

INSTRUKSKOMMISSIONENS Beretning

Kapitel 10-12
Bilag 6-7

2021



Undersøgelseskommissionen i sagen om instruksen om
adskillelse ved indkvartering i asylsystemet

INSTRUKSKOMMISSIONEN

Undersøgelseskommissionen i sagen om instruksen
om adskillelse ved indkvartering i asylsystemet

FORMAND: Landsdommer Peter Mørk Thomsen

ØVRIGE MEDLEMMER: Advokat, ph.d. Torkil Høg
og lektor, ph.d. Louise Halleskov

INSTRUKSKOMMISSIONENS Beretning

Bind 6

INDHOLD

Bind 1	
Kapitel 1-7	1
Bind 2	
Kapitel 8.1-8.5	
Hændelsesforløbet	841
Bind 3	
Kapitel 8.6-8.11	
Hændelsesforløbet	1623
Bind 4	
Kapitel 8.11-8.15	
Hændelsesforløbet	2343
Bind 5	
Kapitel 9	
Udlændingestyrelsens sagsbehandling	3043
Bind 6	
Kapitel 10-12 og bilag 6-7	
Kommissionens vurderinger vedrørende de enkelte embedsmænd	
Forord til bind 6	3489
Kapitel 10	
Resumé af bind 6	3491
10.1. Indledning	3491
10.2. Baggrund	3491
10.3. Kort om embedsværkets pligter	3492
10.4. Personkredsen – de involverede embedsfolk	3495
10.5. Resultatet af kommissionens ansvarsvurderinger	3496
	3481

10.5.1.	Embedsfolk fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet	3497
10.5.1.1.	Rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg forud for praksisændringen den 10. februar 2016	3497
10.5.1.2.	Ordningens iværksættelse og administration	3498
10.5.1.3.	Oplysningen af Folketinget og Folketingets Ombudsmand	3503
10.5.2.	Embedsfolk fra Udlændingestyrelsen	3506
10.5.2.1.	Administrationen af ordningen	3506
10.5.2.2.	Oplysningen af Folketinget og Folketingets Ombudsmand	3508

Kapitel 11

	Reglerne om offentligt ansattes ansvar	3511
11.1.	Generelt om embedsværkets pligter	3512
11.2.	Lovlighedspligten (kravet om lovlighed)	3516
11.3.	Loyalitetspligt og faglighed	3521
11.4.	Lydhedspligt og advarselspligt	3524
11.4.1.	Nærmere om advarselspligten (formkrav)	3530
11.4.2.	Eventuel pligt til at foretage ekstern underretning	3532
11.4.3.	Balancen mellem lydhedspligten og pligten til at sige fra	3539
11.5.	Undersøgelses- og tilsynspligt	3542
11.6.	Sandhedspligten	3545
11.6.1.	Embedsværkets ansvar i forbindelse med ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget	3551
11.6.1.1.	Generelt om spørgsmål til ministre	3553
11.6.1.2.	Principper for besvarelsen af folketingsspørgsmål	3556
11.6.2.	Om sandhedspligten og selvinkriminering	3558
11.7.	Embedsfolks ansvar	3561
11.7.1.	Strafansvar	3561
11.7.2.	Disciplinært ansvar	3563
11.7.2.1.	Kravet om subjektiv tilregnelser	3564
11.7.2.2.	Om ansvarsbedømmelsen – kravet om en vis grovhed	3566

11.7.2.3.	Embedsfolk, der er fratrudd deres stilling i den statslige forvaltning	3568
11.7.2.4.	Embedsfolk, der er genindtrudd i en stilling i den statslige forvaltning	3569
11.7.2.5.	Sanktioner og forældelse	3570
Kapitel 12		
	Kommissionens ansvarsvurderinger	3575
12.1.	Indledning	3575
12.2.	Generelt om grundlaget for kommissionens ansvarsvurderinger	3577
12.3.	Overordnet om ansvarsvurderingerne	3578
12.4.	Personkredsen – de involverede embedsfolk	3582
12.5.	Christian Hesthaven	3585
12.5.1.	Besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 445 og 446	3586
12.5.2.	Konkluderende om Christian Hesthavens rolle	3593
12.6.	Line Skytte Mørk Hansen	3594
12.6.1.	Rådgivningen af Inger Støjberg forud for udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016	3595
12.6.2.	Line Skytte Mørk Hansens pligter og reaktioner i forlængelse af praksisændringen den 10. februar 2016	3596
12.6.2.1.	Praksisændringen den 10. februar 2016	3596
12.6.2.2.	Forløbet i øvrigt til og med den 22. februar 2016	3600
12.6.3.	Oplysningen af Folketinget	3603
12.6.4.	Oplysningen af Folketingets Ombudsmand	3604
12.6.5.	Konkluderende om Line Skytte Mørk Hansens rolle	3606
12.7.	Lykke Sørensen	3608
12.7.1.	Rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg forud for praksisændringen den 10. februar 2016	3608
12.7.1.1.	Rådgivningen om muligheden for en undtagelsesfri ordning	3608
12.7.1.2.	Rådgivningen om muligheden for adskillelse af asylpar i øvrigt	3612
12.7.1.3.	Sammenfattende om rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg	3614
12.7.2.	Lykke Sørensens pligter og reaktioner i forlængelse af praksisændringen den 10. februar 2016	3615
		3483

12.7.2.1.	Praksisændringen den 10. februar 2016	3615
12.7.2.2.	Forløbet i øvrigt frem til og med den 22. februar 2016	3623
12.7.2.3.	Forløbet fra den 22. februar til den 28. april 2016	3628
12.7.2.4.	Forløbet efter den 28. april 2016	3634
12.7.2.5.	Sammenfattende og konkluderende om Lykke Sørensens pligter og reaktioner efter praksisændringen	3635
12.7.3.	Oplysningen af Folketinget	3637
12.7.3.1.	Oplysninger om administrationen af ordningen	3638
12.7.3.2.	Beskrivelsen af den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen	3639
12.7.3.3.	Den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 (Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016)	3642
12.7.3.4.	Tillægsberedskab til samråd AW-AZ i anledning af fundet af Henrik Grunnets mail	3644
12.7.4.	Oplysningen af Folketingets Ombudsmand	3648
12.7.4.1.	Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016	3648
12.7.4.2.	Beskrivelsen af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand	3649
12.7.5.	Konkluderende om Lykke Sørensens rolle	3650
12.8.	Jesper Gori	3654
12.8.1.	Rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg forud for praksisændringen den 10. februar 2016	3655
12.8.1.1.	Rådgivningen om muligheden for en undtagelsesfri ordning	3655
12.8.1.2.	Rådgivningen om muligheden for adskillelse af asylpar i øvrigt	3657
12.8.1.3.	Sammenfattende om rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg	3660
12.8.2.	Jesper Goris pligter og reaktioner i forlængelse af praksisændringen den 10. februar 2016	3661
12.8.2.1.	Praksisændringen den 10. februar 2016	3661

12.8.2.2.	Forløbet i øvrigt frem til og med den 22. februar 2016	3665
12.8.2.3.	Forløbet fra den 22. februar til den 28. april 2016	3669
12.8.2.4.	Forløbet efter den 28. april 2016	3676
12.8.2.5.	Sammenfattende og konkluderende om Jesper Goris pligter og reaktioner efter praksisændringen	3678
12.8.3.	Oplysningen af Folketinget	3680
12.8.3.1.	Oplysninger om administrationen af ordningen	3681
12.8.3.2.	Beskrivelsen af den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen	3682
12.8.3.3.	Udtalelserne om, at fire piger var blevet "reddet"	3685
12.8.3.4.	Udtalelserne under samrådet AW-AZ om partshøring under den tidligere regering	3687
12.8.3.5.	Den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 (Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016)	3688
12.8.4.	Oplysningen af Folketingets Ombudsmand	3689
12.8.4.1.	Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 og brevet af 28. februar 2019 til ombudsmanden	3690
12.8.4.2.	Beskrivelsen af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand	3691
12.8.5.	Konkluderende om Jesper Goris rolle	3693
12.9.	Anette Görtz	3697
12.10.	Jonas From Soelberg	3697
12.10.1.	Den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 (Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016)	3698
12.10.2.	Tillægsberedskab til samråd AW-AZ i anledning af fundet af Henrik Grunnets mail	3701
12.10.3.	Konkluderende om Jonas From Soelbergs rolle	3704
12.11.	Tanja Franck	3705
12.11.1.	Administrationen af ordningen i april 2016	3706
12.11.2.	Administrationen af ordningen efter den 28. april 2016	3708

12.11.3. Oplysningen af Folketinget	3712
12.11.3.1. Oplysninger om administrationen af ordningen (udvalgsspørgsmål nr. 809)	3713
12.11.3.2. Den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 (Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016)	3715
12.11.4. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand	3717
12.11.4.1. Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016	3718
12.11.4.2. Beskrivelsen af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand	3719
12.11.5. Konkluderende om Tanja Francks rolle	3720
12.12. Lene Linnea Vejrum	3721
12.12.1. Modtagelse af instruksen den 10. februar 2016 og administrationen frem til den 18. marts 2016	3722
12.12.1.1. Modtagelse af instruksen den 10. februar 2016	3722
12.12.1.2. Administrationen af ordningen i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016	3727
12.12.1.3. Sammenfattende om Lene Linnea Vejrum's pligter og ansvar i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016	3732
12.12.2. Administrationen i perioden fra den 18. marts 2016	3734
12.12.2.1. Administrationen fra den 18. marts 2016 til den 28. april 2016	3734
12.12.2.2. Administrationen af ordningen fra den 28. april 2016	3737
12.12.2.3. Sammenfattende om Lene Linnea Vejrum's pligter og ansvar i perioden fra den 18. marts 2016	3741
12.12.3. Oplysningen af Folketinget	3742
12.12.3.1. Oplysninger om administrationen af ordningen (udvalgsspørgsmål nr. 809)	3743
12.12.3.2. Den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 (Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016)	3747
12.12.4. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand	3749
12.12.4.1. Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016	3750

12.12.4.2. Beskrivelsen af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand	3751
12.12.5. Konkluderende om Lene Linnea Vejrum's rolle	3752
12.13. Anni Fode	3754
12.14. Ditte Kruse Dankert	3755
12.14.1. Modtagelse af instruksen den 10. februar 2016 og administrationen frem til den 18. marts 2016	3756
12.14.1.1. Modtagelse af instruksen den 10. februar 2016	3756
12.14.1.2. Administrationen af ordningen i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016	3759
12.14.1.3. Sammenfattende om Ditte Kruse Dankert's pligter og ansvar i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016	3763
12.14.2. Administrationen i perioden fra den 18. marts 2016	3766
12.14.2.1. Administrationen af ordningen i marts og april 2016	3766
12.14.2.2. Administrationen af ordningen fra den 28. april 2016	3769
12.14.2.3. Sammenfattende om Ditte Kruse Dankert's pligter i perioden fra den 18. marts 2016	3772
12.14.3. Oplysningen af Folketinget	3774
12.14.3.1. Oplysninger om administrationen af ordningen (udvalgsspørgsmål nr. 809)	3774
12.14.4. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand	3778
12.14.4.1. Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016	3778
12.14.4.2. Beskrivelsen af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand	3779
12.14.5. Konkluderende om Ditte Kruse Dankert's rolle	3780
 Bilag 6:	
Høringssvar fra bisiddere	3785
 Bilag 7	
Kommissionens bemærkninger til høringssvar	3827
 Bind 7 (<i>digitalt</i>)	
Bilag	
	3487

Forord til bind 6

Undersøgelseskommissionen i sagen om instruksen om adskillelse ved indkvartering i asylsystemet (Instrukskommissionen) afgav delberetning den 14. december 2020. Delberetningen, der består af bind 1 til 5 og bind 7, indeholder navnlig en redegørelse for det begivenhedsforløb, der er omfattet af kommissoriet, samt kommissionens vurderinger af, hvad der bevismæssigt kan lægges til grund om det faktiske forløb.

Kommissionen afgiver herved det afsluttende **bind 6**, der indeholder beretningens kapitel 10 til 12 samt nogle bilag. Kapitel 10 indeholder et kort resumé af navnlig resultatet af kommissionens ansvarsvurderinger af de enkelte embedsfolk. Kapitel 11 indeholder en gennemgang af det regelgrundlag, der er relevant i relation til spørgsmålet om offentligt ansattes ansvar. Kapitel 12 indeholder kommissionens retlige vurderinger af dette ansvar. Endelig indeholder bind 6 to bilag, der består af bisiddernes bemærkninger (høringssvar) til kommissionens ansvarsvurderinger (bilag 6) og kommissionens bemærkninger til disse høringssvar (bilag 7).

Med afgivelsen af dette bind 6 afslutter kommissionen sit arbejde med beretningen.

April 2021

Peter Mørk Thomsen
(formand)

Louise Halleskov

Torkil Høg

Thomas Raaberg-Møller
Rikke Plesner Skovby

KAPITEL 10

Resumé af bind 6

10.1. Indledning

Kommissionen har i december 2020 afgivet en delberetning bestående af bind 1 til 5 og 7, der indeholder navnlig en redegørelse for det begivenhedsforløb, der er omfattet af kommissoriet, samt kommissionens vurderinger af, hvad der bevismæssigt kan lægges til grund om det faktiske forløb. I bind 1, kapitel 4, findes et kort resumé af delberetningen.

Dette kapitel indeholder et kort resumé af bind 6, der indeholder navnlig kommissionens vurdering af, om der er grundlag for, at det offentlige søger nogen af de involverede embedsfolk draget til ansvar, og en beskrivelse af det retlige grundlag herfor.

I dette kapitel er udeladt en del oplysninger, og andre oplysninger er gengivet uden stor præcision. Teksten skal derfor læses med de forbehold, der ligger heri. Der er i beretningens kapitel 11 og 12 redegjort mere udførligt for det retlige grundlag for embedsmandsansvaret og for kommissionens ansvarsvurderinger.

10.2. Baggrund

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en pressemeddelelse om en praksisændring vedrørende indkvartering i asylsystemet af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig. Af pressemeddelelsen fremgik bl.a., at ingen mindreårige under 18 år måtte indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever, og at dette også gjaldt, hvis parret havde et eller flere fælles børn. Pressemeddelelsen udgjorde tilsammen med departementets fremsendelse af denne til Udlændingestyrelsen og afdelingschef Line Skytte Mørk Hansens telefoniske henvendelse(r) til fungerende vicedirektør Lene Linnea Vejrum samme dag instruksen til Udlændingestyrelsen. Umiddelbart

herefter påbegyndte Udlændingestyrelsen udmøntningen af praksisændringen, som indebar, at hovedparten af de allerede indkvarterede asylypar, der blev berørt af instruksen, blev adskilt i februar og henover foråret 2016.

Kommissionen har vurderet, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 til Udlændingestyrelsen var *klart* ulovlig.

Sagen gav anledning til, at Inger Støjberg frem til sommeren 2019 besvarede mere end 200 folketingsspørgsmål og deltog i seks samråd. Kommissionen har lagt til grund, at Folketinget i en række tilfælde fik en urigtig eller vildledende beskrivelse af det hændelsesforløb, som kommissionen har lagt til grund, jf. kapitel 7, afsnit 7.6.16.

Ombudsmanden gennemførte fra marts 2016 på baggrund af en klage og senere på eget initiativ en undersøgelse af forløbet. Kommissionen har lagt til grund, at dokumenter, som var åbenbart relevante for ombudsmandens undersøgelse, ikke blev givet til ombudsmanden, og at både departementets og Udlændingestyrelsens oplysninger til ombudsmanden derfor har været utilstrækkelige. Herudover har kommissionen lagt til grund, at både departementet og styrelsen i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand, jf. kapitel 7, afsnit 7.5.5.

10.3. Kort om embedsværkets pligter

I kapitel 11 har kommissionen redegjort for det retlige grundlag for kommissionens ansvarsvurderinger af embedsfolkenes forhold.

Det fremgår heraf bl.a., at embedsfolk, der tilsidesætter deres pligter, kan blive mødt af strafferetlige sanktioner eller et ansættelsesretligt ansvar. Der er ikke forhold i sagen, som giver anledning til strafansvar for de involverede embedsfolk, hvorfor kommissionens vurderinger alene beskæftiger sig med det ansættelsesretlige ansvar.

Embedsværkets pligter er nærmere beskrevet i kapitel 11, afsnit 11.1 til 11.6. Disse pligter består i bl.a., at embedsfolk skal udføre deres arbejde under overholdelse af gældende regler (lovlighedspligten), at de skal være loyale over for myndighedens interesser og målsætninger og medvirke loyalt til, at ministerens beslutninger bliver ført ud i livet (loyalitetpligten), at de skal

handle inden for rammerne af almindelig faglighed (faglighedspligten), *at de i deres rådgivning og bistand skal medvirke til, at ministeren overholder sin sandhedspligt over for Folketinget (sandhedspligten), at de skal efterkomme lovlige tjenestebefalinger (lydighedspligten), og at de skal advare deres overordnede, hvis der er tvivl om bl.a. lovligheden af en handling eller tvivl om overholdelse af sandhedspligten (advarselspligten).*¹

Overholdelsen af disse pligter er afgørende for kvaliteten af det arbejde, der udføres, og tilliden til både embedsværket og regeringen.

I de fleste tilfælde giver opfyldelsen af pligterne ikke anledning til problemer, men der kan opstå situationer, hvor embedsfolk er nødt til at foretage en afvejning af modstridende hensyn. Afvejningen mellem flere pligter kan, i situationer hvor pligterne taler i forskellig retning, være vanskelig at foretage i praksis. Den sag, som har været genstand for kommissionens undersøgelse, har givet kommissionen anledning til at fremhæve eller præcisere visse forhold vedrørende embedsværkets pligter.

En af embedsværkets opgaver er at hjælpe med at udvikle og gennemføre den til enhver tid siddende regerings politik. I tilfælde, hvor gennemførelsen af en bestemt politik og ministerens eller regeringens ønsker kommer på kant med embedsværkets øvrige pligter som lovlighed, sandhed og faglighed, kan embedsmanden være nødt til at foretage en afvejning af, hvornår hvilken pligt skal vægtes højest.

I Udvalget for Forretningsordenens betænkning og indstilling om Instrukskommissionens beretning² er samspillet mellem politikerne og embedsværket beskrevet bl.a. således:

”... at den til enhver tid siddende demokratisk valgte regering har et legitimt ønske om at få gennemført sin politik. Flertallet anerkender således en ministers behov for at sætte den politiske retning og arbejde for sin politik, herunder muligheden for gentagne gange at kunne

1 Der er i sagens natur her tale om en helt overordnet og upræcis oplystning af visse af embedsværkets centrale pligter. For en nærmere gennemgang heraf henvises til kapitel 11.

2 Folketingstidende 2020-2021, Tillæg A, Betænkning og indstilling om Instrukskommissionens beretning af 27. januar 2021, beslutningsforslag nr. B 134, afgivet af Udvalget for Forretningsordenen.

udfordre og sætte spørgsmålstejn ved embedsværkets vurderinger og indstillinger. Tiltalerejsningen i den konkrete sag ændrer således ikke ved det forhold, at en minister fortsat skal kunne trykteste embedsværkets vurderinger og lade dem afsøge alternativer i arbejdet med politiske løsningsforslag. Dette må dog ikke føre til, at en minister trods gentagne advarsler er ansvarlig for, at der iværksættes en klart ulovlig administration, eller, hvor dette er tilfældet, ikke sikrer, at administrationen lovliggøres hurtigst muligt.”

Det spændingsfelt, der i sjældne tilfælde kan opstå for embedsværket mellem *på den ene side* stærke politiske ønsker og lydighedsforpligtelsen og *på den anden side* kravene til lovlighed, sandhed og faglighed, er ganske givet ikke så nemt at navigere i, som det fremstår på papiret.

Det har flere gange været til debat, om embedsværket går for langt i sine bestræbelser på at hjælpe regeringen eller en minister med at gennemføre sit politiske projekt. Som det fremgår af beskrivelsen af det faktiske forløb i denne sag (se herom nærmere bind 1, kapitel 7), er der indikationer på, at embedsværket – selv i en situation, hvor en instruks er klart i strid med grundlæggende retsprincipper – er tilbageholdende med at sige klart fra og i stedet går for langt for at imødekomme ministerens beslutning.

Kommissionen har i kapitel 11, afsnit 11.4.3, hvortil der henvises, bemærket, at ligeså åbenbart det er, at en politiker eller minister skal kunne ”udfordre” sit embedsværk, ligeså åbenbar er vigtigheden af en kultur, hvor der er respekt for embedsværkets faglige ekspertise, og hvor det er legitimt for embedsværket at sætte en retlig grænse, når dette er nødvendigt. Det er embedsværket, der besidder den fornødne faglighed til at sætte grænserne, og det er en del af embedsværkets pligter at advare og sige fra i de tilfælde, hvor det, som ministeren ønsker at gennemføre, er klart ulovligt.

For så vidt angår sandhedspligten har kommissionen i kapitel 11, afsnit 11.6, fundet anledning til at udtale, at selv om der må gælde en klar formodning for, at embedsværket i almindelighed agerer i overensstemmelse med sandhedspligten, kan der være grund til at øge det konkrete kendskab til sandhedspligtens indhold.

Udgangspunktet er det enkle, at den offentligt ansatte ikke – bevidst eller uagtsomt – må videregive oplysninger, der er urigtige eller vildledende, ligesom den ansatte ikke må medvirke til, at andre videregiver urigtige eller vildledende oplysninger. Det er ikke tilstrækkeligt, at en ministers udtalelse isoleret set ikke indeholder urigtige oplysninger, hvis udtalelsen i lyset af sagens øvrige omstændigheder er vildledende.

Det gælder helt generelt, at en embedsmand som følge af sandhedspigten skal sikre, at modtageren får et retvisende og fyldestgørende billede af de omstændigheder, som beskrives. Det er en helt fundamental del af det demokratisk-parlamentariske system, at Folketinget som den lovgivende magt og i udøvelsen af sin kontrolfunktion kan stole på, at ministres oplysninger til Folketinget er både korrekte og fyldestgørende. Hertil kommer, at borgernes tillid til myndighederne har nær sammenhæng med, i hvilket omfang man faktisk kan stole på de oplysninger, der videregives fra regeringen og ministerierne.

10.4. Personkredsen – de involverede embedsfolk

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.7 og 7.8, redegjort for, at der efter kommissionens opfattelse ikke er grundlag for at søge disciplinært eller andet ansvar gjort gældende over for embedsfolk fra **Justitsministeriet** eller **Statsministeriet**. Der henvises til kommissionens bemærkninger i disse afsnit.

Ved den retlige vurdering af embedsfolkenes adfærd har kommissionen overvejet, hvilken rolle og hvilke muligheder den enkelte embedsmand har haft. Der er ved vurderingerne således henset til den enkelte embedsmands placering i det administrative hierarki, dvs. til embedsmandens retlige og faktiske kompetence. På denne baggrund har kommissionen fundet, at der ikke er et tilstrækkeligt grundlag for, at der søges gjort et ansvar gældende over for personkredsen under kontorchefniveau.

For så vidt angår embedsfolk, der ikke længere er ansat i den statslige forvaltning, følger det af forarbejderne til undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, at en undersøgelseskommission ikke bør udtale sig på en sådan måde, at det efterlader det indtryk, at der ville have været grundlag for at søge et disciplinært ansvar gennemført, hvis den pågældende fortsat havde været ansat i den statslige forvaltning. Dette indebærer, at kommissionen ikke har foreta-

get nogen ansvarsvurdering i forhold til fhv. departementschef Uffe Toudal Pedersen, fhv. særlig rådgiver Mark Thorsen og fhv. direktør Henrik Grunnet.

Kommissionen har herefter foretaget ansvarsvurderinger af departementschef Christian Hesthaven, afdelingschef Line Skytte Mørk Hansen, fhv. afdelingschef Lykke Sørensen, fhv. kontorchef Jesper Gori, kontorchef Anette Gørtz og kontorchef Jonas From Soelberg fra **Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet** samt af fhv. direktør Tanja Franck, fhv. vicedirektør Lene Linnea Vejrum, vicedirektør Anni Fode og kontorchef Ditte Kruse Dankert fra **Udlændingestyrelsen**.

10.5. Resultatet af kommissionens ansvarsvurderinger

Kommissionens vurderinger af, om de enkelte embedsfolk har gjort sig skyldige i fejl eller forsømmelser, der efter kommissionens opfattelse kan begrunde et disciplinært ansvar, er baseret på det samlede materiale, der er tilvejebragt ved undersøgelsen. Kommissionen tager ikke stilling til, om et sådant ansvar skal søges gennemført, ligesom kommissionen ikke udtaler sig om, hvilke konkrete sanktioner der i givet fald kan komme på tale.

Kommissionen bemærker, at en undersøgelseskommissions vurderinger juridisk set alene er udtalelser, der kan fungere som grundlag for overvejelser hos de myndigheder, der har kompetencen til at træffe afgørelser i det eventuelt videre sagsforløb. En undersøgelseskommissions beretning vil derfor i sin udførlige beskrivelse af de forhold, der efter kommissionens opfattelse giver anledning til kritik, kunne fremstå hårdere, end det ville have været tilfældet, hvis der havde været tale om en egentlig afgørelse. Se nærmere herom i kapitel 12, afsnit 12.3.

Der indgår et betydeligt skøn i kommissionens ansvarsvurderinger, idet der ikke er nogen klar skillelinje mellem – på den ene side – forhold, der findes kritisable, men ikke i en sådan grad, at der er grundlag for at søge et retligt ansvar gennemført, og – på den anden side – fejl eller forsømmelser af en så alvorlig karakter, at et retligt ansvar efter kommissionens opfattelse kan komme på tale.

10.5.1. Embedsfolk fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Kommissionen har fundet, at der ikke er grundlag for, at det offentlige søger at drage kontorchef Anette Görtz eller kontorchef Jonas From Soelberg til ansvar. Der henvises til kapitel 12, afsnit 12.9 og 12.10. Da departementschef Christian Hesthaven først tiltrådte en stilling i Udlændinge- og Integrationsministeriet i november 2017, er der ikke forhold vedrørende tilblivelsen eller administrationen af indkvarteringsordningen, som giver anledning til bemærkninger i relation til ham. Der henvises for så vidt angår Christian Hesthaven i øvrigt til afsnit 10.5.1.3. De følgende afsnit omhandler – ud over Christian Hesthaven – ansvarsvurderingerne af Line Skytte Mørk Hansen, Lykke Sørensen og Jesper Gori.

10.5.1.1. Rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg forud for praksisændringen den 10. februar 2016

Såfremt en overordnet, f.eks. en minister, træffer eller overvejer at træffe en beslutning, der er ulovlig, indtræder der en handlepligt for embedsværket, idet den underordnede embedsmand skal ”advare” den overordnede om ulovligheden ved utvetydigt at gøre den overordnede bekendt med de faktiske og juridiske forhold, der gør beslutningen ulovlig. Denne handlepligt er nærmere beskrevet i kapitel 11, afsnit 11.4.

Kommissionen har fundet, at den rådgivning, som Lykke Sørensen og Jesper Gori ydede til bl.a. Inger Støjberg forud for udsendelsen af pressemeddelelsen af 10. februar 2016, ikke har været tilstrækkelig, og at rådgivningen derfor ikke har været helt fyldestgørende, herunder fordi Inger Støjberg var blevet bibragt den opfattelse, at de omhandlede par kunne adskilles i et videre omfang, end der var retligt og faktisk grundlag for. Det er endvidere kommissionens opfattelse, at Lykke Sørensen og Jesper Gori burde have overvejet betydningen af grundlæggende forvaltningsretlige krav af formel og materiel karakter, herunder retsgrundsætningerne om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet, og ladet disse overvejelser indgå i grundlaget for rådgivningen.

Det er dog samtidig lagt til grund, at Lykke Sørensen og Jesper Gori inden pressemeddelelsens udsendelse klart og tydeligt havde advaret bl.a. Inger Støjberg om, at en undtagelsesfri ordning ikke ville være lovlig.

Kommissionen har desuden lagt til grund, at **Line Skytte Mørk Hansen** ikke ses at have bidraget til rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg, men at det kunne have medvirket til at lægge et yderligere pres på ministeren, hvis Line Skytte Mørk Hansen havde tilsluttet sig og gentaget Lykke Sørensens og Jesper Goris advarsler om det retsstridige i en undtagelsesfri ordning. Kommissionen har dog efter omstændighederne ikke fundet anledning til at udtrykke kritik af Line Skytte Mørk Hansen i relation til rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg.

Samlet har kommissionen fundet, at der *ikke* er grundlag for at pålægge nogen af de embedsfolk, som kommissionen har ansvarsvurderet, et disciplinært ansvar for rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg forud for praksisændringen den 10. februar 2016.

10.5.1.2. Ordningens iværksættelse og administration

Embedsfolk er i almindelighed underlagt en lydighedspligt og skal som følge heraf som udgangspunkt efterkomme en overordnetes tilkendegivelser, herunder tjenestebefalinger. Lydighedspligten er dog ikke ubegrænset, men ophører, hvis en tjenestebefaling eller beslutning er klart ulovlig. I stedet indtræder der en handlepligt. Se nærmere herom i kapitel 11, afsnit 11.4.

For at kunne tage stilling til, hvilke pligter der påhvilede embedsværket i situationen, har det været nødvendigt for kommissionen at søge afklaret, om departementets embedsfolk, herunder Line Skytte Mørk Hansen, Lykke Sørensens og Jesper Gori – også henset til det forudgående forløb – mest naturligt måtte opfatte Inger Støjbergs tilkendegivelser sammenholdt med pressemeddelelsen som ministerens beslutning om iværksættelse af en undtagelsesfri administration.

Som anført i kapitel 7 er det kommissionens opfattelse, at det ikke kan lægges til grund, at Inger Støjberg *direkte* har udtalt, at ministeriets embedsfolk skulle iværksætte en administration i strid med loven, men at embedsfolk i departementet har handlet i overensstemmelse med Inger Støjbergs klare tilkendegivelser og afgivet en undtagelsesfri instruks til Udlændingestyrelsen. Kommissionen har i kapitel 7 ikke direkte taget stilling til, hvorvidt Inger Støjbergs klare interne tilkendegivelser sammenholdt med indholdet af pressemeddelelsen, hvoraf fremgår bl.a., at ministeren havde bedt Udlændingestyrelsen om at udmønte den beskrevne ordning, retligt må kvalificeres som en tjenestebefaling. Når kommissionen ikke har foretaget denne vurdering,

hænger det sammen med, at en undersøgelseskommission ikke foretager retlige ansvarsvurderinger af ministres forhold, og at kommissionen har anlagt en forsigtig tilgang til, om kommissionen bør udtale sig om den retlige kvalifikation af tjenestebefalingsbegrebet i relation til at belyse en ministers forhold.

Henset til, at kommissionen ikke foretager retlige vurderinger til belysning af spørgsmål om ministres ansvar, har kommissionen blot gentaget, at det efter kommissionens opfattelse kan lægges til grund, at embedsfolk i departementet har handlet i overensstemmelse med Inger Støjbergs klare tilkendegivelser om, hvilken ordning hun ville have. Efter kommissionens opfattelse kan det endvidere lægges til grund, at det var Inger Støjberg, der den 10. februar 2016 besluttede at udsende en pressemeddelelse, som efter sit indhold lød på, at der efter de nye retningslinjer skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af alle de omhandlede par, ligesom hun internt i departementet fastholdt, at hun ville have en undtagelsesfri ordning. Kommissionen kan om tjenestebefalingsbegrebet i øvrigt henvise til kapitel 11, afsnit 11.4.

Kommissionen har fundet, at der for Line Skytte Mørk Hansen, Lykke Sørensen og Jesper Gori indtrådte en handlepligt i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016. Den deri beskrevne undtagelsesfrie ordning, som var i overensstemmelse med Inger Støjbergs interne tilkendegivelser i departementet, var således klart ulovlig.

For **Line Skytte Mørk Hansens** vedkommende har kommissionen lagt til grund, at hun har handlet i strid med de pligter, der gælder for embedsværket, ved den 10. februar 2016 i overensstemmelse med Inger Støjbergs beslutning eller klare tilkendegivelser herom at have deltaget aktivt i at instruere Udlændingestyrelsen i at iværksætte en administration på baggrund af en undtagelsesfri ordning, som hun må have indset var ulovlig. Hun burde i stedet have advaret sin overordnede, have sagt klart fra og søgt at forhindre, at den klart ulovlige beslutning, som var udtrykt i pressemeddelelsen, blev efterlevet. Hertil kommer, at Line Skytte Mørk Hansen ikke i perioden efter den 10. februar 2016 gjorde nogen bestræbelser for at få bragt den ulovlige tilstand til ophør, idet hun omvendt fortsat deltog aktivt i at fastholde instruksen over for Udlændingestyrelsen.

Kommissionen har endvidere fundet, at Line Skytte Mørk Hansens tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter er af en betydelig grovhed, og at der er grundlag for, at det offentlige søger at drage hende til ansvar.

Når kommissionen har anset grovheden af tjenesteforseelsen for betydelig, beror dette på graden af Line Skytte Mørk Hansens tilregnelser (forsæt) og på, at hun deltog aktivt i at igangsætte en ulovlig administration, der indebar intensive indgreb i en sårbar persongruppes grundlæggende rettigheder og ligeledes indebar en risiko for, at adskillelserne kunne medføre alvorlige skadevirkninger for de berørte personer. Der henvises til kommissionens redegørelse i kapitel 12, herunder afsnit 12.6.5.

For så vidt angår **Lykke Sørensen** har kommissionen fundet, at hun har forsumt sine tjenstlige pligter ved i alt væsentligt at have forholdt sig passivt i perioden fra den 10. februar 2016 til primo marts 2016, hvor størstedelen af parrene blev adskilt, og ved heller ikke i den efterfølgende periode at have gjort fornødne tiltag for at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Lykke Sørensen burde i stedet have ”presset yderligere på” i forhold til Uffe Toudal Pedersen og Inger Støjberg, ligesom hun samtidig burde have tilkendegivet, at hun ikke ville medvirke til at iværksætte ordningen. Lykke Sørensen burde også have indset, at der var særlig anledning til at sikre dokumentation for den rådgivning, der var ydet til ministeren på koncerndirektionsmødet, f.eks. ved at gentage rådgivningen skriftligt eller udarbejde et mødereferat, der kunne være sendt til Uffe Toudal Pedersen eller Inger Støjberg. Kommissionen har i den forbindelse bemærket, at en skriftlig advarsel fra Lykke Sørensen kunne have været egnet til at lægge et yderligere betydeligt pres på Inger Støjberg. En skriftlig advarsel eller redegørelse vil således efter omstændighederne ofte kunne opfattes stærkere end en mundtlig advarsel, ligesom skriftligheden i sig selv – hvorved der sikres bevis for rådgivningen – ville lægge et større pres på ministeren som følge af den foretagne bevissikring. Om den måde, hvorpå Lykke Sørensen konkret kunne have opfyldt sin handlepligt, har kommissionen – ud over at fremhæve, at Lykke Sørensen 1) kunne have gentaget sin advarsel over for ministeren skriftligt – anført, at hun eksempelvis kunne have 2) inddraget Udlændingestyrelsen, herunder ved eksempelvis at sende en kopi af den skriftlige advarsel til styrelsen, eller ved at indkalde til et møde mellem styrelsen og departementet, 3) formelt inddraget Justitsministeriet i sagen eller 4) rettet henvendelse til Statsministeriet. Kommissionen har desuden fundet, at Lykke Sørensen burde have stillet spørgsmål til Udlændingestyrel-

sens administration og sikret, at der blev udformet retningslinjer for denne. Da hun i februar 2016 burde være blevet bekendt med, at Udlændingestyrelsen sagsbehandlede de fleste sager i overensstemmelse med pressemeddelelsen, burde hun have taget skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Ved vurderingen af Lykke Sørensens forhold har kommissionen udtalt, at der er forhold, som taler i formildende retning, og som bør tillægges betydelig vægt. Det er ved vurderingen således tillagt betydelig vægt bl.a., at Lykke Sørensens i forbindelse med praksisændringen klart og tydeligt advarede bl.a. Inger Støjberg om, at en undtagelsesfri ordning var ulovlig, og at Lykke Sørensens gjorde visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør, idet hun i begyndelsen af marts 2016 over for Udlændingestyrelsen tilkendegav, at en ordning skulle indeholde mulighed for undtagelser. Det er endvidere tillagt vægt, at hun i denne periode deltog i flere forsøg på at få Inger Støjberg til at acceptere, at ordningen skulle indeholde undtagelser, ligesom det er lagt til grund, at det i departementet skyldtes bl.a. Lykke Sørensens indsats, at ordningen ændrede karakter.

Efter en samlet vurdering heraf har kommissionen dog fundet, at Lykke Sørensens tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter i anledning af ordningens iværksættelse og administration må siges at være af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Lykke Sørensens draget til ansvar. Der henvises til kommissionens redegørelse i kapitel 12, herunder afsnit 12.7.5, hvoraf fremgår bl.a., at kommissionen i denne vurdering ikke har ladet det indgå, at der er gået lang tid, siden forholdene blev begået. Den eventuelle betydning heraf må herefter vurderes af den myndighed, der skal tage stilling til, om der skal ske disciplinærfølgning i sagen.

I relation til vurderingen af **Jesper Gori** har kommissionen fundet, at Jesper Gori har forsømt sine tjenstlige pligter ved i alt væsentligt at have forholdt sig passivt i perioden fra den 10. februar 2016 til primo marts 2016, hvor størstedelen af parrene blev adskilt, og ved heller ikke i den efterfølgende periode at have gjort fornødne tiltag for at bringe den ulovlige tilstand til ophør. I stedet burde Jesper Gori tydeligt have tilkendegivet over for Lykke Sørensens, at han ikke ville medvirke til at iværksætte ordningen, og opfordret Lykke Sørensens til at sige fra over for Uffe Toudal Pedersen og Inger Støjberg. Jesper Gori burde også have indset, at der var særlig anledning til at sikre dokumentation for den rådgivning, der var ydet til Inger Støjberg,

f.eks. ved at gentage rådgivningen skriftligt eller udarbejde et mødereferat, som kunne være sendt til bl.a. Inger Støjberg. Jesper Gori burde endvidere have stillet spørgsmål til Udlændingestyrelsens administration og sikret, at der blev udformet retningslinjer for denne. Da han i februar 2016 burde være blevet bekendt med, at Udlændingestyrelsen sagsbehandlede de fleste sager i overensstemmelse med pressemeddelelsen, burde han have taget skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Ved vurderingen af Jesper Goris forhold har kommissionen udtalt, at der er forhold, som taler i formildende retning, og som bør tillægges betydelig vægt. Det er ved vurderingen således tillagt betydelig vægt, at Jesper Gori i forbindelse med praksisændringen advarede bl.a. Inger Støjberg om, at en undtagelsesfri ordning var ulovlig, og at Jesper Gori gjorde bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør, idet han både den 9. marts 2016 og under forberedelsen af samrådet den 15. marts 2016 over for Inger Støjberg fastholdt, at en ordning skulle indeholde mulighed for undtagelser. Der er endvidere lagt betydelig vægt på, at det var Jesper Gori, der den 18. marts 2016 sendte en mail til Udlændingestyrelsen med en beskrivelse af den ordning, som principielt indeholdt mulighed for undtagelser. Det er også lagt til grund, at Jesper Gori allerede før den 18. marts 2016 over for Udlændingestyrelsen havde tilkendegivet, at departementet var indforstået med, at Udlændingestyrelsen foreløbig undlod adskillelse i de fem sager, som Udlændingestyrelsen havde forelagt for departementet, ligesom han i begyndelsen af marts 2016 over for Udlændingestyrelsen gav udtryk for, at en ordning efter hans opfattelse skulle indeholde mulighed for undtagelser. Endvidere har kommissionen i formildende retning lagt betydelig vægt på, at Lykke Sørensen som hans overordnede var fuldt ud bekendt med omstændighederne i sagen, og at de tiltag, Jesper Gori foretog, skete efter drøftelse med Lykke Sørensen, der som afdelingschef i vidt omfang stod for de initiativer, situationen gav anledning til. Endelig har kommissionen lagt vægt på, at Lykke Sørensen undervejs i forløbet betryggede ham i bl.a., at de havde gjort det fornødne for at sikre en lovlig administration.

Efter en samlet vurdering heraf har kommissionen fundet, at Jesper Goris tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter i anledning af ordningens iværksættelse og administration næppe kan siges at være af en sådan grovhed, at der er et fuldt tilstrækkeligt grundlag for, at det offentlige søger Jesper Gori draget til ansvar.

10.5.1.3. Oplysningen af Folketinget og Folketingets Ombudsmand

Offentligt ansatte er underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt, ligesom det er en almindelig regel, at embedsværket heller ikke må medvirke til, at ministeren videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende, jf. kapitel 11, afsnit 11.6.

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.6, udtalt, at der i anledning af sagen blev givet Folketinget en række oplysninger, som efter kommissionens opfattelse er urigtige eller vildledende i forhold til det hændelsesforløb, som kommissionen har lagt til grund.

Om oplysningen af Folketingets Ombudsmand har kommissionen lagt til grund (jf. kapitel 7, afsnit 7.5), *at* der er dokumenter, som ikke blev givet til ombudsmanden, hvilke dokumenter var åbenbart relevante for ombudsmandens undersøgelse, *at* udlændingemyndighedernes oplysninger i sagen til Folketingets Ombudsmand derfor har været utilstrækkelige, *at* der – ud over Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 – imidlertid ikke er sikre holdepunkter for at konkludere, at departementet bevidst har tilbageholdt oplysninger for ombudsmanden, *at* der ikke er holdepunkter for at konkludere, at departementet bevidst har tilbageholdt oplysninger om Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 forud for den 22. juni 2017, og *at* i hvert fald Lykke Sørensen var klar over mailens eksistens og indholdet heraf den 22. juni 2017. Kommissionen har endvidere fundet det mest sandsynligt, at bl.a. Inger Støjberg blev gjort bekendt med indholdet af Henrik Grunnets mail, men kommissionen har ikke helt kunnet afvise Inger Støjbergs forklaring om det modsatte.

Herudover har kommissionen i kapitel 7, afsnit 7.5, lagt til grund, at departementet i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand.

For så vidt angår **Lykke Sørensen** og **Jesper Gori** har kommissionen fundet, at de begge har tilsidesat sandhedspligten i lidt forskelligt omfang ved bl.a. at have deltaget i udformningen af de urigtige oplysninger til Folketinget om indkvarteringsordningen og ved enten at have deltaget i udformningen af en urigtig og vildledende beskrivelse af hændelsesforløbet over for ombudsmanden eller ved ikke at have udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger herom til ombudsmanden.

Kommissionen har fundet, at deres tilsidesættelse af sandhedspigten er af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger dem draget til ansvar.

I relation til **Line Skytte Mørk Hansen** har kommissionen fundet, at der på baggrund af selvinkrimineringshensyn ikke er grundlag for at lade de vildledende oplysninger over for Folketinget og Folketingets Ombudsmand indgå i ansvarsvurderingen af Line Skytte Mørk Hansens forhold. Der henvises til kommissionens redegørelse i kapitel 12, herunder afsnit 12.6.3 og 12.6.4.

Kommissionen har også foretaget en vurdering af departementschef **Christian Hesthavens** rolle i forbindelse med besvarelsen af to folketingsspørgsmål (nr. 445 og 446) i foråret 2019.

I forbindelse med denne ansvarsvurdering har kommissionen fundet anledning til at beskrive, hvilke principper der efter kommissionens opfattelse må gælde for sagsoplysningen ved besvarelsen af folketingsspørgsmål. Problemstillingen er blevet aktualiseret i forbindelse med kommissionens ansvarsvurdering af netop Christian Hesthaven, og idet der ikke i litteraturen eller praksis ses at være en udtrykkelig stillingtagen til, hvilke krav der kan stilles til bl.a. de oplysninger, der skal indgå til brug for besvarelsen af folketingsspørgsmål, og hvilke krav til sagsoplysning ministeren og embedsværket er underlagt i forbindelse med besvarelsen af folketingsspørgsmål. Kommissionens overvejelser i anledning heraf findes i kapitel 11, afsnit 11.6.1.2, og i kapitel 12, afsnit 12.5.

Kommissionen har i den forbindelse bemærket bl.a., at det er almindeligt antaget, at en minister ikke har (en retlig) pligt til at besvare spørgsmål fra Folketinget, om end det må antages at kunne medføre et politisk ansvar, såfremt ministeren ikke besvarer de stillede spørgsmål. Hvis en minister imidlertid vælger at besvare et spørgsmål, skal svaret være retvisende og fyldestgørende. Pligten til at svare retvisende og fyldestgørende skal i statsretlig sammenhæng ses i forhold til, at en ministers besvarelse af folketingsspørgsmål tjener til at oplyse Folketinget, der i sit arbejde som lovgivende magt og som kontrolorgan i forhold til regeringen mv. er afhængig af at kunne få de nødvendige oplysninger gennem vedkommende minister. Det er således af afgørende betydning for Folketingets funktion som kontrolorgan, at en minister giver Folketinget retvisende og fyldestgørende oplysninger.

Af kommissionens redegørelse i kapitel 11, afsnit 11.6.1.2, fremgår endvidere, at der ikke i litteraturen eller praksis er sikre holdepunkter for at sidestille kravene til ministres og embedsværkets sagsoplysning i forbindelse med besvarelse af folketingsspørgsmål med de krav til sagsoplysning, der følger af det forvaltningsretlige officialprincip. Omvendt er det særdeles svært at begrunde – når der henses til de overordnede hensyn til lovmæssig forvaltning, den parlamentariske proces og pligten til at give retvisende og fyldestgørende svar – hvorfor den undersøgelsespligt, der følger af officialprincippet, ikke også gælder i relation til den del af forvaltningens virksomhed, der vedrører afgivelse af oplysninger til Folketinget. Det må derfor antages, at embedsværket er forpligtet til at foretage en *forsvarlig* sagsoplysning i forbindelse med afgivelse af oplysninger til Folketinget.

Efter kommissionens opfattelse indebærer dette, at alle relevante oplysninger, som et ministerium umiddelbart råder over, altid vil skulle indgå i besvarelsesgrundlaget, ligesom der – afhængigt af spørgsmålets karakter – kan være anledning til at indhente oplysninger udefra. I situationer, hvor det er nærliggende, at yderligere sagsoplysning kan bidrage til at sikre et retvisende og fyldestgørende svar til Folketinget, eksempelvis fordi der har været konkret anledning for embedsværket til at foretage undersøgelser, må embedsværket antages at være forpligtet til at foretage en sådan sagsoplysning. Det er efter kommissionens opfattelse endvidere en naturlig konsekvens af forpligtelsen til at sikre et retvisende og fyldestgørende grundlag for det parlamentariske arbejde, at embedsfolk eller ministre ikke kan holde sig i bevidst uvidenhed om tilgængelige oplysninger, som kunne være relevante for besvarelsen af et folketingsspørgsmål.

Det er på baggrund heraf kommissionens vurdering, at der i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål nr. 445 og 446 kan rejses kritik af Christian Hesthaven som følge af, at han bevidst ”lukkede ned” for Lykke Sørensen i et tilfælde, hvor han i hvert fald burde have været klar over, at Lykke Sørensen var i besiddelse af oplysninger, som hun mente var relevante at viderebringe til ham. Christian Hesthaven må have været klar over, at der herved var en risiko for, at Folketinget modtog urigtige eller ufyldstgørende svar på folketingsspørgsmål i en væsentlig sag. Efter kommissionens opfattelse er der imidlertid næppe fuldt tilstrækkeligt grundlag for at karakterisere dette enkeltstående forhold som en tjenesteforseelse af en sådan grovhed, at det

bør give anledning til disciplinærfølgning. Der henvises til kommissionens redegørelse i kapitel 12, afsnit 12.5.

10.5.2. Embedsfolk fra Udlændingestyrelsen

De følgende afsnit omhandler ansvarsvurderingerne af Lene Linnea Vejrum, Ditte Kruse Dankert og Tanja Franck.

10.5.2.1. Administrationen af ordningen

Som anført i bl.a. afsnit 10.2 har kommissionen fundet, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 til Udlændingestyrelsen var *klart* ulovlig.

Embedsfolks individuelle lydighedspligt ophører i en situation, hvor opfyldelsen heraf er klart ulovlig, ligesom der for den enkelte embedsmand indtræder en forpligtelse til at advare, sige fra, undlade at efterkomme ordren og til at søge den ulovlige tilstand bragt til ophør. Såfremt en embedsmand i en sådan situation ikke tager skridt hertil, optræder embedsmanden i strid med de pligter, der gælder for embedsværket, jf. kapitel 11, afsnit 11.4.

Kommissionen har lagt til grund, at hverken **Lene Linnea Vejrum** eller **Ditte Kruse Dankert** advarede deres overordnede eller sagde klart fra over for den klart ulovlige instruks af 10. februar 2016. I stedet iværksatte de på baggrund af instruksen en ulovlig administration, der indebar intensive indgreb i en sårbar persongruppes grundlæggende rettigheder og ligeledes indebar en risiko for, at adskillelserne kunne medføre alvorlige skadevirkninger for de berørte personer. De undlod desuden begge også efterfølgende at bringe den ulovlige tilstand til ophør. De burde i stedet have advaret og sagt klart fra i forbindelse med modtagelsen af instruksen den 10. februar 2016, ligesom de i den efterfølgende periode burde have sikret sig, at administrationen skete i overensstemmelse med dansk ret, nærmere bestemt grundlæggende forvaltningsretlige regler og Menneskerettighedskonventionen. De burde endvidere begge have taget skridt til straks at genoptage behandlingen af de sager, hvor der var foretaget adskillelse på et helt utilstrækkeligt grundlag, da departementet – navnlig ved mailen af 18. marts 2016 – tilkendegav, at der kunne gøres undtagelser til ordningen.

Ved vurderingen af deres ansvar har kommissionen udtalt, at der er forhold, som taler i formildende retning, og som bør tillægges betydelig vægt. Det er

således ved vurderingen tillagt betydeligt vægt bl.a., at de var sat i en særdeles vanskelig situation, hvor presset fra departementet var stort. Kommissionen har endvidere lagt vægt på, at de gjorde visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør ved navnlig at fremfinde og forelægge fem sager for departementet med henblik på bl.a., at departementet skulle ændre instruks, hvilket også skete.

Deres bestræbelser på at lovliggøre situationen var imidlertid helt utilstrækkelige i forhold til det, der var påkrævet i situationen, hvor styrelsen samtidig iværksatte adskillelserne i de øvrige sager.

For Ditte Kruse Dankerts vedkommende har kommissionen tillige tillagt det vægt, at de dispositioner, hun foretog i denne periode, skete efter drøftelse med hendes overordnede i styrelsen, Lene Linnea Vejrum, som i første række stod for styringen af de initiativer, styrelsen foretog, og at Ditte Kruse Dankert på grund af ferieafholdelse ikke var direkte involveret i administrationen i en meget afgørende fase (perioden fra den 12. til den 22. februar 2016).

Efter en samlet vurdering har kommissionen fundet, at tilsidesættelsen af deres tjenstlige pligter i anledning af modtagelsen af instruks og den efterfølgende administration af ordningen udgør forseelser af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert draget til ansvar. Der henvises til kommissionens redegørelse i kapitel 12, herunder afsnit 12.12.5 og 12.14.5, hvoraf fremgår bl.a., at kommissionen i denne vurdering ikke har ladet det indgå, at der er gået lang tid, siden forholdene blev begået. Den eventuelle betydning heraf må herefter vurderes af den myndighed, der skal tage stilling til, om der skal ske disciplinærfølgning eller pålægges en ansættelsesretlig reaktion i anledning af sagen.

For så vidt angår **Tanja Franck**, der tiltrådte som direktør i styrelsen den 1. april 2016, har kommissionen fundet, at der er visse forhold i forbindelse med administrationen af de omhandlede sager, der giver anledning til kritik, men at forholdene ikke har en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Tanja Franck draget til ansvar.

10.5.2.2. Oplysningen af Folketinget og Folketingets Ombudsmand

Offentligt ansatte er underlagt et almindeligt princip om sandhedspflicht, ligesom det er en almindelig regel, at embedsværket heller ikke må medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende, jf. kapitel 11, afsnit 11.6.

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.6, udtalt, at der i anledning af sagen blev givet Folketinget en række oplysninger, som efter kommissionens opfattelse er urigtige eller vildledende i forhold til det hændelsesforløb, som kommissionen har lagt til grund.

Om oplysningen af Folketingets Ombudsmand har kommissionen sammenfattende lagt til grund (kapitel 7, afsnit 7.5) bl.a., at der er dokumenter, som ikke blev givet til ombudsmanden, hvilke dokumenter var åbenbart relevante for ombudsmandens undersøgelse, at udlændingemyndighedernes oplysninger i sagen til Folketingets Ombudsmand derfor har været utilstrækkelige, at der – ud over Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 – imidlertid ikke er sikre holdepunkter for at konkludere, at styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger for ombudsmanden, at der ikke er holdepunkter for at konkludere, at styrelsen forud for den 22. juni 2017 bevidst har tilbageholdt oplysninger om Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016, og at i hvert fald Tanja Franck, Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert var klar over mailens eksistens og indholdet heraf den 22. juni 2017.

Herudover har kommissionen lagt til grund, at Udlændingestyrelsen i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand.

Kommissionen har fundet, at **Lene Linnea Vejrum** og **Ditte Kruse Dankert** i flere tilfælde har tilsidesat sandhedspflichten. De har således begge ved besvarelsen af bl.a. udvalsspørgsmål nr. 809 medvirket til at give urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget, hvilket bl.a. har bidraget til at tegne et vildledende billede af administrationen af ordningen, ligesom de begge enten deltog i udformningen af en urigtig eller vildledende beskrivelse af hændelsesforløbet over for ombudsmanden eller ikke udfoldede tilstrækkelige bestræbelser på at hindre afgivelsen af de vildledende oplysninger til ombudsmanden. For Lene Linnea Vejrum vedkommende har kommissionen endvidere fundet, at hun har undladt at gøre noget for at sikre sig, at Folketinget ikke i

den supplerende besvarelse i juni 2017 af spørgsmål nr. 856 modtog urigtige oplysninger, ligesom hun har undladt at sikre, at Folketingets Ombudsmand modtog Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016.

Kommissionen har fundet, at både Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankerts tilsidesættelse af sandhedsplichten er af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger dem draget til ansvar.

For så vidt angår **Tanja Franck** har kommissionen vurderet, at hun i relation til sin deltagelse i den supplerende besvarelse i juni 2017 af spørgsmål nr. 856 og den manglende oversendelse af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 til ombudsmanden har handlet i strid med de pligter, der gælder for embedsværket. I begge tilfælde ses forholdene at bero på, at Tanja Franck har udøvet et alvorligt fejlskøn.

Efter kommissionens opfattelse er der næppe fuldt tilstrækkeligt grundlag for at karakterisere tjenesteforseelserne som værende af en sådan grovhed, at det bør give anledning til at pålægge Tanja Franck, der ikke længere er direktør i Udlændingestyrelsen, et disciplinært ansvar. Der henvises til kommissionens redegørelse i kapitel 12, afsnit 12.11.3 og 12.11.4.

KAPITEL 11

Reglerne om offentligt ansattes ansvar

Offentligt ansatte, der tilsidesætter deres pligter, kan blive mødt af strafferetlige sanktioner eller et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar.¹ Det gælder alle typer af embedsfolk, dvs. tjenestemænd, overenskomstansatte og ansatte på individuel kontrakt mv.

Efter kommissoriet skal kommissionen foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. Som nævnt i beretningens kapitel 6, afsnit 6.5, gælder det dog ikke spørgsmål om ministres ansvar. Dette indebærer, at kommissionen vil udtale sig om, hvorvidt embedsfolk må antages at have begået fejl eller forsømmelser, som kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført.

Dette kapitel indeholder en gennemgang af det retskildemæssige grundlag for kommissionens ansvarsvurderinger.

Kapitlet er opbygget på den måde, at afsnit 11.1 indeholder en redegørelse for, hvilke pligter der generelt gælder for embedsværket. Afsnit 11.2 til 11.4 beskriver nærmere nogle af disse centrale pligter, herunder lovlighedspligten, loyalitetspligten, pligten til at handle inden for rammerne af almindelig faglighed, lydighedspligten og advarselspligten. I afsnit 11.5 beskrives overordnede tilsynspligt, herunder overordnede myndigheders pligt til at føre tilsyn med underordnede myndigheder. Den sandhedspligt, som påhviler embedsværket, er nærmere beskrevet i afsnit 11.6, som også indeholder en redegørelse for embedsværkets ansvar

¹ I det følgende omtales det disciplinære eller tilsvarende ansættelsesretlige ansvar under ét som disciplinært ansvar.

i forbindelse med en ministers afgivelse af oplysninger til Folketinget. Reglerne om det strafferetlige og disciplinære ansvar for embedsfolk er beskrevet i afsnit 11.7.

11.1. Generelt om embedsværkets pligter

For at kunne afgøre, om en embedsmand har overtrådt sine pligter og dermed har pådraget sig et ansvar – strafferetligt eller ansættelsesretligt – er det nødvendigt at fastslå, hvilke pligter der faktisk påhviler embedsværket.

Embedsværkets pligter er flere gange blevet systematisk beskrevet. I 1993 udgav en DJØF-arbejdsgruppe under ledelse af Lars Nordskov Nielsen en omfattende publikation om fagligt etiske principper i den offentlige forvaltning.² I 2001 afgav Justitsministeriet en redegørelse til Folketinget om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Redegørelsen blev efterfølgende taget til efterretning af Folketinget.³ I 2004 kom betænkning nr. 1443 om samme emne.⁴

I 2015 fremkom Finansministeriet med en opdateret fremstilling af syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen vedrørende rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, det såkaldte Kodex VII.⁵ Der er ikke tale om nye pligter, men derimod om en let tilgængelig fremstilling af de pligter, der allerede var gældende for embedsfolk.⁶ Kodex VII bygger således på en række af de tidligere fremstillinger om embedsfolks arbejde og pligter.⁷ Herudover findes der en vejledning udarbejdet af Moderniseringsstyrelsen, KL og Danske Regio-

2 DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993).

3 Redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, Folketingstidende 2001-02, 1. samling.

4 Betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand.

5 Se nærmere om Kodex VII i Steen Bønsing, Embedsmænds pligter – en kommentar til "Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen", i UfR 2016B.33, og Jens Teilberg Søndergaard og Barbara Bertelsen, Kodex VII – overvejelser om pligternes grundlag og konsekvenser ved overtrædelse af dem, i Børge Dahl m.fl., Festskrift til Jens Peter Christensen (2016), side 497 ff.

6 Om baggrunden for udviklingen op til Kodex VII henvises i øvrigt til Beretning afgivet af Statsløsekommissionen (2015), afsnit 3.1.1.6.

7 Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 6, hvor der henvises til bl.a. betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993) samt juridisk litteratur.

ner om ”God adfærd i det offentlige”, der senest er udkommet i december 2017, ligesom emnet er behandlet i den juridiske litteratur.⁸

Kodex VII blev udgivet efter Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd,⁹ hvori det blev konkluderet bl.a., at der, selv om embedsværket i almindelighed synes at agere i overensstemmelse med reglerne og normerne, var behov for at øge det konkrete kendskab til normerne og at indarbejde dem i embedsværkets værdier og kultur.

De syv pligter er beskrevet i Kodex VII under overskrifterne lovlighed, sandhed og faglighed, udvikling og samarbejde, ansvar og ledelse, åbenhed om fejl samt partipolitisk neutralitet. I Kodex VII hedder det bl.a.:

”SYV CENTRALE PLIGTER

Embedsmænd i centraladministrationen skal professionelt og loyalt rådgive og bistå regeringen og dens ministre inden for lovgivningens rammer.

For at løse denne opgave må en god embedsmand have en række kompetencer, som er afgørende for, at rådgivningen og bistanden er af høj kvalitet. Det drejer sig bl.a. om faglig indsigt, evne til at formulere sig, interesse for samfundsforhold, forståelse for politiske beslutningsprocesser, forståelse for politisk kommunikation, evne til at tænke nyt og kreativt, en god dømmekraft og evne til at yde en rådgivning, der omfatter både med- og modspil.

En embedsmand skal også overholde en række pligter, som bl.a. følger af grundlæggende retlige normer i vores statsforfatningsret.

8 Se bl.a. andre Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave (2020), Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave (2019), Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 8. udgave (2019), Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets rolle, 1. udgave (2002), Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling, 1. udgave (1998), og Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997).

9 Bo Smith-udvalgets rapport, Embedsmanden i det moderne folkestyre (2015), side 240 og 248-249.

Syv af disse pligter er her formuleret i et kodeks under overskrifterne:

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Udvikling og samarbejde
5. Ansvar og ledelse
6. Åbenhed om fejl
7. Partipolitisk neutralitet

Overholdelsen af disse pligter er afgørende for kvaliteten af det arbejde, der udføres i centraladministrationen. Og dermed også afgørende for, at embedsmændenes arbejde opfattes som troværdigt af ministre, Folketinget, pressen og borgerne. Regeringen og ministre skal have tillid til den rådgivning og bistand, de får. Folketinget skal have tillid til, at de forslag, som ministeren fremlægger, lever op til høje faglige standarder, og til at alle oplysninger er rigtige. Overholdelsen af pligterne er også vigtig for den kontrol, som udøves af Rigsrevisionen og af Folketingets Ombudsmand, og naturligvis også for tilliden hos den enkelte borger.

Alle embedsmænd skal derfor i deres daglige arbejde kende og overholde de centrale pligter.

De syv pligter er her beskrevet i et kodeks, som skal give en enkel og overskuelig fremstilling af deres indhold. Kodekset er ikke en detaljeret vejledning, der beskriver embedsmænds pligter i alle situationer og i alle detaljer, men skal tjene som en generel rettesnor.

Kodeksets syv pligter gælder for alle embedsmænd i ministerier og styrelser, uanset hvilke opgaver de udfører. I beskrivelsen af pligterne er der imidlertid sat særlig fokus på de opgaver, som embedsmænd udfører i samspil med ministeren, dvs. på embedsmænds rådgivning og bistand til ministeren. Fokus er således ikke på f.eks. de mange forvaltnings- og tilsynsopgaver, som ministerierne og især deres styrelser løser, og heller ikke på driften af statslige myndigheder, institutioner og virksomheder.

Pligterne i kodekset er formuleret, så de primært retter sig til den enkelte embedsmand. I centraladministrationen udføres de fleste opgaver i et samarbejde mellem flere medarbejdere og i en løbende dialog mellem medarbejdere og chefer og mellem chefer indbyrdes. Kodekets pligter skal – uanset, hvilke samarbejdsformer der anvendes – efterleves af den enkelte embedsmand.

Kodekset bygger som nævnt bl.a. på grundlæggende principper for vores demokratiske styreform.

Det politiske ansvar, som ministeren har over for Folketinget, og det retlige ansvar, som gælder for ministeren efter ministeransvarlighedsloven og lovgivningen i øvrigt, indebærer en række afledte pligter for embedsmændene. Både for, hvordan embedsmænd handler i relation til ministeren, så denne får bistand til at leve op til sit ansvar, og for hvordan embedsmænd selv handler, idet de altid handler på ministerens vegne.

To af de afgørende pligter er her: Overholdelse af lovgivningen og af sandhedspligten. Embedsmænd vil i deres daglige arbejde sjældent komme i situationer, hvor der opstår problemer med de to pligter. Det er ikke desto mindre vigtigt at erindre om pligterne om lovlighed og sandhed.

Det er samtidigt et grundlæggende princip i centraladministrationen, at embedsmænd skal udøve faglighed i deres bistand og rådgivning. De skal bidrage til at sikre et fagligt grundlag for de politiske beslutninger og rådgive ministeren professionelt om f.eks. politiske forhandlinger og politiske udmeldinger.

Embedsmænd skal endvidere bl.a. have evne og vilje til nytænkning i forhold til politiske ønsker fra ministeren, være opmærksomme på forhold på deres ansvarsområde, som kan forbedres, og skal samarbejde med de relevante parter i andre ministerier og eksternt.

I deres rådgivning og bistand skal embedsmænd være partipolitisk neutrale, så det sikres, at senere regeringer og ministre kan have tillid til, at de kan lade sig rådgive af de samme embedsmænd.

Kodekset omfatter kun nogle af de centrale pligter

Kodekset omhandler de mest centrale pligter i det arbejde, som embedsmænd i centraladministrationen udfører i samspil med deres minister. Det har fokus på pligter i relation til rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Kodekset er ikke udtømmende. Således er mange forvaltningsretslige normer ikke omtalt i kodekset, herunder de principper om god forvaltningsskik, som f.eks. skal overholdes i relation til borgere, virksomheder, organisationer mv.

...”

Kommissionen vil i de følgende afsnit redegøre nærmere for nogle af de centrale pligter, der gælder for embedsværket. Disse følger dels af lovgivningen, dels af uskrevne normer.

11.2. Lovlighedspligten (kravet om lovlighed)

Tjenestemandsløven indeholder følgende bestemmelse:¹⁰

”§ 10. Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.”

Bestemmelsen indeholder ikke en nærmere beskrivelse af, hvori en tjenestemand's pligter består, men der kan i et vist omfang udledes noget nærmere herom af bestemmelsens forhistorie. Den tjenestemandsløve, der var gældende indtil 1969 (lov nr. 154 af 7. juni 1958 om lønninger og pensioner m.v. til statens tjenestemænd), indeholdt således følgende bestemmelse:

10 Afsnittet om pligten til at overholde gældende ret er baseret på navnlig Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 48 og 667-696, Tibetkommissionens beretning (2017), side 411-422, Statsløsekommissionens beretning (2015), side 183-202, Skattesagskommissionens beretning (2014), side 90-92, og Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 292-312.

”§ 3 ...

stk. 2. Tjenestemanden er endvidere ved udførelsen af sine tjenestehandlinger pligtig at påse overholdelsen af den gældende lovgivning og andre for vedkommende forhold givne forskrifter.”

Denne bestemmelse blev udeladt ved gennemførelse af den gældende tjenestemandsslov, bl.a. fordi bestemmelsen blev anset for overflødig, idet forpligtelsen til at påse overholdelsen af gældende ret måtte ”anses for at være en bestanddel af de for hans egen stilling gældende regler”. I betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand er pligten beskrevet således, at der gælder ”den selvfølgeligelige grænse for embedsværkets rådgivning og bistand, at den skal ske inden for rammerne af gældende ret.”

Lovlighedspligten påhviler tillige embedsfolk ansat på overenskomst og individuel kontrakt mv. Der kan i den forbindelse henvises til bestemmelserne i straffelovens §§ 156 og 157 om embedsmandsansvar, der gælder for alle embedsfolk uanset ansættelsesform, og som er sålydende:

”§ 156. Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører, eller at efterkomme lovlig tjenstlig befaling, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Uden for foranstående bestemmelse falder hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg.

Stk. 2. Begås overtrædelsen af en person i en ledende stilling, kan straffen stige til fængsel indtil 1 år.

§ 157. Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører, straffes den pågældende med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Uden for foranstående bestemmelse falder hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg.

Stk. 2. Begås overtrædelsen af en person i en ledende stilling, kan straffen stige til fængsel indtil 1 år.”

Disse to bestemmelsers centrale indhold er, at embedsmanden skal respektere de pligter, som tjenesten medfører. Som det er tilfældet med tjenestemandsslovens § 10, bidrager bestemmelserne imidlertid ikke til at belyse, hvori de

nævnte pligter består, bortset fra at det i § 156 præciseres, at en lovlig tjenestebefaling skal efterkommes.

Det antages i almindelighed, at de tjenesteplichter, der gælder for tjenstemandsansatte, tillige gælder for overenskomstansatte i tilsvarende stillinger.¹¹ For overenskomstansatte kan disciplinære sanktioner være reguleret i overenskomsterne. I øvrigt må grundlaget herfor findes i individuelle kontrakter og forvaltningens ledelsesret som arbejdsgiver. Disciplinære sanktioner anvendes typisk i tilfælde, hvor en overenskomstansatts tilsidesættelse af tjenstlige pligter svarer til, hvad der ville udgøre en tjensteforseelse for en tjenstemand.¹²

Hertil kommer, at det i den arbejdspligt, som alle embedsfolk har, antages at være indeholdt, at arbejdet skal udføres under overholdelse af gældende regler og tjenstebefalinger. Dette må i øvrigt også følge af forholdets natur.¹³

Tjenstemandsansættelse, der er særligt reguleret i tjenstemandsloven, er ikke længere den fremherskende ansættelsesform i staten, og flere af de embedsfolk, som kommissionen foretager ansvarsvurderinger af, er da heller ikke ansat som tjenstemænd.

På den baggrund vil kommissionen i det følgende behandle spørgsmålet om embedsværkets generelle pligter under ét, således at beskrivelsen – medmindre andet fremgår – omfatter såvel tjenstemandsansatte embedsfolk og embedsfolk ansat på overenskomstvilkår, individuel kontrakt mv.

I Kodex VII er det om pligten til lovlighed anført bl.a., at det er grundlæggende i en retsstat, at gældende ret overholdes, og at al rådgivning til ministre derfor skal ske inden for rammerne af gældende ret, herunder EU-retten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ("Menneskerettighedskonventionen").¹⁴

11 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave (2019), side 116 ff., og Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 251.

12 Skattesagskommissionens beretning (2014), side 91.

13 Statsløsekommissionens beretning (2015), side 185.

14 Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 20-22.

Ifølge Kodex VII medfører pligten til lovlighed følgende:¹⁵

”...

- Embedsmænd skal sikre sig, at lovforslag, som ministeren fremsætter for Folketinget, ikke strider mod grundloven.
- Embedsmænd skal sikre sig, at lovforslag, som ministeren fremsætter for Folketinget, ikke strider mod Danmarks internationale retlige forpligtelser, herunder EU-retten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Hvis en regering i en særlig situation vælger den principielle beslutning at fremsætte lovforslag, der strider herimod, skal det klart fremgå af lovforslaget.
- Embedsmænd skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes i ministeriet, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de gældende forvaltningsretlige regler.
- Embedsmænd skal være bevidste om, hvornår ministeren handler som forvaltningschef – f.eks. i forbindelse med konkrete forvaltningsafgørelser - idet der gælder et særligt retligt grundlag herfor. Der gælder bl.a. grundlæggende forvaltningsretlige regler om habilitet og forbud mod usaglig forskelsbehandling.
- Embedsmænd må ikke rådgive på en måde, som indebærer, at der handles i strid med gældende ret. Og de skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med gældende ret.
- Hvis ministeren eller en overordnet giver en ordre til en handling, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at handlingen er ulovlig
...”

Det anføres om pligten til lovlighed endvidere, at i tilfælde, hvor juraen ikke er klar og entydig, er det afgørende, at man over for ministeren redegør for over-

15 Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 21-22.

vejelserne bag den fortolkning af bestemmelsen, som man lægger til grund, jf. tillige afsnit 11.4 om lydighedspligt og advarselspligt.¹⁶

En embedsmand har således pligt til at overholde gældende ret, som denne kan forventes anvendt af domstolene ved efterprøvelse af forvaltningen efter grundlovens § 63. Det betyder, at såvel den lovgivning, der gælder for embedsmandens arbejdsområde, almindelige uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om f.eks. skønsudøvelse og regler om sagsbehandling skal overholdes, ligesom interne regler og konkrete tjenestebefalinger skal efterleves. Tilsvarende gælder for de internationale forpligtelser, der er gennemført i dansk ret, herunder Menneskerettighedskonventionen, der er inkorporeret i dansk ret ved lov. Embedsværket er også i øvrigt i almindelighed forpligtet til at overholde de internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt, selvom de pågældende konventioner ikke er inkorporeret i dansk ret. Dette hænger sammen med, at der gælder en formodning om, at lovgivningsmagten ikke har haft til hensigt at krænke Danmarks folkeretlige forpligtelser. Så længe lovgivningsmagten ikke udtrykkeligt har tilkendegivet andet i eksempelvis en lov eller dennes forarbejder, vil embedsværket derfor skulle påse, at internationale konventioner overholdes.

Til gældende retsregler hører som nævnt også visse uskrevne regler. Blandt de uskrevne regler, som embedsfolk er forpligtet til at overholde, kan nævnes grundsætningen om saglige hensyn, hvorefter forvaltningen ikke må forfølge usaglige eller uvedkommende hensyn. En anden uskreven regel er officialprincippet (undersøgelsesprincippet), der indebærer, at en person, som udøver offentlig forvaltningsvirksomhed, er forpligtet til at foretage tilstrækkelige undersøgelser, inden der træffes beslutninger eller afgørelser eller gives rådgivning og vejledning.

Det er et særligt spørgsmål, om embedsfolk tillige har pligt til at overholde uskrevne normer eller regler for, hvad der må anses for "god forvaltningsskik". Der er tale om en standard, hvis indhold først og fremmest er udviklet af Folketingets Ombudsmand, og som ikke har karakter af gældende ret i traditionel forstand, men alligevel er af normerende betydning for forvaltningens virksomhed.¹⁷ Der gælder derfor normalt en pligt for embedsfolk til

16 Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 21-22.

17 Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 48 og 667-696.

at overholde god forvaltningsskik, hvis indholdet heraf kan fastlægges med rimelig sikkerhed. Dette skal ses i sammenhæng med lydighedspligten, som omtales neden for i afsnit 11.4, idet det må forudsættes, at den pågældende forvaltningsmyndigheds ledelse ønsker god forvaltningsskik overholdt, medmindre det modsatte kan dokumenteres. En manglende overholdelse af god forvaltningsskik kan derfor anses for en tilsidesættelse af ledelsens implicite tjenestebefaling.

11.3. Loyalitetspligt og faglighed

Ligesom ansatte i private virksomheder har embedsfolk en loyalitetspligt over for arbejdsgiveren. Loyalitetspligten indebærer, at også hvor en embedsmand arbejder på egen hånd, skal hun eller han handle, herunder træffe afgørelser, i overensstemmelse med ledelsens synspunkter. Er disse ikke kendt, f.eks. fordi der ikke foreligger tjenestebefalinger eller praksis på området, antages det, at embedsmanden har pligt til at skaffe sig viden om ledelsens synspunkter.¹⁸

Embedsmanden skal ikke alene være loyal over for myndighedens interesser og målsætninger, men også i vidt omfang over for ledelsen som sådan. Dette indebærer bl.a., at vedkommende ved henvendelser til andre myndigheder i almindelighed skal følge den tjenstlige vej, dvs. at de pågældende henvendelser i mange tilfælde vil skulle gå gennem ansættelsesstedets ledelse.

I Kodex VII er loyalitetspligten kommet til udtryk på følgende måde:¹⁹

”Embedsmænd skal medvirke til, at ministerens beslutninger bliver ført ud i livet. Det er en del af deres generelle loyalitetspligt over for deres minister. Det betyder ikke kun, at ministerens beslutninger skal omsættes i ændrede regler eller anvendelse af midler til bestemte formål. Embedsmænd skal også medvirke til, at beslutningerne fører til reelle forandringer. Og de skal følge, om den førte politik får den ønskede virkning.

...

18 Afsnittet om loyalitet og faglighed er baseret på navnlig Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave (2019), side 32 ff.

19 Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 40 f.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd skal udvise ansvarlighed og samarbejdsvilje i forbindelse med de opgaver, de skal udføre.
- Embedsmænd skal medvirke til, at ministerens og regeringens beslutninger bliver implementeret, og skal generelt følge, om de får den ønskede virkning.”

Loyalitetspligten er ikke ubegrænset, og i visse tilfælde må den vige. Embedsfolk må således ikke i deres bistand til regeringen eller ministeren mv. gå ud over de grænser, som professionsnormer sætter. Det antages således, at eksempelvis en jurist eller økonom i en – intern eller ekstern – argumentation, der knytter sig til og udgør en del af en bistand til ministeren mv., ikke må gå ud over, hvad fagfæller kan acceptere som fagligt forsvarligt, også selv om den pågældende jurist eller økonom er uenig i argumentationen.

I Kodex VII hedder det om embedsfolks pligt til at handle inden for rammerne af almindelig faglighed bl.a.:²⁰

”PLIGTEN BETYDER

...

Embedsmænds rådgivning og bistand til ministeren skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed, så ministeren, Folketinget og andre kan have tillid til kvaliteten af deres arbejde.

Pligten til faglighed gælder alle former for vurderinger baseret på professionel indsigt i faktiske forhold og sammenhænge.

Embedsmænds faglige rådgivning og bistand skal holde sig inden for de faglige standarder, der er almindeligt anerkendte inden for det pågældende område. På nogle områder vil der blandt forskere og andre sagkyndige være klare faglige standarder for, hvad der er rigtigt og forkert, og som den faglige rådgivning også skal leve op til. På andre områder

20 Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 30 ff.

vil rammerne for almindelig faglighed være bredere, og nogle områder kan være præget af uklare eller modstridende faglige standarder.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd skal informere og rådgive ministeren om det relevante faglige grundlag i forbindelse med ministerens beslutninger om f.eks. et nyt politisk initiativ eller en forvaltningsafgørelse.
- Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag leve op til de almindelige faglige standarder for analyser og vurderinger vedrørende f.eks. retlige spørgsmål, økonomiske forhold, sundhedsmæssige forhold og miljøforhold.
- Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag for f.eks. politiske beslutninger og besvarelser lade sig lede af, hvad de anser for fagligt rigtigt. Sammen med denne faglige bistand og rådgivning yder embedsmænd politisk/taktisk rådgivning om, hvordan ministeren bedst får besluttet, præsenteret og gennemført sin og regeringens politik.
- Embedsmænd kan bistå en minister med at udforme rent politisk funderede svar på f.eks. et forslag fra oppositionen, men må ikke medvirke til, at rent politisk funderede svar får et falsk fagligt skær.
- Embedsmænd må ikke medvirke til, at faglige analyser og vurderinger anvendes til at fremstille en politisk besluttet løsning som den eneste fagligt velbegrundede, hvis der reelt er flere fagligt velbegrundede løsningsmuligheder.”

Loyalitetspligten viger også for hensynet til de offentligt ansattes ytringsfrihed, dog således at loyalitetspligten medvirker til at begrænse ytringsfriheden for den, der som led i sit arbejde har været eller er aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces.

11.4. Lydighedspligt og advarselspligt

Hvis en forvaltningsmyndighed skal fungere effektivt, er det normalt en forudsætning, at alle medarbejdere trækker i samme retning og indretter sig efter ledelsens ønsker. Af den grund er embedsfolk omfattet af en lydighedspligt, dvs. at de skal efterkomme de overordnede tilkendegivelser, herunder tjenestebefalinger.²¹ Dette følger af ledelsesretten og instruktionsbeføjelsen.

Det er i den forbindelse relevant at fremhæve, at "tjenestebefaling" i den forvaltningsretlige litteratur er defineret som "retsakter, der kan karakteriseres som forvaltningsinterne instrukser", ligesom tjenestebefalinger i litteraturen også benævnes "direktiver", "instrukser", "meddelelser" eller "ordrer". Tjenestebefalinger kan være af generel eller konkret karakter og kan indholdsmæssigt vedrøre både formelle og materielle spørgsmål. De kan afgives skriftligt eller mundtlig, og hjemlen til at udstede tjenestebefalinger findes i over- og underordningsforholdet.²²

Forpligtelsen for embedsværket til som udgangspunkt at efterleve ledelsens tilkendegivelser gælder alle typer heraf, uanset hvordan tilkendegivelserne benævnes. Eksempelvis anførte forhørsledelsen i Tamilsagen, at sagen vedrørte spørgsmålet om tjenstligt ansvar for undladelse af at gribe ind over for en "ulovlig beslutning, der er truffet af en minister".²³ Det afgørende for vurderingen af embedsværkets pligter, herunder lydighedspligten og advarselspligten, er således ikke valget af terminologi, men om en (bindende) tilkendegivelse fra en overordnet om behandlingen af en sag eller administrationen af et sagskompleks *indholdsmæssigt* er lovlig eller ulovlig. Når kommissionen i det følgende skriver "tjenestebefaling," "beslutning" eller lignende, skal det ses i lyset heraf.

21 Afsnittet om lydigheds- og underretningspligten er baseret på navnlig Karsten Revsbech, *Forvaltningspersonalet*, 4. udgave (2019), side 37 ff., Jens Kristiansen i Niels Fenger (red.), *Forvaltningsret*, 1. udgave (2018), side 191 ff., Bo Smith-udvalgets rapport, *Embedsmanden i det moderne folkestyre* (2015), side 143 ff., og Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*, 1. udgave (2002), side 292.

22 Jon Andersen, *Socialforvaltningsret*, 7. udgave (2019), side 40-42 og 290, Karsten Revsbech m.fl., *Forvaltningsret, Almindelige Emner*, 6. udgave (2016), side 95-96, og Poul Andersen, *Dansk Forvaltningsret*, 5. udgave (1965), side 489.

23 Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen afgivet den 14. november 1995, side 50 f. I *Statsløsekommissionens beretning* (2015), side 2804, henvises der ligeledes til ministerens "beslutning".

Lydighedspligten kommer til udtryk i straffelovens § 156, hvoraf fremgår, at "[n]år nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører, eller at efterkomme lovlige tjenstlige befaling, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder".

I Kodex VII er lydighedspligten udtrykt på følgende måde:²⁴

"Embedsmænd i centraladministrationen er ansat i departementer og styrelser, hvor der er en ansvarsfordeling og et bestemt over-/underordningsforhold mellem chefer og de andre ansatte.

Det daglige arbejde vil normalt blive udført i et uformelt samarbejde mellem de ansatte, hvor man drøfter, hvorledes opgaverne skal løses. I tilfælde af, at der er forskellige synspunkter, træffer den overordnede en beslutning, som de ansatte skal følge. De ansatte har som hovedregel en lydighedspligt over for den myndighed, de er ansat i, som indebærer, at de skal efterleve en ordre fra deres overordnede. Det følger af de almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelser."

Så længe en tjenestebefaling er lovlige, går hensynet til den overordnede bestemmelsesret og hensynet til retsstatens krav om lovlige forvaltning hånd i hånd, og embedsmandens retsstilling efterlader ingen tvivl: Embedsmanden har både ret og pligt til at efterkomme den lovlige tjenestebefaling.

Lydighedspligten er imidlertid ikke ubegrænset. Hvis en tjenestebefaling er ulovlig, står to hovedhensyn over for hinanden, og der må ske en afvejning. På den ene side står det hensyn til forvaltningens effektivitet, som begrunder lydighedspligten. På den anden side står hensynet til det retsstatslige krav om lovmæssig forvaltning.²⁵

Såfremt en embedsmand bliver bekendt med en ulovlig tjenestebefaling, opstår spørgsmål om, hvilke handle- eller undladelsespligter der påhviler vedkommende, og hvilken fremgangsmåde der bør benyttes. Spørgsmålene

24 Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 40.

25 Bo Smith-udvalgets rapport, Embedsmanden i det moderne folkestyre (2015), side 143 ff., og Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 292.

opstår både, når embedsmanden direkte bliver orienteret om tjenestebefalingen – fordi vedkommende er den direkte adressat, eller fordi en overordnet direkte orienterer vedkommende herom – og når embedsmanden på anden vis bliver bekendt med tjenestebefalingen. Sidstnævnte kan eksempelvis være tilfældet, hvis en højtstående embedsmand som følge af sin personlige involvering i en sag bliver bekendt med, at en overordnet har udstedt en ulovlig tjenestebefaling.

Når kommissionen i det følgende omtaler en ”advarselspligt”, omhandler denne embedsmandens pligt til *internt* i myndigheden at gøre *sin overordnede* bekendt med tjenestebefalingens ulovlighed. Denne pligt, som kommissionen således benævner ”advarselspligten”, er i andre fremstillinger under tiden benævnt som rådgivnings- og/eller underretningspligten. Pligten medfører, at embedsmanden skal informere og rådgive sin chef om de faktiske og juridiske forhold, der gør tjenestebefalingen ulovlig. Rådgivningen skal være baseret på et relevant og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag, jf. kap. 11, afsnit 11.2 (om lovlighedspligten) og afsnit 11.3 (om faglighed).

Det antages normalt, at hvis en tjenestebefaling er *klart ulovlig*, må hensynet til den overordnede bestemmelsesret vige for hensynet til det retsstatslige krav om lovmæssig forvaltning, således at embedsmanden har både ret og pligt til ikke at efterkomme den (sige fra). Det antages dog, at den ansatte – så vidt muligt – først utvetydigt skal advare sin overordnede om den klare ulovlighed med henblik på at få den overordnede til at tilbagekalde den klart ulovlige tjenestebefaling. I sådanne situationer har en embedsmand således en pligt til utvetydigt at advare den overordnede om tjenestebefalingens klare ulovlighed og til at nægte at udføre denne. Er tjenestebefalingen blevet ført ud i livet, påhviler det desuden embedsmanden at søge at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

En tjenestebefaling kan karakteriseres som *klart ulovlig*, hvis der er et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse den for retsstridig. Om en tjenestebefaling er klart ulovlig, må med andre ord bero på, om juraen er klar og entydig, hvilket eksempelvis vil være tilfældet, hvis retsstillingen er utvetydigt slået

fast i retspraksis eller entydigt beskrevet i den juridiske litteratur.²⁶ Vurderingen af, om en tjenestebefaling er klart ulovlig, beror på *objektive* forhold og er uafhængig af den enkelte embedsmands subjektive forhold, herunder eventuelle kendskab til retsgrundlaget.

Er en tjenestebefaling *ulovlig uden at være klart ulovlig*, hvilket dækker den situation, hvor embedsmanden nok mener, at en beslutning er ulovlig, men hvor dette dog er behæftet med en vis tvivl, antages det, at embedsmanden har pligt til at advare ministeren om den mulige ulovlighed. En sådan pligt foreligger allerede, hvis det retlige eller faktiske grundlag for ministerens politik forekommer tvivlsomt. Det er embedsfolkene – navnlig de øverste embedsfolks og helt særligt departementschefens – pligt at informere og rådgive ministeren korrekt og fyldestgørende om de faktiske og juridiske forhold.²⁷ Denne rådgivning kan inden for rammerne af gældende ret have en vis politisk-taktisk karakter. Pligten til at rådgive i overensstemmelse med gældende ret indebærer selvsagt også, at embedsfolk ikke må give ministeren ”gode ideer” til retsbrud.²⁸

Principperne for håndtering af tvivlstilfælde varetager bl.a. følgende to overordnede hensyn: For det første, at det i tvivlstilfælde er den overordnede, der skal afgøre, hvad der er lovligt, og for det andet, at den underordnede embedsmand ikke skal løbe risikoen for at skønne galt med hensyn til, om en tjenestebefaling er lovlig. Sondringen mellem det ulovlige og det klart ulovlige vedrører alene den enkelte embedsmands rettigheder og pligter (det individuelle ansvar), og den har ingen betydning for embedsværkets generelle pligt til altid at handle i overensstemmelse med gældende ret, jf. ovenfor i afsnit 11.2, og til at give en retmæssig og fagligt forsvarlig rådgivning. Sondringen

26 Se om spørgsmålet om, hvorvidt en ordre er (klart) ulovlig, Jens Kristiansen i Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 193, og Jens Peter Christensen i Lars Svenning Andersen m.fl. (red.), Udsyn og fremsyn – en jubilæumsbog om djøfnerne, 1. udgave (2009), side 72 f. I Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2. udgave (2002) anføres det af Kaj Larsen, side 191 f.: ”Om klarhedskriteriet er opfyldt, beror på om ulovligheden efter sædvanlig juridisk metode kan anses for særlig sikker. Det vil den f.eks. være ved fortolkning hvis alle eller de fleste og væsentligste almindeligt anerkendte retskildefaktorer støtter antagelsen om ulovlighed.”

27 Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen afgivet den 14. november 1995, side 53.

28 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave (2019), side 37-40, Niels Fenger og Mette Kryger Gram, Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner, Politica, 48. årgang, nr. 4 (2016), side 398-399, og Statsløsekommissionens beretning (2015), side 189.

er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt en myndighed eller regeringen som sådan handler lovligt.²⁹ Ligeledes er sondringen uden betydning for vurderingen af, hvorvidt den overordnede handler retsstridigt ved at give tjenestebefalingen.³⁰

I Kodex VII udtrykkes det således:³¹

”Det ansvar, som overordnede har i organisationen, kommer også til udtryk, hvis der opstår tvivlsspørgsmål om f.eks. overholdelse af sandhedsplichten eller om faglige spørgsmål. Sådanne tvivlstilfælde afgøres af den overordnede, som samtidig hermed påtager sig det retlige ansvar for, at beslutningerne er rigtige.

...

PLIGTEN MEDFØRER

...

- Embedsmænd skal gøre deres overordnede opmærksom på en tvivl om lovligheden af en handling eller tvivl om faglige spørgsmål eller overholdelse af sandhedsplichten, så den overordnede kan tage stilling hertil. Ved uenighed skal en embedsmand som hovedregel efterleve den overordnedes afgørelse.
- Embedsmænd skal sige fra, hvis det er klart, at en chef giver ordre til ulovlige handlinger eller brud på sandhedsplichten. Hvis chefen fastholder sin ordre, skal embedsmanden underrette chefens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidig med at chefen underrettes herom.”

Fastholdes en tjenestebefaling, der er ulovlig uden at være klart ulovlig, uagtet at embedsmanden har advaret den overordnede/ministeren, skal embedsman-

29 Jens Kristiansen i Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 193, og Niels Fenger og Mette Kryger Gram, Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner, Politica, 48. årgang, nr. 4 (2016), side 394-95 med henvisning til betænkning nr. 1553/2014 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, side 148.

30 Niels Fenger og Mette Kryger Gram, Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner, Politica, 48. årgang, nr. 4 (2016), side 396.

31 Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 40 ff.

den efter almindelig opfattelse adlyde.³² Lydighedsforpligtelsen følger her af ledelsesretten og instruktionsbeføjelsen. I denne situation, hvor der kan være berettiget tvivl om tjenestebefalingens lovlighed, har hensynet til den overordnede bestemmelsesret overvægt i forhold til kravet om lovmæssig forvaltning.³³ Det er den overordnede, som påtager sig risikoen for ansvar, hvis den valgte fremgangsmåde måtte vise sig at være ulovlig.

I forlængelse af, hvad der er anført indledningsvis i dette afsnit, skal det understreges, at advarselspligten gælder i alle typer af situationer, hvor der er tvivl om lovligheden af tilkendegivelser eller handlinger, tvivl om faglige spørgsmål eller tvivl om overholdelse af sandhedspligten, jf. også ovenfor om faglighedspligten (kapitel 11, afsnit 11.3) og det anførte i Kodex VII om, at embedsfolk *”skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med gældende ret”*. Advarselspligten gælder i sådanne tilfælde i hvert fald for de ledende embedsfolk i et ministerium, der har til opgave at rådgive ministeren.

En tjenestebefaling går ikke altid ud på, at der skal foretages en handling. I nogle tilfælde pålægger en klart ulovlig tjenestebefaling den ansatte at forholde sig passiv, således at en sag ikke ekspederes. Også i denne situation har embedsmanden pligt til utvetydigt at advare sin overordnede om den klare ulovlighed med henblik på at få den pågældende tjenestebefaling tilbagekaldt. Giver denne advarsel ikke det ønskede resultat, har embedsmanden ret og pligt til ikke at efterkomme den klart ulovlige tjenestebefaling, dvs. at der er pligt til at udføre de tjenestehandlinger, som lovgivningen foreskriver, også selvom det er i strid med en modstående tjenestebefaling fra den overordnede.

Hvis det på grund af de formelle kompetenceforhold eller lovgivningens udformning ikke er muligt blot at udføre den pågældende handling trods den klart ulovlige modstridende tjenestebefaling, må embedsmanden – hvis den klart ulovlige tjenestebefaling fastholdes – foretage andre fornødne skridt til at imødegå ulovligheden. I Tamilsagen var undersøgelsesretten i sin beretning

32 Niels Fenger og Mette Kryger Gram, Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner, *Politica*, 48. årgang, nr. 4 (2016), side 401, og Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*, 1. udgave (2002), side 293.

33 Statsløsekommissionens beretning (2015), side 293, og Jens Peter Christensen m.fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*, 1. udgave (2002), side 293.

inde på, at Justitsministeriets departementschef om nødvendigt f.eks. kunne have henvendt sig til Statsministeriet.

Det antages i øvrigt, at der ikke er lydighedspligt over for tjenestebefalinger til en strafbar handling, tjenestebefalinger fra en inkompetent myndighed eller tjenestebefalinger, som er behæftet med åbenbare formelle mangler.

Ligeledes kan en embedsmand se bort fra en tjenestebefaling, der – uden at være klart ulovlig – strider mod retsregler, som beskytter den ansattes egne interesser, f.eks. en tjenestebefaling, der pålægger embedsmanden at varetage et offentligt anliggende, som falder uden for vedkommendes tjenesteområde, eller en tjenestebefaling, der kræver en anden og større arbejdsydelse af embedsmanden end den, hun eller han er forpligtet til at yde.

11.4.1. Nærmere om advarselspligten (formkrav)

Såfremt embedsmanden kommer i en situation, hvor advarselspligten er blevet aktiveret – dvs. både i tilfælde af klare ulovligheder, og hvor der kan være tvivl om lovligheden af en tjenestebefaling eller lignende – kan der opstå spørgsmål om, hvorvidt der gælder særlige krav til, hvordan advarslen skal gives.

En ubetinget advarselspligt tjener de formål, at det sikres, *at* den overordnede faktisk er bekendt med, hvordan tingene forholder sig, *at* der lægges pres på den overordnede for at ændre beslutningen, og *at* der sikres bevis for, at den overordnede har modtaget den fornødne advarsel. En embedsmands advarselspligt i forhold til den overordnede opfyldes ved at gøre den overordnede *utvetydigt* bekendt med de faktiske og retlige omstændigheder, der bevirker den ulovlige situation. En formodning om, at den overordnede er bekendt med situationen, er ikke tilstrækkelig til, at advarselspligten bortfalder, ligesom en formodning hos embedsmanden om, at den ulovlige tjenestebefaling under alle omstændigheder vil blive fastholdt, ikke berettiger til at undlade at advare.³⁴

34 Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen afgivet den 14. november 1995, side 55 f. Se ligeledes Niels Fenger og Mette Kryger Gram, Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner, *Politica*, 48. årgang, nr. 4 (2016), side 401, og Kaj Larsen, Retsgrundlaget for ansættelse i forvaltningen, i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), side 192.

Der foreligger ikke klare regler for valget af fremgangsmåde for, hvordan embedsmanden skal advare den overordnede.

Forhørsledelsen i Tamilsagen anførte, at det i meget vid udstrækning bør være op til den enkelte embedsmands eget skøn at vælge den fremgangsmåde for advarslen, der i den givne situation vil være den mest egnede.³⁵ Advarslen kan således gives af en eller flere, mundtligt eller skriftligt eller ved anvendelse af en kombination af disse fremgangsmåder. Afgørende er, at der tilvejebringes et sikkert grundlag for at fastslå, at den overordnede er gjort utvetydigt bekendt med, hvorledes forholdet juridisk må bedømmes.

I betænkningen fra DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe anføres det – også ud fra ønsket om ikke at efterlade nogen tvivl hos den overordnede om den underordnedes vurdering – at det normalt vil være "rigtigst" at følge en mundtlig advarsel op med en skriftlig, hvis en ulovlig tjenestebefaling fastholdes.³⁶

I Kodex VII anføres der ikke noget om, hvilke formkrav der gælder for advarselspligten.

Advarselspligten er således ikke underlagt bestemte formkrav, og undladelsen af at anvende en bestemt fremgangsmåde (f.eks. skriftlighed) vil derfor – efter den gældende opfattelse – ikke i sig selv udgøre en tjenstlig forseelse. De hensyn, der begrunder den ubetingede advarselspligt (ønsket om bevissikring og hensynet til at lægge pres på den overordnede, der har afgivet en ulovlig tjenestebefaling), vil dog tillige med behovet for en klar redegørelse til den overordnede i praksis meget ofte tale for skriftlighed, og navnlig når andre fremgangsmåder har vist sig at være uden resultat.³⁷ Det anføres således i Statsløsekommissionens beretning, at der i en konkret situation, hvor ministeren ikke fulgte indstillingen i et forelagt mavebælte "... forelå en situation, der fordrede, at [departementschefen] sikrede sig et grundlag for at fastslå,

35 Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen afgivet den 14. november 1995, side 55 f. Se ligeledes Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 296 f.

36 DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), side 138.

37 Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 297.

hvilken rådgivning Birthe Rønn Hornbech havde modtaget, f.eks. i form af et mødereferat ...”³⁸

Det siger sig selv, at en sådan skriftlig underretning, som senere kan findes frem og anvendes i en eventuel strafferetlig eller ansættelsesretlig sag, er et vigtigt middel til at få en overordnet til at tænke sig om en ekstra gang – også i forhold til, om den pågældende vil risikere et ansvar, idet skriftlighed sikrer beviset for advarslen og understreger embedsmandens overbevisning om, at noget er ulovligt.

I området for *klart ulovlige* tjenestebefalinger ligger det desuden i pligten til at undlade at efterkomme (sige fra), at især ledende embedsfolk skal udfolde fornødne bestræbelser for at afværge, at tjenestebefalingen gennemføres. Navnlig i tilfælde, hvor en mundtlig advarsel har vist sig uden resultat, vil det derfor kunne vise sig nødvendigt som et af flere mulige skridt at ty til en skriftlig advarsel.

11.4.2. Eventuel pligt til at foretage ekstern underretning

I tilfælde, hvor en *klart ulovlig* tjenestebefaling hidrører fra en fagminister, som ikke er indstillet på at ændre sin opfattelse, er det ikke muligt at få omstødt den ulovlige tjenestebefaling inden for det sædvanlige statslige hierarki, idet ministeren er øverste forvaltningschef inden for sit område, se kapitel 6, afsnit 6.5.1. Der kan som følge heraf opstå spørgsmål om, hvorvidt en embedsmand i tilfælde, hvor tjenestebefalingen er *klart ulovlig*, og fagministeren ikke vil ændre sin beslutning, har ret og pligt til at rette henvendelse til (underrette) *eksterne* instanser, f.eks. Statsministeriet. Når der i denne sammenhæng tales om en mulig underretningspligt, vedrører denne således embedsmandens underretning rettet mod *eksterne* instanser, der herved gøres opmærksom på den *klart ulovlige* tjenestebefaling.

Undersøgelsesretten i Tamilsagen opstillede ingen faste retningslinjer herfor, men i relation til Justitsministeriets departementschef anførte undersøgelsesretten dog nogle forskellige muligheder, som departementschefen kunne

38 Statsløsekommissionens beretning (2015), side 2809.

have benyttet sig af, herunder at departementschefen kunne have henvendt sig til Statsministeriet.³⁹

Der har i den juridiske litteratur og af bl.a. forhørsledelsen i Tamilsagen været præsenteret forskellige synspunkter om, hvorvidt der f.eks. består en pligt for en departementschef til at rette henvendelse til Statsministeriet i en situation, hvor en minister fastholder en klart ulovlig tjenestebefaling.⁴⁰ Flere af de synspunkter, der præsenteres til støtte for, at der ikke gælder en sådan forpligtelse, er imidlertid næppe længere tidssvarende. Antagelsen af eksistensen af en tilsynspligt for statsministeren har fundet almindelig støtte i den statsretlige litteratur og hviler dels på statsministerens praktiske funktion som regeringens øverste chef og statsministerens fremhævede placering i grundloven, dels på Rigsrettens dom i sagen mod fhv. indenrigsminister Sigurd Berg og fhv. konseilspræsident I.C. Christensen.⁴¹

Det er som anført i kapitel 6, afsnit 6.5.4, den enkelte fagminister, der har det politiske og retlige ansvar for den pågældende ministers ressortområde, og statsministeren har principielt ikke nogen retlig instruktionsbeføjelse over for regeringens øvrige ministre. Den politiske realitet vil imidlertid ofte være den, at statsministerens adgang til at afskedige en minister eller fratage den et sagsområde giver statsministeren en reel og vid adgang til at påvirke den enkelte ministers beslutninger. Uanset grundlovens forudsætning om, at den statslige udøvende magt varetages gennem ministerialsystemet, har statsministeren således en særlig tilsynspligt i forhold til de øvrige ministres embedsførelse.

Hvis der skal være realitet i denne tilsynspligt for statsministeren, er der et behov for, at Statsministeriet modtager den fornødne underretning i de givetvis sjældne tilfælde, hvor fagministre på trods af deres embedsfolks utve-

39 Beretning om Tamilsagen afgivet den 10. juli 1990, side 2200. Se også Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 298.

40 Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen afgivet den 14. november 1995, side 56, og side 86 f., Bernhard Gomard, En retskildemæssig vurdering af de konklusioner, anbefalinger m.v., der udgår fra kommissionsdomstole og undersøgelsesretter, gengivet i Juristen (1993), side 336, og Bent Christensen, Lydighedspligt, loyalitetspligt og centraladministrationens embedsmænd, gengivet i UfR 1992B.399. Se ligeledes Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 298 ff.

41 Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 299 ff.

tydige advarsler insisterer på at begå klare ulovligheder vedrørende forhold af væsentlig betydning. Ingen er nærmere til at give en sådan information end det pågældende fagministeriums departementschef, hvis underretningspligt således må betragtes som et naturligt accessorium til statsministerens tilsynspligt.⁴²

Efter kommissionens opfattelse må det antages, at der for departementschefen i et ressortministerium kan være pligt til at underrette Statsministeriet, hvis (1) tjenestebefalingens ulovlighed er klar, (2) andre bestræbelser på at sige fra ved kontakter med fagministeren har slået fejl, og (3) ministerens tjenestebefaling angår forhold af væsentlig betydning.⁴³ At der kan være pligt for en departementschef til i en sådan situation at underrette Statsministeriet, kan støttes på, at en sådan underretning kan vise sig at være den eneste tilbageværende mulighed for at få afværget en klart ulovlig tilstand på et væsentligt område, og at det følger af stillingens beskaffenhed som departementschef og forholdets natur, at departementschefen må foretage de fornødne afværgehandlinger for at få den klart ulovlige tjenestebefaling omstødt.

Der kan herudover opstå spørgsmål om, hvorvidt andre ledende embedsfolk end departementschefen (kontor- og afdelingschefer) i det pågældende fagministerium har ret og pligt til at underrette Statsministeriet i et tilfælde, hvor en fagminister fastholder en klart ulovlig tjenestebefaling vedrørende et forhold af væsentlig betydning, og hvor der er anledning til at tro, at Statsministeriet ikke på anden vis (f.eks. via departementschefen) er blevet underrettet. Spørgsmålet ses ikke endeligt afklaret i hverken den juridiske litteratur eller i praksis.

Meget taler dog for, at der også for andre ledende embedsfolk end departementschefen – ud fra samme hovedhensyn som dem, der gør sig gældende vedrørende departementschefer – bør være såvel ret, men muligvis tillige i visse tilfælde en pligt til at underrette Statsministeriet i en situation som den

42 Jens Peter Christensen m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 300.

43 Denne antagelse fandt allerede udtryk i DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), side 139 f., hvor den dog blev fremført med en større grad af forsigtighed. Det anføres af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 300, at "[m]eget synes at tale for rigtigheden af den faglige etiske arbejdsgruppes synspunkt".

nævnte. Det sidstnævnte vil imidlertid for andre ledende embedsfolk end departementschefen nok forudsætte, at ministerens tjenestebefaling angår forhold af meget væsentlig betydning. En ledende embedsmand, der er personligt involveret i sagen, vil således – bl.a. som følge af sin fagkundskab sammenholdt med sin tilsynspligt – kunne have en pligt til at foretage fornødne afværgehandlinger i tilfælde, hvor en klart ulovlig tjenestebefaling vil kunne medføre en betydelig risiko for, at f.eks. staten vil lide et væsentligt tab, eller i situationer, hvor der er betydelig risiko for alvorlige indgreb i enkeltpersoners retsforhold. En pligt til at advare sin overordnede og efter omstændighederne tillige en pligt til at foretage andre fornødne afværgehandlinger vil naturligt også kunne indtræde allerede i tilfælde, hvor en ledende embedsmand uden selv at blive inddraget i tjenestebefalingen eller administrationen opnår et *sikkert kendskab* til en sådan klart ulovlig tjenestebefaling eller administration på et område af meget væsentlig betydning, herunder hvor der foretages intensive indgreb i borgeres frihed og ejendom. At der i helt særlige situationer vil kunne gælde en sådan pligt, kan støttes på tjenesteforholdets karakter og forholdets natur.

Den nærmere afgrænsning af sådanne tilfælde kan være vanskelig at foretage på det teoretiske plan, men det siger sig selv, at hvis en ledende embedsmand opnår et *sikkert kendskab* til, at en klart ulovlig tjenestebefaling bevirker f.eks., at der foretages uretmæssige og byrdefulde indgreb i enkeltpersoners rettigheder sikret i grundloven eller Menneskerettighedskonventionen, må embedsmanden reagere herpå ved i første omgang at gøre sin overordnede i det ministerielle hierarki opmærksom herpå. Det vil i de fleste tænkelige situationer være tilstrækkeligt til at afværge situationen. Men i de sjældne situationer, hvor sådanne bestræbelser viser sig utilstrækkelige, vil der således kunne argumenteres for, at der tillige burde være pligt til – som led i at foretage fornødne afværgehandlinger – at foretage underretning af f.eks. Statsministeriet.

Adgangen og – i visse helt særlige tilfælde – tillige en mulig pligt til for en ledende embedsmand at foretage underretning til Statsministeriet skal i øvrigt

ses i sammenhæng med spørgsmålet om offentlig ansattes ytringsfrihed og meddeleleret.⁴⁴

Når spørgsmål af denne karakter overvejes, må man imidlertid samtidig hense til, at underretning i strid med den normale tjenstlige kommunikationsvej vil kunne opfattes som illoyalitet og få umiddelbare ansættelsesretlige konsekvenser for den pågældende embedsmand, og at sådanne konsekvenser ikke i almindelighed kan imødegås effektivt gennem retsregler. Der må endvidere muligvis tages højde for, at tjenstemandsansættelse ikke længere er den fremherskende ansættelsesform inden for alle dele af statens område, og at der kan være forskel på den ansættelsesretlige beskyttelse af f.eks. overenskomstansatte embedsfolk og tjenstemænd.

Efter kommissionens opfattelse må det bero på en konkret vurdering, om de klart ulovlige forhold, som en ledende embedsmand er blevet bekendt med, har en sådan væsentlig karakter, at en pligt for vedkommende til at underrette f.eks. Statsministeriet i et tilfælde, hvor andre fremgangsmåder har vist sig utilstrækkelige, kunne komme på tale.

Om offentlig ansattes ret og pligt til at advare chefen til den, der har givet en klart ulovlig tjenstebefaling, anføres det i betænkning nr. 1553/2015 om offentlig ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger (side 155):

”Hvis ordregiveren ikke tager hensyn til den ansattes rådgivning om, at en ordre er ulovlig, kan man stille det spørgsmål, om den ansatte har ret og pligt til at underrette ordregiverens foresatte, herunder om retten hertil er mere vidtgående end pligten.

Det anføres herom i Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i 1993, side 138-139, at det nok må antages, at den ansatte har pligt til at underrette ordregiverens foresatte i tilfælde af klart ulovlige ordrer, men at der kun vil være tale om en pligt til at gå til leddet umiddelbart

44 Se Justitsministeriets vejledning nr. 10062 af 28. oktober 2016 om offentlig ansattes ytringsfrihed, pkt. 9, betænkning nr. 1553/2015 om offentlig ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, side 139 ff., herunder navnlig side 148 ff., og FOB 2006.620.

over ordregiveren (modsat højere oppe i hierarkiet). Det anføres dog, at retstilstanden ikke er klar på dette punkt.

Det anføres samtidig, at retten til at gå op i hierarkiet formentlig er videre end en eventuel pligt hertil. Retten er næppe begrænset til tilfælde, hvor ulovligheden er klar, men omfatter formentlig også tilfælde, hvor antagelsen af ulovlighed er særlig stærk begrundet. Retten er heller [ikke] begrænset til at være en ret til at gå til ordregiverens nærmeste foresatte.

Arbejdsgruppens antagelser får tilslutning af Jens Peter Christensen i Oliver Talevski mfl., a.st., side 310, men det anføres dog samtidig, at der ikke i den foreliggende praksis er noget sikkert grundlag for at vurdere disse antagelser, jf. Oliver Talevski mfl., a.st., side 308.

Fra ombudsmandspraksis kan nævnes FOB 1996.131 I udtalelsen anføres det generelt, at ledelsens adgang til at fastlægge retningslinjer for de interne kommunikationsveje begrænses af den almindelige ulovbestemte rådgivningspligt, der medfører, at visse underordnede har en pligt – eller dog ret – til at orientere om og sige fra over for ordrer eller dispositioner, der anses for ulovlige. Det anføres herefter, at rådgivningspligten således kan nødvendiggøre eller legitimere, at fastlagte kommunikationsveje ikke overholdes.”

Spørgsmålet om ledende embedsfolks ret og navnlig pligt til at foretage ekstern underretning, herunder f.eks. til Statsministeriet, er således ikke endeligt afklaret, men der kan efter kommissionens opfattelse være god grund til at overveje – også på baggrund af denne sag – en præcisering af underretningspligten. At lade pligten til at foretage ekstern underretning i videre omfang følge retten hertil, vil for den enkelte ledende embedsmand kunne have betydning for den følte loyalitetskonflikt, som en sådan situation – i tilfælde af valgfrihed – byder på. Står embedsmanden i en situation, hvor der er indtrådt en pligt til at foretage fornødne afværgehandlinger i forhold til en klart ulovlig tjenestebefaling, vil underretning til Statsministeriet – i tilfælde af at andre afværgehandlinger har vist sig utilstrækkelige – således kunne vise sig nødvendig. Der vil med andre ord kunne opstå situationer, hvor det må følge af stillingens beskaffenhed og forholdets natur, at en ledende embedsmand – som et muligt sidste alternativ – må underrette Statsministeriet.

Det forhold, at der ikke på nuværende tidspunkt foreligger nogen klar anvisning til embedsfolk om pligt til underretning herom, afspejles i kommissionens ansvarsvurdering af de berørte embedsfolk (se således kapitel 12, afsnit 12.7.2.5). Der bør efter kommissionens opfattelse kun pålægges et disciplinært ansvar for tilsidesættelse af de pligter, der følger af tjenesteforholdets karakter, hvor der er det fornødne klare grundlag herfor. Hvis der således ikke er et klart grundlag for at fastslå, at der i 2016 bestod en tjenestepagt for f.eks. en afdelingschef til i en situation som den beskrevne at rette henvendelse til Statsministeriet, bør en undladelse heraf ikke kunne føre til et disciplinært ansvar.

Ud over henvendelse til Statsministeriet i tilfælde, hvor en minister nægter at ændre en klart ulovlig tjenestebefaling, kan man spørge, om der består en ret eller pligt til at rette henvendelse til eksterne kontrolinstanser uden for regeringens regi. Dette spørgsmål, der har været genstand for drøftelse i den forvaltningsretlige litteratur, ses ikke afklaret.⁴⁵ Det antages dog, at en embedsmand ikke har pligt til at henvende sig til eksterne tilsynsmyndigheder om sådanne forhold, men at embedsmanden dog efter omstændighederne og i tilfælde af klare ulovligheder har en ret hertil.⁴⁶

I betænkningen fra DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe hedder det om muligheden for at rette henvendelse til Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen:⁴⁷

”Der kan ikke antages at foreligge en pligt – men måske nok en *ret* – til at orientere f.eks. Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen. Heller ikke i denne henseende er retstilstanden dog ganske afklaret, og at den ansattes benyttelse af en sådan – muligvis eksisterende – ret kan medføre ubehagelige konsekvenser for ham, er en selvfølge; det

45 Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger, Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar, 1. udgave (1998), DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), Bent Christensen, Lydighedspligt, loyalitetspligt og centraladministrationens embedsmænd, gengivet i UFR 1992B.396, og Bent Christensen m.fl., Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd (1983).

46 Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger, side 18 ff. og side 143 ff.

47 DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), side 140.

er også klart, at disse konsekvenser ikke i almindelighed kan imødegås effektivt gennem retsregler.”

At der består en ret som beskrevet af DJØF’s fagligt etiske arbejdsgruppe, støttes – i hvert fald i tilfælde, hvor der foreligger klare ulovligheder – af Jens Peter Christensen.⁴⁸ Endvidere støttes dette af, at undersøgelsesretten i Tamilsagen ved bedømmelsen af en kontorchefs eventuelle disciplinæransvar så vidt ses tillagde det betydning til fordel for den pågældende, at den pågældende havde en samtale med retschefen hos Folketingets Ombudsmand, hvor han informerede retschefen om sagen.⁴⁹

Kommissionen er i øvrigt opmærksom på, at regeringen har udarbejdet et forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere, der forventes fremsat for Folketinget i april 2021 med henblik på ikrafttræden den 17. december 2021. Lovforslaget har til formål bl.a. at gennemføre EU’s whistleblowerdirektiv.⁵⁰ Med loven forpligtes private og offentlige arbejdspladser med 50 eller flere medarbejdere til at have en intern whistleblowerordning, ligesom der etableres en ekstern whistleblowerordning i Datatilsynet. Arbejdsgiverne forpligtes til at have etableret en whistleblowerordning senest den 17. december 2021; dog indtræder forpligtelsen for arbejdsgivere i den private sektor med mellem 50-249 medarbejdere først den 17. december 2023. Disse formaliserede underretningsordninger må forventes at kunne få betydning i det fremadrettede samspil mellem ministeren og embedsværket.

11.4.3. Balancen mellem lydighedspligten og pligten til at sige fra
Grænsedragningen mellem embedsværkets lydighedspligt og pligten til at sige fra over for klart ulovlige tjenestebefalinger kan være vanskelig at foretage i praksis.

En af embedsværkets opgaver er at hjælpe med at udvikle og gennemføre den til enhver tid siddende regerings politik. Det er således den politiske ledelse, der har det demokratiske mandat og fastsætter den politiske retning, som regeringen eller den pågældende minister ønsker at gå. Embedsværkets opga-

48 Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle*, 1. udgave (2002), side 311.

49 Beretning om Tamilsagen afgivet den 10. juli 1990, side 2204.

50 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten.

ve vil ofte være at finde en (lovlig) vej til det politiske mål, hvilket i de fleste tilfælde er uproblematisk. Problemet opstår i de tilfælde, hvor gennemførelse af en bestemt politik og ministerens eller regeringens ønsker kommer på kant med embedsværkets øvrige pligter som lovlighed, sandhed og faglighed. Her er embedsmanden som anført nødt til at foretage en afvejning af, hvornår hvilken pligt skal vægtes højest.

I betænkning og indstilling om Instrukskommissionens beretning⁵¹ er samspillet mellem politikerne og embedsværket beskrevet bl.a. således:

”... at den til enhver tid siddende demokratisk valgte regering har et legitimt ønske om at få gennemført sin politik. Flertallet anerkender således en ministers behov for at sætte den politiske retning og arbejde for sin politik, herunder muligheden for gentagne gange at kunne udfordre og sætte spørgsmålstejn ved embedsværkets vurderinger og indstillinger. Tiltalerejsningen i den konkrete sag ændrer således ikke ved det forhold, at en minister fortsat skal kunne trykteste embedsværkets vurderinger og lade dem afsøge alternativer i arbejdet med politiske løsningsforslag. Dette må dog ikke føre til, at en minister trods gentagne advarsler er ansvarlig for, at der iværksættes en klart ulovlig administration, eller, hvor dette er tilfældet, ikke sikrer, at administrationen lovliggøres hurtigst muligt.”

Det spændingsfelt mellem på den ene side stærke politiske ønsker og lydighedsforpligtelsen og på den anden side kravene til lovlighed, sandhed og faglighed, som embedsværket til tider befinder sig i, er helt sikkert ikke så nemt at navigere i, som det fremstår på papiret.

Det har flere gange været til debat, om embedsværket går for langt i sine bestræbelser på at hjælpe regeringen eller en minister med at gennemføre sit politiske projekt. Som det fremgår af beskrivelsen af det faktiske forløb i denne sag (se herom nærmere bind 1, kapitel 7), er der indikationer på, at embedsværket – selv i en situation, hvor en instruks er klart i strid med grundlæggende danske retsprincipper – er tilbageholdende med at sige klart fra og i stedet går for langt for at imødekomme ministerens beslutning. En

51 Folketingstidende 2020-2021, tillæg A, Betænkning og indstilling om Instrukskommissionens beretning af 27. januar 2021, beslutningsforslag nr. B 134, afgivet af Udvalget for Forretningsordenen.

udtalelse under sagen fra den daværende departementschef i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet er – uanset at den ifølge forklaringen alene relaterer sig til spørgsmålet om kommunikationen udadtil – meget beskrivende for den afvejning, der er foretaget:

”Som han tolkede det, var ministeren irriteret over, at hun sad med et vrantent embedsværk, som blokerede for, at hun kunne komme ud med et centralt politisk budskab på et for hende helt centralt politisk område. Han sagde ok til at sende pressemeddelelsen ud, fordi han var departementschef, og han så det som sin opgave at få ”maskinen” til at fungere. De skulle videre. Han syntes ikke, at de kunne holde til at sidde i hver deres ringhjørne og skændes med deres minister.”

Nogle gange er det imidlertid absolut nødvendigt, at embedsværket er ”vran- tent” og ikke vil give sig. Det er nemlig lige netop en del af embedsværkets pligter i de tilfælde, hvor det, som ministeren ønsker at gennemføre, er klart ulovligt. Det er embedsværket, der besidder den fornødne faglighed til at sætte grænserne, når det er nødvendigt.

Ligeså åbenbart det er, at en politiker eller minister skal kunne ”udfordre” sit embedsværk, ligeså åbenbar er vigtigheden af en kultur, hvor der er respekt for embedsværkets faglige ekspertise, og hvor det er legitimt for embedsværket at sætte en retlig grænse i situationer, hvor det er nødvendigt. Svaret på det dilemma, der herved kan opstå, kan – også selvom embedsværkets bundne opgave består i at finde en vej til ministerens politik – aldrig være givet på forhånd. Det politiske projekt og øjeblikkets meningsdannelse må dog ikke overtrumfe de grundlæggende principper, som et retssamfund bygger på, og som embedsværket har til opgave at sikre.

Som anført i Kodex VII kan det ikke undgås, at der hos myndighederne begås fejl. Hvis en embedsmand bliver opmærksom på, at der inden for myndig- heden er sket en ikke uvæsentlig fejl, er det embedsmandens opgave at gå til sin overordnede med sin viden, så fejlen kan håndteres. Embedsmanden må ikke kalkulere med sandsynligheden af, at en fejl ikke bliver opdaget, og embedsmanden må ikke prøve at dække over en fejl.⁵² Dette gælder også

52 Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 46 f.

i tilfælde, hvor fejlen er begået af en minister, og hvis fejlen har ført til, at myndigheden har handlet ulovligt.

Tilsvarende skal en embedsmand, der bliver bekendt med klare ulovligheder inden for myndigheden, sige fra og søge at forhindre den ulovlige tilstand i at blive etableret eller søge denne bragt til ophør. Det vil være en misforståelse af embedsmandens lydigheds- og loyalitetsforpligtelse at tro, at embedsmanden i sådanne tilfælde skal bidrage til at bringe sin overordnede/ministeren ”sikket i mål” ved at medvirke til f.eks. at dække over situationen. Lydigheds- og loyalitetspligten må i sådanne situationer vige for sandhedspligten og embedsmandens pligt til at handle inden for gældende ret. Det kan i relation til loyalitetspligten også udtrykkes på den måde, at embedsmandens loyalitetspligt over for sin overordnede/ministeren ophører i tilfælde af i hvert fald klare ulovligheder, idet embedsmandens loyalitet over for myndigheden eller staten som sådan træder i stedet.

11.5. Undersøgelles- og tilsynspligt

Overordnede myndigheder har både ret og pligt til at føre tilsyn med underordnede myndigheder. Tilsynet er ikke udtryk for en rekursordning, da tilsynet udøves på tilsynsmyndighedens eget initiativ.⁵³

Pligten til at føre tilsyn kan bl.a. udledes af grundlovens § 13, ifølge hvilken bestemmelse enhver minister har et retligt ansvar for vedkommendes embedsførelse, og af ministeransvarlighedslovens § 3, nr. 3, der lyder således:

”... en minister anses for medvirkende til en underordnetes handling, når

...

- 3) han har fremmet handlingens udøvelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.”

53 Afsnittet om undersøgelses- og tilsynspligt er baseret på navnlig Tibetkommissionens beretning (2017), side 415-417, Statsløsekommissionens beretning (2015), side 201-202, og Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver, Hjemmel, Organisation, 2. udgave (1997), side 350 f. Se tillige Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 1058, Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets rolle, 1. udgave (2002), side 276-284, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 1014, og Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen afgivet den 14. november 1995, side 80 f.

På baggrund af ministrenes ansvar for administrationen af deres respektive ressortområder kan der således udledes en tilsynspligt. Det er almindeligt antaget, at en overordnet myndighed skal føre tilsyn med de myndigheder, som indgår i et almindeligt underordningsforhold. Denne tilsynspligt gælder ikke blot de afgørelser, som træffes af den underordnede myndighed, men også generelle forhold, der har betydning for den underordnede myndigheds evne til at udføre sine opgaver.

Den overordnede myndighed har herefter for det første en pligt til at føre tilsyn med den interne administration i den underliggende myndighed. Derudover har den overordnede myndighed pligt til at føre tilsyn med legaliteten i den underordnede myndigheds virke. Dette indebærer en pligt til at sikre, at den underordnede myndighed efterlever gældende lovgivning. Legalitetstilsynet pågår løbende og foretages på den overordnede myndigheds eget initiativ. Det nærmere indhold af legalitetstilsynet er bl.a. rammesat gennem udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Efter ombudsmandspraksis har den overordnede myndighed pligt til at gribe ind, hvis myndigheden gennem oplysninger modtaget fra en borger, gennem pressen, som led i folketingsspørgsmål mv. bliver opmærksom på, at det er sandsynligt, at der er begået ulovligheder af ikke uvæsentlig art.

Tilsynspligten udøves på ministerens vegne af embedsfolk i departementet.

En overordnet embedsmand har derfor pligt til at holde sig orienteret inden for sit område og til at føre et vist tilsyn med, hvad der foregår. Den overordnede må endvidere i fornødent omfang fastsætte instrukser for behandlingen af sager mv. inden for sit sagsområde. Hvis det på baggrund af konkrete oplysninger kan forudses, at der vil kunne være en konkret og nærliggende risiko for, at der vil blive administreret/handlet i strid med gældende ret vedrørende væsentlige forhold, må der være en pligt for den overordnede til at give – præciserende – instrukser.

Det er almindeligt antaget, at en offentligt ansat chef som udgangspunkt må kunne gå ud fra, at underordnede følger gældende ret. Den overordnede har således ikke pligt til konkret at sikre sig, at underordnede administrerer i overensstemmelse med gældende ret, medmindre vedkommende har særlig anledning dertil. Den offentligt ansatte chefs ansvar indskrænker sig i den

forbindelse til et ansvar for, at opgaven varetages af formodningsvis kyndige. For så vidt den overordnede selv tager konkret del i sagsbehandlingen, har vedkommende et ansvar for, at sagen søges oplyst tilstrækkeligt. Det forekommer endvidere nærliggende at antage, at en offentligt ansat chef som almindeligt udgangspunkt må kende de allermest centrale retsregler på sit forvaltningsområde – i hvert fald hvis disse er enkle.

Hvis en underordnet begår fejl, er den overordnede – som anført i afsnit 11.7.2.1 – alene ansvarlig for den underordnedes tjenesteforseelse, hvis fejlen eller forsømmelsen subjektivt kan tilregnes den overordnede (som forsætlig eller uagtsom). Det forhold, at en overordnet har været den formelt ansvarlige for de fejl, der er begået af en underordnet, kan ikke i sig selv udløse et disciplinært ansvar. Der kan altså ikke iværksættes disciplinærfølgning, hvis den overordnede intet konkret kendskab har haft til tjenesteforseelsen og ej heller burde have haft et sådant kendskab. En overordnetes manglende opfyldelse af tilsynspligten kan derimod i sig selv være en tjenesteforseelse, når den overordnede vidste eller burde vide, hvad den underordnede foretog sig. Det gælder især, når det er åbenbart, at der kan stilles spørgsmål til lovligheden af den underordnedes handlinger. Om den overordnede har haft eller burde have haft kendskab til et bestemt forhold, må bl.a. vurderes ud fra, hvorvidt den pågældende handling har været et nødvendigt eller naturligt led i gennemførelsen af en beslutning, som den overordnede var ansvarlig for. Ansvarret kan også ifaldes, såfremt der ikke i tilstrækkelig grad er fastsat instrukser for et givent sagsområdes behandling.

For at fastslå omfanget af de pligter, der påhviler en offentligt ansat chef, har det således betydning, hvornår hun eller han som leder har en særlig anledning – og dermed en pligt – til at undersøge/sikre sig, at underordnedes handlinger mv. er lovlige.

Det er her nærliggende at tage udgangspunkt i, at en overordnetes pligt til at undersøge lovligheden af underordnedes handlinger mv. grundlæggende relaterer sig til, at offentlige myndigheder efter legalitetsprincippet er forpligtet til at overholde gældende ret og efter undersøgelsesprincippet er forpligtet til at sørge for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst – og en sammenkædning af disse to principper. Det er således nærliggende at antage, at en leder har en særlig anledning til at spørge ind til/undersøge underordnedes handlinger mv., hvis foreliggende oplysninger mv. med en vis grad af sandsynlighed tyder på, at

der er begået ulovligheder. En pligt til at spørge ind/undersøge nærmere må i den forbindelse – alt andet lige – være klarere, hvor de regler, som med en vis grad af sandsynlighed er tilsidesat, er klare og/eller vedrører spørgsmål af væsentlig betydning. Pligten til at spørge ind/undersøge nærmere kan endvidere udvides i kraft af særlig sagkundskab/kendskab til de omhandlede regler. En pligt til at spørge ind kan i almindelighed næppe være afhængig af, hvordan den pågældende overordnede er blevet opmærksom på et forhold, som med en vis sandsynlighed tyder på, at der er begået væsentlige ulovligheder.

I fald den overordnede bliver bekendt med, at den forvaltningsvirksomhed, der udføres af den underordnede, ikke foregår lovligt, har den overordnede pligt til at gribe ind og foranledige det ulovlige forhold bragt til ophør.⁵⁴

Som anført i afsnit 11.4.2 vil der for ledende embedsfolk, der ikke selv er eller har været inddraget i en sag, men som opnår et *sikkert* kendskab til en klart ulovlig tjenestebefaling eller en ulovlig administration, være pligt til at advare den overordnede og efter omstændighederne pligt til at foretage andre fornødne afværgehandlinger i tilfælde, hvor den klart ulovlige tjenestebefaling eller administration vedrører et område af meget væsentlig betydning, herunder hvor der foretages intensive indgreb i borgernes frihed og ejendom. At der i helt særlige situationer vil kunne gælde en sådan pligt, kan støttes på tjenesteforholdets karakter og forholdets natur.

11.6. Sandhedspligten

Offentlige myndigheder er underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt. Princippet betyder som en almindelig regel bl.a., at embedsværket ikke kan yde en bistand, der indebærer, at embedsværket selv, ministeriet eller ministeren videregiver urigtige oplysninger. Det samme gælder med hensyn til oplysninger, som ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende, f.eks. på grund af fortelser af andre, væsentlige

54 Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen afgivet den 14. november 1995, side 80 f.

oplysninger.⁵⁵ Princippet om sandhedspligt indebærer således også, at afgivne oplysninger skal være fyldestgørende. Tilsvarende er det en almindelig regel, at embedsværket heller ikke kan medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende.

Embedsværkets sandhedspligt gælder både i forhold til Folketinget og andre offentlige myndigheder samt i forhold til private og offentligheden. Sandhedspligten følger af tjenesteforholdet, og pligten gælder derfor principielt i alle forhold, hvor de pågældende optræder i deres egenskab af embedsfolk.

Princippet om sandhedspligt gælder således også for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med pressebetjening. Formålet med pressebetjeningen er dels at bidrage til den generelle åbenhed i forvaltningen, dels at præsentere ministerens politik og initiativer for en bredere offentlighed og bidrage til at sikre den bedst mulige gennemførelse af denne politik. Det er i den forbindelse væsentligt at fremhæve, at både almindelige embedsfolk og særlige rådgivere, der er beskæftiget med pressebetjening, er underlagt samme retningslinjer herfor.⁵⁶

I Kodex VII hedder det om sandhedspligten bl.a.:⁵⁷

”PLIGTEN BETYDER

...

Embedsmænd har som led i deres tjenesteforhold en sandhedspligt. Den gælder for deres rådgivning og bistand til ministeren. Den gælder i forhold til andre medarbejdere internt i ministeriet. Og den gælder i forhold til alle uden for ministeriet: Folketinget, tilsynsmyndigheder, andre myndigheder, organisationer, presse, borgere, virksomheder og offentligheden i al almindelighed.

55 Dette afsnit baserer sig i al væsentligt på Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave (2019), side 35 ff., Jens Kristiansen i Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), side 190 ff., Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 26 f., betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christianiasagen, side 34 ff., betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 142, Justitsministeriets redegørelse nr. R 2 af 4. oktober 2001 om visse spørgsmål i forbindelse med embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og ministre, Folketingstidende 2001-02, 1. samling, og DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), side 147 f.

56 Betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 157 og 209 ff.

57 Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 26 f.

Embedsmænd skal i deres rådgivning og bistand medvirke til, at ministre overholder deres sandhedspligt over for Folketinget. Efterlevelse af sandhedspligten er afgørende for, at Folketinget kan have tillid til de oplysninger, som de modtager i forbindelse med f.eks. behandling af lovforslag, og at Folketinget kan udøve sin kontrolfunktion over for regeringens ministre. Ifølge ministeransvarlighedslovens § 5 straffes en minister, hvis han eller hun “giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen”.

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd må ikke selv videregive – eller medvirke til, at ministeren videregiver – oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende, f.eks. i ministeriets publikationer, på ministeriets hjemmeside, til pressen eller til borgere.
- Embedsmænd må ikke medvirke til, at en minister eller et ministerium til Folketinget videregiver oplysninger, der er urigtige eller vildledende, eller fortier oplysninger, der er væsentlige for Folketinget. F.eks. i svar på spørgsmål fra Folketinget eller i lovforslag, der fremsættes for Folketinget.
- Embedsmænd må ikke rådgive ministeren på en måde, som indebærer, at der f.eks. ved afgivelse af urigtige oplysninger eller fortielse af oplysninger handles i strid med sandhedspligten. Og de skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med ministerens sandhedspligt.
- Hvis ministeren eller en overordnet giver ordre til at videregive oplysninger, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at ordren strider mod sandhedspligten, jf. den femte pligt om ansvar og ledelse.

Pligten til at give retvisende, ikke-vildledende svar indebærer bl.a., at det ved besvarelse af spørgsmål fra f.eks. Folketinget bør tilstræbes at fortolke de forudsætninger, som spørgeren formodes at have lagt til grund for sit spørgsmål, og udforme svaret i lyset heraf. Hvis dette er

meget vanskeligt, bør en almindelig sproglig fortolkning af spørgsmålet lægges til grund for besvarelsen.

Sandhedspigten indebærer ikke, at alle faktuelle oplysninger i alle tilfælde skal medtages i de svar, som en minister eller et ministerium giver til Folketinget. Men embedsmænd skal sikre, at der ikke udelades faktuelle oplysninger, som er af afgørende betydning for forståelsen af svaret eller for det forhold eller den sag, der spørges til, så svaret ikke bliver retvisende.”

Som nævnt i kapitel 6, afsnit 6.5.3.1, giver selve afgrænsningen af begrebet sandhed anledning til en række spørgsmål. Det fremgår heraf bl.a., at den præcise rækkevidde af ministerens sandhedspflicht efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, er forbundet med usikkerhed, fordi afgrænsningen af begreberne ”urigtige” og ”vildledende” rejser spørgsmål som bl.a.:

- Hvor mange forbehold og forudsætninger er det nødvendigt at videregive?
- Hvor mange biomstændigheder kan det være forsvarligt – og eventuelt endda rimeligt – at lade uomtalte?
- Hvor sikkert kan et skøn, som er behæftet med usikkerhed, fremstilles?
- Hvor går grænsen mellem den optimistiske, men dog acceptable fremstilling af en sag, og den utilladelige vildledning?
- Hvilke forventninger er adressaten for oplysningen i den givne sammenhæng berettiget til at have til oplysningens kvalitet under hensyn til bl.a. oplysningens form og ikke mindst den anvendelse, oplysningen afgives til brug for?

Afgørelsen af, om der foreligger en urigtig eller vildledende oplysning eller en fortielse af oplysninger, beror på en konkret bedømmelse, som undertiden kan være vanskelig at foretage, fordi den præcise rækkevidde af ministerens sandhedspflicht afhænger af bl.a., i hvilken sammenhæng en given oplysning afgives – eller ikke afgives.

Spørgsmål, der stilles til en minister, kan have mange forskellige politiske funktioner, herunder kan visse spørgsmål opfattes ”politiske” eller kan blive opfattet som ”politisk drilleri”. At ministres svar og oplysninger til Folketinget

ofte indgår i et politisk spil, ændrer imidlertid ikke på, at ministeransvarlighedsloven kræver, at sådanne svar og oplysninger skal være korrekte og dækkende.⁵⁸ Det hører med til vurderingen heraf, at en ministers svar ikke alene tager sigte på, at den enkelte spørger informeres retvisende og fyldestgørende. Svarets adressat er Folketinget som sådan, ligesom besvarelsen af spørgsmål også tjener til at oplyse vælgerbefolkningen.

Kommissionen vil i ansvarsvurderingerne ofte benytte terminologien *retvisende* og *fyldestgørende* i relation til bedømmelsen af, om de involverede embedsfolk har iagttaget sandhedspilgten i forbindelse med besvarelsen af bl.a. folketingsspørgsmål. I ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, er det omtalt, at Folketinget ikke må gives urigtige eller vildledende oplysninger, ligesom oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af en sag, ikke må forties. Efter kommissionens opfattelse er der på baggrund af praksis og den juridiske litteratur et sikkert grundlag for at antage, at der heri ligger, at folketingsbesvarelser skal være rigtige, retvisende og fyldestgørende.⁵⁹

En embedsmand, der har afgivet forklaring for kommissionen, har vedrørende tilblivelsen af et tillægsberedskab (om fundet af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016) i forbindelse med samråd AW til AZ den 23. juni 2017 forklaret bl.a.:

”Adspurgt, om der i svaret om ikke at have ”set” mailen lå, at der objektivt set blev svaret korrekt, men at svaret ikke var retvisende, idet man godt vidste, hvad der stod i mailen, forklarede han, at det ikke var sjældent, at der blev svaret udenom. Han ved ikke, hvad begrundelsen for her at svare udenom skulle være. Samrådene kunne godt være præget af det politiske spil, men han ved ikke, hvad motivet skulle være.”

58 Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 361 ff.

59 Se eksempelvis Tibetkommissionens beretning (2017), side 358, Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 26 f., betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christianiasagen, Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 359 ff., og Beretning om Tamilsagen afgivet den 10. juli 1990, side 2207 ff. Det hedder i Folketingets Håndbog i Folketingsarbejdet, kapitel 8, afsnit 8.2, om besvarelsen af § 20-spørgsmål, at sådanne spørgsmål (i modsætning til f.eks. udvalgs spørgsmål) skal kunne besvares på grundlag af informationer, der umiddelbart er tilgængelige for ministeren, og at klager til Folketingets Præsidium over, at et svar fra en minister på et § 20-spørgsmål ikke er fyldestgørende, normalt håndteres på den måde, at medlemmet henvises til at stille opfølgende spørgsmål, der præciserer, på hvilket punkt medlemmet ønsker et mere uddybende svar.

Hvorvidt en del af embedsværket faktisk generelt har den opfattelse, at det er deres opgave at svare udenom eller konstruere svar, som isoleret set er korrekte uden at være retvisende, må bero på en undersøgelse, der ligger uden for rammerne af denne fremstilling. Det billede, der tegner sig i denne sag (se herom bind 1, kapitel 7), giver dog kommissionen anledning til at præcisere rækkevidden af sandhedspligten for embedsværket. Selv om der må gælde en klar formodning for, at embedsværket i almindelighed agerer i overensstemmelse med sandhedspligten, kan der således være grund til at øge det konkrete kendskab til sandhedspligtens indhold.

Udgangspunktet er det enkle, at den offentligt ansatte ikke, bevidst eller uagtsomt, må videregive oplysninger, der er urigtige eller vildledende, ligesom den ansatte ikke må medvirke til, at andre videregiver urigtige eller vildledende oplysninger. Det er ikke tilstrækkeligt, at en ministers udtalelse isoleret set ikke indeholder urigtige oplysninger, hvis udtalelsen i lyset af sagens øvrige omstændigheder er vildledende.

Det gælder helt generelt, at embedsmanden som følge af sandhedspligten skal sikre, at modtageren får et retvisende og fyldestgørende billede af de omstændigheder, som beskrives. Det er en helt fundamental del af det demokratisk-parlamentariske system, at Folketinget som den lovgivende magt og i udøvelsen af sin kontrolfunktion kan stole på, at ministres oplysninger til Folketinget er både korrekte og fyldestgørende. Hertil kommer, at borgernes tillid til myndighederne har nær sammenhæng med, i hvilket omfang man faktisk kan stole på de oplysninger, der videregives fra regeringen og ministerierne. Embedsværket bør derfor ofre sandhedspligten den allerstørste opmærksomhed. Dette indebærer, som anført af Niels Fenger og Mette Kryger Gram, at "det ... ikke [er] en lovlig del af embedsmændenes hverdag at udøve den kunst »at give offentligheden et bestemt fortegnet indtryk af virkeligheden, uden at ministeren eller ministeriet af den grund kan fanges i at tale direkte usandt eller i at foretage sig noget klart ulovligt ... [og] at kommunikere, så borgere, journalister og folketingsmedlemmer lader sig vildlede, uden at det kan dokumenteres, at det har været hensigten«".⁶⁰

60 Niels Fenger og Mette Kryger Gram, Myter om embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner, *Politica*, 48. årgang, nr. 4 (2016), med henvisning til udtalelser fra en række embedsmænd, som er omtalt i Jesper Tynell, *Mørkelygten*, 1. udgave (2014), side 15.

Tilsidesættelse af sandhedspligten kan medføre sanktioner af såvel ansættelsesretlig som strafferetlig karakter.

Højesteret har i en dom af 21. januar 2009⁶¹ om den administrerende direktør i Sundhedsforvaltningen i Københavns Kommune udtalt, at denne ved grov misligholdelse havde gjort sig uegnet til at forblive i stillingen, bl.a. fordi direktøren i kombination med flere yderligere alvorlige svigt i tjenesten havde tilsidesat ”den sandhedspligt, der påhvilede ham som forvaltningschef”.

Højesteret har endvidere i en dom af 25. april 2012⁶² udtalt: ”Sandhedspligten er af fundamental betydning i tjenesteforhold, og tilsidesættelse af denne pligt er som udgangspunkt en grov tilsidesættelse af de pligter, der gælder i tjenesten.” En højtstående officer og chef i Forsvarskommandoen, som i et tjenstligt anliggende bevidst afgav usande oplysninger over for forsvarschefen og chefen for forsvarsstaben, havde herved udvist ”en så grov forsømmelse af de pligter, der følger af stillingen”, at forholdet var omfattet af den militære straffelovs § 27, stk. 2, jf. stk. 1, om tjenestepligtforsømmelse af særlig grov karakter.

11.6.1. Embedsværkets ansvar i forbindelse med ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget

Oplysninger fra regeringen til Folketinget meddeles praktisk taget altid af en minister, oftest på grundlag af medvirken fra embedsfolk. Det gælder oplysninger, der afgives under forhandlinger i Folketinget, besvarelser af spørgsmål fra de stående udvalg, besvarelser af forespørgsler og af spørgsmål stillet i henhold til § 20 i Folketingets forretningsorden. Tilsvarende gælder de oplysninger, der er indeholdt i bemærkningerne til lovforslag fremsat af regeringen.⁶³

En embedsmand kan som følge af sandhedspligten pådrage sig ansvar i forbindelse med en ministers afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget. Ansvar kan pådrages på principielt to forskellige måder.

61 Gengivet i UfR 2009.999.

62 Dommen er gengivet i UfR 2012.2387.

63 Det anførte baserer sig navnlig på betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christianiasagen, side 32 ff., betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 262 f., Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling, 1. udgave (1998), afsnit 5.3, Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 389 ff., og DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), side 149.

For det første kan det ske ved, at embedsmanden deltager aktivt i konstruktionen af den urigtige eller vildledende oplysning. I et sådant tilfælde er der ingen tvivl om, at der foreligger et ansvarsgrundlag. *For det andet* kan det ske ved, at embedsmanden ikke har udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre en ministers afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget.

Kravet om, at embedsmanden skal udfolde bestræbelser for at forhindre ministerens afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger, må betragtes som et specialtilfælde af embedsmandens almindelige pligt til at advare ministeren i tilfælde, hvor denne er i færd med at begå ulovligheder, samt af pligten til at "sige fra" og undlade at efterkomme ministerens tjenestebefaling i tilfælde, hvor ministeren er i færd med at begå klare ulovligheder.

Når det gælder embedsfolks tjenstlige retsstilling i relation til ministerens afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget, sondres der mellem følgende tilfælde:

I tilfælde, hvor det er *klart*, at en ministers oplysninger til Folketinget er urigtige eller vildledende eller indebærer fortielse af oplysninger af væsentlig betydning, vil embedsmanden – foruden at skulle advare ministeren – ikke alene have ret, men også pligt til at nægte at tage del i den videre ekspedition af oplysningerne. For ministerens nærmeste rådgivere vil der bestå en ret og pligt til på utvetydig måde at "sige fra" over for ministeren. Der kan tillige tænkes at være situationer, hvor der vil være ikke blot en ret, men tillige en pligt (for departementschefen og muligvis i visse tilfælde andre ledende embedsfolk i departementet) til at orientere Statsministeriet, se afsnit 11.4.2.

I tilfælde, hvor der ikke foreligger en stærk begrundelse for at antage, at ministerens oplysninger er urigtige eller vildledende mv., medfører embedsmandens almindelige rådgivningspligt, at embedsmanden vil være forpligtet til at advare ministeren om et eventuelt problem og rådgive ministeren efter sin bedste faglige opfattelse. Er der tvivl om, hvorvidt oplysninger er rigtige eller fyldestgørende, skal embedsmanden således advare ministeren mod, at oplysningerne bliver givet til Folketinget, uden at tvivlen bliver fjernet eller forklaret. Fastholder ministeren i en sådan situation sin opfattelse trods embedsmandens råd, antages denne at have både ret og pligt til at betjene ministeren.

En embedsmands medvirken til en ministers overtrædelse af sandhedspigten kan medføre sanktioner af såvel ansættelsesretlig som strafferetlig karakter, se afsnit 11.6.

For så vidt angår det strafferetlige ansvar har det i litteraturen været overvejet, om embedsfolks strafferetlige ansvar for medvirken til en ministers overtrædelse af sandhedspigten skal bedømmes efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, jf. straffelovens § 23, eller om det skal bedømmes efter de almindelige regler i straffeloven.⁶⁴ Hvis embedsfolks strafferetlige ansvar skulle bedømmes efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, der omhandler ministres adfærd og ansvar, ville det kunne indebære, at de almindelige domstole skulle tage stilling til forhold, som ifølge grundloven henhører under Rigsrettens enekompetence. Allerede som følge heraf må embedsfolks strafferetlige ansvar for medvirken til en ministers urigtige oplysninger til Folketinget bedømmes efter de almindelige regler i straffeloven og ikke efter ministeransvarlighedsloven. Uanset denne vurdering må det imidlertid være sådan, at den særlige forældelsesbestemmelse i ministeransvarlighedslovens § 8 ikke finder anvendelse ved vurderingen af embedsfolks strafferetlige ansvar.

I forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om sandhedspigt er de regler, der gælder i forbindelse med ministres besvarelse af spørgsmål fra Folketinget, af betydning, idet de sætter rammerne for besvarelsenerne. Kommissionen vil derfor i de følgende afsnit foretage en beskrivelse af disse regler.

11.6.1.1. Generelt om spørgsmål til ministrene

Den parlamentariske kontrol med regeringen bliver i vid udstrækning udført ved, at folketingsmedlemmerne stiller spørgsmål til ministrene.⁶⁵ Hovedparten af spørgsmålene skal besvares skriftligt.

En væsentlig arbejdsopgave for embedsværket i et departement består i at udarbejde udkast til ministerens svar til Folketinget. I dette afsnit redegøres der for forskellige typer af spørgsmål til ministrene, ligesom der redegøres for

64 Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling, 1. udgave (1998), side 108 ff.

65 Dette afsnit er i alt væsentligt baseret på Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave (2020), side 116-117, og Folketingets Håndbog i Folketingsarbejdet, kapitel 8 om Spørgsmål til ministrene, der findes på Folketingets hjemmeside, www.ft.dk (senest tilgået den 13. april 2021).

de krav til sagsoplysningen mv., som stilles i forbindelse med udarbejdelsen af svar til Folketinget.

Forespørgselsdebatter

Efter grundlovens § 53 kan alle folketingsmedlemmer ”bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling” – de såkaldte forespørgselsdebatter, hvor Folketinget kan kræve en eller flere ministres forklaring. Forespørgselsdebatter er nærmere reguleret i Folketingets forretningsordens § 21.

Det fremgår af grundlovens § 53, at der kræves samtykke fra Folketinget til at rejse en forespørgselsdebat, men i praksis afvises et ønske om en forespørgselsdebat fra et mindretal aldrig. Forespørgselsdebatter er normalt forbeholdt lidt ”tungere” og mere principielle sager. Det antages, at det følger af grundlovens § 53, at en minister har en retlig pligt til at besvare en forespørgsel.

§ 20-spørgsmål

Kontrollen med mere sædvanlige eller ikke-principielle sager finder ofte sted ved såkaldte § 20-spørgsmål fra enkeltmedlemmer til den relevante minister. Disse spørgsmål er reguleret i Folketingets forretningsordens § 20, heraf navnet. Spørgsmålene, der skal begrundes, besvares oftest skriftligt, men kan også besvares mundtligt. Spørgsmålene skal vedrøre ministerens holdning til eller opfattelse af et offentligt anliggende på grundlag af informationer, der er umiddelbart tilgængelige for ministeren, og uden, at der skal indhentes oplysninger udefra.

Ministeren har ikke en retlig pligt til at besvare spørgsmål fra folketingsmedlemmer, idet en minister kan meddele, at man ikke ser sig i stand til at besvare spørgsmålet, jf. forretningsordenens § 20, stk. 4, 1. pkt., ligesom ministeren kan meddele, at vedkommende ikke ønsker at besvare spørgsmålet på nuværende tidspunkt, men at et senere svar vil blive fremsendt til spørgeren eller til et udvalg. Der er dog fast praksis for, at en minister besvarer de spørgsmål, der bliver stillet til den pågældende.

Såfremt en minister vælger at besvare et spørgsmål, er svaret undergivet de almindelige regler om forholdet mellem ministre og Folketing, herunder ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, hvorefter en minister ikke må give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af sagen.

Udvalgsspørgsmål og samråd

Ud over spørgsmål fra enkeltmedlemmer kan også Folketingets udvalg stille spørgsmål til ministrene til de lov- og beslutningsforslag, der er til behandling i udvalget, eller til et emne eller en sag, der ligger inden for udvalgets sagsområde som led i Folketingets kontrol med regeringens arbejde. Spørgsmål stilles skriftligt, og udvalget kan anmode ministeren om at besvare spørgsmålet skriftligt eller mundtligt under et samråd i et udvalgsmøde, jf. Folketingets forretningsordens § 8, stk. 6. Spørgsmål skal ikke begrundes, men en begrundelse kan fremgå af selve spørgsmålet.

En minister har ikke en retlig pligt til at besvare udvalgsspørgsmål, men der er fast praksis for, at en minister besvarer de spørgsmål, som et udvalg har stillet ministeren. Svaret er i givet fald underlagt de almindelige regler om forholdet mellem ministre og Folketing, herunder ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2.

Som anført ovenfor kan udvalgsmedlemmerne endvidere stille skriftlige spørgsmål, som udvalget ønsker besvaret mundtligt af ministeren i et udvalgsmøde; de såkaldte samrådsspørgsmål. Samrådsspørgsmål skal som udgangspunkt være af holdningsmæssig karakter. Samråd kan afholdes for både åbne og lukkede døre. I praksis afholdes langt de fleste samråd for åbne døre.

Der gælder det samme om ministerens pligt til at møde op i udvalget og besvare et samrådsspørgsmål som besvarelse af spørgsmål generelt; ministeren er således ikke retligt forpligtet til at svare, men i praksis besvares samrådsspørgsmål, og undladelse af at svare kan føre til politiske konsekvenser for ministeren. Efter ministerens besvarelse kan udvalgsmedlemmerne stille supplerende spørgsmål til ministeren. Ministeren kan vælge at undlade at svare, hvis et spørgsmål ligger uden for det emne, der dækkes af samrådsspørgsmålets formulering, ligesom ministeren kan vælge at besvare supplerende spørgsmål skriftligt, såfremt der kræves nærmere undersøgelse.

Det er sædvanlig praksis, at ministerens talepapir fra såvel åbne som lukkede samråd efterfølgende sendes til udvalget, og at talepapiret dermed som udgangspunkt bliver tilgængeligt som et udvalgsdokument.

Spørgetimen med statsministeren

Endelig har lederne af partierne uden for regeringen i medfør af Folketingets forretningsorden § 20, stk. 10, mulighed for at stille spørgsmål til statsministeren. Spørgsmålene er ikke kendt på forhånd, og baggrunden herfor er at få mulighed for en mere direkte politisk præget debat om bredere emner uden oplæg fra embedsfolk. Statsministeren kan erklære, at hun eller han ikke ønsker at besvare et spørgsmål, jf. forretningsordenens § 20, stk. 11.

11.6.1.2. Principper for besvarelsen af folketingsspørgsmål

Når kommissionen har fundet anledning til at beskrive, hvilke principper der efter kommissionens opfattelse må gælde for besvarelsen af folketingsspørgsmål, hænger det sammen med, at problemstillingen er blevet aktualiseret i forbindelse med kommissionens ansvarsvurdering af departementschef Christian Hesthaven, og idet der ikke i litteraturen eller praksis synes at være en udtrykkelig stillingtagen til, hvilke krav der kan stilles til de oplysninger, der skal indgå til brug for besvarelsen af folketingsspørgsmål, og hvilke krav til sagsoplysning ministeren og embedsværket er underlagt i forbindelse med besvarelsen af folketingsspørgsmål.

Det følger af tjenesteforholdets karakter, jf. ovenfor afsnit 11.6, at embedsfolk i deres rådgivning og bistand skal medvirke til, at ministre overholder deres sandhedspligt over for Folketinget. Endvidere må embedsfolk ikke medvirke til, at en minister eller et ministerium til Folketinget videregiver oplysninger, der er urigtige eller vildledende, eller fortier oplysninger, der er væsentlige for Folketinget.

Med pligten til ikke at medvirke til videregivelse af urigtige eller vildledende oplysninger følger naturligt en forpligtelse for embedsværket til at foretage relevante undersøgelser forud for afgivelse af oplysninger til Folketinget.

Når rækkevidden af oplysningspligten i forbindelse med besvarelsen af folketingsspørgsmål skal vurderes, vil det være nærliggende at tage udgangspunkt

i undersøgelsesprincippet (officialprincippet), ligesom der muligvis kan hentes en vis inspiration i den undersøgelsespligt, der gælder vedrørende aktindsigt.⁶⁶

Inden for den offentlige forvaltning gælder officialprincippet, hvis indhold er beskrevet i kapitel 6, afsnit 6.3.4.2. Officialprincippet foreskriver en undersøgelsespligt, der sikrer, at forvaltningen er i besiddelse af det oplysningsgrundlag, der er nødvendigt for at handle forsvarligt og korrekt. Undersøgelsespligten omfatter alle sagligt relevante faktiske og retlige forhold. Selv om undersøgelsesprincippets kerneområde er afgørelsessager, finder det anvendelse ved udøvelse af al forvaltningsvirksomhed. Heraf følger bl.a., at når det offentlige udtaler sig, skal udtalelserne hvile på et forsvarligt oplysningsgrundlag, hvilket efter omstændighederne kan indebære en forpligtelse til at foretage nærmere undersøgelser, inden udtalelser afgives.⁶⁷ Se i denne sammenhæng Vestre Landsrets dom af 15. september 1983,⁶⁸ hvori det udtales, at en kommune burde have foretaget yderligere undersøgelser, før den vejledte en borger.

I en statsretlig sammenhæng må rækkevidden af sagsoplysningen endvidereses i forhold til, at en ministers besvarelse af folketings spørgsmål tjener til at oplyse Folketinget, der i sit arbejde som lovgivende magt og som kontrolorgan i forhold til regeringen mv. er afhængig af at kunne få de nødvendige oplysninger gennem vedkommende minister. Det er således af afgørende betydning for Folketingets funktion som kontrolorgan, at en minister kun giver Folketinget retvisende og fyldestgørende oplysninger.⁶⁹ En minister har i almindelighed ikke nogen retlig pligt til at besvare spørgsmål fra Folketinget, men vælger en minister at svare, skal sandhedspligten iagttages, således at Folketinget alene gives retvisende og fyldestgørende oplysninger. Den parlamentariske ordning i Danmark bygger på tillid. Tillid er afgørende både i forholdet mellem Folketing og minister og i forholdet mellem minister og embedsværk.

66 For så vidt angår reglerne om aktindsigt vil kommissionen begrænse sig til at bemærke, at der i aktindsigtssager antages at være en pligt til at rette henvendelse til tidligere medarbejdere, såfremt der er en konkret formodning om, at vedkommende tidligere medarbejder er i besiddelse af relevante dokumenter, som ikke er i myndighedens besiddelse, se herom Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), side 202.

67 Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 8. udgave (2019), side 139, anfører, at myndigheders vejledning skal hvile på et forsvarligt oplysningsgrundlag.

68 Gengivet i UfR 1983.1096.

69 Se i øvrigt bl.a. Beretning om ministres ansvar over for Folketinget afgivet af Folketingets Udvalg for Forretningsorden den 26. februar 2015, Folketingstidende 2014-15, Tillæg B, UFO alm. del, bilag 20, og betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christianiasagen.

Der er ikke sikre holdepunkter i litteraturen eller praksis for at sidestille kravene til ministerens og embedsværkets sagsoplysning i forbindelse med besvarelse af folketingssspørgsmål med de krav til sagsoplysning, der følger af det forvaltningsretlige officialprincip. Omvendt er det særdeles svært at begrunde – når der henses til de overordnede hensyn til lovmæssig forvaltning, den parlamentariske proces og pligten til at give retvisende og fyldestgørende svar – hvorfor den undersøgelsespligt, der følger af officialprincippet, ikke også gælder i relation til den del af forvaltningens virksomhed, der vedrører afgivelse af oplysninger til Folketinget.⁷⁰ Det må derfor antages, at sandhedspligten indebærer, at embedsværket er forpligtet til at foretage en *forsvarlig* sagsoplysning i forbindelse med afgivelse af oplysninger til Folketinget.

Efter kommissionens opfattelse indebærer dette, at alle relevante oplysninger, som et ministerium råder over umiddelbart, altid skal indgå i besvarelsesgrundlaget, ligesom der – afhængig af spørgsmålets karakter – kan være anledning til at indhente oplysninger udefra.⁷¹ I situationer, hvor det er nærliggende, at yderligere sagsoplysning kan bidrage til at sikre et retvisende og fyldestgørende svar til Folketinget, eksempelvis fordi der har været konkret anledning for embedsværket til at foretage undersøgelsen, må embedsværket antages at være forpligtet til at foretage en sådan sagsoplysning. Det er efter kommissionens opfattelse endvidere en naturlig konsekvens af forpligtelsen til at sikre et retvisende og fyldestgørende grundlag for det parlamentariske arbejde, at embedsfolk eller ministre ikke kan holde sig i bevidst uvidenhed om *tilgængelige* oplysninger, som kunne være relevante for besvarelsen af et folketingssspørgsmål.

11.6.2. Om sandhedspligten og selvinkriminering

I delberetningens bind 1, kapitel 6, afsnit 6.5.3.2, er der redegjort for sammenhængen mellem en ministers sandhedspligt over for Folketinget og reglerne om, at man ikke kan forpligtes til at inkriminere sig selv, herunder princippet i straffelovens § 159, stk. 1, om, at den, der afgiver falsk forklaring som bl.a.

70 Niels Fenger og Mette Kryger Gram, Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner, *Politica*, 48. årgang, nr. 4 (2016), side 399, anfører, at en embedsmand handler retsstridigt: "hvis han aktivt deltager i konstruktionen af urigtige eller vildledende oplysninger, ligesom det samme er tilfældet, hvis embedsmanden ikke opfylder tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af urigtige oplysninger".

71 Ved besvarelsen af § 20-spørgsmål gælder dog, at sådanne spørgsmål kan besvares på grundlag af informationer, der er umiddelbart tilgængelige for ministeren, og således uden indhentelse af oplysninger udefra.

sigtet i en straffesag, ikke straffes. I nærværende afsnit behandles problemstillingen i relation til embedsfolks sandhedspligt.

For så vidt angår embedsfolk, der ikke selv har noget at skjule, gælder sandhedspligten ubegrænset, herunder i forbindelse med embedsmandens rådgivning og orientering af ministeren. Den, der bl.a. tilskynder eller råder andre til at give falsk forklaring omfattet af straffelovens § 158 eller afgive urigtig erklæring til offentlig myndighed efter § 162, vil kunne straffes efter disse bestemmelser, jf. straffelovens § 23 (om medvirkensansvar).

I de tilfælde, hvor en embedsmand selv risikerer at blive mødt med *strafferetlige* sanktioner, hvis en sags forløb bliver afdækket, kan der i højere grad end i forhold til ministeren argumenteres for, at princippet om straffrihed i straffelovens § 159, stk. 1, finder anvendelse. Der kan således argumenteres for, at embedsmanden ikke vil være bundet af sandhedspligten i forbindelse med embedsmandens rådgivning og orientering af ministeren, såfremt embedsmanden har haft grund til at antage, at embedsmanden derved ville afsløre, at hun eller han som embedsmand var strafskyldig. Dette skal ses i lyset af, at en straffesag mod en embedsmand for dennes brud på sandhedspligten ikke er en så fjern mulighed som en rigsretssag mod en minister.

Der foreligger ikke i den juridiske litteratur og den praksis, der kan udledes af tidligere undersøgelseskommissioner eller lignende, noget entydigt svar på embedsfolks sandhedspligt i en situation som den nævnte. Dog er det i litteraturen flere steder antaget, at en embedsmand, der risikerer strafferetligt ansvar i tilfælde af sandfærdige oplysninger, ikke har pligt til at udtale sig, og gør embedsmanden det alligevel, er der ikke pligt til at tale sandt.⁷² En sådan retstilstand synes da også at harmonere med undersøgelseskommissionslovens § 12, stk. 1, og § 14 og forarbejderne hertil. Vidnepligten efter lovens § 12, stk. 1, gælder således ikke for en embedsmand i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar, disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar for den pågældende i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Af forarbejderne til § 14, hvilken bestemmelse henviser til straffelovens §§ 158-160, fremgår det, at det forudsættes, at den embedsmand,

72 Jens Peter Christensen, Offentligt ansatte chefers ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling, 1. udgave (1998), side 122 ff., og DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration (1993), side 146.

der er omfattet af lovens § 12, stk. 1, ikke kan straffes for afgivelse af falsk forklaring for undersøgelseskommissionen, idet den pågældende for så vidt ligestilles med en "sigtet", jf. straffelovens § 159, stk. 1.⁷³

I modsat retning taler imidlertid det hensyn, der har begrundet ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, som også i relation til embedsmanden må tillægges vægt, idet embedsmandens rådgivning og orientering af ministeren ofte vil være afgørende for ministerens mulighed for at leve op til sandhedskravet i § 5, stk. 2. Hertil kommer, at der ved vurderingen af embedsfolks sandhedspligt må antages at være forskel på den situation, hvor en embedsmand – for at dække over eget ansvar – afgiver urigtige oplysninger for en undersøgelseskommission, under et tjenstligt forhør, for domstolene eller lignende, og den situation, hvor en embedsmand – ligeledes for at dække over eget ansvar – f.eks. udarbejder udkast til ministersvar indeholdende urigtige oplysninger. Det følger af retspraksis om anvendelsen af straffelovens §§ 158 og § 159, stk. 1, at det ganske vist er straffrit for en tiltalt at tilskynde en medtiltalt til at afgive falsk forklaring, hvorimod det er strafbart for en sigtet eller tiltalt at tilskynde en *udenforstående* til at afgive falsk forklaring, jf. herved bl.a. Højesterets dom af 21. december 1976.⁷⁴ En embedsmand, der f.eks. skriver en tale til en minister indeholdende bevidst urigtige oplysninger, medvirker således til, at en udenforstående (ministeren) objektivi overtræder ministeransvarlighedsloven. Efter kommissionens opfattelse vil straffelovens § 159, stk. 1, næppe beskytte embedsmanden i en sådan situation.

Det må om det *disciplinære ansvar* antages, at en embedsmand kan nægte at give oplysninger i tilfælde, hvor oplysningerne vil kunne udsætte den pågældende for et disciplinært ansvar. Såfremt embedsmanden i en sådan situation i stedet giver ministeren urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier væsentlige oplysninger for ministeren, gør han sig imidlertid skyldig i en tjenstlig forseelse. Meddelelse af urigtige oplysninger mv. vil i øvrigt – i hvert fald i grovere tilfælde – kunne indgå med en vis vægt i *decorum*vurderingen.

73 Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*, 1. udgave (2002), side 334 ff.

74 Gengivet i UfR 1977.114.

11.7. Embedsfolks ansvar

I dette afsnit vil kommissionen kort redegøre for det strafferetlige og det disciplinære embedsmandsansvar.

11.7.1. Strafansvar

Straffelovens kapitel 16 omhandler forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, f.eks. tilsidesættelse af tavshedspligt (§§ 152-152 f) og misbrug af stilling (§ 155). Af størst interesse i sammenhæng med denne undersøgelse er § 156 om tilsidesættelse af lydighedspligt mv. og § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenesten. Bestemmelserne er citeret ovenfor i afsnit 11.2.

Anvendelse af *straf efter straffeloven* for en tjenstlig forseelse forudsætter – foruden at den pågældende embedsmand har overtrådt den bestemmelse, der beskriver den strafbare handling (§§ 156 eller 157) – bl.a., at handlingen subjektivt kan tilregnes embedsmanden som forsætlig eller for § 157's vedkommende tillige som groft uagtsom, jf. i øvrigt straffelovens § 19. Strafbarhedsbetingelserne for overtrædelse af straffeloven, der tillige stiller krav om bl.a. handlingens retsstridighed (dvs. at der ikke foreligger forhold, der gør gerningen straffri som følge af f.eks. nødværge eller nødret), vil ikke blive beskrevet nærmere i denne beretning.

Embedsfolks ukendskab til eller fejllopfattelse af retsregler – retsvildfarelser – kan have betydning for, om eller i hvilket omfang den subjektive betingelse for at ifalde ansvar er opfyldt.

Ukendskab til embedsmandens pligter efter straffelovens §§ 156 og 157 kan ikke fritage for ansvar. En embedsmand vil således ikke kunne undskylde sig med, at pågældende ikke vidste, at man havde pligt til at udføre lovlige tjenestebefalinger og til at overholde gældende regler (egentlige retsvildfarelser).

Straffelovens §§ 156 og 157 er imidlertid såkaldte ”referencebestemmelser”, der i det væsentligste henviser til et normsæt uden for bestemmelserne selv. Såfremt en embedsmand befinder sig i en vildfarelse om dette normsæts indhold, taler man i juridisk teori normalt om en *uegentlig retsvildfarelse*, som i den strafferetlige ansvars lære sidestilles med en faktisk vildfarelse, dvs. ukendskab til de faktiske forhold i sagen. Faktiske vildfarelser og uegentlige

retsvildfarelser er i almindelighed forsætsudelukkende, men udelukker ikke ansvar i form af uagtsomhed i relation til § 157. Træffer en embedsmand således en afgørelse, der strider mod en underliggende retligt bindende regel, i den tro, at afgørelsen er lovlig, vil det i almindelighed antages, at embedsmanden ikke havde forsæt til at begå en tjenesteforseelse. Det gælder uanset, om vildfarelsen skyldes, at embedsmanden ikke var bekendt med et faktisk forhold, der gjorde afgørelsen ulovlig (faktisk vildfarelse), eller om vildfarelsen skyldes, at embedsmanden havde misforstået den *underliggende* regel, sagen blev afgjort efter (uegentlig retsvildfarelse). Om de særlige forhold, der gør sig gældende vedrørende sager, der angår tjenestepligternes nærmere indhold, henvises til kommissionens bemærkninger i afsnit 11.7.2.1.

Strafferammen i straffelovens § 156 og § 157 var i 2016 fra bøde til fængsel indtil 4 måneder. Ved lov nr. 1543 af 18. december 2018 blev der som stk. 2 til både § 156 og § 157 indsat en bestemmelse om, at straffen kan stige til fængsel i indtil 1 år, såfremt overtrædelsen begås af en person i en ledende stilling. Formålet med lovændringen, der trådte i kraft den 1. januar 2019, er at sætte fokus på konsekvenserne af brud på den særligt udvidede underretningspligt i servicelovens § 153, stk. 1. Det blev ved lovændringen forudsat, at bøde eller fængselsstraf for personer i en ledende stilling gennemgående skulle forhøjes med omkring en tredjedel i forhold til den straf, der tidligere ville være fastsat af domstolene for overtrædelser af §§ 156 og 157 begået af de pågældende personer. Straffen for de groveste sager om pligtforsømmelse efter §§ 156 og 157, herunder eklatante forsømmelser, som har haft alvorlige følger for borgere, og som er begået af personer med ledelsesansvar, er forudsat fremover at skulle udmåles i den øvre tredjedel af strafferammen på 1 år (dvs. 8 til 12 måneders fængsel). Strafskærpelsen, der trådte i kraft den 1. januar 2019, får ikke virkning for overtrædelser, der er begået forud herfor, jf. straffelovens §§ 1 og 3.

Det antages, at anvendelse af straffelovens bestemmelser forudsætter, at embedsforseelsen er af ikke ubetydelig karakter, og at disciplinært ansvar i reglen

vil være en tilstrækkelig reaktion i anledning af mindre grove pligtforsømmelser.⁷⁵

Spørgsmål om strafansvar vil skulle behandles og afgøres af anklagemyndigheden og domstolene efter retsplejelovens almindelige regler herom, dog således, at det er statsadvokaten – og for kongeligt udnævnte tjenestemænd med tiltrædelse fra justitsministeren – der rejser tiltale.

Strafansvaret efter straffelovens §§ 156 og 157 forældes efter 2 år, jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1. Fristen regnes fra den dag, den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt, jf. straffelovens § 94, stk. 1. Strafansvar er ikke betinget af, at den pågældende stadig er ansat som embedsmand.

11.7.2. Disciplinært ansvar

Nedenfor redegøres der for det disciplinære ansvar for tjenestemænd og overenskomstansatte mv.

Anvendelse af *disciplinærstraf* over for en tjenestemand forudsætter, at den pågældende har gjort sig skyldig i en tjenstlig forseelse, jf. tjenstemandslovens § 24, 1. pkt. I afsnit 11.2 til 11.6 har kommissionen beskrevet en række af de centrale pligter, der gælder for embedsværket.

Det disciplinære ansvar for tjenestemænd har både en objektiv og subjektiv side. Der skal objektivt foreligge en tjensteforseelse, og forholdet skal endvidere subjektivt kunne tilregnes tjenstemanden som forsætligt eller uagtsomt. Herudover stilles der i praksis krav om, at tjensteforseelsen er af en vis grovhed. Kravet om subjektiv tilregnelser og grovhedskravet behandles særskilt i de følgende afsnit 11.7.2.1 og 11.7.2.2.

De pligter, der påhviler embedsfolk ansat på overenskomst eller individuel kontrakt, svarer i alt væsentligt til de pligter, som gælder for tjenestemænd. I praksis anvendes disciplinære sanktioner da også typisk i tilfælde, hvor tilsidesættelsen af tjenstlige pligter for den overenskomstansatte mv. svarer

75 Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 253, Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 390, med henvisning til Vagn Greve m.fl., Kommenteret straffelov, Speciel del, 5. udgave (1993), side 110 ff., og betænkning nr. 312/1962 om ministrenes ansvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres, side 70.

til, hvad der ville udgøre en tjenesteforseelse for en tjenestemand. Ansættelsesretligt ansvar for overenskomstansatte mv. for tilsidesættelse af de pligter, der er beskrevet i afsnit 11.2 til 11.6, må derfor underlægges samme krav om subjektiv tilregnelser og grovhed, som gælder for tjenestemænd.

11.7.2.1. Kravet om subjektiv tilregnelser

Det disciplinære ansvar for embedsfolk har som anført både en objektiv og subjektiv side. Der skal objektivt foreligge en tilsidesættelse af de pligter, der gælder for embedsværket, og forholdet skal endvidere subjektivt kunne tilregnes embedsmanden som forsættelig eller uagtsomt. Den blot hændelige tilsidesættelse af retsregler i forbindelse med tjenesten medfører således ikke et disciplinært ansvar. Er ikke såvel den objektive som den subjektive betingelse opfyldt, kan der ikke anvendes disciplinærstraf over for den pågældende embedsmand.⁷⁶ Kravene til tilregnelsen må i princippet fastlægges på samme måde som inden for strafferetten.

Embedsfolks ukendskab til eller fejllopfattelse af retsregler – retsvildfarelser – kan derfor have betydning for, om eller i hvilket omfang den subjektive betingelse for at ifalde ansvar er opfyldt.

Ukendskab til de pligter, som påhviler embedsmanden i medfør af tjenestemandenslovens § 10, kan ikke fritage for ansvar. En embedsmand vil således ikke kunne undskylde sig med, at pågældende ikke vidste, at man havde pligt til at udføre lovlige tjenestebefalinger og til at overholde gældende regler (i sådanne tilfælde taler man om, at der foreligger *egentlige retsvildfarelser*).

Tjenestemandenslovens § 10 er imidlertid – som straffelovens § 156 og § 157 – en såkaldt ”referencebestemmelse”, der i det væsentligste henviser til et normsæt uden for bestemmelsen selv. Såfremt en embedsmand befinder sig i en vildfarelse om dette normsæts indhold, taler man i juridisk teori normalt om en *uegentlig retsvildfarelse*, som i den strafferetlige ansvarslære sidestilles med en faktisk vildfarelse, dvs. ukendskab til de faktiske forhold i sagen. Faktiske vildfarelser og uegentlige retsvildfarelser er i almindelighed forsætsudelukkende, men udelukker ikke ansvar i form af uagtsomhed. Træffer en embedsmand således en afgørelse, der strider mod en underliggende retligt

76 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave (2019), side 102, og Jørgen Mathiassen, Forvaltningspersonalet, 2. udgave (2000), side 202.

bindende regel, i den tro, at afgørelsen er lovlig, vil det i almindelighed antages, at embedsmanden ikke havde forsæt til at begå en tjenesteforseelse. Det gælder, uanset om vildfarelsen skyldes, at embedsmanden ikke var bekendt med et faktisk forhold, der gjorde afgørelsen ulovlig (faktisk vildfarelse), eller om vildfarelsen skyldes, at embedsmanden havde misforstået den *underliggende* regel, sagen blev afgjort efter (uegentlig retsvildfarelse). I begge tilfælde vil embedsmanden imidlertid som nævnt kunne ifalde ansvar for uagtsomhed, hvis det kan bebrejdes den pågældende som faglig udygtighed i tilstrækkelig kvalificeret grad, at vedkommende svævede i vildfarelsen. Et eksempel herpå findes i beretningen fra den tjenstlige undersøgelse i anledning af Tamilsagen, hvor forhørsledelsen fandt, at departementschefen og den involverede afdelingschef ved ikke at have erkendt (og advaret ministeren om) en klart ulovlig tilstand, alvorligt havde fejlbedømt situationen og derved havde udvist ”betydelig uagtsomhed”.

De synspunkter, der i juridisk teori generelt knytter sig til spørgsmålet om forsætsudelukkelse i relation til uegentlige retsvildfarelser, kan næppe helt overføres til det, der gør sig gældende inden for sager, der angår tjenestepligternes nærmere indhold. Normer vedrørende tjenestepligternes indhold udfylder den skrevne referencebestemmelse i tjenestemandsløven (og straffelovens §§ 156 og 157), men ikke på helt samme måde, som det ses i de sager, som teorien normalt tager sit afsæt i. Ukendskab til tjenestepligternes nærmere indhold bør derfor som udgangspunkt betragtes som (egentlige) retsvildfarelser, der ikke udelukker forsætsansvar.⁷⁷ Grænsen mellem egentlige og uegentlige retsvildfarelser kan ikke altid trækkes helt skarpt op, og i grænsetilfælde vil det derfor kunne forekomme mest korrekt at lægge vægt på den udviste handlemådes eventuelle undskyldelighed efter en helhedsbedømmelse.⁷⁸

Ved bedømmelsen af, om der foreligger den fornødne subjektive tilregnelser (i form af forsæt eller uagtsomhed), anlægges en individuel vurdering af, om den pågældende embedsmand – med den viden og kvalifikationer, hun eller han havde – burde have handlet anderledes.⁷⁹ Denne bedømmelse løber til dels sammen med en vurdering af det objektive gerningsindhold, således at

77 Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*, 1. udgave (2002), side 274.

78 Se også Jørn Vestergaard, *Offentligt ansatte lederes vildfarelser vedrørende tjenesteplichter*, *Juristen* (1993), side 67 ff.

79 Betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 254.

der foretages en helhedsorienteret vurdering af grovheden såvel af den subjektive som den objektive side af de begåede handlinger eller undladelser på grundlag af de samlede foreliggende omstændigheder.⁸⁰

11.7.2.2. Om ansvarsbedømmelsen – kravet om en vis grovhed

For at en embedsmand kan ifalde disciplinært ansvar, stilles der i praksis krav om, at tjenesteforseelsen er af en vis grovhed. På baggrund af en analyse af praksis anfører Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle (2002), side 263, følgende:

”grovhedskravet er ... et udtryk for, at man ved vurderingen af, om begåede fejl og forsømmelser burde give anledning til, at et disciplinært ansvar blev søgt gennemført, har foretaget en helhedsorienteret vurdering af grovheden af såvel den subjektive som objektive side af de begåede forseelser. Begrebsmæssigt fremstår grovhedskravet nærmest som et konglomerat af proportionalitetsprincipper, opportunitetsbetragtninger, en vis prøvelsestilbageholdenhed samt almindelige strafudmålingshensyn.”

Det kan næppe helt udelukkes, at det krav om grovhed, som har udviklet sig i praksis, har en vis sammenhæng med, at disciplinærforfølgning af tjenestemænd byder på en noget omstændelig procedure, og at dette således kan have været medvirkende til en vis tilbageholdenhed ved vurderingen af, om der var grundlag for at sanktionere en tjenesteforseelse. Uanset baggrunden for grovhedskravet er der efter kommissionens opfattelse dog ikke noget grundlag for en forskelsbehandling af overenskomstansatte embedsfolk og tjenestemænd, når det kommer til bedømmelsen af embedsværkets tjenstlige pligter, hvorfor kravet om grovhed må antages at gælde med samme styrke for alle embedsfolk.

I det tjenstlige forhør som opfølgning på Tamilsagen udtalte forhørsledelsen om grovhedskravet bl.a.:⁸¹

80 Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 270.

81 Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen afgivet den 14. november 1995, side 50.

”Et pligtstridigt forhold antages normalt kun at burde give anledning til tjenstlige reaktioner, hvis det er af en vis grovhed. I et tilfælde som det foreliggende, hvor der i givet fald er tale om pligtstridig undladelse af at reagere over for tilsidesættelse af retsregler af væsentlig betydning for enkeltpersoners retsforhold, vil denne betingelse dog klart være opfyldt.”

Også omstændighederne omkring de handlinger eller undladelser, som udgør en fejl, har betydning for, om fejlen har karakter af en tjensteforseelse. I tillæg til en vurdering af karakteren af de tilsidesatte retsforordninger og embedsmandens mere eller mindre klare forståelse heraf kan der inddrages en række omstændigheder, som i nogen grad kan påvirke vurderingen af fejlens grovhed. I den forbindelse er der navnlig grund til at nævne det forhold, at en embedsmand har handlet under tidspress. Især hvis tidspresset er skabt af omstændigheder udefra, kan dette påvirke vurderingen således, at en fejl ikke betragtes som en tjensteforseelse. Er det uklart, f.eks. på grund af manglende retningslinjer, hvilken rolle en embedsmand skal varetage i en given arbejds-situation, har dette ligeledes betydning for vurderingen. Det gælder især, hvis den pågældende arbejdsopgave ligger uden for vedkommendes normale opgaver. Hvis der er tale om tilsidesættelse eller fejlfortolkning af regler, og embedsmanden ikke vidste dette, kan det påvirke vurderingen, at der er tale om et område med betydelig retlig usikkerhed. I vurderingen kan ligeledes indgå de organisatoriske betingelser, hvorunder embedsmanden virkede, den politiske interesse, der måtte knytte sig til den pågældende sag eller det pågældende sagsaspekt, samt karakteren af de hensyn, der motiverede embedsmandens handlinger eller undladelser.

Afgørelser, der hviler på tekniske vurderinger, faglige afvejninger, hensigtsmæssighedsbetragtninger og lignende vil som hovedregel ikke være tjenstlige forseelser. Fejlskøn og fejlprioriteringer vil vanskeligt kunne være ansvarspådragende, medmindre fejlskønnet skyldes utilstrækkelige undersøgelser.⁸² At en embedsmand på grund af manglende dygtighed eller uegnethed har skønnet forkert eller på anden måde udført dårligt arbejde, er i praksis normalt heller ikke tilstrækkeligt til, at der foreligger en tjenstlig forseelse. For at kunne sige, at der foreligger en tjenstlig forseelse begrundet i udygtighed,

82 Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 260-261.

forudsætter det, at der er tale om en betydelig udygtighed, ofte karakteriseret som "kvalificeret udygtighed". Fejl, der ikke er tjenesteforseelser, vil for tjenstemænds vedkommende efter omstændighederne kunne føre til diskretionære reaktioner, se tillige afsnit 11.7.2.5.

Vurderingen af, om en pligttilsidesættelse har en sådan grovhed, at den må betegnes som en ansvarspådragende tjenstlig forseelse, er forbundet med usikkerhed og må i sagens natur i nogen grad bero på et helhedsorienteret skøn.

Det er almindeligt antaget, at en placering på lavere niveau i det tjenstlige hierarki i sig selv kan medføre, at der ikke kan eller bør rejses nogen tjenstlig sag mod den pågældende. Dette gør sig særligt gældende, hvor der ikke har været nogen selvstændig medvirken, således at den pågældendes andel i den begåede fejl eller ulovlighed i højere grad har haft karakter af rutinepræget sagsekspedition eller lignende.

Om forholdet mellem overordnede og underordnede embedsfolk gælder i øvrigt mere generelt (uden for området af klare ulovligheder), at hvis den underordnede embedsmand loyalt har informeret sine chefer om de dispositioner, som embedsmanden har foretaget eller påtænker at foretage, og om baggrunden herfor, og den overordnede har sanktioneret beslutningerne, vil der *normalt* ikke være grundlag for et disciplinært ansvar mod den underordnede embedsmand. Dette gælder ikke kun embedsfolk på lavere niveau, men også i forholdet mellem eksempelvis afdelingschefer og departementschefer og efter omstændighederne også i forholdet mellem embedsfolk og ministeren, se hertil afsnit 11.4.

11.7.2.3. Embedsfolk, der er fratruddet deres stilling i den statslige forvaltning

Efter undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, kan de retlige vurderinger, som en undersøgelseskommission kan anmodes om at foretage, alene vedrøre embedsfolks adfærd. Udtrykket "embedsfolk" omfatter også personer, som på undersøgelsens tidspunkt ikke længere er embedsfolk, men som var det på det tidspunkt, undersøgelsen vedrører. Forhenværende embedsfolk (embedsfolk, der ikke længere er ansat i staten) kan imidlertid ikke pålægges et disciplinært ansvar, da de er fratruddet deres stilling. En fratruddet medarbejder kan således naturligvis ikke pålægges ansættelsesretlige sanktioner eller reaktioner. Der-

imod kan der rejses spørgsmål om eventuelt strafferetligt ansvar, hvis dette ikke er forældet.

Det fremgår af forarbejderne til undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, at en undersøgelseskommission ikke bør udtale sig på en sådan måde, at det efterlader det indtryk, at der ville have været grundlag for at søge et disciplinært ansvar gennemført, hvis den pågældende fortsat havde været ansat i den statslige forvaltning.⁸³ Baggrunden for denne begrænsning er, at den pågældende ikke vil have mulighed for at få et sådant belastende udsagn prøvet under en efterfølgende disciplinærsag.

Dette kan dog ikke være til hinder for, at kommissionen i sin beskrivelse af det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til instruksen om indkvarteringsordningen og administrationen af denne, nødvendigvis må beskrive og også har beskrevet forhold, herunder kritisable forhold, som involverer personer, der ikke længere er ansat i staten. Det samme antages i Dan Lynge-kommissionens beretning, bind 1, side 32, og Skattesagskommissionens beretning, side 93.

11.7.2.4. Embedsfolk, der er genindtrådt i en stilling i den statslige forvaltning

Spørgsmålet om betydningen af, at en embedsmand har været fratruddet sin stilling i den statslige forvaltning på tidspunktet for dennes afgivelse af forklaring for undersøgelseskommissionen, men efterfølgende – inden kommissionens offentliggørelse af sin ansvarsvurdering af den pågældende – på ny har opnået ansættelse i den statslige forvaltning, ses ikke at have været behandlet af tidligere undersøgelseskommissioner mv., ligesom spørgsmålet ej heller ses at være behandlet i forarbejderne til lov om undersøgelseskommissioner.

En fratruddet embedsmands afgivelse af forklaring for kommissionen må nødvendigvis skulle ske på baggrund af de oplysninger om den pågældendes ansættelsesforhold mv., som forelå på tidspunktet for afgivelsen af forklaringen. En fratruddet embedsmand må således have pligt til at afgive forklaring som vidne og under sædvanligt strafansvar, medmindre den pågældende har gjort kommissionen opmærksom på eventuelle forventede, fremtidige karriereskift,

⁸³ Folketingstidende 1998-99, Tillæg A, lovforslag nr. L 3, side 253-254.

eller der i øvrigt har foreligget oplysninger for kommissionen om andet, som kan føre til, at den pågældende ikke skal afgive forklaring under strafansvar.

Det forhold, at en fratrådt embedsmand genindtræder i en (ny) stilling i den statslige forvaltning, inden kommissionen afgiver sin beretning, medfører efter kommissionens opfattelse, at den pågældende vil skulle ansvarsvurderes på samme måde, som hvis den pågældendes ansættelse i den statslige forvaltning havde været opretholdt under hele forløbet, og på det grundlag, der foreligger for kommissionen på tidspunktet for ansvarsvurderingen. Dette gælder, selv om den pågældende har afgivet forklaring for kommissionen under vidneansvar.

Den omstændighed, at en embedsmand har afgivet forklaring på et tidspunkt, hvor der ikke var udsigt til, at den pågældende skulle ansvarsvurderes, og hvor embedsmanden således har udtalt sig med vidnepligt og under strafansvar, vil kunne føre til overvejelser om, hvorvidt sandhedspligten efterfølgende vil kunne sanktioneres, ligesom det efter omstændighederne kunne overvejes, i hvilket omfang en "selvinkriminerende" forklaring fra embedsmanden (også i forhold til disciplinæransvaret) vil kunne tillægges betydning.

Ansættelsesmyndigheden kan endvidere ved vurderingen af, om der er grundlag for disciplinæransvar og ved et eventuelt sanktionsvalg, lade det indgå, om ansættelsesmyndigheden på tidspunktet for ansættelsen var fuldt ud bekendt med de forhold, der har givet anledning til kritik.

11.7.2.5. Sanktioner og forældelse

Nedenfor beskrives for henholdsvis tjenestemænd og overenskomstansatte mv., hvilke sanktioner der kan komme på tale i tilfælde af, at en embedsmand har gjort sig skyldig i en forseelse, der kan begrunde disciplinæransvar.

Endelig vil kommissionen komme med nogle få bemærkninger vedrørende spørgsmålet om forældelse og passivitet.

Tjenestemænd

I tjenestemandslovens § 24 er fastsat, at der som disciplinærstraf for tjenstlig forseelse kan anvendes advarsel eller irettesættelse, bøde, der ikke må overstige ½ måneds løn, overførelse til andet arbejde eller andet arbejdssted eller

anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet, degradation – herunder helt eller delvis bortfald af anciennitetsbestemte lønde – eller afsked.

Tjenestemandsløven angiver ikke nærmere, hvilke hensyn der er bestemte for valget mellem de disciplinærsanktioner, der er opregnet i tjenestemandsløvens § 24.

De almindelige forvaltningsretlige grundsætninger finder anvendelse for skønsudøvelsen i det enkelte tilfælde. Afgørelser om disciplinære sanktioner skal således være båret af saglige hensyn, ligesom der i overensstemmelse med den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet skal være et rimeligt forhold mellem den konstaterede tjenstlige forseelse og anvendelsen af den konkrete disciplinærsanktion.⁸⁴

Ved begrundet mistanke om, at tjenestemanden har begået en tjenesteforseelse, skal proceduren i tjenestemandsløvens kapitel 4 iagttages.

Disciplinærstraf er knyttet til funktionen som tjenestemand og kan derfor ikke anvendes efter tjenestemandforholdets ophør, se afsnit 11.7.2.3 ovenfor.

Er en tjenestemand ikendt en disciplinærstraf for en tjenesteforseelse, udelukker dette ikke, at den pågældende også idømmes en straf efter straffeloven mv. for det samme forhold. Tilsvarende er idømmelse af en straf efter straffeloven mv. ikke en hindring for ikendelse af disciplinærstraf.

Herudover kan tjenestemanden blive mødt med diskretionære reaktioner. Diskretionære reaktioner, typisk en advarsel, adskiller sig fra de disciplinære sanktioner, herunder disciplinær advarsel, ved ikke at være en sanktion (straf) i tjenesteretlig henseende, men en ansættelsesretlig reaktion. Adgangen til at give en tjenestemand en diskretionær advarsel er ikke reguleret i tjenestemandsløven, men er baseret på ledelsesretten, og den har samme karakter som advarsler til f.eks. overenskomstansatte. Advarslen skal være sagligt begrundet, og der er pligt til partshøring om advarslen, inden den afgives.

84 Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave (2019), side 112.

Overenskomstansatte mv.

Spørgsmålet om disciplinært ansvar for overenskomstansatte og ansatte på individuel kontrakt er ikke reguleret ved bestemmelser i lovgivningen. Dette udelukker imidlertid som anført ikke et disciplinært ansvar for de pågældende.⁸⁵

En regulering af disciplinære sanktioner over for overenskomstansatte mv. kan ske ved overenskomsterne eller ved individuelle kontrakter, men i øvrigt skal grundlaget findes i forvaltningens ledelsesret som arbejdsgiver. Ledelsesbeføjelsen indebærer en ret for forvaltningen til at træffe afgørelser af disciplinær karakter over for en ansat, hvis den pågældende har tilsidesat sine tjenstlige pligter.

De disciplinære sanktioner, der kan blive tale om i forhold til overenskomstansatte mv., kan f.eks. være advarsel, løntilbageholdelse i tilfælde af udeblivelse mv., ændring af arbejdsopgaver, forbigåelse ved advancement, anvisning af andet arbejdssted, afskedigelse med sædvanligt varsel og bortvisning.

Som følge af, at den pågældende myndighed er en del af den offentlige forvaltning, skal den – uanset at den optræder som arbejdsgiver i forhold til personer ansat i henhold til aftale – respektere de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger i forbindelse med det skøn, den udøver, når den anvender disciplinære sanktioner. Det er derfor bl.a. et krav, at sådanne sanktioner kun anvendes, hvor der er saglig grund hertil.

Forældelse og passivitet

I modsætning til det strafferetlige ansvar er der ikke fastsat regler om forældelse af det disciplinære ansvar. Det disciplinære ansvar for tjenestemænd eller overenskomstansatte mv. er således principielt ikke underlagt nogen forældelse. Det er dog almindeligt antaget, at den omstændighed, at der er gået lang tid siden den tjenstlige forseelses fuldbyrdelse, efter et skøn kan medføre sanktionsfrihed eller anvendelse af en sanktion, der er mildere, end

85 Afsnittet om overenskomstansatte mv. er baseret på Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave (2019), side 116-118.

det ellers ville være tilfældet.⁸⁶ I vejledningen ”God adfærd i det offentlige”, Moderniseringsstyrelsen, KL og Danske Regioner, december 2017, anføres på side 40-41, at ”[n]ormalt skal der være særlige grunde, f.eks. meget grove forhold, hvis der skal gøres ansvar gældende for tjenesteforseelser, der ligger mere end cirka 5 år tilbage i tiden”.⁸⁷

Det synes uafklaret, om femårsperioden skal regnes helt frem til afslutningen på en eventuel kommissionsundersøgelse, tjenstligt forhør eller lignende, eller om den må regnes frem til f.eks. tidspunktet for nedsættelsen af en kommissionsundersøgelse, hvorunder der skal foretages retlige vurderinger af de involverede embedsfolks forhold.⁸⁸ Efter kommissionens opfattelse er det nærliggende at antage, at perioden i hvert fald ikke skal regnes helt frem til afslutningen af et eventuelt tjenstligt forhør, men spørgsmålet kalder på en nærmere afklaring.

Det forhold, at der ved navnlig udmålingen af den sanktion/reaktion, der kan komme på tale, må tages hensyn til den tid, der er gået, siden det kritisable forhold blev begået, er udtryk for betragtninger, der også gør sig gældende inden for strafferetsplejen, jf. straffelovens § 82, nr. 13 og 14. Om den tid, der er gået, siden den kritisable handling blev foretaget, kan være en formildende omstændighed, beror på en konkret vurdering, hvorved der bl.a. også må lægges vægt på karakteren af det begåede forhold, ligesom der kan lægges vægt på, om et langstrakt sagsforløb beror helt eller delvist på den pågældendes egne forhold.⁸⁹

Det følger i øvrigt af passivitetsbetragtninger – der i hvert fald gælder inden for den almindelige ansættelsesret – at ansættelsesretlige reaktioner som bort-

86 Det følger af det tjenstlige forhør i sagen om det såkaldte ”Papkassenotat” (Beretning og indstilling af 8. januar 2013), at der blev pålagt de berørte tjenestemænd disciplinære sanktioner for forhold, der var begået for mere end fem år siden. Forhørslederen, fhv. højesteretspræsident Torben Melchior, inddrog dog i vurderingen af fastsættelsen af den tjenstlige sanktion det forhold, at der var gået mere end fem år fra den tjenstlige forseelse blev begået. Se omtalen af sagen på <https://fmn.dk/da/nyheder/2013/2013/afgorelse-i-pap-kasse-notat-sagen/>.

87 Noget tilsvarende fremgik af den tidligere vejledning fra juni 2007, side 35.

88 Der henvises i øvrigt til Statsløsekommissionens beretning (2015), side 2810, hvori Statsløsekommissionen er fremkommet med bemærkninger til spørgsmålet om forældelse af disciplinært ansvar. Det anføres af Statsløsekommissionen bl.a., at der mangler klare regler om forældelse af disciplinært ansvar, herunder af spørgsmålet om, hvorvidt en mulig forældelse afbrydes som følge af en kommissionsundersøgelse.

89 Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen afgivet den 14. november 1995, side 108.

visning forudsætter, at arbejdsgiveren reagerer ”uden ugrundet ophold” på det forhold, der bebrejdes den ansatte. Er en arbejdsgiver ikke i besiddelse af alle relevante oplysninger til at vurdere det faktiske forløb, må der imidlertid indrømmes arbejdsgiveren tid til at undersøge forholdene, inden der tages skridt til at opsiges eller evt. bortvise en medarbejder.⁹⁰

90 Herom henvises til bl.a. Lars Svenning Andersen, Funktionærret, 6. udgave (2020), side 947 ff., Jens Kristiansen, Ansættelsesret, 1. udgave (2020), side 601 ff., H.G. Carlsen, Dansk Funktionær Ret, 9. udgave (2019), side 301 ff., og Jens Paulsen, Afskedigelse, 1. udgave (2015), side 132 ff.

KAPITEL 12

Kommissionens ansvars- vurderinger

12.1. Indledning

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en pressemeddelelse om en praksisændring vedrørende indkvartering i asylsystemet af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig. Af pressemeddelelsen fremgik bl.a., at ingen mindreårige under 18 år måtte indkvarteres på samme asylcenter som en ægtefælle eller samlever, og at dette også gjaldt, hvis parret havde et eller flere fælles børn. Pressemeddelelsen udgjorde tilsammen med departementets fremsendelse af denne til Udlændingestyrelsen og Line Skytte Mørk Hansens telefoniske henvendelse(r) til Lene Linnea Vejrum samme dag instruksen til Udlændingestyrelsen. Umiddelbart herefter påbegyndte Udlændingestyrelsen udmøntningen af praksisændringen, som indebar, at hovedparten af de allerede indkvarterede asylpar, der blev berørt af instruksen, blev adskilt i februar og henover foråret 2016.

Kommissionen har vurderet, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 til Udlændingestyrelsen var *klart ulovlig*.

Der er således efter kommissionens opfattelse et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse den undtagelsesfrie ordning, der var beskrevet i pressemeddelelsen, og som Udlændingestyrelsen blev instrueret i at iværksætte, for ulovlig. Ordningen var bl.a. i strid med uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet, ligesom ordningens undtagelsesfrie karakter udgjorde en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Desuden var det en konsekvens af ordningen med undtagelsesfri adskillelse, at væsentlige formelle og processuelle krav, der

stilles efter både dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen, ikke blev iagttaget.

Instruksen førte til en administration af indkvarteringsordningen, der var i strid med både grundlæggende forvaltningsretlige og menneskeretlige krav af formel og materiel karakter. Kommissionen har vurderet, at administrationen af indkvarteringsordningen i foråret 2016 var ulovlig, og at dette – i hvert fald indtil den 18. marts 2016 – var en følge af den undtagelsesfrie instruks, som Udlændingestyrelsen modtog fra departementet den 10. februar 2016, jf. kapitel 7, afsnit 7.4.7.

Det indgår i vurderingen af embedsfolkenes forhold, at det er kommissionens opfattelse, at deres adfærd har været bestemt af, at de var bekendt med, at Inger Støjberg både eksternt og internt i departementet havde givet udtryk for, at hun ville have en undtagelsesfri adskillelse af alle par. Som anført i kapitel 7 er det kommissionens opfattelse, at det ikke kan lægges til grund, at Inger Støjberg *direkte* udtalte, at ministeriets embedsfolk skulle iværksætte en administration i strid med loven, men embedsfolk i departementet har handlet i overensstemmelse med Inger Støjbergs meget klare tilkendegivelser og afgivet en undtagelsesfri instruks til Udlændingestyrelsen. Der kan efter kommissionens opfattelse ikke pålægges nogen af de embedsfolk, som kommissionen ansvarsvurderer, et ansvar for, at selve beslutningen om at iværksætte en undtagelsesfri ordning blev truffet.

Sagen gav herudover anledning til, at Inger Støjberg frem til sommeren 2019 besvarede mere end 200 folketingsspørgsmål og deltog i seks samråd. Kommissionen har lagt til grund, at Folketinget i en række tilfælde fik en urigtig eller vildledende beskrivelse af det hændelsesforløb, som kommissionen har lagt til grund, jf. kapitel 7, afsnit 7.6.16.

Ombudsmanden gennemførte fra marts 2016 på baggrund af en klage og senere på eget initiativ en undersøgelse af forløbet. Kommissionen har lagt til grund, at dokumenter, som var åbenbart relevante for ombudsmandens undersøgelse, ikke blev givet til ombudsmanden, og at både departementets og Udlændingestyrelsens oplysninger til ombudsmanden derfor har været utilstrækkelige. Herudover har kommissionen lagt til grund, at både departementet og styrelsen i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand, jf. kapitel 7, afsnit 7.5.5.

I dette kapitel vil kommissionen redegøre for sin vurdering af, om forløbet giver grundlag for, at det offentlige søger nogen af de involverede embedsfolk draget til ansvar.

Kommissionens ansvarsvurderinger er baseret på det samlede materiale, som er tilvejebragt ved undersøgelsen, herunder den meget store dokumentmængde, som kommissionen har modtaget, og de forklaringer, der er afgivet for kommissionen. En sammenfattende gennemgang af hændelsesforløbet er gengivet i kapitel 5, mens der for en mere udførlig beskrivelse af hændelsesforløbet henvises til kapitel 8 og 9. Ansvarsvurderingerne i dette kapitel skal læses i sammenhæng med kapitel 7, der indeholder kommissionens vurdering af det faktiske forløb. Som det fremgår af kapitel 7, har kommissionen i få tilfælde, hvor bevisvurderingen af de enkelte embedsfolks forhold var uden betydning for en stillingtagen til de involverede ministres forhold, først foretaget bevisvurderinger i dette kapitel.

Der har i kommissionen været enighed om ansvarsvurderingerne.

12.2. Generelt om grundlaget for kommissionens ansvarsvurderinger

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.2.1, fremgår det af forarbejderne til undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 2 og 4, at kommissionens vurderinger af beviserne, retsreglerne og spørgsmålene om, hvorvidt de faktiske forhold er omfattet af retsreglerne (subsumtionen), skal formuleres forsigtigt.

Kommissionen har anvendt et forsigtighedsprincip i forbindelse med de foretagne vurderinger af sagens beviser og retlige spørgsmål (se kapitel 7). Forsigtighedsprincippet er endvidere anvendt i relation til ansvarsvurderingerne, således at vurderingerne tager højde for den procesform, som er kendetegnende for en undersøgelseskommission.

Som beskrevet i kapitel 7, afsnit 7.2.2, hviler kommissionens bevisvurderinger på en struktureret og metodisk helhedsvurdering af sagens *samlede* oplysninger, hvor vægtningen af de enkelte oplysningers bevisværdi er blevet overvejet nøje. Der henvises i det hele til kommissionens nærmere beskrivelse af kommissionens bedømmelsesgrundlag i relation til bevisvurderingerne, som fremgår af afsnit 7.2.2.

12.3. Overordnet om ansvarsvurderingerne

Som nævnt i kapitel 11, afsnit 11.7.1, forældes et eventuelt strafansvar for overtrædelse af de regler i straffeloven om forbrydelse i offentlig tjeneste, der er relevante for denne undersøgelse, to år efter den dag, den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt. Da de forhold, der fandt sted i 2016 og 2017, strafferetligt må anses for forældet, tager kommissionen – med undtagelse af departementschef Christian Hesthaven, jf. herom afsnit 12.5.2 – ikke stilling til, om nogen af de involverede personer har overtrådt straffeloven i anledning af forhold begået i den periode, der er omfattet af kommissoriet.

Kommissionen vil i ansvarsvurderingerne herefter i al væsentligt alene foretage en vurdering af, om der er grundlag for et disciplinært ansvar for de involverede embedsfolk, hvilket ansvar i princippet aldrig forældes, se kapitel 11, afsnit 11.7.2.5.

Som redegjort for i kapitel 11 er betingelserne for, at en embedsmand kan stilles disciplinært til ansvar, at den pågældende har begået en tjenesteforseelse, at forseelsen er begået forsætligt eller uagtsomt, og at forseelsen er af en vis grovhed.

Spørgsmålet om, hvilke krav der kan stilles til embedsværket, er nærmere omtalt i kapitel 11, mens dette kapitel omhandler spørgsmålet om, hvorvidt embedsværket i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen levede op til disse krav. Kommissionen vil i det væsentligste foretage en vurdering af, *om* de embedsfolk, der er genstand for undersøgelsen, gjorde nok for at rådgive deres overordnede fyldestgørende om de retlige rammer for indkvarteringsordningen, *om* embedsfolkene gjorde nok for at sige fra i forhold til at igangsætte en administration i overensstemmelse med den klart ulovlige ordning, der var beskrevet i pressemeddelelsen, og som Udlændingestyrelsen blev instrueret i at iværksætte, og *om* de gjorde nok for at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Herudover vil kommissionen foretage en vurdering af, om de involverede embedsfolk har medvirket til, at Folketinget eller Folketingets Ombudsmand

modtog forkerte eller vildledende oplysninger vedrørende indkvarteringsordningen og administrationen af denne.¹

En undersøgelseskommissions retlige vurderinger er juridisk set alene udtalelser, der kan fungere som grundlag for overvejelser hos de myndigheder, der har kompetencen til at træffe afgørelser i det eventuelt videre sagsforløb. Denne begrænsede opgave for en undersøgelseskommission kan tilsige, at der redegøres relativt udførligt for de foretagne retlige vurderinger.² Når der redegøres relativt udførligt for et begivenhedsforløb med fokus på at afdække, om der er begået fejl eller forsømmelser af de involverede personer, vil det kunne medføre, at de ting, der er gjort forkert, kan få en overvægt i beskrivelserne i forhold til de ting, der trods alt er gjort rigtigt.³ En undersøgelseskommissions beretning vil derfor kunne fremstå hårdere i sin kritik af de enkelte embedsfolk, end det ville have været tilfældet, hvis der havde været tale om en afgørelse af, om der konkret bør indledes en ansættelsesretlig sag, og hvilken sanktion der i givet fald bør anvendes. Når undersøgelseskommissionens vurderinger læses, bør man derfor have øje også for de formildende omstændigheder, som nævnes, men som måske ikke fylder så meget i begrundelsen. Hertil kommer, at der bør vises embedsværket en vis forståelse for, at de faktiske og juridiske forhold, der kan fremstå klare, når man undersøger disse efter begivenhedsforløbet – og i forholdsvis god ro og mag – ikke altid kunne opfattes ligeså klare, da begivenhederne fandt sted.

Kommissionens vurderinger af de enkelte embedsfolk vil munde ud i en vurdering af, om den pågældende har gjort sig skyldig i fejl og forsømmelser, der efter kommissionens opfattelse kan begrunde et disciplinært ansvar. Der kan således forekomme situationer, hvor der efter kommissionens opfattelse fore-

1 Det fremgår af beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen afgivet den 14. november 1995, side 16 ff., at det som følge af Rigsrettens kendelse af 13. april 1994, og da der ikke var rejst tiltale mod den involverede minister for at have afgivet misvisende, vildledende og/eller urigtige oplysninger til Folketinget, blev besluttet at begrænse den tjenstlige undersøgelse til embedsværkets handlinger og undladelser i forbindelse med den administrative behandling af sagerne (Rigsretten havde i den nævnte kendelse bestemt, at Erik Ninn-Hansens handlinger i relation til Folketingets Ombudsmand og hans påståede vildledning af Folketinget ikke kunne bringes i anvendelse som strafforhøjende eller strafskærpende omstændigheder). Rigsrettens dom i sagen mod Inger Støjberg foreligger ikke på tidspunktet for denne beretning, og kommissionen har ikke grundlag for at tage stilling til den eventuelle betydning af den rejste tiltale for embedsværkets forhold.

2 Betænkning nr. 1571/2018 om Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, side 243.

3 Se også Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 570 f.

ligger handlinger eller undladelser, der må anses for uhensigtsmæssige eller på anden måde ikke fuldt ud lever op til de krav, som påhviler embedsværket, men hvor der som følge af forholdets karakter og manglende grovhed efter kommissionens opfattelse ikke er grundlag for, at der gøres et retligt ansvar gældende over for den pågældende.

Der indgår et betydeligt skøn i kommissionens ansvarsvurderinger. Der er således ikke nogen klar skillelinje mellem – på den ene side – forhold, der findes kritisable, men ikke i en sådan grad, at der er grundlag for at søge et retligt ansvar gennemført, og – på den anden side – fejl eller forsømmelser af en så alvorlig karakter, at et retligt ansvar efter kommissionens opfattelse kan komme på tale. Kommissionen foretager alene bevismæssige og retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. Kommissionen tager ikke stilling til, om et sådant ansvar skal søges gennemført, ligesom kommissionen ikke udtaler sig om, hvilke konkrete sanktioner eventuelt konstaterede forhold bør medføre.

I kommissionens vurdering af, om et kritiseret forhold har en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar, vil der blive taget højde for de omstændigheder (herunder formildende omstændigheder), hvorunder forholdet blev begået. Kommissionen vil i vurderingen af, om der er grundlag for at pålægge nogen et disciplinært ansvar, som udgangspunkt ikke inddrage betydningen af den tid, der er gået, siden forholdet blev begået. Dette skyldes i første række, at den forløbne tid normalt alene har betydning for valget af sanktion/reaktion, mens det ikke har betydning for spørgsmålet om karakteren og grovheden af det begåede forhold. Spørgsmålet om den forløbne tid har med andre ord normalt ingen betydning for vurderingen af, om et forhold må anses for så groft, at det kan begrunde et disciplinært ansvar. Det antages imidlertid, at forhold, der ligger mere end omkring fem år tilbage i tiden, alene kan udløse et disciplinært ansvar, såfremt der foreligger særlige grunde, f.eks. meget grove forhold.⁴ Er forholdet således begået for mere end omkring fem år siden, antages det, at kravene for, hvornår et tjenstligt ansvar kan komme på tale, skærpes, således at det offentlige kun bør søge et ansvar gennemført, når der foreligger særlige

⁴ Se nærmere kapitel 11, afsnit 11.7.2.5, hvoraf fremgår bl.a., at disse antagelser har fundet udtryk i bl.a. vejledningen "God adfærd i det offentlige", Moderniseringsstyrelsen, KL og Danske Regioner, december 2017, side 40 f.

ge grunde, f.eks. meget grove forhold. Når kommissionen – også vedrørende forhold begået mere end fem år før kommissionsundersøgelsens afslutning – ikke har inddraget det tidsmæssige i vurderingerne, skyldes det desuden, at det synes uafklaret, om femårsperioden skal regnes helt frem til afslutningen på en eventuel kommissionsundersøgelse, tjenstligt forhør eller lignende, eller om den må regnes frem til f.eks. tidspunktet for nedsættelsen af en kommissionsundersøgelse, hvorunder der skal foretages retlige vurderinger af de involverede embedsfolks forhold. Kommissionen vil derfor i sine vurderinger generelt komme med en udtalelse om, at det må være op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal ske f.eks. disciplinærfølgning, at inddrage betydningen af den tid, der er gået, siden forholdene blev begået.⁵

Som anført i kapitel 11, afsnit 11.7.2.5, beror det i øvrigt på en konkret vurdering, om det skal tillægges betydning ved fastsættelsen af en sanktion/reaktion, at der f.eks. er gået lang tid, siden den kritisable handling blev foretaget. I en sådan vurdering vil der kunne lægges vægt på bl.a. karakteren af det begåede forhold, ligesom der kan lægges vægt på, om et langstrakt sagsforløb beror helt eller delvist på den pågældendes egne forhold. I tilfælde, hvor den, hvis forhold nu undersøges, har deltaget aktivt i at dække over kritisable forhold ved f.eks. at give urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget eller Folketingets Ombudsmand, kunne dette tale for, at den forløbne tid tillægges mindre betydning.

Det beror altid på en samlet og konkret vurdering, hvilken sanktion/reaktion der eventuelt skal anvendes, såfremt der gøres ansvar gældende over for en embedsmand. Kommissionens eventuelle kritik af en embedsmands handlinger eller undladelser vil derfor i alle tilfælde skulle vejes op imod de øvrige relevante forhold i sagen, herunder *om* der foreligger formildende omstændigheder, *om* embedsmandens embedsførelse tidligere har givet anledning til kritik, *om* forløbet i øvrigt allerede har haft konsekvenser for den pågældende, eller *om* den pågældende f.eks. har skiftet tjenestested.⁶

5 Der henvises i øvrigt til Statsløsekommissionens beretning (2015), side 2810, hvori Statsløsekommissionen er fremkommet med bemærkninger til spørgsmålet om forældelse af disciplinært ansvar. Det anføres af Statsløsekommissionen bl.a., at der mangler klare regler om forældelse af disciplinært ansvar, herunder af spørgsmålet om, hvorvidt en mulig forældelse afbrydes som følge af en kommissionsundersøgelse.

6 Se beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen afgivet den 14. november 1995, side 93 f.

12.4. Personkredsen – de involverede embedsfolk

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.7 og 7.8, redegjort for, at der efter kommissionens opfattelse ikke er grundlag for at søge et disciplinært eller andet ansvar gjort gældende over for embedsfolk fra **Justitsministeriet** eller **Statsministeriet**. Der henvises til kommissionens bemærkninger i disse afsnit.

Både i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og i Udlændingestyrelsen har en række embedsfolk været inddraget i enten tilblivelsen af den undtagelsesfrie instruks, administrationen af indkvarteringsordningen og/eller oplysningen af Folketinget og Folketingets Ombudsmand.

I **Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet** drejer det sig navnlig om fhv. departementschef Uffe Toudal Pedersen, departementschef Christian Hesthaven, afdelingschef Line Skytte Mørk Hansen, fhv. afdelingschef Lykke Sørensen, fhv. kontorchef Jesper Gori, kontorchef Anette Gørtz, kontorchef Jonas From Soelberg, chefkonsulent Merete Milo, fhv. fuldmægtig Anna-Sophie Saugmann-Jensen, fhv. fuldmægtig Anne Nygaard Just og fhv. særlig rådgiver Mark Thorsen. I **Udlændingestyrelsen** drejer det sig navnlig om fhv. direktør Henrik Grunnet, fhv. direktør Tanja Franck, fhv. vicedirektør Lene Linnea Vejrum, vicedirektør Anni Fode, kontorchef Ditte Kruse Dankert, souschef Kristina Rosado, chefkonsulent Margit Sander Rasmussen, fhv. chefkonsulent Adam Abdel Khalik og fuldmægtig Ronya Habo.

Som anført i afsnit 12.3 vil kommissionen i det væsentligste foretage en vurdering af, *om* de embedsfolk, der er genstand for undersøgelsen, gjorde nok for at rådgive deres overordnede fyldestgørende om de retlige rammer for indkvarteringsordningen, *om* embedsfolkene gjorde nok for at sige fra i forhold til at igangsætte en administration i overensstemmelse med den ulovlige instruks, *om* de gjorde nok for at bringe den ulovlige tilstand til ophør, og *om* de medvirkede til, at Folketinget og Folketingets Ombudsmand modtog forkerte eller vildledende oplysninger.

Ved den retlige vurdering af embedsfolkenes adfærd vil kommissionen i høj grad overveje, hvilken rolle og hvilke muligheder den enkelte embedsmand havde. Når vurderingerne foretages, kan der således ikke bortses fra den enkelte embedsmands placering i det administrative hierarki, dvs. til deres retlige

og faktiske kompetence.⁷ Dette indebærer, at der efter omstændighederne ikke vil være et tilstrækkeligt grundlag for at drage lavere placerede embedsfolk til ansvar, hvis det må lægges til grund, at højere placerede chefer var fuldt ud bekendt med situationen og stod for styringen af de initiativer, der skulle tages. Dette gælder både i relation til indkvarteringsordningens udformning og administrationen heraf og i relation til oplysningen af Folketinget og Folketingets Ombudsmand.

Dette indebærer i denne sag, at der efter kommissionens opfattelse ikke er et tilstrækkeligt grundlag for, at der søges gjort noget ansvar gældende over for Merete Milo, Anna-Sophie Saugmann-Jensen, Anne Nygaard Just, Kristina Rosado, Margit Sander Rasmussen, Adam Abdel Khalik og Ronya Habo.

Lavere placerede embedsfolk er i lighed med højtstående embedsfolk underlagt forpligtelser til at rådgive fyldestgørende, sige fra i tilfælde af klare ulovligheder og i øvrigt søge en ulovlig tilstand bragt til ophør. Når kommissionen i denne sag ikke finder grundlag for et disciplinært ansvar for lavere placerede embedsfolk end kontorchefer, hænger dette navnlig sammen med, at der i alle tilfælde ses at have været højere placerede chefer, der må anses for at have haft samme kendskab til sagens faktiske og juridiske omstændigheder, som de lavere placerede embedsfolk havde. På den baggrund og som følge af, at de lavere placerede embedsfolk ikke har haft en sådan selvstændig stilling og indflydelse på de dele af forløbet, der kan give anledning til kritik, er det kommissionens opfattelse, at der ikke af personkredsen under kontorchefniveau er begået forseelser af en sådan grovhed, at et disciplinært ansvar bør søges gjort gældende.⁸

For så vidt angår embedsfolk, der ikke længere er ansat i den statslige forvaltning, følger det af forarbejderne til undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, at en undersøgelseskommission ikke bør udtale sig på en sådan måde, at det efterlader det indtryk, at der ville have været grundlag for at søge et disciplinært ansvar gennemført, hvis den pågældende fortsat havde været

7 Jens Peter Christensen m.fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*, 1. udgave (2002), side 251 ff.

8 Kommissionen finder i øvrigt anledning til at bemærke og fremhæve, at enkelte af de lavere placerede embedsfolk rent faktisk tog skridt til at sige fra ved at orientere deres overordnede om, at forholdene efter deres opfattelse var ulovlige eller klart ulovlige. Som eksempel herpå kan nævnes Adam Abdel Khaliks mails af 8. og 21. juni 2016 (gengivet i bind 3, side 1781 f. og 1799 f.).

ansat i den statslige forvaltning. Baggrunden for denne begrænsning er, at den pågældende ikke vil have mulighed for at få et sådant belastende udsagn prøvet under en efterfølgende disciplinærsag.⁹ For disse personers vedkommende gælder herefter, at kommissionen ikke vil foretage nogen ansvarsvurdering af deres forhold. Dette hænger tillige sammen med, som også anført i afsnit 12.3, at kommissionen har vurderet, at der – som følge af den tid, der er forløbet – heller ikke vil være noget grundlag for strafansvar over for de pågældende.¹⁰

Dette indebærer, at kommissionen ikke vil foretage nogen ansvarsvurdering i forhold til Uffe Toudal Pedersen, Mark Thorsen og Henrik Grunnet.

Som anført i kapitel 11, afsnit 11.7.2.3, er dette dog ikke til hinder for, at kommissionen i sin beskrivelse af det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til instruksens om indkvarteringsordningen og administrationen af denne, nødvendigvis må beskrive og også har beskrevet forhold, herunder kritisable forhold, som involverer disse personer.

Kommissionens ansvarsvurderinger vil herefter tage sigte på følgende personer fra **Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet**:

- departementschef Christian Hesthaven
- afdelingschef Line Skytte Mørk Hansen
- fhv. afdelingschef Lykke Sørensen
- fhv. kontorchef Jesper Gori
- kontorchef Anette Görtz
- kontorchef Jonas From Soelberg

Og på følgende personer fra **Udlændingestyrelsen**:

- fhv. direktør Tanja Franck
- fhv. vicedirektør Lene Linnea Vejrum
- vicedirektør Anni Fode
- kontorchef Ditte Kruse Dankert

9 Se nærmere herom kapitel 11, afsnit 11.7.2.3.

10 Se nærmere herom kapitel 11, afsnit 11.7.1.

Kommissionen vil i de følgende afsnit redegøre specifikt for de forhold, der er af betydning for en ansvarsvurdering af de pågældende, ligesom kommissionen vil foretage en vurdering af, om der er grundlag for at søge et disciplinært ansvar gjort gældende over for de pågældende.¹¹

12.5. Christian Hesthaven

Dette afsnit indeholder en redegørelse for de forhold, som giver anledning til bemærkninger vedrørende Christian Hesthaven, der i perioden fra november 2017 til november 2018 var afdelingschef i Familie- og Opholdsafdelingen i Udlændinge- og Integrationsministeriet, og som siden november 2018 har været departementschef i samme ministerium. Christian Hesthaven er ifølge sagens oplysninger tjenestemandsansat.

Redegørelsen bygger på det samlede materiale, der er tilvejebragt ved undersøgelsen, herunder navnlig det forløb, som kommissionen har kunnet lægge til grund i forhold til Christian Hesthaven, og som er gengivet i kapitel 7. Afsnittet skal læses i sammenhæng med kommissionens vurderinger af det faktiske forløb (kapitel 7).

Christian Hesthavens bisidder har afgivet en udtalelse i anledning af kommissionens vurderinger. Udtalelsen er medtaget som bilag 6a senere i dette bind. Som bilag 7 i dette bind er medtaget kommissionens bemærkninger til udtalelsen.

Da Christian Hesthaven først er tiltrådt en stilling i Udlændinge- og Integrationsministeriet i november 2017, er der ikke forhold vedrørende tilblivelsen eller administrationen af indkvarteringsordningen, som giver anledning til bemærkninger.

Christian Hesthaven ses først at have haft en rolle i sagen i forbindelse med besvarelsen af en række folketingsspørgsmål i foråret 2019.

11 I kapitel 3, afsnit 3.1, er medtaget organisationsdiagrammer for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opbygning på de relevante tidspunkter samt en oversigt over de personer i departementet, som er omtalt i kommissionens beretning. Tilsvarende er der medtaget organisationsdiagram og oversigt over omtalte personer i Udlændingestyrelsen i kapitel 3, afsnit 3.2.

12.5.1. Besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 445 og 446

Som det fremgår af kapitel 11, afsnit 11.6, er offentligt ansatte underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt, ligesom det er en almindelig regel, at embedsværket heller ikke må medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende.

I kapitel 11, afsnit 11.6.1, er der nærmere redegjort for, at en embedsmand kan pådrage sig ansvar i forbindelse med en ministers afgivelse af urigtige oplysninger mv. til Folketinget. Ansvar kan pådrages på principielt to forskellige måder. For det første kan det ske ved, at embedsmanden deltager aktivt i konstruktionen af den urigtige eller vildledende oplysning. I et sådant tilfælde er der ingen tvivl om, at der foreligger et ansvarsgrundlag. For det andet kan det ske ved, at embedsmanden ikke har udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre en ministers afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget.

Når det gælder embedsværkets tjenstlige retsstilling i relation til ministres afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget, sondres der mellem tilfælde, hvor det er klart, at en ministers oplysninger til Folketinget er urigtige eller vildledende eller indebærer fortielse af oplysninger af væsentlig betydning, og tilfælde, hvor det ikke er helt klart, om ministerens oplysninger er urigtige eller vildledende mv., men hvor der dog er en stærk begrundelse for at mene, at dette er tilfældet. For nærmere herom henvises til kapitel 11, afsnit 11.6.1.

Ved besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 445 den 1. april 2019 om Henrik Grunnets mail sendt den 10. februar 2016 kl. 13.45 oplyste Inger Støjberg, at hun ikke den 22. juni 2017 eller tidligere var blevet mundtligt eller skriftligt orienteret om mailens indhold. Endvidere oplyste hun, at ministeriet "sandsynligvis" var blevet informeret mundtligt om indholdet af mailen den 22. juni 2017, men at ministeriet i øvrigt ikke var "bekendt med det nærmere indhold af samtalen, da de medarbejdere, der var i telefonisk kontakt, ikke længere er ansat i" ministeriets koncern.

Ved besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 446 den 1. april 2019 om Henrik Grunnets mail sendt den 10. februar 2016 kl. 13.45 oplyste Inger Støjberg, at hun den 22. juni 2017 ikke blev "orienteret om det nærmere indhold af den pågældende e-mail".

Om besvarelsen af disse udvalgsspørgsmål har kommissionen lagt til grund (kapitel 7, afsnit 7.6.13), at Christian Hesthaven den 1. april 2019 – forud for besvarelsen – ringede til bl.a. Lykke Sørensen for at orientere hende om besvarelsen, der kunne forstås således, at der muligvis havde været en telefonsamtale mellem Lykke Sørensen og Tanja Franck. Lykke Sørensen og Christian Hesthaven har forklaret overensstemmende om, at denne samtale fandt sted, om end de dog har forklaret i modstrid med hinanden om samtalens forløb og indhold.

I forhold til Christian Hesthavens rolle har det været et bevistema for kommissionen at få afdækket indholdet af den samtale, han havde med Lykke Sørensen den 1. april 2019. Når kommissionen har interesseret sig for dette bevistema, skyldes det bl.a., at det af besvarelsenerne af spørgsmål nr. 445 og 446 fremgår, at Inger Støjberg over for Folketinget oplyste, at hun ikke den 22. juni 2017 blev orienteret om indholdet af Henrik Grunnets mail, hvilket Lykke Sørensen under sin forklaring for kommissionen imidlertid har oplyst ikke er korrekt, idet hun mener, at hun den 22. juni 2017 gjorde Inger Støjberg bekendt med mailens indhold. Indholdet af samtalen er desuden relevant, idet det som citeret fremgår af svaret på spørgsmål 445, at ministeriet "sandsynligvis" var blevet informeret mundtligt om indholdet af mailen den 22. juni 2017, men at ministeriet ikke var bekendt med det nærmere indhold af samtalen den 22. juni 2017 (mellem Tanja Franck og Lykke Sørensen), da de medarbejdere, der var i telefonisk kontakt, ikke længere var ansat i ministeriets koncern. I relation til Christian Hesthaven er spørgsmålet, om han den 1. april 2019 – forud for besvarelsenerne af spørgsmål nr. 445 og 446 – blev gjort bekendt med Lykke Sørensens opfattelse af hændelsesforløbet, og hvad det i givet fald gav ham anledning til.

Christian Hesthaven har om samtalen med Lykke Sørensen forklaret bl.a., at formålet med samtalen var af rent orienterende karakter, hvilket han oplyste hende om. Under samtalen med Lykke Sørensen kunne han mærke, at sagen fyldte noget hos hende, og at hun havde behov for at sige noget. Han måtte gentage, at han alene havde fokus på at orientere hende, inden svaret ramte offentligheden. Adspurgt, om Lykke Sørensen under telefonsamtalen fortalte, om hun i 2017 under sin samtale med Tanja Franck havde fået kendskab til mailens indhold, og om Lykke Sørensen nævnte for ham, hvad hun havde sagt til ministeren i 2017, har han forklaret, at Lykke Sørensen tog hul på dette, men at han "lukkede hende ned" og sagde til hende, at det ikke var det, de

skulle tale om. Da han talte med Lykke Sørensen, fik han indtryk af, at hun gerne ville fortælle en hel masse, men han havde ikke noget klart billede af, hvad det var. Han tog ikke sagen op igen i ministeriet den 1. april 2019 efter samtalen med Lykke Sørensen.

Lykke Sørensen har forklaret, at hun under samtalen med Christian Hesthaven sagde, at hun havde en anden erindring end ministeren. Hun fik flere gange under samtalen at vide, at der var tale om en orientering, men hun følte, at hun måtte sige, at svaret efter hendes opfattelse ikke var rigtigt. Under en genafhøring for kommissionen har Lykke Sørensen fastholdt, at hun fik fortalt Christian Hesthaven om forløbet i 2017, inden han "lukkede hende ned". Hun sagde til ham, at hun ikke havde den samme erindring som ministeren om, at ministeren ikke havde kendskab til indholdet af mailen.

I et efterfølgende skriftligt svar til kommissionen har Christian Hesthaven oplyst, at han ikke den 1. april 2019 orienterede Inger Støjberg om indholdet af samtalen med Lykke Sørensen.

Lykke Sørensens forklaring for kommissionen om samtalen den 1. april 2019 med Christian Hesthaven var meget sikker, og det er da også svært at få øje på noget, der skulle give Lykke Sørensen anledning til at forklare urigtigt om samtalen. Det kan endvidere lægges til grund, at Lykke Sørensen i efterfølgende samtaler med Barbara Bertelsen og Jens Teilberg Søndergaard [begge Justitsministeriet] fastholdt, at hun den 1. april 2019 havde meddelt Christian Hesthaven sin opfattelse af forløbet den 22. juni 2017, herunder at Inger Støjberg blev orienteret om indholdet af Henrik Grunnets mail.

Christian Hesthavens erindring om samtalen den 1. april 2019 synes i forhold til hans forklaring for kommissionen ikke lige så klart afspejlet i en mail, som han sendte internt i ministeriet den 11. april 2019, hvori han anførte bl.a.:

"I bund og grund er det jo et spørgsmål om, hvor meget Lykke under min telefonsamtale med hende mindes at have taget hul på emnet, før jeg rundede af med at sige, at mit ærinde med opkaldet alene var at orientere hende. Hun fik jo taget hul på emnet. Som jeg lige husker det, så talte jeg "hen over hende", da jeg prøvede at lukke snakken ned. Jeg husker, at jeg havde fokus på at skære den af hurtigt også af hensyn til Lykke selv.

Og uanset hvad er det jo ikke afgørende, da der ikke for ministeren/ ministeriet var pligt til i svaret til FT at viderebringe Lykkes erindring om det passerede den aften før samrådet i juni 2017 ...”

Når man læser denne mail, der er skrevet kort tid efter samtalen, får man det indtryk, at Christian Hesthaven dengang ikke havde en lige så klar erindring som nu om, hvorvidt han talte ”hen over” Lykke Sørensen, da hun tog ”hul på emnet”. Desuden anførte han i mailen, at hun *fik* taget hul på emnet.

Sammenfattende om forløbet har kommissionen lagt til grund, at Christian Hesthaven under samtalen med Lykke Sørensen i hvert fald må være blevet klar over, at Lykke Sørensen var i besiddelse af oplysninger, som hun mente var relevante at viderebringe til ham. Kommissionen finder endvidere, at det er mest sandsynligt, at det er Lykke Sørensens udlægning af samtalen, der er den rigtige, og at hun således fik videreformidlet til Christian Hesthaven, at hun den 22. juni 2017 gjorde Inger Støjberg bekendt med indholdet af Henrik Grunnets mail. Kommissionen – der er gået til bevisvurderingerne med en vis forsigtighed – har dog fundet, at der også er en vis sandsynlighed for, at Christian Hesthavens erindring om samtalen kan være korrekt, og at Lykke Sørensen således ikke nåede at fortælle ham om sin opfattelse af forløbet den 22. juni 2017, inden han ”lukkede hende ned”. Det er endvidere lagt til grund, at Christian Hesthaven ikke inden besvarelsen af spørgsmål nr. 445 og 446 den 1. april 2019 orienterede Inger Støjberg om samtalen med Lykke Sørensen.

Det er efter det, der er redegjort for ovenfor, mest sandsynligt, at Lykke Sørensen fik fortalt Christian Hesthaven om sin erindring af forløbet den 22. juni 2017, herunder at Lykke Sørensen den 22. juni 2017 gjorde Inger Støjberg bekendt med indholdet af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016. Hvis dette lægges til grund, ville besvarelsen af spørgsmål nr. 445 være urigtig eller i hvert fald tvivlsom, ligesom det ville rejse spørgsmål om rigtigheden af besvarelsen af spørgsmål nr. 446. Begge dele ville Christian Hesthaven i givet fald have været bekendt med, idet han ville have modtaget oplysningerne om forløbet fra Lykke Sørensen. Hvis Christian Hesthaven havde modtaget en sådan oplysning fra Lykke Sørensen uden at orientere Inger Støjberg herom, og uden i øvrigt at foretage sig noget i relation til de folketingsbesvarelser, som senere samme dag blev sendt ud, ville det kunne give anledning til en alvorlig kritik af hans embedsførelse, idet væsentlige oplysninger da ville have været fortiet over for Folketinget.

Som nævnt har kommissionen imidlertid ikke med den fornødne grad af sikkerhed kunnet konkludere, at Christian Hesthavens samtale den 1. april 2019 med Lykke Sørensen forløb således, som Lykke Sørensen har forklaret, idet der også er en vis sandsynlighed for, at han ”lukkede hende ned”, før hun fik fortalt ham om sin erindring af forløbet den 22. juni 2017.

Det kan dog med sikkerhed – bl.a. i lyset af Christian Hesthavens egen forklaring – lægges til grund, at Christian Hesthaven under samtalen fik opfattelsen af, at Lykke Sørensen gerne ville give ham oplysninger, som hun mente var relevante, og at han bevidst ”lukkede hende ned”.

Dette rejser spørgsmål om, hvorvidt Christian Hesthaven var berettiget til at ”lukke ned” for Lykke Sørensen i et tilfælde, hvor han måtte have været klar over, at Lykke Sørensen var i besiddelse af oplysninger, som hun mente var relevante at viderebringe til ham. For at foretage en vurdering heraf er det nødvendigt at kende til de krav, der gælder for sagsoplysning i forbindelse med besvarelse af folketingsspørgsmål.

Kommissionen har i kapitel 11, afsnit 11.6.1.2, redegjort for nogle retlige overvejelser i relation til dette spørgsmål. Det følger af kommissionens redegørelse, at det er almindeligt antaget, at en minister ikke har (en retlig) pligt til at besvare spørgsmål fra Folketinget, om end det må antages at kunne medføre et politisk ansvar, såfremt ministeren ikke besvarer de stillede spørgsmål. Hvis en minister imidlertid vælger at besvare et spørgsmål, skal svaret være retvisende og fyldestgørende.

Pligten til at svare retvisende og fyldestgørende skal i statsretlig sammenhæng ses i forhold til, at en ministers besvarelse af folketingsspørgsmål tjener til at oplyse Folketinget, der i sit arbejde som lovgivende magt og som kontrolorgan i forhold til regeringen mv. er afhængig af at kunne få de nødvendige oplysninger gennem vedkommende minister. Det er således af afgørende betydning for Folketingets funktion som kontrolorgan, at en minister giver Folketinget retvisende og fyldestgørende oplysninger.

Af kommissionens redegørelse i kapitel 11, afsnit 11.6.1.2, fremgår endvidere, at der ikke i litteraturen eller praksis er sikre holdepunkter for at sidestille kravene til ministerens og embedsværkets sagsoplysning i forbindelse med besvarelse af folketingsspørgsmål med de krav til sagsoplysning, der følger

af det forvaltningsretlige officialprincip. Omvendt er det svært at begrunde – når der henses til de overordnede hensyn til lovmæssig forvaltning, den parlamentariske proces og pligten til at give retvisende og fyldestgørende svar – hvorfor den undersøgelsespligt, der følger af officialprincippet, ikke også gælder i relation til den del af forvaltningens virksomhed, der vedrører afgivelse af oplysninger til Folketinget. Det må derfor antages, at embedsværket er forpligtet til at foretage en *forsvarlig* sagsoplysning i forbindelse med afgivelse af oplysninger til Folketinget.

Efter kommissionens opfattelse indebærer dette, at alle relevante oplysninger, som et ministerium råder over umiddelbart, altid vil skulle indgå i besvarelsesgrundlaget, ligesom der – afhængigt af spørgsmålets karakter – kan være anledning til at indhente oplysninger udefra. I situationer, hvor det er nærliggende, at yderligere sagsoplysning kan bidrage til at sikre et retvisende og fyldestgørende svar til Folketinget, eksempelvis fordi der har været konkret anledning for embedsværket til at foretage undersøgelser, må embedsværket antages at være forpligtet til at foretage en sådan sagsoplysning. Det er efter kommissionens opfattelse endvidere en naturlig konsekvens af forpligtelsen til at sikre et retvisende og fyldestgørende grundlag for det parlamentariske arbejde, at embedsfolk eller ministre ikke kan holde sig i bevidst uvidenhed om tilgængelige oplysninger, som kunne være relevante for besvarelsen af et folketingsspørgsmål.

Kommissionen bemærker, at i hvert fald i et tilfælde, hvor der rent faktisk rettes henvendelse til eller fra en fratrådt central medarbejder, der angiver at have oplysninger af betydning for en folketingsbesvarelse, og hvor der ikke er grundlag for uden videre at anse oplysningerne for uvæsentlige, irrelevante eller urigtige, bør sådanne oplysninger indgå i det oplysningsgrundlag, som ligger til grund for folketingsbesvarelsen. I en situation, hvor det måtte stå helt klart, at en fratrådt embedsmand sandsynligvis sidder inde med oplysninger af væsentlig betydning for behandlingen af en foreliggende sag, og hvor den fratrådte embedsmand på eget initiativ ønsker at viderebringe oplysningerne, vil det efter omstændighederne kunne være i strid med oplysningspligten at nægte at tage imod sådanne oplysninger. Når folketingsspørgsmål skal besvares, er der med andre ord efter kommissionens opfattelse pligt til ikke at holde sig i bevidst uvidenhed om tilgængelige oplysninger af mulig væsentlig betydning for besvarelsen.

I den konkrete situation må der lægges betydelig vægt på, at ministeriet – forinden Christian Hesthavs henvendelse til Lykke Sørensen – påtænkte at besvare spørgsmål nr. 445 på en måde, hvor det bl.a. fremgik, at ministeriet ”sandsynligvis” var blevet informeret mundtligt om indholdet af Henrik Grunnets mail, men at ministeriet ikke var bekendt med det nærmere indhold af samtalen den 22. juni 2017 (mellem Tanja Franck og Lykke Sørensen), da de medarbejdere, der var i telefonisk kontakt, ikke længere var ansat i ministeriets koncern. Det ville derfor have været nærliggende for Christian Hesthavs, at han under samtalen med Lykke Sørensen spurgte ind til indholdet af telefonsamtalen den 22. juni 2017 i stedet for at ”lukke hende ned”.

Kommissionen finder under disse omstændigheder, hvor Christian Hesthavs faktisk valgte at kontakte Lykke Sørensen telefonisk den 1. april 2019, at Christian Hesthavs har handlet uhensigtsmæssigt og i strid med sine tjenstlige pligter ved at holde sig i bevidst uvidenhed om de oplysninger, Lykke Sørensen muligt kunne bibringe og – efter Christian Hesthavs egen udlægning af samtalen – gerne ville bibringe til sagen.

Der kan dog ikke bortses fra, at Christian Hesthavs angiveligt har været af den opfattelse, at der næppe generelt kan siges at bestå en pligt til at rette henvendelse til tidligere medarbejdere i forbindelse med besvarelse af folketingsspørgsmål, og at dette har betydet, at han var af den opfattelse, at han var berettiget til ikke at tage imod de oplysninger, som Lykke Sørensen i hvert fald forsøgte at give ham. Efter kommissionens opfattelse kan Christian Hesthavs således have misforstået Jens Teilberg Søndergaard, da denne på et møde den 29. marts 2019 erklærede sig enig i, at der ikke består en pligt til at rette henvendelse til tidligere medarbejdere til brug for besvarelse af folketingsspørgsmål.¹² Christian Hesthavs kan som følge heraf have været i en vildfarelse om de retlige rammer, der gælder for besvarelsen af folketingsspørgsmål. Som anført er disse rammer ikke udtrykkeligt behandlet i bl.a. praksis eller den juridiske litteratur, og spørgsmålet er derfor forbundet med usikkerhed.

Om Christian Hesthavs *subjektive forhold* må det lægges til grund, at han i hvert fald burde have været klar over, at han med urette holdt sig i bevidst

12 Om forløbet henvises til kapitel 8, afsnit 8.14.15.2.

uvidenhed om Lykke Sørensens oplysninger, ligesom han må have været klar over, at der derved var en risiko for, at Folketinget modtog urigtige eller ufyldstgørende svar på folketings spørgsmål i en væsentlig sag. Henset til, at der ikke helt kan bortses fra, at Christian Hesthaven mente sig berettiget hertil, vil forholdet efter omstændighederne og karakteren af vildfarelsen ikke kunne tilregnes ham som forsættigt, men alene som *groft uagtsomt*.

12.5.2. Konkluderende om Christian Hesthavens rolle

Da Christian Hesthaven først er tiltrådt en stilling i Udlændinge- og Integrationsministeriet i november 2017, er der ikke forhold vedrørende **ordningens iværksættelse og administration**, som giver anledning til bemærkninger.

Om **oplysningen af Folketinget** ses Christian Hesthaven at have spillet en rolle i sagen i forbindelse med besvarelsen af folketings spørgsmål i foråret 2019.

Det er kommissionens vurdering, at der i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål nr. 445 og 446 kan rejses kritik af Christian Hesthaven som følge af, at han bevidst ”lukkede ned” for Lykke Sørensen i et tilfælde, hvor han i hvert fald burde have været klar over, at Lykke Sørensen var i besiddelse af oplysninger, som hun mente var relevante at viderebringe til ham. Christian Hesthaven må have været klar over, at der herved var en risiko for, at Folketinget modtog urigtige eller ufyldstgørende svar på folketings spørgsmål i en væsentlig sag.

Efter kommissionens opfattelse har Christian Hesthaven herved tilsidesat sine tjenstlige pligter, og tilsidesættelsen må tilregnes ham som groft uagtsom.

Om Christian Hesthavens tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter er af en sådan grovhed, at der er grundlag for disciplinærforfølgning, beror på en vurdering, hvori indgår et betydeligt skøn. Der er som nævnt i afsnit 12.3 ikke nogen klar skillelinje mellem – på den ene side – forhold, der findes kritisable, men ikke i en sådan grad, at der er grundlag for at søge et retligt ansvar gennemført, og – på den anden side – fejl eller forsømmelser af en så alvorlig karakter, at et retligt ansvar kan komme på tale.

Ved vurderingen heraf må der på den ene side henses til, at Christian Hesthaven var den øverste embedsmand i ministeriet, og at tjensteforseelsen kan have haft betydning for Folketingets muligheder for at udøve deres kontrol-

funktion i en væsentlig sag. På den anden side må der henses til, at Christian Hesthaven angiveligt følte sig betrygget i de oplysninger om forløbet den 22. juni 2017, som han havde modtaget fra i hvert fald Inger Støjberg og Mark Thorsen, og at Christian Hesthaven kan have befundet sig i en vildfarelse om de retlige rammer for besvarelsen af folketingsspørgsmål.

Der er efter kommissionens opfattelse, som beror på en samlet vurdering, næppe fuldt tilstrækkeligt grundlag for at karakterisere dette enkeltstående forhold som en tjenesteforseelse af en sådan grovhed, at det bør give anledning til disciplinærforfølgning.

Det må imidlertid være op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal pålægges Christian Hesthaven et disciplinært ansvar, at inddrage betydningen af de nævnte forhold.

Forholdet giver efter kommissionens opfattelse *ikke* grundlag for strafansvar efter straffeloven.¹³

12.6. Line Skytte Mørk Hansen

Dette afsnit indeholder en tematiseret og til dels kronologisk redegørelse for de forhold, som giver anledning til bemærkninger vedrørende Line Skytte Mørk Hansen, der var afdelingschef i Koncernstyring (i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) i hele den relevante periode. Line Skytte Mørk Hansen er fortsat ansat som afdelingschef i Udlændinge- og Integrationsministeriet og er ifølge sagens oplysninger overenskomstansat.

Redegørelsen bygger på det samlede materiale, der er tilvejebragt ved undersøgelsen, herunder navnlig det forløb, som kommissionen har kunnet lægge til grund i forhold til Line Skytte Mørk Hansen, og som er gengivet i kapitel 7. Afsnittet skal læses i sammenhæng med kommissionens vurderinger af det faktiske forløb (kapitel 7).

Line Skytte Mørk Hansens bisidder har afgivet udtalelser i anledning af kommissionens vurderinger. Den første udtalelse er medtaget som bilag 1e i bind

¹³ Et strafansvar vil i øvrigt være forældet på tidspunktet for kommissionens afgivelse af den endelige beretning.

7 (udtalelse i anledning af kommissionens delberetning), mens den anden udtalelse er medtaget som bilag 6b senere i dette bind. Kommissionens bemærkninger til udtalelserne kan findes som bilag 2 i bind 7 og som bilag 7 senere i dette bind.

12.6.1. Rådgivningen af Inger Støjberg forud for udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016

Såfremt en overordnet, f.eks. en minister, træffer eller overvejer at træffe en beslutning, der er ulovlig, indtræder der en handlepligt for embedsværket, idet den underordnede embedsmand skal "advare" den overordnede om ulovligheden ved utvetydigt at gøre den overordnede bekendt med de faktiske og juridiske forhold, der gør beslutningen ulovlig. Denne handlepligt er nærmere beskrevet i kapitel 11, afsnit 11.4.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.2.6, blev indkvarteringsordningen flere gange drøftet mellem Inger Støjberg og embedsfolk fra departementet. Rådgivningen af ministeren forud for udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 bestod navnlig af notatet af 2. februar 2016, som Inger Støjberg godkendte i sagsbehandlingssystemet F2 den 9. februar 2016 kl. 13.44, og af mundtlige drøftelser med Inger Støjberg på mødet den 9. februar 2016 kl. 15.30 og koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 kl. 10.30.

At der ikke kunne være tale om en undtagelsesfri ordning, og at en ordning skulle være baseret på konkrete og individuelle vurderinger, blev efter de afgivne forklaringer formidlet mundtligt til Inger Støjberg på det møde, der var med hende den 9. februar 2016 kl. 15.30 (dvs. efter hendes godkendelse af notatet af 2. februar 2016 tidligere samme dag), og på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 inden udsendelsen af pressemeddelelsen senere samme dag.

Kommissionen har desuden fundet, at det med notatet af 2. februar 2016 og de efterfølgende drøftelser stod klart for alle de involverede i departementet, at der ikke lovligt kunne etableres en ordning uden mulighed for undtagelser.

Line Skytte Mørk Hansen ses ikke selv at have udtalt, at en undtagelsesfri ordning ikke ville være lovlig, men hun deltog i begge de nævnte møder den 9. og 10. februar 2016, hvor det over for bl.a. Inger Støjberg blev oplyst, at der ikke lovligt kunne indføres en ordning med undtagelsesfri adskillelse.

Idet rådgivningen om de juridiske forhold angående indkvarteringsordningen blev varetaget af Udlændingeafdelingen, er der efter kommissionens opfattelse efter omstændighederne ikke anledning til at udtrykke kritik af, at Line Skytte Mørk Hansen ikke selv i perioden til og med gennemførelsen af koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 deltog i eller ydede bidrag til rådgivningen af Inger Støjberg om lovligheden af indkvarteringsordningen. Afgørende for denne vurdering er, at Line Skytte Mørk Hansen således var bekendt med, at Inger Støjberg var blevet gjort tydeligt opmærksom på, at en undtagelsesfri ordning ikke ville være lovlig. Kommissionen bemærker dog, at pligten til at advare sin overordnede i almindelighed må antages at påhvile alle de involverede embedsfolk selvstændigt, og at Line Skytte Mørk Hansen ved at have tilsluttet sig og gentaget Lykke Sørensens og Jesper Goris advarsel om det retsstridige i en undtagelsesfri ordning ville have kunnet lægge yderligere pres på Inger Støjberg.

12.6.2. Line Skytte Mørk Hansens pligter og reaktioner i forlængelse af praksisændringen den 10. februar 2016

12.6.2.1. Praksisændringen den 10. februar 2016

Embedsfolk er i almindelighed underlagt en lydighedspligt og skal som følge heraf efterkomme en overordnetes tilkendegivelser, herunder tjenestebefalinger. Lydighedspligten er dog ikke ubegrænset, men ophører, hvis en tjenestebefaling eller beslutning er klart ulovlig. I stedet indtræder der en handlepligt. Se nærmere herom i kapitel 11, afsnit 11.4.

Spørgsmålet er således, om Line Skytte Mørk Hansen i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen og instruksen til styrelsen levede op til sine tjenstlige pligter.

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet pressemeddelelsen, der beskrev en praksisændring vedrørende indkvartering i asylsystemet af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig. Pressemeddelelsen udgjorde tilsammen med departementets fremsendelse af denne til Udlændingestyrelsen og Line Skytte Mørk Hansens telefoniske henvendelse(r) til Lene Linnea Vejrum samme dag instruksen til Udlændingestyrelsen.

Der er efter kommissionens opfattelse et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse den undtagelsesfrie ordning, der var beskrevet i pressemeddelel-

sen, og som Udlændingestyrelsen blev instrueret i at iværksætte, for ulovlig. Ordningen var bl.a. i strid med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet, ligesom ordningens undtagelsesfrie karakter udgjorde en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Desuden var det en konsekvens af ordningen med undtagelsesfri adskillelse, at væsentlige formelle og processuelle krav, der stilles efter både dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen, ikke blev iagttaget.

Kommissionen har derfor fundet, at den instruks, der herved blev givet til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 om indkvarteringsordningen, var *klart ulovlig*.

For at kunne tage stilling til, hvilke pligter der påhvilede Line Skytte Mørk Hansen i situationen, har det været nødvendigt at søge afklaret, om departementets embedsfolk, herunder Line Skytte Mørk Hansen – også henset til det forudgående forløb – mest naturligt måtte opfatte Inger Støjbergs tilkendegivelser sammenholdt med pressemeddelelsen som ministerens beslutning om iværksættelse af en undtagelsesfri administration. Det har således betydning for ansvarsvurderingen af embedsfolkene i departementet, om de egenhændigt (eventuelt på grund af misforståelser) igangsatte en ulovlig administration, eller om de handlede efter beslutning fra Inger Støjberg eller på baggrund af Inger Støjbergs klare tilkendegivelser.

Som anført i kapitel 7 er det kommissionens opfattelse, at det ikke kan lægges til grund, at Inger Støjberg *direkte* udtalte, at ministeriets embedsfolk skulle iværksætte en administration i strid med loven, men at embedsfolk i departementet har handlet i overensstemmelse med Inger Støjbergs klare tilkendegivelser og afgivet en undtagelsesfri instruks til Udlændingestyrelsen. Kommissionen har ikke i kapitel 7 direkte taget stilling til, hvorvidt Inger Støjbergs klare interne tilkendegivelser sammenholdt med indholdet af pressemeddelelsen, hvoraf fremgår bl.a., at ministeren havde bedt Udlændingestyrelsen om at udmønte den beskrevne ordening, retligt må kvalificeres som en tjenestebefaling. Når kommissionen ikke har foretaget denne vurdering, hænger det sammen med, at en undersøgelseskommission ikke foretager retlige ansvarsvurderinger af ministres forhold, og at kommissionen har anlagt en forsigtig tilgang til, om kommissionen bør udtale sig om den retlige kvalifikation af tjenestebefalingsbegrebet i relation til at belyse en ministers forhold.

Henset til, at kommissionen ikke foretager retlige vurderinger til belysning af spørgsmål om ministres ansvar, vil kommissionen nøjes med at gentage, at det efter kommissionens opfattelse kan lægges til grund, at embedsfolk i departementet har handlet i overensstemmelse med Inger Støjbergs klare tilkendegivelser om, hvilken ordning hun ville have, og at Line Skytte Mørk Hansen i direkte forlængelse heraf afgav en undtagelsesfri instruks til Udlændingestyrelsen. Efter kommissionens opfattelse kan det endvidere lægges til grund, at det var Inger Støjberg, der den 10. februar 2016 besluttede at udsende en pressemeddelelse, som efter sit indhold lød på, at der efter de nye retningslinjer skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af alle de omhandlede par, ligesom hun internt i departementet fastholdt, at hun ville have en undtagelsesfri ordning. Kommissionen kan om tjenestebefalingsbegrebet i øvrigt henvise til kapitel 11, afsnit 11.4.

Der er efter kommissionens opfattelse ikke nogen holdepunkter i sagen for en antagelse om, at den instruks, der blev meddelt Udlændingestyrelsen, beroede på en misforståelse hos bl.a. Line Skytte Mørk Hansen af Inger Støjbergs beslutning eller klare tilkendegivelser om den ordning, hun ville have iværksat, ligesom der ikke er grundlag for at antage, at embedsfolkene, herunder Line Skytte Mørk Hansen, handlede på eget initiativ.

Ved udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 må det have stået klart for Line Skytte Mørk Hansen, at Inger Støjberg – på trods af advarslerne – havde fastholdt, at alle de berørte par undtagelsesfrit skulle adskilles. Dette er også i overensstemmelse med, at Line Skytte Mørk Hansen – jf. herom også umiddelbart nedenfor – efterfølgende meddelte Udlændingestyrelsen, at de skulle igangsætte en administration med undtagelsesfri adskillelse.

I denne situation ophørte Line Skytte Mørk Hansens lydighedsforpligtelse over for ministerens beslutning eller klare tilkendegivelser, og hun fik samtidig en pligt til at advare, sige fra, undlade at medvirke til ordningens iværksættelse og bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Den omstændighed, at Inger Støjberg på møderne den 9. og 10. februar 2016 var blevet gjort bekendt med, at den indkvarteringsordning, hun ville have gennemført, ikke ville være lovlig, er efter kommissionens opfattelse ikke i sig selv tilstrækkelig til at fritage de involverede embedsfolk for at tage yderligere initiativer med henblik på at sikre sig, at ordningen ikke blev iværksat.

Det forhold, at Line Skytte Mørk Hansen på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 havde overværet, at Lykke Sørensen advarede Inger Støjberg, kan således ikke fritage Line Skytte Mørk Hansen for den selvstændige pligt, hun som (ledende) embedsmand havde til at sige fra i situationen.

Det står klart, at Line Skytte Mørk Hansen ikke den 10. februar 2016 eller i dagene herefter sagde fra eller gjorde yderligere tiltag for at forhindre iværksættelsen af den klart ulovlige ordning. Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.3.2.2.2, derimod udtalt, at det uden rimelig tvivl kan lægges til grund, at Line Skytte Mørk Hansen den 10. februar 2016 sendte pressemeddelelsen til Udlændingestyrelsen og under en eller to telefonsamtaler med Lene Linea Vejrum afgav en mundtlig instruks over for Udlændingestyrelsen om administrativt at effektuere i overensstemmelse med indholdet af den pressemeddelelse af 10. februar 2016, der indeholdt retningslinjer for en undtagelsesfri adskillelse af samtlige gifte og samlevende asylpar, hvor den ene part var mindreårig. Line Skytte Mørk Hansen deltog således aktivt i at instruere Udlændingestyrelsen i at iværksætte administrationen af den klart ulovlige indkvarteringsordning.

Om initiativet til Line Skytte Mørk Hansens opringning til Udlændingestyrelsen har kommissionen lagt til grund, at det har formodningen imod sig, at Line Skytte Mørk Hansen af egen drift skulle have rettet en sådan henvendelse til Udlændingestyrelsen, og at det mest sandsynligt var departementschef Uffe Toudal Pedersen, der bad hende om at ringe til styrelsen. Kommissionen har dog tillige lagt til grund, at det er forbundet med nogen usikkerhed, om Line Skytte Mørk Hansen blev givet en specifik instruktion om at ringe til Udlændingestyrelsen for at sikre, at der blev administreret i overensstemmelse med pressemeddelelsen, eller om hendes opringning alene var en opfølgning på de drøftelser, hun havde deltaget i eller overværet, herunder på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Kommissionen finder imidlertid, at dette ikke spiller nogen afgørende rolle for vurderingen af, om Line Skytte Mørk Hansen har handlet i strid med sine tjenstlige pligter.

Kommissionen finder desuden, at det uden videre kan lægges til grund, at Line Skytte Mørk Hansen ikke kan have været ubekendt med, at en undtagelsesfri adskillelse af de omhandlede asylpar uden en retligt relevant konkret og individuel vurdering var ulovlig. Line Skytte Mørk Hansen – der har en universitetsuddannelse i jura (cand.jur.) – havde således deltaget i mødet den

9. februar 2016, hvor Jesper Gori havde oplyst, at der ikke kunne iværksættes en undtagelsesfri ordning, ligesom hun havde overværet Lykke Sørensens tilkendegivelser på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Som det er anført i kapitel 7, afsnit 7.7.9, er der desuden ikke tale om nogen vanskelig juridisk problemstilling. Der er endvidere intet i sagens oplysninger, som tyder på, at Line Skytte Mørk Hansen var eller kunne være i tvivl om, at en undtagelsesfri ordning ville være ulovlig, og hun har da heller ikke selv i sin forklaring givet udtryk for dette.

Det er herefter kommissionens opfattelse, at Line Skytte Mørk Hansen har tilsidesat sine pligter som embedsmand ved at have deltaget aktivt i at udstede en klart ulovlig instruks over for Udlændingestyrelsen. Da Line Skytte Mørk Hansen instruerede Udlændingestyrelsen i at iværksætte en administration af indkvarteringsordningen, som hun må have indset var ulovlig, må det endvidere lægges til grund, at hun handlede med *forsæt*.

Kommissionen vil i afsnit 12.6.5 nærmere redegøre for, om der er grundlag for at pålægge Line Skytte Mørk Hansen et disciplinært ansvar i anledning heraf.

12.6.2.2. Forløbet i øvrigt til og med den 22. februar 2016

Da Line Skytte Mørk Hansen som anført ikke allerede i forbindelse med praksisændringen den 10. februar 2016 opfyldte sine pligter, er det relevant at undersøge, om hun i stedet i tiden herefter gjorde bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Line Skytte Mørk Hansen ses ikke på noget tidspunkt efter den 10. februar 2016 at have foretaget sig noget for at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Den relativt store mængde begivenhedsnære dokumenter og forklaringerne fra embedsfolkene fra Udlændingestyrelsen tegner omvendt et billede af, at den afdeling, som Line Skytte Mørk Hansen var chef for i departementet, herunder ikke mindst Line Skytte Mørk Hansen selv, lagde et betydeligt pres på styrelsen for at få gennemført adskillelserne hurtigt og undtagelsesfrit (se tillige herom kapitel 7, afsnit 7.4.1).

Lene Linnea Vejrum har således forklaret, at Line Skytte Mørk Hansen under samtalen eller samtalerne den 10. februar 2016 oplyste, at der var kommet nye retningslinjer, og at styrelsen skulle gå i gang med at adskille parrene. Dette var besluttet, og styrelsen skulle gå i gang med det samme. Det skulle gå

stærkt. Under samtalen eller samtalerne med Line Skytte Mørk Hansen gav hun udtryk for, at adskillelse var kompliceret, og at styrelsen derfor ikke kunne adskille "til i morgen". Der var pres på. Line Skytte Mørk Hansen spurgte, om de ikke bare kunne adskille alle nu. Line Skytte Mørk Hansen havde bedt om, at styrelsen meget hurtigt meldte ud over for operatørerne, ligesom Line Skytte Mørk Hansen havde tilkendegivet, at det var vigtigt, at de handlede samme dag.

Ditte Kruse Dankert har forklaret, at hun hørte en del af Lene Linnea Vejrum's samtale med Line Skytte Mørk Hansen, idet Lene Linnea Vejrum havde slået medhør til. Hun hørte, at grundpræmissen i samtalen var, at Udlændingestyrelsen skulle komme i gang med at adskille parrene. Samtalen handlede om, hvor hurtigt dette kunne ske. Der var et hastværk med at få adskilt parrene. Line Skytte Mørk Hansen havde svært ved at forstå, hvorfor det ikke bare var "som at trykke på en knap". Line Skytte Mørk Hansen sagde: "Hvornår er I færdige med det?", og "Hvilke beskeder kan der gives?"

Line Skytte Mørk Hansen har afgivet en helt modsat forklaring om indholdet af den eller de telefonsamtaler, som hun den 10. februar 2016 havde med Lene Linnea Vejrum. Kommissionen kan i det hele henvise til afsnit 7.3.2.2.2 i kapitel 7, hvor kommissionen udtaler bl.a., at kommissionen – efter en samlet vurdering af de afgivne forklaringer og det tydelige dokumentspor, som kommissionen nærmere har redegjort for under beskrivelsen af hændelsesforløbet – tilsidesætter Line Skytte Mørk Hansens forklaring om telefonsamtalens indhold.

Margit Sander Rasmussen har forklaret, at hun i dagene fra den 10. februar 2016 og frem jævnligt blev ringet op af Anne Nygaard Just fra Koncernøkonomi (fuldmægtig i Line Skytte Mørk Hansens afdeling), som spurgte til, hvor langt de var nået, og hvornår styrelsen regnede med at kunne adskille nogen. Hun kan ikke huske, om hun blev kontaktet den 10. februar 2016, eller om det først var i dagene herefter, men det var i hvert fald dagligt omkring den 11.-12. februar 2016. Det pres, de følte, blev således fastholdt.

Det kan tillige uden videre lægges til grund, at departementet løbende modtog status i sagerne og herunder blev orienteret om de sager, hvor der skete adskillelse. Det fremgår således, at Line Skytte Mørk Hansen den 12. februar 2016 i en mail til kontorchef Jonas From Soelberg og særlig rådgiver Mark

Thorsen oplyste, at hun netop havde talt med "Lene i US", at der nu var 31 par, at departementet ville modtage en opdateret liste, og at "[d]e skiller dem ad...". Desuden sendte Anne Nygaard Just den 17. februar 2016 en mail til Udlændingestyrelsen med kopi til blandt andre Line Skytte Mørk Hansen med bl.a. en anmodning om en status på, "om alle parrene er adskilt eller hvornår de forventes at være det." Anne Nygaard Just var som nævnt fuldmægtig i Line Skytte Mørk Hansens afdeling.

Heller ikke vedrørende det møde den 22. februar 2016, der er omtalt i kapitel 7, afsnit 7.3.2.2.5, foreligger der oplysninger om, at Line Skytte Mørk Hansen gjorde bestræbelser på at få bragt den ulovlige tilstand til ophør. Kommissionen har om mødet lagt til grund, at medarbejderne i Udlændingestyrelsen ikke på mødet den 22. februar 2016 modtog anden instruktion end den, der blev udsendt og formidlet telefonisk den 10. februar 2016, men snarere blev bekræftet i, at det var den beskrevne undtagelsesfrie ordning, de skulle udmønte. Hos medarbejderne i Udlændingestyrelsen var der således også efter mødet den 22. februar 2016 en opfattelse af, at styrelsen var blevet anmodet om at skille alle parrene ad. Ifølge forklaringerne fra de medarbejdere fra styrelsen, der deltog i mødet, var det navnlig Line Skytte Mørk Hansen, der førte ordet og tegnede departementet under mødet.

Det kan samlet lægges til grund, at Line Skytte Mørk Hansen ikke foretog sig noget for at bringe den ulovlige tilstand til ophør, herunder heller ikke på mødet den 22. februar 2016, men at hun tværtimod deltog aktivt i at fastholde den undtagelsesfrie instruks over for Udlændingestyrelsen.

Det er herefter kommissionens opfattelse, at Line Skytte Mørk Hansen også i denne henseende har tilsidesat sine pligter som embedsmand ved at have deltaget aktivt i at fastholde den klart ulovlige instruks over for Udlændingestyrelsen. Som anført i afsnit 12.6.2.1 må Line Skytte Mørk Hansen endvidere have indset, at ordningen var ulovlig, og hun har derfor også i denne periode handlet med *forsæt*.

Kommissionen vil i afsnit 12.6.5 nærmere redegøre for, om der er grundlag for at pålægge Line Skytte Mørk Hansen et disciplinært ansvar i anledning heraf.

Da Line Skytte Mørk Hansen og den afdeling, som hun var chef for, blev mindre og mindre involveret i sagen i løbet af udgangen af februar 2016, har kommissionen ikke bemærkninger til tiden herefter.

12.6.3. Oplysningen af Folketinget

Som det fremgår af kapitel 11, afsnit 11.6, er offentligt ansatte underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt, ligesom det er en almindelig regel, at embedsværket heller ikke må medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende.

I kapitel 11, afsnit 11.6.1, er der nærmere redegjort for, at en embedsmand kan pådrage sig ansvar i forbindelse med en ministers afgivelse af urigtige oplysninger mv. til Folketinget. Ansvar kan pådrages på principielt to forskellige måder. For det første kan det ske ved, at embedsmanden deltager aktivt i konstruktionen af den urigtige eller vildledende oplysning. I et sådant tilfælde er der ingen tvivl om, at der foreligger et ansvarsgrundlag. For det andet kan det ske ved, at embedsmanden ikke har udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre en ministers afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget.

Line Skytte Mørk Hansen må efter kommissionens opfattelse have været bekendt med, at det ikke var korrekt, når det bl.a. i 2017 blev oplyst til Folketinget, at pressemeddelelsen alene udtrykte Inger Støjbergs politiske tilkendegivelse, men fik karakter af en instruks, fordi der ikke umiddelbart efter blev sendt en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen, at det var en forudsætning for ordningen, at de internationale forpligtelser skulle overholdes, og at det samme dag, som pressemeddelelsen blev sendt ud, blev kommunikeret mundtligt til Udlændingestyrelsen, at der kunne være tilfælde, hvor parrene ikke skulle adskilles. Uanset at Line Skytte Mørk Hansen ikke formelt har godkendt de pågældende folketingsbesvarelser, eller i øvrigt nødvendigvis har været direkte inddraget i udformningen af besvarelserne, gælder det, at hun som embedsmand som udgangspunkt har pligt til at advare sine foresatte og eventuelt ministeren i tilfælde, hvor embedsmanden er bekendt med en ministers afgivelse af urigtige oplysninger til Folketinget, ligesom embedsmanden efter omstændighederne er forpligtet til at udfolde tilstrækkelige bestræbelser på at hindre, at noget sådant sker. Dette gælder navnlig i et tilfælde, hvor den pågældende embedsmand har haft en helt central rolle i forløbet og et indgående kendskab til de faktiske omstændigheder, som folketingsbesvarelsen

vedrører. I Line Skytte Mørk Hansens tilfælde havde hun aktivt bidraget til at afgive den undtagelsesfrie instruks til Udlændingestyrelsen.

Det kan imidlertid ikke *selvstændigt* bebrejdes en embedsmand, at vedkommende nægter eller undlader at give oplysninger om forhold, hvor oplysningerne vil kunne udsætte den pågældende selv for straf eller et disciplinært ansvar. Dette hænger vedrørende et eventuelt strafferetligt ansvar sammen med, at der efter dansk ret – herunder straffelovens § 159, stk. 1, og Menneskerettighedskonventionens artikel 6 – ikke er nogen pligt til at inkriminere sig selv. En embedsmand er således ikke bundet af sandhedspligten – i forbindelse med embedsmandens rådgivning og orientering af ministeren – såfremt embedsmanden har haft grund til at antage, at et sandfærdigt svar fra ministeren ville afsløre, at vedkommende som embedsmand var strafskyldig. Kommissionen har i kapitel 11, afsnit 11.6.2, nærmere redegjort for retstilstanden i relation hertil.

Kommissionen finder, at der i hvert fald i et tilfælde, hvor hensynet til ikke at inkriminere sig selv er til stede, og hvor embedsmanden ikke aktivt giver ministeren urigtige eller vildledende oplysninger, men alene forholder sig passivt i forhold til ministerens besvarelser, ikke er et selvstændigt grundlag for at gøre et disciplinært ansvar gældende. Kommissionen finder derfor, at det ikke bør indgå i ansvarsvurderingen af Line Skytte Mørk Hansens forhold, at der er givet urigtige og vildledende oplysninger til Folketinget.

12.6.4. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.5, om oplysningen af Folketingets Ombudsmand sammenfattende lagt til grund bl.a., at der er dokumenter, som ikke blev givet til ombudsmanden, hvilke dokumenter var åbenbart relevante for ombudsmandens undersøgelse, at udlændingemyndighedernes oplysninger i sagen til Folketingets Ombudsmand derfor har været utilstrækkelige, og at der – ud over Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 – imidlertid ikke er sikre holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger for ombudsmanden. Line Skytte Mørk Hansen ses ikke at have været involveret i det forløb, der vedrører Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016.

Herudover har kommissionen lagt til grund, at departementet i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand.

I et brev af 14. juli 2016 beskrev departementet forløbet over for ombudsmanden således, at det ”ved udstedelsen af indkvarteringsinstruksen [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”, og 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”.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.5.4, er denne beskrivelse ikke i overensstemmelse med kommissionens bevisresultat vedrørende den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen.

Kommissionen finder, at der ikke i sagens oplysninger er holdepunkter for at kunne lægge til grund, at Line Skytte Mørk Hansen har deltaget aktivt i forbindelse med de oplysninger, der blev givet til Folketingets Ombudsmand om ordningen.

Line Skytte Mørk Hansen har om svaret den 14. juli 2016 til ombudsmanden således forklaret bl.a., at hun fulgte med i, men ikke var inde over ombudsmandssagen, der lå i Udlændingeafdelingen. Hun udfordrede ikke tilbagemeldingen til Folketingets Ombudsmand.

Da Line Skytte Mørk Hansen ikke aktivt har bidraget til oplysninger, der blev givet til Folketingets Ombudsmand, finder kommissionen – med samme begrundelse som den, der er givet i afsnit 12.6.3 – at det ikke bør indgå i ansvarsvurderingen af Line Skytte Mørk Hansens forhold, at der er givet misvisende oplysninger til ombudsmanden.

12.6.5. Konkluderende om Line Skytte Mørk Hansens rolle

Det er kommissionens vurdering, at Line Skytte Mørk Hansen i flere tilfælde har handlet i strid med de pligter, der gælder for embedsværket.

Om **rådgivningen** af Inger Støjberg har kommissionen lagt til grund, at Line Skytte Mørk Hansen ikke ses at have bidraget hertil, men at det kunne have medvirket til at lægge et yderligere pres på ministeren, hvis Line Skytte Mørk Hansen havde tilsluttet sig og gentaget Lykke Sørensens og Jesper Goris advarsler om det retsstridige i en undtagelsesfri ordning. Kommissionen har dog efter omstændighederne ikke fundet anledning til at udtrykke kritik af Line Skytte Mørk Hansen i relation til rådgivningen af Inger Støjberg.

For så vidt angår **oplysningerne til Folketinget og Folketingets Ombudsmand** har kommissionen lagt til grund, at der er givet Folketinget og Folketingets Ombudsmand urigtige og vildledende oplysninger. På baggrund af selvinkrimineringshensyn har kommissionen imidlertid fundet, at disse forhold ikke bør indgå i ansvarsvurderingen af Line Skytte Mørk Hansens forhold.

Der foreligger således efter kommissionens opfattelse *ikke* grundlag for, at det offentlige søger Line Skytte Mørk Hansen draget til ansvar i relation til rådgivningen af Inger Støjberg eller i anledning af oplysningerne til Folketinget og Folketingets Ombudsmand.

Om **ordningens iværksættelse og administration** finder kommissionen, at Line Skytte Mørk Hansen har handlet i strid med de pligter, der gælder for embedsværket, ved den 10. februar 2016 i overensstemmelse med Inger Støjbergs beslutning eller klare tilkendegivelser herom at have deltaget aktivt i at instruere Udlændingestyrelsen i at iværksætte en administration på baggrund af en undtagelsesfri ordning, som hun må have indset var ulovlig. Hun burde i stedet have advaret sin overordnede, have sagt klart fra og søgt at forhindre, at den klart ulovlige beslutning, som var udtrykt i pressemeddelelsen, blev efterlevet.

Hertil kommer, at Line Skytte Mørk Hansen ikke i perioden efter den 10. februar 2016 gjorde sig nogen bestræbelser for at få bragt den ulovlige tilstand til ophør, idet hun omvendt fortsat aktivt deltog i at fastholde instruksen over for Udlændingestyrelsen.

Det bør indgå i vurderingen – som en formildende omstændighed – at de juridiske overvejelser vedrørende indkvarteringsordningen fandt sted i Udlændingeafdelingen (hvor Lykke Sørensen var afdelingschef), og at Line Skytte Mørk Hansen og Koncernstyringsafdelingen, som hun var chef for, blev mindre og mindre involveret i sagen allerede i løbet af udgangen af februar 2016.

Line Skytte Mørk Hansens aktive deltagelse i navnlig at have instrueret Udlændingestyrelsen i at iværksætte en klart ulovlig administration og efterfølgende undladelse af at søge at bringe den klart ulovlige ordning til ophør udgør efter kommissionens opfattelse dog en forseelse af *betydelig grovhed*. Det er derfor kommissionens opfattelse, at der er grundlag for, at det offentlige søger Line Skytte Mørk Hansen draget til ansvar.

Når kommissionen har anset grovheden af tjenesteforseelsen for betydelig, beror dette på graden af Line Skytte Mørk Hansens tilregnelser (*forsæt*) og på, at hun deltog aktivt i at igangsætte en ulovlig administration, der indebar intensive indgreb i en sårbar persongruppes grundlæggende rettigheder og ligeledes indebar en risiko for, at adskillelserne kunne medføre alvorlige skadevirkninger for de berørte personer. Kommissionen har ved denne vurdering taget højde for, at der efter kommissionens opfattelse ikke kan pålægges Line Skytte Mørk Hansen et ansvar for, at selve beslutningen om at iværksætte en undtagelsesfri ordning blev truffet, ligesom det er indgået, at Line Skytte Mørk Hansens rolle i forløbet som nævnt har været begrænset til februar 2016. Ikke desto mindre må grovheden af tjenesteforseelsen – også under disse omstændigheder – anses for betydelig.

Som anført i kapitel 11, afsnit 11.7.2.5, er det disciplinære ansvar for tjenestemænd eller overenskomstansatte principielt ikke underlagt nogen forældelse. Det er dog almindeligt antaget, at den omstændighed, at der er gået lang tid siden den tjenstlige forseelses fuldbyrdelse, efter et skøn kan medføre sanktionsfrihed eller anvendelse af en sanktion, der er mildere, end det ellers ville være tilfældet. Det antages endvidere, at der normalt skal foreligge særlige grunde, f.eks. meget grove forhold, hvis der skal gøres ansvar gældende for tjenesteforseelser, der ligger mere end cirka fem år tilbage i tiden.

Det kan desuden få betydning for vurderingen af Line Skytte Mørk Hansens forhold, at departementet længe har kendt til oplysningerne om det forhold, der i særdeleshed bebrejdes Line Skytte Mørk Hansen. Departementet har så-

ledes i hvert fald siden april 2016 været bekendt med, at Udlændingestyrelsen var af den opfattelse, at Line Skytte Mørk Hansen den 10. februar 2016 havde meddelt styrelsen, at de skulle igangsætte en administration i overensstemmelse med pressemeddelelsen.

Det må imidlertid være op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal pålægges Line Skytte Mørk Hansen et disciplinært ansvar, at inddrage betydningen af den tid, der er gået, siden forholdene blev begået, og den mulige betydning af det tidsrum, hvor departementet har været bekendt med de forhold, som i særdeleshed bebrejdes Line Skytte Mørk Hansen.¹⁴

12.7. Lykke Sørensen

Dette afsnit indeholder en tematiseret og til dels kronologisk redegørelse for de forhold, som giver anledning til bemærkninger vedrørende Lykke Sørensen, der var afdelingschef i Udlændingeforvaltningen (i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) indtil udgangen af september 2017. Lykke Sørensen er fortsat ansat i staten og er efter det oplyste ansat som tjenestemand.

Redegørelsen bygger på det samlede materiale, der er tilvejebragt ved undersøgelsen, herunder navnlig det forløb, som kommissionen har kunnet lægge til grund i forhold til Lykke Sørensen, og som er gengivet i kapitel 7. Afsnittet skal læses i sammenhæng med kommissionens vurderinger af det faktiske forløb (kapitel 7).

Lykke Sørensens bisidder har afgivet en udtalelse i anledning af kommissionens vurderinger. Udtalelsen er medtaget som bilag 6c senere i dette bind. Som bilag 7 i dette bind er medtaget kommissionens bemærkninger til udtalelsen.

12.7.1. Rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg forud for praksisændringen den 10. februar 2016

12.7.1.1. Rådgivningen om muligheden for en undtagelsesfri ordning

Såfremt en overordnet, f.eks. en minister, træffer eller overvejer at træffe en beslutning, der er ulovlig, indtræder der en handlepligt for embedsværket, idet den underordnede embedsmand skal "advare" den overordnede om ulov-

14 Der henvises til kommissionens bemærkninger i afsnit 12.3.

ligheden ved utvetydigt at gøre den overordnede bekendt med de faktiske og juridiske forhold, der gør beslutningen ulovlig. Denne handlepligt er nærmere beskrevet i kapitel 11, afsnit 11.4.

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.3.2.6, redegjort for rådgivningen af Inger Støjberg op til den 10. februar 2016 om lovligheden af en undtagelsesfri instruks. Det fremgår heraf bl.a., at indkvarteringsordningen flere gange blev drøftet mellem Inger Støjberg og embedsfolk fra departementet. Første gang var den 25. januar 2016 i forbindelse med, at Inger Støjberg – der på dette tidspunkt befandt sig i en minibuss på vej til lufthavnen i Bruxelles sammen med bl.a. Lykke Sørensen og Mark Thorsen [Inger Støjbergs særlige rådgiver] – skrev et opslag på Facebook, hvor hun tilkendegav, at det var uacceptabelt, at ”barnebrude indkvarteres sammen med deres ægtefæller på danske asylcentre”, og at det skulle stoppes omgående.

Inger Støjberg og Mark Thorsen har forklaret, at Lykke Sørensen i den forbindelse gav udtryk for, at Inger Støjberg, der havde ansvaret for asylcentrene, kunne adskille ”barnebrude” fra deres ægtefæller. *Lykke Sørensen* har under sine forklaringer ikke afvist, at hun kan have udtrykt sig som forklaret af bl.a. Inger Støjberg, men at hun på det tidspunkt havde den opfattelse, at der var tale om børn under 15 år, ligesom man ikke behandlede en sådan sag ”på to minutter i et folkevognsrugbrød”.

I dagene efter den 25. januar 2016 blev der udarbejdet et notat om Udlændingestyrelsens praksis i sager om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlever. Det endelige notat, der var dateret den 2. februar 2016 og havde overskriften ”Notat om indkvartering af mindreårige asylansøgere, der indrejser sammen med personer, som angives at være ægtefælle eller samlever”, blev godkendt af Lykke Sørensen den 5. februar 2016 og af Inger Støjberg den 9. februar 2016 kl. 13.44. Notatet, der er gengivet bl.a. i kapitel 7, afsnit 7.3.2.6, indeholdt den eneste skriftlige rådgivning af Inger Støjberg om indkvarteringsordningen forud for den 10. februar 2016. Den skriftlige rådgivning, der ikke direkte omtalte internationale konventioner, indeholdt et forslag til en ordning, hvorefter alle par som udgangspunkt skulle adskilles. De par, der ikke kunne adskilles på hvert sit center, skulle i stedet indkvarteres på hvert sit værelse på samme center.

Kommissionen har lagt til grund, at der i forbindelse med notatets udarbejdelse var drøftelser på embedsmandsniveau om at lave en ordning, der så vidt muligt imødekom Inger Støjbergs ønske om at kunne adskille samtlige par, hvor en mindreårig asylansøger var indkvarteret sammen med en ægtefælle eller samlever.

Mark Thorsen, der deltog i drøftelser herom, har forklaret bl.a., at i hvert fald han under de tidlige drøftelser med Lykke Sørensen og kontorchef Jesper Gori fik indtryk af, at der var "frit slag i bolledejen", og at man kunne designe den ordning, som man ønskede. Ifølge forklaringen fra Mark Thorsen skulle Jesper Gori – på et møde få dage forud for den 2. februar 2016, hvor også Inger Støjberg deltog – have givet udtryk for, at man ville kunne lave en undtagelsesfri ordning. Forklaringen fra Mark Thorsen støttes af forklaringen fra departementschef *Uffe Toudal Pedersen*, der også opfattede drøftelserne forud for den 2. februar 2016 således, at det var holdningen i departementet, at det måske kunne lade sig gøre at etablere en undtagelsesfri ordning.

Kommissionen har, jf. kapitel 7, afsnit 7.3.2.6, fundet, at det ikke har været af væsentlig betydning for kommissionens redegørelse at søge drøftelserne forud for den 9. februar 2016 nærmere afdækket, idet alle, der har afgivet forklaring om dette forløb, er enige om, at det med notatet af 2. februar 2016 og de efterfølgende drøftelser stod klart for de involverede i departementet, at der ikke lovligt kunne etableres en ordning uden mulighed for undtagelser.

Inger Støjberg har herom forklaret bl.a., at hun mildt sagt ikke var glad for, at der skulle være undtagelser, men det måtte hun acceptere, idet reglerne nu engang var sådan. Det var imidlertid samtidig hendes opfattelse, at man kunne lave en ordning, hvor det helt klare udgangspunkt var, at der skulle ske adskillelse, og at der skulle rigtigt meget til for ikke at adskille parrene.

En sådan opfattelse af, at ordningen ikke måtte være undtagelsesfri, men hvor der dog skulle rigtigt meget til for ikke at adskille parrene, synes også at have været den gennemgående opfattelse hos alle de personer i departementet, der har været involveret i eller har modtaget rådgivningen, og som har afgivet forklaring herom. En sådan opfattelse svarer også til beskrivelsen i notatet af 2. februar 2016.

Det er (som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.2.6) kommissionens opfattelse, at der ikke er nogen tvivl om, at Inger Støjberg forud for udsendelsen af presmeddelelsen var blevet advaret af embedsfolk fra sit departement om, at en ordning uden undtagelser ikke ville være lovlig. Advarslen herom blev givet mundtligt af bl.a. Lykke Sørensen under koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016.

Ifølge *Lykke Sørensens* forklaring, der i det væsentlige støttes af de øvrige deltagende i mødet, som har forklaret at kunne huske mødet, redegjorde hun under koncerndirektionsmødet for, at der i en ordning skulle være en mulighed for undtagelser, og at der skulle foretages en konkret vurdering. Ministeren havde helt generelt i forløbet og også på dette møde vanskeligt ved at acceptere, at ordningen ikke kunne være undtagelsesfri. Der var ikke nogen tvivl om ministerens holdning til spørgsmålet. Ministeren var mildest talt ikke tilfreds med det. De var uenige på mødet. Det er sjældent, at man skal sige til en minister, at "det er ligegyldigt, hvad du siger, for danske myndigheder skal overholde danske regler – også vores internationale forpligtelser." Dette blev ligesom den afsluttende sætning. Hun er ikke sikker på, om ministeren sagde noget. Det tror hun ikke var tilfældet, men ministeren var utilfreds med det. Hun hørte ikke ministeren sige tydeligt på koncerndirektionsmødet, at loven skulle overholdes, men hun har heller ikke hørt ministeren sige det modsatte. De nåede ikke frem til noget resultat på mødet. Henrik Grunnet [Udlændingestyrelsens direktør] nikkede og havde tydeligvis forstået budskabet. Det blev ikke aftalt på mødet, hvordan de skulle komme videre. Hun var påvirket af situationen. Det er ikke hver dag, at en afdelingschef skal sidde med mange mennesker til stede og sige til en minister, at "du kan sige og skrive, hvad du vil, men danske myndigheder skal overholde danske regler, og du kan ikke sige noget andet". Adspurgt om forløbet efter mødet har hun forklaret, at hun var påvirket af situationen. Hun havde en snak med Nina Holst-Christensen [Justitsministeriet], hvor hun blot refererede, hvad der lige nu var status: At ministerens tilgang fortsat var uændret, idet ministeren fortsat ønskede en absolut ordning, og at hun over for ministeren havde tilkendegivet det, hun tilkendegav på mødet.

Nina Holst-Christensen har forklaret, at hun forud for koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 havde drøftelser med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om sagen. Senest om morgenen den 10. februar 2016 bekræftede hun Lykke Sørensen i Lykke Sørensens holdning til, at det ikke var

muligt at lave en absolut og undtagelsesfri ordning, men at der derimod skulle foretages en konkret og individuel vurdering. Nina Holst-Christensen spurgte ifølge sin forklaring Lykke Sørensen, om hun ønskede, at Justitsministeriet skulle gå ind i sagen, men det ønskede Lykke Sørensen ikke, og Lykke Sørensen sagde noget i retning af, at "løbet var kørt." Hun forstod bemærkningen på den måde, at uanset om Justitsministeriet måtte gå ind i sagen, ville det ikke ændre ved, at der ville blive meldt en ordning ud om, at mindreårige med en ægtefælle eller samlever på et asylcenter ville blive adskilt.

Det må efter kommissionens opfattelse herefter lægges til grund, at Lykke Sørensen forud for pressemeddelelsens udsendelse den 10. februar 2016 klart og tydeligt havde advaret bl.a. Inger Støjberg om, at en undtagelsesfri ordning ikke ville være lovlig.

12.7.1.2. Rådgivningen om muligheden for adskillelse af asylpar i øvrigt

En underordnet embedsmand skal som nævnt ovenfor i forbindelse med sin advarselspligt redegøre for de faktiske og juridiske forhold, der gør en beslutning ulovlig. Embedsfolk har desuden – også i forbindelse med rådgivningen af en minister – en generel pligt til at handle inden for gældende ret. Som led heri skal embedsfolk sikre sig, at de dispositioner, der træffes i ministeriet, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de gældende forvaltningsretlige regler. Se nærmere herom kapitel 11, afsnit 11.2. Embedsfolk har desuden en pligt til at handle inden for rammerne af almindelig faglighed, hvilket betyder bl.a., at de i deres rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag skal leve op til de almindelige faglige standarder for analyser og vurderinger vedrørende f.eks. retlige spørgsmål. Pligten til faglighed er nærmere beskrevet i kapitel 11, afsnit 11.3.

Som også nævnt ovenfor og som yderligere uddybet i kapitel 7, afsnit 7.3.2.6, viser oplysningerne i sagen, at Inger Støjberg af sine embedsfolk i februar 2016 var bibragt den opfattelse, at undtagelsesmulighederne kunne gøres snævre, og at i hvert fald hovedparten af de par, der på dette tidspunkt var indkvarteret sammen, ville kunne adskilles. Kommissionen har hertil bemærket, at hverken embedsfolkene i departementet eller Inger Støjberg i februar 2016 var bekendt med omstændighederne i de konkrete sager. I sagens natur kunne en vurdering på dette tidspunkt af, at "hovedparten" af parrene kunne

adskilles, under alle omstændigheder derfor alene være udtryk for spekulationer over resultatet af fremtidig konkret sagsbehandling.

Det fremgår desuden af sagens oplysninger, at det i al fald den 9. og 10. februar 2016 var Danmarks internationale forpligtelser, der i drøftelserne med bl.a. Inger Støjberg blev anvendt som rammesættende for ordningen, og at det navnlig var proportionalitetsvurderingen efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, der var omdrejningspunktet for rådgivningen. Betydningen af, om parrene havde et "familieliv" i bestemmelsens forstand, burde efter kommissionens opfattelse tillige have været overvejet i departementet og gjort til en del af grundlaget for rådgivningen, hvilket også gør sig gældende for de øvrige indgrebsbetingelser i Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2. Det kan i den forbindelse nævnes, at Udlændingestyrelsen den 27. januar 2016 meddelte departementet, at ingen af indkvarteringsoperatørerne havde oplyst om indikationer på tvang eller lignende i de konkrete sager.

En korrekt og fyldestgørende rådgivning af Uffe Toudal Pedersen og Inger Støjberg burde tillige have inddraget grundlæggende forvaltningsretlige krav af materiel og formel karakter, således at det klart og tydeligt blev tilkendegivet, at ikke blot Danmarks internationale forpligtelser, men også almindelige og helt grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet var til hinder for en undtagelsesfri ordning. Notatet af 2. februar 2016 indeholdt ganske vist en passus om, at Udlændingestyrelsens faktiske forvaltningsvirksomhed i forhold til indkvartering af asylansøgere er underlagt "almindelige forvaltningsretlige grundsætninger som saglighed og lighed", men der er ikke oplysninger i sagen om, at dette gav anledning til nærmere overvejelser hos embedsværket eller rådgivning af bl.a. Inger Støjberg herom.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.2.5.1, finder kommissionen, at udlændingelovens § 42 a, stk. 7, ikke gav tilstrækkelig hjemmel til en ordning med ufrivillig adskillelse af asylpar, der havde eller kunne have et reelt familieliv. Tilsvarende finder kommissionen, at bestemmelsen ikke kan anvendes som hjemmel for adskillelse af asylansøgere og disses mindreårige børn. Hjemmelskravet er et helt grundlæggende forvaltningsretligt krav. Det er kommissionens opfattelse, at Lykke Sørensen – som den øverste juridiske chef i departementet – i forbindelse med praksisændringen burde have overvejet nærmere, hvorvidt det indgreb i et familieliv, som en adskillelse kan være udtryk for, havde den

fornødne hjemmel i bestemmelsen; ikke mindst henset til intensiteten heraf og sårbarheden hos de berørte personer.

Det fremgår således af pligten til lovlighed i Kodex VII, at en embedsmand altid bør sikre sig, at de dispositioner, der træffes i ministeriet, har den fornødne hjemmel. En nærmere overvejelse af hjemlen, herunder om indgreb af den omhandlede karakter skal anses for at være faktisk forvaltningsvirksomhed eller afgørelser i forvaltningslovens forstand, havde i øvrigt givet anledning til at overveje og lade det indgå i grundlaget for rådgivningen, hvilken betydning grundlæggende forvaltningsretslige krav af formel karakter ville have for ordningen. I den forbindelse kan det fremhæves, at kommissionen i kapitel 7, afsnit 7.3.2.5.3, har konkluderet, at beslutningerne om adskillelse af parrene havde karakter af afgørelser i forvaltningsretlig forstand.

Det er herefter samlet kommissionens opfattelse, at Lykke Sørensens rådgivning om, hvilken ordning der lovligt kunne gennemføres, har været utilstrækkelig. Den ordning, der blev lagt op til i notatet af 2. februar 2016, indeholdt ikke fornødne retlige overvejelser om de problemstillinger af forvaltnings- og menneskeretlig karakter, som sagen gav anledning til, hvilket også var tilfældet med den mundtlige rådgivning af bl.a. Inger Støjberg i dagene op til pressemeddelelsens udsendelse. Hertil kommer, at embedsværkets udsagn om, at hovedparten af parrene ville kunne adskilles, var baseret på et utilstrækkeligt oplyst retligt og faktisk grundlag.

En mere udførlig rådgivning var særligt relevant i en situation som den foreliggende, hvor Inger Støjberg vedholdende fastholdt, at hun ville have den ordning, som bl.a. Lykke Sørensen havde advaret imod.

Kommissionen, der i dette kapitel alene udtaler sig om embedsværkets forhold, finder anledning til at bemærke – som det også fremgår af kapitel 7, afsnit 7.3.2.6 – at det anførte ikke ændrer på, at Inger Støjberg utvivlsomt flere gange forud for udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 blev rådgivet om, at der skulle være mulighed for undtagelser i konkrete tilfælde, og at en ordning uden undtagelsesmuligheder ikke var lovlig.

12.7.1.3. Sammenfattende om rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg

Samlet finder kommissionen, at det må lægges til grund, at Lykke Sørensen forud for pressemeddelelsens udsendelse den 10. februar 2016 klart og tyde-

ligt havde advaret bl.a. Inger Støjberg om, at en undtagelsesfri ordning ikke ville være lovlig.

Kommissionen finder dog også, at Lykke Sørensens rådgivning af Uffe Toudal Pedersen og Inger Støjberg ikke har været helt fyldestgørende. En mere udførlig rådgivning var særligt relevant i en situation som den foreliggende, hvor Inger Støjberg vedholdende fastholdt, at hun ville have den ordning, som Lykke Sørensen havde advaret imod.

Forpligtelsen til at rådgive sin overordnede om det relevante faglige grundlag for en beslutning medfører, jf. kapitel 11, afsnit 11.3, at Lykke Sørensen burde have overvejet betydningen af grundlæggende forvaltningsretlige krav af formel og materiel karakter, herunder retsgrundsætningerne om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet og ladet disse overvejelser indgå i grundlaget for rådgivningen. Endelig bidrog Lykke Sørensens rådgivning til, at bl.a. Inger Støjberg kunne få den opfattelse, at hovedparten af parrene lovligt ville kunne adskilles, hvilken rådgivning var baseret på et utilstrækkeligt oplyst retligt og faktisk grundlag.

Efter en samlet vurdering heraf, hvor kommissionen navnlig har tillagt det vægt, at konklusionen i Lykke Sørensens rådgivning (at en undtagelsesfri ordning ikke ville være lovlig) blev formidlet klart og tydeligt af Lykke Sørensen på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, finder kommissionen dog, at der ikke – uanset de beskrevne mangler – er grundlag for at pålægge Lykke Sørensen et disciplinært ansvar i anledning af, at rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg forud for praksisændringen den 10. februar 2016 burde have været mere fyldestgørende.

12.7.2. Lykke Sørensens pligter og reaktioner i forlængelse af praksisændringen den 10. februar 2016

12.7.2.1. Praksisændringen den 10. februar 2016

Embedsfolk er i almindelighed underlagt en lydighedspligt og skal som følge heraf som udgangspunkt efterkomme en overordnetes tilkendegivelser, herunder tjenestebefalinger. Lydighedspligten er dog ikke ubegrænset, men ophører, hvis en tjenestebefaling eller beslutning er klart ulovlig. I stedet indtræder der en handlepligt. Se nærmere herom i kapitel 11, afsnit 11.4.

Det er lagt til grund, at Lykke Sørensen på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 klart og tydeligt havde advaret Inger Støjberg om, at den undtagelsesfrie indkvarteringsordning, Inger Støjberg ville have gennemført, ikke var lovlig.

Spørgsmålet er herefter, om Lykke Sørensen også efter koncerndirektionsmødet levede op til sine tjenstlige pligter.

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet pressemeddelelsen, der beskrev en praksisændring vedrørende indkvartering i asylsystemet af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig. Pressemeddelelsen udgjorde tilsammen med departementets fremsendelse af denne til Udlændingestyrelsen og Line Skytte Mørk Hansens telefoniske henvendelse(r) til Lene Linnea Vejrum samme dag instruksen til Udlændingestyrelsen.

Der er efter kommissionens opfattelse et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse den undtagelsesfrie ordning, der var beskrevet i pressemeddelelsen, og som Udlændingestyrelsen blev instrueret i at iværksætte, for ulovlig. Ordningen var bl.a. i strid med uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet, ligesom ordningens undtagelsesfrie karakter udgjorde en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Desuden var det en konsekvens af ordningen med undtagelsesfri adskillelse, at væsentlige formelle og processuelle krav, der stilles efter både dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen, ikke blev iagttaget.

Kommissionen har derfor fundet, at den instruks, der herved blev givet til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 om indkvarteringsordningen, var *klart ulovlig*.

For at kunne tage stilling til, hvilke pligter der påhvilede Lykke Sørensen i situationen, har det været nødvendigt at søge afklaret, om departementets embedsfolk, herunder Lykke Sørensen – også henset til det forudgående forløb – mest naturligt måtte opfatte Inger Støjbergs tilkendegivelser sammenholdt med pressemeddelelsen som ministerens beslutning om iværksættelse af en undtagelsesfri administration.

Som anført i kapitel 7 er det kommissionens opfattelse, at det ikke kan lægges til grund, at Inger Støjberg *direkte* har udtalt, at ministeriets embedsfolk skulle iværksætte en administration i strid med loven, men at embedsfolk i departementet har handlet i overensstemmelse med Inger Støjbergs klare tilkendegivelser og afgivet en undtagelsesfri instruks til Udlændingestyrelsen. Kommissionen har i kapitel 7 ikke direkte taget stilling til, hvorvidt Inger Støjbergs klare interne tilkendegivelser sammenholdt med indholdet af pressemeddelelsen, hvoraf fremgår bl.a., at ministeren havde bedt Udlændingestyrelsen om at udmønte den beskrevne ordning, retligt må kvalificeres som en tjenestebefaling. Når kommissionen ikke har foretaget denne vurdering, hænger det sammen med, at en undersøgelseskommission ikke foretager retlige ansvarsvurderinger af ministres forhold, og at kommissionen har anlagt en forsigtig tilgang til, om kommissionen bør udtale sig om den retlige kvalifikation af tjenestebefalingsbegrebet i relation til at belyse en ministers forhold.

Henset til, at kommissionen ikke foretager retlige vurderinger til belysning af spørgsmål om ministres ansvar, vil kommissionen nøjes med at gentage, at det efter kommissionens opfattelse kan lægges til grund, at embedsfolk i departementet har handlet i overensstemmelse med Inger Støjbergs klare tilkendegivelser om, hvilken ordning hun ville have. Efter kommissionens opfattelse kan det endvidere lægges til grund, at det var Inger Støjberg, der den 10. februar 2016 besluttede at udsende en pressemeddelelse, som efter sit indhold lød på, at der efter de nye retningslinjer skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af alle de omhandlede par, ligesom hun internt i departementet fastholdt, at hun ville have en undtagelsesfri ordning. Kommissionen kan om tjenestebefalingsbegrebet i øvrigt henviser til kapitel 11, afsnit 11.4.

Ved udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 burde det – også henset til det forudgående forløb – have stået klart for Lykke Sørensen, at Inger Støjberg på trods af advarslerne havde fastholdt, at alle de berørte par undtagelsesfrit skulle adskilles. Ifølge Lykke Sørensens egen forklaring var hendes opfattelse efter koncerndirektionsmødet, at Inger Støjbergs tilgang var uændret, idet hun fortsat ønskede en absolut ordning, ligesom hun har forklaret, at hun den 10. februar 2016 ikke deltog i drøftelser om en pressemeddelelse, men derimod ordningen. At dette måtte have stået Lykke Sørensen klart, støttes også af hendes egen mail af 19. februar 2016 kl. 13.59, hvori hun på et spørgsmål om, hvorvidt pressemeddelelsen kunne justeres eller berigtiges,

svarede, at ”det kan vi ikke, fordi det er ministerens klare tilkendegivelse, at der ikke skal være undtagelser.”

I en sådan situation ophørte Lykke Sørensen lydighedspligt over for Inger Støjbergs beslutning eller tilkendegivelser om den fremtidige praksis, og hun fik samtidig pligt til at advare, sige fra, undlade at medvirke til ordningens iværksættelse og forsøge at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Det ligger fast, at Lykke Sørensen hverken efter koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 eller i dagene herefter sagde fra eller gjorde yderligere tiltag for at forhindre iværksættelsen af den klart ulovlige ordning, og at hun var klar over, at den beskrevne ordning var ulovlig.

På baggrund af Lykke Sørensen forklaring finder kommissionen det imidlertid relevant for ansvarsvurderingen at overveje, om Lykke Sørensen efter udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 med føje kunne gå ud fra, at Udlændingestyrelsen ville undlade at administrere i overensstemmelse med pressemeddelelsen, og at yderligere skridt fra hendes side derfor ikke var nødvendige i situationen.

Lykke Sørensen har således forklaret, at hun troede, at Udlændingestyrelsen havde den opfattelse, at de skulle arbejde ud fra pressemeddelelsen, men at de samtidig var så kloge, at de tænkte, at det ikke kunne være rigtigt. Hun havde på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 – forud for pressemeddelelsens udsendelse – oplyst, at det ikke ville være lovligt med en undtagelsesfri adskillelse af alle par, og hun bemærkede, at Henrik Grunnet [Udlændingestyrelsens daværende direktør] nikkede, og at han tydeligvis havde forstået budskabet om, at der ikke kunne administreres undtagelsesfrit. Hun tilkendegav på mødet, at danske myndigheder skal overholde danske regler, uanset hvad ministeren siger. Det var også et budskab til Udlændingestyrelsens direktør. Det var først noget senere, at det gik op for hende, at det, der blev sagt på koncerndirektionsmødet, ikke var gået videre til medarbejderne i Udlændingestyrelsen. Også *Henrik Grunnet* har forklaret, at han var opmærksom på, at styrelsen skulle administrere lovligt, uanset hvad ministeren måtte tilkendegive.

Kommissionen har om koncerndirektionsmødet lagt til grund (se kapitel 7, afsnit 7.3.2.2.1), at der på koncerndirektionsmødet var uenighed om linjen,

og at stemningen på mødet var "alvorlig" eller "anspændt". Det synes således at have stået klart for alle de deltagende i mødet – som har forklaret at kunne huske mødet – at Inger Støjberg gav udtryk for, at hun ønskede, at alle parrene skulle adskilles, mens i hvert fald Lykke Sørensen gav udtryk for, at en sådan ordning ikke ville være lovlig. Det er desuden lagt til grund, at der ikke blev konkluderet på uenigheden på mødet, og at der ikke på mødet kom nogen klar udmelding til Udlændingestyrelsen om, hvordan der skulle administreres. Forklaringerne om Inger Støjbergs reaktion på Lykke Sørensens tilkendegivelse peger klart i retning af, at Inger Støjberg vedholdende gav udtryk for, at hun ville have alle parrene adskilt, og der er i hvert fald ingen – heller ikke Inger Støjberg selv – der har forklaret, at Inger Støjberg tydeligt gav udtryk for, at hun accepterede Lykke Sørensens udmelding om, at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering i hver enkelt sag.

Efter kommissionens opfattelse peger Lykke Sørensens forklaring om, at "hun troede, at Udlændingestyrelsen havde den opfattelse, at de skulle arbejde ud fra pressemeddelelsen, men at de samtidig var så kloge, at de tænkte, at det ikke kunne være rigtigt", endvidere i retning af, at Lykke Sørensen var klar over, at Udlændingestyrelsen kunne opfatte pressemeddelelsen som en instruks indeholdende de nye undtagelsesfrie retningslinjer, og i hvert fald *burde* det have stået Lykke Sørensen klart, at pressemeddelelsen – også uanset hendes udtalelser på koncerndirektionsmødet – kunne blive opfattet som en instruks i Udlændingestyrelsen.

På denne baggrund finder kommissionen, at Lykke Sørensen ikke med føje blot har kunnet gå ud fra, at Udlændingestyrelsen ville administrere på et andet grundlag end det, som styrelsen modtog fra departementet efter koncerndirektionsmødet. Derfor kunne hun heller ikke med føje gå ud fra, at det ikke var nødvendigt for hende at foretage sig noget for at forhindre iværksættelsen af den ordning, der var beskrevet i pressemeddelelsen. Det bemærkes i denne forbindelse, at embedsfolk som følge af den hierarkiske organisationsstruktur i et ministerium har en generel lydighedsforpligtelse, og at der findes retningslinjer for deres reaktionsmuligheder ved klart ulovlige tjenestebefalinger. Som følge heraf kan en overordnet embedsmand i departementet vanskeligt have en forventning om, at en styrelse uden i øvrigt at sige fra mv. vil handle i strid med en instruktion fra departementet.

Lykke Sørensen burde derfor have indset, at der var en nærliggende risiko for, at der ville blive iværksat en ulovlig administration i overensstemmelse med pressemeddelelsen.

Lykke Sørensen burde også have indset, at hendes forudgående tilkendegivelse om, at danske myndigheder skal overholde danske regler og internationale forpligtelser, var uden nogen selvstændig juridisk betydning, og at tilkendegivelsen ikke ville være selvstændigt normerende for Udlændingestyrelsen i det tilfælde, hvor styrelsen efterfølgende måtte modtage en ulovlig instruks. Det bemærkes, at Udlændingestyrelsen var underlagt Inger Støjbergs instruktionsbeføjelse. I de givetvis meget sjældne tilfælde, hvor en myndighed måtte modtage en klart ulovlig instruks, kan man som udstedende overordnet myndighed ikke blot forlade sig på, at den underordnede myndighed vil tilside-sætte denne. Kommissionen finder i den forbindelse – uden at dette dog har nogen direkte sammenhæng med Lykke Sørensens forhold – anledning til at bemærke, at den, der instruerer eller på anden måde tilskynder nogen til at foretage en ulovlig handling, i sagens natur ikke vil kunne henholde sig til, at den, der udfører den ulovlige handling, blot skulle have trodset tilskyndelsen. Det er utvivlsomt rigtigt, at den, der tilskyndes til at gøre noget ulovligt, har et selvstændigt ansvar for den ulovlige handling, men dette ansvar hos den udøvende part fritager lige så selvfølgelig ikke ansvaret for den, der ved sin tilskyndelse satte handlingen i gang. En anden opfattelse af dette spørgsmål ville gøre medvirkensbestemmelserne i bl.a. straffelovens § 23 uvirksomme.

Den omstændighed, at Lykke Sørensen på koncerndirektionsmødet havde gjort Inger Støjberg bekendt med, at den indkvarteringsordning, hun ønskede gennemført, ikke var lovlige, var således ikke tilstrækkelig til at fritage Lykke Sørensen for at tage de yderligere skridt, der følger af tjenesteplichterne i forbindelse med en klart ulovlig beslutning. Kommissionen er således ikke enig med Lykke Sørensen, når hun vedrørende den mail, som hun den 19. februar 2016 kl. 13.59 sendte til Jesper Gori, har forklaret, at hun i de tidligere drøftelser med ministeren havde sagt, hvad der var at sige, og at der derfor ikke var grund til "at gå skridtet videre". Der indtrådte derimod – modsat Lykke Sørensens opfattelse – en handlepligt, da hun blev bekendt med pressemeddelelsens indhold og udsendelse.

Allerede fordi Lykke Sørensen ikke den 10. februar 2016 eller umiddelbart herefter – udover at gøre bemærkninger om indkvarteringsordningen på kon-

cerndirektionsmødet – sagde fra eller gjorde yderligere for at forhindre, at den klart ulovlige ordning blev iværksat, tilsidesatte hun de pligter, der påhvilede hende i situationen. Henset til ovenstående finder kommissionen, at tilsidesættelsen må tilregnes Lykke Sørensen som *groft uagtsom*.

Kommissionen vil i afsnit 12.7.2.5 nærmere redegøre for, om der – også sammenholdt med forløbet i øvrigt – er grundlag for at pålægge Lykke Sørensen et disciplinært ansvar i anledning heraf.

Kommissionen kan ikke udtømmende angive, hvorledes den handlepligt, der påhvilede Lykke Sørensen, konkret kunne have været opfyldt, men vil i det følgende forsøge at opliste nogle af de muligheder, som Lykke Sørensen kunne have anvendt i situationen:

Hun kunne først og fremmest have fulgt sin mundtlige advarsel fra koncerndirektionsmødet op med en **skriftlig advarsel**. Set i lyset af det forløb, som er beskrevet ovenfor, ville det således have været nærliggende og hensigtsmæssigt, at Lykke Sørensen havde fulgt sin mundtlige rådgivning af Inger Støjberg på koncerndirektionsmødet op med en skriftlig advarsel, eventuelt ved at sende et mødereferat til Uffe Toudal Pedersen eller Inger Støjberg, da hun blev bekendt med pressemeddelelsens udsendelse. Af hensyn til Lykke Sørensen selv ville det have sikret hende et bevis for, at hun havde levet op til sin advarselspligt, hvilket der i lyset af Inger Støjbergs udtalelser til bl.a. Politiken den 21. maj 2017, jf. herom beretningens kapitel 8, afsnit 8.11.3.1, kunne have vist sig behov for. Vigtigere i denne sag – hvor der ikke længere kan være tvivl om, at Inger Støjberg blev advaret om, at en undtagelsesfri ordning var ulovlig – er imidlertid, at en skriftlig advarsel fra Lykke Sørensen kunne have været egnet til at lægge et yderligere betydeligt pres på Inger Støjberg. En skriftlig advarsel eller redegørelse vil således efter omstændighederne ofte kunne opfattes stærkere end en mundtlig advarsel, ligesom skriftligheden i sig selv – hvorved der sikres bevis for rådgivningen – lægger et større pres på ministeren som følge af den foretagne bevissikring. I advarslen kunne Lykke Sørensen endvidere klart tilkendegive, at hun ikke ville medvirke til at iværksætte den beskrevne ordning.

Kommissionen er i den forbindelse opmærksom på, at advarselspligten ikke er underlagt bestemte formkrav, og undladelsen af at anvende en bestemt fremgangsmåde (f.eks. skriftlighed) vil derfor – efter den gældende opfattelse

– ikke i sig selv udgøre en tjenstlig forseelse. De hensyn, der begrundet den ubetingede advarselspligt (ønsket om bevissikring og hensynet til at lægge pres på den overordnede, der har afgivet en ulovlig tjenstebefaling), vil dog tillige med behovet for en klar redegørelse til den overordnede i praksis meget ofte tale for skriftlighed, navnlig når andre fremgangsmåder har vist sig at være uden resultat.

Lykke Sørensen kunne desuden have **orienteret Udlændingestyrelsen**, hvorved styrelsen blev gjort bekendt med hendes fortsatte indsigelser, f.eks. ved at hun – efter forinden at have orienteret Uffe Toudal Pedersen eller Inger Støjberg om, at hun agtede at inddrage styrelsen – kunne have sendt en henvendelse som ovennævnte i kopi til styrelsen, således at styrelsen herved fik at vide, at den undtagelsesfrie ordning, der var beskrevet i pressemeddelelsen, efter hendes opfattelse var klart ulovlig.

Hun kunne have også have anmodet Uffe Toudal Pedersen om at foretage en sådan orientering, eller hun kunne – efter at have orienteret ”opad” i departementet om, at hun nu ville inddrage styrelsen – have taget skridt til at indkalde til et møde med deltagelse af såvel Uffe Toudal Pedersen som styrelsens direktør (Henrik Grunnet) med henblik på en drøftelse af ordningen.

En kontakt til Udlændingestyrelsen af denne karakter kunne have givet styrelsens ledelse endog endnu bedre anledning til at sige fra i forhold til instruksen fra departementet, idet det i den forbindelse bemærkes, at det som følge af Lykke Sørensens underordningsforhold i forhold til ministeren ikke nødvendigvis kunne kræves af Lykke Sørensen, at hun af egen drift instruerede styrelsen om at undlade at administrere efter instruksen.

Lykke Sørensen kunne efter kommissionens opfattelse tillige have **anmodet Justitsministeriet om en mere formel og skriftlig vurdering** af lovligheden af den ordning, der var beskrevet i pressemeddelelsen, hvilket Justitsministeriet efter det oplyste havde tilbudt.

Såfremt ingen af disse skridt mod forventning var egnede til at bremse iværksættelsen af ordningen eller til at bringe den ulovlige tilstand til ophør, kunne Lykke Sørensen have rettet **henvendelse til Statsministeriet**. Som det nærmere er beskrevet i kapitel 11, afsnit 11.4.2, antages der at bestå en pligt for en departementschef til at rette henvendelse til Statsministeriet i en situation,

hvor en minister fastholder en klart ulovlig beslutning. Om der gælder en tilsvarende ret og pligt for en afdelingschef, er forbundet med usikkerhed, idet der dog synes at være en vis anerkendelse af, at en ledende embedsmand efter omstændighederne har en ret hertil. Sikkert er det imidlertid, at der ikke i 2016 har foreligget nogen klar anvisning til embedsfolk herom. Allerede af den grund vil kommissionen være tilbageholdende med at udtale kritik af, at Lykke Sørensen ikke rettede henvendelse til Statsministeriet.¹⁵ Kommissionen finder dog anledning til at bemærke, at Lykke Sørensen selv synes at have haft overvejelser herom. I en mail af 9. marts 2016 kl. 15.38 til Jesper Gori gav hun således udtryk for følgende: ”Set i bagklogskabens klare lys skulle vi måske være gået i STM [Statsministeriet] før udmeldinger.”

Som anført ovenfor vil kommissionen i afsnit 12.7.2.5 nærmere redegøre for, om der er grundlag for at pålægge Lykke Sørensen et disciplinært ansvar i anledning af det beskrevne.

12.7.2.2. Forløbet i øvrigt frem til og med den 22. februar 2016

Da Lykke Sørensen som nævnt ikke allerede i forbindelse med praksisændringen den 10. februar 2016 opfyldte sine pligter, er det relevant at undersøge, om hun i stedet i tiden herefter gjorde (fornødne) bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

En sådan pligt følger ikke blot af pligten til at sige fra mv. over for en klart ulovlig beslutning, men tillige af den departementale tilsynspligt og Lykke Sørensens pligt til at sikre en lovlig administration på et område, som hun var involveret i, og hvor der var en nærliggende risiko for, at der blev handlet i strid med gældende ret. Lykke Sørensen havde som øverste juridiske ansvarlige i departementet og som følge af sin forudgående (og efterfølgende) involvering i sagen efter kommissionens opfattelse således en pligt til aktivt at sikre sig, at der ikke som følge af pressemeddelelsens undtagelsesfrie karakter blev

¹⁵ Det følger af almindelige strafferetlige principper, som de er kommet til udtryk i bl.a. straffelovens § 3 og Menneskerettighedskonventionens artikel 7, at der ikke kan straffes for handlinger, der ikke var strafbare på gerningstidspunktet. Udgangspunktet for en ansvarsbedømmelse må derfor være den ansvarsnorm, der var gældende på tidspunktet for de forhold, der er til pådømmelse. Hvis der er tvivl om ansvarsnormen, må et forsigtighedsprincip – også ud fra et hensyn til, at embedsmanden skal kunne agere på baggrund af et tilgængeligt og forudsigeligt grundlag – endvidere føre til, at forholdet efter omstændighederne må vurderes på baggrund af den mere juridisk konsoliderede ansvarsnorm.

truffet dispositioner på ministeriets område, der var i strid med lovgivningen, jf. kapitel 11, afsnit 11.2 og 11.5.

Der påhvilede således i en situation som den foreliggende Lykke Sørensen en handlepligt, idet hun efter at være blevet bekendt med pressemeddelelsens undtagelsesfrie – og derfor klart ulovlige – karakter burde have indset risikoen for, at Udlændingestyrelsen ville påbegynde en administration i overensstemmelse med pressemeddelelsen. Det gælder også, selvom Lykke Sørensen ikke på dette tidspunkt var bekendt med Line Skytte Mørk Hansens telefoniske drøftelser med Lene Linnea Vejrum den 10. februar 2016. Lykke Sørensen skulle i givet fald i situationen have advaret sin overordnede på ny, ligesom hun skulle have taget skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør, herunder ved først og fremmest at sikre sig, at Udlændingestyrelsen ikke påbegyndte en ulovlig administration.

Det ligger fast, at Lykke Sørensen ikke i denne periode selv rettede henvendelse til Inger Støjberg eller Uffe Toudal Pedersen med henblik på at ændre den udmeldte indkvarteringsordning. Dog fremgår det af en intern mailstreng i departementet den 19. februar 2016 i forbindelse med en pressehenvendelse, at Lykke Sørensen godkendte et forslag fra sin afdeling til en besvarelse, der beskrev, at der var mulighed for undtagelser. I en mail af 19. februar 2016 kl. 13.59 til bl.a. Jesper Gori anførte hun bl.a., at hun ikke troede, at de ville komme igennem med den foreslåede besvarelse, der skulle godkendes af Uffe Toudal Pedersen, Mark Thorsen og Inger Støjberg, men at de selvfølgelig skulle forsøge og i den forbindelse måtte skrive, at forslaget til svar havde været forelagt Justitsministeriet. Det anførte forslag til besvarelse blev ikke godkendt af Mark Thorsen, som i en mail samme dag foreslog et svar, der ikke omtalte, at der skulle være mulighed for undtagelser. Forløbet førte således ikke til ændringer i den klart ulovlige indkvarteringsordning.

Det kan efter oplysningerne i sagen uden videre lægges til grund, at Lykke Sørensen allerede den 10. februar 2016 blev orienteret om, at styrelsen havde orienteret indkvarteringsoperatørerne om pressemeddelelsen, og at denne indebar, at ”ingen mindreårige fremover må indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, dette uanset om der er fællesbørn”, at ”der skal ske adskillelse i de aktuelle sager, hvor en mindreårig bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever”, og at styrelsen ”derfor snarest muligt [ville] varsle flytning i samtlige disse sager”. Styrelsen sendte sammen med denne

mail til departementet en besked om, at styrelsen nu havde orienteret operatørerne ”om de nye retningslinjer og herunder varslet, at vi igangsætter en adskillelse af parrene.” Mailene til departementet blev sendt til Line Skytte Mørk Hansen, der senere samme dag videresendte disse til bl.a. Lykke Sørensen og Jesper Gori.

Lykke Sørensen har herom forklaret bl.a., at hun ikke husker at have læst mailen. Hun læser normalt alle sine mails og har sikkert noteret sig orienteringen. Hun er enig i, at mailen indikerede, at der ikke var undtagelser, men hun reagerede ikke og ved ikke, om der var andre, der gjorde det.

Kommissionen lægger herefter til grund, at Lykke Sørensen må have været bekendt med indholdet i de pågældende mails. Efter kommissionens opfattelse burde hun have reageret på indholdet, idet mailene – også ifølge hendes egen forklaring – indikerede, at Udlændingestyrelsen ville administrere uden undtagelser. Henset til forløbet forud for udsendelsen af pressemeddelelsen og pressemeddelelsens indhold var der i øvrigt en konkret anledning for Lykke Sørensen til at holde sig orienteret om sagen.

Om sit kendskab til Udlændingestyrelsens sagsbehandling har *Lykke Sørensen* forklaret bl.a., at hun vidste, at Udlændingestyrelsen relativt hurtigt behandlede sagerne, som de skulle. Hun blev orienteret om, at styrelsen var i gang med at adskille, men de var også i gang med at foretage en konkret vurdering af de enkelte sager. Hun ved dog ikke præcis, hvilke vurderinger de havde foretaget. Hun var ikke inde i den konkrete del af det. Hun drøftede med Udlændingestyrelsen, at der var par, der ikke kunne adskilles, og det skete muligvis allerede den 16. februar 2016, men det kan også være sket på et senere møde.

Der foreligger i sagen en mail af 16. februar 2016, som Lene Linnea Vejrum sendte kl. 16.50 til Lykke Sørensen, hvori Lene Linnea Vejrum oplyste, at styrelsen var i dialog med operatørerne om flytning af de par, hvor der var børn, og at dette rejste en række spørgsmål, som styrelsen gerne ville drøfte med departementet. Dette førte til et møde mellem departementet og styrelsen, der blev afholdt den 22. februar 2016.

Der er efter oplysningerne i sagen imidlertid ikke holdepunkter for at antage, at der forud for mødet den 22. februar 2016 var drøftelser mellem Lykke Sørensen og styrelsen om, hvorvidt der var par, der ikke kunne adskilles,

eller at Lykke Sørensen i tidsrummet frem til den 22. februar 2016 skulle være bibragt oplysninger om, at styrelsen ville administrere på anden måde end beskrevet i pressemeddelelsen. Videre tyder ingen af sagens oplysninger på, at Lykke Sørensen af egen drift eller via sine medarbejdere tog kontakt til styrelsen med henblik på at indhente oplysninger om administrationen af indkvarteringsordningen og i den forbindelse sikre sig, at den var lovlig.

Som det fremgår af kapitel 7, afsnit 7.3.2.2.5, har kommissionen vedrørende mødet den 22. februar 2016 lagt til grund, at medarbejderne i Udlændingestyrelsen ikke på mødet modtog anden instruktion end den, der blev udsendt og formidlet telefonisk den 10. februar 2016. Hos medarbejderne i Udlændingestyrelsen var der således også efter mødet den 22. februar 2016 en opfattelse af, at styrelsen var blevet anmodet om at skille alle parrene ad. Dette understøttes først og fremmest af forklaringerne afgivet af de personer fra Udlændingestyrelsen, der deltog i mødet, men også af de skriftlige spor i sagen, herunder mailene udvekslet efter mødet og gengivelsen af mødets indhold i en mail fra maj 2017. Det understøttes tillige af oplysningerne fra et operatørmøde, der blev afholdt den 23. februar 2016, hvor Udlændingestyrelsen over for operatørerne redegjorde for, at der var tale om en ordning uden undtagelser, idet det på dette møde dog samtidig blev nævnt, at styrelsen ville rejse nogle principielle sager over for departementet. Endelig har en sådan udlægning en vis støtte i forklaringen afgivet af Lykke Sørensen om, at Udlændingestyrelsen godt kan have fået den opfattelse på mødet, at alle kunne adskilles. *Lykke Sørensen* har under sin forklaring henvist til, at hun gjorde opmærksom på, at der dog fortsat var tale om en ordning, der var under udvikling, og at det derfor ikke nødvendigvis endte sådan, at alle kunne adskilles. Uanset hvordan ordene måtte være faldet, og hvor præcist Lykke Sørensen i givet fald måtte have udtrykt sig, står det imidlertid klart, at den fælles opfattelse hos de deltagende fra Udlændingestyrelsen var, at der ikke på mødet den 22. februar 2016 blev givet styrelsen et tydeligt styresignal, der afveg fra den instruks om indkvarteringsordningen, som styrelsen havde modtaget den 10. februar 2016. Indtrykket fra mødet synes omvendt at have bestyrket styrelsen i den opfattelse, at de var blevet instrueret i en undtagelsesfri adskillelse af alle de omhandlede asylpar. Dette indtryk kan endvidere kun være blevet bestyrket af, at Inger Støjberg – jf. herom også umiddelbart nedenfor i afsnit 12.7.2.3 – to dage efter mødet, den 24. februar 2016, besvarede folketingsspørgsmål S 630 ved bl.a. at henvise til, at ministeren ”i sidste uge [har] anmodet Udlændingestyrelsen om at ændre praksis således, at ingen

mindreårige asylansøgere fremadrettet kan bo sammen med en ægtefælle eller samlever”. Det fremgår af sagens oplysninger, at dette svar blev godkendt af bl.a. Lykke Sørensen.

Kommissionen finder, at Lykke Sørensen – ikke mindst i lyset af det forudgående forløb – umiddelbart i forlængelse af den 10. februar 2016 og i hvert fald senest på mødet den 22. februar 2016 burde have indhentet oplysninger om den sagsbehandling, der fandt sted i Udlændingestyrelsen, med henblik på at sikre sig, at administrationen var lovlig, herunder navnlig om der blev foretaget retligt relevante konkrete og individuelle vurderinger i alle sager. I modsat fald burde hun have taget skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Det er derfor kommissionens opfattelse, at Lykke Sørensen heller ikke i denne periode levede op til de pligter, der påhvilede hende som embedsmand.

Om Lykke Sørensens *subjektive forhold* må det lægges til grund, at hun den 10. februar 2016 blev bekendt med pressemeddelelsens undtagelsesfrie karakter og bekendt med, at pressemeddelelsen var fremsendt til Udlændingestyrelsen. Situationen var herefter af en sådan karakter, at Lykke Sørensen bl.a. burde have holdt sig nærmere orienteret om sagen, ligesom hun ikke med føje blot kunne gå ud fra, at Udlændingestyrelsen ville trods retningslinjerne i pressemeddelelsen. Når dette sammenholdes med, at Lykke Sørensen modtog orientering fra styrelsen om ordningens iværksættelse den 10. februar 2016, finder kommissionen, at Lykke Sørensen burde have været klar over, at Udlændingestyrelsen faktisk igangsatte en administration i overensstemmelse med pressemeddelelsen, eller at der i det mindste var en nærliggende risiko herfor. Efter kommissionens opfattelse kan Lykke Sørensens tilsidesættelse af sine pligter i denne forbindelse derfor tilregnes hende som *groft uagtsom*.

Navnlig på mødet den 22. februar 2016 var der anledning for Lykke Sørensen til at spørge ind til administrationen i lyset af pressemeddelelsen og de udsagn, der kom fra styrelsens medarbejdere vedrørende ordningen. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at en undtagelsesfri ordning som anført var klart ulovlig, hvorfor den departementale tilsynspligt over for Udlændingestyrelsens sagsbehandling var særligt aktualiseret. Efter kommissionens opfattelse må det lægges til grund, at hendes tilregnelse på dette tidspunkt må karakteriseres som i hvert fald *groft uagtsom*.

Efter en samlet vurdering af dette forløb finder kommissionen, at Lykke Sørensen har tilsidesat sine tjenstlige pligter, herunder ved ikke at have ført tilstrækkeligt tilsyn, søgt at bringe den ulovlige tilstand til ophør eller i øvrigt sikret en lovlig administration på et område, som hun var (med)ansvarlig for i departementet, og hvor der forelå en klar ulovlighed.

Kommissionen vil i afsnit 12.7.2.5 nærmere redegøre for, om der – også sammenholdt med forløbet i øvrigt – er grundlag for at pålægge Lykke Sørensen et disciplinært ansvar i anledning heraf.

12.7.2.3. Forløbet fra den 22. februar til den 28. april 2016

Som nævnt i afsnit 12.7.2.2 burde Lykke Sørensen umiddelbart i forlængelse af den 10. februar 2016 og i hvert fald senest den 22. februar 2016 have indhentet oplysninger om den sagsbehandling, der fandt sted i Udlændingestyrelsen, med henblik på at sikre sig, at administrationen var lovlig. I modsat fald burde hun have taget skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør, hvilket ikke skete.

De samme pligter, som er beskrevet i afsnit 12.7.2.2, gjaldt som følge heraf også for Lykke Sørensen i den efterfølgende periode, og der var også i denne periode forhold, som gav hende en konkret anledning til at reagere med henblik på at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Den 24. februar 2016 godkendte Lykke Sørensen således uden forbehold en besvarelse af et folketingsspørgsmål (spørgsmål S 630), hvori ministeren oplyste over for Folketinget bl.a., at ”jeg i sidste uge [har] anmodet Udlændingestyrelsen om at ændre praksis således, at ingen mindreårige asylansøgere fremadrettet kan bo sammen med en ægtefælle eller samlever”, ligesom det fremgik, at de asylansøgere, der ikke allerede var skilt ad, ligeledes ville blive indkvarteret adskilt. Denne besvarelse var egnet til at bekræfte instruksens undtagelsesfrie karakter, hvilket også var således, som den daværende direktør for Udlændingestyrelsen, Henrik Grunnet, ifølge sin forklaring for kommissionen havde opfattet besvarelsen.

Lykke Sørensen modtog den 4. marts 2016 desuden en henvendelse fra Røde Kors, der drev nogle af de asylcentre, hvor de berørte par var indkvarteret. I henvendelsen var anført bl.a., at de fandt det ”dybt bekymrende, at børnene uden forudgående individuel vurdering af familiens situation, skal adskilles

fra den ene af deres forældre”. Henvendelsen, der således beskrev en operatørs opfattelse af den sagsbehandling, der faktisk fandt sted, var en oplagt anledning for Lykke Sørensen til at undersøge, om administrationen var lovlig, herunder navnlig om der blev foretaget retligt relevante konkrete og individuelle vurderinger i sagerne.

Kommissionen finder, at det forhold, at styrelsen på dette tidspunkt havde forelagt fem sager for departementet, ikke fritog Lykke Sørensen fra at foretage sådanne undersøgelser.

Selvom styrelsens forelæggelse (som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.2.3.1 og 7.3.3.1) peger i retning af, at styrelsen på et tidspunkt foretog en eller anden form for konkret vurdering af oplysningerne i – i hvert fald nogle af – sagerne, finder kommissionen således, at dette ikke med rimelighed kunne give departementet en opfattelse af, at administrationen i de øvrige sager havde været lovlig. På tidspunktet for forelæggelsen havde styrelsen truffet beslutning om adskillelse i hovedparten af sagerne, hvilket departementet, herunder Lykke Sørensen, var orienteret om. Lykke Sørensen burde derfor have indset, at styrelsen behandlede de fleste sager i overensstemmelse med pressemeddelelsen, og i hvert fald må det have stået Lykke Sørensen klart, at der som følge af pressemeddelelsen og departementets kommunikation til styrelsen forelå en nærliggende risiko for, at styrelsen for de fleste af sagernes vedkommende havde fulgt retningslinjerne i pressemeddelelsen.

Det hører med til denne vurdering, at *Jesper Gori* har forklaret, at han på et tidspunkt blev oplyst om, at Udlændingestyrelsen havde forstået samtalen den 10. februar 2016 mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum således, at styrelsen skulle effektuere undtagelsesfrit. Han tror, at han fik dette at vide ultimo februar eller primo marts 2016. Det var ganske givet Ditte Kruse Dankert, der gav ham denne oplysning. Det, der blev sagt til ham, var: ”Du skal bare vide, at den besked, som vi fik den 10. februar 2016, ikke er det samme, som det, du siger nu”. Som han husker det, gjorde han ikke noget ved oplysningen. Lykke Sørensen og han delte begge opfattelsen af sagsforløbet, nemlig at Udlændingestyrelsens forståelse af, hvad der var sket den 10. februar 2016, var rigtig.

Det fremgår tillige af sagens oplysninger, at Lykke Sørensen den 9. marts 2016 selv havde fået den opfattelse, at adskillelserne nærmede sig en afgørelse i

forvaltningslovens forstand. Hun anmodede på denne baggrund Jesper Gori om at afklare dette med Carsten Madsen, der var kontorchef i Justitsministeriets forvaltningsretskontor. Carsten Madsen svarede samme dag, at det var hans umiddelbare opfattelse, at der – uanset om der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed eller en afgørelse – kunne og burde tillægges parterne partsrettigheder (partshøring mv.). Der er ikke oplysninger om, at Lykke Sørensen på baggrund af dette svar, som hun modtog, tog initiativ til at rette henvendelse til Udlændingestyrelsen eller foranstaltede yderligere undersøgelser af disse spørgsmål, hvilket burde være sket.

Der er således i perioden flere eksempler på, at Lykke Sørensen – selvom der var anledning hertil – ikke tog initiativ til at sikre, at der skete en lovlige administration i Udlændingestyrelsen.

Det må dog lægges til grund, at Lykke Sørensen fra et tidspunkt omkring den 3. marts 2016 – i hvert fald til dels foranlediget af forelæggelsen af de fem sager – gjorde visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Det fremgår således af sagens oplysninger, at Lykke Sørensen var involveret i drøftelser i departementet i forbindelse med en anmodning fra Statsministeriet om et bidrag til en forespørgselsdebat om værdier den 4. marts 2016. Lykke Sørensen godkendte i denne forbindelse først det svar, der den 26. februar 2016 blev sendt til Statsministeriet, og som indeholdt en beskrivelse af en undtagelsesfri ordning. Efter henvendelse fra Tanja Franck [Statsministeriet], der forespurgte, om det anførte var helt fyldestgørende, blev der den 3. marts 2016 sendt et ændret beredskab til Statsministeriet, hvoraf fremgik bl.a., at Udlændingestyrelsen var i færd med at ”omsætte den generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager”, og at det ikke kunne udelukkes, at adskillelse i helt særlige tilfælde kunne være i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og FN’s Børnekonvention, samt at retningslinjerne skulle tage højde for sådanne helt særlige tilfælde.

Det må således lægges til grund, at Lykke Sørensen på dette tidspunkt bidrog til at få Inger Støjberg til – i hvert fald over for Statsministeriet – at opbløde sine tilkendegivelser, således at der regeringsinternt blev omtalt en mulighed for undtagelser. Resultatet af disse drøftelser ses dog ikke samtidig at være blevet meddelt Udlændingestyrelsen, hvilket burde være sket. Baggrunden herfor kan dog – som beskrevet i kapitel 7, afsnit 7.3.3.1 – være, at Inger

Støjberg også efterfølgende helt frem til samråd Z den 15. marts 2016 også internt i departementet fastholdt, at hun ville have en helt undtagelsesfri ordning.

Den 8. marts 2016 var der – som opfølgning på styrelsens forelæggelse af de fem sager – et møde mellem departementet og styrelsen, hvor sagerne blev drøftet, og hvor Lykke Sørensen og Jesper Gori deltog. Det må lægges til grund, at Lykke Sørensen og Jesper Gori på dette møde tilkendegav, at det var deres holdning, at der var nogle af de fem par, der ikke skulle adskilles, men at sagerne i øvrigt skulle forelægges for Uffe Toudal Pedersen og Inger Støjberg. *Kristina Rosado* har således forklaret bl.a., at Jesper Gori og Lykke Sørensen på et møde formentlig den 8. marts 2016 sagde, at ”de stod med det ene ben i Statsministeriet, hvis ministeren ikke ville acceptere undtagelser”. Styrelsen modtog dog hverken på dette tidspunkt eller senere en formel tilbagemelding fra departementet vedrørende de fem sager.

Forud for et møde den 9. marts 2016, hvor de fem sager blev forelagt for Inger Støjberg, skrev Lykke Sørensen den 7. marts 2016 kl. 16.03 til bl.a. Line Skytte Mørk Hansen, at hun havde aftalt med ”Uffe”, at der ved forelæggelsen for ministeren skulle foretages en vurdering af, hvorvidt adskillelsen var forenelig med de internationale forpligtelser, og at hun samme dag havde nævnt for Justitsministeriet, at der kunne blive behov for at drøfte departementets vurdering af sagerne. Lykke Sørensen, der ikke selv deltog i mødet den 9. marts 2016, bidrog således på dette tidspunkt i bestræbelser på igen at drøfte betydningen af de internationale forpligtelser i sagerne med Inger Støjberg.

Forud for samråd Z den 15. marts 2016 deltog Lykke Sørensens afdeling desuden i udarbejdelsen af ministerens talepapir og beredskab, der indeholdt en – snæver – omtale af undtagelsesmuligheder, og Lykke Sørensen modtog i den forbindelse den 8. marts 2016 om aftenen et udkast til samrådstale fra Jesper Gori (herefter var Lykke Sørensen fra den 9. marts 2016 bortrejst på ferie). Lykke Sørensen og hendes afdeling var derfor medvirkende til, at Inger Støjberg i et vist omfang udtalte sig om undtagelser på dette samråd.

Det må lægges til grund, at det var de nævnte drøftelser med Inger Støjberg og Inger Støjbergs udtalelser under samrådet den 15. marts 2016, der førte til, at Jesper Gori den 18. marts 2016 sendte en mail til styrelsen med en beskrivelse af, at styrelsen ”herefter” skulle træffe bestemmelse om indkvar-

teringen af mindreårige asylansøgere i overensstemmelse med ministerens generelle instruktion, men i de tilfælde, hvor behandlingen af konkrete sager rejste spørgsmål om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, skulle disse spørgsmål afklares, og indkvarteringen ske på en sådan måde, at det ikke var i strid med disse forpligtelser eller dansk ret i øvrigt. Af mailen fremgik tillige, at styrelsen skulle udarbejde et udkast til retningslinjer, ligesom mailen var vedhæftet ministerens talepapir til samråd Z samt de Q&A's, der var udarbejdet til brug for samrådet. I det vedhæftede Q&A var anført eksempler på de "helt særlige grunde", der kunne føre til, at et par ikke skulle adskilles. I beredskabet var det omtalt som "ekstreme tilfælde". Det er uklart, i hvilket omfang (hvis overhovedet) Lykke Sørensen blev inddraget i udarbejdelsen af Jesper Goris mail til styrelsen.

Hverken drøftelserne med styrelsen i begyndelsen af marts 2016 eller Jesper Goris mail af 18. marts 2016 til styrelsen gav imidlertid anledning til, at de sager, hvor der allerede var sket adskillelse, blev genbesøgt, og der er ikke oplysninger om, at Lykke Sørensen tog initiativ hertil. Kommissionen har desuden i kapitel 7, afsnit 7.3.3.2, vurderet, at mailen af 18. marts 2016 for så vidt muliggjorde en administration med undtagelser i overensstemmelse med de forvaltningsretlige og menneskeretlige krav, men at fraværet af anvisninger og retningslinjer for administrationen – og fremhævelsen af ministerens udtalelser under samrådet – gjorde, at mailen ikke var egnet til at fungere som et klart styresignal til styrelsen.

Sammenfattende kan det på baggrund af det ovenfor anførte lægges til grund, at Lykke Sørensen fra omkring den 3. marts 2016 gjorde visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør, både ved at forsøge at påvirke Inger Støjberg og ved sine tilkendegivelser over for Udlændingestyrelsen, hvoraf den første gang var på mødet den 8. marts 2016. På det tidspunkt var der sket adskillelse eller besluttet, at der skulle ske adskillelse i langt de fleste sager. Det må desuden lægges til grund, at det i departementet bl.a. skyldtes Lykke Sørensens indsats, at ordningen ændrede karakter, også selvom hun ikke var involveret i udsendelsen af Jesper Goris mail af 18. marts 2016.

Selvom Lykke Sørensens bestræbelser i denne periode bidrog til, at den klart ulovlige ordning blev ændret, således at der – i hvert fald i princippet – var rum for konkrete og individuelle vurderinger, var de nævnte bestræbelser efter

kommissionens opfattelse ikke tilstrækkelige til at bringe den ulovlige tilstand til ophør og til, at Lykke Sørensen opfyldte sine tjenstlige pligter.

For det første tog Lykke Sørensen ikke initiativ til at kontrollere og sikre, at der var sket en lovlig sagsbehandling i de sager, hvori der allerede var sket adskillelse af parrene, herunder ved at indhente oplysninger fra styrelsen om behandlingen af disse sager, også selvom hun havde konkret anledning hertil i forbindelse med forelæggelsen af de fem sager, herunder på mødet den 8. marts 2016.

For det andet burde Lykke Sørensen – henset til drøftelserne med Justitsministeriet på dette tidspunkt vedrørende bl.a. spørgsmålet om partshøring – i begyndelsen af marts 2016 have taget skridt til yderligere drøftelser om de grundlæggende forvaltningsretlige krav og herunder taget initiativ til, at Udlændingestyrelsen blev orienteret herom. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at departementet, herunder Lykke Sørensen, den 22. marts 2016 modtog en henvendelse fra Institut for Menneskerettigheder, som satte spørgsmålstegn ved ordningens lovlighed og herunder fremhævede bl.a., at der skulle foretages en konkret vurdering af, om der forelå et beskyttelsesværdigt familieliv, og om der var grundlag for i medfør af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, at gøre indgreb i familielivet ved at adskille parret. Institut for Menneskerettigheder tilkendegav endvidere, at det var instituttets vurdering, at parterne skulle partshøres forud for beslutningen om adskillelse. Lykke Sørensen havde på den baggrund en særlig og nærliggende anledning til at have fokus på det retlige grundlag for ordningen og Udlændingestyrelsens sagsbehandling.

Det er samlet kommissionens opfattelse, at Lykke Sørensen – uanset sine bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør som beskrevet ovenfor – af disse årsager også i perioden fra den 22. februar 2016 til den 28. april 2016 har tilsidesat sine tjenstlige pligter. Efter kommissionens opfattelse må tilsidesættelsen af de samme grunde, som er nævnt i afsnit 12.7.2.2, tilregnes Lykke Sørensen som *groft uagtsom*.

Kommissionen vil i afsnit 12.7.2.5 nærmere redegøre for, om der – også sammenholdt med forløbet i øvrigt – er grundlag for at pålægge Lykke Sørensen et disciplinært ansvar i anledning heraf. Kommissionen vil i den forbindelse

inddrage betydningen af de bestræbelser, Lykke Sørensen gjorde på at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

12.7.2.4. Forløbet efter den 28. april 2016

Om det efterfølgende forløb fremgår det endvidere af sagens oplysninger, jf. herom kapitel 7, afsnit 7.3.4 og 7.4.6, at Udlændingestyrelsen i et brev af 28. april 2016 til ombudsmanden beskrev den herefter gældende ordning således, at alle nytilkomne par, der var omfattet af ordningen, blev adskilt på hvert sit asylcenter ved den første indkvartering, hvilket skete som led i faktisk forvaltningsvirksomhed. Hvis parret i forbindelse med indkvarteringen gav udtryk for, at de ikke var tilfredse med adskillelsen, eller valgte ikke at følge anvisningen, ville Udlændingestyrelsen træffe afgørelse efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. Styrelsen skulle i den forbindelse foretage partshøring. Det anførte beskrev således en undtagelsesfri adskillelse af par i forbindelse med den første indkvartering med mulig efterfølgende konkret sagsbehandling og afgørelse. Det kan om denne ordning lægges til grund, at ordningen ikke var styrelsens "opfindelse", men derimod var bestemt af departementet.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.4, har kommissionen fundet, at indkvarteringsordningen, som den så ud i perioden fra den 28. april til den 1. juli 2016, fortsat var ulovlig i lyset af dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Dette skyldes navnlig, at ordningen – på ny – var gjort helt undtagelsesfri, men nu alene i relation til den første indkvartering af parrene, ligesom det fortsat ikke var en del af ordningen, at der – så vidt muligt – skulle foretages partshøring eller gives begrundelser for adskillelserne i forbindelse med den første indkvartering. Kommissionen finder, at Lykke Sørensen også i forbindelse med fastlæggelsen af den ordning, der gjaldt fra den 28. april 2016, havde en særlig anledning til at sikre sig, at der blev etableret en lovlig ordning i overensstemmelse med grundlæggende forvaltningsretlige og menneskeretlige krav af materiel og formel karakter.

I forbindelse med Udlændingestyrelsens udtalelse den 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand blev det herudover besluttet, at alle sagerne skulle genoptages, og at alle parrene i denne forbindelse skulle partshøres. Det blev i forbindelse med genoptagelserne endvidere besluttet, at de adskilte par skulle forblive adskilt under genoptagelsessagerne. *Lykke Sørensen, Tanja Franck og Lene Linnea Vejrum* har herom forklaret, at de ikke husker overvejelser herom, mens *Jesper Gori* har forklaret, at han vendte og afstemte spørgsmålet

med Lykke Sørensen, og at svaret var, at parrene skulle forblive adskilt. *Ditte Kruse Dankert* har forklaret, at departementet var ”med på”, at de enkelte par forblev adskilt under genoptagelsen af deres sager. Efter disse forklaringer lægger kommissionen herefter til grund, at Lykke Sørensen var involveret i beslutningen om, at de adskilte par fortsat – undtagelsesfrit – skulle forblive adskilt under behandlingen af genoptagelsessagerne.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.4.6, er beslutningen om, at alle par skulle være adskilt under genoptagelsessagerne, i strid med såvel forvaltningsrettens som menneskerettens proportionalitetskrav.

De anførte forhold – uanset at der kan rejses kritik heraf – kan dog efter kommissionens opfattelse ikke begrunde et disciplinært ansvar.

Kommissionen bemærker i forlængelse heraf, at departementet omkring den 1. juli 2016 på ny ændrede instruksen, således at heller ikke den første indkvartering var undtagelsesfri, ligesom der blev beskrevet visse interne retningslinjer for den vurdering, styrelsen skulle foretage. Først den 12. december 2016 forelå der egentlige, tydelige retningslinjer. Om kommissionens bemærkninger hertil henvises til kapitel 7, afsnit 7.3.5, idet det her blot skal fremhæves, at sådanne retningslinjer burde have foreligget langt tidligere, herunder – af hensyn til forudsigeligheden for de berørte par – i et offentligt tilgængeligt format.

12.7.2.5. Sammenfattende og konkluderende om Lykke Sørensens pligter og reaktioner efter praksisændringen

Kommissionen finder, at der for Lykke Sørensen – som afdelingschef i Udlændingeforvaltningen – indtrådte en handlepligt i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016. Hun burde i den forbindelse have advaret sin overordnede og sagt klart fra og have søgt at forhindre, at den ulovlige beslutning, som var udtrykt i pressemeddelelsen af 10. februar 2016, blev efterlevet.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at Lykke Sørensen også i forløbet efter den 10. februar 2016 burde have taget yderligere skridt for at sikre sig, at administrationen var lovlig, herunder ved bl.a. på mødet den 22. februar 2016 – eller på mødet den 8. marts 2016 – med Udlændingestyrelsen at have stillet spørgsmål til den sagsbehandling, der havde fundet sted, og have taget

de fornødne skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Også i tiden herefter var der en række tilfælde, hvor der var en konkret anledning for Lykke Sørensen til at sikre sig, at administrationen var lovlige, og i modsat fald tage skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Det gjorde sig således gældende i forbindelse med de henvendelser, som bl.a. Lykke Sørensen modtog fra Røde Kors og Institut for Menneskerettigheder, ligesom det var tilfældet, da Lykke Sørensen selv allerede i den første halvdel af marts havde overvejelser om, hvorvidt der var tale om afgørelsesvirksomhed.

Den handlepligt, der påhvilede Lykke Sørensen, følger både af pligten til at gribe ind over for en klart ulovlig beslutning, der er truffet af en minister, og pligten til – som led i det departementale tilsyn – at sikre en lovlige administration på et område, som Lykke Sørensen særligt havde været involveret i, og hvor der var en nærliggende risiko for, at der blev handlet i strid med gældende ret.

Kommissionen har i afsnit 12.7.2.1 oplistet nogle af de muligheder, som Lykke Sørensen konkret kunne have anvendt for at opfylde sin handlepligt.

Det er på ovennævnte baggrund kommissionens opfattelse, at Lykke Sørensen har tilsidesat sine tjenstlige pligter. Kommissionen har endvidere fundet, at forseelserne kan tilregnes Lykke Sørensen som *groft uagtsomme*.

Det kan endvidere bebrejdes Lykke Sørensen – uden at dette dog nødvendigvis kan kvalificeres som en tjensteforseelse – at der først meget sent i forløbet blev udarbejdet klare, tilgængelige og forudsigelige retningslinjer for ordningen, ligesom hun i forbindelse med genoptagelsessagerne ikke burde have deltaget i beslutningen om, at alle parrene skulle forblive adskilt under genoptagelsesprocessen.

Kommissionen bemærker, at der ved en ansvarsvurdering af Lykke Sørensen må ses på det samlede forløb i forbindelse med praksisændringen, således at de tiltag, som Lykke Sørensen foretog, må indgå i formildende retning med betydelig vægt.

Det må således ved vurderingen tillægges betydelig vægt, at Lykke Sørensen i forbindelse med praksisændringen klart og tydeligt advarede bl.a. Inger Støjberg om, at en undtagelsesfri ordning var ulovlig, og at Lykke Sørensen

gjorde visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør, idet hun i begyndelsen af marts 2016 over for Udlændingestyrelsen tilkendegav, at en ordning skulle indeholde mulighed for undtagelser. Det må endvidere tillægges vægt, at hun i denne periode deltog i flere forsøg på at få Inger Støjberg til at acceptere, at ordningen skulle indeholde undtagelser, og at det i departementet skyldtes bl.a. Lykke Sørensens indsats, at ordningen ændrede karakter, også selvom hun ikke var involveret i udsendelsen af Jesper Goris mail af 18. marts 2016.

Det er dog i den forbindelse vigtigt at fremhæve, at embedsværkets pligter i en situation som den foreliggende ikke er opfyldt ved alene på "de indre linjer" eller "i kulissen" at forsøge over tid at få bragt en ulovlig tilstand til ophør. De handlinger, der foretages, bør i almindelighed ske på en måde, hvor den overordnede, der er ansvarlig for den ulovlige beslutning, gøres bekendt med bl.a. de tiltag, der foretages for at lovliggøre tilstanden.

I formildende retning kan kommissionen desuden pege på, at Lykke Sørensen i den relevante periode var under et betydeligt arbejdspress.

Efter en samlet vurdering heraf er det dog kommissionens opfattelse, at Lykke Sørensens tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter i forlængelse af praksisændringen må siges at være af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Lykke Sørensen draget til ansvar.

Kommissionen henviser i øvrigt til de konkluderende bemærkninger i afsnit 12.7.5.

12.7.3. Oplysningen af Folketinget

Som det fremgår af kapitel 11, afsnit 11.6, er offentligt ansatte underlagt et almindeligt princip om sandhedspflicht, ligesom det er en almindelig regel, at embedsværket heller ikke må medvirke til, at ministeren videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende.

I kapitel 11, afsnit 11.6.1, er der nærmere redegjort for, at en embedsmand kan pådrage sig ansvar i forbindelse med en ministers afgivelse af urigtige oplysninger mv. til Folketinget. Ansvar kan pådrages på principielt to forskellige måder. For det første kan det ske ved, at embedsmanden deltager aktivt i konstruktionen af den urigtige eller vildledende oplysning. I et sådant tilfælde

er der ingen tvivl om, at der foreligger et ansvarsgrundlag. For det andet kan det ske ved, at embedsmanden ikke har udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre en ministers afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget.

Om forholdet mellem embedsværkets sandhedspligt og spørgsmålet om selvinkriminering henvises desuden til kapitel 11, afsnit 11.6.2.

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.6, udtalt, at der i anledning af sagen blev givet Folketinget en række oplysninger, som efter kommissionens opfattelse er urigtige eller vildledende i forhold til det hændelsesforløb, som kommissionen har lagt til grund.

12.7.3.1. Oplysninger om administrationen af ordningen

Kommissionen har fundet, jf. kapitel 7, afsnit 7.6, at Folketinget i en række tilfælde fik en urigtig beskrivelse af den administration, der i Udlændingestyrelsen fandt sted på baggrund af instruksen; navnlig for så vidt angår administrationen i februar og begyndelsen af marts 2016, der er den periode, hvor størstedelen af parrene blev adskilt.

Oplysningen om, at Udlændingestyrelsen hele tiden havde administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, hidrørte fra Udlændingestyrelsen, herunder i udtalelsen af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand, og blev flere gange gentaget af Udlændingestyrelsen til brug for besvarelsen af folketingsspørgsmål (herunder besvarelsen af spørgsmål nr. 809 den 21. juni 2017).

På tidspunktet for besvarelsene til Folketinget i 2017 kendte Lykke Sørensen ikke blot til indholdet af pressemeddelelsen, der var sendt til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, men også til Lene Linnea Vejrum's oplysning om, at styrelsen var blevet mundtligt instrueret om at effektuere i overensstemmelse med pressemeddelelsen, jf. telefonnotatet af 31. marts 2016. Lykke Sørensen måtte således indse, at der var en nærliggende risiko for, at instruksens var blevet efterlevet, og hun havde som ovenfor anført ikke selv undervejs i forløbet taget skridt til at afklare, om Udlændingestyrelsens administration var lovlig.

Kommissionen finder dog, at der ikke er et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at fastslå, at Lykke Sørensen i 2017 faktisk var klar over Udlændingestyrelsens administration, herunder at styrelsen ikke havde foretaget nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger. Kommissionen finder herefter, at det ikke med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at Lykke Sørensen var klar over, at udtalelsen om, at Udlændingestyrelsen hele tiden havde administreret indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, var urigtig og vildledende.

På denne baggrund finder kommissionen ikke grundlag for at udtale kritik af Lykke Sørensen i anledning af de folketingsbesvarelser, der indeholdt en urigtig eller vildledende beskrivelse af den administration, der havde fundet sted i Udlændingestyrelsen.

Det bemærkes, at spørgsmålet om Lykke Sørensens eventuelle kendskab til den administration, der fandt sted i Udlændingestyrelsen i februar og marts 2016, ikke bør forveksles med den problemstilling, der er beskrevet i afsnit 12.7.2.1 og 12.7.2.2, hvor kommissionen udtaler bl.a., at Lykke Sørensen burde have indset, at Udlændingestyrelsen faktisk igangsatte en administration i overensstemmelse med pressemeddelelsen, eller i det mindste, at der var en nærliggende risiko herfor, og at der henset til forløbet forud for udsendelsen af pressemeddelelsen var en særlig anledning for Lykke Sørensen til at holde sig orienteret om sagen.

12.7.3.2. Beskrivelsen af den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen

For så vidt angår beskrivelsen af den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, har kommissionen fundet, at Inger Støjberg under samråd AT og AU den 1. juni 2017 fremkom med en række udtalelser, som efter kommissionens opfattelse samlet set tegnede et urigtigt billede af forløbet den 10. februar 2016. Det blev således oplyst under dette samråd, at pressemeddelelsen alene udtrykte ministerens politiske tilkendegivelse, at pressemeddelelsen imidlertid fik karakter af en instruks, fordi der ikke i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen blev sendt en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen med en beskrivelse af undtagelsesmulighederne, og at det var en forudsætning for indkvarteringsordningen, at de internationale forpligtelser skulle overholdes, herunder med mulighed for undtagelser under særlige omstændigheder. Herudover udtalte ministeren

under samrådet bl.a., at det på den dag, hvor pressemeddelelsen blev sendt ud, mundtligt blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen, at der kunne være tilfælde, hvor parrene ikke skulle adskilles. Under samrådet blev det derimod ikke oplyst bl.a., at Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 mundtligt fik at vide, at der skulle administreres i overensstemmelse med pressemeddelelsen (dette blev senere oplyst til Folketinget i svaret af 21. juni 2017 på udvalgs-spørgsmål nr. 904).

Disse udtalelser under samrådet var samlet set urigtige og vildledende, idet udtalelserne gav et andet indtryk af den instruks, der endeligt blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen, end tilfældet var. Udtalelserne var således egnede til at give det indtryk, at den ordning, der fremgik af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, ikke var absolut, men indeholdt mulighed for undtagelser, og at dette blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen ligeledes den 10. februar 2016.

Den beskrivelse af ordningen, som blev givet under samrådet, fremgik af talepapiret og beredskaberne og var således godkendt af embedsværket i departementet, herunder af Lykke Sørensen. Om forløbet op til samrådet fremgår det i øvrigt, at der i dagene op til samrådet var mailkorrespondance mellem Lykke Sørensen og Jens Teilberg Søndergaard (Justitsministeriet), under hvilken korrespondance Lykke Sørensen bl.a. sendte et udkast til talepapir og anførte: "Vi skal passe på med at tilkendegive, at meldingen til US var tydelig".

Den urigtige og vildledende beskrivelse af disse forhold blev senere gentaget i flere folketingsbesvarelser og efterfølgende samråd, hvor det blev nævnt bl.a., at Inger Støjberg med pressemeddelelsen tog initiativ til at vende den tidligere praksis "på hovedet", således at "udgangspunktet" var, at parrene skulle adskilles.¹⁶

16 Der kan i den forbindelse henvises til bl.a. besvarelsen af 21. juni 2017 af udvalgs-spørgsmål nr. 807, jf. herom beretningens kapitel 7, afsnit 7.6.4, og besvarelsen af 21. juni 2017 af udvalgs-spørgsmål nr. 810 og nr. 865, jf. kapitel 7, afsnit 7.6.6, samt udtalelserne under samråd AW-AZ den 23. juni 2017, jf. kapitel 7, afsnit 7.6.8. Der kan herudover henvises til besvarelserne af 9. oktober 2017 af udvalgs-spørgsmål nr. 951, 955, 989, 990, 991, 1046 og 1052, jf. herom for så vidt angår spørgsmål 951, 955, 991 og 1052 kapitel 7, afsnit 7.6.9. Svarene på udvalgs-spørgsmål nr. 807, 810 og 865 var godkendt af bl.a. Lykke Sørensen, og talepapiret til samråd AW-AZ den 23. juni 2017 var ligeledes godkendt af bl.a. Lykke Sørensen. Besvarelserne af udvalgs-spørgsmål nr. 951, 955, 989, 990, 991, 1046 og 1052 skete, efter at Lykke Sørensen var fratrådt i september 2017, men var ligeledes godkendt af hende.

Kommissionen finder, at Lykke Sørensen – på tidspunktet for samråd AT og AU og ved den senere besvarelse af stillede spørgsmål – må have været klar over, at oplysningerne til Folketinget om den ordning, der blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen, var urigtige og vildledende. På dette tidspunkt (i juni 2017) var Lykke Sørensen ifølge sin egen forklaring klar over, at det, hun sagde på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, hvor bl.a. Henrik Grunnet var til stede, ikke var gået videre fra Henrik Grunnet til medarbejderne i Udlændingestyrelsen. *Lykke Sørensen* har videre forklaret, at i de samtaler, som hun og hendes afdeling havde med Udlændingestyrelsen, blev det tydeligt, at Udlændingestyrelsen ikke var af den opfattelse, at de havde fået at vide, at der var tale om en ordning, hvor der måtte gælde undtagelser. Den ovennævnte mail fra Lykke Sørensen til Jens Teilberg Søndergaard kan muligvis også ses som et udtryk for, at Lykke Sørensen var opmærksom på det problematiske ved den beskrivelse, som fremgik af samrådstalen.

Som det fremgår af kapitel 11, afsnit 11.6.1, har en embedsmand – i tilfælde, hvor det er klart, at en ministers oplysninger til Folketinget er urigtige eller vildledende eller indebærer fortielse af oplysninger af væsentlig betydning – pligt til at advare ministeren, ligesom embedsmanden har ret og pligt til at nægte at tage del i ("sige fra") den videre ekspedition af oplysningerne.

Efter kommissionens opfattelse burde Lykke Sørensen ikke selv have deltaget i udformningen af de urigtige eller vildledende oplysninger, ligesom hun – for det tilfælde at hun ikke selv bidrog til oplysningerne – ikke burde have godkendt besvarelser med et indhold, hun var klar over var urigtigt eller vildledende. Herudover burde hun i øvrigt utvetydigt – herunder på en bevissikker måde – have advaret Uffe Toudal Pedersen eller Inger Støjberg om, at oplysningerne var urigtige eller vildledende. Dette gælder også, selv om Lykke Sørensen med rette kunne formode, at Uffe Toudal Pedersen og Inger Støjberg allerede var bekendt hermed.

Der ses i relation til Lykke Sørensen ikke at være selvkrimineringshensyn, der i denne sammenhæng kan begrunde ansvarsfrihed.

Kommissionen finder det herefter kritisabelt, at Lykke Sørensen enten deltog i udformningen af de urigtige oplysninger, eller at hun ikke udfoldede tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger til Folketinget. Uanset at Lykke Sørensen formentlig har befundet sig i en meget

vanskelig situation – idet hun må have været klar over, at en retvisende og fyldestgørende beskrivelse af hændelsesforløbet potentielt ville kunne rejse spørgsmål om et ministeransvar efter ministeransvarlighedsloven – er det ikke embedsværkets opgave at forsyne ministeren med et ”forsvar”, som giver et vildledende indtryk af, hvad der er foregået, eller finde på svar, der giver et fordrejet billede af virkeligheden, uden at det kan opdages, f.eks. ved at udfærdige et svar, der isoleret set er korrekt, men som i realiteten giver modtageren et forkert indtryk af det passerede. Det er således en helt central rolle for embedsværket at sikre, at Folketinget får retvisende og fyldestgørende oplysninger, og at Folketingets mulighed for at føre kontrol med ministeren således ikke vanskeliggøres eller umuliggøres. Der henvises i den forbindelse til kommissionens generelle bemærkninger i kapitel 11, afsnit 11.4.3 og 11.6.

Forholdet, der må tilregnes Lykke Sørensen som *groft uagtsomt*, har en sådan karakter og grovhed, at der efter kommissionens opfattelse vil være grundlag for et disciplinært ansvar. Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.7.5.

12.7.3.3. Den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 (Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016)

Ved besvarelsen den 21. juni 2017 af udvalgsspørgsmål nr. 856 blev det oplyst fra Udlændingestyrelsen, at der i styrelsen hverken var nedskrevet referat eller forelå andre oplysninger fra koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, ligesom ingen af Udlændingestyrelsens daværende ansatte var bekendt med det nærmere indhold af drøftelserne på mødet.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.6.7, har kommissionen lagt til grund, at Udlændingestyrelsen den 22. juni 2017 blev opmærksom på Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45, hvor koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 er omtalt. Der blev på den baggrund den 22. juni 2017 sendt en supplerende besvarelse til Folketinget, hvori departementet oplyste, at styrelsen samme dag var blevet opmærksom på en intern mail. Det hedder i styrelsens udtalelse til brug for den supplerende besvarelse endvidere:

”... Af mailen, som er svar på en intern mail om varsling af pressemeddelelsen af 10. februar 2016, fremgår kort, at spørgsmålet om indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samleverer blev drøftet på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Mailen

indeholder ikke oplysninger om, hvad det nærmere indhold af disse drøftelser var.”

Det fremgår af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 (med emnet ”Re: Støjberg: INGEN barnebrude må bo med ægtefælle”), at:

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

Kommissionen har i afsnit 7.6.7 videre udtalt, at uanset hvilken betydning man kan tillægge Henrik Grunnets mail, så indeholder den i hvert fald oplysning om, at Henrik Grunnet efter mødet havde forstået det sådan, at der ikke var tvivl om Inger Støjbergs indstilling til spørgsmålet om indkvartering af ”barnebrude”. Mailen indeholdt således oplysning om ”det nærmere indhold” af drøftelserne på koncerndirektionsmødet. Mailen skal ses i sammenhæng med, at ministeriet tidligere over for ombudsmanden havde anført bl.a., 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 ”[d]ette blev således bl.a. drøftet på et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016 (...) hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør deltog”. Dette blev ligeledes meddelt Folketinget den 21. juni 2017 ved besvarelsen af spørgsmål nr. 857.

Den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856 var derfor urigtig.

Lykke Sørensen har forklaret, at hun kendte til mailen og indholdet heraf den 22. juni 2017. Hun mener ikke, at der var noget problematisk i mailen.

Kommissionen finder, at det må eller burde have stået Lykke Sørensen klart, at den supplerende besvarelse af udvalgs spørgsmål nr. 856 ikke var retvisende, idet indholdet af mailen – som ved besvarelsen således blev ”undertrykt” – ville have betydning for Folketingets vurdering af de oplysninger, som departementet tidligere havde meddelt Folketingets Ombudsmand.

Det må efter kommissionens opfattelse bero på en alvorlig fejlbedømmelse, at Lykke Sørensen ikke gjorde noget for at sikre sig, at Folketinget i den supplerende besvarelse ikke fik misvisende oplysninger om indholdet af mailen.

Lykke Sørensen burde således have advaret Uffe Toudal Pedersen eller Inger Støjberg om, at besvarelsen ikke var retvisende, ligesom hun i øvrigt burde have gjort bestræbelser på at forhindre afgivelsen af denne urigtige oplysning til Folketinget.

Efter kommissionens opfattelse er det kritisabelt, at Lykke Sørensen ikke udfoldede tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af denne urigtige oplysning til Folketinget. Forholdet, der må tilregnes Lykke Sørensen som *groft uagtsomt*, har en sådan karakter og grovhed, at der efter kommissionens opfattelse vil være grundlag for et disciplinært ansvar. Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.7.5.

12.7.3.4. Tillægsberedskab til samråd AW-AZ i anledning af fundet af Henrik Grunnets mail

Departementet udarbejdede den 22. juni 2017 om aftenen et tillægsberedskab til samråd AW-AZ, der blev afholdt den 23. juni 2017. Tillægsberedskabet indeholdt et svarforslag til Inger Støjberg på et spørgsmål om, hvorvidt Inger Støjberg ville oplyse, hvad der nærmere stod i Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016, som Inger Støjberg dagen i forvejen var blevet gjort bekendt med i hvert fald eksistensen af. Forslaget til svar lød på, at Inger Støjberg skulle sige, at hun ikke havde set denne interne mail, og at hun kunne henvise til det, som hun havde orienteret udvalget om i den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856.

Tillægsberedskabet blev ikke anvendt under samrådet, da der ikke blev stillet spørgsmål hertil. Derfor kan tillægsberedskabet alene – i givet fald – anses for et forsøg på vildledning af Folketinget. Uanset at beredskabet ikke blev anvendt, finder kommissionen, at embedsværkets udarbejdelse heraf er egnet til at illustrere en væsentlig problemstilling, som kommissionen vil knytte nogle generelle bemærkninger til.

Lykke Sørensen har forklaret bl.a., at hun formentlig så tillægsberedskabet, men hun erindrer det ikke med sikkerhed. Hun husker ikke, om det gav hende anledning til overvejelser. Det var et lynhurtigt udarbejdet udkast til bered-

skab aftenen før samrådet. Uanset om ministeren havde læst mailen eller var bekendt med indholdet af mailen, skulle Folketinget ikke gøres bekendt med mailen, fordi det var en intern mail. Desuden var svaret rigtigt. Selv hvis ministeren blev spurgt, om hun ville oplyse, hvad der stod i mailen – og under forudsætning af, at hun vidste, hvad der stod i mailen – ville hun mene, at svaret ”Jeg har ikke set den interne mail” var et korrekt svar. Adspurgt, om det tillige ville være et fyldestgørende svar, har hun forklaret, at det var et beredskabspapir, hvor man – sent på aftenen – prøvede at forudsige, hvilke spørgsmål Folketinget måtte finde på at stille, og hun ved ikke, om spørgsmålet faktisk blev stillet.

Jonas From Soelberg har om tillægsberedskabet forklaret bl.a., at de lavede et ekstra beredskab til ministerens spørgsmål/svar-katalog til brug for samrådet. Det var ikke ham, der skrev tillægsberedskabet, men han så formuleringen. Adspurgt, om der i svaret om ikke at have ”set” mailen lå, at der objektivt set blev svaret korrekt, men at svaret ikke var retvisende, idet man godt vidste, hvad der stod i mailen, har han forklaret, at det ikke var sjældent, at der blev svaret udenom. Han ved ikke, hvad begrundelsen for her at svare udenom skulle være. Samrådene kunne godt være præget af det politiske spil, men han ved ikke, hvad motivet skulle være.

Kommissionen bemærker, at det svar, der blev foreslået, ikke indeholdt en besvarelse af det spørgsmål, som beredskabet tog sigte på. Spørgsmålet tog sigte på at få oplyst, hvad der stod i mailen, hvilket naturligt kunne besvares ved enten at oplyse, (1) hvad der stod i mailen, (2) at ministeren ikke vidste, hvad der stod i mailen, eller (3) at ministeren ikke ønskede at besvare spørgsmålet. I stedet lød den foreslåede besvarelse på, at ministeren ikke havde *set* mailen.

Efter kommissionens opfattelse ligger det i denne sag fast, at Inger Støjberg ikke så den omhandlede mail, hvorfor det foreslåede svar isoleret set var korrekt. Spørgsmålet i sagen – og i givet fald for Folketinget – er imidlertid, om Inger Støjberg kendte til indholdet af mailen og således vidste, hvad der stod i denne (uden at have set mailen).

Den valgte formulering rejser spørgsmål om, hvorfor embedsværket foreslog en sådan besvarelse, der var uden værdi for spørgeren og samtidig indeholdt en meget nærliggende risiko for, at spørgeren forstod svaret således, at Inger Støjberg ikke kendte til indholdet af mailen. Det er svært at forestille sig – også

selvom forslaget blev til i en sen aften – at de involverede embedsfolk ikke har været bevidste om denne problemstilling.

Kommissionen har i relation til Inger Støjbergs kendskab til det nærmere indhold af mailen i kapitel 7, afsnit 7.5.3, udtalt, at det forekommer kommissionen mest sandsynligt, at bl.a. Inger Støjberg den 22. juni 2017 blev gjort bekendt med det nærmere indhold af Henrik Grunnets mail. Kommissionen har dog ikke helt kunnet afvise, at det ikke var tilfældet. Det skyldes bl.a., at kommissionen ikke helt kan se bort fra, at Lykke Sørensens forklaring om hændelsesforløbet den 22. juni 2017 kan være baseret på en fejlerindring. I forhold til Lykke Sørensen kan man dog ikke bortse fra, at hun har forklaret, at hun selv gjorde Inger Støjberg bekendt med indholdet af mailen.

Såfremt Inger Støjberg blev gjort bekendt med mailens indhold – sådan som Lykke Sørensen selv har forklaret var tilfældet – var svarforslaget i tillægsberedskabet muligvis korrekt, men ingenlunde hverken retvisende eller fyldestgørende. Det er således nærliggende at få den tanke, at svarforslaget blev formuleret som sket for netop at undgå at svare på det, der blev spurgt om. En sådan konstruktion, der går ud på at vildlede Folketinget, er selvsagt i strid med embedsfolks forpligtelser.

Om Lykke Sørensens rolle ved udarbejdelsen af beredskabet fremgår det af sagens oplysninger, at bl.a. Lykke Sørensen om aftenen inden samrådet modtog en mail fra Jesper Gori med udkast til beredskabet. *Jesper Gori* har forklaret, at Lykke Sørensen gav ham ret præcise dessiner på, hvordan han skulle udarbejde beredskaberne. *Lykke Sørensen* har forklaret, at hun formentlig har set svarudkastet, men ikke husker det med sikkerhed.

Når kommissionen har taget denne problemstilling op, hænger det sammen med, at det udgør en væsentlig udfordring for Folketingets mulighed for at udføre sin kontrolfunktion, såfremt spørgsmål til regeringen fra Folketinget ikke besvares både retvisende og fyldestgørende, når de besvares. Det udgør et grundlæggende demokratisk problem, såfremt embedsfolk ser det som deres opgave at deltage i at konstruere besvarelser, der muligvis isoleret set (dvs. uden nødvendig sammenhæng med spørgsmålet) kan betragtes som rigtige, men som ikke er retvisende eller fyldestgørende, og som er egnede til i realiteten at vildlede Folketinget.

Det bemærkes i denne forbindelse, at det – som det også er anført i kapitel 6, afsnit 6.5.3.1 – i Danmark er traditionen, at Folketinget, der ikke selv råder over undersøgelsesmidler, som udgangspunkt skaffer sig alle oplysninger, der skønnes nødvendige, ved at anmode vedkommende minister om at tilvejebringe dem. Skal den parlamentariske proces, herunder fastlæggelsen af grundlaget for et eventuelt ansvar, fungere på en betryggende måde, skal Folketinget kunne fæste lid til, at de oplysninger, der således tilvejebringes, er retvisende og fyldestgørende. Det er en helt fundamental del af det demokratisk-parlamentariske system, at Folketinget som den lovgivende magt og i udøvelsen af sin kontrolfunktion kan stole på, at ministres oplysninger til Folketinget er både retvisende og fyldestgørende. Dette gælder for så vidt uanset, om oplysninger fra regeringen til Folketinget gives under forespørgselsdebatter efter grundlovens § 53, ved (mundtlig eller skriftlig) besvarelse af spørgsmål fra Folketingets udvalg, herunder ved samråd, ved besvarelse af § 20-spørgsmål eller i Folketingets spørgetime.

Kommissionen har ved inddragelse af dette tillægsberedskab forsøgt at illustrere en problemstilling, som kommissionen har set flere tegn på i sagen, men som meget vel kan række ud over blot denne sag. Der henvises i den forbindelse til kommissionens generelle bemærkninger i kapitel 11, afsnit 11.6.

Det bemærkes, at det utvivlsomt er en del af gældende ret, at embedsfolk, der medvirker til at konstruere vildledende svar til Folketinget, tilsidesætter deres pligter. Ikke desto mindre kan kommissionens beskrivelse i nærværende afsnit af kravene til udarbejdelse af folketings svar muligvis blive opfattet som en præcisering af de krav til embedsværket, der gælder ved udarbejdelse af svar til Folketinget.

I forhold til Lykke Sørensen finder kommissionen det herefter samlet set noget kritisabelt, at hun, der modtog en mail med et udkast til beredskabet, og som må eller i hvert fald burde have kendt til tillægsberedskabet, ikke satte sig imod et sådan forslag til besvarelse af et potentielt samrådsspørgsmål. Da Lykke Sørensen ifølge sin egen forklaring havde orienteret ministeren om indholdet af mailen, må den foreslåede besvarelse ses – i hvert fald fra Lykke Sørensens side – som et forsøg på at vildlede Folketinget. Forholdet er dog ikke af en sådan karakter og grovhed, at det i sig selv bør kunne begrunde disciplinærforfølgning. Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.7.5.

12.7.4. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.5, om oplysningen af Folketingets Ombudsmand sammenfattende lagt til grund bl.a., *at* der er dokumenter, som ikke blev givet til ombudsmanden, hvilke dokumenter var åbenbart relevante for ombudsmandens undersøgelse, *at* udlændingemyndighedernes oplysninger i sagen til Folketingets Ombudsmand derfor har været utilstrækkelige, *at* der – ud over Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 – imidlertid ikke er sikre holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger for ombudsmanden, *at* der ikke er holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger om Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 forud for den 22. juni 2017, og *at* i hvert fald Lykke Sørensen, Tanja Franck, Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert var klar over mailens eksistens og indholdet heraf den 22. juni 2017. Kommissionen har endvidere fundet det mest sandsynligt, at bl.a. Inger Støjberg og Uffe Toudal Pedersen blev gjort bekendt med indholdet af Henrik Grunnets mail, men kommissionen har ikke helt kunnet afvise Inger Støjbergs forklaring om det modsatte.

Herudover har kommissionen i kapitel 7, afsnit 7.5, lagt til grund, at departementet i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand.

12.7.4.1. Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016

Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse af 7. marts 2019 udtalt, at det var en "klar fejlsvurdering", at Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 ikke blev anset for omfattet af pligten til udlevering til ombudsmandsinstitutionen. Kommissionen kan – som det er anført i kapitel 7, afsnit 7.5.2 – tiltræde denne vurdering.

Ved vurderingen har kommissionen lagt vægt på, at departementet (og Lykke Sørensen) ikke med rimelighed kan have været i tvivl om, at oplysninger, der kunne indgå i vurderingen af den retlige kvalifikation af pressemeddelelsen, og oplysninger, der kunne tjene til at belyse indholdet af de mundtlige tilkendegivelser og drøftelser, som fandt sted mellem myndighederne, kunne være relevante for ombudsmandens undersøgelse, ligesom oplysninger om, hvordan tilkendegivelserne blev opfattet af Udlændingestyrelsen, kunne være det. Der henvises i den forbindelse til kommissionens redegørelse i kapitel 7, afsnit 7.5.3.

Kommissionen finder det kritisabelt, at Lykke Sørensen ikke tog skridt til at sikre, at Folketingets Ombudsmand modtog mailen i forbindelse med, at hun den 22. juni 2017 opnåede kendskab til mailen. Der er efter kommissionens opfattelse imidlertid næppe fuldt tilstrækkeligt grundlag for at anse forholdet som værende af en sådan karakter og grovhed, at det i sig selv vil kunne begrunde disciplinærforfølgning. Det er indgået i denne vurdering bl.a., at ombudsmanden på dette tidspunkt havde afsluttet sin sag og allerede havde udtrykt en særdeles hård kritik i forbindelse med ministeriets udsendelse af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, og at forholdet nok mest må anses som udtryk for en alvorlig fejlurdering. Kommissionen vil dog – som det fremgår af afsnit 12.7.5 – lade forholdet indgå i den samlede ansvarsvurdering af Lykke Sørensen.

12.7.4.2. Beskrivelsen af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand

I et brev af 14. juli 2016 beskrev departementet forløbet over for ombudsmanden således, at det ”ved udstedelsen af indkvarteringsinstruksen [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”, og 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”.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.5.4, er denne beskrivelse ikke i overensstemmelse med kommissionens bevisresultat vedrørende den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen.

Selv om kommissionen har lagt til grund, at Lykke Sørensen på koncern-direktionsmødet den 10. februar 2016 tilkendegav, at myndighederne skal overholde loven, og at der den 8. marts 2016 ligeledes kom en sådan tilkendegivelse fra Lykke Sørensen og Jesper Gori til Udlændingestyrelsen i forbindelse med drøftelserne af de forelagte sager, er oplysningen over for Folketingets Ombudsmand i det mindste vildledende, idet den giver et andet indtryk af

det, der endeligt blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen i februar 2016, herunder særligt den 10. februar 2016, end tilfældet var.

På tidspunktet for departementets brev til ombudsmanden var Lykke Sørensen ifølge sin egen forklaring klar over, at det, hun sagde på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, hvor bl.a. Henrik Grunnet var til stede, ikke var gået videre fra Henrik Grunnet til medarbejderne i Udlændingestyrelsen. *Lykke Sørensen* har videre forklaret, at det i de samtaler, som hun og hendes afdeling havde med Udlændingestyrelsen, blev tydeligt, at Udlændingestyrelsen ikke var af den opfattelse, at de havde fået at vide, at der var tale om en ordning, hvor der måtte gælde undtagelser.

Ifølge Lykke Sørensens egen forklaring var hun ”inde over” besvarelsen, og hun anså det som ”et vigtigt brev”. Lykke Sørensen kan således ikke have været ubekendt med indholdet og med, at departementets beskrivelse af forløbet over for ombudsmanden var urigtig og vildledende.

Kommissionen finder det kritisabelt, at Lykke Sørensen enten deltog i udformningen af de urigtige og vildledende oplysninger, eller at hun ikke udfoldede tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger til Folketingets Ombudsmand. Forholdet, der må tilregnes Lykke Sørensen som *groft uagtsomt*, må anses for at have en sådan karakter og grovhed, at det vil kunne begrunde et disciplinært ansvar. Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.7.5.

12.7.5. Konkluderende om Lykke Sørensens rolle

Det er kommissionens vurdering, at Lykke Sørensen i flere tilfælde har handlet i strid med de pligter, der gælder for embedsværket.

For så vidt angår den **rådgivning**, som Lykke Sørensen ydede til bl.a. Inger Støjberg forud for udsendelsen af pressemeddelelsen af 10. februar 2016, finder kommissionen, at Lykke Sørensens overvejelser om det retlige grundlag for ordningen ikke har været tilstrækkelige, og at rådgivningen derfor ikke har været helt fyldestgørende, herunder fordi Inger Støjberg var blevet bibragt den opfattelse, at de omhandlede par kunne adskilles i et videre omfang, end der var retligt og faktisk grundlag for.

Det kan dog samtidig lægges til grund, at Lykke Sørensen inden pressemeddelelsens udsendelse klart og tydeligt havde advaret bl.a. Inger Støjberg om, at en undtagelsesfri ordning ikke ville være lovlig.

Efter en samlet vurdering heraf finder kommissionen, at der *ikke* er grundlag for at pålægge Lykke Sørensen et disciplinært ansvar som følge af hendes rådgivning af bl.a. Inger Støjberg forud for pressemeddelelsens udsendelse den 10. februar 2016.

Om **ordningens iværksættelse og administration** finder kommissionen, at Lykke Sørensen burde have advaret sin overordnede, sagt klart fra og have søgt at forhindre, at den ulovlige beslutning, som var udtrykt i pressemeddelelsen af 10. februar 2016, blev efterlevet.

Den handlepligt, der påhvilede Lykke Sørensen, følger både af pligten til at gribe ind over for en klart ulovlig beslutning, der er truffet af en minister, og pligten til – som led i det departementale tilsyn – at sikre en lovlig administration på et område, som Lykke Sørensen særligt havde været involveret i, og hvor der var en nærliggende risiko for, at der blev handlet i strid med gældende ret.

Lykke Sørensen burde således have ”presset yderligere på” i forhold til Uffe Toudal Pedersen og Inger Støjberg, ligesom hun samtidig burde have tilkendegivet, at hun ikke ville medvirke til at iværksætte ordningen. Lykke Sørensen burde også have indset, at der var særlig anledning til at sikre dokumentation for den rådgivning, der var ydet til ministeren på koncerndirektionsmødet, f.eks. ved at gentage rådgivningen skriftligt eller udarbejde et mødereferat, som hun kunne sende til Uffe Toudal Pedersen eller Inger Støjberg. Om den måde, hvorpå Lykke Sørensen konkret kunne have opfyldt sin handlepligt, har kommissionen videre anført, at hun eksempelvis kunne have 1) gentaget sin advarsel over for ministeren skriftligt, 2) inddraget Udlændingestyrelsen, herunder ved eksempelvis at sende en kopi af den skriftlige advarsel til styrelsen, eller indkaldt til et møde mellem Udlændingestyrelsen og departementet, 3) formelt inddraget Justitsministeriet i sagen eller 4) rettet henvendelse til Statsministeriet.

Lykke Sørensen burde endvidere – som følge af tilsynspligten – have stillet spørgsmål til Udlændingestyrelsens administration og sikret, at der blev

udformet retningslinjer for denne. Da hun i februar 2016 burde være blevet bekendt med, at Udlændingestyrelsen sagsbehandlede de fleste sager i overensstemmelse med pressemeddelelsen, burde hun have taget skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør, ligesom hun også i den efterfølgende periode i en række tilfælde havde konkret anledning til at sikre, at administrationen var lovlig.

Lykke Sørensen har derfor forsømt sine pligter ved i alt væsentligt at have forholdt sig passivt i perioden fra 10. februar 2016 til primo marts 2016, hvor størstedelen af parrene blev adskilt, og ved heller ikke i den efterfølgende periode at have gjort fornødne tiltag for at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Lykke Sørensens tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter må tilregnes hende som groft uagtsom.

Kommissionen bemærker, at der ved en ansvarsvurdering af Lykke Sørensen må ses på det samlede forløb i forbindelse med praksisændringen, således at de tiltag, som Lykke Sørensen foretog, indgår i formildende retning med betydelig vægt.

Det må ved vurderingen således tillægges betydelig vægt, at Lykke Sørensen i forbindelse med praksisændringen klart og tydeligt advarede bl.a. Inger Støjberg om, at en undtagelsesfri ordning var ulovlig, og at Lykke Sørensen gjorde visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør, idet hun i begyndelsen af marts 2016 over for Udlændingestyrelsen tilkendegav, at en ordning skulle indeholde mulighed for undtagelser. Det må endvidere tillægges vægt, at hun i denne periode deltog i flere forsøg på at få Inger Støjberg til at acceptere, at ordningen skulle indeholde undtagelser, og at det i departementet skyldtes bl.a. Lykke Sørensens indsats, at ordningen ændrede karakter, også selvom hun ikke var involveret i udsendelsen af Jesper Goris mail af 18. marts 2016.

Det er dog i den forbindelse vigtigt at fremhæve, at embedsværkets pligter i en situation som den foreliggende ikke er opfyldt ved alene på "de indre linjer" eller "i kulissen" at forsøge over tid at få bragt en ulovlig tilstand til ophør. De handlinger, der foretages, bør i almindelighed ske på en måde, hvor den overordnede, der er ansvarlig for den ulovlige beslutning, gøres bekendt med bl.a. de tiltag, der foretages for at lovliggøre tilstanden.

I formildende retning kan kommissionen desuden pege på, at Lykke Sørensen i den relevante periode var under et betydeligt arbejdspress.

Efter en samlet vurdering finder kommissionen dog, at Lykke Sørensens tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter i anledning af ordningens iværksættelse og administration må siges at være af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Lykke Sørensen draget til ansvar.

Som anført i kapitel 11, afsnit 11.7.2.5, er det disciplinære ansvar for tjenestemænd eller overenskomstansatte principielt ikke underlagt nogen forældelse. Det er dog almindeligt antaget, at den omstændighed, at der er gået lang tid siden den tjenstlige forseelses fuldbyrdelse, efter et skøn kan medføre sanktionsfrihed eller anvendelse af en sanktion, der er mildere, end det ellers ville være tilfældet. Det antages endvidere, at der normalt skal foreligge særlige grunde, f.eks. meget grove forhold, hvis der skal gøres ansvar gældende for tjenesteforseelser, der ligger mere end cirka fem år tilbage i tiden.

Det kan som anført i afsnit 12.3 endvidere indgå i vurderingen, om forløbet allerede har haft konsekvenser for den pågældende, eller om pågældende har skiftet tjenestested.

Det må imidlertid være op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal ske disciplinærfølgning, at inddrage betydningen af den tid, der er gået, siden forholdene blev begået, og den eventuelle betydning af de øvrige nævnte forhold.¹⁷

Om **oplysningen af Folketinget og Folketingets Ombudsmand** finder kommissionen, at Lykke Sørensen har tilsidesat sandhedspligten *ved* enten at have deltaget i udformningen af de urigtige oplysninger til Folketinget om indkvarteringsordningen og om indholdet af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 eller ved ikke at have udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger herom til Folketinget, *ved* ikke at have taget skridt til at sikre, at ombudsmanden modtog Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016, og *ved* enten at have deltaget i udformningen af den urigtige og vildledende beskrivelse af hændelsesforløbet over for ombudsmanden, eller

¹⁷ Der henvises til kommissionens bemærkninger i afsnit 12.3.

ved ikke at have udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger herom til ombudsmanden.

Kommissionen finder, at der navnlig i relation til Lykke Sørensens deltagelse i at udforme oplysninger om indkvarteringsinstruksen den 10. februar 2016 og om indholdet af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 – eller hendes utilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger herom – er grundlag for at pålægge hende et disciplinært ansvar.

Lykke Sørensens tilsidesættelse af sandhedspligten vurderes således at være af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Lykke Sørensen draget til ansvar.

Kommissionen bemærker, at det fremgår af beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen afgivet den 14. november 1995, side 16 ff., at det blev besluttet at begrænse den tjenstlige undersøgelse til embedsværkets handlinger og undladelser i forbindelse med den administrative behandling af sagerne, da der ikke i rigsretssagen mod den involverede minister var blevet rejst tiltale for at have afgivet misvisende, vildledende og/eller urigtige oplysninger til Folketinget.

Det må herefter være op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal ske disciplinærforfølgning, at inddrage betydningen af den tid, der er gået, siden forholdene blev begået, og den eventuelle betydning af de øvrige nævnte forhold.

12.8. Jesper Gori

Dette afsnit indeholder en tematiseret og til dels kronologisk redegørelse for de forhold, som giver anledning til bemærkninger vedrørende Jesper Gori, der i 2016 og frem til 2019 var kontorchef for Familiesammenføringskontoret i Udlændinge- og Integrationsministeriet. Hans nærmeste overordnede var afdelingschef Lykke Sørensen, indtil hun fratrådte sin stilling i september 2017. Han er i dag ansat som chefkonsulent i Udlændinge- og Integrationsministeriet og er efter det oplyste ansat på overenskomstvilkår.

Redegørelsen bygger på det samlede materiale, der er tilvejebragt ved undersøgelsen, herunder navnlig det forløb, som kommissionen har kunnet lægge

til grund i forhold til Jesper Gori, og som er gengivet i kapitel 7. Afsnittet skal læses i sammenhæng med kommissionens vurderinger af det faktiske forløb (kapitel 7).

Jesper Goris bisidder har afgivet en udtalelse i anledning af kommissionens vurderinger. Udtalelsen er medtaget som bilag 6d senere i dette bind. Som bilag 7 i dette bind er medtaget kommissionens bemærkninger til udtalelsen.

12.8.1. Rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg forud for praksisændringen den 10. februar 2016

12.8.1.1. Rådgivningen om muligheden for en undtagelsesfri ordning

Såfremt en overordnet, f.eks. en minister, træffer eller overvejer at træffe en beslutning, der er ulovlig, indtræder der en handlepligt for embedsværket, idet den underordnede embedsmand skal ”advare” den overordnede om ulovligheden ved utvetydigt at gøre den overordnede bekendt med de faktiske og juridiske forhold, der gør beslutningen ulovlig. Denne handlepligt er nærmere beskrevet i kapitel 11, afsnit 11.4.

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.3.2.6, redegjort for rådgivningen af Inger Støjberg op til den 10. februar 2016 om lovligheden af en undtagelsesfri instruks. Det fremgår heraf bl.a., at indkvarteringsordningen flere gange blev drøftet mellem Inger Støjberg og embedsfolk fra departementet. Første gang var den 25. januar 2016 i forbindelse med, at Inger Støjberg – der på dette tidspunkt befandt sig i en minibuss på vej til lufthavnen i Bruxelles sammen med bl.a. afdelingschef Lykke Sørensen og Mark Thorsen [Inger Støjbergs særlige rådgiver] – skrev et opslag på Facebook, hvor hun tilkendegav, at det var uacceptabelt, at ”barnebrude indkvarteres sammen med deres ægtefæller på danske asylcentre”, og at det skulle stoppes omgående.

I dagene efter den 25. januar 2016 blev der udarbejdet et notat om Udlændingestyrelsens praksis i sager om indkvartering af mindreårige udlændinge med ægtefæller eller samlever. Det endelige notat, der var dateret den 2. februar 2016 og havde overskriften ”Notat om indkvartering af mindreårige asylansøgere, der indrejser sammen med personer, som angives at være ægtefælle eller samlever”, blev godkendt af Jesper Gori den 4. februar 2016 og af Inger Støjberg den 9. februar 2016 kl. 13.44. Notatet, der er gengivet bl.a. i kapitel 7, afsnit 7.3.2.6, indeholdt den eneste skriftlige rådgivning af Inger Støjberg om indkvarteringsordningen forud for den 10. februar 2016. Den skriftlige

rådgivning, der ikke direkte omtalte internationale konventioner, indeholdt et forslag til en ordning, hvorefter alle par som udgangspunkt skulle adskilles. De par, der ikke kunne adskilles på hvert sit center, skulle i stedet indkvarteres på hvert sit værelse på samme center.

Kommissionen har endvidere lagt til grund, at der i forbindelse med notatets udarbejdelse var drøftelser på embedsmandsniveau om at lave en ordning, der så vidt muligt imødekom Inger Støjbergs ønske om at kunne adskille samtlige par, hvor en mindreårig asylansøger var indkvarteret sammen med en ægtefælle eller samlever.

Mark Thorsen, der deltog i drøftelser herom, har forklaret bl.a., at i hvert fald han under de tidlige drøftelser med Lykke Sørensen og Jesper Gori fik indtryk af, at der var "frit slag i bolledejen", og at man kunne designe den ordning, som man ønskede. Ifølge forklaringen fra Mark Thorsen skulle Jesper Gori – på et møde få dage forud for den 2. februar 2016, hvor også Inger Støjberg deltog – have givet udtryk for, at man ville kunne lave en undtagelsesfri ordning. Forklaringen fra Mark Thorsen støttes af forklaringen fra departementschef *Uffe Toudal Pedersen*, der også opfattede drøftelserne forud for den 2. februar 2016 således, at det var holdningen i departementet, at det måske kunne lade sig gøre at etablere en undtagelsesfri ordning.

Kommissionen har, jf. kapitel 7, afsnit 7.3.2.6, fundet, at det ikke har været af væsentlig betydning for kommissionens redegørelse at søge drøftelserne forud for den 9. februar 2016 nærmere afdækket, idet alle, der har afgivet forklaring om dette forløb, er enige om, at det med notatet af 2. februar 2016 og de efterfølgende drøftelser stod klart for de involverede i departementet, at der ikke lovligt kunne etableres en ordning uden mulighed for undtagelser.

Inger Støjberg har herom forklaret bl.a., at hun mildt sagt ikke var glad for, at der skulle være undtagelser, men det måtte hun acceptere, idet reglerne nu engang var sådan. Det var imidlertid samtidig hendes opfattelse, at man kunne lave en ordning, hvor det helt klare udgangspunkt var, at der skulle ske adskillelse, og at der skulle rigtigt meget til for ikke at adskille parrene.

En sådan opfattelse af, at ordningen ikke måtte være undtagelsesfri, men hvor der dog skulle rigtigt meget til for ikke at adskille parrene, synes også at have været den gennemgående opfattelse hos alle de personer i departementet, der

har været involveret i eller har modtaget rådgivningen, og som har afgivet forklaring herom. En sådan opfattelse svarer også til beskrivelsen i notatet af 2. februar 2016.

Det er (som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.2.6) kommissionens opfattelse, at der ikke er nogen tvivl om, at Inger Støjberg forud for udsendelsen af pressemeddelelsen var blevet advaret af embedsfolk fra sit departement om, at en ordning uden undtagelser ikke ville være lovlig.

Særligt for så vidt angår Jesper Gori skal det fremhæves, at notatet af 2. februar 2016, som han var med til at udarbejde, lagde op til en ordning, der indeholdt mulighed for undtagelser, ligesom han på et møde den 9. februar 2016 sagde til ministeren, at en ordning skulle indeholde en mulighed for undtagelser. *Jesper Gori* har om dette møde forklaret bl.a., at ministeren var tydelig om, at hun ønskede en ordning, hvor alle kunne adskilles. Han blev spurgt til, om man kunne adskille alle, og som han husker det, sagde han, at deres vurdering var, at man i hovedparten af sagerne kunne adskille, men at der ville skulle foretages en konkret vurdering, og at man ikke kunne operere med en absolut ordning. Også Uffe Toudal Pedersen, afdelingschef Line Skytte Mørk Hansen og Mark Thorsen, der deltog i mødet, har forklaret, at Jesper Gori her gav udtryk for, at ordningen ikke kunne være undtagelsesfri. Jesper Gori deltog ikke i koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, men har forklaret, at Lykke Sørensen samme dag fortalte ham, at hun havde "sagt fra" over for ministeren og udtalt: "Uanset hvad du siger, skal danske myndigheder behandle sagerne på lovlig vis".

Det må efter kommissionens opfattelse således lægges til grund, at Jesper Gori forud for pressemeddelelsens udsendelse den 10. februar 2016 var med til at advare Inger Støjberg imod en undtagelsesfri ordning, ligesom han var orienteret om, at Lykke Sørensen på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 havde advaret Inger Støjberg imod en undtagelsesfri ordning.

12.8.1.2. Rådgivningen om muligheden for adskillelse af asylpar i øvrigt

En underordnet embedsmand skal som nævnt ovenfor i forbindelse med sin advarselspligt redegøre for de faktiske og juridiske forhold, der gør en beslutning ulovlig. Embedsfolk har desuden – også i forbindelse med rådgivningen af en minister – en generel pligt til at handle inden for gældende ret. Som led heri skal embedsfolk sikre sig, at de dispositioner, der træffes i ministeriet, er

i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de gældende forvaltningsretlige regler. Se nærmere herom kapitel 11, afsnit 11.2. Embedsfolk har desuden en pligt til at handle inden for rammerne af almindelig faglighed, hvilket betyder bl.a., at de i deres rådgivning og bistand til ministeren om det faglige grundlag skal leve op til de almindelige faglige standarder for analyser og vurderinger vedrørende f.eks. retlige spørgsmål. Pligten til faglighed er nærmere beskrevet i kapitel 11, afsnit 11.3.

Som også nævnt ovenfor og som yderligere uddybet i kapitel 7, afsnit 7.3.2.6, viser oplysningerne i sagen, at Inger Støjberg af sine embedsfolk i februar 2016 var bibragt den opfattelse, at undtagelsesmulighederne kunne gøres snævre, og at i hvert fald hovedparten af de par, der på dette tidspunkt var indkvarteret sammen, ville kunne adskilles. Kommissionen har hertil bemærket, at hverken embedsfolkene i departementet eller Inger Støjberg i februar 2016 var bekendt med omstændighederne i de konkrete sager. I sagens natur kunne en vurdering på dette tidspunkt af, at "hovedparten" af parrene kunne adskilles, under alle omstændigheder derfor alene være udtryk for spekulationer over resultatet af fremtidig konkret sagsbehandling.

Det fremgår desuden af sagens oplysninger, at det i al fald den 9. og 10. februar 2016 var Danmarks internationale forpligtelser, der i drøftelserne med bl.a. Inger Støjberg blev anvendt som rammesættende for ordningen, og at det navnlig var proportionalitetsvurderingen efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, der var omdrejningspunktet for rådgivningen. Betydningen af, om parrene havde et "familieliv" i bestemmelsens forstand, burde efter kommissionens opfattelse tillige have været overvejet i departementet og gjort til en del af grundlaget for rådgivningen, hvilket også gør sig gældende for de øvrige indgrebsbetingelser i Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2. Det kan i den forbindelse nævnes, at Udlændingestyrelsen den 27. januar 2016 meddelte departementet, at ingen af indkvarteringsoperatørerne havde oplyst om indikationer på tvang eller lignende i de konkrete sager.

En korrekt og fyldestgørende rådgivning burde tillige have inddraget grundlæggende forvaltningsretlige krav af materiel og formel karakter, således at det klart og tydeligt blev tilkendegivet, at ikke blot Danmarks internationale forpligtelser, men også almindelige og helt grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn

og proportionalitet var til hinder for en undtagelsesfri ordning. Notatet af 2. februar 2016 indeholdt ganske vist en passus om, at Udlændingestyrelsens faktiske forvaltningsvirksomhed i forhold til indkvartering af asylansøgere er underlagt ”almindelige forvaltningsretlige grundsætninger som saglighed og lighed”, men der er ikke oplysninger i sagen om, at dette gav anledning til nærmere overvejelser hos embedsværket eller rådgivning af bl.a. Inger Støjberg herom.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.2.5.1, finder kommissionen, at udlændingelovens § 42 a, stk. 7, ikke gav tilstrækkelig hjemmel til en ordning med ufrivillig adskillelse af asylpar, der havde eller kunne have et reelt familieliv. Tilsvarende finder kommissionen, at bestemmelsen ikke kan anvendes som hjemmel for adskillelse af asylansøgere og disses mindreårige børn. Hjemmelskravet er et helt grundlæggende forvaltningsretligt krav. Det er kommissionens opfattelse, at Jesper Gori i forbindelse med praksisændringen burde have overvejet nærmere, hvorvidt det indgreb i et familieliv, som en adskillelse kan være udtryk for, havde den fornødne hjemmel i bestemmelsen henset til intensiteten heraf og sårbarheden hos de berørte personer.

Det fremgår således af pligten til lovlighed i Kodex VII, at en embedsmand altid bør sikre sig, at de dispositioner, der træffes i ministeriet, har den fornødne hjemmel. En nærmere overvejelse af hjemlen, herunder om indgreb af den omhandlede karakter skal anses for at være faktisk forvaltningsvirksomhed eller afgørelser i forvaltningslovens forstand, havde i øvrigt givet anledning til at overveje og gøre det til en del af grundlaget for rådgivningen, hvilken betydning grundlæggende forvaltningsretslige krav af formel karakter ville have for ordningen. I den forbindelse kan det fremhæves, at kommissionen i kapitel 7, afsnit 7.3.2.5.3, har konkluderet, at beslutningerne om adskillelse af parrene havde karakter af afgørelser i forvaltningsretlig forstand.

Det er herefter samlet kommissionens opfattelse, at Jesper Goris rådgivning af hans overordnede – herunder navnlig Lykke Sørensen, men også Uffe Toudal Pedersen og Inger Støjberg – om, hvilken ordning der lovligt kunne gennemføres, ikke har været tilstrækkelig. Den ordning, der blev lagt op til i notatet af 2. februar 2016, indeholdt ikke fornødne retlige overvejelser om de problemstillinger af forvaltnings- og menneskeretlig karakter, som sagen gav anledning til, hvilket også var tilfældet med den mundtlige rådgivning af bl.a. Inger Støjberg i dagene op til pressemeddelelsens udsendelse. Hertil

kommer, at embedsværkets udsagn om, at hovedparten af parrene ville kunne adskilles, var baseret på et utilstrækkeligt oplyst retligt og faktisk grundlag.

En mere udførlig rådgivning var særligt relevant i en situation som den foreliggende, hvor Inger Støjberg vedholdende fastholdt, at hun ville have den ordning, som bl.a. Jesper Gori havde advaret imod.

Kommissionen, der i dette kapitel alene udtaler sig om embedsværkets forhold, finder anledning til at bemærke – som det også fremgår af kapitel 7, afsnit 7.3.2.6 – at det anførte ikke ændrer på, at Inger Støjberg utvivlsomt flere gange forud for udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 blev rådgivet om, at der skulle være mulighed for undtagelser i konkrete tilfælde, og at en ordning uden undtagelsesmuligheder ikke var lovlig.

12.8.1.3. Sammenfattende om rådgivningen af bl.a. Inger Støjberg

Samlet finder kommissionen, at det må lægges til grund, at Jesper Gori forud for pressemeddelelsens udsendelse den 10. februar 2016 havde advaret Inger Støjberg om, at en undtagelsesfri ordning ikke ville være lovlig.

Kommissionen finder dog også, at Jesper Goris rådgivning til sine overordnede ikke har været helt fyldestgørende. En mere udførlig rådgivning var særligt relevant i en situation som den foreliggende, hvor Inger Støjberg vedholdende fastholdt, at hun ville have den ordning, som Jesper Gori havde advaret imod.

Endelig bidrog Jesper Goris rådgivning til, at bl.a. Inger Støjberg kunne få den opfattelse, at hovedparten af parrene lovligt ville kunne adskilles, hvilken rådgivning var baseret på et utilstrækkeligt oplyst retligt og faktisk grundlag.

Efter en samlet vurdering heraf, hvor kommissionen navnlig har tillagt det vægt, at konklusionen i Jesper Goris rådgivning (at en undtagelsesfri ordning ikke ville være lovlig) blev tilkendegivet under mødet med ministeren den 9. februar 2016, og at konklusionen dagen efter på koncerndirektionsmødet ligeledes blev formidlet klart og tydeligt af Jesper Goris nærmeste leder, Lykke Sørensen, finder kommissionen dog, at der ikke er grundlag for at pålægge Jesper Gori et disciplinært ansvar i anledning af, at rådgivningen af hans overordnede forud for praksisændringen den 10. februar 2016 burde have været mere fyldestgørende.

12.8.2. Jesper Goris pligter og reaktioner i forlængelse af praksisændringen den 10. februar 2016

12.8.2.1. Praksisændringen den 10. februar 2016

Embedsfolk er i almindelighed underlagt en lydighedspligt og skal som følge heraf som udgangspunkt efterkomme en overordnetes tilkendegivelser, herunder tjenestebefalinger. Lydighedspligten er dog ikke ubegrænset, men ophører, hvis en tjenestebefaling eller beslutning er klart ulovlig. I stedet indtræder der en handlepligt. Se nærmere herom i kapitel 11, afsnit 11.4.

Det er lagt til grund, at Jesper Gori på et møde den 9. februar 2016 sagde til Inger Støjberg, at en ordning skulle indeholde mulighed for undtagelser. Jesper Gori deltog ikke i koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, men har forklaret, at Lykke Sørensen samme dag fortalte ham, at hun havde "sagt fra" over for ministeren og udtalt: "Uanset hvad du siger, skal danske myndigheder behandle sagerne på lovlig vis". Jesper Gori var således selv med til at advare ministeren imod en undtagelsesfri ordning, ligesom han var orienteret om, at Lykke Sørensen også havde advaret ministeren imod en undtagelsesfri ordning.

Spørgsmålet er herefter, om Jesper Gori også efter koncerndirektionsmødet levede op til sine tjenstlige pligter.

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet pressemeddelelsen, der beskrev en praksisændring vedrørende indkvartering i asylsystemet af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig. Pressemeddelelsen udgjorde tilsammen med departementets fremsendelse af denne til Udlændingestyrelsen og Line Skytte Mørk Hansens telefoniske henvendelse(r) til Lene Linnea Vejrum samme dag instruksen til Udlændingestyrelsen.

Der er efter kommissionens opfattelse et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse den undtagelsesfrie ordning, der var beskrevet i pressemeddelelsen, og som Udlændingestyrelsen blev instrueret i at iværksætte, for ulovlig. Ordningen var bl.a. i strid med uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet, ligesom ordningens undtagelsesfrie karakter udgjorde en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Desuden var det en konsekvens af ordningen med undtagelsesfri adskillelse, at væsentlige formelle og processuelle krav, der

stilles efter både dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen, ikke blev iagttaget.

Kommissionen har derfor fundet, at den instruks, der herved blev givet til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 om indkvarteringsordningen, var *klart ulovlig*.

For at kunne tage stilling til, hvilke pligter der påhvilede Jesper Gori i situationen, har det været nødvendigt for kommissionen at søge afklaret, om departementets embedsfolk, herunder Jesper Gori – også henset til det forudgående forløb – mest naturligt måtte opfatte Inger Støjbergs tilkendegivelser sammenholdt med pressemeddelelsen som ministerens beslutning om iværksættelse af en undtagelsesfri administration.

Som anført i kapitel 7 er det kommissionens opfattelse, at det ikke kan lægges til grund, at Inger Støjberg *direkte* har udtalt, at ministeriets embedsfolk skulle iværksætte en administration i strid med loven, men at embedsfolk i departementet har handlet i overensstemmelse med Inger Støjbergs klare tilkendegivelser og afgivet en undtagelsesfri instruks til Udlændingestyrelsen. Kommissionen har i kapitel 7 ikke direkte taget stilling til, hvorvidt Inger Støjbergs klare interne tilkendegivelser sammenholdt med indholdet af pressemeddelelsen, hvoraf fremgår bl.a., at ministeren havde bedt Udlændingestyrelsen om at udmønte den beskrevne ordning, retligt må kvalificeres som en tjenestebefaling. Når kommissionen ikke har foretaget denne vurdering, hænger det sammen med, at en undersøgelseskommission ikke foretager retlige ansvarsvurderinger af ministres forhold, og at kommissionen har anlagt en forsigtig tilgang til, om kommissionen bør udtale sig om den retlige kvalifikation af tjenestebefalingsbegrebet i relation til at belyse en ministers forhold.

Henset til, at kommissionen ikke foretager retlige vurderinger til belysning af spørgsmål om ministres ansvar, vil kommissionen nøjes med at gentage, at det efter kommissionens opfattelse kan lægges til grund, at embedsfolk i departementet har handlet i overensstemmelse med Inger Støjbergs klare tilkendegivelser om, hvilken ordning hun ville have. Efter kommissionens opfattelse kan det endvidere lægges til grund, at det var Inger Støjberg, der den 10. februar 2016 besluttede at udsende en pressemeddelelse, som efter sit indhold lød på, at der efter de nye retningslinjer skulle ske en undtagelsesfri adskillelse af alle de omhandlede par, ligesom hun internt i departementet

fastholdt, at hun ville have en undtagelsesfri ordning. Kommissionen kan om tjenestebefalingsbegrebet i øvrigt henvide til kapitel 11, afsnit 11.4.

Jesper Gori har forklaret bl.a., at han på mødet med Inger Støjberg den 9. februar 2016 redegjorde for ordningen med udgangspunkt i notatet af 2. februar 2016. Som han husker det, tog ministeren ordet og var tydelig omkring, at hun ikke ønskede denne ordning. Hun ønskede en ordning, hvor parrene i alle tilfælde skulle skilles ad. Efter mødet var det hans helt klare opfattelse, at ministeren ikke ønskede, at der skulle være undtagelser. Om sin reaktion på den endelige pressemeddelelse har Jesper Gori endvidere forklaret bl.a., at han på det tidspunkt, hvor han så pressemeddelelsen, var i tvivl om, hvad der var ”op eller ned”. Hans opfattelse på daværende tidspunkt var, at ordningen ikke ”rigtig var landet”. For ham var pressemeddelelsen ikke retningslinjerne. Det ”satte sig hos dem”, at der nu var blevet kommunikeret på en bestemt måde, men at de måtte holde fast i, at der skulle være undtagelser, og dette måtte de prøve at sige, når der var anledning til det. Han er ”ret sikker på”, at han ikke vidste, hvilken model der var besluttet, og hans oplevelse var, at de på dette tidspunkt ikke havde talt om pressemeddelelsen og ordningen som to forskellige ting.

Det fremgår endvidere af en mail, som Jesper Gori kort efter pressemeddelelsens udsendelse den 10. februar 2016 sendte til en fuldmægtig i sit kontor, at det blev ”den hårde model”.

På denne baggrund finder kommissionen, at det ved udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016 – også henset til det forudgående forløb – burde have stået klart for Jesper Gori, at Inger Støjberg trods advarslerne havde fastholdt, at alle de berørte par undtagelsesfrit skulle adskilles.

I en sådan situation ophørte Jesper Goris lydighedspligt over for Inger Støjbergs beslutning eller tilkendegivelser om den fremtidige praksis, og han fik samtidig pligt til at advare, sige fra, undlade at medvirke til ordningens iværksættelse og forsøge at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Det ligger fast, at Jesper Gori ikke den 10. februar 2016 eller i dagene herefter sagde fra eller gjorde yderligere tiltag for at forhindre iværksættelsen af den klart ulovlige ordning, og at han var klar over, at den beskrevne ordning var ulovlig.

For Jesper Gori's vedkommende må det dog tillige tillægges betydning, at det efter *Jesper Gori's* egen forklaring må lægges til grund, at han, som han husker det, senere på dagen [den 10. februar 2016] havde en samtale med Lykke Sørensen. Under denne samtale gav han udtryk for sin tvivl. Lykke Sørensen sagde kort og kontant til ham, at hun heller ikke havde haft kontakt til nogen, heller ikke departementschefen, men uanset hvad der stod i pressemeddelelsen, havde de sagt, hvad der skulle gælde for ordningen. Han tror, at hun ville betrygge ham i, at de uanset pressemeddelelsen havde sagt, hvad der skulle gælde. Det havde de sagt på møder, hvor både Inger Støjberg og Uffe Toudal Pedersen var til stede. De talte om, at de måtte "tage det hen ad vejen", når sagerne meldte sig. Det stod ret klart, at drøftelserne med Inger Støjberg om modellen ikke var afsluttet.

Efter kommissionens opfattelse gav forløbet forud for pressemeddelelsens udsendelse anledning til, at Jesper Gori i forbindelse med pressemeddelelsens udsendelse sagde mere tydeligt fra over for Lykke Sørensen. Det ville således have været hensigtsmæssigt, at Jesper Gori – også med henblik på at sikre bevis for, at han havde levet op til sin advarselspligt – skriftlig havde gjort Lykke Sørensen opmærksom på, at han ikke ville medvirke til at iværksætte en indkvarteringsordning med dette indhold, da dette var klart i strid med forvaltningsretten og Menneskerettighedskonventionens artikel 8. På baggrund af den samtale, han havde med Lykke Sørensen efter pressemeddelelsens udsendelse, hvor hun gav udtryk for, at hun heller ikke havde haft kontakt til nogen, heller ikke departementschefen, burde Jesper Gori endvidere have gjort yderligere bestræbelser på at tilskynde Lykke Sørensen til at sige fra over for Inger Støjberg eller Uffe Toudal Pedersen.

Efter en samlet vurdering af dette forløb finder kommissionen, at Jesper Gori har tilsidesat sine tjenstlige pligter ved ikke at have advaret sin overordnede, sagt klart fra og ved ikke at have søgt at forhindre, at den ulovlige beslutning, som var udtrykt i pressemeddelelsen af 10. februar 2016, blev efterlevet. Henset til det beskrevne forløb må tilsidesættelsen tilregnes Jesper Gori som *groft uagtsom*.

Kommissionen vil i afsnit 12.8.2.5 nærmere redegøre for, om der – også sammenholdt med forløbet i øvrigt – er grundlag for at pålægge Jesper Gori et disciplinært ansvar i anledning heraf.

12.8.2.2. Forløbet i øvrigt frem til og med den 22. februar 2016

Da Jesper Gori som anført ikke allerede i forbindelse med praksisændringen den 10. februar 2016 opfyldte sine pligter, er det relevant at undersøge, om han i stedet i tiden herefter gjorde (fornødne) bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

En sådan pligt følger ikke blot af pligten til at sige fra mv. over for en klart ulovlig beslutning, men tillige af den departementale tilsynspligt og Jesper Goris pligt til at sikre en lovlig administration på et område, som han var involveret i, og hvor der var en nærliggende risiko for, at der blev handlet i strid med gældende ret. Jesper Gori havde som kontorchef i departementet og som følge af sin forudgående (og efterfølgende) involvering i sagen efter kommissionens opfattelse således en pligt til aktivt at sikre sig, at der ikke som følge af pressemeddelelsens undtagelsesfrie karakter blev truffet dispositioner på ministeriets område, der var i strid med lovgivningen, jf. kapitel 11, afsnit 11.2 og 11.5.

Der påhvilede således i en situation som den foreliggende Jesper Gori en handlepligt, idet han efter at være blevet bekendt med pressemeddelelsens undtagelsesfrie – og derfor klart ulovlige – karakter burde have indset risikoen for, at Udlændingestyrelsen ville påbegynde en administration i overensstemmelse med pressemeddelelsen. Det gælder også, selvom Jesper Gori ikke på dette tidspunkt var bekendt med Line Skytte Mørk Hansens telefoniske drøftelser med Lene Linnea Vejrum den 10. februar 2016. Jesper Gori skulle i givet fald i situationen have advaret sin overordnede på ny, ligesom han skulle have taget skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør, herunder ved først og fremmest at sikre sig, at Udlændingestyrelsen ikke påbegyndte en ulovlig administration.

Det kan efter oplysningerne i sagen uden videre lægges til grund, at Jesper Gori allerede den 10. februar 2016 blev orienteret om, at styrelsen havde orienteret indkvarteringsoperatørerne om pressemeddelelsen, og at denne indebar, at ”ingen mindreårige fremover må indkvarteres sammen med en ældre ægtefælle eller samlever, dette uanset om der er fællesbørn”, at ”der skal ske adskillelse i de aktuelle sager, hvor en mindreårig bor sammen med en ældre ægtefælle eller samlever”, og at styrelsen ”derfor snarest muligt [ville] varsle flytning i samtlige disse sager”. Styrelsen sendte sammen med denne mail til departementet en besked om, at styrelsen nu havde orienteret ope-

ratørerne ”om de nye retningslinjer og herunder varslet, at vi igangsætter en adskillelse af parrene.” Mailene til departementet blev sendt til Line Skytte Mørk Hansen, der senere samme dag videresendte disse til bl.a. Lykke Sørensen og Jesper Gori.

Jesper Gori har herom forklaret bl.a., at han ikke husker, om han fik mailen, men han har set den efterfølgende. Han går ud fra, at han læste mailen. Han tror ikke, at han tillagde mailen særlig betydning. Mailen vedrørte udmøntningen af ordningen, men han faldt ikke over ordvalget, idet Lykke Sørensen havde betrygget ham i, at man ville ”tage sagerne, som de kommer”.

Kommissionen lægger herefter til grund, at Jesper Gori må have været bekendt med indholdet af de pågældende mails. Efter kommissionens opfattelse burde han have reageret på indholdet og rettet henvendelse til Lykke Sørensen, idet mailene indikerede, at styrelsen ville administrere uden undtagelser. Henset til forløbet forud for udsendelsen af pressemeddelelsen, som Jesper Gori i vidt omfang var en del af, og pressemeddelelsens indhold var der en konkret anledning for Jesper Gori til at holde sig orienteret om sagen.

Det kan lægges til grund, at Jesper Gori ikke havde den egentlige direkte kontakt til Udlændingestyrelsen i anledning af sagen før sin deltagelse i et møde den 22. februar 2016, blandt andet fordi han var bortrejst på ferie fra den 15. til den 21. februar 2016.

Jesper Gori har forklaret, at han ikke før mødet den 22. februar 2016 var klar over, at der var blevet truffet afgørelser om adskillelse. Han ved ikke, om departementet blev orienteret om, hvilke beslutninger om adskillelse der blev truffet. Han havde ingen drøftelser med Udlændingestyrelsen op til den 22. februar 2016 om, hvordan Udlændingestyrelsen behandlede sagerne. Han var bortrejst på ferie i uge 7 [15.-21. februar]. Departementet havde ikke den opfattelse, at deres tilsynsforpligtelse havde en sådan rækkevidde, at departementet skulle følge op på, hvordan der blev administreret på baggrund af den generelle praksisændring. Han har desuden forklaret, at han ikke har nogen god erindring om mødet den 22. februar 2016. Samtidig har han om mødet forklaret, at Lykke Sørensen på dette møde præciserede, at ordningen indeholdt undtagelser.

Som det fremgår af kapitel 7, afsnit 7.3.2.2.5, har kommissionen vedrørende mødet den 22. februar 2016 lagt til grund, at medarbejderne i Udlændingestyrelsen ikke på mødet modtog anden instruktion end den, der blev udsendt og formidlet telefonisk den 10. februar 2016. Hos medarbejderne i Udlændingestyrelsen var der således også efter mødet den 22. februar 2016 en opfattelse af, at styrelsen var blevet anmodet om at skille alle parrene ad. Dette understøttes først og fremmest af forklaringerne afgivet af de personer fra Udlændingestyrelsen, der deltog i mødet, men også af de skriftlige spor i sagen, herunder mailene udvekslet efter mødet og gengivelsen af mødets indhold i en mail fra maj 2017. Det understøttes tillige af oplysningerne fra et operatørmøde, der blev afholdt den 23. februar 2016, hvor Udlændingestyrelsen over for operatørerne redegjorde for, at der var tale om en ordning uden undtagelser, idet det på dette møde dog samtidig blev nævnt, at styrelsen ville rejse nogle principielle sager over for departementet. Endelig har en sådan udlægning en vis støtte i forklaringen afgivet af Lykke Sørensen om, at Udlændingestyrelsen godt kan have fået den opfattelse på mødet, at alle kunne adskilles. *Lykke Sørensen* har under sin forklaring henvist til, at hun gjorde opmærksom på, at der dog fortsat var tale om en ordning, der var under udvikling, og at det derfor ikke nødvendigvis endte sådan, at alle kunne adskilles. Uanset hvordan ordene måtte være faldet, og hvor præcist Lykke Sørensen i givet fald måtte have udtrykt sig, står det imidlertid klart, at den fælles opfattelse hos de deltagende fra Udlændingestyrelsen var, at der ikke på mødet den 22. februar 2016 blev givet styrelsen et tydeligt styresignal, der afveg fra den instruks om indkvarteringsordningen, som styrelsen havde modtaget den 10. februar 2016. Indtrykket fra mødet synes omvendt at have bestyrket styrelsen i den opfattelse, at de var blevet instrueret i en undtagelsesfri adskillelse af alle de omhandlede asylpar. Dette indtryk kan endvidere kun være blevet bestyrket af, at Inger Støjberg – jf. herom også umiddelbart nedenfor i afsnit 12.8.2.3 – to dage efter mødet, den 24. februar 2016, besvarede folketingssspørgsmål S 630 ved bl.a. at henvise til, at ministeren ”i sidste uge [har] anmodet Udlændingestyrelsen om at ændre praksis således, at ingen mindreårige asylansøgere fremadrettet kan bo sammen med en ægtefælle eller samlever”. Det fremgår af sagens oplysninger, at Jesper Gori så dette svar.

Kommissionen finder, at Jesper Gori – ikke mindst i lyset af det forudgående forløb – i hvert fald på mødet den 22. februar 2016 som kontorchef i det relevante departementale fagkontor burde have indhentet oplysninger om den sagsbehandling, der fandt sted i Udlændingestyrelsen, med henblik på

at sikre sig, at administrationen var lovlig, herunder navnlig om der blev foretaget retligt relevante konkrete og individuelle vurderinger. I modsat fald burde han have taget skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Dette gælder uanset, at Lykke Sørensen også deltog i mødet den 22. februar 2016, da Lykke Sørensen ikke selv spurgte ind til administrationen. Det er derfor kommissionens opfattelse, at Jesper Gori heller ikke i denne periode levede op til de pligter, der påhvilede ham som embedsmand.

Om Jesper Goris *subjektive forhold* må det lægges til grund, at han den 10. februar 2016 blev bekendt med pressemeddelelsens undtagelsesfrie karakter og bekendt med, at pressemeddelelsen var fremsendt til Udlændingestyrelsen. Situationen var herefter af en sådan karakter, at Jesper Gori burde have holdt sig nærmere orienteret om sagen, ligesom han ikke med føje blot kunne gå ud fra, at Udlændingestyrelsen ville administrere på en anden måde end beskrevet i de retningslinjer, der var udtrykt i pressemeddelelsen. Når dette sammenholdes med, at Jesper Gori modtog orientering fra styrelsen om ordningens iværksættelse den 10. februar 2016, finder kommissionen, at Jesper Gori burde have været klar over, at Udlændingestyrelsen faktisk igangsatte en administration i overensstemmelse med pressemeddelelsen, eller at der i det mindste var en nærliggende risiko herfor. Efter kommissionens opfattelse kan Jesper Goris tilsidesættelse af sine pligter i denne forbindelse derfor tilregnes ham som *uagtsom*. Kommissionen har i denne vurdering tillige ladet indgå, at Jesper Gori afholdt ferie i en del af perioden.

Navnlig på mødet den 22. februar 2016 var der anledning for Jesper Gori til at spørge ind til administrationen i lyset af pressemeddelelsen og de udsagn, der kom fra styrelsens medarbejdere vedrørende ordningen. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at en undtagelsesfri ordning som anført var klart ulovlig, hvorfor den departementale tilsynspligt over for Udlændingestyrelsens sagsbehandling var særligt aktualiseret. Efter kommissionens opfattelse må det derfor lægges til grund, at hans tilregnelser på dette tidspunkt må karakteriseres som *groft uagtsom*.

Efter en samlet vurdering af dette forløb finder kommissionen, at Jesper Gori har tilsidesat sine tjenstlige pligter, herunder ved ikke at have ført tilstrækkeligt tilsyn, taget skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør eller i øvrigt sikret en lovlig administration på et område, som han var (med)ansvarlig for i departementet, og hvor der forelå en klar ulovlighed.

Kommissionen vil i afsnit 12.8.2.5 nærmere redegøre for, om der – også sammenholdt med forløbet i øvrigt – er grundlag for at pålægge Jesper Gori et disciplinært ansvar i anledning heraf.

12.8.2.3. Forløbet fra den 22. februar til den 28. april 2016

Som nævnt i afsnit 12.8.2.2 burde Jesper Gori umiddelbart i forlængelse af den 10. februar 2016 og i hvert fald senest den 22. februar 2016 have indhentet oplysninger om den sagsbehandling, der fandt sted i Udlændingestyrelsen, med henblik på at sikre sig, at administrationen var lovlig. I modsat fald burde han have taget skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør, hvilket ikke skete.

De samme pligter, som er beskrevet i afsnit 12.8.2.2, gjaldt som følge heraf også for Jesper Gori i den følgende periode, og der var også i denne periode forhold, som gav ham en konkret anledning til at reagere med henblik på at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Den 24. februar 2016 godkendte Jesper Goris afdelingschef, Lykke Sørensen, uden forbehold en besvarelse af et folketingssspørgsmål (spørgsmål S 630), hvori ministeren oplyste over for Folketinget bl.a., at ”jeg i sidste uge [har] anmodet Udlændingestyrelsen om at ændre praksis således, at ingen mindreårige asylansøgere fremadrettet kan bo sammen med en ægtefælle eller samlever”, ligesom det fremgik, at de asylansøgere, der ikke allerede var skilt ad, ligeledes ville blive indkvarteret adskilt. Som anført ovenfor blev dette svar sendt til bl.a. Jesper Gori som ”skjult kopimodtager”, og Jesper Gori satte i sagssystemet et ”øjeikon” på svaret som udtryk for, at han havde læst svaret. Jesper Gori har herom forklaret, at han ikke tror, at han brugte meget tid på at nærlæse svaret. Han læste svaret på et tidspunkt, hvor det var blevet godkendt af hans afdelingschef, og der var mange andre sager på hans bord.

Denne besvarelse var egnet til at bekræfte instruksens undtagelsesfrie karakter, hvilket også var således, som den daværende direktør for Udlændingestyrelsen, Henrik Grunnet, ifølge sin forklaring for kommissionen havde opfattet besvarelsen. Det kan i den forbindelse videre lægges til grund, at Jesper Gori ikke reagerede i anledning af besvarelsen, hvilket der tillige havde været anledning til, såfremt han måtte have ment, at indholdet heraf ikke var retvisende.

Udlændingeafdelingen modtog herefter den 4. marts 2016 en henvendelse fra Røde Kors, der drev nogle af de asylcentre, hvor de berørte par var indkvarteret. I henvendelsen var anført bl.a., at de fandt det ”dybt bekymrende, at børnene uden forudgående individuel vurdering af familiens situation, skal adskilles fra den ene af deres forældre”. Henvendelsen, der således beskrev en operatørs opfattelse af den sagsbehandling, der faktisk fandt sted, var en nærliggende anledning for Jesper Gori til at tage initiativ til at sikre, at det blev undersøgt, om administrationen var lovlig, herunder navnlig om der blev foretaget retligt relevante konkrete og individuelle vurderinger i sagerne.

Jesper Gori har om denne henvendelse forklaret, at de, da de modtog brevet, vidste, at Udlændingestyrelsen foretog en vurdering af omstændighederne i den enkelte sag. Lykke Sørensens reaktion var, at der allerede skete en konkret vurdering, og at Røde Kors ”sparkede en åben dør ind”. Han har endvidere forklaret, at departementet ikke bad om at få en orientering om, hvordan sagerne blev behandlet, og hvilket resultat sagerne fik. Departementet fulgte ikke på noget tidspunkt op på sagerne, og han så heller ikke dette som sin opgave. Han tror ikke, at Udlændingestyrelsen orienterede Koncernøkonomi om resultatet af sagerne. Han spurgte ikke til sagerne og fik ikke oplysning om sagerne. Han har endvidere forklaret, at han tillod sig at forudsætte, at hvis der havde været tale om en absolut ordning, ville der ikke være anledning til, at Udlændingestyrelsen sendte [fem] sager til departementet.

Kommissionen finder, at det forhold, at styrelsen på dette tidspunkt havde forelagt fem sager for departementet, ikke fritog Jesper Gori fra at undersøge, om administrationen var lovlig.

Selvom styrelsens forelæggelse (som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.2.3.1 og 7.3.3.1) peger i retning af, at styrelsen på et tidspunkt foretog en eller anden form for konkret vurdering af oplysningerne i – i hvert fald nogle af – sagerne, finder kommissionen således, at dette ikke med rimelighed kunne give departementet en opfattelse af, at administrationen i de øvrige sager havde været lovlig. På tidspunktet for forelæggelsen havde styrelsen truffet beslutning om adskillelse i hovedparten af sagerne, hvilket departementet, herunder Jesper Gori, var orienteret om. Jesper Gori burde derfor have indset, at styrelsen behandlede de fleste sager i overensstemmelse med pressemeddelelsen, og i hvert fald må det have stået Jesper Gori klart, at der som følge af pressemeddelelsen og departementets kommunikation til styrelsen forelå en nærliggende

risiko for, at styrelsen for de fleste af sagernes vedkommende havde fulgt retningslinjerne i pressemeddelelsen.

Det hører med til denne vurdering, at *Jesper Gori* har forklaret, at han på et tidspunkt blev oplyst om, at Udlændingestyrelsen havde forstået samtalen den 10. februar 2016 mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum således, at styrelsen skulle effektuere undtagelsesfrit. Han tror, at han fik dette at vide ultimo februar eller primo marts 2016. Det var ganske givet Ditte Kruse Dankert, der gav ham denne oplysning. Det, der blev sagt til ham, var: ”Du skal bare vide, at den besked, som vi fik den 10. februar 2016, ikke er det samme, som det, du siger nu”. Som han husker det, gjorde han ikke noget ved oplysningen. Lykke Sørensen og han delte begge opfattelsen af sagsforløbet, nemlig at Udlændingestyrelsens forståelse af, hvad der var sket den 10. februar 2016, var rigtig.

Det fremgår tillige af sagens oplysninger, at Lykke Sørensen – i forbindelse med et møde den 9. marts 2016, hvor departementet skulle forelægge de fem forelagte sager for Inger Støjberg – skrev til Jesper Gori, at han under sine forestående drøftelser med Carsten Madsen, der var kontorchef i Justitsministeriets forvaltningsretskontor, burde få afklaret, om der i en situation som den foreliggende var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, idet det for hende nærmede sig at være en afgørelse. Samme dag svarede Jesper Gori, at det var Carsten Madsens umiddelbare opfattelse bl.a., at der – uanset om der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed eller en afgørelse – kunne og burde tillægges parterne partsrettigheder (partshøring mv.). Der er ikke oplysninger om, at Jesper Gori tog initiativer til at sikre, at der blev rettet henvendelse til Udlændingestyrelsen eller blev foranstaltet yderligere undersøgelser af disse spørgsmål, hvilket burde være sket.

Der er således i perioden flere eksempler på, at Jesper Gori – selvom der var anledning hertil – ikke tog initiativ til at sikre, at der skete en lovlig administration i Udlændingestyrelsen.

Det må dog lægges til grund, at Jesper Gori fra et tidspunkt omkring den 3. marts 2016 – i hvert fald til dels foranlediget af forelæggelsen af de fem sager – gjorde visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Det fremgår således af sagens oplysninger, at Udlændingeafdelingen var involveret i drøftelser i departementet i forbindelse med en anmodning fra Statsministeriet om et bidrag til en forespørgselsdebat om værdier den 4. marts 2016. Jesper Gori var i denne forbindelse først med til at udarbejde det svar, der den 26. februar 2016 blev sendt til Statsministeriet, og som indeholdt en beskrivelse af en undtagelsesfri ordning. Efter henvendelse fra Tanja Franck [Statsministeriet], der forespurgte, om det anførte var helt fyldestgørende, blev der den 3. marts 2016 sendt et ændret beredskab til Statsministeriet, hvoraf fremgik bl.a., at Udlændingestyrelsen var i færd med at ”omsætte den generelle instruks i retningslinjer, der skal anvendes i de konkrete sager”, og at det ikke kunne udelukkes, at adskillelse i helt særlige tilfælde kunne være i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og FN’s Børnekonvention, samt at retningslinjerne skulle tage højde for sådanne helt særlige tilfælde.

Det må således lægges til grund, at Udlændingeafdelingen og Jesper Gori på dette tidspunkt bidrog til at få ministeren til – i hvert fald over for Statsministeriet – at opbløde sine tilkendegivelser, således at der regeringsinternt blev omtalt en mulighed for undtagelser. Resultatet af disse drøftelser ses dog ikke samtidig at være blevet meddelt Udlændingestyrelsen, hvilket burde være sket. Baggrunden herfor kan dog – som beskrevet i kapitel 7, afsnit 7.3.3.1 – være, at Inger Støjberg også efterfølgende helt frem til samråd Z også internt i departementet fastholdt, at hun ville have en helt undtagelsesfri ordning.

Den 8. marts 2016 var der – som opfølgning på styrelsens forelæggelse af de fem sager – et møde mellem departementet og styrelsen, hvor Lykke Sørensen og Jesper Gori deltog. Det må lægges til grund, at Lykke Sørensen og Jesper Gori på dette møde tilkendegav, at det var deres holdning, at der var nogle af de fem par, der ikke skulle adskilles, men at sagerne i øvrigt skulle forelægges for Uffe Toudal Pedersen og Inger Støjberg. *Kristina Rosado* har således forklaret bl.a., at Jesper Gori og Lykke Sørensen på et møde formentlig den 8. marts 2016 sagde, at ”de stod med det ene ben i Statsministeriet, hvis ministeren ikke ville acceptere undtagelser”. Styrelsen modtog dog hverken på dette tidspunkt eller senere en formel tilbagemelding fra departementet vedrørende de fem sager.

Det kan ligeledes lægges til grund, at Jesper Gori i drøftelserne med Udlændingestyrelsen om forelæggelsen af fem sager for departementet erklærede sig indforstået med, at Udlændingestyrelsen foreløbig undlod adskillelse i

disse sager. *Ditte Kruse Dankert* har forklaret, at hun havde en snak med Jesper Gori om, at Udlændingestyrelsen ville forelægge nogle sager. Hun sagde til ham, at de havde fundet fem sager, som de ønskede, at departementet så på. Jesper Gori sagde, at dette var "fint". Af et telenotat udarbejdet af Ditte Kruse Dankert fremgår det i overensstemmelse hermed, at hun den 9. marts 2016 havde talt med Jesper Gori, der havde oplyst, at "styrelsen fortsat skulle afvente UIBM's stillingtagen til de fem sager, dvs. adskillelse skulle ikke ske på nuværende tidspunkt".

I forbindelse med styrelsens forelæggelse af de fem sager for departementet var der endvidere et møde den 9. marts 2016, hvor sagerne blev forelagt for Inger Støjberg. Der er en lille uenighed om, hvad der præcist passede på mødet med Inger Støjberg den 9. marts 2016, men ifølge Jesper Gori forklaring, der står som den på dette punkt mest sikre og troværdige, gav Inger Støjberg på mødet på ny udtryk for, at hun ønskede en undtagelsesfri ordning, ligesom hun og Mark Thorsen gav udtryk for, at det i hvert fald ikke var oplysninger som de foreliggende, der kunne føre til, at parrene ikke kunne adskilles. *Jesper Gori* har forklaret, at han – da ministeren gav udtryk for, at hun stadig ønskede en undtagelsesfri ordning – havde lært Lykke Sørensens sætning om, at "uanset hvad du siger, kan du ikke instruere myndighederne i at træffe ulovlige afgørelser". Efter mødet sendte Jesper Gori en mail til Lykke Sørensen, der ikke havde deltaget i mødet. I mailen nævnte Jesper Gori bl.a., at han samme dag havde deltaget i "et lidt stormfuldt møde" med ministeren, hvor "både jeg og Uffe måtte fastholde, at myndighederne ikke kan handle ulovligt på instruktion".

Forud for samråd Z den 15. marts 2016 deltog Jesper Gori endvidere i udarbejdelsen af ministerens talepapir og beredskab, der indeholdt en – snæver – omtale af undtagelsesmuligheder. *Jesper Gori* har herom forklaret, at det under udarbejdelsen af talen var absolut afgørende for dem, at der ikke alene blev henvist til "kongebrevseksemplet" i beskrivelsen af undtagelsesmulighederne, men at de særlige grunde kunne omfatte andet og mere end kongebrevssituationen. Herudover kan det om forløbet op til samrådet lægges til grund, at der dagen inden samrådet var et formøde med Inger Støjberg. Der er enighed om, at der på mødet var en diskussion om, hvorvidt Inger Støjberg i samrådstalen skulle give udtryk for, at der kunne være andre undtagelser til ordningen end "kongebrevseksemplet". Der er blandt dem, der har afgivet forklaring om mødet, ikke nogen ensartet beskrivelse af, om diskussionen

herom var ophedet og om den nærmere ordveksling. Af de forklaringer, der er afgivet herom, forekommer forklaringen fra Jesper Gori dog mest troværdig, og man kan se af en mail fra juni 2017 fra Ditte Kruse Dankert, at Jesper Gori på et tidspunkt, der ligger forud for afhøringen i kommissionen, har delt sin oplevelse af mødet med Ditte Kruse Dankert. Ifølge Jesper Goris forklaring om mødet ønskede Inger Støjberg slet ikke undtagelser nævnt i talen, og hvis undtagelserne skulle nævnes, skulle det alene være kongebrevseksemplet. Jesper Gori har endvidere forklaret, at der desuden var en diskussion om, hvorvidt ordet "for eksempel" skulle nævnes, og at Uffe Toudal Pedersen på et tidspunkt sagde: "Nu bliver det alvor det her. Enten står der "for eksempel" i talepapiret, ellers skal vi to have en snak på dit kontor, inden jeg ringer over til Statsministeriet".

Det må lægges til grund, at det var de nævnte drøftelser med Inger Støjberg og hendes udtalelser under samrådet den 15. marts 2016, der førte til, at Jesper Gori den 18. marts 2016 sendte en mail til styrelsen med en beskrivelse af, at styrelsen "herefter" skulle træffe bestemmelse om indkvarteringen af mindreårige asylansøgere i overensstemmelse med ministerens generelle instruktion, men i de tilfælde, hvor behandlingen af konkrete sager rejste spørgsmål om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, skulle disse spørgsmål afklares, og indkvarteringen ske på en sådan måde, at det ikke var i strid med disse forpligtelser eller dansk ret i øvrigt. Af mailen fremgik tillige, at styrelsen skulle udarbejde et udkast til retningslinjer, ligesom mailen var vedhæftet ministerens talepapir til samråd Z samt de Q&A's, der var udarbejdet til brug for samrådet. I det vedhæftede Q&A var anført eksempler på de "helt særlige grunde", der kunne føre til, at et par ikke skulle adskilles. I beredskabet var det omtalt som "ekstreme tilfælde".

Hverken drøftelserne med styrelsen i begyndelsen af marts 2016 eller Jesper Goris mail af 18. marts 2016 til styrelsen gav imidlertid anledning til, at de sager, hvor der allerede var sket adskillelse, blev genbesøgt, og der er ikke oplysninger om, at Udlændingeafdelingen og Jesper Gori tog initiativ hertil. Kommissionen har desuden i kapitel 7, afsnit 7.3.3.2, vurderet, at mailen af 18. marts 2016 for så vidt muliggjorde en administration med undtagelser i overensstemmelse med de forvaltningsretlige og menneskeretlige krav, men at fraværet af anvisninger og retningslinjer for administrationen – og fremhævelsen af ministerens udtalelser under samrådet – gjorde, at mailen ikke var egnet til at fungere som et klart styresignal til styrelsen.

Sammenfattende kan det lægges til grund, at Jesper Gori fra omkring den 3. marts 2016 gjorde visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør, både ved at forsøge at påvirke Inger Støjberg og ved sine tilkendegivelser over for Udlændingestyrelsen; dog på et tidspunkt, hvor der var sket adskillelse eller truffet beslutning om adskillelse i langt de fleste sager. Det må desuden lægges til grund, at det i departementet skyldtes bl.a. Jesper Goris indsats, at Udlændingestyrelsen den 18. marts 2016 modtog en ændret instruks, og at ordningen også efterfølgende udviklede sig. Det må endvidere lægges til grund, at mailen blev udsendt efter, at han forinden havde gjort Inger Støjberg opmærksom på, at myndighederne ikke må handle ulovligt.

Selvom Jesper Goris bestræbelser i denne periode bidrog til, at den klart ulovlige ordning blev ændret, således at der – i hvert fald i princippet – var rum for konkrete og individuelle vurderinger, var de nævnte bestræbelser dog ikke tilstrækkelige til at bringe den ulovlige tilstand til ophør og til, at Jesper Gori opfyldte sine tjenstlige pligter.

For det første tog Jesper Gori ikke initiativ til at kontrollere og sikre, at der var sket en lovlige sagsbehandling i de sager, hvori der allerede var sket adskillelse af parrene, herunder ved at indhente oplysninger fra styrelsen om behandlingen af disse sager, også selvom han havde konkret anledning hertil. Jesper Gori havde konkret anledning hertil i forbindelse med forelæggelsen af de fem sager, herunder på mødet den 8. marts 2016, eller i forbindelse med den samtale med Ditte Kruse Dankert, hvorunder hun oplyste, at styrelsen havde opfattet instruksen som undtagelsesfri.

For det andet burde Jesper Gori – henset til drøftelserne med Justitsministeriet på dette tidspunkt vedrørende bl.a. spørgsmålet om partshøring – i begyndelsen af marts 2016 have taget skridt til yderligere drøftelser om de grundlæggende forvaltningsretlige krav og herunder taget initiativ til, at Udlændingestyrelsen blev orienteret herom. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at departementet, herunder Jesper Gori, den 22. marts 2016 modtog en henvendelse fra Institut for Menneskerettigheder, som satte spørgsmålstejn ved ordningens lovlighed og herunder fremhævede bl.a., at der skulle foretages en konkret vurdering af, om der forelå et beskyttelsesværdigt familieliv, og om der var grundlag for i medfør af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, at gøre indgreb i familielivet ved at adskille parret. Institut for Menneskerettigheder tilkendegav endvidere, at det var instituttets vurdering,

at parterne skulle partshøres forud for beslutningen om adskillelse. Jesper Gori havde på den baggrund en særlig og nærliggende anledning til at have fokus på det retlige grundlag for ordningen og Udlændingestyrelsens sagsbehandling.

Det er samlet kommissionens opfattelse, at Jesper Gori – uanset sine bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør som beskrevet ovenfor – af disse årsager også i denne periode har tilsidesat sine tjenstlige pligter. Efter kommissionens opfattelse må tilsidesættelsen af de samme grunde, som er anført i afsnit 12.8.2.2, tilregnes Jesper Gori som *uagtsom* eller *groft uagtsom*.

Kommissionen vil i afsnit 12.8.2.5 nærmere redegøre for, om der – også sammenholdt med forløbet i øvrigt – er grundlag for at pålægge Jesper Gori et disciplinært ansvar i anledning heraf. Kommissionen vil i den forbindelse inddrage betydningen af de bestræbelser, han gjorde på at bringe den ulovlige tilstand til ophør, og betydningen af, at hans nærmeste leder, Lykke Sørensen, også i denne periode var involveret i sagen og i vidt omfang stod for styringen af de initiativer, der skulle tages.

12.8.2.4. Forløbet efter den 28. april 2016

Om det efterfølgende forløb fremgår det endvidere af sagens oplysninger, jf. herom kapitel 7, afsnit 7.3.4 og 7.4.6, at Udlændingestyrelsen i et brev af 28. april 2016 til ombudsmanden beskrev den herefter gældende ordning således, at alle nytilkomne par, der var omfattet af ordningen, blev adskilt på hvert sit asylcenter ved den første indkvartering, hvilket skete som led i faktisk forvaltningsvirksomhed. Hvis parret i forbindelse med indkvarteringen gav udtryk for, at de ikke var tilfredse med adskillelsen, eller valgte ikke at følge anvisningen, ville Udlændingestyrelsen træffe afgørelse efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. Styrelsen skulle i den forbindelse foretage partshøring. Det anførte beskrev således en undtagelsesfri adskillelse af par i forbindelse med den første indkvartering med mulig efterfølgende konkret sagsbehandling og afgørelse. Det kan om denne ordning lægges til grund, at ordningen ikke var styrelsens ”opfindelse”, men derimod var bestemt af departementet.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.4, har kommissionen fundet, at indkvarteringsordningen, som den så ud i perioden fra den 28. april til den 1. juli 2016, fortsat var ulovlig i lyset af dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Dette skyldes navnlig, at ordningen – på ny – var gjort helt undtagelsesfri, men nu alene i relation til den første indkvartering af

parrene, ligesom det fortsat ikke var en del af ordningen, at der – så vidt muligt – skulle foretages partshøring eller gives begrundelser for adskillelserne i forbindelse med den første indkvartering. Kommissionen finder, at Jesper Gori også i forbindelse med fastlæggelsen af den ordning, der gjaldt fra den 28. april 2016, havde en særlig anledning til at sikre sig, at der blev etableret en lovlig ordning i overensstemmelse med grundlæggende forvaltningsretlige og menneskeretlige krav af materiel og formel karakter.

I forbindelse med Udlændingestyrelsens udtalelse den 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand blev det herudover besluttet, at alle sagerne skulle genoptages, og at alle parrene i denne forbindelse skulle partshøres. Det blev i forbindelse med genoptagelserne desuden besluttet, at de adskilte par skulle forblive adskilt under genoptagelsessagerne. *Lykke Sørensen, Tanja Franck og Lene Linnea Vejrum* har herom forklaret, at de ikke husker overvejelser herom, mens *Jesper Gori* har forklaret, at han vendte og afstemte spørgsmålet med Lykke Sørensen, og at svaret var, at parrene skulle forblive adskilt. *Ditte Kruse Dankert* har forklaret, at departementet var ”med på”, at de enkelte par forblev adskilt under genoptagelsen af deres sager. Efter disse forklaringer lægger kommissionen herefter til grund, at Jesper Gori var involveret i beslutningen om, at de adskilte par fortsat – undtagelsesfrit – skulle forblive adskilt under behandlingen af genoptagelsessagerne.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.4.6, er beslutningen om, at alle par skulle være adskilt under genoptagelsessagerne, i strid med såvel menneskerettens som forvaltningsrettens proportionalitetskrav.

De anførte forhold – uanset at der kan rejses kritik heraf – kan dog efter kommissionens opfattelse ikke begrunde et disciplinært ansvar.

Kommissionen bemærker i forlængelse heraf, at departementet omkring den 1. juli 2016 på ny ændrede instruksen, således at heller ikke den første indkvartering var undtagelsesfri, ligesom der blev beskrevet visse interne retningslinjer for den vurdering, styrelsen skulle foretage. Først den 12. december 2016 forelå der egentlige, tydelige retningslinjer. Om kommissionens bemærkninger hertil henvises til kapitel 7, afsnit 7.3.5, idet det her blot skal fremhæves, at sådanne retningslinjer burde have foreligget langt tidligere, herunder – af hensyn til forudsigeligheden for de berørte par – i et offentligt tilgængeligt format.

12.8.2.5. Sammenfattende og konkluderende om Jesper Gori's pligter og reaktioner efter praksisændringen

Kommissionen finder, at der for Jesper Gori – som kontorchef i Udlændingeafdelingen – indtrådte en handlepligt i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen den 10. februar 2016. Han burde i den forbindelse have advaret og sagt klart fra over for Lykke Sørensen og have søgt at forhindre, at den klart ulovlige beslutning, som var udtrykt i pressemeddelelsen af 10. februar 2016, blev efterlevet.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at Jesper Gori også i forløbet efter den 10. februar 2016 burde have taget yderligere skridt for at sikre sig, at administrationen var lovlig, herunder ved bl.a. på mødet den 22. februar 2016 – eller på mødet den 8. marts 2016 – med Udlændingestyrelsen at have stillet spørgsmål til den sagsbehandling, der havde fundet sted, og have taget de fornødne skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Også i tiden herefter var der en række tilfælde, hvor der var en konkret anledning for Jesper Gori til at sikre sig, at administrationen var lovlig, og i modsat fald tage skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Det gjorde sig således gældende i forbindelse med bl.a. den samtale han havde med Ditte Kruse Dankert, hvor denne gav udtryk for, at styrelsen havde modtaget en undtagelsesfri instruks, og i forbindelse med de henvendelser, som bl.a. Jesper Gori modtog fra Røde Kors og Institut for Menneskerettigheder, ligesom det var tilfældet, da Jesper Gori selv allerede i den første halvdel af marts 2016 var involveret i overvejelser om, hvorvidt der var tale om afgørelsesvirksomhed.

Den handlepligt, der påhvilede Jesper Gori, følger både af pligten til at gribe ind over for en klart ulovlig beslutning, der er truffet af en minister, og pligten til – som led i det departementale tilsyn – at sikre en lovlig administration på et område, som Jesper Gori særligt havde været involveret i, og hvor der var en nærliggende risiko for, at der blev handlet i strid med gældende ret.

Det er på ovennævnte baggrund kommissionens opfattelse, at Jesper Gori har tilsidesat sine tjenstlige pligter. Kommissionen har endvidere fundet, at forseelserne kan tilregnes Jesper Gori som *uagtsomme* eller *groft uagtsomme*.

Det kan endvidere bebrejdes Jesper Gori – uden at dette dog nødvendigvis kan kvalificeres som en tjensteforseelse – at der først meget sent i forløbet blev udarbejdet klare, tilgængelige og forudsigelige retningslinjer for ordningen,

og *at* han i forbindelse med genoptagelsessagerne deltog i beslutningen om, at alle parrene skulle forblive adskilt under genoptagelsesprocessen.

Kommissionen bemærker, at der ved en ansvarsvurdering af Jesper Gori må ses på det samlede forløb i forbindelse med praksisændringen, således at de tiltag, som Jesper Gori foretog, må indgå i formildende retning med betydelig vægt.

Det må således tillægges betydelig vægt ved vurderingen, at Jesper Gori i forbindelse med praksisændringen advarede bl.a. Inger Støjberg om, at en undtagelsesfri ordning var ulovlig, og at Jesper Gori gjorde bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør, idet han både den 9. marts 2016 og under forberedelsen af samrådet den 15. marts 2016 over for Inger Støjberg fastholdt, at en ordning skulle indeholde mulighed for undtagelser. Det må endvidere tillægges betydelig vægt, at det var Jesper Gori, der den 18. marts 2016 sendte en mail til Udlændingestyrelsen med en beskrivelse af den ordning, der "herefter" gjaldt, og som i princippet indeholdt mulighed for undtagelser. Tilsvarende kan det lægges til grund, at Jesper Gori allerede før den 18. marts 2016 over for Udlændingestyrelsen havde tilkendegivet, at departementet var indforstået med, at Udlændingestyrelsen foreløbig undlod adskillelse i de fem sager, som Udlændingestyrelsen havde forelagt for departementet, ligesom han i begyndelsen af marts 2016 over for Udlændingestyrelsen gav udtryk for, at en ordning efter hans opfattelse skulle indeholde mulighed for undtagelser. Det må således lægges til grund, at det i departementet skyldtes bl.a. Jesper Goris indsats, at Udlændingestyrelsen den 18. marts 2016 modtog ændrede retningslinjer, og at ordningen også herefter udviklede sig.

Det er dog i den forbindelse vigtigt at fremhæve, at embedsværkets pligter i en situation som den foreliggende ikke er opfyldt ved alene på "de indre linjer" eller "i kulissen" at forsøge over tid at få bragt en ulovlig tilstand til ophør. De handlinger, der foretages, bør i almindelighed ske på en måde, hvor den overordnede, der er ansvarlig for den ulovlige beslutning, gøres bekendt med bl.a. de tiltag, der foretages for at lovliggøre tilstanden.

I formildende retning kan kommissionen desuden pege på, at Jesper Gori i den relevante periode var under et betydeligt arbejdspress. Hertil kommer, at Jesper Gori var bortrejst på ferie i en uge i midten af februar 2016. Desuden må det tillægges betydelig vægt, at Lykke Sørensen som hans overordnede var

fuldt ud bekendt med omstændighederne i sagen, og at de tiltag, Jesper Gori foretog, skete efter drøftelse med Lykke Sørensen, der som afdelingschef i vidt omfang stod for de initiativer, situationen gav anledning til. Endelig må det tillægges betydning, at Lykke Sørensen undervejs i forløbet betryggede ham i bl.a., at de havde gjort det fornødne for at sikre en lovlig administration.

Om Jesper Goris tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter herefter må anses at være af en sådan grovhed, at der er grundlag for et disciplinært ansvar, beror på en vurdering, hvori indgår et betydeligt skøn. Der er som nævnt i afsnit 12.3 ikke nogen klar skillelinje mellem – på den ene side – forhold, der findes kritisable, men ikke i en sådan grad, at der er grundlag for at søge et retligt ansvar gennemført, og – på den anden side – fejl eller forsømmelser af en så alvorlig karakter, at et retligt ansvar kan komme på tale.

Efter en samlet vurdering heraf, hvorunder det navnlig er indgået, at Jesper Gori flere gange i forløbet advarede og fastholdt over for Inger Støjberg, at ordningen ikke måtte være undtagelsesfri, at han gjorde visse bestræbelser på at få lovliggjort tilstanden, og at hans overordnede, Lykke Sørensen, havde samme kendskab til sagen og i vidt omfang stod for de initiativer, som situationen gav anledning til, finder kommissionen, at Jesper Goris tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter i forlængelse af praksisændringen næppe er af en sådan grovhed, at der er et fuldt tilstrækkeligt grundlag for, at det offentlige søger Jesper Gori draget til ansvar.

Kommissionen henviser i øvrigt til de konkluderende bemærkninger i afsnit 12.8.5.

12.8.3. Oplysningen af Folketinget

Som det fremgår af kapitel 11, afsnit 11.1.5, er offentligt ansatte underlagt et almindeligt princip om sandhedspflicht, ligesom det er en almindelig regel, at embedsværket heller ikke må medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende. Pligten til at rådgive korrekt indebærer også, at embedsværket ikke må give ministeren "gode idéer" til retsbrud.

I kapitel 11, afsnit 11.6.1. er der nærmere redegjort for, at en embedsmand kan pådrage sig ansvar i forbindelse med en ministers afgivelse af urigtige oplysninger mv. til Folketinget. Ansvar kan pådrages på principielt to forskel-

lige måder. For det første kan det ske ved, at embedsmanden deltager aktivt i konstruktionen af den urigtige eller vildledende oplysning. I et sådant tilfælde er der ingen tvivl om, at der foreligger et ansvarsgrundlag. For det andet kan det ske ved, at embedsmanden ikke har udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre en ministers afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget.

Når det gælder embedsværkets tjenstlige retsstilling i relation til ministres afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget, sondres der mellem tilfælde, hvor det er klart, at en ministers oplysninger til Folketinget er urigtige eller vildledende eller indebærer fortielse af oplysninger af væsentlig betydning, og tilfælde, hvor det ikke er helt klart, om ministerens oplysninger er urigtige eller vildledende mv., men hvor der dog er en stærk begrundelse for at mene, at dette er tilfældet. For nærmere herom henvises til kapitel 11, afsnit 11.6.1.

Om forholdet mellem embedsværkets sandhedspligt og spørgsmålet om selvinkriminering henvises desuden til kapitel 11, afsnit 11.6.2.

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.6, udtalt, at der i anledning af sagen blev givet Folketinget en række oplysninger, som efter kommissionens opfattelse er urigtige eller vildledende i forhold til det hændelsesforløb, som kommissionen har lagt til grund.

12.8.3.1. Oplysninger om administrationen af ordningen

Kommissionen har fundet, jf. kapitel 7, afsnit 7.6, at Folketinget i en række tilfælde fik en urigtig beskrivelse af den administration, der i Udlændingestyrelsen fandt sted på baggrund af instruksens; navnlig for så vidt angår administrationen i februar og begyndelsen af marts 2016, der er den periode, hvor størstedelen af parrene blev adskilt.

Oplysningen om, at Udlændingestyrelsen hele tiden havde administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, hidrørte fra Udlændingestyrelsen, herunder i udtalelsen af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand, og blev flere gange gentaget af Udlændingestyrelsen til brug for besvarelsen af folketingsspørgsmål (herunder besvarelsen af spørgsmål nr. 809 den 21. juni 2017).

På tidspunktet for besvarelsen til Folketinget i 2017 kendte Jesper Gori ikke blot til indholdet af pressemeddelelsen, der var sendt til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, men også til Lene Linnea Vejrum's oplysning om, at styrelsen var blevet mundtligt instrueret om at effektuere i overensstemmelse med pressemeddelelsen, jf. telefonnotatet af 31. marts 2016. Jesper Gori måtte således indse, at der var en nærliggende risiko for, at instruksen var blevet efterlevet, og han havde som ovenfor anført ikke selv undervejs i forløbet taget nogen skridt til at afklare, om Udlændingestyrelsens administration var lovlig.

Kommissionen finder dog, at der ikke er et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at fastslå, at Jesper Gori i 2017 faktisk var klar over Udlændingestyrelsens administration, herunder at styrelsen ikke havde foretaget nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger. Kommissionen finder herefter, at det ikke med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at Jesper Gori var klar over, at udtalelsen om, at Udlændingestyrelsen hele tiden havde administreret indkvarteringsordningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, var urigtig og vildledende.

På denne baggrund finder kommissionen ikke grundlag for at udtale kritik af Jesper Gori i anledning af de folketingsbesvarelser, der indeholdt en urigtig eller vildledende beskrivelse af den administration, der havde fundet sted i Udlændingestyrelsen.

Det bemærkes, at spørgsmålet om Jesper Goris eventuelle kendskab til den administration, der fandt sted i Udlændingestyrelsen i februar og marts 2016, ikke bør forveksles med den problemstilling, der er beskrevet i afsnit 12.8.2.1 og 12.8.2.2, hvor kommissionen udtaler bl.a., at Jesper Gori burde have indset, at Udlændingestyrelsen faktisk igangsatte en administration i overensstemmelse med pressemeddelelsen, eller i det mindste, at der var en nærliggende risiko herfor, og at der henset til forløbet forud for udsendelsen af pressemeddelelsen var en særlig anledning for Jesper Gori til at holde sig orienteret om sagen.

12.8.3.2. Beskrivelsen af den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen

For så vidt angår beskrivelsen af den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, har kommissionen fundet, at Inger Støjberg under samråd AT og AU den 1. juni 2017 fremkom med en række udtalelser,

som efter kommissionens opfattelse samlet set tegnede et urigtigt billede af forløbet den 10. februar 2016. Det blev således oplyst under dette samråd, at pressemeddelelsen alene udtrykte ministerens politiske tilkendegivelse, at pressemeddelelsen imidlertid fik karakter af en instruks, fordi der ikke i umiddelbar forlængelse af pressemeddelelsen blev sendt en egentlig skriftlig instruks til Udlændingestyrelsen med en beskrivelse af undtagelsesmulighederne, og at det var en forudsætning for indkvarteringsordningen, at de internationale forpligtelser skulle overholdes, herunder med mulighed for undtagelser under særlige omstændigheder. Herudover udtalte ministeren under samrådet bl.a., at det på den dag, hvor pressemeddelelsen blev sendt ud, mundtligt blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen, at der kunne være tilfælde, hvor parrene ikke skulle adskilles. Under samrådet blev det derimod ikke oplyst bl.a., at Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 mundtligt fik at vide, at der skulle administreres i overensstemmelse med pressemeddelelsen (dette blev senere oplyst til Folketinget i svaret af 21. juni 2017 på udvalgs spørgsmål nr. 904).

Disse udtalelser under samrådet var samlet set urigtige og vildledende, idet udtalelserne gav et andet indtryk af den instruks, der endeligt blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen, end tilfældet var. Udtalelserne var således egnede til at give det indtryk, at den ordning, der fremgik af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, ikke var absolut, men indeholdt mulighed for undtagelser, og at dette blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen ligeledes den 10. februar 2016.

Den beskrivelse af ordningen, som blev givet under samrådet, fremgik af talepapiret og beredskaberne, som Jesper Gori var med til at udarbejde.

Den urigtige og vildledende beskrivelse af disse forhold blev senere gentaget i flere folketingsbesvarelser og efterfølgende samråd, hvor det blev nævnt bl.a., at Inger Støjberg med pressemeddelelsen tog initiativ til at vende den

tidligere praksis ”på hovedet”, således at ”udgangspunktet” var, at parrene skulle adskilles.¹⁸

Kommissionen finder, at Jesper Gori – på tidspunktet for samråd AT og AU og ved den senere besvarelse af de stillede spørgsmål – må have været klar over, at oplysningerne til Folketinget om den ordning, der blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen, var urigtige og vildledende. På dette tidspunkt (i juni 2017) var Jesper Gori ifølge sin egen forklaring klar over, at styrelsen havde forstået samtalen mellem Lene Linnea Vejrum og Line Skytte Mørk Hansen den 10. februar 2016 således, at styrelsen skulle effektuere undtagelsesfrit. *Jesper Gori* har videre forklaret, at han tror, at han fik dette at vide ultimo februar eller primo marts 2016.

Som det fremgår af kapitel 11, afsnit 11.6.1, har en embedsmand – i tilfælde, hvor det er klart, at en ministers oplysninger til Folketinget er urigtige eller vildledende eller indebærer fortielse af oplysninger af væsentlig betydning – pligt til at advare ministeren, ligesom embedsmanden har ret og pligt til at nægte at tage del i (”sige fra”) den videre ekspedition af oplysningerne.

Efter kommissionens opfattelse burde Jesper Gori ikke selv have deltaget i udformningen af de urigtige eller vildledende oplysninger. Herudover burde han i øvrigt utvetydigt – herunder på en bevissikker måde – have advaret Lykke Sørensen om, at oplysningerne var urigtige eller vildledende. Dette gælder også, selv om Jesper Gori med rette kunne formode, at både Lykke Sørensen, Uffe Toudal Pedersen og Inger Støjberg allerede var bekendt hermed.

Der ses i relation til Jesper Gori ikke at være selvinkrimineringshensyn, der i denne sammenhæng kan begrunde ansvarsfrihed.

Kommissionen finder det herefter kritisabelt, at Jesper Gori enten deltog i udformningen af de urigtige oplysninger, eller at han ikke udfoldede tilstræk-

18 Der kan i den forbindelse henvises til bl.a. besvarelsen af 21. juni 2017 af udvalgsspørgsmål nr. 807, jf. herom beretningens kapitel 7, afsnit 7.6.4, besvarelsen af 21. juni 2017 af udvalgsspørgsmål nr. 810 og nr. 865, jf. kapitel 7, afsnit 7.6.6, udtalelserne under samråd AW-AZ den 23. juni 2017, jf. kapitel 7, afsnit 7.6.8, besvarelsen af 9. oktober 2017 af udvalgsspørgsmål nr. 951, 955, 989, 990, 991, 1046 og 1052, jf. herom for så vidt angår spørgsmål 951, 955, 991 og 1052 kapitel 7, afsnit 7.6.9, udtalelserne under samråd A og B den 11. oktober 2017, jf. herom kapitel 7, afsnit 7.6.11, og udtalelserne under samråd Q, R og U den 1. marts 2019 om bl.a., at pressemeddelelsen vendte praksis ”på hovedet”. De omhandlede besvarelser og talepapirerne til de nævnte samråd var godkendt af bl.a. Jesper Gori.

kelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger til Folketinget. Uanset at Jesper Gori formentlig har befundet sig i en meget vanskelig situation – idet han må have været klar over, at en retvisende og fyldestgørende beskrivelse af hændelsesforløbet potentielt ville kunne rejse spørgsmål om et ministeransvar efter ministeransvarlighedsloven – er det ikke embedsværkets opgave at forsyne ministeren med et ”forsvar”, som giver et vildledende indtryk af, hvad der er foregået, eller finde på svar, der giver et fordrejet billede af virkeligheden, uden at det kan opdages, f.eks. ved at udfærdige et svar, der isoleret set er korrekt, men som i realiteten giver modtageren et forkert indtryk af det passerede. Det er således en helt central rolle for embedsværket at sikre, at Folketinget får retvisende og fyldestgørende oplysninger, og at Folketingets mulighed for at føre kontrol med ministeren således ikke vanskeliggøres eller umuliggøres. Der henvises i den forbindelse til kommissionens generelle bemærkninger i kapitel 11, afsnit 11.4.3 og 11.6.

Forholdet, der må tilregnes Jesper Gori som *groft uagtsomt*, er af en sådan karakter og grovhed, at der efter kommissionens opfattelse vil være grundlag for et disciplinært ansvar. Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.8.5.

12.8.3.3. Udtalelserne om, at fire piger var blevet ”reddet”

Inger Støjberg udtalte i sin samrådstale under samråd AT og AU den 1. juni 2017, at kvinden i fire af de sager, hvor styrelsen havde skilt parrene ad, havde valgt at forblive adskilt fra sin mand, ligesom hun under samrådet gentog dette og tilføjede, at det havde formodningen for sig, at de mænd, som pigerne nu valgte at være adskilt fra, kunne være mænd, som de var blevet tvunget til at være sammen med. Endelig tilføjede hun, at ”vi” havde reddet fire piger fra at bo sammen med en mand, de ikke ønskede at bo sammen med. Som anført i beretningens kapitel 7, afsnit 7.6.3.3, var oplysningen om de fire kvinder ukorrekt, ligesom den blev givet i en sammenhæng, hvor den tillige var vildledende. I samrådstalen, som Jesper Gori var med til at udarbejde, var det blot anført, at ”den unge kvinde i 4 af de sager, hvor styrelsen har skilt parrene ad, [har] bag efter selv valgt at forblive adskilt fra sin mand.” Efter det oplyste stammede den neutrale oplysning, der var anført i talen, fra ombudsmandens redegørelse.

Under samråd AW-AZ den 23. juni 2017 gentog Inger Støjberg, at ”man” havde reddet fire piger.

Om denne udtalelse fremgår det af sagens oplysninger, at der forud for samrådet var udarbejdet beredskaber til Inger Støjberg, herunder et udkast til Q&A, der havde været i høring hos Udlændingestyrelsen. Af dette udkast fremgår bl.a., at der som mulig besvarelse af spørgsmål vedrørende fire sager, hvor adskilt indkvartering skulle være sket efter ønske fra de pågældende selv, blev foreslået bl.a. følgende besvarelse:

”...

– Derfor står jeg fuldt og helt ved, at min instruks har bidraget til, at pigen i 4 sager har valgt at blive adskilt fra sin mand.

...”

Ditte Kruse Dankert skrev som en kommentar hertil:

”Der foreligger ikke i US oplysninger om, hvorvidt der er en sammenhæng mellem indkvarteringsinstruksen og pigernes ønske om separat indkvartering.”

Denne kommentar sendte Ditte Kruse Dankert til Jesper Gori i en mail den 22. juni 2017, dvs. dagen inden samrådet, sammen med en række øvrige kommentarer til udkastet til beredskaber.

Selvom det på dette tidspunkt ikke nødvendigvis var helt klart for Jesper Gori, at oplysningen om, at instruksen havde bidraget til, at de fire piger havde valgt at blive adskilt fra deres mand, var urigtig, var der dog en nærliggende risiko for, at dette kunne være tilfældet.

Uanset at Jesper Gori formentlig har været under et betydeligt arbejdspress op til samrådet, finder kommissionen det kritisabelt, at Jesper Gori ikke tog skridt til enten at undersøge forholdet nærmere eller at forhindre, at oplysningen blev gentaget over for Folketinget. Henset til Ditte Kruse Dankerts kommentarer måtte Jesper Gori således have indset, at der ikke var faktisk grundlag for at sige noget om sammenhængen mellem instruksen og fire pigers ønske om at blive adskilt fra deres mand, og at der var en nærliggende risiko for, at udtalelsen ikke var korrekt.

Forholdet, der må tilregnes Jesper Gori som *groft uagtsomt*, og som angår sandhedspligten over for Folketinget i et spørgsmål af potentiel væsentlig

betydning for Folketingets bedømmelse af en væsentlig sag, har en sådan karakter og grovhed, at der efter kommissionens opfattelse vil være grundlag for et disciplinært ansvar. Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.8.5.

12.8.3.4. Udtalelserne under samrådet AW-AZ om partshøring under den tidligere regering

Under samråd AW-AZ den 23. juni 2017 oplyste Inger Støjberg gentagne gange, at der heller ikke forud for den 10. februar 2016 var blevet foretaget partshøring. Oplysningen blev senere korrigeret i forbindelse med besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 953 den 9. oktober 2017.

Jesper Gori har forklaret, at beredskabet om, at der heller ikke var foretaget partshøring under den tidligere regering, beroede på hans misforståelse af, at der også tidligere måtte have været sager, hvor der var sket adskillelse af par, fordi den ene var mindreårig. Han havde misforstået sammenhængen, og oplysningen blev efterfølgende korrigeret. Misforståelsen opstod, fordi han havde læst Udlændingestyrelsens bidrag til svaret til Folketingets Ombudsmand og til et folketings svar som udtryk for, at der også tidligere havde været tilfælde, hvor man adskilte par. Når Udlændingestyrelsen oplyste, at der ikke tidligere var sket partshøring, tog han dette som udtryk for, at der ikke tidligere var sket partshøring, når par var blevet adskilt. Han spurgte ikke konkret Udlændingestyrelsen om, hvorvidt der tidligere havde været sager, hvor par var blevet adskilt, og han var ikke klar over, at den manglende partshøring var udtryk for, at der ikke tidligere var sket adskillelse. Adspurgt, hvorfor svaret ikke blev korrigeret over for Folketinget før den 9. oktober 2017, har han forklaret, at spørgsmålet om partshøring fyldte en del efter samrådet, og der blev brugt tid på, hvordan man kunne formulere en skrivelse om de retlige rammer. Den dag, hvor han gik på sommerferie, havde han en snak med Ditte Kruse Dankert, der sagde, at der ikke tidligere var sket adskillelser, men at kommunens støtteforanstaltninger muligvis havde kunnet føre til, at der var sket adskillelse som led i en støtteforanstaltning. Ditte Kruse Dankert vidste ikke, om kommunen i denne forbindelse foretog partshøring, og departementet bad herefter Udlændingestyrelsen om at undersøge dette spørgsmål.

Kommissionen finder, at den urigtige oplysning burde være blevet korrigeret på et tidligere tidspunkt over for Folketinget, ligesom det – i sagens natur – var uheldigt og uhensigtsmæssigt, at Folketinget modtog en urigtig oplysning, som

tilsyneladende kunne være undgået ved, at departementet havde indhentet supplerende oplysninger hos Udlændingestyrelsen. Samlet set finder kommissionen dog, at dette forhold ikke er af en sådan karakter og grovhed, at det kan give anledning til at udtale kritik på en måde, der har betydning for ansvarsvurderingen af Jesper Goris forhold.

12.8.3.5. Den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 (Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016)

Ved besvarelsen den 21. juni 2017 af udvalgsspørgsmål nr. 856 blev det oplyst fra Udlændingestyrelsen, at der i styrelsen hverken var nedskrevet referat eller forelå andre oplysninger fra koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, ligesom ingen af Udlændingestyrelsens daværende ansatte var bekendt med det nærmere indhold af drøftelserne på mødet.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.6.7, har kommissionen lagt til grund, at Udlændingestyrelsen den 22. juni 2017 blev opmærksom på Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45, hvor koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 er omtalt. Der blev på den baggrund den 22. juni 2017 sendt en supplerende besvarelse til Folketinget, hvori departementet oplyste, at styrelsen samme dag var blevet opmærksom på en intern mail. Det hedder i styrelsens udtalelse til brug for den supplerende besvarelse endvidere:

”... Af mailen, som er svar på en intern mail om varsling af pressemeddelelsen af 10. februar 2016, fremgår kort, at spørgsmålet om indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevende blev drøftet på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Mailen indeholder ikke oplysninger om, hvad det nærmere indhold af disse drøftelser var.”

Det fremgår af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 (med emnet ”Re: Støjberg: INGEN barnebrude må bo med ægtefælle”), at:

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

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.6.7 videre udtalt, at uanset hvilken betydning man kan tillægge Henrik Grunnets mail, så indeholder den i hvert

fald oplysning om, at Henrik Grunnet efter mødet havde forstået det sådan, at der ikke var tvivl om Inger Støjbergs indstilling til spørgsmålet om indkvartering af "barnebrude". Mailen indeholdt således oplysning om "det nærmere indhold" af drøftelserne på koncerndirektionsmødet. Mailen skal ses i sammenhæng med, at ministeriet tidligere over for ombudsmanden havde anført bl.a., 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 "[d]ette blev således bl.a. drøftet på et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016 (...) hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør deltog". Dette blev ligeledes meddelt Folketinget den 21. juni 2017 ved besvarelsen af spørgsmål nr. 857.

Den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856 var derfor urigtig.

Jesper Gori har forklaret, at han den 22. juni 2017 ikke blev orienteret om mailens indhold. Han ved ikke, om han blev orienteret om, hvem der havde skrevet mailen. Han havde en snak med Jonas From Soelberg, som sagde, at ministeren var meget "nervøs for det her" og var noget nervøs for, hvordan samrådet dagen efter ville forløbe. Jonas From Soelberg sagde, at ministeren var gået hjem "noget nervøs". Hans fornemmelse var, at han ikke skulle have at vide, hvad der stod i mailen. Han opfattede det sådan, at det ifølge Lykke Sørensen var "bedst, at Jesper ikke kendte indholdet", men han tror, at der her er tale om en efterrationalisering fra hans side. Han spurgte ikke om mailens indhold, og det var ret åbenbart, at han ikke skulle have at vide, hvad der stod i mailen.

Kommissionen finder, at sagens oplysninger, herunder de afgivne forklaringer, ikke giver grundlag for at tilsidesætte Jesper Goris forklaring om, at han den 22. juni 2017 ikke kendte til mailens indhold. Som følge heraf er der ikke grundlag for at rejse kritik af Jesper Gori i anledning af den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 den 22. juni 2017.

12.8.4. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.5, om oplysningen af Folketingets Ombudsmand sammenfattende lagt til grund bl.a., at der er dokumenter, som ikke blev givet til ombudsmanden, hvilke dokumenter var åbenbart relevante for ombudsmandens undersøgelse, at udlændingemyndighedernes oplysnin-

ger i sagen til Folketingets Ombudsmand derfor har været utilstrækkelige, *at* der – ud over Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 – imidlertid ikke er sikre holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger for ombudsmanden, og *at* der ikke er holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger om Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 forud for den 22. juni 2017.

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.5, yderligere lagt til grund, at departementet i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand.

12.8.4.1. Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 og brevet af 28. februar 2019 til ombudsmanden

Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse af 7. marts 2019 udtalt, at det var en ”klar fejlsvurdering”, at Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 ikke blev anset for omfattet af pligten til udlevering til ombudsmandsinstitutionen. Kommissionen kan – som det er anført i kapitel 7, afsnit 7.5.2 – tiltræde denne vurdering.

Ved vurderingen har kommissionen lagt vægt på, at departementet ikke med rimelighed kan have været i tvivl om, at oplysninger, der kunne indgå i vurderingen af den retlige kvalifikation af pressemeddelelsen, og oplysninger, der kunne tjene til at belyse indholdet af de mundtlige tilkendegivelser og drøftelser, som fandt sted mellem myndighederne, kunne være relevante for ombudsmandens undersøgelse, ligesom oplysninger om, hvordan tilkendegivelserne blev opfattet af Udlændingestyrelsen, kunne være det. Der henvises i den forbindelse til kommissionens redegørelse i kapitel 7, afsnit 7.5.3.

Som anført i afsnit 12.8.3.5 har kommissionen ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Jesper Goris forklaring om, at han den 22. juni 2017 ikke fik at vide, hvad der stod i Henrik Grunnets mail. Der er derfor heller ikke grundlag for at kritisere, at Jesper Gori ikke tog initiativ til at sikre, at Folketingets Ombudsmand modtog mailen.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.5.2, kan det om mailen fra Henrik Grunnet ligeledes lægges til grund, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i svaret til Folketingets Ombudsmand den 28. februar 2019 – efter at ombudsmanden

var kommet i besiddelse af mailen – afgav ufyldstgørende oplysninger, idet ministeriet her alene anførte, at Udlændingestyrelsen om indholdet af mailen ”ses [...] at have oplyst det, der fremgår af den supplerende besvarelse af 22. juni 2017 af spørgsmål nr. 856”. I svaret var der således ikke taget højde for, at i hvert fald Lykke Sørensen var blevet orienteret om indholdet af mailen.

Jesper Gori har herom forklaret, at ministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af svaret overså, at Jonas From Soelberg kunne have været til stede under forløbet. Jonas From Soelberg rakte herefter selv ud og sagde, at departementet efter hans opfattelse godt vidste, hvad der stod i mailen.

I en udtalelse af 1. april 2019 til Folketingets Ombudsmand skete der herefter en berigtigelse, idet det blev anført, at ministeriet sandsynligvis blev orienteret mundtligt om indholdet af mailen den 22. juni 2017. Det blev endvidere beklaget, at ministeriet ikke i sit tidligere svar til ombudsmanden havde oplyst, at ministeriet ikke havde rettet henvendelse til alle relevante tidligere og nuværende medarbejdere med henblik på at undersøge, om ministeriet var blevet orienteret om indholdet af den omtalte mail.

Uanset at det havde været nærliggende for Jesper Gori at rette henvendelse til Jonas From Soelberg inden svaret til Folketingets Ombudsmand – i lyset af Jonas From Soelbergs stilling som kontorchef i Ledelsessekretariatet og den samtale, som Jesper Gori ifølge sin egen forklaring havde haft med Jonas From Soelberg den 22. juni 2017 om, at ministeren var meget ”nervøs for det her” og var noget nervøs for, hvordan samrådet dagen efter ville forløbe – finder kommissionen samlet set ikke i anledning af den urigtige oplysning til Folketingets Ombudsmand grundlag for at udtale en kritik, som har betydning for ansvarsvurderingen af Jesper Goris forhold.

12.8.4.2. Beskrivelsen af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand

I et brev af 14. juli 2016 beskrev departementet forløbet over for ombudsmanden således, at det ”ved udstedelsen af indkvarteringsinstruksen [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”, og 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”.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.5.4, er denne beskrivelse ikke i overensstemmelse med kommissionens bevisresultat vedrørende den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen.

Selv om kommissionen har lagt til grund, at Lykke Sørensen på koncern-direktionsmødet den 10. februar 2016 tilkendegav, at myndighederne skal overholde loven, og at der den 8. marts 2016 ligeledes kom en sådan tilkendegivelse fra Lykke Sørensen og Jesper Gori til Udlændingestyrelsen i forbindelse med drøftelserne af de forelagte sager, er oplysningen over for Folketingets Ombudsmand i det mindste vildledende, idet den giver et andet indtryk af det, der endeligt blev kommunikeret til Udlændingestyrelsen i februar 2016, herunder særligt den 10. februar 2016, end tilfældet var.

På tidspunktet for departementets brev til ombudsmanden havde Jesper Gori – som anført i afsnit 12.8.2.3 – haft en samtale med Ditte Kruse Dankert om, hvordan Udlændingestyrelsen havde opfattet den kommunikation, som Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 havde modtaget fra departementet om indholdet af ordningen.

Jesper Gori kan således ikke have været ubekendt med, at departementets beskrivelse af forløbet over for ombudsmanden var urigtig og vildledende.

Kommissionen finder det kritisabelt, at Jesper Gori enten deltog i udformningen af de urigtige og vildledende oplysninger, eller at han ikke udfoldede tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger til Folketingets Ombudsmand. Forholdet, der må tilregnes Jesper Gori som *groft uagtsomt*, må anses for at have en sådan karakter og grovhed, at det vil kunne begrunde et disciplinært ansvar. Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.8.5.

12.8.5. Konkluderende om Jesper Goris rolle

Det er kommissionens vurdering, at Jesper Gori i flere tilfælde har handlet i strid med de pligter, der gælder for embedsværket.

For så vidt angår den **rådgivning**, som Jesper Gori ydede til sine overordnede, herunder bl.a. Inger Støjberg, forud for udsendelsen af pressemeddelelsen af 10. februar 2016, finder kommissionen, at Jesper Goris overvejelser om det retlige grundlag for ordningen ikke har været tilstrækkelige, og at rådgivningen derfor ikke har været helt fyldestgørende, herunder fordi Inger Støjberg var blevet bibragt den opfattelse, at de omhandlede par kunne adskilles i et videre omfang, end der var retligt og faktisk grundlag for.

Det kan dog samtidig lægges til grund, at Jesper Gori inden pressemeddelelsens udsendelse klart og tydeligt havde advaret bl.a. Inger Støjberg om, at en undtagelsesfri ordning ikke ville være lovlig.

Efter en samlet vurdering heraf finder kommissionen, at der *ikke* er grundlag for at pålægge Jesper Gori et disciplinært ansvar som følge af hans rådgivning af bl.a. Inger Støjberg forud for pressemeddelelsens udsendelse den 10. februar 2016.

Om **ordningens iværksættelse og administration** finder kommissionen, at Jesper Gori burde have advaret, sagt klart fra og have søgt at forhindre, at den ulovlige beslutning, som var udtrykt i pressemeddelelsen af 10. februar 2016, blev efterlevet.

Den handlepligt, der påhvilede Jesper Gori, følger både af pligten til at gribe ind over for en klart ulovlig beslutning, der er truffet af en minister, og pligten til – som led i det departementale tilsyn – at sikre en lovlig administration på et område, som Jesper Gori særligt havde været involveret i, og hvor der var en nærliggende risiko for, at der blev handlet i strid med gældende ret.

Jesper Gori burde således over for Lykke Sørensen tydeligt have tilkendegivet, at han ikke ville medvirke til at iværksætte ordningen, og opfordret Lykke Sørensen til at sige fra over for Uffe Toudal Pedersen og Inger Støjberg. Jesper Gori burde også have indset, at der var særlig anledning til at sikre dokumentation for den rådgivning, der var ydet til Inger Støjberg, f.eks. ved at gentage

rådgivningen skriftligt eller udarbejde et mødereferat, som kunne være sendt til bl.a. Inger Støjberg.

Jesper Gori burde endvidere – som følge af tilsynspligten – have stillet spørgsmål til Udlændingestyrelsens administration og sikret, at der blev udformet retningslinjer for denne. Da han i februar 2016 burde være blevet bekendt med, at Udlændingestyrelsen sagsbehandlede de fleste sager i overensstemmelse med pressemeddelelsen, burde han have taget skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Også i tiden herefter var der en række tilfælde, hvor der var en konkret anledning for Jesper Gori til at sikre sig, at administrationen var lovlige, og i modsat fald tage skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Det gjorde sig således gældende i forbindelse med bl.a. den samtale han havde med Ditte Kruse Dankert, hvor hun gav udtryk for, at styrelsen havde modtaget en undtagelsesfri instruks, og i forbindelse med de henvendelser, som bl.a. Jesper Gori modtog fra Røde Kors og Institut for Menneskerettigheder, ligesom det var tilfældet, da Jesper Gori selv allerede i den første halvdel af marts 2016 var involveret i overvejelser om, hvorvidt der var tale om afgørelsesvirksomhed.

Jesper Gori har derfor forsømt sine pligter ved i alt væsentligt at have forholdt sig passivt i perioden fra 10. februar 2016 til primo marts 2016, hvor størstedelen af parrene blev adskilt, og ved heller ikke i den efterfølgende periode at have gjort fornødne tiltag for at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Jesper Goris tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter må tilregnes ham som uagtsomme eller groft uagtsomme.

Kommissionen bemærker, at der ved en ansvarsvurdering af Jesper Gori må ses på det samlede forløb i forbindelse med praksisændringen, således at de tiltag, som Jesper Gori foretog, må indgå i formildende retning med betydelig vægt.

Det må ved vurderingen således tillægges betydelig vægt, at Jesper Gori i forbindelse med praksisændringen advarede bl.a. Inger Støjberg om, at en undtagelsesfri ordning var ulovlig, og at Jesper Gori gjorde bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør, idet han både den 9. marts 2016 og under forberedelsen af samrådet den 15. marts 2016 over for Inger Støjberg fastholdt, at en ordning skulle indeholde mulighed for undtagelser. Det må endvidere tillægges betydelig vægt, at det var Jesper Gori, der den 18. marts 2016

sendte en mail til Udlændingestyrelsen med en beskrivelse af den ordning, der ”herefter” gjaldt, og som i princippet indeholdt mulighed for undtagelser. Tilsvarende kan det lægges til grund, at Jesper Gori allerede før den 18. marts 2016 over for Udlændingestyrelsen havde tilkendegivet, at departementet var indforstået med, at Udlændingestyrelsen foreløbig undlod adskillelse i de fem sager, som Udlændingestyrelsen havde forelagt for departementet, ligesom han i begyndelsen af marts 2016 over for Udlændingestyrelsen gav udtryk for, at en ordning skulle indeholde mulighed for undtagelser. Det må således lægges til grund, at det i departementet bl.a. skyldtes Jesper Goris indsats, at Udlændingestyrelsen den 18. marts 2016 modtog ændrede retningslinjer, og at ordningen også herefter udviklede sig.

Det er dog i den forbindelse vigtigt at fremhæve, at embedsværkets pligter i en situation som den foreliggende ikke er opfyldt ved alene på ”de indre linjer” eller ”i kulissen” at forsøge over tid at få bragt en ulovlig tilstand til ophør. De handlinger, der foretages, bør i almindelighed ske på en måde, hvor den overordnede, der er ansvarlig for den ulovlige beslutning, gøres bekendt med bl.a. de tiltag, der foretages for at lovliggøre tilstanden.

I formildende retning kan kommissionen desuden pege på, at Jesper Gori i den relevante periode var under et betydeligt arbejdspress. Hertil kommer, at Jesper Gori var bortrejst på ferie i en uge i midten af februar 2016. Desuden må det tillægges betydelig vægt, at Lykke Sørensen som hans overordnede var fuldt ud bekendt med omstændighederne i sagen, og at de tiltag, Jesper Gori foretog, skete efter drøftelse med Lykke Sørensen, der som afdelingschef i vidt omfang stod for de initiativer, situationen gav anledning til. Endelig må det tillægges betydning, at Lykke Sørensen undervejs i forløbet betryggede ham i bl.a., at de havde gjort det fornødne for at sikre en lovlig administration.

Om Jesper Goris tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter herefter må anses at være af en sådan grovhed, at der er grundlag for et disciplinært ansvar, beror på en vurdering, hvori indgår et betydeligt skøn. Der er som nævnt i afsnit 12.3 ikke nogen klar skillelinje mellem – på den ene side – forhold, der findes kritisable, men ikke i en sådan grad, at der er grundlag for at søge et retligt ansvar gennemført, og – på den anden side – fejl eller forsømmelser af en så alvorlig karakter, at et retligt ansvar kan komme på tale.

Efter en samlet vurdering heraf finder kommissionen, at Jesper Goris tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter i anledning af ordningens iværksættelse og administration næppe kan siges at være af en sådan grovhed, at der er et fuldt tilstrækkeligt grundlag for, at det offentlige søger Jesper Gori draget til ansvar.

I denne vurdering har kommissionen lagt vægt på navnlig, at Jesper Gori flere gange i forløbet advarede og fastholdt over for Inger Støjberg, at ordningen ikke måtte være undtagelsesfri, at han gjorde visse bestræbelser på at få lovliggjort tilstanden, og at hans overordnede, Lykke Sørensen, havde samme kendskab til sagen og overordnet stod for de initiativer, som situationen gav anledning til.

Om **oplysningen af Folketinget og Folketingets Ombudsmand** finder kommissionen, at Jesper Gori har tilsidesat sandhedspligten *ved* enten at have deltaget i udformningen af de urigtige oplysninger til Folketinget om indkvarteringsordningen og om, at instruksen havde ”reddet” fire piger, eller ved ikke at have udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger herom til Folketinget, samt *ved* enten at have deltaget i udformningen af den urigtige og vildledende beskrivelse af hændelsesforløbet over for ombudsmanden eller ved ikke at have udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger herom til ombudsmanden.

Jesper Goris tilsidesættelse af sandhedspligten vurderes at være af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Jesper Gori draget til ansvar.

Kommissionen bemærker, at det fremgår af beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen afgivet den 14. november 1995, side 16 ff., at det blev besluttet at begrænse den tjenstlige undersøgelse til embedsværkets handlinger og undladelser i forbindelse med den administrative behandling af sagerne, da der ikke i rigsretssagen mod den involverede minister var blevet rejst tiltale for at have afgivet misvisende, vildledende og/eller urigtige oplysninger til Folketinget.

Det må herefter være op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal ske disciplinærfølgning, at inddrage betydningen af den tid,

der er gået, siden forholdene blev begået, og den eventuelle betydning af de øvrige nævnte forhold.

12.9. Anette Görtz

Anette Görtz var i perioden indtil den 31. marts 2019 kontorchef i Koncernøkonomi i Udlændinge- og Integrationsministeriet. Hun har siden den 1. april 2019 været kontorchef i Koncernstyring og Tilsyn i samme ministerium og er ifølge sagens oplysninger overenskomstansat. Hendes nærmeste overordnede har i hele perioden været afdelingschef Line Skytte Mørk Hansen.

Anette Görtz ses alene at have deltaget sporadisk og perifært i forløbet som underordnet til Line Skytte Mørk Hansen, der må antages at have haft et langt større kendskab til sagens faktiske og juridiske omstændigheder, end Anette Görtz havde.

På den baggrund og som følge af, at hun ikke har haft en sådan selvstændig stilling og indflydelse på de dele af forløbet, der kan give anledning til kritik, er det kommissionens opfattelse, at der *ikke* er grundlag for, at det offentlige søger Anette Görtz draget til ansvar.

12.10. Jonas From Soelberg

Dette afsnit indeholder en redegørelse for de forhold, som giver anledning til bemærkninger vedrørende Jonas From Soelberg, der var kontorchef i Ledelsessekretariatet (i Udlændinge- og Integrationsministeriet) indtil udgangen af februar 2019, hvor han tiltrådte som kontorchef i International rekruttering. Jonas From Soelberg er ifølge sagens oplysninger overenskomstansat.

Redegørelsen bygger på det samlede materiale, der er tilvejebragt ved undersøgelsen, herunder navnlig det forløb, som kommissionen har kunnet lægge til grund i forhold til Jonas From Soelberg, og som er gengivet i kapitel 7. Afsnittet skal læses i sammenhæng med kommissionens vurderinger af det faktiske forløb (kapitel 7).

Jonas From Soelbergs bisidder har afgivet en udtalelse i anledning af kommissionens vurderinger. Udtalelsen er medtaget som bilag 6e senere i dette

bind. Som bilag 7 i dette bind er medtaget kommissionens bemærkninger til udtalelsen.

For så vidt angår forløbet vedrørende tilblivelsen af indkvarteringsordningen og administrationen af denne ses Jonas From Soelberg alene at have deltaget perifert heri som underordnet til Uffe Toudal Pedersen, der må antages at have haft mindst det samme kendskab til sagens faktiske og juridiske omstændigheder, som Jonas From Soelberg havde. På den baggrund og som følge af, at Jonas From Soelberg ikke har haft en sådan selvstændig rolle og indflydelse på de dele af dette forløb, der kan give anledning til kritik, er det kommissionens opfattelse, at han ikke har begået nogen tjenesteforseelser i forbindelse hermed.

Også for så vidt angår oplysningerne til Folketinget og Folketingets Ombudsmand ses Jonas From Soelberg generelt ikke at have haft nogen selvstændig rolle eller indflydelse på de dele af forløbet, der kan give anledning til kritik. Det kan dog lægges til grund, at Jonas From Soelberg den 22. juni 2017 – i forbindelse med tilblivelsen af ministeriets supplerende svar på spørgsmål nr. 856 – blev gjort bekendt med eksistensen af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016, jf. nedenfor.

12.10.1. Den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 (Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016)

Ved besvarelsen den 21. juni 2017 af udvalgsspørgsmål nr. 856 blev det oplyst fra Udlændingestyrelsen, at der i styrelsen hverken var nedskrevet referat eller forelå andre oplysninger fra koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, ligesom ingen af Udlændingestyrelsens daværende ansatte var bekendt med det nærmere indhold af drøftelserne på mødet.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.6.7, har kommissionen lagt til grund, at Udlændingestyrelsen den 22. juni 2017 blev opmærksom på Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45, hvor koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 er omtalt. Der blev på den baggrund den 22. juni 2017 sendt en supplerende besvarelse til Folketinget, hvori departementet oplyste, at styrelsen samme dag var blevet opmærksom på en intern mail. Det hedder i styrelsens udtalelse til brug for den supplerende besvarelse endvidere:

”... Af mailen, som er svar på en intern mail om varsling af pressemeddelelsen af 10. februar 2016, fremgår kort, at spørgsmålet om indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevere blev drøftet på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Mailen indeholder ikke oplysninger om, hvad det nærmere indhold af disse drøftelser var.”

Det fremgår af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 (med emnet ”Re: Støjberg: INGEN barnebrude må bo med ægtefælle”), at:

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

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.6.7 videre udtalt, at uanset hvilken betydning man kan tillægge Henrik Grunnets mail, så indeholder den i hvert fald oplysning om, at Henrik Grunnet efter mødet havde forstået det sådan, at der ikke var tvivl om Inger Støjbergs indstilling til spørgsmålet om indkvartering af ”barnebrude”. Mailen indeholdt således oplysning om ”det nærmere indhold” af drøftelserne på koncerndirektionsmødet. Mailen skal ses i sammenhæng med, at ministeriet tidligere over for ombudsmanden havde anført bl.a., 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 ”[d]ette blev således bl.a. drøftet på et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016 (...) hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør deltog”. Dette blev ligeledes meddelt Folketinget den 21. juni 2017 ved besvarelsen af spørgsmål nr. 857.

Den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856 var derfor urigtig.

I kapitel 7, afsnit 7.5.3, har kommissionen udtalt, at det forekommer mest sandsynligt, at Lykke Sørensen den 22. juni 2017 – ud over Jonas From Soelberg – gjorde i hvert fald Inger Støjberg, Uffe Toudal Pedersen og Mark Thorsen bekendt med det nærmere indhold af Henrik Grunnets mail. Kommissionen har endvidere på baggrund af Jonas From Soelbergs egen forklaring lagt til grund, at han i hvert fald blev gjort bekendt med den første del af mailen, mens det må henstå som usikkert, om han fik oplyst hele mailens indhold.

Jonas From Soelberg har om forløbet forklaret bl.a., at der var fundet en mail i Udlændingestyrelsen, og de skulle derfor have et svar fra dagen før til Folketinget berigtiget med det samme, så der var fuld gennemsigtighed inden samrådet dagen efter. Det betød også, at ministeren skulle forberedes på den nye oplysning inden samrådet. Ministeren var på det tidspunkt på vej til et møde i Forsvarsministeriet. Han løb efter ministeren og fik hende standset på Slotsholmsgade. Han sagde: "Inger, du bliver nødt til at komme tilbage". Han tænkte, at han ikke nede på gaden ville fortælle ministeren, hvorfor hun blev nødt til at komme tilbage. Hun accepterede at komme tilbage til ministeriet efter mødet i Forsvarsministeriet. Der var efterfølgende en drøftelse på kontoret, hvor Inger Støjberg, Lykke Sørensen, Mark Thorsen og formentlig en ministersekretær var til stede ud over ham. Uffe Toudal Pedersen var taget hjem på det tidspunkt. De drøftede, om Henrik Grunnets mail skulle oversendes til ombudsmanden, og Lykke Sørensen sagde, at Udlændingestyrelsen umiddelbart vurderede, at mailen ikke vedrørte de retlige overvejelser og dermed ikke var omfattet af ombudsmandens anmodning om akter. Herefter sagde Lykke Sørensen henvendt til ministeren, at hun var enig i styrelsens vurdering. De udarbejdede et supplerende svar, som blev sendt over til Folketinget. Han husker ikke specifikt, hvad Lykke Sørensen fortalte om mailen, men han erindrer, at han, da han senere så mailen optrykt i Information, ikke blev overrasket over den første del af mailen vedrørende ministerens holdning til sagen. Eftersætningen om børnekonventionen kom bag på ham, og den del af mailen havde han således ikke været bevidst om. Det var også det, der førte til, at han, da de på et tidspunkt skulle oplyse Folketinget om, hvilket kendskab embedsværket havde til mailen, sagde, at det ikke stemte med hans forståelse, at ingen i ministeriet havde kendskab til indholdet af mailen. Adspurgt, om de diskuterede, hvorvidt departementet skulle have Henrik Grunnets mail, har han forklaret, at der tidligere havde været meget stor interesse for mailen om kattelommen. Det var en intern mail i departementet, og han havde forstået det således, at det i den forbindelse var Mark Thorsens og muligvis også ministerens opfattelse, at det havde været mere hensigtsmæssigt for dem ikke at kende indholdet af denne mail. Det ville være en mærkelig situation at skulle sige, at man ikke ønskede at dele indholdet af en mail, hvis man kendte mailen. I givet fald risikerede man at blive mødt med: "Hvorfor alt det hemmelighedskræmmeri?" Hvis mailens indhold ikke var væsentligt, kunne det være et bedre sted at stå politisk ikke at kende til mailen. På baggrund heraf syntes han ikke, at det var mærkeligt, at ministeren eller andre ikke bad om at se indholdet af Henrik Grunnets mail. Grundlæggende set handlede

det om at gøre forberedelsen af samrådet så snæver som muligt. Sagen var besværlig nok i forvejen. Han erindrer ikke, hvem der var til stede, da han blev orienteret om – noget af – indholdet af mailen, eller om det var før eller efter, at ministeren kom tilbage på kontoret. Lykke Sørensen sagde aldrig, at hun havde fået læst mailen op, ligesom hun ikke på anden måde udbredte sit kendskab til indholdet af mailen, bortset fra at Henrik Grunnet havde hørt ministeren udtrykke sin holdning på koncerndirektionsmødet.

Kommissionen finder, at det burde have stået Jonas From Soelberg klart, at den supplerende besvarelse af udvalsspørgsmål nr. 856 ikke var retvisende, ligesom det burde have stået ham klart, at også det indhold af mailen, som han kendte til, ville have betydning for Folketingets vurdering af de oplysninger, som departementet tidligere havde meddelt Folketingets Ombudsmand og Folketinget. På denne baggrund burde Jonas From Soelberg ikke have medvirket til at udarbejde den pågældende besvarelse, ligesom han burde have advaret sin overordnede (departementschefen eller alternativt ministeren) om, at ministeren ved en sådan besvarelse ville handle i strid med ministerens sandhedspflicht. Forholdet må tilregnes Jonas From Soelberg som i hvert fald *uagtsomt*. Kommissionen vil i afsnit 12.10.3 nærmere redegøre for, om der er grundlag for at pålægge Jonas From Soelberg et disciplinært ansvar i anledning heraf.

12.10.2. Tillægsberedskab til samråd AW-AZ i anledning af fundet af Henrik Grunnets mail

Departementet udarbejdede den 22. juni 2017 om aftenen et tillægsberedskab til samråd AW-AZ, der blev afholdt den 23. juni 2017. Tillægsberedskabet indeholdt et svarforslag til ministeren på et spørgsmål om, hvorvidt ministeren ville oplyse, hvad der nærmere stod i Henrik Grunnets mail af 10. februar 2017, som Inger Støjberg dagen i forvejen var blevet gjort bekendt med i hvert fald eksistensen af. Forslaget til svar lød på, at ministeren skulle sige, at hun ikke havde set denne interne mail, og at hun kunne henvise til det, som hun havde orienteret udvalget om i den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856.

Tillægsberedskabet blev ikke anvendt under samrådet, da der ikke blev stillet spørgsmål hertil. Derfor kan tillægsberedskabet alene – i givet fald – anses for et forsøg på vildledning af Folketinget. Uanset at beredskabet ikke blev anvendt, finder kommissionen, at embedsværkets udarbejdelse heraf er egnet

til at illustrere en væsentlig problemstilling, som kommissionen vil knytte nogle generelle bemærkninger til.

Jonas From Soelberg har herom forklaret bl.a., at de lavede et ekstra beredskab til ministerens spørgsmål/svar-katalog til brug for samrådet. Det var ikke ham, der skrev tillægsberedskabet, men han så formuleringen. Adspurgt, om der i svaret om ikke at have "set" mailen lå, at der objektivt set blev svaret korrekt, men at svaret ikke var retvisende, idet man godt vidste, hvad der stod i mailen, har han forklaret, at det ikke var sjældent, at der blev svaret udenom. Han ved ikke, hvad begrundelsen for her at svare udenom skulle være. Samrådene kunne godt være præget af det politiske spil, men han ved ikke, hvad motivet skulle være. Det var ikke ham, der skrev svaret, og han tænkte ikke nærmere over det i situationen. Det var Jesper Gori, der skrev svaret, og han mener, at også Lykke Sørensen så det.

Kommissionen bemærker, at det svar, der blev foreslået, ikke indeholdt en besvarelse af det spørgsmål, som beredskabet tog sigte på. Spørgsmålet tog sigte på at få oplyst, hvad der står i mailen, hvilket naturligt kunne besvares ved enten at oplyse, (1) hvad der stod i mailen, (2) at ministeren ikke vidste, hvad der stod i mailen, eller (3) at ministeren ikke ønskede at besvare spørgsmålet. I stedet lød den foreslåede besvarelse på, at ministeren ikke havde *set* mailen.

Efter kommissionens opfattelse ligger det i denne sag fast, at Inger Støjberg ikke så den omhandlede mail, hvorfor det foreslåede svar isoleret set var korrekt. Spørgsmålet i sagen – og i givet fald for Folketinget – er imidlertid, om Inger Støjberg kendte til indholdet af mailen og således vidste, hvad der stod i denne (uden at have set mailen).

Den valgte formulering rejser spørgsmål om, hvorfor embedsværket foreslog en sådan besvarelse, der var uden værdi for spørgeren og samtidig indeholdt en meget nærliggende risiko for, at spørgeren forstod svaret således, at Inger Støjberg ikke kendte til indholdet af mailen. Det er svært at forestille sig – også selvom forslaget blev til i en sen aftentime – at de involverede embedsfolk ikke har været bevidste om denne problemstilling.

Kommissionen har i relation til ministerens kendskab til det nærmere indhold af mailen i kapitel 7, afsnit 7.5.3, udtalt, at det forekommer kommissionen mest sandsynligt, at bl.a. Inger Støjberg den 22. juni 2017 blev gjort bekendt

med det nærmere indhold af Henrik Grunnets mail. Kommissionen har dog ikke helt kunnet afvise Inger Støjbergs forklaring om det modsatte.

Såfremt Inger Støjberg blev gjort bekendt med mailens indhold – sådan som kommissionen har fundet det mest sandsynligt – var svarforslaget i tillægsberedskabet muligvis korrekt, men ingenlunde hverken retvisende eller fyldestgørende. Det er således nærliggende at få den tanke, at svarforslaget blev formuleret som sket for netop at undgå at svare på det, der blev spurgt om. Jonas From Soelbergs egen forklaring om, at det ikke var sjældent, at der blev svaret udenom, bekræfter denne formodning. En konstruktion, der går ud på at vildlede Folketinget, er selvsagt i strid med embedsfolks forpligtelser.

Når kommissionen har taget denne problemstilling op, hænger det sammen med, at det udgør en væsentlig udfordring for Folketingets mulighed for at udføre sin kontrolfunktion, såfremt spørgsmål til regeringen fra Folketinget ikke besvares både retvisende og fyldestgørende, når de besvares. Det udgør et grundlæggende demokratisk problem, såfremt embedsfolk ser det som deres opgave at deltage i at konstruere besvarelser, der muligvis isoleret set (dvs. uden nødvendig sammenhæng med spørgsmålet) kan betragtes som rigtige, men som ikke er retvisende eller fyldestgørende, og som er egnede til i realiteten at vildlede Folketinget.

Det bemærkes i denne forbindelse, at det – som det også er anført i kapitel 6, afsnit 6.5.3.1 – i Danmark er traditionen, at Folketinget, der ikke selv råder over undersøgelsesmidler, som udgangspunkt skaffer sig alle oplysninger, der skønnes nødvendige, ved at anmode vedkommende minister om at tilvejebringe dem. Skal den parlamentariske proces, herunder fastlæggelsen af grundlaget for et eventuelt ansvar, fungere på en betryggende måde, skal Folketinget kunne fæste lid til, at de oplysninger, der således tilvejebringes, er retvisende og fyldestgørende. Det er en helt fundamental del af det demokratisk-parlamentariske system, at Folketinget som den lovgivende magt og i udøvelsen af sin kontrolfunktion kan stole på, at ministres oplysninger til Folketinget er både retvisende og fyldestgørende. Dette gælder for så vidt uanset, om oplysninger fra regeringen til Folketinget gives under forespørgselsdebatter efter grundlovens § 53, ved (mundtlig eller skriftlig) besvarelse af spørgsmål fra Folketingets udvalg, herunder ved samråd, ved besvarelse af § 20-spørgsmål eller i Folketingets spørgetime.

Kommissionen har ved inddragelse af dette tillægsberedskab forsøgt at illustrere en problemstilling, som kommissionen har set flere tegn på i sagen, men som meget vel kan række ud over blot denne sag. Der henvises i den forbindelse til kommissionens generelle bemærkninger i kapitel 11, afsnit 11.6.

Det bemærkes, at det utvivlsomt er en del af gældende ret, at embedsfolk, der medvirker til at konstruere vildledende svar til Folketinget, tilsidesætter deres pligter. Ikke desto mindre kan kommissionens beskrivelse i nærværende afsnit af kravene til udarbejdelse af folketings svar muligvis blive opfattet som en præcisering af de krav til embedsværket, der gælder ved udarbejdelse af svar til Folketinget.

I forhold til Jonas From Soelberg kan det herefter lægges til grund, at han blev forevist et udkast til svar, der – hvis Inger Støjberg kendte til mailens indhold – ikke var retvisende, og som under alle omstændigheder ikke indeholdt et svar på det stillede spørgsmål.

Efter kommissionens opfattelse burde Jonas From Soelberg have reageret – ved at advare imod besvarelsen – da han så svarforslaget. Forholdet er dog ikke af en sådan karakter og grovhed, at det kan begrunde et disciplinært ansvar. Under hensyn til det, som Jonas From Soelberg har forklaret herom, finder kommissionen dog anledning til at bemærke, at det under alle omstændigheder ikke er embedsværkets opgave at foreslå en mulig besvarelse, der sigter til at svare udenom.

12.10.3. Konkluderende om Jonas From Soelbergs rolle

For så vidt angår forløbet vedrørende **ordningens iværksættelse og administration** har kommissionen fundet, at Jonas From Soelberg ikke har begået nogen tjenesteforseelser i forbindelse hermed.

Der er derfor *ikke* grundlag for, at det offentlige søger at drage Jonas From Soelberg til ansvar i forbindelse med ordningens iværksættelse og administration.

Om **oplysningen af Folketinget** er det kommissionens vurdering, at der kan rejses kritik af Jonas From Soelberg som følge af hans medvirken til udarbejdelsen af det supplerende svar på udvalgsspørgsmål nr. 856 og som følge af

hans undladelse af at advare sin overordnede om, at Inger Støjberg ved besvarelsen ville handle i strid med ministerens sandhedspligt, og at forholdet kan tilregnes ham som uagtsomt.

Det hører dog med til vurderingen af den kritik, der kan rejses af Jonas From Soelberg, at det må antages, at hans indflydelse på forløbet vedrørende den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856 har været meget begrænset, og at der er tale om et enkeltstående forhold.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at der i relation til oplysningen af Folketinget *ikke* er et tilstrækkeligt grundlag for, at det offentligt søger at drage Jonas From Soelberg til ansvar.

12.11. Tanja Franck

Dette afsnit indeholder en tematiseret og til dels kronologisk redegørelse for de forhold, som giver anledning til bemærkninger vedrørende Tanja Franck, der var direktør i Udlændingestyrelsen fra den 1. april 2016 til udgangen af september 2018. Tanja Franck er pr. 1. februar 2021 på ny blevet ansat i staten som direktør i Digitaliseringsstyrelsen og er efter det oplyste ansat på overenskomstvilkår.

Da Tanja Franck afgav forklaring for kommissionen, var hun ikke ansat i staten, ligesom der ikke forelå oplysninger om, at hun ville eller forventede at blive ansat i staten på ny. Hun blev derfor vejledt som vidne og afgav forklaring under strafansvar. Den omstændighed, at Tanja Franck har afgivet forklaring under strafansvar, bevirker ikke, at hun er undtaget for disciplinæransvar, hvis hendes rolle i forløbet tilsiger dette, ligesom kommissionen ikke har fundet grundlag for, at der ved vurderingen af hendes forhold skal ses bort fra hele eller dele af den forklaring, som hun har afgivet for kommissionen. Der henvises i den forbindelse til kommissionens generelle bemærkninger i kapitel 11, afsnit 11.7.2.4.

Redegørelsen bygger på det samlede materiale, der er tilvejebragt ved undersøgelsen, herunder navnlig det forløb, som kommissionen har kunnet lægge til grund i forhold til Tanja Franck, og som er gengivet i kapitel 7. Afsnittet skal læses i sammenhæng med kommissionens vurderinger af det faktiske forløb (kapitel 7).

Tanja Francks bisidder har afgivet to udtalelser i anledning af kommissionens vurderinger. Udtalelserne er medtaget som bilag 6f og 6g senere i dette bind. Som bilag 7 i dette bind er medtaget kommissionens bemærkninger til udtalelsen.

12.11.1. Administrationen af ordningen i april 2016

Tanja Franck tiltrådte som direktør i Udlændingestyrelsen den 1. april 2016. Forud herfor havde hun været departementsråd i Statsministeriet, hvor hun havde opnået kendskab til sagen navnlig i forbindelse med, at Statsministeriet i slutningen af februar 2016 havde modtaget et talepapir fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i anledning af en forespørgselsdebat den 4. marts 2016 med statsministeren om værdier. Talepapiret fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet blev efterfulgt af et noget usædvanligt forløb, som Tanja Franck har afgivet forklaring om for kommissionen.

Tanja Franck har således forklaret bl.a., at hun kan huske, at hun læste talepapiret [fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet] og tænkte, at det var underligt, at det stod på den måde, at man kunne adskille alle par uden undtagelser. Hun kan også huske, at hun undrede sig og tænkte ”hmm, gud, kan man det?”, da hun så pressemeddelelsen i medierne den 10. februar 2016. Hun ringede til Lykke Sørensen for at drøfte notatet, fordi hun troede, at notatet kom fra Lykke Sørensens afdeling. Det viste sig ikke at være tilfældet. Hun spurgte Lykke Sørensen, om det kunne være sådan, at man kunne adskille alle par, således som det var beskrevet i notatet. Hun kan ikke huske, hvad Lykke Sørensen ordret svarede, men hun svarede i hvert fald ”nej, det kan man ikke, der skal være mulighed for at gøre undtagelser, og der skal laves en individuel vurdering”. Derfor bad hun Lykke Sørensen om at få et papir, der afspejlede dette. Lykke Sørensen ringede senere samme dag eller dagen efter og sagde, at de var ved at se på det, men at hun skulle sige fra Uffe Toudal Pedersen, at det kunne være, at de sendte to beredskaber – ét fra ministeriet og ét fra ministeren. Hun blev helt mystificeret af det, Lykke Sørensen sagde. Hun havde aldrig hørt om to beredskaber før, og hun sagde til Lykke Sørensen, at ”det tror jeg ikke, I gør”. Hun kan ikke huske, om Lykke Sørensen uddybede, hvorfor der skulle komme to beredskaber, men det står hende forholdsvis klart, at de måske ikke var helt enige om linjen i beredskabet. Efter samtalen med Lykke Sørensen gik hun op og nævnte det for Christian Kettel Thomsen [daværende departementschef], men hun husker det sådan, at hun sagde ”lad os nu se”, eller i hvert fald sagde det på en måde, så han forventede, at de kun

ville få ét beredskab. De endte også med kun at få ét beredskab, og indholdet i det var fint.

Tanja Franck har om sin tiltræden som direktør i Udlændingestyrelsen forklaret bl.a., at da hun tiltrådte den 1. april 2016, fortalte Anni Fode eller Lene Linnea Vejrum, at de gerne ville vende fem konkrete sager med hende for at høre, om hun var enig i, at de fem par ikke skulle adskilles. Hun fik den opfattelse – og den opfattelse har hun også i dag – at styrelsen havde været alle sagerne igennem og forholdt sig til dem. De havde udvalgt de fem sager, fordi der i disse sager formentlig var forhold, der medførte, at det ville være i strid med menneskerettighederne at adskille parrene. Styrelsen havde forstået det sådan, at de var blevet bedt om at adskille alle par, og det havde ikke været nogen nem beslutning ikke at gøre det, som departementet havde bedt dem om. Hun vil tro, at både Lene Linnea Vejrum og Anni Fode sagde til hende, at styrelsen havde fået at vide, at de skulle adskille alle par. Da hun tiltrådte som ny direktør, mødte hun nogle mennesker, som var forholdsvis påvirkede af situationen. Da hun tiltrådte i april, og de drøftede de konkrete sager, tror hun, de var begyndt at tale med departementet – herunder med Lykke Sørensen og Jesper Gori – om, at det godt kunne være anderledes end beskrevet i instruksen, således at der ikke skulle ske adskillelse i alle sager. Hun kunne dog mærke på medarbejderne i styrelsen, at de havde fået at vide, at de skulle gøre noget andet end det, de rent faktisk gjorde. Det sidder dybt i folk, at når ministeren siger, man skal gøre noget, så skal man prøve at gøre det.

Kommissionen finder ikke grundlag for at tilsidesætte Tanja Francks forklaring om, at hun ved sin tiltræden blev bibragt en opfattelse af, at styrelsen – trods instruksen af 10. februar 2016 – ”havde været alle sagerne igennem og forholdt sig til dem”. Der er heller ikke holdepunkter for at antage, at Tanja Franck, der ikke er jurist, modtog oplysning fra sine medarbejdere om den konkrete sagsbehandling i de sager, hvori der var sket adskillelse, eller at hun deltog i sagsbehandlingen eller modtog oplysninger fra sine medarbejdere om de sager, hvor der skete adskillelse i april 2016.

Efter kommissionens opfattelse kan det ikke bebrejdes Tanja Franck, at hun ikke opnåede kendskab til den faktiske sagsbehandling, der havde fundet sted forud for hendes tiltræden, og at hun således ikke straks tog initiativ til en lovliggørelse i forhold til de sager, hvori der allerede var sket adskillelse. Det må således lægges til grund, at Tanja Franck af sine medarbejdere var blevet

betrygget i, at Udlændingestyrelsen – på trods af instruksen og det forløb, som Tanja Franck via sin stilling i Statsministeriet havde opnået kendskab til – havde administreret lovligt.

Efter Tanja Francks tiltræden blev to par adskilt i april måned 2016, ligesom styrelsen besluttede at opretholde adskillelsen for et andet par, der også forud for instruksen havde været adskilt. Kommissionen er i kapitel 7, afsnit 7.4.3 og 7.4.4, fremkommet med bemærkninger hertil og har herunder udtalt bl.a., at styrelsens sagsbehandling vedrørende to af parrene vidner om, at den ændrede instruks, der blev meddelt ved mail af 18. marts 2016, ikke på dette tidspunkt medførte en væsentlig ændring i administrationen.

Henset til det særlige forløb vedrørende indkvarteringsinstruksen, som Tanja Franck blev informeret om bl.a. i forbindelse med sin tiltræden som direktør i styrelsen, var der efter kommissionens opfattelse på den ene side en særlig anledning for hende til at holde sig orienteret om, hvordan sagerne i hvert fald overordnet blev behandlet, og til at sikre en lovlig administration på området. På den anden side fandt disse adskillelser sted kort tid efter hendes tiltræden og på et tidspunkt, hvor hun var blevet betrygget i, at administrationen hidtil var foregået lovligt. På denne baggrund kan det efter kommissionens opfattelse ikke bebrejdes Tanja Franck som en tjenesteforseelse, at styrelsens administration i april 2016 fortsat var ulovlig.

12.11.2. Administrationen af ordningen efter den 28. april 2016

På tidspunktet for Tanja Francks tiltræden havde Udlændingestyrelsen modtaget en ændret instruks fra departementet. Den 18. marts 2016 – på et tidspunkt, hvor flere beslutninger om adskillelse var truffet, og adskillelserne i det væsentlige var effektueret – havde Jesper Gori således sendt en mail til styrelsen indeholdende ændrede retningslinjer i forhold til den undtagelsesfrie instruks af 10. februar 2016. Ifølge mailen gjaldt ”herefter”, at styrelsen skulle træffe bestemmelse om indkvarteringen af mindreårige asylansøgere i overensstemmelse med ministerens generelle instruktion, men i de tilfælde, hvor behandlingen af konkrete sager rejste spørgsmål om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, skulle disse spørgsmål afklares, og indkvarteringen ske på en sådan måde, at det ikke var i strid med disse forpligtelser eller dansk ret i øvrigt. Det var i øvrigt en del af ordningen, at hvis styrelsen i en konkret sag efter afsøgning af alternative løsninger ikke – under henvisning til Danmarks internationale forpligtelser – kunne adskille et par, skulle styrelsen

orientere departementschefen herom. Af mailen fremgik tillige, at styrelsen skulle udarbejde et udkast til retningslinjer, ligesom mailen var vedhæftet ministerens talepapir til samråd Z samt de Q&A's, der var udarbejdet til brug for samrådet. I det vedhæftede Q&A var anført eksempler på de "helt særlige grunde", der kunne føre til, at et par ikke skulle adskilles. I beredskabet var det omtalt som "ekstreme tilfælde".

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.3.3.2, vurderet, at det fremsendte – henset til formuleringen af mailen og fremhævelsen af Inger Støjbergs udtalelser under samrådet – ikke var egnet til at fungere som et klart styresignal for styrelsen. Den ændrede instruks gjorde op med den tidligere instruks' undtagelsesfrie karakter, og selvom den var noget uklar og fortsat meget begrænsende i sit indhold, kan instruksens som helhed næppe antages at have en karakter, hvorefter de enkelte embedsfolk i styrelsen – herunder Tanja Franck, der som anført først tiltrådte efter modtagelsen af denne ændrede instruks – havde en selvstændig pligt til at sige fra over for denne. Den ændrede instruks fra departementet muliggjorde således i princippet – hvis man ser bort fra hjemmelsspørgsmålet – en lovlig administration.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.4 og 7.4.6, beskrev Udlændingestyrelsen i et brev af 28. april 2016 til ombudsmanden ordningen således, at alle nytilkomne par, der var omfattet af ordningen, blev adskilt på hvert sit asylcenter ved den første indkvartering, hvilket skete som led i faktisk forvaltningsvirksomhed. Hvis parret i forbindelse med indkvarteringen gav udtryk for, at de ikke var tilfredse med adskillelsen, eller valgte ikke at følge anvisningen, ville Udlændingestyrelsen træffe afgørelse efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. Styrelsen skulle i den forbindelse foretage partshøring. Det anførte beskrev således en undtagelsesfri adskillelse af par i forbindelse med den første indkvartering med mulig efterfølgende konkret sagsbehandling og afgørelse. Det kan om ordningen i øvrigt lægges til grund, at denne ordning ikke var styrelsens "opfindelse", men derimod var bestemt af departementet. I forbindelse med Udlændingestyrelsens udtalelse den 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand blev det endvidere besluttet, at alle sagerne skulle genoptages, og at alle parrene i denne forbindelse skulle partshøres.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.4, har kommissionen fundet, at indkvarteringsordningen, som den så ud i perioden fra den 28. april til den 1. juli 2016, fortsat var ulovlig i lyset af dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskon-

ventionens artikel 8. Dette skyldes navnlig, at ordningen – på ny – var gjort helt undtagelsesfri, men nu alene i relation til den første indkvartering af parrene. Endvidere blev der ikke foretaget partshøring eller givet begrundelser for adskillelserne i forbindelse med den første indkvartering.

Kommissionen finder imidlertid, at der fra den 28. april 2016 ikke er et meget sikkert grundlag for at karakterisere ordningen som *klart ulovlig*, hvilket har betydning i relation til vurderingen af embedsfolkernes ansvar. Ordningen var således efter kommissionens opfattelse ulovlig, men ikke nødvendigvis så klart ulovlig, at embedsfolkene i styrelsen, herunder Tanja Franck, havde en forpligtelse til at sige fra og nægte at følge den beskrevne ordning.

Tanja Franck burde dog have reageret på de ulovlige forhold i indkvarteringsordningen, som den så ud den 28. april 2016, og advaret departementet ved at påpege de forhold, som kommissionen her har beskrevet.

Samlet set finder kommissionen imidlertid, at undladelsen heraf, der kan tilregnes Tanja Franck som *uagtsom*, ikke er af en sådan karakter og grovhed, at det bør medføre et disciplinært ansvar. På denne baggrund finder kommissionen ikke grundlag for, at der for så vidt angår perioden efter den 28. april 2016 søges gjort et disciplinært ansvar gældende over for Tanja Franck som følge af styrelsens efterlevelse af ministeriets retningslinjer for indkvarteringsordningen.

Som det fremgår af kapitel 11, afsnit 11.2 og 11.4, skal embedsfolk – også i tilfælde, hvor de ikke handler på baggrund af en tjenestebefaling – handle inden for gældende ret. Det følger heraf, at embedsværket skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området. Hvor en myndigheds udøvelse af sin virksomhed ikke sker på baggrund af en egentlig instruks, skelnes der ikke mellem ulovlige og klart ulovlige forhold, idet denne sondring alene har betydning i relation til afgrænsning af lydighedspligten.¹⁹

Kommissionen finder på denne baggrund anledning til at knytte nogle få bemærkninger til spørgsmålet om selve genoptagelsesprocessen og den efterføl-

¹⁹ Der henvises herom særligt til kommissionens bemærkninger i kapitel 11, afsnit 11.4.

gende administration, idet styrelsens dispositioner i dette efterfølgende forløb ikke i alle tilfælde ses bestemt af egentlige retningslinjer fra departementet.

Det gør sig f.eks. gældende for den beslutning, der blev truffet om, at alle de par, der var blevet adskilt, skulle forblive adskilt under behandlingen af genoptagelsessagerne. Denne periode endte med at vare i mere end to måneder. *Lykke Sørensen, Tanja Franck og Lene Linnea Vejrum* har herom forklaret, at de ikke husker overvejelser om denne beslutning om fortsat adskillelse, mens *Jesper Gori* har forklaret, at han vendte og afstemte spørgsmålet med Lykke Sørensen, og at svaret var, at parrene skulle forblive adskilt. *Ditte Kruse Dankert* har forklaret, at departementet var ”med på”, at de enkelte par forblev adskilt under genoptagelsen af deres sager.

Kommissionen har fundet, at det var i strid med såvel menneskerettens som forvaltningsrettens proportionalitetskrav (se nærmere herom kapitel 7, afsnit 7.4.6), at der blev truffet en samlet beslutning om, at alle par skulle være adskilt under genoptagelsessagerne. Endvidere må det anses for tvivlsomt, om den tidsmæssige udstrækning af sagsbehandlingsforløbet er i overensstemmelse med god forvaltningsskik og Menneskerettighedskonventionens processuelle garantier.

Tanja Franck ses ikke at have været involveret direkte i spørgsmålet om, hvorvidt alle parrene skulle forblive adskilt under behandlingen af genoptagelsessagerne. Som følge af det særlige forløb vedrørende indkvarteringsinstruksen, som Tanja Franck blev informeret om bl.a. i forbindelse med sin tiltræden som direktør i styrelsen, var der efter kommissionens opfattelse en særlig anledning for hende til at holde sig orienteret om, hvordan sagerne i hvert fald overordnet blev behandlet, og til at sikre en lovlig administration på området. Henset hertil og til Tanja Francks stilling og centrale rolle i styrelsen finder kommissionen det kritisabelt, at hun undlod at sikre sig, at behandlingen af genoptagelsessagerne foregik lovligt, herunder burde hun i hvert fald have overvejet lovligheden af den samlede beslutning om fortsat adskillelse i en situation, hvor de skete adskillelser efter alt at dømme var ugyldige. Uanset det anførte finder kommissionen dog, at dette forhold, der alene kan tilregnes Tanja Franck som *uagtsomt*, ikke har en sådan grovhed, at det i sig selv giver grundlag for et disciplinært ansvar for Tanja Francks vedkommende. Kommissionen har i den forbindelse tillige lagt vægt på, at styrelsen hos departementet søgte rådgivning om spørgsmålet, og at departementet var ”med på”

denne fremgangsmåde. Såfremt Tanja Franck havde forhørt sig herom, ville hun, der ikke er jurist, således formentlig være blevet betrygget i, at det var lovligt at lade alle parrene forblive adskilt, mens sagerne blev genbehandlet.

I forhold til spørgsmålet om de adskillelser, der fandt sted efter den 28. april 2016 (i sager, som ikke var genoptagelsessager), bemærkes det endvidere, at der synes at være eksempler på, at administrationen ikke er sket i overensstemmelse med de retningslinjer, der blev kommunikeret den 28. april 2016 eller de retningslinjer, der blev kommunikeret den 1. juli 2016. I en sag blev der således ikke foretaget partshøring, ligesom der i hvert fald i en sag var så sparsomme oplysninger om parret, at det må anses for tvivlsomt, om det var muligt at foretage en i retlig sammenhæng konkret og individuel vurdering (jf. kapitel 7, afsnit 7.4.4 og 7.4.5).

Tanja Franck ses heller ikke at have været involveret direkte i denne del af sagsbehandlingen. Henset til Tanja Francks stilling og centrale rolle i Udlændingestyrelsen i disse sager finder kommissionen dog, at hun burde have sikret sig, at sagsbehandlingen var i overensstemmelse med loven eller i det mindste de gældende retningslinjer fra departementet. På denne baggrund finder kommissionen det u hensigtsmæssigt, at Tanja Franck ikke tog skridt til at sikre sig, at styrelsens administration på dette tidspunkt var lovlig. Kommissionen finder uanset dette efter en samlet vurdering, at der for så vidt angår Tanja Franck heller ikke på dette punkt foreligger forhold af en sådan karakter og grovhed, at dette i sig selv kan udløse et disciplinært ansvar.

For så vidt angår den senere behandling af genoptagelsessagerne, jf. kommissionens redegørelse i kapitel 7, afsnit 7.4.6 og 7.3.5.1, som Tanja Franck blev direkte involveret i, bemærker kommissionen, at selv om der kan rejses spørgsmål om administrationen – som sket af specialkonsulent Adam Abdel Khalik ved mails bl.a. den 8. og 21. juni 2016 – finder kommissionen, at der ikke i dette forløb ses at være grundlag for at pålægge Tanja Franck et disciplinært ansvar.

12.11.3. Oplysningen af Folketinget

Som det fremgår af kapitel 11, afsnit 11.6, er offentligt ansatte underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt, ligesom det er en almindelig regel, at embedsværket heller ikke må medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende.

I kapitel 11, afsnit 11.6.1, er der nærmere redegjort for, at en embedsmand kan pådrage sig ansvar i forbindelse med en ministers afgivelse af urigtige oplysninger mv. til Folketinget. Ansvar kan pådrages på principielt to forskellige måder. For det første kan det ske ved, at embedsmanden deltager aktivt i konstruktionen af den urigtige eller vildledende oplysning. I et sådant tilfælde er der ingen tvivl om, at der foreligger et ansvarsgrundlag. For det andet kan det ske ved, at embedsmanden ikke har udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre en ministers afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget.

Om forholdet mellem embedsværkets sandhedspligt og spørgsmålet om selvinkriminering henvises desuden til kapitel 11, afsnit 11.6.2.

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.6, udtalt, at der i anledning af sagen blev givet Folketinget en række oplysninger, som efter kommissionens opfattelse er urigtige eller vildledende i forhold til det hændelsesforløb, som kommissionen har lagt til grund.

12.11.3.1. Oplysninger om administrationen af ordningen (udvalgsspørgsmål nr. 809)

Udlændingestyrelsen oplyste til brug for besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 809 den 21. juni 2017, at ”styrelsen i alle sager, der er eller har været omfattet af udlændinge- og integrationsministerens indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016, har foretaget en konkret og individuel vurdering af, om det vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret hver for sig”.

Udtalelsen fra Udlændingestyrelsen blev gentaget af styrelsen i en lang række øvrige besvarelser i løbet af 2017 og ved besvarelsen af spørgsmål nr. 595 den 29. april 2019.²⁰

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.4, har kommissionen lagt til grund, at der i langt størstedelen af de omhandlede sager ikke blev foretaget nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det vil

²⁰ Besvarelsen af spørgsmål nr. 809 blev således gentaget ved den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 817, 819, 841, 842, 843, 844, 859, 868, 869 og 906 samt ved besvarelsen den 9. oktober 2017 af spørgsmål nr. 974.

le være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parrene hver for sig. For så vidt angår de første adskillelser i februar 2016 er det således helt åbenbart, at der ikke blev foretaget en retlig relevant individuel vurdering af de enkelte sager, og kommissionen har lagt til grund, at det samme gjorde sig gældende for adskillelserne i marts 2016 og i hvert fald nogle af de efterfølgende adskillelser.

Besvarelsen af bl.a. spørgsmål nr. 809 – og Udlændingestyrelsens bidrag her til – var således urigtig.

Udlændingestyrelsens bidrag til besvarelse af bl.a. spørgsmål nr. 809 indebar efter kommissionens opfattelse, at Folketinget i lang tid blev vildledt om karakteren af den sagsbehandling, der havde fundet sted i styrelsen.

Tanja Franck har forklaret bl.a., at de, der lavede udkastet til besvarelse, er dem, der var sagerne igennem i sin tid. De havde derfor ikke behov for at gå tilbage og undersøge, hvad der skete. Det var formentlig en medarbejder, der skrev udkastet, hvorefter Ditte Kruse Dankert godkendte det og lagde det op til Lene Linnea Vejrum, der også har godkendt svaret. Det var Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, der havde været alle parrene igennem. Da de fandt ud af, at der var fem par, der ikke skulle adskilles, havde de været alle parrene igennem. Hun var imidlertid ikke med til at lave den konkrete sagsbehandling dengang, da hun på dette tidspunkt var ansat et andet sted.

Der er efter kommissionens opfattelse ikke holdepunkter for at antage, at *Tanja Franck* havde kendskab til den faktiske sagsbehandling forud for sin tiltræden. Kommissionen finder endvidere, at det må lægges til grund, at *Tanja Franck* af sine medarbejdere var blevet betrygget i, at der var blevet indhentet oplysninger og foretaget relevante konkrete og individuelle vurderinger i alle sagerne. Der ses således ikke at være holdepunkter for en antagelse om, at *Tanja Franck* var bekendt med, at besvarelsen af spørgsmål nr. 809 var urigtig, ligesom det ikke kan bebrejdes *Tanja Franck*, at hun ikke gjorde noget for at kontrollere oplysningerne fra de medarbejdere, der havde foretaget administrationen.

Kommissionen finder derfor, at der ikke kan rejses kritik af *Tanja Franck* i forbindelse med styrelsens bidrag til besvarelse af bl.a. spørgsmål nr. 809.

12.11.3.2. Den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 (Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016)

Ved besvarelsen den 21. juni 2017 af udvalgsspørgsmål nr. 856 blev det oplyst fra Udlændingestyrelsen, at der i styrelsen hverken var nedskrevet referat eller forelå andre oplysninger fra koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, ligesom ingen af Udlændingestyrelsens daværende ansatte var bekendt med det nærmere indhold af drøftelserne på mødet.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.6.7, har kommissionen lagt til grund, at Udlændingestyrelsen den 22. juni 2017 blev opmærksom på Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45, hvor koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 er omtalt. Der blev på den baggrund den 22. juni 2017 sendt en supplerende besvarelse til Folketinget, hvori departementet oplyste, at styrelsen samme dag var blevet opmærksom på en intern mail. Det hedder i Lene Linnea Vejrum's mail af 22. juni 2017 kl. 19.45 til Lykke Sørensen med styrelsens udtalelse til brug for den supplerende besvarelse endvidere:

”... Af mailen, som er svar på en intern mail om varsling af pressemeddelelsen af 10. februar 2016, fremgår kort, at spørgsmålet om indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevende blev drøftet på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Mailen indeholder ikke oplysninger om, hvad det nærmere indhold af disse drøftelser var.”

Det fremgår af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 (med emnet ”Re: Støjberg: INGEN barnebrude må bo med ægtefælle”), at:

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

Kommissionen har i afsnit 7.6.7 videre udtalt, at uanset hvilken betydning man kan tillægge Henrik Grunnets mail, så indeholder den i hvert fald oplysning om, at Henrik Grunnet efter mødet havde forstået det sådan, at der ikke var tvivl om Inger Støjbergs indstilling til spørgsmålet om indkvartering af ”barnebrude”. Mailen indeholdt således oplysning om ”det nærmere indhold” af drøftelserne på koncerndirektionsmødet. Mailen skal ses i sammenhæng med, at ministeriet tidligere over for ombudsmanden havde anført bl.a., 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 ”[d]ette blev således bl.a. drøftet på et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016 (...) hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør deltog”. Dette blev ligeledes meddelt Folketinget den 21. juni 2017 ved besvarelsen af spørgsmål nr. 857.

Den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856 var derfor urigtig.

Det fremgår af en mail af 22. juni 2017, som Lene Linnea Vejrum sendte kl. 19.45 til Lykke Sørensen bl.a., at styrelsen havde fundet den omhandlede mail, hvor koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 kort nævnes. Ved samme mail fremsendte Lene Linnea Vejrum styrelsens bidrag til berigtigelsen over for Folketinget.

Ifølge forklaringerne fra Lykke Sørensen, Lene Linnea Vejrum og Tanja Franck kan det lægges til grund, at Tanja Franck den 22. juni 2017 ringede til Lykke Sørensen og gjorde hende bekendt med mailen og dens indhold.

Tanja Franck har forklaret, at hun husker forløbet sådan, at der blev stillet et spørgsmål til departementet om, hvorvidt der var nogen, der havde referater fra koncerndirektionsmødet. De svarede den 21. juni 2017, at det havde de ikke. I svaret skrev de også, at de heller ikke havde andre dokumenter fra mødet. Dagen efter kom nogen ind på hendes kontor eller ringede til hende og fortalte, at de havde fundet en mail fra Henrik Grunnet, som ikke havde været fremme før. De tænkte, at det ikke var så godt. Det var ikke på grund af indholdet af mailen, men fordi de akkurat havde svaret Folketinget, at de ikke havde dokumenter fra mødet, hvilket viste sig ikke at være korrekt. De var derfor nødt til at berigtige svaret, og det skulle gå hurtigt, da ministeren skulle i samråd dagen efter. Hun ringede til Lykke Sørensen og fortalte, at de havde fundet den pågældende mail, og hun fortalte, at svaret derfor ikke længere var korrekt. Det er hendes klare opfattelse, at hun læste indholdet af mailen op for Lykke Sørensen. Lykke Sørensen sagde – ikke ordret – at hun var enig i, at svaret skulle berigtiges, men at hun ville vende sagen med Uffe Toudal Pedersen. Herefter ringede Lykke Sørensen tilbage og fortalte, at Uffe Toudal Pedersen også var enig i, at svaret skulle berigtiges. De sendte derfor et supplement til besvarelsen, men ikke mailen.

Kommissionen finder, at det må have stået Tanja Franck – der kendte indholdet af mailen – klart, at styrelsens bidrag til den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 ikke var fyldestgørende eller retvisende. Det må eller burde i øvrigt have stået Tanja Franck klart, at indholdet af mailen – som ved besvarelsen således blev ”undertrykt” – ville kunne have betydning for Folketingets vurdering af de oplysninger, som departementet tidligere havde meddelt Folketingets Ombudsmand.

Det må efter kommissionens opfattelse bero på en alvorlig fejlbedømmelse, at Tanja Franck – uanset at der var tale om en intern mail i styrelsen – ikke gjorde noget for at sikre sig, at Folketinget i den supplerende besvarelse ikke fik vildledende oplysninger om indholdet af mailen. I stedet skulle Tanja Franck have foreslået en supplerende besvarelse, der var retvisende og fyldestgørende.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at Tanja Francks bidrag til den supplerende besvarelse til Folketinget, hvorved der blev givet Folketinget urigtige oplysninger, var i strid med Tanja Francks tjenstlige pligter, og at forholdet må tilregnes hende som i hvert fald *uagtsomt*.

Kommissionen vil i afsnit 12.11.5 nærmere redegøre for, om forholdet giver grundlag for at pålægge Tanja Franck et disciplinært ansvar.

12.11.4. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.5, om oplysningen af Folketingets Ombudsmand sammenfattende lagt til grund bl.a., at der er dokumenter, som ikke blev givet til ombudsmanden, hvilke dokumenter var åbenbart relevante for ombudsmandens undersøgelse, at udlændingemyndighedernes oplysninger i sagen til Folketingets Ombudsmand derfor har været utilstrækkelige, at der – ud over Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 – imidlertid ikke er sikre holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger for ombudsmanden, at der ikke er holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger om Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 forud for den 22. juni 2017, og at i hvert fald Lykke Sørensen, Tanja Franck, Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert var klar over mailens eksistens og indholdet heraf den 22. juni 2017.

Herudover har kommissionen lagt til grund, at Udlændingestyrelsen i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand.

12.11.4.1. Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016

Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse af 7. marts 2019 udtalt, at det var en "klar fejlsvurdering", at Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 ikke blev anset for omfattet af pligten til udlevering til ombudsmandsinstitutionen. Kommissionen kan – som det er anført i kapitel 7, afsnit 7.5.2 – tiltræde denne vurdering.

Ved vurderingen har kommissionen lagt vægt på, at Udlændingestyrelsen (og Tanja Franck) ikke med rimelighed kan have været i tvivl om, at oplysninger, der kunne indgå i vurderingen af den retlige kvalifikation af pressemeddelelsen, og oplysninger, der kunne tjene til at belyse indholdet af de mundtlige tilkendegivelser og drøftelser, som fandt sted mellem myndighederne, kunne være relevante for ombudsmandens undersøgelse, ligesom oplysninger om, hvordan tilkendegivelserne blev opfattet af Udlændingestyrelsen, kunne være det. Der henvises i den forbindelse til kommissionens redegørelse i kapitel 7, afsnit 7.5.3.

Kommissionen finder det kritisabelt, at Tanja Franck ikke tog skridt til at sikre sig, at Folketingets Ombudsmand modtog mailen i forbindelse med, at hun den 22. juni 2017 opnåede kendskab hertil. Der er efter kommissionens opfattelse imidlertid næppe fuldt tilstrækkeligt grundlag for at anse forholdet som værende af en sådan karakter og grovhed, at det i sig selv vil kunne begrunde et disciplinært ansvar. Det er indgået i denne vurdering bl.a., at ombudsmanden på dette tidspunkt havde afsluttet sin sag og allerede havde udtrykt en særdeles hård kritik i forbindelse med ministeriets udsendelse af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, og at forholdet nok mest må anses som udtryk for en alvorlig fejlsvurdering. Kommissionen vil dog – som det fremgår af afsnit 12.11.5 – lade forholdet, der må tilregnes Tanja Franck som *uagtsomt*, indgå i den samlede ansvarsvurdering af Tanja Franck.

Ved vurderingen af Tanja Francks forhold hører det dog også med til billedet, at hun i august 2017 i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål nr. 1000 blev præsenteret for et forslag fra en af sine medarbejdere (chefkonsulent Margit

Sander Rasmussen) om at oversende mailen til departementet. Margit Sander Rasmussen begrundede sit forslag bl.a. således:

”...

Jeg bliver her i 11. time nødt til at rejse et par flag i forhold til denne.

Vil det ikke være mere hensigtsmæssigt for styrelsen at fremsende mailen af 10. februar 2016 til departementet og herefter lade det være op til departementet at vurdere, om den bør eller ikke bør fremsendes fortroligt til udvalget?

Det kan jo være, at departementet har en anden opfattelse af, om mailen indeholder eller ikke indeholder oplysninger om, hvad det nærmere indhold var af drøftelserne på koncerndirektionsmødet. Det virker ikke hensigtsmæssigt for styrelsen, at det er styrelsen, der foretager denne vurdering.

...”

Kommissionen finder i forlængelse af den tidligere udtalte kritik blot anledning til at bemærke, at heller ikke denne henvendelse tilsyneladende gav Tanja Franck anledning til at genoverveje, om Folketingets Ombudsmand burde modtage mailen, hvilket kommissionen finder, at den burde have gjort.

12.11.4.2. Beskrivelsen af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand

I et brev af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand anførte styrelsen bl.a., at styrelsen ”medio februar” sendte et skema til de relevante operatører med anmodning om, at skemaet blev udfyldt sammen med de berørte par, og at styrelsen på baggrund af operatørernes tilbagemeldinger gennemgik de konkrete sager i forhold til relevante indkvarteringsløsninger i de sager, hvor det på baggrund af drøftelserne med departementet var styrelsens vurdering, at der umiddelbart kunne ske adskillelse.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.5.4, var disse oplysninger egnede til at give ombudsmanden et andet indtryk af, hvad der var sket, end det faktisk passede, i hvert fald for så vidt angår de første adskillelser, der blev besluttet gennemført allerede den 12. februar 2016 og dermed flere dage forud for skemaets udsendelse den 18. februar 2016. Oplysningerne var vildledende,

idet de var egnede til at give ombudsmanden det indtryk, at styrelsen indhentede tilstrækkelige oplysninger til brug for sagsbehandlingen i alle sagerne.

Kommissionen finder – som det også er anført i afsnit 12.11.1 – ikke grundlag for at tilsidesætte Tanja Francks forklaring om, at hun ved sin tiltræden den 1. april 2016 som direktør for styrelsen blev bibragt en opfattelse af, at styrelsen – trods instruksen – ”havde været alle sagerne igennem og forholdt sig til dem”. Der er heller ikke holdepunkter for at antage, at Tanja Franck modtog oplysning fra sine medarbejdere om den konkrete sagsbehandling i de sager, hvori der var sket adskillelse forud for hendes tiltræden.

Efter kommissionens opfattelse kan den beskrivelse, som styrelsen gav over for ombudsmanden, således ikke bebrejdes Tanja Franck som en tjenestefor-seelse.

12.11.5. Konkluderende om Tanja Francks rolle

Det er kommissionens vurdering, at Tanja Franck har handlet i strid med de pligter, der gælder for embedsværket.

Kommissionen har om Tanja Francks rolle i relation til **ordningens administration** fundet, at der er forhold, som Tanja Franck kan kritiseres for.

Efter kommissionens opfattelse er disse forhold dog *ikke* af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Tanja Franck draget til ansvar.

For så vidt angår **oplysningen af Folketinget og Folketingets Ombudsmand** er det kommissionens vurdering, at Tanja Franck i relation til sin deltagelse i den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856 og den manglende oversendelse af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 til ombudsmanden har handlet i strid med de pligter, der gælder for embedsværket, idet den manglende oversendelse af Henrik Grunnets mail dog som nævnt i afsnit 12.11.4.1 næppe i sig selv vil kunne begrunde et disciplinært ansvar. I begge tilfælde ses forholdene at bero på, at Tanja Franck har udøvet et alvorligt fejlskøn.

Om Tanja Francks tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter er af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for et disciplinært ansvar, beror på en vurdering, hvori indgår et betydeligt skøn. Der er således som nævnt i afsnit

12.3 ikke nogen klar skillelinje mellem – på den ene side – forhold, der findes kritisable, men ikke i en sådan grad, at der er grundlag for at søge et retligt ansvar gennemført, og – på den anden side – fejl eller forsømmelser af en så alvorlig karakter, at et retligt ansvar kan komme på tale.

Det kan som anført i afsnit 12.3 endvidere indgå i vurderingen, om forløbet allerede har haft konsekvenser for den pågældende, eller om pågældende har skiftet tjenestested.

Der er efter kommissionens opfattelse efter en samlet vurdering næppe fuldt tilstrækkeligt grundlag for at karakterisere tjenesteforseelserne som værende af en sådan grovhed, at det bør give anledning til at pålægge Tanja Franck, der ikke længere er direktør i Udlændingestyrelsen, et disciplinært ansvar.

Det må imidlertid være op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal pålægges Tanja Franck et disciplinært ansvar, at inddrage betydningen af de nævnte forhold, samt desuden betydningen af den tid, der er forløbet, siden forholdene blev begået.

12.12. Lene Linnea Vejrum

Dette afsnit indeholder en tematiseret og delvis kronologisk redegørelse for de forhold, som giver anledning til bemærkninger vedrørende Lene Linnea Vejrum, der var fungerende vicedirektør i Udlændingestyrelsen indtil august 2016 og herefter vicedirektør indtil april 2019. Lene Linnea Vejrum er fortsat ansat i staten og er ifølge sagens oplysninger tjenestemandsansat.

Redegørelsen bygger på det samlede materiale, der er tilvejebragt ved undersøgelsen, herunder navnlig det forløb, som kommissionen har kunnet lægge til grund i forhold til Lene Linnea Vejrum, og som er gengivet i kapitel 7. Afsnittet skal læses i sammenhæng med kommissionens vurderinger af det faktiske forløb (kapitel 7).

Lene Linnea Vejrum's bisidder har afgivet udtalelser i anledning af kommissionens vurderinger. Den første udtalelse er medtaget som bilag 1f i bind 7 (udtalelse i anledning af kommissionens delberetning), mens den anden udtalelse er medtaget som bilag 6h senere i dette bind. Kommissionens be-

mærkninger til udtalelserne kan findes som bilag 2 i bind 7 og som bilag 7 senere i dette bind.

12.12.1. Modtagelse af instruksen den 10. februar 2016 og administrationen frem til den 18. marts 2016

12.12.1.1. Modtagelse af instruksen den 10. februar 2016

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet pressemeddelelsen, der beskrev en praksisændring vedrørende indkvartering i asylsystemet af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig. Pressemeddelelsen udgjorde tilsammen med departementets fremsendelse af denne til Udlændingestyrelsen og Line Skytte Mørk Hansens telefoniske henvendelse(r) til Lene Linnea Vejrum samme dag instruksen til Udlændingestyrelsen.

Der er efter kommissionens opfattelse et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse instruksen for ulovlig, idet den ordning, der fulgte af instruksen, bl.a. var i strid med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet, ligesom ordningens undtagelsesfrie karakter udgjorde en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Desuden var det en konsekvens af ordningen med undtagelsesfri adskillelse, at væsentlige formelle og processuelle krav, der stilles efter både dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen, ikke blev iagttaget.

Kommissionen har derfor fundet, at den instruks, der herved blev givet til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 om indkvarteringsordningen, var *klart ulovlig*.

Som anført i kapitel 11, afsnit 11.4, ophører embedsfolks individuelle lydighedspligt i en situation, hvor opfyldelsen heraf er klart ulovlig, ligesom der for den enkelte embedsmand indtræder en forpligtelse til at advare, sige fra, undlade at efterkomme ordren og til at søge den ulovlige tilstand bragt til ophør. Såfremt en embedsmand i en sådan situation ikke tager skridt hertil, optræder embedsmanden i strid med de pligter, der gælder for embedsværket.

Det kan uden videre lægges til grund, at Lene Linnea Vejrum ikke den 10. februar 2016 eller i de følgende dage (forud for iværksættelse af administrationen) advarede Henrik Grunnet eller departementet om ulovligheden og

herunder redegjorde for de faktiske og retlige omstændigheder, der gjorde instruksen ulovlig, ligesom hun ikke sagde fra over for den klart ulovlige instruks.

Om sin reaktion i forbindelse med modtagelsen af instruksen har *Lene Linnea Vejrum* imidlertid forklaret bl.a., at hun den 10. februar 2016 ikke opfattede det sådan, at hun havde fået en klart ulovlig ordre, fordi hun mente, at det måtte udvikle sig, og at der måtte komme ”noget mere”. Efter hendes opfattelse var ordningen som sådan ikke ulovlig, men det ville ikke være lovligt, hvis de ikke foretog individuelle vurderinger og så på, om der var noget i de internationale forpligtelser, der gjorde, at der var nogle par, der ikke kunne adskilles. Hun og Henrik Grunnet talte om, at der var nødt til at være undtagelser. Det havde hun ikke fået at vide, at der var, og det var et problem. Henrik Grunnet gik meget op i, at styrelsen skulle have nogle egentlige retningslinjer, og hun bad derfor departementet om at få nogle sådanne. I de kommende dage bad hun flere gange om at få nogle nærmere retningslinjer. Der var mange spørgsmål, der dukkede op. Disse spørgsmål skulle afklares, før styrelsen kunne gøre det, de var blevet bedt om. Under samtalen [med Line Skytte Mørk Hansen den 10. februar 2016] nævnte hun også, at der var sårbare familier, som styrelsen ville være bekymret over at adskille. Line Skytte Mørk Hansen svarede, at der ikke var andet end pressemeddelelsen, og at styrelsen skulle gå i gang med at adskille.

Ditte Kruse Dankert har forklaret bl.a., at som hun husker det, havde hun allerede forud for den del af en telefonsamtale mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum, som hun overhørte den 10. februar 2016, hørt fra Lene Linnea Vejrum, at Line Skytte Mørk Hansen havde tilkendegivet, at pressemeddelelsen var ordningen, og at alle skulle adskilles. Den del af samtalen, hun overhørte, handlede om, hvor hurtigt det kunne ske. Hun har desuden forklaret, at hun den 10. februar 2016 flere gange drøftede sagen med Lene Linnea Vejrum og Kristina Rosado. Efter deres opfattelse kunne det ikke være rigtigt, at man kunne adskille par uden at vurdere sagerne. Deres opfattelse af ordningen var, at departementet måtte have vurderet, at en adskillelse af parrene ville være proportional, idet der forelå legitime hensyn til at undgå risikoen for tvang. På den anden side stod, at der var tale om et byrdefyldt indgreb. De talte om, at de måtte se på, om der var sager, hvor intensiteten af indgrebet førte til, at adskillelse ikke ville være proportional. De talte om, at de allerede havde fået oplysninger om sager, hvor en adskillelse ville være

meget byrdefuld. Konklusionen var, at man måtte gennemgå sagerne for at belyse, om der forelå helt særlige omstændigheder. De stillede ikke spørgsmål til selve ordningen. De tænkte, måske lidt naivt, at der måtte komme nogle juridiske retningslinjer og en vejledning om, hvordan sagerne konkret skulle håndteres. Det gik op for dem, at der ikke ville komme yderligere, da Line Skytte Mørk Hansen samme dag ringede til Lene Linnea Vejrum og sagde, at det var pressemeddelelsen, der gjaldt.

Henrik Grunnet har forklaret bl.a., at han identificerede instruksen som ulovlig, og at de efterlevede den ulovlige instruks med det sigte at tilstræbe, at den ulovlige tilstand kunne blive bragt til ophør. Han talte straks med Lene Linnea Vejrum herom, og han sagde, at der nu lå noget, som var bindende og forpligtende for operatørerne, og at det straks skulle afklares, om der ville komme andet, som supplerede dette. Efter at Lene Linnea Vejrum havde talt med Line Skytte Mørk Hansen, kom Lene Linnea Vejrum ind til ham. Han fik refereret, at pressemeddelelsen skulle efterleves uden undtagelser, og at der ikke skulle ske andet end adskillelse. Han tænkte, at det måtte de gøre, og at de skulle betragte pressemeddelelsen som en instruks, der skulle efterleves som forpligtende. De aftalte, at pressemeddelelsen ikke skulle ændre på, at de måtte efterspørge nærmere retningslinjer, som gav svar på spørgsmålet om, hvornår der alligevel ikke skulle ske adskillelse. Hans fokus var først og fremmest på at få lovliggjort tilstanden, og han havde en dialog herom med Lene Linnea Vejrum. De havde den interne dagsorden, at de ville forsøge at inddæmme den ulovlige situation ved at have fokus på konkrete sager, hvor der ikke skulle ske adskillelse. Man havde reguleret området undtagelsesfrit, selvom man vidste, at det ikke holdt. Forståelsen hos både Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert var, at man ville gøre alt for at agere lovligt i de sager, hvor der var noget på spil. Der kom ikke nogen til ham og sagde, at det var ulovligt. Han sagde til Lene Linnea Vejrum, at han mente, at det var ulovligt.

Margit Sander Rasmussen har forklaret bl.a., at beskeden fra Line Skytte Mørk Hansen var, at alle par skulle adskilles, og at de skulle gå i gang med det samme. De var enige om, at det var en farlig vej at gå, og de blev derfor også enige om at gøre noget andet. Hun prøvede at nævne for Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, at de skulle skrive til departementet, men hun måtte på et tidspunkt indse, at hun ikke kom videre med det. Hun kan ikke huske, hvad Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum ordret svarede, men de var i princippet enige i, at styrelsen var "blevet kastet ud fra 10-metervippen uden

badevinger”. De kom dog hurtigt frem til, at de i stedet for at sige fra måtte gennemføre instruksens så forsigtigt, de kunne. Hendes handlinger og vurderinger skulle hele tiden holdes op imod, at hun var af den opfattelse, at hun havde fået en ordre om at adskille alle straks og uden en konkret vurdering. Hun gjorde sit bedste i en meget vanskelig situation. Alle de beslutninger, der vedrørte fremgangsmåden i disse sager, herunder beslutningen om ikke at partshøre, blev truffet af Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum.

Kristina Rosado har forklaret bl.a., at hun fik refereret, at Line Skytte Mørk Hansen under samtalen med Lene Linnea Vejrum den 10. februar 2016 havde sagt, at Udlændingestyrelsen skulle effektuere i henhold til pressemeddelelsen. Da Lene Linnea Vejrum, Ditte Kruse Dankert og hun havde talt uformelt om ordningen, havde de antaget, at der ville være undtagelser. De undrede sig derfor over en så kategorisk udmelding. Lene Linnea Vejrum virkede også meget overrasket over at have fået at vide, at styrelsen skulle effektuere i overensstemmelse med pressemeddelelsen, således at samtlige par uden undtagelse skulle adskilles. På et tidligt tidspunkt – den 10. eller 11. februar 2016 – opfordrede hun Lene Linnea Vejrum til at føre korrespondancen med departementet på skrift, eftersom det ret hurtigt blev tydeligt, at departementet ville i en retning, som styrelsen mente var problematisk.

Ronya Habo har forklaret bl.a., at da instruksens kom, var hendes første spørgsmål, om det var i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionens artikel 8, hvilket hun sagde højt. Hun ved, at Ditte Kruse Dankert, Lene Linnea Vejrum og Kristina Rosado stillede samme spørgsmål.

Det er herefter kommissionens opfattelse, at Lene Linnea Vejrum i hvert fald ikke med rimelighed kan have været i tvivl om, at det var en instruks om undtagelsesfri adskillelse, som styrelsen modtog den 10. februar 2016. Der er således ikke oplysninger i sagen, der tyder på, at Lene Linnea Vejrum efter sin(e) samtale(r) med Line Skytte Mørk Hansen kunne have nogen begrundet forventning om, at der ville komme en ændret instruks fra departementet. Heller ikke forløbet i umiddelbar forlængelse af instruksens, hvor styrelsen, herunder Lene Linnea Vejrum, følte sig presset til at iværksætte ordningen, kan have givet Lene Linnea Vejrum en ændret opfattelse af instruksens undtagelsesfrie karakter.

Lene Linnea Vejrum's opfattelse af, at "det ikke ville være i orden, hvis der ikke skete noget mere", vidner snarere om, at hun – som det var tilfældet med de øvrige involverede embedsfolk i styrelsen – indså, at det var klart, at den beskrevne ordning ikke var lovlig. Det må også forstås således, at det var det, hun gav udtryk for langt senere i en mail af 7. marts 2017 om "barnebrudelæren", hvoraf fremgår bl.a., at "... efter nogle dage går det op for os, at pressemeddelelsen er lig med retningslinjerne. Der er således ikke lagt op til undtagelser... Vi har en klar opfattelse af, at der er sager, hvor det vil udgøre en krænkelse i menneskeretlig forstand (retten til familieliv), hvis vi adskiller". Under overskriften "hvad har vi lært" anførte hun desuden bl.a. følgende: "Tro på os selv – stille spørgsmål ved lovligheden, uanset at det kommer fra departementet... Hvis det virke[r] forkert, er det måske forkert."

Selvom Lene Linnea Vejrum's efterfølgende handlinger ikke har nogen *direkte* betydning for hendes opfattelse i dagene omkring den 10. februar 2016, finder kommissionen dog anledning til at bemærke, at heller ikke disse oplysninger peger i retning af, at Lene Linnea Vejrum var i tvivl om instruksens undtagelsesfrie karakter. Som beskrevet i kapitel 7, afsnit 7.3.2.2.5, var det således opfattelsen hos styrelsens medarbejdere, herunder Lene Linnea Vejrum, at det på mødet den 22. februar 2016 var klart, at der ikke var rum for undtagelser i ordningen. Desuden var det styrelsens samlede opfattelse, at de handlede i strid med instruksen ved den senere forelæggelse af de fem sager i begyndelsen af marts 2016.

Allerede fordi Lene Linnea Vejrum ikke advarede sin overordnede og sagde fra i situationen, tilsidesatte hun de pligter, der påhviler hende som embedsmand i forbindelse med modtagelsen af en klart ulovlig tjenestebefaling. Lene Linnea Vejrum befandt sig således – som det var tilfældet med de øvrige medarbejdere i styrelsen – helt åbenbart i en situation, hvor hendes lydighedsforpligtelse var ophørt.

Lene Linnea Vejrum burde i sine drøftelser med styrelsens direktør i stedet have gjort det tydeligt, at der i lyset af dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen var tale om en klart ulovlig tjenestebefaling, som hun ikke ville efterleve, hvilket hun samtidig burde have tilkendegivet over for de underordnede medarbejdere i styrelsen. Derved kunne hun have medvirket til, at styrelsens direktør sagde fra over for departementet. Lene Linnea Vejrum kunne også – hvis hun ikke ved sin henvendelse til styrelsens direktør kunne

formå at få ham til at sige fra over for departementet, og fordi hun havde den direkte kontakt til departementet i forbindelse med sagen – selv have advaret og sagt fra over for departementet. En sådan henvendelse ville være hensigtsmæssig at gøre skriftlig, hvilket potentielt kunne have medvirket til, at der internt i departementet blev taget skridt til at få ændret instruks.

Vedrørende Lene Linnea Vejrum's *subjektive forhold* må det efter hendes egen forklaring og forklaringerne om drøftelserne i styrelsen den 10. februar 2016, som Lene Linnea Vejrum deltog i, lægges til grund, at Lene Linnea Vejrum – der har en juridisk embedseksamen – må have indset, at instruks om at iværksætte en undtagelsesfri administration ikke var lovlige, og i hvert fald burde hun have indset dette. Hun må eller burde i øvrigt have indset, at styrelsens (planlagte) gennemgang af de få oplysninger, der forelå i sagerne, med henblik på at identificere eventuelle særlige forhold ikke var tilstrækkelig til at sikre en lovliggørelse af administrationen. Lene Linnea Vejrum har derfor handlet i hvert fald *groft uagtsomt*.

Kommissionen vil i afsnit 12.12.1.3 nærmere redegøre for, om der – også sammenholdt med forløbet omkring iværksættelsen af praksisændringen i øvrigt – er grundlag for at pålægge Lene Linnea Vejrum et disciplinært ansvar i anledning heraf.

12.12.1.2. Administrationen af ordningen i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016

For at afklare, om Lene Linnea Vejrum i øvrigt har tilsidesat de pligter, der indtræder ved modtagelsen af en klart ulovlig tjenestebefaling (undlade at efterkomme og søge at bringe den ulovlige tilstand til ophør), er det nødvendigt at se på styrelsens dispositioner umiddelbart efter modtagelsen af instruks.

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.4.1, redegjort nærmere for kommissionens vurderinger vedrørende administrationen af indkvarteringsordningen i februar 2016.

Det fremgår heraf bl.a., at Udlændingestyrelsen den 12. februar 2016 besluttede at adskille syv asylansøgerpar uden børn, og at disse adskillelser blev gennemført den 16. og 17. februar 2016. Et yderligere par, hvor kvinden var gravid, blev adskilt den 16. februar 2016, ligesom der den 18. februar 2016 blev truffet beslutning om adskillelse af endnu et par, som blev adskilt den

19. februar 2016. I slutningen af februar 2016 besluttede styrelsen desuden at opretholde adskillelsen af et par, der var blevet adskilt forud for den 10. februar 2016.

Det fremgår videre, at det uden videre har kunnet lægges til grund, at der i alle de sager, hvor der skete adskillelse af asylparrene i februar 2016, ikke blev foretaget partshøring eller andre sagsoplysningsskridt; ud over en gennemgang af de ofte meget sparsomme oplysninger, som Udlændingestyrelsen allerede var i besiddelse af i andre sager, der angik parrene, herunder navnlig oplysninger relateret til parrenes asylsag. Endvidere blev der ikke truffet begrundede afgørelser i disse sager.

Administrationen af indkvarteringsordningen i februar 2016 var derfor – som anført i kapitel 7, afsnit 7.4.1.1 – allerede af disse grunde ulovlig. Den manglende iagttagelse af formelle forvaltningsretlige regler og principper medførte således betydelig risiko for forkerte afgørelser på et område, hvor myndighederne foretog intensive indgreb i de berørte personers familieliv.

For så vidt angår de materielle krav til administrationen af ordningen har kommissionen i kapitel 7, afsnit 7.4.1.2, fundet bl.a., at der i forbindelse med de første adskillelser i februar 2016 ikke blev foretaget nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser eller dansk forvaltningsret at indkvartere parrene hver for sig. Den vurdering, som er beskrevet af medarbejdere i Udlændingestyrelsen, hvorefter det indgik i vurderingen, at der ”ikke forelå oplysninger om særlige omstændigheder”, og at ”de vurderede, hvor der var størst risiko for at bryde konventionerne”, er åbenbart ikke udtryk for en konkret og individuel vurdering i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionens artikel 8 eller de forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning og proportionalitet. Dertil kommer, at de oplysninger, der efterfølgende fremkom i sagerne, herunder oplysninger om parrenes relation, ikke ses at være indgået i sagsbehandlingen, heller ikke således at der løbende blev foretaget en vurdering af, om adskillelsen var proportional. Der blev heller ikke foretaget nogen sagsbehandling i anledning af de klager, som styrelsen modtog over adskillelser eller påtænkte adskillelser. Endelig ses oplysningen fra Udlændingestyrelsen den 27. januar 2016 til departementet om, at der ikke var oplysninger om indikationer på tvang eller lignende i de konkrete sager, ikke at være indgået i behandlingen af sagerne.

På baggrund heraf har kommissionen fundet, at adskillelsen af de første asylpar i februar 2016 i henhold til instruksen af 10. februar 2016 skete i strid med både Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet. Kommissionen har endvidere udtalt, at der ikke er nogen rimelig tvivl om denne vurdering, der har støtte i flere af de afgivne forklaringer og navnlig i oplysningerne i de enkelte sager. I forlængelse heraf har kommissionen fundet, at disse forhold medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet materielt forkerte afgørelser.

Det fremgår desuden af kapitel 7, afsnit 7.4.2, at Udlændingestyrelsen i dagene efter mødet den 22. februar 2016 mellem styrelsen og departementet, hvor styrelsens medarbejdere fik genbekræftet deres opfattelse af, at ordningen var undtagelsesfri, begyndte at planlægge flytning af en række yderligere par, der næsten alle havde børn. De fleste af disse par blev adskilt i begyndelsen af marts 2016, mens enkelte, hvor der blev udstedt flyttepåbud, blev adskilt medio marts. Forud for disse adskillelser havde Udlændingestyrelsen den 18. februar 2016 iværksat en høring af indkvarteringsoperatørerne med frist til svar den 22. februar 2016. Høringen tog alene sigte på at tilrettelægge adskillelserne "mest hensigtsmæssigt" og ikke på at indhente oplysninger til brug for en vurdering af, om der skulle ske adskillelse.

Som redegjort for i kapitel 7, afsnit 7.4.2, var den sagsbehandling, der pågik i marts 2016, fortsat særdeles mangelfuld. Kommissionen har således lagt til grund, at sagsbehandlingen også for så vidt angår adskillelserne i marts 2016 var præget af formelle fejl, som for flere af sagernes vedkommende er tilsvarende dem, der gjaldt for adskillelserne i februar 2016. Således blev der heller ikke i forbindelse med adskillelserne i marts 2016 foretaget partshøring eller i øvrigt foretaget en oplysning af sagerne, som levede op til de krav, der følger af bl.a. officialprincippet, ligesom der for de fleste sagers vedkommende ikke blev truffet begrundede afgørelser. I de tre sager, hvor der blev truffet afgørelser om flyttepåbud, blev der ikke givet en begrundelse, der indikerer, at styrelsen skulle have foretaget en egentlig vurdering af sagen i lyset af de relevante menneske- og forvaltningsretlige standarder på det pågældende retsområde. Tværtimod afspejlede begrundelserne efter deres ordlyd den undtagelsesfrie instruks.

Om kravene til en konkret og individuel vurdering i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og forvaltningsretten har kommissionen i kapitel 7, afsnit 7.4.2.2, udtalt bl.a., at uanset at Udlændingestyrelsen i disse sager modtog nogle oplysninger om parrene fra operatørerne, var styrelsen heller ikke i – i hvert fald i en række af – disse sager i besiddelse af fornødne oplysninger til at foretage en retlig relevant konkret og individuel vurdering. De oplysninger, som styrelsen indhentede fra operatørerne, angik i øvrigt i al væsentligt som nævnt oplysninger til brug for en vurdering af, *hvordan* parrene mest hensigtsmæssigt kunne adskilles, og ikke *om* parrene kunne adskilles. Dertil kommer, at de oplysninger, der forelå, ikke ses at være indgået i vurderingen af, om parrene kunne adskilles, og de er i hvert fald ikke indgået på en måde, hvorefter der kan siges at være foretaget relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med forvaltningsretten og Danmarks internationale forpligtelser at adskille parrene. Heller ikke i denne periode blev der foretaget nogen sagsbehandling i anledning af de klager, som styrelsen modtog over adskillelser eller påtænkte adskillelser.

Kommissionen har samlet fundet, at administrationen af indkvarteringsordningen for så vidt angår adskillelser foretaget i marts 2016 ikke var væsentligt anderledes end den administration af ordningen, som fandt sted i forbindelse med de første adskillelser i februar 2016.

Administrationen af indkvarteringsordningen i marts 2016 har derfor ligeledes været ulovlig og medførte betydelig risiko for materielt forkerte afgørelser på et område, hvor myndighederne foretog intensive indgreb i de berørte personers familieliv. Der blev således foretaget ufrivillig adskillelse af mindreårige asylpar, og i flere tilfælde blev mindreårige børn adskilt fra deres fædre.

Det fremgår tillige af sagens oplysninger (som redegjort for i kapitel 7, afsnit 7.4.2.3), at der i Udlændingestyrelsen på et tidligt tidspunkt var overvejelser om at forelægge sager for departementet. Disse overvejelser var i hvert fald indledt den 15. februar 2016, hvor overvejelserne gik på, at navnlig sager, hvor parrene havde fællesbørn, skulle forelægges, og det står klart, at styrelsen i hvert fald den 23. februar 2016 var i gang med at indsamle oplysninger til brug for forelæggelse af sager for departementet. Overvejelserne mundedede ud i et notat, der blev sendt til departementet den 3. marts 2016, og hvori der blev

gjort rede for fem konkrete sager, der efter Udlændingestyrelsens opfattelse rejste nogle særlige problemstillinger.

Som det fremgår af kapitel 7, afsnit 7.3.2.3.1, er der ikke tvivl om, at embedsfolk i Udlændingestyrelsen opfattede deres egne overvejelser om forelæggelsen som værende i strid med instruksen. Udlændingestyrelsens forelæggelse af de fem sager viser dog, at styrelsen i slutningen af februar og begyndelsen af marts 2016 foretog en vurdering af oplysningerne i sagerne med henblik på at afklare, om en sag skulle forelægges for departementet. Efter oplysningerne i sagen har kommissionen lagt til grund, at det er mest nærliggende at antage, at denne udvælgelsesproces bestod i at identificere de sager, hvor uforeneligheden med Danmarks internationale forpligtelser fremstod klarest, med henblik på bl.a. at få departementet til at ændre på instruksen af 10. februar 2016 og derved få etableret en dispensationsadgang. Hvis dette ikke skete, ville styrelsen ved en forelæggelse kunne ”skubbe ministeriet foran sig” i relation til en eventuel beslutning om adskillelse eller ikke-adskillelse i de pågældende sager. En sådan forståelse er også klart bedst forenelig med det beskrevne sagsforløb, hvorefter styrelsen i de pågældende sager ikke ønskede at træffe afgørelse om adskillelse – eller det modsatte – uden en klar tilkendegivelse fra departementet.

Selvom det derfor må lægges til grund, at styrelsen – på et sparsomt oplysningsgrundlag – foretog en vurdering af de foreliggende oplysninger i sagerne med henblik på at identificere de sager, hvor uforeneligheden med Danmarks internationale forpligtelser fremstod klarest, kunne denne vurdering helt åbenbart ikke kvalificeres som en konkret og individuel vurdering, der lever op til de standarder, der forudsættes efter bl.a. Menneskerettighedskonventionen. Styrelsens initiativer må dog tages som udtryk for, at medarbejderne i styrelsen, herunder Lene Linnea Vejrum, gjorde sig visse bestræbelser for at afbøde konsekvenserne af den klart ulovlige instruks. Med Margit Sander Rasmussens ord kom de frem til, at ”de i stedet for at sige fra måtte gennemføre instruksen så forsigtigt, de kunne.” Tilsvarende har den daværende direktør, Henrik Grunnet, forklaret, at Udlændingestyrelsen forsøgte at agere ved at gøre noget andet end det, de var blevet instrueret i, men styrelsen kunne ikke melde det åbent ud.

Fremgangsmåden var imidlertid ikke tilstrækkelig til at forhindre den ulovlige administration, som Lene Linnea Vejrum som fungerende vicedirektør i styrelsen var med til at iværksætte, eller til at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Også på denne baggrund finder kommissionen, at Lene Linnea Vejrum har tilsidesat de pligter, der påhvilede hende i forbindelse med modtagelsen af den undtagelsesfrie instruks. Af de grunde, der er anført i afsnit 12.12.1.1, må tilsidesættelsen tilregnes hende som i hvert fald *groft uagtsom*.

Kommissionen vil i afsnit 12.12.1.3 nærmere redegøre for, om der – også sammenholdt med forløbet omkring iværksættelsen af praksisændringen i øvrigt – er grundlag for at pålægge Lene Linnea Vejrum et disciplinært ansvar i anledning heraf.

12.12.1.3. Sammenfattende om Lene Linnea Vejrum's pligter og ansvar i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016

Det er som anført kommissionens vurdering, at Lene Linnea Vejrum har handlet i strid med de pligter, der gælder for embedsværket i forbindelse med modtagelse af en klart ulovlig tjenestebefaling.

Lene Linnea Vejrum, der som fungerende vicedirektør tidligt i forløbet blev inddraget i styrelsens håndtering af sagerne og sammen med den daværende direktør stod for de initiativer, som instruksens gav anledning til, burde i forbindelse med instruksens modtagelse den 10. februar 2016 have advaret sin overordnede i styrelsen (Henrik Grunnet) om, at der var tale om en klart ulovlig tjenestebefaling, og sagt klart fra. Derved kunne hun have medvirket til, at styrelsens direktør sagde fra over for departementet. Lene Linnea Vejrum kunne også – hvis hun ikke ved sin henvendelse til styrelsens direktør kunne formå at få ham til at sige fra over for departementet, og fordi hun havde den direkte kontakt til departementet i forbindelse med sagen – selv have advaret og sagt fra over for departementet. I stedet medvirkede Lene Linnea Vejrum til iværksættelsen af den ulovlige ordning, ligesom hun efterfølgende undlod at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Lene Linnea Vejrum har således tilsidesat sine tjenstlige pligter ved ikke at have sagt fra i situationen, men i stedet medvirket til, at den klart ulovlige instruks i vidt omfang blev efterlevet.

Lene Linnea Vejrum gjorde dog – sammen med bl.a. Ditte Kruse Dankert – i begyndelsen af marts 2016 visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør ved at forelægge fem sager for departementet.

Denne fremgangsmåde var imidlertid ikke tilstrækkelig til at opfylde de pligter, der påhviler embedsværket i en sådan situation, ligesom det ikke var tilstrækkeligt til at forhindre den ulovlige administration, der blev iværksat i de øvrige sager.

I den forbindelse finder kommissionen anledning til at bemærke, at Udlændingestyrelsens embedsfolk – herunder Lene Linnea Vejrum – generelt synes at have været meget tilbageholdende med at udfordre instruks fra departementet eller i hvert fald at sætte spørgsmålstegn ved departementets vurderinger. Uanset at det i det praktiske liv er forståeligt, at en underordnet medarbejder eller myndighed har stor tillid til vurderingerne fra en overordnet, giver det beskrevne forløb anledning til at indskærpe de selvstændige pligter, der gælder for enhver embedsmand ved modtagelsen af en klart ulovlig tjenestebefaling.

Handlepligten – når man som embedsmand bliver inddraget i en klart ulovlig beslutning – består således i at advare, sige fra og søge den ulovlige beslutning omgjort eller tilstanden lovliggjort. De handlinger, man foretager som led heri, bør i almindelighed ske på en måde, hvor den overordnede, der er ansvarlig for den ulovlige beslutning, gøres bekendt med bl.a. de tiltag, der foretages for at lovliggøre tilstanden. Det vil således *i almindelighed* ikke være i overensstemmelse med embedsværkets forpligtelser, at man ”på de indre linjer” eller ”i kulissen” uden om den overordnede foretager handlinger, som den overordnede ikke er bekendt med.

Vedrørende Lene Linnea Vejrum's *subjektive forhold* har kommissionen fundet, at hun handlede i hvert fald *groft uagtsomt*.

Kommissionen bemærker, at der ved ansvarsvurderingen af Lene Linnea Vejrum må ses på det samlede forløb i forbindelse med iværksættelsen af praksisændringen, således at de tiltag, som Lene Linnea Vejrum foretog, må indgå i formildende retning med betydelig vægt.

Det må således tillægges betydelig vægt, at Lene Linnea Vejrum gjorde visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør ved navnlig at fremfinde og forelægge fem sager for departementet med henblik på bl.a., at departementet skulle ændre instruks, hvilket også skete, samt at hun herved bidrog til at afbøde en del af skadevirkningen af den klart ulovlige instruks i disse sager.

I formildende retning må det tillige tillægges vægt, at hun og styrelsen var sat i en særdeles vanskelig situation, hvor presset fra departementet var stort, og at de dispositioner, hun foretog i denne periode, skete efter drøftelse med styrelsens daværende direktør.

Efter en samlet vurdering finder kommissionen dog, at Lene Linnea Vejrumss tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter er af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Lene Linnea Vejrum draget til ansvar.

Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.12.5.

12.12.2. Administrationen i perioden fra den 18. marts 2016

12.12.2.1. Administrationen fra den 18. marts 2016 til den 28. april 2016

Den 18. marts 2016 – på et tidspunkt, hvor flere beslutninger om adskillelse var truffet, og adskillelserne i det væsentlige var effektueret – sendte Jesper Gori en mail til styrelsen indeholdende en ændret instruks. Ifølge mailen gjaldt ”herefter”, at styrelsen skulle træffe bestemmelse om indkvarteringen af mindreårige asylansøgere i overensstemmelse med ministerens generelle instruktion, men i de tilfælde, hvor behandlingen af konkrete sager rejste spørgsmål om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, skulle disse spørgsmål afklares, og indkvarteringen ske på en sådan måde, at det ikke var i strid med disse forpligtelser eller dansk ret i øvrigt. Det var i øvrigt en del af ordningen, at hvis styrelsen i en konkret sag efter afsøgning af alternative løsninger ikke – under henvisning til Danmarks internationale forpligtelser – kunne adskille et par, skulle styrelsen orientere departementschefen herom. Af mailen fremgik tillige, at styrelsen skulle udarbejde et udkast til retningslinjer, ligesom mailen var vedhæftet Inger Støjbergs talepapir til samråd Z samt de Q&A's, der var udarbejdet til brug for samrådet. I det vedhæftede Q&A var

anført eksempler på de "helt særlige grunde", der kunne føre til, at et par ikke skulle adskilles. I beredskabet var det omtalt som "ekstreme tilfælde".

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.3.3.2, vurderet, at det fremsendte – hen-set til formuleringen af mailen og fremhævelsen af Inger Støjbergs udtalelser under samrådet – ikke var egnet til at fungere som et klart styresignal, hvilket understøttes af, at departementet i perioden ikke kom med en tilkendegivelse om det nærmere indhold af de relevante retlige rammer for indkvarteringsordningen, heller ikke i forbindelse med de fem sager som styrelsen havde forelagt. Den ændrede instruks gjorde op med den tidligere instruks' helt undtagelsesfrie karakter, og selvom den var noget uklar og fortsat meget begrænsende i sit indhold, kan instruksens som helhed næppe antages at have en karakter, hvorefter de enkelte embedsfolk i styrelsen havde en selvstændig pligt til at sige fra over for denne. Den ændrede instruks fra departementet muliggjorde således i princippet – hvis man ser bort fra hjemmelsspørgsmålet – en lovlig administration.

I forhold til embedsfolkene i styrelsen skal det imidlertid vurderes, om de efter modtagelsen af den ændrede instruks den 18. marts 2016 i øvrigt opfyldte deres pligt til at administrere i overensstemmelse med gældende ret.

Det følger således af embedsværkets almindelige pligt til at handle inden for gældende ret, at embedsfolk skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området. Hvor en myndigheds udøvelse af sin virksomhed ikke sker på baggrund af en egentlig instruks, skelnes der ikke mellem ulovlige og klart ulovlige forhold, idet denne sondring alene har betydning i relation til afgrænsning af lydighedspligten. Der henvises i den forbindelse til kapitel 11, afsnit 11.2 og 11.4.

Om den sagsbehandling, der fandt sted efter den 18. marts 2016, fremgår det af sagens oplysninger, at styrelsen ikke – forud for beslutningen den 28. april 2016 om genoptagelse – genbesøgte de afgjorte sager med henblik på at foretage relevante konkrete og individuelle vurderinger. Den omstændighed, at der kom en ændret instruks, medførte med andre ord ikke, at styrelsen, herunder Lene Linnea Vejrum, på dette tidspunkt tog skridt af konkret eller generel karakter i forhold til de adskillelser, der allerede var gennemført. Det kan endvidere lægges til grund, at to par i april måned 2016 blev adskilt, ligesom styrelsen besluttede at opretholde adskillelsen af et andet par, der

også forud for instruksen havde været adskilt. Kommissionen er i kapitel 7, afsnit 7.4.3 og 7.4.4, fremkommet med bemærkninger hertil og har herunder udtalt, at der om bedømmelsen af den sagsbehandling, som blev foretaget i disse sager, kan henvises til det, som kommissionen har anført i afsnittene om adskillelserne i februar og marts 2016. Navnlig styrelsens sagsbehandling vedrørende to af parrene vidner om, at den ændrede instruks, der blev meddelt ved mail af 18. marts 2016, ikke på dette tidspunkt medførte en væsentlig ændring i administrationen.

I forhold til Lene Linnea Vejrum finder kommissionen, at hun, der var en del af styrelsens øverste ledelse og havde en central rolle i forhold til behandlingen af de omhandlede sager, straks – da muligheden for undtagelser (i princippet) blev introduceret – burde have taget initiativ til en genbehandling af de sager, hvori der på et helt utilstrækkeligt grundlag allerede var besluttet adskillelse. Hun burde desuden have taget skridt til at sikre, at administrationen ikke blot fortsatte som hidtil, uden at der blev foretaget retligt relevante konkrete og individuelle vurderinger på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. I lyset af at styrelsen tidligere havde modtaget en undtagelsesfri – og klart ulovlig – instruks, havde hun således en særlig anledning til at sikre, at der fremover i alle sager blev administreret på baggrund af et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag med konkrete og individuelle vurderinger. I forbindelse med vurderingen heraf må det dog tillige tillægges betydning, at der – som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.3.1 – ikke kun i styrelsen, men også blandt departementets embedsfolk var en vis tilbageholdenhed i forhold til at bevæge sig for langt væk fra instruksens af 10. februar 2016 og Inger Støjbergs ønsker, hvilket også var medvirkende til, at styrelsen først i forbindelse med et møde med departementet den 1. juli 2016 modtog nærmere oplysninger om den vurdering, der skulle foretages.

Det hører i denne periode desuden med til billedet, at der i hvert fald fra slutningen af marts 2016 og i april 2016 internt i styrelsen og mellem styrelsen og departementet var drøftelser om, hvorvidt beslutningen om adskillelse af parrene udgjorde en afgørelse i forvaltningslovens forstand – og dermed medførte bl.a. en pligt til partshøring. Disse overvejelser var foranlediget af en henvendelse fra Institut for Menneskerettigheder og er nærmere beskrevet i beretningens kapitel 8, afsnit 8.5.8, 8.5.9 og 8.6.5. Det fremgår heraf bl.a., at chefkonsulent Jens Vikner i en intern mail i styrelsen den 22. marts 2016 tilkendegav, at beslutninger om adskillelse af asylpar efter hans opfattelse udgjorde afgørelsesvirksomhed, ligesom det fremgår, at vicedirektør Anni

Fode samme dag i en intern mail i styrelsen anførte, at det ville være rigtigst fremover at træffe afgørelser i sagerne. Overvejelserne og drøftelserne mellem styrelsen og departementet endte med, at der (jf. afsnit 12.12.2.2) den 28. april 2016 blev truffet beslutning om genoptagelse af de afgjorte sager med henblik på at gennemføre partshøring af parrene. Som det fremgår af bind 7, afsnit 7.3.2.5.3, er det kommissionens opfattelse, at beslutningerne om adskillelse af asylparrene havde karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand. Kommissionen finder endvidere, at de beskrevne drøftelser og overvejelser i sig selv gav Lene Linnea Vejrum *yderligere* anledning til at have et særligt fokus på – også når der bortses fra partshøringsproblematikken – at sikre lovligheden af de afgørelser, der var blevet truffet og fortsat blev truffet.

Kommissionen finder herefter, at Lene Linnea Vejrum i denne periode har tilsidesat den pligt til at sikre en lovlig administration, der påhvilede hende i situationen. Lene Linnea Vejrum havde således en særlig anledning til i denne periode at følge op på de adskillelser, der allerede var gennemført, ligesom hun burde have taget skridt til at sikre sig, at styrelsen også i fremtidige sager administrerede lovligt. Tilsidesættelsen kan – henset til det forudgående forløb og Lene Linnea Vejrum's rolle – efter kommissionens opfattelse tilregnes Lene Linnea Vejrum som *groft uagtsom*.

Kommissionen vil i afsnit 12.12.2.3 redegøre for, om der er grundlag for at pålægge Lene Linnea Vejrum et disciplinært ansvar i anledning heraf.

12.12.2.2. Administrationen af ordningen fra den 28. april 2016

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.4 og 7.4.6, beskrev Udlændingestyrelsen i et brev af 28. april 2016 til ombudsmanden ordningen således, at alle nytilkomne par, der var omfattet af ordningen, blev adskilt på hvert sit asylcenter ved den første indkvartering, hvilket skete som led i faktisk forvaltningsvirksomhed. Hvis parret i forbindelse med indkvarteringen gav udtryk for, at de ikke var tilfredse med adskillelsen, eller valgte ikke at følge anvisningen, ville Udlændingestyrelsen træffe afgørelse efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. Styrelsen skulle i den forbindelse foretage partshøring. Det anførte beskrev således en undtagelsesfri adskillelse af par i forbindelse med den første indkvartering med mulig efterfølgende konkret sagsbehandling og afgørelse. Det kan om ordningen i øvrigt lægges til grund, at denne ordning ikke var styrelsens "opfindelse", men derimod var bestemt af departementet. I forbindelse med Udlændingestyrelsens udtalelse den 28. april 2016 til Folketingets

Ombudsmand blev det endvidere besluttet, at alle sagerne skulle genoptages, og at alle parrene i denne forbindelse skulle partshøres.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.4, har kommissionen fundet, at indkvarteringsordningen, som den så ud i perioden fra den 28. april til den 1. juli 2016, fortsat var ulovlig i lyset af dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Dette skyldes navnlig, at ordningen – på ny – var gjort helt undtagelsesfri, men nu alene i relation til den første indkvartering af parrene. Endvidere blev der ikke foretaget partshøring eller givet begrundelser for adskillelserne i forbindelse med den første indkvartering.

Kommissionen finder imidlertid, at der fra den 28. april 2016 ikke er et meget sikkert grundlag for at karakterisere ordningen som klart ulovlig, hvilket har betydning i relation til vurderingen af embedsfolkernes ansvar. Ordningen var således efter kommissionens opfattelse ulovlig, men ikke nødvendigvis så klart ulovlig, at embedsfolkene i styrelsen, herunder Lene Linnea Vejrum, havde en forpligtelse til at sige fra og nægte at følge den beskrevne ordning.

Lene Linnea Vejrum burde dog have reageret på de ulovlige forhold i indkvarteringsordningen, som den så ud den 28. april 2016, ved at have advaret i hvert fald Tanja Franck og opfordret denne til at advare departementet ved at påpege de forhold, som kommissionen her har beskrevet.

Samlet set finder kommissionen imidlertid, at undladelsen heraf, der kan tilregnes Lene Linnea Vejrum som *uagtsom*, ikke er af en sådan karakter og grovhed, at det bør medføre et disciplinært ansvar. På denne baggrund finder kommissionen ikke grundlag for, at der for så vidt angår perioden efter den 28. april 2016 søges gjort et disciplinært ansvar gældende over for Lene Linnea Vejrum som følge af styrelsens efterlevelse af ministeriets ændrede retningslinjer for indkvarteringsordningen.

Som det fremgår af kapitel 11, afsnit 11.2 og 11.4, skal embedsfolk – også i tilfælde, hvor de ikke handler på baggrund af en tjenestebefaling – handle inden for gældende ret. Det følger heraf, at embedsværket skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området. Hvor en myndigheds udøvelse af sin virksomhed ikke sker på baggrund af en egentlig instruks, skelnes der ikke mellem ulovlige og

klart ulovlige forhold, idet denne sondring alene har betydning i relation til afgrænsning af lydighedspligten.²¹

Kommissionen finder på denne baggrund anledning til at knytte nogle få bemærkninger til spørgsmålet om selve genoptagelsesprocessen og den efterfølgende administration, idet styrelsens dispositioner i dette efterfølgende forløb ikke i alle tilfælde ses bestemt af egentlige retningslinjer fra departementet.

Det gør sig f.eks. gældende for den beslutning, der blev truffet om, at alle de par, der var blevet adskilt, skulle forblive adskilt under behandlingen af genoptagelsessagerne. Denne periode endte med at vare i mere end to måneder. *Lykke Sørensen, Tanja Franck og Lene Linnea Vejrum* har herom forklaret, at de ikke husker overvejelser om denne beslutning om fortsat adskillelse, mens *Jesper Gori* har forklaret, at han vendte og afstemte spørgsmålet med Lykke Sørensen, og at svaret var, at parrene skulle forblive adskilt. *Ditte Kruse Dankert* har forklaret, at departementet var ”med på”, at de enkelte par forblev adskilt under genoptagelsen af deres sager.

Kommissionen har fundet, at det var i strid med såvel menneskerettens som forvaltningsrettens proportionalitetskrav (se nærmere herom kapitel 7, afsnit 7.4.6), at der blev truffet en samlet beslutning om, at alle par skulle være adskilt under genoptagelsessagerne. Endvidere må det anses for tvivlsomt, om den tidsmæssige udstrækning af sagsbehandlingsforløbet er i overensstemmelse med god forvaltningsskik og Menneskerettighedskonventionens processuelle garantier.

Lene Linnea Vejrum ses ikke at have været involveret direkte i spørgsmålet om, hvorvidt alle parrene skulle forblive adskilt under behandlingen af genoptagelsessagerne. Henset til Lene Linnea Vejrum's stilling og centrale rolle i styrelsen finder kommissionen det kritisabelt, at hun undlod at sikre sig, at behandlingen af genoptagelsessagerne foregik lovligt, herunder burde hun i hvert fald have overvejet lovligheden af den samlede beslutning om fortsat adskillelse i en situation, hvor de skete adskillelser efter alt at dømme var ugyldige. Lene Linnea Vejrum har derfor tilsidesat sin pligt til at sikre en lovlig administration i denne forbindelse. Uanset det anførte finder kom-

21 Der henvises herom særligt til kommissionens bemærkninger i kapitel 11, afsnit 11.4.

missionen dog, at dette forhold, der alene kan tilregnes Lene Linnea Vejrum som *uagtsomt*, ikke har en sådan grovhed, at det i sig selv giver grundlag for et disciplinært ansvar for Lene Linnea Vejrum's vedkommende. Kommissionen har i den forbindelse tillige lagt vægt på, at styrelsen hos departementet søgte rådgivning om spørgsmålet, og at departementet var "med på" denne fremgangsmåde.

I forhold til spørgsmålet om de adskillelser, der fandt sted efter den 28. april 2016 (i sager, som ikke var genoptagelsessager), bemærkes det endvidere, at der synes at være eksempler på, at administrationen ikke er sket i overensstemmelse med de retningslinjer, der blev kommunikeret den 28. april 2016 eller de retningslinjer, der blev kommunikeret den 1. juli 2016. I en sag blev der således ikke foretaget partshøring, ligesom der i hvert fald i en sag var så sparsomme oplysninger om parret, at det må anses for tvivlsomt, om det var muligt at foretage en i retlig sammenhæng konkret og individuel vurdering (jf. kapitel 7, afsnit 7.4.4 og 7.4.5).

Lene Linnea Vejrum ses heller ikke at have været involveret direkte i denne del af sagsbehandlingen. Henset til Lene Linnea Vejrum's stilling og centrale rolle i Udlændingestyrelsen i disse sager finder kommissionen dog, at hun burde have sikret sig, at sagsbehandlingen var i overensstemmelse med loven eller i det mindste de gældende retningslinjer fra departementet. På denne baggrund finder kommissionen det uhensigtsmæssigt, at Lene Linnea Vejrum ikke tog skridt til at sikre sig, at styrelsens administration på dette tidspunkt var lovlige. Kommissionen finder uanset dette efter en samlet vurdering, at der for så vidt angår Lene Linnea Vejrum heller ikke på dette punkt foreligger forhold af en sådan karakter og grovhed, at dette i sig selv kan udløse et disciplinært ansvar.

For så vidt angår den senere behandling af genoptagelsessagerne, jf. kommissionens redegørelse i kapitel 7, afsnit 7.4.6 og 7.3.5.1, som Lene Linnea Vejrum blev direkte involveret i, bemærker kommissionen, at selv om der kan rejses spørgsmål om sagsbehandlingen – som sket af specialkonsulent Adam Abdel Khalik ved mails bl.a. den 8. og 21. juni 2016 – finder kommissionen, at der ikke i dette forløb ses at være grundlag for at pålægge Lene Linnea Vejrum et disciplinært ansvar.

12.12.2.3. Sammenfattende om Lene Linnea Vejrum's pligter og ansvar i perioden fra den 18. marts 2016

Som anført er det kommissionens vurdering, at Lene Linnea Vejrum i flere tilfælde har tilsidesat den pligt til at sikre en lovlig administration, der påhvilede hende i situationen som fungerende vicedirektør i styrelsen, og på baggrund af sin centrale rolle i forbindelse med behandlingen af de omhandlede sager.

Kommissionen finder således vedrørende **perioden fra den 18. marts til den 28. april 2016**, at Lene Linnea Vejrum allerede efter den ændrede instruks af 18. marts 2016, der muliggjorde, at der blev foretaget en konkret og individuel vurdering, burde have taget skridt til at sikre sig, at de sager, hvor adskillelserne allerede var gennemført, blev behandlet lovligt, således at der blev foretaget en konkret og individuel vurdering på baggrund af tilstrækkelige oplysninger. Dette havde hun særlig anledning til i forbindelse med drøftelserne i styrelsen i slutningen af marts om bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt der var tale om afgørelsessager. Desuden burde hun – som opfølgning på den ændrede instruks – have taget skridt til at sikre sig, at sagsbehandlingen i de fremtidige sager var korrekt. Lene Linnea Vejrum's tilsidesættelse af sine pligter i denne periode må tilregnes hende som *groft uagtsomme*.

Det må dog tillige tillægges betydning, at kommissionen – som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.3 – har lagt til grund, at mailen af 18. marts 2016, der muliggjorde, at der blev foretaget en konkret og individuel vurdering, burde fra departementet overlod det til styrelsen at fastsætte retningslinjer for behandlingen af de omhandlede sager, at undtagelsesmulighederne var omtalt meget snævert, og at det fremsendte ikke var egnet til at fungere som et klart styresignal til styrelsen. Det må desuden tillægges betydning, at der også blandt departementets embedsfolk på dette tidspunkt var en vis tilbageholdenhed i forhold til at bevæge sig for langt væk fra instruksen af 10. februar 2016 og Inger Støjbergs ønske om at adskille alle par, hvilket også var medvirkende til, at embedsfolk i departementet og styrelsen først i forbindelse med et møde den 1. juli 2016 beskrev nærmere om den vurdering, som skulle foretages efter Danmarks internationale forpligtelser, og at styrelsen ikke forud for den 28. april 2016 modtog en formel tilbagemelding fra departementet om vurderingen af de fem sager, som styrelsen havde forelagt for departementet.

Efter en samlet vurdering finder kommissionen dog, at Lene Linnea Vejrumss tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter ved navnlig ikke at have taget skridt til straks at genoptage behandlingen af de sager, hvor der var foretaget adskillelse på et helt utilstrækkeligt grundlag, er af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Lene Linnea Vejrum draget til ansvar.

Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.12.5.

Også i perioden fra den 28. april 2016 har kommissionen fundet, at Lene Linnea Vejrum har tilsidesat sin pligt til at sikre en lovlige administration ved ikke at sikre, at de sager, der ikke var genoptagelsessager, herefter blev behandlet lovligt, og ved ikke at sikre, at der blev foretaget en konkret og individuel vurdering af, om de allerede adskilte par skulle forblive adskilte under behandlingen af genoptagelsessagerne.

Uanset det anførte finder kommissionen dog, at disse forhold, der alene kan tilregnes Lene Linnea Vejrum som *uagtsomme*, ikke har en sådan grovhed, at det i sig selv giver grundlag for et disciplinært ansvar for Lene Linnea Vejrumss vedkommende. Kommissionen har i den forbindelse tillige lagt vægt på, at styrelsen hos departementet søgte rådgivning vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt alle parrene undtagelsesfrit skulle forblive adskilt i genoptagelsesprocessen, og at departementet var ”med på” denne fremgangsmåde.

Som anført er det desuden kommissionens vurdering, at der ikke er grundlag for at pålægge Lene Linnea Vejrum et disciplinært ansvar i anledning af den ændrede indkvarteringsinstruks af 28. april 2016, der ikke var lovlige, selvom hun i situationen burde have advaret sin overordnede om det betænkelige i, at den indledningsvise adskillelse på ny var gjort undtagelsesfri.

12.12.3. Oplysningen af Folketinget

Som det fremgår af kapitel 11, afsnit 11.6, er offentligt ansatte underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt, ligesom det er en almindelig regel, at embedsværket heller ikke må medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende.

I kapitel 11, afsnit 11.6.1, er der nærmere redegjort for, at en embedsmand kan pådrage sig ansvar i forbindelse med en ministers afgivelse af urigtige

oplysninger mv. til Folketinget. Ansvar kan pådrages på principielt to forskellige måder. For det første kan det ske ved, at embedsmanden deltager aktivt i konstruktionen af den urigtige eller vildledende oplysning. I et sådant tilfælde er der ingen tvivl om, at der foreligger et ansvarsgrundlag. For det andet kan det ske ved, at embedsmanden ikke har udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre en ministers afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget.

Om forholdet mellem embedsværkets sandhedspligt og spørgsmålet om selvinkriminering henvises desuden til kapitel 11, afsnit 11.6.2.

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.6, udtalt, at der i anledning af sagen blev givet Folketinget en række oplysninger, som efter kommissionens opfattelse er urigtige eller vildledende i forhold til det hændelsesforløb, som kommissionen har lagt til grund.

12.12.3.1. Oplysninger om administrationen af ordningen (udvalgsspørgsmål nr. 809)

Udlændingestyrelsen oplyste til brug for besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 809 den 21. juni 2017, at ”styrelsen i alle sager, der er eller har været omfattet af udlændinge- og integrationsministerens indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016, har foretaget en konkret og individuel vurdering af, om det vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret hver for sig”.

Udtalelsen fra Udlændingestyrelsen blev gentaget af styrelsen i en lang række øvrige besvarelser i løbet af 2017 og ved besvarelsen af spørgsmål nr. 595 den 29. april 2019.²²

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.4, har kommissionen lagt til grund, at der i langt størstedelen af de omhandlede sager ikke blev foretaget nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parrene hver for sig. For så vidt angår de første adskillelser i februar 2016

²² Besvarelsen af spørgsmål nr. 809 blev således gentaget ved den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 817, 819, 841, 842, 843, 844, 859, 868, 869 og 906 samt ved besvarelsen den 9. oktober 2017 af spørgsmål nr. 974.

er det således helt åbenbart, at der ikke blev foretaget en retlig relevant individuel vurdering af de enkelte sager, og kommissionen har lagt til grund, at det samme gjorde sig gældende for adskillelserne i marts 2016 og i hvert fald nogle af de efterfølgende adskillelser.

Besvarelsen af bl.a. spørgsmål nr. 809 – og Udlændingestyrelsens bidrag her til – var således urigtig.

Udlændingestyrelsens bidrag til besvarelse af bl.a. spørgsmål nr. 809 indebar efter kommissionens opfattelse, at Folketinget i lang tid blev vildledt om karakteren af den sagsbehandling, der havde fundet sted i styrelsen.

Lene Linnea Vejrum har om besvarelsen af udvalgs spørgsmål nr. 809 forklaret bl.a., at hun godkendte styrelsens bidrag til besvarelsen af dette spørgsmål. Styrelsen foretog en konkret og individuel vurdering af sagerne i forhold til de internationale forpligtelser på den måde, at der var en meget snæver grænse for, hvornår der kunne gøres undtagelser. De fandt de sager, der var særlige, og det kunne de alene gøre ved at se på alle sagerne. Spørgsmål 809 er besvaret ud fra deres opfattelse af de internationale forpligtelser på daværende tidspunkt. På det tidspunkt, hvor de behandlede sagerne, mente de, at det var det, de gjorde. De svarede på, hvordan de så på det, da de afgjorde sagerne, og det skal ses i lyset af, at de betragtede det som faktisk forvaltningsvirksomhed. Faktisk forvaltningsvirksomhed har ikke noget at gøre med vurderingen efter de internationale forpligtelser, men det havde noget at gøre med de oplysninger, de havde. Deres fortolkning af de internationale forpligtelser har senere ændret sig, og der blev et større rum for undtagelser. De tog dog ikke stilling til i svaret, om de ville have vurderet sagerne på samme måde i 2017. I dag kunne man godt debattere, om styrelsen kunne have haft et bedre oplysningsgrundlag, inden de traf beslutning om adskillelse, men det var ikke sådan, de så på det på daværende tidspunkt. De gjorde det bedste, de kunne, i situationen.

Adam Abdel Khalik, der udarbejdede udkastet til styrelsens bidrag til svaret, har herom forklaret bl.a., at han ikke i forbindelse med sagsbehandlingen fik oplysning om, hvilke konkrete oplysninger der var indhentet i de sager, hvor der var sket adskillelse. Det var en oplysning, han fik i forbindelse med ministerbetjeningen. Han havde fået fortalt af både Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, at der i sagerne var blevet foretaget konkrete vurderinger. Han havde det handicap, at han ikke selv havde oplevet det. Hans interesse

var, om det gav mening, at der var foretaget en konkret vurdering. Det sagde Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, at de havde gjort.

Kommissionen finder, at det må have stået Lene Linnea Vejrum klart, at styrelsen – i hvert fald i en periode i foråret 2016 – ikke foretog retligt relevante vurderinger i de enkelte sager af, om det var foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parrene hver for sig. Lene Linnea Vejrum havde en central rolle i forhold til Udlændingestyrelsens behandling og håndtering af disse sager og var med til at beslutte styrelsens ”strategi”, hvorefter det alene blev vurderet, om en sag indeholdt sådanne særlige problemstillinger, at der var grundlag for at forelægge sagen for departementet. At Lene Linnea Vejrum var bekendt med dette forhold, synes da også at være kommet til udtryk i Lene Linnea Vejrum’s egen mail af 7. marts 2017 om ”barnebrudelæren” (kapitel 8, afsnit 8.10.3.2) og til en vis grad i den forklaring, som hun har afgivet hertil i kommissionen. *Lene Linnea Vejrum* har således forklaret bl.a., at det viste sig at være forkert, at de fik at vide, at der ikke skulle gøres undtagelser. Hvis hun ser på det nu, er der mange ting, hun ville have gjort anderledes. På daværende tidspunkt gjorde de deres bedste med den hensigt at administrere lovligt. I dag ville hun blandt andet ønske, at de var gået endnu dybere ind i de konkrete sager, og at de tidligere havde besluttet at behandle sagerne som afgørelsessager. Så havde de fået flere oplysninger i sagerne.

Efter kommissionens opfattelse ses der i Udlændingestyrelsen at have været en fælles oplevelse af, at man relativt hurtigt handlede i strid med den modtagne instruks, idet man foretog en overordnet gennemgang af sagerne, hvorefter man forelagde fem af disse for departementet. Der kan således også i styrelsen have været en opfattelse af, at der uanset instruksen blev foretaget en eller anden form for vurdering i sagerne, om end denne vurdering helt åbenbart og på ingen måde levede op til de krav, der følger af bl.a. Danmarks internationale forpligtelser. Hverken dette eller det forhold, at eventuelle efterrationaliseringer og fælles fortællinger i styrelsen kan have bibragt en fælles faglig opfattelse af, at styrelsen i alle sagerne foretog konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere de enkelte par hver for sig, kan anses for undskyldeligt for Lene Linnea Vejrum’s vedkommende. En sådan opfattelse ville alene kunne forklares ud fra et manglende kendskab til den egentlige sagsbehandling eller et kvalificeret mangelfuldt kendskab til de krav, der gælder inden for det sagsområde, som hun var medansvarlig for i styrelsen.

På den anførte baggrund finder kommissionen, at Lene Linnea Vejrum har handlet i strid med sandhedspigten i forbindelse med besvarelsen af dette spørgsmål. Lene Linnea Vejrum deltog således i udformningen af de urigtige oplysninger, ligesom hun godkendte svaret og lagde det videre til styrelsens daværende direktør, Tanja Franck, der ikke selv havde konkret kendskab til sagernes behandling. Kommissionen finder endvidere, at forholdet kan tilregnes hende som i hvert fald *groft uagtsomt*.

En kritik af Lene Linnea Vejrum i relation til besvarelsen af bl.a. spørgsmål nr. 809 skal imidlertid holdes op imod de hensyn, der begrundes bl.a. princippet i straffelovens § 159, stk. 1, om, at den, der afgiver falsk forklaring som bl.a. sigtet i en straffesag, ikke straffes. Kommissionen har i kapitel 11, afsnit 11.6.2, redegjort for de regler og hensyn, der gør sig gældende i det modsætningsforhold, der kan opstå mellem sandhedspigten på den ene side og på den anden side hensynet til ikke at være tvunget til at inkriminere sig selv. En afvejning af disse hensyn er navnlig vanskelig i en situation, hvor hensynet til ikke at inkriminere sig selv er til stede, men hvor tilsidesættelsen af sandhedspigten samtidig indebærer en medvirken til, at en udenforstående (i dette tilfælde ministeren) afgiver urigtige oplysninger over for Folketinget. Embedsværkets orientering af en minister vil ofte være afgørende for ministerens mulighed for at leve op til sandhedskravet i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Det følger af retspraksis om anvendelsen af straffelovens § 158 og § 159, stk. 1, at det ganske vist er straffrit for en tiltalt at tilskynde en medtiltalt til at afgive falsk forklaring, hvorimod det er strafbart for en sigtet eller tiltalt at tilskynde en udenforstående til at afgive falsk forklaring, jf. herved bl.a. Højesterets dom af 21. december 1976.²³ En embedsmand, der f.eks. skriver en tale til en minister indeholdende bevidst urigtige oplysninger, medvirker således til, at en udenforstående (ministeren) objektivt overtræder ministeransvarlighedsloven. Straffelovens § 159, stk. 1, vil næppe beskytte embedsmanden i en sådan situation.

Om det *disciplinære ansvar* antages det, at en embedsmand kan nægte at give oplysninger i tilfælde, hvor oplysningerne vil kunne udsætte den pågældende for et disciplinært ansvar. Såfremt embedsmanden derimod giver ministeren

23 Gengivet i UfR 1977.114.

urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier væsentlige oplysninger for ministeren, gør vedkommende sig imidlertid skyldig i en tjenstlig forseelse.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at Lene Linnea Vejrum's deltagelse i besvarelsen af bl.a. spørgsmål nr. 809 udgør en tjensteforseelse af en sådan karakter og grovhed, at dette giver grundlag for at gøre et tjenstligt ansvar gældende. Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.12.5.

12.12.3.2. Den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 (Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016)

Ved besvarelsen den 21. juni 2017 af udvalgsspørgsmål nr. 856 blev det oplyst fra Udlændingestyrelsen, at der i styrelsen hverken var nedskrevet referat eller forelå andre oplysninger fra koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016, ligesom ingen af Udlændingestyrelsens daværende ansatte var bekendt med det nærmere indhold af drøftelserne på mødet.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.6.7, har kommissionen lagt til grund, at Udlændingestyrelsen den 22. juni 2017 blev opmærksom på Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45, hvor koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 er omtalt. Der blev på den baggrund den 22. juni 2017 sendt en supplerende besvarelse til Folketinget, hvori departementet oplyste, at styrelsen samme dag var blevet opmærksom på en intern mail. Det hedder i Lene Linnea Vejrum's mail af 22. juni 2017 kl. 19.45 til Lykke Sørensen med styrelsens udtalelse til brug for den supplerende besvarelse endvidere:

”... Af mailen, som er svar på en intern mail om varsling af pressemeddelelsen af 10. februar 2016, fremgår kort, at spørgsmålet om indkvartering af mindreårige asylansøgere med ægtefæller eller samlevende blev drøftet på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016. Mailen indeholder ikke oplysninger om, hvad det nærmere indhold af disse drøftelser var.”

Det fremgår af Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 (med emnet ”Re: Støjberg: INGEN barnebrude må bo med ægtefælle”), at:

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

Kommissionen har i afsnit 7.6.7 videre udtalt, at uanset hvilken betydning man kan tillægge Henrik Grunnets mail, så indeholder den i hvert fald oplysning om, at Henrik Grunnet efter mødet havde forstået det sådan, at der ikke var tvivl om Inger Støjbergs indstilling til spørgsmålet om indkvartering af ”barnebrude”. Mailen indeholdt således oplysning om ”det nærmere indhold” af drøftelserne på koncerndirektionsmødet. Mailen skal ses i sammenhæng med, at ministeriet tidligere over for ombudsmanden havde anført bl.a., 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 ”[d]ette blev således bl.a. drøftet på et koncerndirektionsmøde den 10. februar 2016 (...) hvor bl.a. Udlændingestyrelsens direktør deltog”. Dette blev ligeledes meddelt Folketinget den 21. juni 2017 ved besvarelsen af spørgsmål nr. 857.

Den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856 var derfor urigtig.

Det fremgår af en mail af 22. juni 2017, som Lene Linnea Vejrum sendte kl. 19.45 til Lykke Sørensen, bl.a., at styrelsen havde fundet den omhandlede mail, hvor koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016 kort var nævnt. Ved samme mail fremsendte Lene Linnea Vejrum styrelsens bidrag til berigtigelsen over for Folketinget.

Lene Linnea Vejrum, der sendte styrelsens udtalelse i anledning af mailen til departementet, har forklaret bl.a., at hun må have set Henrik Grunnets mail allerede den 10. februar 2016. Hun havde ikke tænkt over den siden. Tanja Franck ringede til Lykke Sørensen og fortalte om mailen. De sendte ikke mailen til departementet, fordi der var tale om en intern mail.

Kommissionen finder, at det må have stået Lene Linnea Vejrum – der kendte indholdet af mailen – klart, at hendes mail med styrelsens bidrag til den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 ikke var fyldestgørende eller retvisende. Det må eller burde i øvrigt have stået Lene Linnea Vejrum klart, at indholdet af mailen – som ved besvarelsen således blev ”undertrykt” –

ville kunne have betydning for Folketingets vurdering af de oplysninger, som departementet tidligere havde meddelt Folketingets Ombudsmand.

Det må efter kommissionens opfattelse bero på en alvorlig fejlsvurdering, at Lene Linnea Vejrum – uanset at der var tale om en intern mail i styrelsen – ikke gjorde noget for at sikre sig, at Folketinget i den supplerende besvarelse ikke fik urigtige oplysninger om indholdet af mailen. Lene Linnea Vejrum burde i den forbindelse selvsagt ikke selv have deltaget i udfærdigelsen af den supplerende besvarelse eller – for det tilfælde at hun ikke deltog heri – have undladt at sende besvarelsen til departementet, ligesom hun burde have tilkendegivet over for sin overordnede (Tanja Franck), at den supplerende besvarelse var urigtig. I stedet skulle Lene Linnea Vejrum have foreslået en supplerende besvarelse, der var retvisende og fyldestgørende.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at Lene Linnea Vejrum's bidrag til den supplerende besvarelse til Folketinget, hvorved der blev givet Folketinget urigtige oplysninger, var i strid med Lene Linnea Vejrum's tjenstlige pligter. Forholdet, der må tilregnes Lene Linnea Vejrum som *groft uagtsomt*, må endvidere anses for at have en sådan karakter og grovhed, at der vil kunne gøres et disciplinært ansvar gældende. Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.12.5.

12.12.4. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.5, om oplysningen af Folketingets Ombudsmand sammenfattende lagt til grund bl.a., at der er dokumenter, som ikke blev givet til ombudsmanden, hvilke dokumenter var åbenbart relevante for ombudsmandens undersøgelse, at udlændingemyndighedernes oplysninger i sagen til Folketingets Ombudsmand derfor har været utilstrækkelige, at der – ud over Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 – imidlertid ikke er sikre holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger for ombudsmanden, at der ikke er holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger om Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 forud for den 22. juni 2017, og at i hvert fald Lykke Sørensen, Tanja Franck, Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert var klar over mailens eksistens og indholdet heraf den 22. juni 2017.

Herudover har kommissionen lagt til grund, at Udlændingestyrelsen i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand.

12.12.4.1. Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016

Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse af 7. marts 2019 udtalt, at det var en "klar fejlsvurdering", at Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 ikke blev anset for omfattet af pligten til udlevering til ombudsmandsinstitutionen. Kommissionen kan – som det er anført i kapitel 7, afsnit 7.5.2 – tiltræde denne vurdering.

Ved vurderingen har kommissionen lagt vægt på, at medarbejderne i Udlændingestyrelsen (og Lene Linnea Vejrum) ikke med rimelighed kan have været i tvivl om, at oplysninger, der kunne indgå i vurderingen af den retlige kvalifikation af pressemeddelelsen, og oplysninger, der kunne tjene til at belyse indholdet af de mundtlige tilkendegivelser og drøftelser, som fandt sted mellem myndighederne, kunne være relevante for ombudsmandens undersøgelse, ligesom oplysninger om, hvordan tilkendegivelserne blev opfattet af Udlændingestyrelsen, kunne være det. Der henvises i den forbindelse til kommissionens redegørelse i kapitel 7, afsnit 7.5.3.

Kommissionen finder det kritisabelt, at Lene Linnea Vejrum, der var vicedirektør i styrelsen og indtog en central rolle i forbindelse med behandlingen af de omhandlede sager, ikke tog skridt til at sikre sig, at Folketingets Ombudsmand modtog mailen i forbindelse med, at hun den 22. juni 2017 opnåede kendskab hertil. Lene Linnea Vejrum burde i den forbindelse i hvert fald have forsøgt at formå sin overordnede (Tanja Franck) til at sende mailen til ombudsmanden.

Der er efter kommissionens opfattelse imidlertid næppe fuldt tilstrækkeligt grundlag for at anse forholdet som værende af en sådan karakter og grovhed, at det i sig selv vil kunne begrunde disciplinærforfølgning. Det er indgået i denne vurdering bl.a., at ombudsmanden på dette tidspunkt havde afsluttet sin sag og allerede havde udtrykt en særdeles hård kritik i forbindelse med ministeriets udsendelse af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, og at forholdet nok mest må anses som udtryk for en alvorlig fejlsvurdering. Kommissionen vil dog lade forholdet indgå i den samlede ansvarsvurdering af Lene Linnea Vejrum.

12.12.4.2. Beskrivelsen af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand

I et brev af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand anførte styrelsen bl.a., at styrelsen ”medio februar” sendte et skema til de relevante operatører med anmodning om, at skemaet blev udfyldt sammen med de berørte par, og at styrelsen på baggrund af operatørernes tilbagemeldinger gennemgik de konkrete sager i forhold til relevante indkvarteringsløsninger i de sager, hvor det på baggrund af drøftelserne med departementet var styrelsens vurdering, at der umiddelbart kunne ske adskillelse.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.5.4, var disse oplysninger egnede til at give ombudsmanden et andet indtryk af, hvad der var sket, end det faktisk passede, i hvert fald for så vidt angår de første adskillelser, der blev besluttet gennemført allerede den 12. februar 2016 og dermed flere dage forud for skemaets udsendelse den 18. februar 2016. Oplysningerne var vildledende, idet de var egnede til at give ombudsmanden det indtryk, at styrelsen indhentede tilstrækkelige oplysninger til brug for sagsbehandlingen i alle sagerne.

Efter kommissionens opfattelse må eller burde Lene Linnea Vejrum, der indtog en central rolle i forbindelse med håndteringen af sagerne i styrelsen, også i februar 2016, have været bekendt med, at styrelsens beskrivelse af dette forløb over for ombudsmanden var vildledende, og at vildledningen kunne have betydning for ombudsmandens undersøgelse af klagesagen, herunder give et fejlagtigt indtryk af, at styrelsen i alle sager havde foretaget en konkret og individuel vurdering i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Kommissionen finder det kritisabelt, at Lene Linnea Vejrum enten deltog i udformningen af de urigtige eller vildledende oplysninger, eller at hun ikke udfoldede tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de vildledende oplysninger til Folketingets Ombudsmand. Efter kommissionens opfattelse burde Lene Linnea Vejrum som den ansvarlige fungerende vicedirektør således have sikret sig, at styrelsen beskrev forløbet over for Folketingets Ombudsmand på en retvisende og fyldestgørende måde.

Forholdet, der må tilregnes Lene Linnea Vejrum som i hvert fald *groft uagtsomt*, må anses for at have en sådan karakter og grovhed, at det vil kunne begrunde

et disciplinært ansvar. Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.12.5.

12.12.5. Konkluderende om Lene Linnea Vejrum's rolle

Det er kommissionens vurdering, at Lene Linnea Vejrum har handlet i strid med de pligter, der gælder for embedsværket.

Om **modtagelsen af instruks**en finder kommissionen, at Lene Linnea Vejrum burde have sagt fra over for den klart ulovlige instruks af 10. februar 2016, idet hun over for styrelsens direktør burde have gjort det tydeligt, at der var tale om en klart ulovlig tjenestebefaling, som hun ikke ville efterleve.

Om **den efterfølgende administration af ordningen** bemærkes, at Lene Linnea Vejrum – i stedet for at advare og sige fra – i strid med sine forpligtelser medvirkede til iværksættelsen af den ulovlige ordning, ligesom hun efterfølgende undlod at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Hun burde i den efterfølgende periode have sikret sig, at administrationen skete i overensstemmelse med dansk ret, nærmere bestemt grundlæggende forvaltningsretlige regler og Menneskerettighedskonventionen, ligesom hun burde have taget skridt til straks at genoptage behandlingen af de sager, hvor der var foretaget adskillelse på et helt utilstrækkeligt grundlag, da departementet – navnlig ved mailen af 18. marts 2016 – tilkendegav, at der kunne gøres undtagelser til ordningen.

Når forholdets grovhed skal vurderes, må der henses til, at Lene Linnea Vejrum har handlet i hvert fald *groft uagtsomt*, og at hun deltog aktivt i at igangsætte en klart ulovlig administration, der indebar intensive indgreb i en sårbar persongrupper grundlæggende rettigheder, og ligeledes indebar en risiko for, at adskillelserne kunne medføre alvorlige skadevirkninger for de berørte personer.

Der kan ved vurderingen af Lene Linnea Vejrum's ansvar i formildende retning peges på, at hun og styrelsen var sat i en særdeles vanskelig situation, hvor presset fra departementet var stort, og at de dispositioner, hun foretog i den første del af perioden, skete efter drøftelser med styrelsens daværende direktør. Der må også lægges vægt på, at styrelsen gjorde visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør ved navnlig at fremfinde og forelægge fem sager for departementet med henblik på bl.a., at departementet skulle ændre instruks, hvilket også skete. Det må i denne forbindelse fremhæves,

at Lene Linnea Vejrum spillede en helt central rolle i dette forløb. Kommissionen finder imidlertid, at bestræbelserne på at lovliggøre situationen var helt utilstrækkelige i forhold til det, der var påkrævet i situationen, hvor styrelsen samtidig iværksatte adskillelserne i de øvrige sager.

Lene Linnea Vejrum's tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter i anledning af modtagelsen af instruksen og den efterfølgende administration af ordningen udgør efter kommissionens opfattelse forseelser af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Lene Linnea Vejrum draget til ansvar.

Som anført i kapitel 11, afsnit 11.7.2.5, er det disciplinære ansvar for tjenestemænd eller overenskomstansatte principielt ikke underlagt nogen forældelse. Det er dog almindeligt antaget, at den omstændighed, at der er gået lang tid siden den tjenstlige forseelses fuldbyrdelse, efter et skøn kan medføre sanktionsfrihed eller anvendelse af en sanktion, der er mildere, end det ellers ville være tilfældet. Det antages endvidere, at der normalt skal foreligge særlige grunde, f.eks. meget grove forhold, hvis der skal gøres ansvar gældende for tjenesteforseelser, der ligger mere end cirka fem år tilbage i tiden.

Det kan som anført i afsnit 12.3 endvidere indgå i vurderingen, om forløbet allerede har haft konsekvenser for den pågældende, eller om pågældende har skiftet tjenestested.

Det må imidlertid være op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal ske disciplinærforfølgning, at inddrage betydningen af den tid, der er gået, siden forholdene blev begået, og den eventuelle betydning af de øvrige nævnte forhold.²⁴

Om oplysningen af Folketinget og Folketingets Ombudsmand finder kommissionen, at Lene Linnea Vejrum ved besvarelsen af bl.a. udvalgsspørgsmål nr. 809 har medvirket til at give urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget, hvilket bl.a. har bidraget til at tegne et vildledende billede af administrationen af ordningen, at hun har undladt at gøre noget for at sikre sig, at Folketinget ikke i den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856 modtog

²⁴ Der henvises til kommissionens bemærkninger i afsnit 12.3.

urigtige oplysninger, *at* hun har undladt at sikre, at Folketingets Ombudsmand modtog Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016, og *at* hun enten deltog i udformningen af den urigtige eller vildledende beskrivelse af hændelsesforløbet over for ombudsmanden eller ikke udfoldede tilstrækkelige bestræbelser på at hindre afgivelsen af de vildledende oplysninger til ombudsmanden. Kommissionen har lagt til grund, at tilsidesættelsen af sandhedspligten må tilregnes Lene Linnea Vejrum som groft uagtsom.

Lene Linnea Vejrum's tilsidesættelse af sandhedspligten vurderes at være af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Lene Linnea Vejrum draget til ansvar.

Kommissionen bemærker, at det fremgår af beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen afgivet den 14. november 1995, side 16 ff., at det blev besluttet at begrænse den tjenstlige undersøgelse til embedsværkets handlinger og undladelser i forbindelse med den administrative behandling af sagerne, da der ikke i rigsretssagen mod den involverede minister var blevet rejst tiltale for at have afgivet misvisende, vildledende og/eller urigtige oplysninger til Folketinget.

Det må herefter være op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal ske disciplinærfølgning, at inddrage betydningen af den tid, der er gået, siden forholdene blev begået, og den eventuelle betydning af de øvrige nævnte forhold.

12.13. Anni Fode

Anni Fode har i hele den relevante periode været vicedirektør i Center for Familie og Besøg i Udlændingestyrelsen. I perioden fra 7. marts til 1. april 2016 var hun ifølge sin forklaring fungerende direktør i Udlændingestyrelsen, ligesom hun i perioden fra 1. oktober 2018 til 1. januar 2019 var konstitueret som direktør i Udlændingestyrelsen. Anni Fode var således i en periode af marts 2016, hvor der skete adskillelse af asylpar, fungerende direktør i Udlændingestyrelsen. Ifølge sagens oplysninger er Anni Fode tjenestemand.

Som anført i kapitel 11, afsnit 11.1.9 og 11.1.10, er en overordnet alene ansvarlig for en underordnet's tjenesteforseelse, hvis fejlen og forsømmelsen kan tilregnes den overordnede. Det forhold, at en overordnet har været den formelt

ansvarlige for de fejl, der er begået af en underordnet, kan ikke i sig selv udløse et disciplinært ansvar. Der kan altså ikke iværksættes disciplinærforfølgning, hvis den overordnede intet konkret kendskab har haft til tjenesteforseelsen, og ej heller burde have haft et sådant kendskab. En overordnetes manglende opfyldelse af tilsynspligten kan derimod i sig selv være en tjenesteforseelse, når den overordnede vidste eller burde vide, hvad den underordnede foretog sig. Det gælder især, når det er åbenbart, at der kan stilles spørgsmål om lovligheden af den underordnedes handlinger. Den overordnede har en pligt til at holde sig orienteret inden for sit område, og det fritager ikke en overordnet for ansvar, at han eller hun bevidst har holdt sig i uvidenhed om bestemte forhold inden for sit ansvarsområde. Om den overordnede har haft eller burde have haft kendskab til et bestemt forhold, må vurderes ud fra bl.a., hvorvidt den pågældende handling har været et nødvendigt eller naturligt led i gennemførelsen af en beslutning, som den overordnede var ansvarlig for. Ansvaret kan også ifaldes, såfremt der ikke i tilstrækkelig grad er fastsat instrukser for et givet sagsområdes behandling.

Uanset at Anni Fode i en periode af marts 2016 har været fungerende direktør i Udlændingestyrelsen, ses hun ikke at have opnået et kendskab til administrationen af indkvarteringsordningen, ligesom det i kraft af hendes status som kortvarigt fungerende direktør heller ikke kan bebrejdes hende, at hun ikke opnåede et sådant kendskab.

På denne baggrund er der efter kommissionens opfattelse ingen dele af forløbet, der kan give anledning til kritik i forhold til Anni Fode. Der er herefter *ikke* grundlag for, at det offentlige søger Anni Fode draget til ansvar.

12.14. Ditte Kruse Dankert

Dette afsnit indeholder en tematiseret og delvis kronologisk redegørelse for de forhold, som giver anledning til bemærkninger vedrørende Ditte Kruse Dankert, der i hele den relevante periode var kontorchef (frem til den 1. marts 2016 fg. kontorchef) i Kontoret for Indkvarteringsvilkår (tidligere Forsørgelseskontoret) i Udlændingestyrelsen. Hendes nærmeste overordnede var vicedirektør Lene Linnea Vejrum, indtil Lene Linnea Vejrum fratrådte sin stilling i april 2019. Ditte Kruse Dankert er fortsat ansat som kontorchef i Udlændingestyrelsen og er ifølge sagens oplysninger overenskomstansat.

Redegørelsen bygger på det samlede materiale, der er tilvejebragt ved undersøgelsen, herunder navnlig det forløb, som kommissionen har kunnet lægge til grund i forhold til Ditte Kruse Dankert, og som er gengivet i kapitel 7. Afsnittet skal læses i sammenhæng med kommissionens vurderinger af det faktiske forløb (kapitel 7).

Ditte Kruse Dankerts bisidder har afgivet udtalelser i anledning af kommissionens vurderinger. Den første udtalelse er medtaget som bilag 1b i bind 7 (udtalelse i anledning af kommissionens delberetning), mens den anden udtalelse er medtaget som bilag 6i senere i dette bind. Kommissionens bemærkninger til udtalelserne kan findes som bilag 2 i bind 7 og som bilag 7 senere i dette bind.

12.14.1. Modtagelse af instruksen den 10. februar 2016 og administrationen frem til den 18. marts 2016

12.14.1.1. Modtagelse af instruksen den 10. februar 2016

Den 10. februar 2016 udsendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet pressemeddelelsen, der beskrev en praksisændring vedrørende indkvartering i asylsystemet af gifte eller samlevende asylansøgere, hvor den ene part var mindreårig. Pressemeddelelsen udgjorde tilsammen med departementets fremsendelse af denne til Udlændingestyrelsen og Line Skytte Mørk Hansens telefoniske henvendelse(r) til Lene Linnea Vejrum samme dag instruksen til Udlændingestyrelsen.

Der er efter kommissionens opfattelse et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse instruksen for ulovlig, idet den ordning, der fulgte af instruksen, bl.a. var i strid med de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet, ligesom ordningens undtagelsesfrie karakter udgjorde en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Desuden var det en konsekvens af ordningen med undtagelsesfri adskillelse, at væsentlige formelle og processuelle krav, der stilles efter både dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen, ikke blev iagttaget.

Kommissionen har derfor fundet, at den instruks, der herved blev givet til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 om indkvarteringsordningen, var *klart ulovlig*.

Som anført i kapitel 11, afsnit 11.4, ophører embedsfolks individuelle lydighedspligt i en situation, hvor opfyldelsen heraf er klart ulovlig, ligesom der for den enkelte embedsmand indtræder en forpligtelse til at advare, sige fra, undlade at efterkomme ordren og til at søge den ulovlige tilstand bragt til ophør. Såfremt en embedsmand i en sådan situation ikke tager skridt hertil, optræder embedsmanden i strid med de pligter, der gælder for embedsværket.

Det kan uden videre lægges til grund, at Ditte Kruse Dankert ikke den 10. februar 2016 eller i de følgende dage (forud for iværksættelse af administrationen) advarede sine overordnede om ulovligheden og herunder redegjorde for de faktiske og retlige omstændigheder, der gjorde instruksen ulovlig, ligesom hun ikke sagde fra over for den klart ulovlige instruks. Hun opfordrede heller ikke sine overordnede til at sige fra over for departementet.

Ditte Kruse Dankert har forklaret bl.a., at som hun husker det, havde hun allerede forud for den del af en telefonsamtale mellem Line Skytte Mørk Hansen og Lene Linnea Vejrum, som hun overhørte den 10. februar 2016, hørt fra Lene Linnea Vejrum, at Line Skytte Mørk Hansen havde tilkendegivet, at pressemeddelelsen var ordningen, og at alle skulle adskilles. Den del af samtalen, hun hørte, handlede om, hvor hurtigt det kunne ske. Hun har desuden forklaret, at hun den 10. februar 2016 flere gange drøftede sagen med Lene Linnea Vejrum og Kristina Rosado. Efter deres opfattelse kunne det ikke være rigtigt, at man kunne adskille par uden at vurdere sagerne. Deres opfattelse af ordningen var, at departementet måtte have vurderet, at en adskillelse af parrene ville være proportional, idet der forelå legitime hensyn til at undgå risikoen for tvang. På den anden side stod, at der var tale om et byrdefyldt indgreb. De talte om, at de måtte se på, om der var sager, hvor intensiteten af indgrebet førte til, at adskillelse ikke ville være proportional. De talte om, at de allerede havde fået oplysninger om sager, hvor en adskillelse ville være meget byrdefuld. Konklusionen var, at man måtte gennemgå sagerne for at belyse, om der forelå helt særlige omstændigheder. De stillede ikke spørgsmål til selve ordningen. De tænkte, måske lidt naivt, at der måtte komme nogle juridiske retningslinjer og en vejledning om, hvordan sagerne konkret skulle håndteres. Det gik op for dem, at der ikke ville komme yderligere, da Line Skytte Mørk Hansen samme dag ringede til Lene Linnea Vejrum og sagde, at det var pressemeddelelsen, der gjaldt.

Det kan herefter lægges til grund, at Ditte Kruse Dankert allerede den 10. februar 2016 opfattede den instruks, som styrelsen havde modtaget, som undtagelsesfri. Ifølge sin forklaring drøftede hun med Lene Linnea Vejrum og Kristina Rosado, at det ikke kunne være rigtigt, at man kunne adskille par uden at vurdere sagerne, ligesom det den 10. februar 2016 gik op for hende, at der ikke kom yderligere fra departementet.

Allerede fordi Ditte Kruse Dankert ikke advarede og sagde fra i situationen, tilsidesatte hun de pligter, der påhviler hende som embedsmand i forbindelse med modtagelsen af en klart ulovlig tjenestebefaling. Ditte Kruse Dankert befandt sig således – som det var tilfældet med de øvrige medarbejdere i styrelsen – helt åbenbart i en situation, hvor hendes lydighedsforpligtelse var ophørt.

Ditte Kruse Dankert, der var kontorchef i den afdeling i styrelsen, der varetog sagsbehandlingen, burde i stedet i sine drøftelser med Lene Linnea Vejrum have gjort det tydeligt, at der i lyset af dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionen var tale om en klart ulovlig tjenestebefaling, som hun ikke ville efterleve, hvilket hun samtidig burde have tilkendegivet over for de underordnede medarbejdere i styrelsen. Derved kunne hun have medvirket til, at Lene Linnea Vejrum sagde fra over for styrelsens direktør eller direkte over for departementet. Ditte Kruse Dankert burde i den forbindelse tillige have opfordret Lene Linnea Vejrum til at advare styrelsesdirektøren eller alternativt departementet vedrørende de retlige og faktiske omstændigheder, som efter deres opfattelse gjorde instruksen klart ulovlig. En sådan henvendelse til departementet ville være hensigtsmæssig at gøre skriftlig, hvilket potentielt kunne have medvirket til, at der internt i departementet blev taget skridt til at få ændret instruksen.

Vedrørende Ditte Kruse Dankerts *subjektive forhold* må det efter hendes egen forklaring og forklaringerne om drøftelserne i styrelsen den 10. februar 2016, som Ditte Kruse Dankert deltog i, lægges til grund, at Ditte Kruse Dankert – der har en juridisk embedseksamen – må have indset, at instruksen om at iværksætte en undtagelsesfri administration ikke var lovlig, og i hvert fald burde hun have indset dette. Hun må eller burde i øvrigt have indset, at styrelsens (planlagte) gennemgang af de få oplysninger, der forelå i sagerne, med henblik på at identificere eventuelle særlige forhold ikke var tilstrækkelig til at sikre en lovliggørelse af administrationen. Ditte Kruse Dankert har derfor handlet i hvert fald *groft uagtsomt*.

Kommissionen vil i afsnit 12.14.1.3 nærmere redegøre for, om der – også sammenholdt med forløbet omkring iværksættelsen af praksisændringen i øvrigt – er grundlag for at pålægge Ditte Kruse Dankert et disciplinært ansvar.

12.14.1.2. Administrationen af ordningen i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016

For at afklare, om Ditte Kruse Dankert i øvrigt har tilsidesat de pligter, der indtræder ved modtagelsen af en klart ulovlig tjenestebefaling (undlade at efterkomme og søge at bringe den ulovlige tilstand til ophør), er det nødvendigt at se på styrelsens dispositioner umiddelbart efter modtagelsen af instruksen.

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.4.1, redegjort nærmere for kommissionens vurderinger vedrørende administrationen af indkvarteringsordningen i februar 2016.

Det fremgår heraf bl.a., at Udlændingestyrelsen den 12. februar 2016 besluttede at adskille syv asylansøgerpar uden børn, og at disse adskillelser blev gennemført den 16. og 17. februar 2016. Et yderligere par, hvor kvinden var gravid, blev adskilt den 16. februar 2016, ligesom der den 18. februar 2016 blev truffet beslutning om adskillelse af endnu et par, som blev adskilt den 19. februar 2016. I slutningen af februar 2016 besluttede styrelsen desuden at opretholde adskillelsen af et par, der var blevet adskilt forud for den 10. februar 2016.

Det fremgår videre, at det uden videre har kunnet lægges til grund, at der i alle de sager, hvor der skete adskillelse af asylparrene i februar 2016, ikke blev foretaget partshøring eller andre sagsoplysningskridt; ud over en gennemgang af de ofte meget sparsomme oplysninger, som Udlændingestyrelsen allerede var i besiddelse af i andre sager, der angik parrene, herunder navnlig oplysninger relateret til parrenes asylsag. Endvidere blev der ikke truffet begrundede afgørelser i disse sager.

Administrationen af indkvarteringsordningen i februar 2016 var derfor – som anført i kapitel 7, afsnit 7.4.1.1 – allerede af disse grunde ulovlig. Den manglende iagttagelse af formelle forvaltningsretlige regler og principper medførte således betydelig risiko for forkerte afgørelser på et område, hvor myndighederne foretog intensive indgreb i de berørte personers familieliv.

For så vidt angår de materielle krav til administrationen af ordningen har kommissionen i kapitel 7, afsnit 7.4.1.2, fundet bl.a., at der i forbindelse med de første adskillelser i februar 2016 ikke blev foretaget nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser eller dansk forvaltningsret at indkvartere parrene hver for sig. Den vurdering, som er beskrevet af medarbejdere i Udlændingestyrelsen, hvorefter det indgik i vurderingen, at der "ikke forelå oplysninger om særlige omstændigheder", og at "de vurderede, hvor der var størst risiko for at bryde konventionerne", er åbenbart ikke udtryk for en konkret og individuel vurdering i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionens artikel 8 eller de forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning og proportionalitet. Dertil kommer, at de oplysninger, der efterfølgende fremkom i sagerne, herunder oplysninger om parrenes relation, ikke ses at være indgået i sagsbehandlingen, heller ikke således at der løbende blev foretaget en vurdering af, om adskillelsen var proportional. Der blev heller ikke foretaget nogen sagsbehandling i anledning af de klager, som styrelsen modtog over adskillelser eller påtænkte adskillelser. Endelig ses oplysningen fra Udlændingestyrelsen den 27. januar 2016 til departementet om, at der ikke var oplysninger om indikationer på tvang eller lignende i de konkrete sager, ikke at være indgået i behandlingen af sagerne.

På baggrund heraf har kommissionen fundet, at adskillelsen af de første asylpar i februar 2016 i henhold til instruksen af 10. februar 2016 skete i strid med både Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet. Kommissionen har endvidere udtalt, at der ikke er nogen rimelig tvivl om denne vurdering, der har støtte i flere af de afgivne forklaringer og navnlig i oplysningerne i de enkelte sager. I forlængelse heraf har kommissionen fundet, at disse forhold medførte en betydelig risiko for, at der blev truffet materielt forkerte afgørelser.

Det fremgår desuden af kapitel 7, afsnit 7.4.2, at Udlændingestyrelsen i dagene efter mødet den 22. februar 2016 mellem styrelsen og departementet, hvor styrelsens medarbejdere fik genbekræftet deres opfattelse af, at ordningen var undtagelsesfri, begyndte at planlægge flytning af en række yderligere par, der næsten alle havde børn. De fleste af disse par blev adskilt i begyndelsen af marts 2016, mens enkelte, hvor der blev udstedt flyttepåbud, blev adskilt medio marts. Forud for disse adskillelser havde Udlændingestyrelsen den 18.

februar 2016 iværksat en høring af indkvarteringsoperatørerne med frist til svar den 22. februar 2016. Høringen tog alene sigte på at tilrettelægge adskillelserne "mest hensigtsmæssigt" og ikke på at indhente oplysninger til brug for en vurdering af, om der skulle ske adskillelse.

Som redegjort for i kapitel 7, afsnit 7.4.2, var den sagsbehandling, der pågik i marts 2016, fortsat særdeles mangelfuld. Kommissionen har således lagt til grund, at sagsbehandlingen også for så vidt angår adskillelserne i marts 2016 var præget af formelle fejl, som for flere af sagernes vedkommende er tilsvarende dem, der gjaldt for adskillelserne i februar 2016. Således blev der heller ikke i forbindelse med adskillelserne i marts 2016 foretaget partshøring eller i øvrigt foretaget en oplysning af sagerne, som levede op til de krav, der følger af bl.a. officialprincippet, ligesom der for de fleste sagers vedkommende ikke blev truffet begrundede afgørelser. I de tre sager, hvor der blev truffet afgørelser om flytteståbud, blev der ikke givet en begrundelse, der indikerer, at styrelsen skulle have foretaget en egentlig vurdering af sagen i lyset af de relevante menneske- og forvaltningsretlige standarder på det pågældende retsområde. Tværtimod afspejlede begrundelserne efter deres ordlyd den undtagelsesfrie instruks.

Om kravene til en konkret og individuel vurdering i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og forvaltningsretten har kommissionen i kapitel 7, afsnit 7.4.2.2, udtalt bl.a., at uanset at Udlændingestyrelsen i disse sager modtog nogle oplysninger om parrene fra operatørerne, var styrelsen heller ikke i – i hvert fald i en række af – disse sager i besiddelse af fornødne oplysninger til at foretage en retlig relevant konkret og individuel vurdering. De oplysninger, som styrelsen indhentede fra operatørerne, angik i øvrigt i al væsentligt som nævnt oplysninger til brug for en vurdering af, *hvordan* parrene mest hensigtsmæssigt kunne adskilles, og ikke *om* parrene kunne adskilles. Dertil kommer, at de oplysninger, der forelå, ikke ses at være indgået i vurderingen af, om parrene kunne adskilles, og de er i hvert fald ikke indgået på en måde, hvorefter der kan siges at være foretaget relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med forvaltningsretten og Danmarks internationale forpligtelser at adskille parrene. Heller ikke i denne periode blev der foretaget nogen sagsbehandling i anledning af de klager, som styrelsen modtog over adskillelser eller påtænkte adskillelser.

Kommissionen har samlet fundet, at administrationen af indkvarteringsordningen for så vidt angår adskillelser foretaget i marts 2016 ikke var væsentligt anderledes end den administration af ordningen, som fandt sted i forbindelse med de første adskillelser i februar 2016.

Administrationen af indkvarteringsordningen i marts 2016 har derfor ligeledes været ulovlig og medførte betydelig risiko for materielt forkerte afgørelser på et område, hvor myndighederne foretog intensive indgreb i de berørte personers familieliv. Der blev således foretaget ufrivillig adskillelse af mindreårige asylpar, og i flere tilfælde blev mindreårige børn adskilt fra deres fædre.

Det fremgår tillige af sagens oplysninger (som redegjort for i kapitel 7, afsnit 7.4.2.3), at der i Udlændingestyrelsen på et tidligt tidspunkt var overvejelser om at forelægge sager for departementet. Disse overvejelser var i hvert fald indledt den 15. februar 2016, hvor overvejelserne gik på, at navnlig sager, hvor parrene havde fællesbørn, skulle forelægges, og det står klart, at styrelsen i hvert fald den 23. februar 2016 var i gang med at indsamle oplysninger til brug for forelæggelse af sager for departementet. Overvejelserne mundede ud i et notat, der blev sendt til departementet den 3. marts 2016, og hvori der blev gjort rede for fem konkrete sager, der efter Udlændingestyrelsens opfattelse rejste nogle særlige problemstillinger.

Som det fremgår af kapitel 7, afsnit 7.3.2.3.1, er der ikke tvivl om, at embedsfolk i Udlændingestyrelsen opfattede deres egne overvejelser om forelæggelsen som værende i strid med instruksen. Udlændingestyrelsens forelæggelse af de fem sager viser dog, at styrelsen i slutningen af februar og begyndelsen af marts 2016 foretog en vurdering af oplysningerne i sagerne med henblik på at afklare, om en sag skulle forelægges for departementet. Efter oplysningerne i sagen har kommissionen lagt til grund, at det er mest nærliggende at antage, at denne udvælgelsesproces bestod i at identificere de sager, hvor uforeneligheden med Danmarks internationale forpligtelser fremstod klarest, med henblik på bl.a. at få departementet til at ændre på instruksen af 10. februar 2016 og derved få etableret en dispensationsadgang. Hvis dette ikke skete, ville styrelsen ved en forelæggelse kunne ”skubbe ministeriet foran sig” i relation til en eventuel beslutning om adskillelse eller ikke-adskillelse i de pågældende sager. En sådan forståelse er også klart bedst forenelig med det beskrevne sagsforløb, hvorefter styrelsen i de pågældende sager ikke ønskede

at træffe afgørelse om adskillelse – eller det modsatte – uden en klar tilkendegivelse fra departementet.

Selvom det derfor må lægges til grund, at styrelsen – på et sparsomt oplysningsgrundlag – foretog en vurdering af de foreliggende oplysninger i sagerne med henblik på at identificere de sager, hvor uforeneligheden med Danmarks internationale forpligtelser fremstod klarest, kunne denne vurdering helt åbenbart ikke kvalificeres som en konkret og individuel vurdering, der lever op til de standarder, der forudsættes efter bl.a. Menneskerettighedskonventionen. Styrelsens initiativer må dog tages som udtryk for, at medarbejderne i styrelsen, herunder Ditte Kruse Dankert, gjorde sig visse bestræbelser for at afbøde konsekvenserne af den klart ulovlige instruks. Med Margit Sander Rasmussens ord kom de frem til, at ”de i stedet for at sige fra måtte gennemføre instruksen så forsigtigt, de kunne.” Tilsvarende har den daværende direktør, Henrik Grunnet, forklaret, at Udlændingestyrelsen forsøgte at agere ved at gøre noget andet end det, de var blevet instrueret i, men styrelsen kunne ikke melde det åbent ud.

Fremgangsmåden var imidlertid ikke tilstrækkelig til at forhindre den ulovlige administration, som Ditte Kruse Dankert som kontorchef i styrelsen var med til at iværksætte, eller til at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Også på denne baggrund finder kommissionen, at Ditte Kruse Dankert har tilsidesat de pligter, der påhvilede hende i forbindelse med modtagelsen af den undtagelsesfrie instruks. Af de grunde, der er anført i afsnit 12.14.1.1, må tilsidesættelsen tilregnes hende som i hvert fald *groft uagtsom*.

Kommissionen vil i afsnit 12.14.1.3 nærmere redegøre for, om der – også sammenholdt med forløbet omkring iværksættelsen af praksisændringen i øvrigt – er grundlag for at pålægge Ditte Kruse Dankert et disciplinært ansvar i anledning heraf.

12.14.1.3. Sammenfattende om Ditte Kruse Dankerts pligter og ansvar i perioden fra den 10. februar til den 18. marts 2016

Det er som anført kommissionens vurdering, at Ditte Kruse Dankert har handlet i strid med de pligter, der gælder for embedsværket i forbindelse med modtagelse af en klart ulovlig tjenestebefaling.

Ditte Kruse Dankert blev som kontorchef i den afdeling, der behandlede sagerne, tidligt i forløbet inddraget i styrelsens håndtering af sagerne sammen med bl.a. fungerende vicedirektør Lene Linnea Vejrum. Hun burde i forbindelse med instruksens modtagelse den 10. februar 2016 have advaret sin overordnede i styrelsen (Lene Linnea Vejrum) om, at der var tale om en klart ulovlig tjenestebefaling. Derved kunne hun have medvirket til, at Lene Linnea Vejrum sagde fra over for bl.a. departementet. I stedet medvirkede Ditte Kruse Dankert til iværksættelsen af den ulovlige ordning, ligesom hun efterfølgende undlod at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

Ditte Kruse Dankert har således tilsidesat sine tjenstlige pligter ved ikke at have sagt fra i situationen, men i stedet medvirket til, at den klart ulovlige instruks i vidt omfang blev efterlevet.

Ditte Kruse Dankert gjorde dog – sammen med bl.a. Lene Linnea Vejrum – i begyndelsen af marts 2016 visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør ved at forelægge fem sager for departementet.

Denne fremgangsmåde var imidlertid ikke tilstrækkelig til at opfylde de pligter, der påhviler embedsværket i en sådan situation, ligesom det ikke var tilstrækkeligt til at forhindre den ulovlige administration, der blev iværksat i de øvrige sager.

I den forbindelse finder kommissionen anledning til at bemærke, at Udlændingestyrelsens embedsfolk – herunder Ditte Kruse Dankert – generelt synes at have været meget tilbageholdende med at udfordre instruks fra departementet eller i hvert fald at sætte spørgsmålstejn ved departementets vurderinger. Uanset at det i det praktiske liv er forståeligt, at en underordnet medarbejder eller myndighed har stor tillid til vurderingerne fra en overordnet, giver det beskrevne forløb anledning til at indskærpe de selvstændige pligter, der gælder for enhver embedsmand ved modtagelsen af en klart ulovlig tjenestebefaling.

Handlepligten – når man som embedsmand bliver inddraget i en klart ulovlig beslutning – består således i at advare, sige fra og søge den ulovlige beslutning omgjort eller tilstanden lovliggjort. De handlinger, man foretager som led heri, bør i almindelighed ske på en måde, hvor den overordnede, der er ansvarlig for den ulovlige beslutning, gøres bekendt med bl.a. de tiltag, der

foretages for at lovliggøre tilstanden. Det vil således *i almindelighed* ikke være i overensstemmelse med embedsværkets forpligtelser, at man ”på de indre linjer” eller ”i kulissen” uden om den overordnede foretager handlinger, som den overordnede ikke er bekendt med.

For så vidt angår Ditte Kruse Dankerts *subjektive forhold* har kommissionen fundet, at hun handlede i hvert fald *groft uagtsomt*.

Kommissionen bemærker, at der ved ansvarsvurderingen af Ditte Kruse Dankert må ses på det samlede forløb i forbindelse med iværksættelsen af praksisændringen, således at de tiltag, som Ditte Kruse Dankert foretog, må indgå i formildende retning med betydelig vægt.

Det må således tillægges betydelig vægt, at Ditte Kruse Dankert gjorde visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør ved navnlig at fremfinde og forelægge fem sager for departementet med henblik på bl.a., at departementet skulle ændre instruksen, hvilket også skete, samt at hun herved bidrog til at afbøde en del af skadevirkningen af den klart ulovlige instruks i disse sager.

I formildende retning må det endvidere tillægges vægt, at hun og styrelsen var sat i en særdeles vanskelig situation, hvor presset fra departementet var stort. Desuden må det indgå i vurderingen som et væsentligt element, at de dispositioner, hun foretog i denne periode, skete efter drøftelse med hendes overordnede i styrelsen, som i første række stod for styringen af de initiativer, styrelsen foretog. Det må også tillægges betydelig vægt, at Ditte Kruse Dankert på grund af ferieafholdelse ikke var direkte involveret i administrationen i en meget afgørende fase (perioden fra den 12. til den 22. februar 2016).

Efter en samlet vurdering finder kommissionen dog, at Ditte Kruse Dankerts tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter er af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Ditte Kruse Dankert draget til ansvar.

Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.14.5.

12.14.2. Administrationen i perioden fra den 18. marts 2016

12.14.2.1. Administrationen af ordningen i marts og april 2016

Den 18. marts 2016 – på et tidspunkt, hvor flere beslutninger om adskillelse var truffet, og adskillelserne i det væsentlige var effektueret – sendte Jesper Gori en mail til styrelsen indeholdende en ændret instruks. Ifølge mailen gjaldt ”herefter”, at styrelsen skulle træffe bestemmelse om indkvarteringen af mindreårige asylansøgere i overensstemmelse med ministerens generelle instruktion, men i de tilfælde, hvor behandlingen af konkrete sager rejste spørgsmål om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, skulle disse spørgsmål afklares, og indkvarteringen ske på en sådan måde, at det ikke var i strid med disse forpligtelser eller dansk ret i øvrigt. Det var i øvrigt en del af ordningen, at hvis styrelsen i en konkret sag efter afsøgning af alternative løsninger ikke kunne adskille et par under henvisning til Danmarks internationale forpligtelser, skulle styrelsen orientere departementschefen herom. Af mailen fremgik tillige, at styrelsen skulle udarbejde et udkast til retningslinjer, ligesom mailen var vedhæftet Inger Støjbergs talepapir til samråd Z samt de Q&A's, der var udarbejdet til brug for samrådet. I det vedhæftede Q&A var anført eksempler på de ”helt særlige grunde”, der kunne føre til, at et par ikke skulle adskilles. I beredskabet var det omtalt som ”ekstreme tilfælde”.

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.3.3.2, vurderet, at det fremsendte – hen-set til formuleringen af mailen og fremhævelsen af Inger Støjbergs udtalelser under samrådet – ikke var egnet til at fungere som et klart styresignal, hvilket understøttes af, at departementet i perioden ikke kom med en tilkendegivelse om det nærmere indhold af de relevante retlige rammer for indkvarteringsordningen, heller ikke i forbindelse med de fem sager som styrelsen havde forelagt. Den ændrede instruks gjorde op med den tidligere instruks' helt undtagelsesfrie karakter, og selvom den var noget uklar og fortsat meget begrænsende i sit indhold, kan instruksens som helhed næppe antages at have en karakter, hvorefter de enkelte embedsfolk i styrelsen havde en selvstændig pligt til at sige fra over for denne. Den ændrede instruks fra departementet muliggjorde således i princippet – hvis man ser bort fra hjemmelsspørgsmålet – en lovlig administration.

I forhold til embedsfolkene i styrelsen skal det imidlertid vurderes, om de efter modtagelsen af den ændrede instruks den 18. marts 2016 i øvrigt opfyldte deres pligt til at administrere i overensstemmelse med gældende ret.

Det følger således af embedsværkets almindelige pligt til at handle inden for gældende ret, at embedsfolk skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området. Hvor en myndigheds udøvelse af sin virksomhed ikke sker på baggrund af en egentlig instruks, skelnes der ikke mellem ulovlige og klart ulovlige forhold, idet denne sondring alene har betydning i relation til afgrænsning af lydighedspligten. Der henvises i den forbindelse til kapitel 11, afsnit 11.2 og 11.4.

Om den sagsbehandling, der fandt sted efter den 18. marts 2016, fremgår det af sagens oplysninger, at styrelsen ikke – forud for beslutningen den 28. april 2016 om genoptagelse – genbesøgte de afgjorte sager med henblik på at foretage relevante konkrete og individuelle vurderinger. Den omstændighed, at der kom en ændret instruks, medførte med andre ord ikke, at styrelsen, herunder Ditte Kruse Dankert, på dette tidspunkt tog skridt af konkret eller generel karakter i forhold til de adskillelser, der allerede var gennemført. Det kan endvidere lægges til grund, at to par i april måned 2016 blev adskilt, ligesom styrelsen besluttede at opretholde adskillelsen af et andet par, der også forud for instruksen havde været adskilt. Kommissionen er i kapitel 7, afsnit 7.4.3 og 7.4.4, fremkommet med bemærkninger hertil og har herunder udtalt, at der om bedømmelsen af den sagsbehandling, som blev foretaget i disse sager, kan henvises til det, som kommissionen har anført i afsnittene om adskillelserne i februar og marts 2016. Navnlig styrelsens sagsbehandling vedrørende to af parrene vidner om, at den ændrede instruks, der blev meddelt ved mail af 18. marts 2016, ikke på dette tidspunkt medførte en væsentlig ændring i administrationen.

I forhold til Ditte Kruse Dankert finder kommissionen, at hun som leder af det kontor i styrelsen, som varetog sagsbehandlingen, straks – da muligheden for undtagelser (i princippet) blev introduceret – burde have rådgivet sin overordnede om, at der burde ske genbehandling af de sager, hvori der på et helt utilstrækkeligt grundlag allerede var besluttet adskillelse. Hun burde desuden have taget skridt til at sikre sig, at administrationen ikke blot fortsatte som hidtil, uden at der blev foretaget retligt relevante konkrete og individuelle vurderinger på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. I lyset af at styrelsen tidligere havde modtaget en undtagelsesfri – og klart ulovlig – instruks, havde hun således en særlig anledning til at sikre, at der fremover i alle sager blev administreret på baggrund af et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag med konkrete og individuelle vurderinger. I forbindelse med vurderingen heraf må det

dog tillige tillægges betydning, at der – som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.3.1 – ikke kun i styrelsen, men også blandt departementets embedsfolk var en vis tilbageholdenhed i forhold til at bevæge sig for langt væk fra instruksen af 10. februar 2016 og Inger Støjbergs ønsker, hvilket også var medvirkende til, at styrelsen først i forbindelse med et møde med departementet den 1. juli 2016 modtog nærmere oplysninger om den vurdering, der skulle foretages.

Det hører i denne periode desuden med til billedet, at der i hvert fald fra slutningen af marts 2016 og i april 2016 internt i styrelsen og mellem styrelsen og departementet var drøftelser om, hvorvidt beslutningen om adskillelse af parrene udgjorde en afgørelse i forvaltningslovens forstand – og dermed medførte bl.a. en pligt til partshøring. Disse overvejelser var foranlediget af en henvendelse fra Institut for Menneskerettigheder og er nærmere beskrevet i beretningens kapitel 8, afsnit 8.5.8, 8.5.9 og 8.6.5. Det fremgår heraf bl.a., at chefkonsulent Jens Vikner i en intern mail i styrelsen den 22. marts 2016 tilkendegav, at beslutninger om adskillelse af asylpar efter hans opfattelse udgjorde afgørelsesvirksomhed, ligesom det fremgår, at vicedirektør Anni Fode samme dag i en intern mail i styrelsen anførte, at det ville være rigtigst fremover at træffe afgørelser i sagerne. Overvejelserne og drøftelserne mellem styrelsen og departementet endte med, at der (jf. afsnit 12.14.2.2) den 28. april 2016 blev truffet beslutning om genoptagelse af de afgjorte sager med henblik på at gennemføre partshøring af parrene. Som det fremgår af bind 7, afsnit 7.3.2.5.3, er det kommissionens opfattelse, at beslutningerne om adskillelse af asylparrene havde karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand. Kommissionen finder endvidere, at de beskrevne drøftelser og overvejelser i sig selv gav Ditte Kruse Dankert *yderligere* anledning til at have et særligt fokus på – også når der bortses fra partshøringsproblematikken – at sikre lovligheden af de afgørelser, der var blevet truffet og fortsat blev truffet.

Kommissionen finder herefter, at Ditte Kruse Dankert i denne periode har tilsidesat den pligt til at sikre en lovlig administration, der påhvilede hende i situationen. Ditte Kruse Dankert havde således en særlig anledning til i denne periode at følge op på de adskillelser, der allerede var gennemført, ligesom hun burde have taget skridt til at sikre sig, at styrelsen også i fremtidige sager administrerede lovligt. Tilsidesættelsen kan – henset til det forudgående forløb og Ditte Kruse Dankerts rolle – efter kommissionens opfattelse tilregnes hende som *groft uagtsom*.

Kommissionen vil i afsnit 12.14.2.3 redegøre for, om der er grundlag for at pålægge Ditte Kruse Dankert et disciplinært ansvar i anledning heraf.

12.14.2.2. Administrationen af ordningen fra den 28. april 2016

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.4 og 7.4.6, beskrev Udlændingestyrelsen i et brev af 28. april 2016 til ombudsmanden ordningen således, at alle nytilkomne par, der var omfattet af ordningen, blev adskilt på hvert sit asylcenter ved den første indkvartering, hvilket skete som led i faktisk forvaltningsvirksomhed. Hvis parret i forbindelse med indkvarteringen gav udtryk for, at de ikke var tilfredse med adskillelsen, eller valgte ikke at følge anvisningen, ville Udlændingestyrelsen træffe afgørelse efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 3. pkt. Styrelsen skulle i den forbindelse foretage partshøring. Det anførte beskrev således en undtagelsesfri adskillelse af par i forbindelse med den første indkvartering med mulig efterfølgende konkret sagsbehandling og afgørelse. Det kan om ordningen i øvrigt lægges til grund, at denne ordning ikke var styrelsens "opfindelse", men derimod var bestemt af departementet. I forbindelse med Udlændingestyrelsens udtalelse den 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand blev det endvidere besluttet, at alle sagerne skulle genoptages, og at alle parrene i denne forbindelse skulle partshøres.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.4, har kommissionen fundet, at indkvarteringsordningen, som den så ud i perioden fra den 28. april til den 1. juli 2016, fortsat var ulovlig i lyset af dansk forvaltningsret og Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Dette skyldes navnlig, at ordningen – på ny – var gjort helt undtagelsesfri, men nu alene i relation til den første indkvartering af parrene. Endvidere blev der ikke foretaget partshøring eller givet begrundelser for adskillelserne i forbindelse med den første indkvartering.

Kommissionen finder imidlertid, at der fra den 28. april 2016 ikke er et meget sikkert grundlag for at karakterisere ordningen som klart ulovlig, hvilket har betydning i relation til vurderingen af embedsfolkernes ansvar. Ordningen var således efter kommissionens opfattelse ulovlig, men ikke nødvendigvis så klart ulovlig, at embedsfolkene i styrelsen, herunder Ditte Kruse Dankert, havde en forpligtelse til at sige fra og nægte at følge den beskrevne ordning.

Ditte Kruse Dankert burde dog have reageret på de ulovlige forhold i indkvarteringsordningen, som den så ud den 28. april 2016, og advaret i hvert

fald Lene Linnea Vejrum ved at påpege de forhold, som kommissionen her har beskrevet.

Samlet set finder kommissionen imidlertid, at undladelsen heraf, der kan tilregnes Ditte Kruse Dankert som *uagtsom*, ikke er af en sådan karakter og grovhed, at det bør medføre et disciplinært ansvar. På denne baggrund finder kommissionen ikke grundlag for, at der for så vidt angår perioden efter den 28. april 2016 søges gjort et disciplinært ansvar gældende over for Ditte Kruse Dankert som følge af styrelsens efterlevelse af ministeriets ændrede retningslinjer for indkvarteringsordningen.

Som det fremgår af kapitel 11, afsnit 11.2 og 11.4, skal embedsfolk – også i tilfælde, hvor de ikke handler på baggrund af en tjenestebefaling – handle inden for gældende ret. Det følger heraf, at embedsværket skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes, er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området. Hvor en myndigheds udøvelse af sin virksomhed ikke sker på baggrund af en egentlig instruks, skelnes der ikke mellem ulovlige og klart ulovlige forhold, idet denne sondring alene har betydning i relation til afgrænsning af lydighedspligten.²⁵

Kommissionen finder på denne baggrund anledning til at knytte nogle få bemærkninger til spørgsmålet om selve genoptagelsesprocessen og den efterfølgende administration, idet styrelsens dispositioner i dette efterfølgende forløb ikke i alle tilfælde ses bestemt af egentlige retningslinjer fra departementet.

Det gør sig f.eks. gældende for den beslutning, der blev truffet om, at alle de par, der var blevet adskilt, skulle forblive adskilt under behandlingen af genoptagelsessagerne. Denne periode endte med at vare i mere end to måneder. *Lykke Sørensen, Tanja Franck og Lene Linnea Vejrum* har herom forklaret, at de ikke husker overvejelser om denne beslutning om fortsat adskillelse, mens *Jesper Gori* har forklaret, at han vendte og afstemte spørgsmålet med Lykke Sørensen, og at svaret var, at parrene skulle forblive adskilt. *Ditte Kruse Dankert* har forklaret, at departementet var ”med på”, at de enkelte par forblev adskilt under genoptagelsen af deres sager.

25 Der henvises herom særligt til kommissionens bemærkninger i kapitel 11, afsnit 11.4.

Kommissionen har fundet, at det var i strid med såvel menneskerettens som forvaltningsrettens proportionalitetskrav (se nærmere herom kapitel 7, afsnit 7.4.6), at der blev truffet en samlet beslutning om, at alle par skulle være adskilt under genoptagelsessagerne. Endvidere må det anses for tvivlsomt, om den tidsmæssige udstrækning af sagsbehandlingsforløbet er i overensstemmelse med god forvaltningsskik og Menneskerettighedskonventionens processuelle garantier.

Ditte Kruse Dankert blev ifølge sin forklaring inddraget i spørgsmålet om, hvorvidt alle parrene skulle forblive adskilt under behandlingen af genoptagelsessagerne. I den forbindelse burde Ditte Kruse Dankert have advaret Lene Linnea Vejrum og departementet, som hun havde kontakten til, om, at det var i strid med såvel menneskerettens som forvaltningsrettens proportionalitetskrav at træffe en samlet beslutning om, at alle par skulle være adskilt under genoptagelsessagerne, herunder burde hun i hvert fald have overvejet lovligheden af en sådan samlet beslutning om fortsat adskillelse i en situation, hvor de skete adskillelser efter alt at dømme var ugyldige. Ditte Kruse Dankert har derfor tilsidesat sin pligt til at sikre en lovlig administration i denne forbindelse, hvilket må tilregnes hende som *uagtsomt*. Uanset det anførte finder kommissionen dog, at dette forhold ikke har en sådan grovhed, at det i sig selv giver grundlag for et disciplinært ansvar for Ditte Kruse Dankerts vedkommende.

I forhold til spørgsmålet om de adskillelser, der fandt sted efter den 28. april 2016 (i sager, som ikke var genoptagelsessager), bemærkes det endvidere, at der synes at være eksempler på, at administrationen ikke er sket i overensstemmelse med de retningslinjer, der blev kommunikeret den 28. april 2016 eller de retningslinjer, der blev kommunikeret den 1. juli 2016. I en sag blev der således ikke foretaget partshøring, ligesom der i hvert fald i en sag var så sparsomme oplysninger om parret, at det må anses for tvivlsomt, om det var muligt at foretage en i retlig sammenhæng konkret og individuel vurdering (jf. kapitel 7, afsnit 7.4.4 og 7.4.5).

Henset til Ditte Kruse Dankerts stilling og centrale rolle i Udlændingestyrelsen i disse sager finder kommissionen, at hun burde have sikret sig, at sagsbehandlingen var i overensstemmelse med loven eller i det mindste de gældende retningslinjer fra departementet. På denne baggrund finder kommissionen det kritisabelt, at Ditte Kruse Dankert ikke tog skridt til at sikre sig, at styrelsens

administration på dette tidspunkt var lovlig. Kommissionen finder uanset dette efter en samlet vurdering, at der for så vidt angår Ditte Kruse Dankert heller ikke på dette punkt foreligger forhold af en sådan karakter og grovhed, at dette i sig selv kan udløse et disciplinært ansvar.

For så vidt angår den senere behandling af genoptagelsessagerne, jf. kommissionens redegørelse i kapitel 7, afsnit 7.4.6 og 7.3.5.1, som Ditte Kruse Dankert blev direkte involveret i behandlingen af, bemærker kommissionen, at selv om der kan rejses spørgsmål om sagsbehandlingen – som sket af specialkonsulent Adam Abdel Khalik ved mails bl.a. den 8. og 21. juni 2016 – finder kommissionen, at der ikke i dette forløb ses at være grundlag for at pålægge Ditte Kruse Dankert et disciplinært ansvar.

12.14.2.3. Sammenfattende om Ditte Kruse Dankerts pligter i perioden fra den 18. marts 2016

Som anført er det kommissionens vurdering, at Ditte Kruse Dankert i flere tilfælde har tilsidesat den pligt til at sikre en lovlig administration, der påhvilede hende i situationen som kontorchef i den afdeling i styrelsen, der behandlede sagerne, og på baggrund af sin centrale rolle i forbindelse med behandlingen af de omhandlede sager.

Kommissionen finder således vedrørende **perioden fra den 18. marts til den 28. april 2016**, at Ditte Kruse Dankert allerede efter den ændrede instruks af 18. marts 2016, der muliggjorde, at der blev foretaget en konkret og individuel vurdering, burde have rådgivet sin overordnede om, at de sager, hvor adskillelserne allerede var gennemført, skulle behandles på ny, således at der blev foretaget en konkret og individuel vurdering på baggrund af tilstrækkelige oplysninger. Dette havde hun særlig anledning til i forbindelse med drøftelserne i styrelsen i slutningen af marts om bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt der var tale om afgørelsessager. Desuden burde hun – som opfølgning på den ændrede instruks – have taget skridt til at sikre sig, at sagsbehandlingen i de fremtidige sager var korrekt. Ditte Kruse Dankerts tilsidesættelse af sine pligter i denne periode må tilregnes hende som *groft uagtsomme*.

Det må dog tillige tillægges betydning, at kommissionen – som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.3 – har lagt til grund, at mailen af 18. marts 2016 fra departementet overlod det til styrelsen at fastsætte retningslinjer for behandlingen af de omhandlede sager, at undtagelsesmulighederne var omtalt meget snævert,

og at det fremsendte ikke var egnet til at fungere som et klart styresignal til styrelsen. Det må desuden tillægges betydning, at der også blandt departementets embedsfolk på dette tidspunkt var en vis tilbageholdenhed i forhold til at bevæge sig for langt væk fra instruksen af 10. februar 2016 og Inger Støjbergs ønske om at adskille alle par, hvilket også var medvirkende til, at embedsfolk i departementet og styrelsen først i forbindelse med et møde den 1. juli 2016 beskrev nærmere om den vurdering, som skulle foretages efter Danmarks internationale forpligtelser, og at styrelsen ikke forud for den 28. april 2016 modtog en formel tilbagemelding fra departementet om vurderingen af de fem sager. Endelig må det tillægges betydning, at Lene Linnea Vejrum havde samme kendskab til de retlige og faktiske forhold, og at det navnlig var hende, der stod for styringen af de initiativer, der skulle tages.

Efter en samlet vurdering finder kommissionen, at Ditte Kruse Dankerts tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter i hvert fald i relation til, at hun ikke straks efter Jesper Goris mail af 18. marts 2016 tog initiativ til en genbehandling af de sager, hvor der var sket adskillelse, har en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Ditte Kruse Dankert draget til ansvar.

Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.14.5.

Også i perioden fra den 28. april 2016 har kommissionen fundet, at Ditte Kruse Dankert har tilsidesat sin pligt til at sikre en lovlig administration ved ikke at sikre, at de sager, der ikke var genoptagelsessager, blev behandlet lovligt, og ved ikke at sikre, at der blev foretaget en konkret og individuel vurdering af, om de allerede adskilte par skulle forblive adskilte under behandlingen af genoptagelsessagerne.

Uanset det anførte finder kommissionen dog, at heller ikke disse forhold, der alene kan tilregnes Ditte Kruse Dankert som *uagtsomme*, har en sådan grovhed, at det i sig selv giver grundlag for et disciplinært ansvar for Ditte Kruse Dankerts vedkommende. Kommissionen har i den forbindelse tillige lagt vægt på, at styrelsen hos departementet søgte rådgivning vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt alle parrene undtagelsesfrit skulle forblive adskilt i genoptagelsesprocessen, og at departementet var "med på" denne fremgangsmåde.

Som anført er det desuden kommissionens vurdering, at der ikke er grundlag for at pålægge Ditte Kruse Dankert et disciplinært ansvar i anledning af den ændrede indkvarteringsinstruks af 28. april 2016, der ikke var lovlige, selvom hun i situationen burde have advaret sin overordnede om det betænkelige i, at den indledningsvise adskillelse på ny var gjort undtagelsesfri.

12.14.3. Oplysningen af Folketinget

Som det fremgår af kapitel 11, afsnit 11.6.1, er offentligt ansatte underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt, ligesom det er en almindelig regel, at embedsværket heller ikke må medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende.

I kapitel 11, afsnit 11.6.1, er der nærmere redegjort for, at en embedsmand kan pådrage sig ansvar i forbindelse med en ministers afgivelse af urigtige oplysninger mv. til Folketinget. Ansvar kan pådrages på principielt to forskellige måder. For det første kan det ske ved, at embedsmanden deltager aktivt i konstruktionen af den urigtige og vildledende oplysning. I et sådant tilfælde er der ingen tvivl om, at der foreligger et ansvarsgrundlag. For det andet kan det ske ved, at embedsmanden ikke har udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre en ministers afgivelse af urigtige og vildledende oplysninger til Folketinget.

Om forholdet mellem embedsværkets sandhedspligt og spørgsmålet om selvinkriminering henvises desuden til kapitel 11, afsnit 11.6.1.

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.6, udtalt, at der i anledning af sagen blev givet Folketinget en række oplysninger, som efter kommissionens opfattelse er urigtige eller vildledende i forhold til det hændelsesforløb, som kommissionen har lagt til grund.

12.14.3.1. Oplysninger om administrationen af ordningen (udvalgsspørgsmål nr. 809)

Udlændingestyrelsen oplyste til brug for besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 809 den 21. juni 2017, at "styrelsen i alle sager, der er eller har været omfattet af udlændinge- og integrationsministerens indkvarteringsinstruks af 10. februar 2016, har foretaget en konkret og individuel vurdering af, om det vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parret hver for sig".

Udtalelsen fra Udlændingestyrelsen blev gentaget af styrelsen i en lang række øvrige besvarelser i løbet af 2017 og ved besvarelsen af spørgsmål nr. 595 den 29. april 2019.²⁶

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.4, har kommissionen lagt til grund, at der i langt størstedelen af de omhandlede sager ikke blev foretaget nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parrene hver for sig. For så vidt angår de første adskillelser i februar 2016 er det således helt åbenbart, at der ikke blev foretaget en retlig relevant individuel vurdering af de enkelte sager, og kommissionen har lagt til grund, at det samme gjorde sig gældende for adskillelserne i marts 2016 og i hvert fald nogle af de efterfølgende adskillelser.

Besvarelsen af bl.a. spørgsmål nr. 809 – og Udlændingestyrelsens bidrag hertil – var således urigtig.

Udlændingestyrelsens bidrag til besvarelse af bl.a. spørgsmål nr. 809 indebar efter kommissionens opfattelse, at Folketinget i lang tid blev vildledt om karakteren af den sagsbehandling, der havde fundet sted i styrelsen.

Ditte Kruse Dankert har om besvarelsen af dette spørgsmål forklaret bl.a., at hun har godkendt svaret og anser det for retvisende. Når hun i sin mail af 11. maj 2016 kl. 21.31 skrev, at ”vi må jo også indrømme, at der ikke var tale om undtagelser den 10/2”, angik dette ikke Udlændingestyrelsen, men hele koncernen og dermed også departementet. Når hun skrev: ”vi har været forsvarsløse”, omhandlede dette Udlændingestyrelsen. Når hun skrev: ”de henviser til samråd/mail en måned senere”, omhandlede dette departementet. Valget af ”vi” i sætningen om, at der ikke var tale om undtagelser den 10. februar 2016, var ikke nøje valgt. Det var ikke udtryk for, at Udlændingestyrelsen indledningsvis administrerede uden undtagelser. Det var Udlændingestyrelsen, der tog initiativ til, at der skulle være undtagelser.

²⁶ Besvarelsen af spørgsmål nr. 809 blev således gentaget ved den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 817, 819, 841, 842, 843, 844, 859, 868, 869 og 906 samt ved besvarelsen den 9. oktober 2017 af spørgsmål nr. 974.

Adam Abdel Khalik, der udarbejdede udkastet til styrelsens bidrag til svaret, har herom forklaret bl.a., at han ikke i forbindelse med sagsbehandlingen fik oplysning om, hvilke konkrete oplysninger der var indhentet i de sager, hvor der var sket adskillelse. Det var en oplysning, han fik i forbindelse med ministerbetjeningen. Han havde fået fortalt af både Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, at der i sagerne var blevet foretaget konkrete vurderinger. Han havde det handicap, at han ikke selv havde oplevet det. Hans interesse var, om det gav mening, at der var foretaget en konkret vurdering. Det sagde Ditte Kruse Dankert og Lene Linnea Vejrum, at de havde gjort.

Kommissionen finder, at det må have stået Ditte Kruse Dankert, der var centralt placeret i forhold til behandlingen af sagerne, klart, at styrelsen – i hvert fald i en periode i foråret 2016 – ikke foretog retligt relevante vurderinger i de enkelte sager af, om det var foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parrene hver for sig. Ditte Kruse Dankert havde en central rolle i forhold til Udlændingestyrelsens behandling og håndtering af disse sager og var med til at beslutte styrelsens ”strategi”, hvorefter det alene blev vurderet, om en sag indeholdt sådanne særlige problemstillinger, at der var grundlag for at forelægge sagen for departementet.

Efter kommissionens opfattelse ses der i Udlændingestyrelsen at have været en fælles oplevelse af, at man relativt hurtigt handlede i strid med den modtagne instruks, idet man foretog en overordnet gennemgang af sagerne, hvorefter man forelagde fem af disse for departementet. Der kan således også i styrelsen have været en opfattelse af, at der uanset instruks blev foretaget en eller anden form for vurdering i sagerne, om end denne vurdering helt åbenbart og på ingen måde levede op til de krav, der følger af bl.a. Danmarks internationale forpligtelser. Hverken dette eller det forhold, at eventuelle efter-rationaliseringer og fælles fortællinger i styrelsen kan have bibragt en fælles faglig opfattelse af, at styrelsen i alle sagerne foretog konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere de enkelte par hver for sig, kan anses for undskyldeligt for Ditte Kruse Dankerts vedkommende. En sådan opfattelse ville alene kunne forklares ud fra et manglende kendskab til den egentlige sagsbehandling eller et kvalificeret mangelfuldt kendskab til de krav, der gælder inden for det sagsområde, som hun var medansvarlig for i styrelsen.

På den anførte baggrund finder kommissionen, at Ditte Kruse Dankert har handlet i strid med sandhedspligten i forbindelse med besvarelsen af dette spørgsmål. Ditte Kruse Dankert deltog således i udformningen af de urigtige oplysninger, ligesom hun godkendte svaret. Kommissionen finder endvidere, at forholdet kan tilregnes hende som i hvert fald *groft uagtsomt*.

En kritik af Ditte Kruse Dankert i relation til besvarelsen af bl.a. spørgsmål nr. 809 skal imidlertid holdes op imod de hensyn, der begrundes bl.a. princippet i straffelovens § 159, stk. 1, om, at den, der afgiver falsk forklaring som bl.a. sigtet i en straffesag, ikke straffes. Kommissionen har i kapitel 11, afsnit 11.6.2, redegjort for de regler og hensyn, der gør sig gældende i det modsætningsforhold, der kan opstå mellem sandhedspligten på den ene side og på den anden side hensynet til ikke at være tvunget til at inkriminere sig selv. En afvejning af disse hensyn er navnlig vanskelig i en situation, hvor hensynet til ikke at inkriminere sig selv er til stede, men hvor tilsidesættelsen af sandhedspligten samtidig indebærer en medvirken til, at en udenforstående (i dette tilfælde ministeren) afgiver urigtige oplysninger over for Folketinget. Embedsværkets orientering af en minister vil ofte være afgørende for ministerens mulighed for at leve op til sandhedskravet i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Det følger af retspraksis om anvendelsen af straffelovens § 158 og § 159, stk. 1, at det ganske vist er straffrit for en tiltalt at tilskynde en medtiltalt til at afgive falsk forklaring, hvorimod det er strafbart for en sigtet eller tiltalt at tilskynde en udenforstående til at afgive falsk forklaring, jf. herved bl.a. Højesterets dom af 21. december 1976.²⁷ En embedsmand, der f.eks. skriver en tale til en minister indeholdende bevidst urigtige oplysninger, medvirker således til, at en udenforstående (ministeren) objektivt overtræder ministeransvarlighedsloven. Straffelovens § 159, stk. 1, vil næppe beskytte embedsmanden i en sådan situation.

Om det *disciplinære ansvar* antages det, at en embedsmand kan nægte at give oplysninger i tilfælde, hvor oplysningerne vil kunne udsætte den pågældende for et disciplinært ansvar. Såfremt embedsmanden derimod giver ministeren urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier væsentlige oplysninger for ministeren, gør vedkommende sig imidlertid skyldig i en tjenstlig forseelse.

27 Gengivet i UfR 1977.114.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at Ditte Kruse Dankerts deltagelse i besvarelsen af bl.a. spørgsmål nr. 809, udgør en tjenesteforseelse af en sådan karakter og grovhed, at dette giver grundlag for at gøre et disciplinært ansvar gældende. Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.14.5.

12.14.4. Oplysningen af Folketingets Ombudsmand

Kommissionen har i kapitel 7, afsnit 7.5, om oplysningen af Folketingets Ombudsmand sammenfattende lagt til grund bl.a., at der er dokumenter, som ikke blev givet til ombudsmanden, hvilke dokumenter var åbenbart relevante for ombudsmandens undersøgelse, at udlændingemyndighedernes oplysninger i sagen til Folketingets Ombudsmand derfor har været utilstrækkelige, at der – ud over Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 – imidlertid ikke er sikre holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger for ombudsmanden, at der ikke er holdepunkter for at konkludere, at departementet eller styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger om Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 forud for den 22. juni 2017, og at i hvert fald Lykke Sørensen, Tanja Franck, Lene Linnea Vejrum og Ditte Kruse Dankert var klar over mailens eksistens og indholdet heraf den 22. juni 2017.

Herudover har kommissionen lagt til grund, at Udlændingestyrelsen i beskrivelsen af hændelsesforløbet afgav misvisende oplysninger til Folketingets Ombudsmand.

12.14.4.1. Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016

Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse af 7. marts 2019 udtalt, at det var en "klar fejlsvurdering", at Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016 kl. 13.45 ikke blev anset for omfattet af pligten til udlevering til ombudsmandsinstitutionen. Kommissionen kan – som det er anført i kapitel 7, afsnit 7.5.2 – tiltræde denne vurdering.

Ved vurderingen har kommissionen lagt vægt på, at Udlændingestyrelsen, herunder Ditte Kruse Dankert, ikke med rimelighed kan have været i tvivl om, at oplysninger, der kunne indgå i vurderingen af den retlige kvalifikation af pressemeddelelsen, og oplysninger, der kunne tjene til at belyse indholdet af de mundtlige tilkendegivelser og drøftelser, som fandt sted mellem myndighederne, kunne være relevante for ombudsmandens undersøgelse, ligesom

oplysninger om, hvordan tilkendegivelserne blev opfattet af Udlændingestyrelsen, kunne være det. Der henvises i den forbindelse til kommissionens redegørelse i kapitel 7, afsnit 7.5.3.

Af betydning for Ditte Kruse Dankerts forhold i denne forbindelse bemærkes det, at hun i en mail af 21. august 2017 til bl.a. Tanja Franck fremsendte et udkast til besvarelse af et udvalgsspørgsmål (nr. 1000) om Henrik Grunnets mail. Af udkastet til besvarelsen på udvalgsspørgsmålet fremgik, at det ikke var "Udlændingestyrelsens vurdering, at den interne e-mail er omfattet af ombudsmandens anmodning om sagsakter". I sin mail til bl.a. Tanja Franck fremhævede Ditte Kruse Dankert, at besvarelsen af udvalgsspørgsmålet "lægger op til, at vi ikke skal oversende mailen til FO".

Kommissionen finder det kritisabelt, at Ditte Kruse Dankert således ikke opfordrede sine overordnede til at sende mailen til ombudsmanden, men tværtimod lagde op til, at mailen ikke skulle oversendes.

Der er efter kommissionens opfattelse imidlertid næppe fuldt tilstrækkeligt grundlag for at anse forholdet som værende af en sådan karakter og grovhed, at det i sig selv vil kunne begrunde et disciplinært ansvar. Det er indgået i denne vurdering bl.a., at ombudsmanden på dette tidspunkt havde afsluttet sin sag og allerede havde udtrykt en særdeles hård kritik i forbindelse med ministeriets udsendelse af pressemeddelelsen den 10. februar 2016, og at forholdet nok mest må anses som udtryk for en alvorlig fejlsvurdering. Kommissionen vil dog lade forholdet indgå i den samlede ansvarsvurdering af Ditte Kruse Dankert.

12.14.4.2. Beskrivelsen af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand

I et brev af 28. april 2016 til Folketingets Ombudsmand anførte styrelsen bl.a., at styrelsen "medio februar" sendte et skema til de relevante operatører med anmodning om, at skemaet blev udfyldt sammen med de berørte par, og at styrelsen på baggrund af operatørernes tilbagemeldinger gennemgik de konkrete sager i forhold til relevante indkvarteringsløsninger i de sager, hvor det på baggrund af drøftelserne med departementet var styrelsens vurdering, at der umiddelbart kunne ske adskillelse.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.5.4, var disse oplysninger egnede til at give ombudsmanden et andet indtryk af, hvad der var sket, end det faktisk passede, i hvert fald for så vidt angår de første adskillelser, der blev besluttet gennemført allerede den 12. februar 2016 og dermed flere dage forud for skemaets udsendelse den 18. februar 2016. Oplysningerne var vildledende, idet de var egnede til at give ombudsmanden det indtryk, at styrelsen indhentede tilstrækkelige oplysninger til brug for sagsbehandlingen i alle sagerne.

Efter kommissionens opfattelse må eller burde Ditte Kruse Dankert, der var med til at udarbejde besvarelsen, have været bekendt med, at styrelsens beskrivelse af dette forløb over for ombudsmanden var vildledende, og at vildledningen kunne have betydning for ombudsmandens undersøgelse af klagesagen, herunder give et fejlagtigt indtryk af, at styrelsen i alle sager havde foretaget en konkret og individuel vurdering i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Kommissionen finder det kritisabelt, at Ditte Kruse Dankert enten deltog i udformningen af de urigtige og vildledende oplysninger, eller at hun ikke udfoldede tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de vildledende oplysninger til Folketingets Ombudsmand. Efter kommissionens opfattelse burde Ditte Kruse Dankert – henset til den centrale rolle, hun indtog i styrelsen i relation til behandlingen af disse sager – have taget skridt til at sikre sig, at styrelsen beskrev forløbet over for Folketingets Ombudsmand på en retvisende og fyldestgørende måde, herunder ved at opfordre sin overordnede i styrelsen hertil.

Forholdet, der må tilregnes Ditte Kruse Dankert som i hvert fald *groft uagtsomt*, må anses for at have en sådan karakter og grovhed, at det vil kunne begrunde et disciplinært ansvar. Der henvises i øvrigt til kommissionens konkluderende bemærkninger i afsnit 12.14.5.

12.14.5. Konkluderende om Ditte Kruse Dankerts rolle

Det er kommissionens vurdering, at Ditte Kruse Dankert har handlet i strid med de pligter, der gælder for embedsværket.

Om **modtagelsen af instruksen** finder kommissionen, at Ditte Kruse Dankert burde have sagt klart fra over for den klart ulovlige instruks af 10. februar

2016, idet hun over for Lene Linnea Vejrum burde have gjort det tydeligt, at der var tale om en klart ulovlig tjenestebefaling, som hun ikke ville efterleve.

Om **den efterfølgende administration af ordningen** bemærkes, at Ditte Kruse Dankert – i stedet for at advare og sige fra – i strid med sine forpligtelser medvirkede til iværksættelsen af den ulovlige ordning, ligesom hun efterfølgende undlod at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Hun burde i den efterfølgende periode have sikret sig, at administrationen skete i overensstemmelse med dansk ret, nærmere bestemt grundlæggende forvaltningsretlige regler og Menneskerettighedskonventionen, ligesom hun burde have taget skridt til straks at genoptage behandlingen af de sager, hvor der var foretaget adskillelse på et helt utilstrækkeligt grundlag, da departementet – navnlig ved mailen af 18. marts 2016 – tilkendegav, at der kunne gøres undtagelser til ordningen.

Når forholdets grovhed skal vurderes, må der henses til, at Ditte Kruse Dankert har handlet i hvert fald *groft uagtsomt*, og at hun deltog aktivt i at igangsætte en klart ulovlig administration, der indebar intensive indgreb i en sårbar persongruppes grundlæggende rettigheder og ligeledes indebar en risiko for, at adskillelserne kunne medføre alvorlige skadevirkninger for de berørte personer.

Det må imidlertid tillægges betydelig vægt, at styrelsen og Ditte Kruse Dankert gjorde visse bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør ved navnlig at fremfinde og forelægge fem sager for departementet med henblik på bl.a., at departementet skulle ændre instruks, hvilket også skete. Det må i denne forbindelse fremhæves, at Ditte Kruse Dankert spillede en helt central rolle i dette forløb.

I formildende retning må det tillige tillægges betydelig vægt, at hun og styrelsen var sat i en særdeles vanskelig situation, hvor presset fra departementet var stort, og at de dispositioner, hun foretog i denne periode, skete efter drøftelse med hendes overordnede i styrelsen, som i første række stod for styringen af de initiativer, styrelsen foretog. Det må også tillægges betydelig vægt, at Ditte Kruse Dankert på grund af ferieafholdelse ikke var direkte involveret i administrationen i en meget afgørende fase (perioden fra den 12. til den 22. februar 2016).

Ditte Kruse Dankerts tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter i anledning af modtagelsen af instruks og den efterfølgende administration af ordningen

udgør dog efter kommissionens opfattelse forseelser af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Ditte Kruse Dankert draget til ansvar.

Som anført i kapitel 11, afsnit 11.7.2.5, er det disciplinære ansvar for tjenestemænd eller overenskomstansatte principielt ikke underlagt nogen forældelse. Det er dog almindeligt antaget, at den omstændighed, at der er gået lang tid siden den tjenstlige forseelses fuldbyrdelse, efter et skøn kan medføre sanktionsfrihed eller anvendelse af en sanktion, der er mildere, end det ellers ville være tilfældet. Det antages endvidere, at der normalt skal foreligge særlige grunde, fx meget grove forhold, hvis der skal gøres ansvar gældende for tjensteforseelser, der ligger mere end cirka fem år tilbage i tiden.

Det må imidlertid være op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal pålægges et disciplinært ansvar, at inddrage betydningen af den tid, der er gået, siden forholdene blev begået.²⁸ Overvejelser om betydningen af den forløbne tid vil således sammen med de formildende omstændigheder, der må tillægges betydelig vægt, kunne føre til, at det efter omstændighederne undlades at pålægge Ditte Kruse Dankert et disciplinært ansvar, eller at der anvendes en reaktion, der er mildere, end det ellers ville være tilfældet.

Om **oplysningen af Folketinget og Folketingets Ombudsmand** finder kommissionen, at Ditte Kruse Dankert ved besvarelsen af bl.a. udvalgsspørgsmål nr. 809 har medvirket til at give urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget, hvilket bl.a. har bidraget til at tegne et vildledende billede af administrationen af ordningen, og at hun enten deltog i udformningen af den urigtige eller vildledende beskrivelse af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand eller ikke udfoldede tilstrækkelige bestræbelser på at hindre afgivelsen af de vildledende oplysninger til ombudsmanden. Kommissionen har lagt til grund, at tilsidesættelsen af sandhedspligten må tilregnes Ditte Kruse Dankert som groft uagtsom.

Ditte Kruse Dankerts tilsidesættelse af sandhedspligten vurderes at være af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for, at det offentlige søger Ditte Kruse Dankert draget til ansvar.

28 Der henvises til kommissionens bemærkninger i afsnit 12.3.

Kommissionen bemærker, at det fremgår af beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen afgivet den 14. november 1995, side 16 ff., at det blev besluttet at begrænse den tjenstlige undersøgelse til embedsværkets handlinger og undladelser i forbindelse med den administrative behandling af sagerne, da der ikke i rigsretssagen mod den involverede minister var blevet rejst tiltale for at have afgivet misvisende, vildledende og/eller urigtige oplysninger til Folketinget.

Det må herefter være op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal pålægges et disciplinært ansvar, at inddrage betydningen af den tid, der er gået, siden forholdene blev begået, og den eventuelle betydning af de øvrige nævnte forhold.

BILAG 6:

Høringssvar fra bisiddere

E-mail: kontakt@instrukskommissionen.dk
Instrukskommissionen

Pernille Backhausen
Advokat (H), partner
Dampfærgevej 10, 2. sal
2100 København Ø
Sag 14811-0039 pb/aja
6. april 2021

Høringssvar – i forhold til udkast til ansvarsvurdering af Christian Hesthaven

Indledning

Som bisidder for departementschef Christian Hesthaven skal jeg herved meddele min klients og mine bemærkninger til kommissionens udkast til ansvarsvurdering modtaget den 20. marts 2021.

Det, som kommissionen anfører i udkastet, rejser kritiske spørgsmål om kommissionens bevisvurdering, metodik og dermed den ansvarsvurdering, der lægges op til.

Det er i et høringssvar som dette altid en overvejelse, om det giver mening at komme med alle kommentarer til de mangler, som der er. Vi har valgt alene at komme med eksempler på udfordringerne.

Overordnet skal det fremhæves, at kommissionens retlige standard ville medføre kommende voldsomme og uhensigtsmæssige konsekvenser for embedsmandsværket, da det vil kræve en opsøgende og dermed uoverskuelig pligt til at søge at undersøge og kommentere tidligere ansattes skriftligt vedståede beskrivelser i centraladministrationen. Det anførte i dette høringssvar skal således også ses i lyset af, at det efter min klients opfattelse rejser principielle spørgsmål i forhold til de fremadrettede muligheder for det partipolitisk neutrale embedsværks betjening af den til enhver tid siddende regering inden for de rammer og regler, som gælder herfor.

Bevisvurdering

Kommissionen henviser til forsigtighedsprincippet i bevisbedømmelsen, pkt. 7.2.1. Der var i betænkning nr. 1571/2018, som det også fremgår af delberetningen, en diskussion af dette, herunder den kontradiktoriske domstolsproces. Det valgte citat dækker dog ikke nuancerne af udvalgets drøftelser.

En kommissions undersøgelse kan vanskeligt – grænsende til umuligt – få afdækket, hvad der er sædvanlig praksis i et ministerie. En kommission kan således ikke inden for kommissoriet få forelagt eksempler fra tidligere eller udbede sig paralleller fra andre dele af ministeriets procedurer. Det kontradiktoriske princip muliggør dette i de ordinære domstole, da en part der til imødegåelse af en påstand har mulighed for at underbygge anbringender og forklaringer med eksempler, få muligheden for at få modpartens modanbringender og få muligheden for at svare på disse. Denne mulighed foreligger ikke under en kommissionsundersøgelse.

De indkaldtes forklaringer om enkelte møder, mails eller udmeldinger kommer dermed til at lide af den mangel, at den del af en bevisbyrde, som kommissionen anvender, ikke kommer til at blive sat i en samlet kontekst af eksempelvis tidligere drøftelser internt i departementet, faste arbejdsgange og procedurer eller allerede drøftede problemstillinger, da disse alene vil blive sporadisk nævnt eller endog blot forudsat i de afgivne mundtlige forklaringer. Dette bevisforbehold må generelt tages og bør være styrende for kommissionens bedømmelse af forholdene.

Herudover er der i en kommissions afdækning af faktum den udfordring, at dette sker ved indsendelse af materiale, som kommissionen ud fra egen vurdering af relevans udvælger et meget lille udsnit af. Det sker uden en offentliggjort tese eller vinkel – trods det sker ud fra en foreløbig vurdering af mulige ansvarspådragende vinkler. Kommissionen vælger ligeledes spørgetemaer, uden vinklerne for dem bliver vidnerne bekendt. Hertil kommer, at det er kommissionen, der afgør, om nogle skal indkaldes til yderligere uddybende afhøring. Derved sker enhver afdækning af faktum farvet af kommissionens foreløbige konklusioner. Samtidig medfører ukendskabet til arbejdshypoteser, at vidnerne umuligt kan fremlægge supplerende relevant materiale eller pege på andre relevante vidner med kendskab til det pågældende bevistema. Dette udgangspunkt er ellers grundlæggende i ethvert kontradiktorisk princip.

Derved bliver processen delvist inkvisitorisk, og det uhensigtsmæssige i dette understreges, når der synes at være et tidspres for kommissionen i at færdiggøre processen og afhøringerne.

Blandt andet af den grund er det væsentligt i forhold til ånden i Undersøgelseskommissionslovens § 23, stk. 3, at grundlaget for kommissionens vurderinger skal sendes i høring, således at embedsmændene har mulighed for at rette fejlopfattelser, eller pege på, hvor yderligere skriftlig eller mundtlig bevisførelse bør indhentes eller kan tillægges betydning, jf. nedenfor. Ikke desto mindre fremtræder kommissionens angivelse af faktum og vurdering uden tvivl og dermed uden en for Christian Hesthaven reel mulighed for at pege på de fejlopfattelser og manglende faktum, der – som det fremgår nærmere nedenfor – ligger til grund for vurderingen.

Kommissionen fastslår generelt, at kommissionen anlægger et forsigtighedsprincip, hvor Kommissionen vil lægge vægt på omstændighederne omkring forseelsen. Ovennævnte metodik umuliggør dog således et sådant forsigtighedsprincip, da kommissionen end ikke får at vide, hvor der kan være beviser eller overvejelser, som kommissionen i sin vurdering burde have været opmærksom på.

I forhold Christian Hesthaven er det min opfattelse, at kommissionens bevisvurdering bærer præg af både manglende beviser og manglende kontekst, og dermed at kommissionens ansvarsvurdering er forkert. Hvis kommissionens vurdering fremadrettet måtte blive lagt til grund (som også indledningsvist pointeret) medfører dette uoverstigelige udfordringer for embedsmandsværket, der i givet fald ikke ville kunne starte deres sagsbehandling på ryggen af nu fratrådte embedsmænds arbejde. Derfor rejser det som nævnt principielle spørgsmål, som rækker ud over ansvarsvurderingen af min klient.

Hvad skete der den 22. juni 2017 – forløbet den 1. april 2019 m.v.

Kommissionen lægger om besvarelsen af spørgsmål nr. 445-447 fra Udlændinge- og Integrationsudvalget (kapitel 7, afsnit 7.6.13) til grund, at Christian Hesthaven den 1. april 2019 – forud for besvarelsen – ringede til bl.a. Lykke Sørensen for at orientere hende om besvarelsen. Vi bestrider kommissionens opfattelse af, at det kan lægges til grund, at opkaldet fandt sted inden ministergodkendelse af svarene. Kontakten var alene begrundet i, at Christian Hesthaven ville orientere Lykke Sørensen, og blev taget efter, at han – og formentligt også ministeren – havde godkendt de pågældende besvarelser.

Kommissionen angiver, at det i forhold til Christian Hesthavens rolle har været et bevistema for kommissionen at få afdækket indholdet af den samtale, han havde med Lykke Sørensen den 1. april 2019. Det er nyt, at kommissionen har anset dette for at være et egentlig "bevistema", men det er korrekt, at kommissionen spurgte ind til henvendelsen.

I relation til Christian Hesthaven angiver kommissionen, at spørgsmålet er, om han den 1. april 2019 – forud for besvarelserne af spørgsmål nr. 445-447 – blev gjort bekendt med Lykke Sørensens opfattelse

af hændelsesforløbet, og hvad det i givet fald gav ham anledning til. Det fastholdes, at Christian Hesthaven ikke blev gjort bekendt med, at Lykke Sørensen havde en anden opfattelse af hændelsesforløbet. Når Christian Hesthaven i sin samtale med hende ikke lod Lykke Sørensen uddybe egne opfattelser, så var det fordi, han hverken havde intentionen om eller muligheden for at foretage "interne undersøgelser" hos en fratrådt medarbejder. Det ville være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, hvis Christian Hesthaven ved henvendelsen havde andet sigte end blot at orientere Lykke Sørensen. Kommissionens vinkel ville betyde, at han i en uformel og uvarslet telefonsamtale skulle have udspurgt en fratrådt medarbejder nærmere om fakta, der allerede var fastlagt i et skriftligt beredskab godkendt af hende, og som potentielt set kunne være ansvarspådragende for hende.

Der forelå således et færdigt beredskab fra samrådet den 23. juni 2017, som Lykke Sørensen var med til at udforme. Min klient blev forud for sin afhøring bekendt med, at kommissionen ikke i forberedelsen af hans afhøring havde fundet dette beredskab relevant, og han sendte det derfor selv til kommissionen op til sin forklaring. Han har dog efterfølgende sikret sig, at, at kommissionen allerede havde fået tilsendt dette og dermed var i besiddelse af beredskabet forud for hans afhøring. I beredskabet – som er udarbejdet aftenen før samrådet den 23. juni 2017, om den mail, som sagen drejer sig om, var fundet i Udlændingestyrelsen – lægger embedsværket i departementet, herunder altså Lykke Sørensen, op til at foreslå ministeren at svare, at hun må henvise til Udlændingestyrelsen om den pågældende mail, og at "*Jeg [ministeren] har ikke set den interne mail*".

Christian Hesthaven gik med det afsæt ud fra, at Lykke Sørensen på det relevante tidspunkt i 2017 var af den opfattelse, at ministeren ikke havde set mailen. Lykke Sørensen virkede i telefonsamtalen usikker på det, der står i det pågældende beredskab, uden at det blev udfoldet nærmere under samtalen. En sådan dialog syntes uanset hvad ikke at være en dialog, som en departementschef passende kunne have med en fratrådt medarbejder. Det kan helt klart afvises, at Christian Hesthaven blev orienteret om, at Lykke Sørensen havde til hensigt at fragå tidligere skriftlig på tegnede beskrivelser af forløbet.

Christian Hesthavens tilgang er og måtte selvsagt være, at når embedsværket i 2017 har skrevet således til ministeren i umiddelbar tilknytning til samrådet – hvilket alt andet lige må øge dokumentets bevisværdi – så er det retvisende og kan lægges til grund. En departementschef bør ikke gå ud fra, at det er noget, som han skal efterprøve eller betvivle ca. 2 år senere. Dette beredskab er for Christian Hesthaven helt centralt, og det bør nævnes i kommissionens ansvarsvurderingen af ham. I kommissionens vurdering (side 779) står der: "*Heri [i beredskabet lavet aftenen før samrådet] forberedte man Inger Støjberg på, at hun på et spørgsmål om, hvorvidt hun ville oplyse, hvad der nærmere stod i mailen, kunne svare, at hun ikke havde set denne. Såfremt Inger Støjberg ikke kendte til indholdet af mailen, fremstår det uforståeligt, at forslaget til svar alene skulle lyde på, at ministeren ikke havde "set" mailen. Dette ville naturligvis isoleret set være korrekt, men det ville dog ikke være et fyldestgørende svar på det mulige spørgsmål. Det synes derfor sandsynligt, at forslaget til besvarelse hænger sammen med et forsøg på at "tale udenom" ved at give et svar, der ikke var urigtigt, men dog heller ikke fyldestgørende [understreget her].*" Jeg kan tage afstand fra en sådan vurdering, og det kan ikke lægges til grund i forhold til en efterfølgende retslig standard for Christian Hesthavens embedsmandspligter. Christian Hesthaven havde intet belæg for at tro eller burde tro, at formuleringer skulle være valgt ud fra et ønske om at "tale udenom".

I øvrigt havde Christian Hesthaven sammen med afdelingschef Katrine Ledam Rasmussen og kontorchef Louise Michaëlis forud for besvarelsen af spørgsmål nr. 445-447 drøftelser med Mark Thorsen og Inger Støjberg, der begge vedholdende fastholdt, at de ikke havde set mailen eller fået forelagt indholdet. Det bemærkes, at ingen af de pågældende er blevet afhørt af kommissionen om disse drøftelser. Men disse drøftelser styrkede det, der stod i beredskabet, og Christian Hesthaven havde samlet set ingen grund til at lægge andet til grund, da ministeriet i 2019 bistod Inger Støjberg med at besvare de tre spørgsmål.

Vi noterer os også, at kun Lykke Sørensen, men ikke Christian Hesthaven, blev genafhørt om deres telefonsamtale.

På grundlag af det nævnte beredskabs betydning for Christian Hesthavens tilgang til spørgsmålet kan man ikke nå frem til den konklusion, at han i forbindelse med samtalen med Lykke Sørensen skulle have tilsidesat sine tjenesteforpligtelser. Det gælder i særlig grad med afsæt i kommissionens forsigtighedsprincip.

Christian Hesthavens opfattelse af, at der ikke er pligt til høring af fratrådte medarbejdere, blev i øvrigt bekræftet i Udlændinge- og integrationsministeriets dialog med Justitsministeriet. Det gælder både på et møde i Statsministeriet den 29. marts 2019 og i den efterfølgende dialog.

Det bekræftedes således ved Christian Hesthavens og afdelingschefs Katrine Ledam Rasmussens møde med bl.a. Justitsministeriets departementschef, chefen for Lovdelingen, Jens Teilberg Søndergaard, og chefen for Statsretskontoret, Anders Sparholt, den 8. april 2019. Det er endvidere skrevet ind i sagsfremstillingen i Udlændinge- og integrationsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 557 fra Udlændinge- og Integrationsudvalget, som er clearet – dvs. godkendt i forhold til sit indhold – af Justitsministeriet, herunder af Jens Teilberg Søndergaard. I denne sagsfremstilling står der *"Det bemærkes, at det forud for besvarelsen af bl.a. spørgsmål nr. 445 [understreget her] blev drøftet med JM [Justitsministeriet], om der kunne være en pligt til at høre eller på anden vis indhente bidrag fra tidligere medarbejdere til brug for besvarelsen, og der var enighed om, at det ikke var tilfældet"*. Det blev i øvrigt suppleret af løbende drøftelser mellem Katrine Ledam Rasmussen og Anders Sparholt.

Det kan derved ikke – som kommissionen gør – lægges til grund, at Christian Hesthaven har misforstået Jens Teilberg Søndergaard eller er svævet i en retsvildfarelse om sin manglende pligt til – og retssikkerhedsmæssige udfordring ved – at inddrage bl.a. Lykke Sørensen i besvarelsen af et folketingsspørgsmål. Han har derimod netop gjort det, der kan forventes af ham som chef for et fagministerium i en sag, som denne – nemlig søgt rådgivning hos Justitsministeriets Lovafdeling i forbindelse med håndteringen af spørgsmålet. Det ses ikke, hvad der er hjemlen for, at kommissionen vælger at tilsidesætte den retsopfattelse, som Justitsministeriet giver udtryk for, og som i øvrigt er centraladministrationens helt faste praksis.

Sagsfremstillingen til besvarelsen af spørgsmål nr. 557 er således helt afgørende for vurderingen af dette punkt, men synes desuagtet ikke at indgå i kommissionens vurdering af Christian Hesthaven.

Det er i øvrigt uklart for mig, om kommissionen lægger til grund, at besvarelsen af spørgsmål nr. 445-447 ikke var retvisende, ligesom jeg ikke ser, hvilken betydning kommissionen mener, at det har eller bør have, at Christian Hesthaven selv tog initiativ til – allerede efter 10 dage efter første besvarelse – i besvarelsen af spørgsmål nr. 557 at præcisere, at besvarelsene af spørgsmål nr. 445-447 var baseret på henholdsvis ministerens og den særlige rådgivers erindring. Det bemærkes, at Christian Hesthaven ikke tog dette initiativ, fordi der forelå en retlig pligt, jf. sagsfremstillingen til besvarelsen af spørgsmål nr. 557, men alene for at undgå tvivl i forlængelse af Lykke Sørensens henvendelse til Justitsministeriet.

Endelig kan jeg konstatere, at kommissionen – trods kommissionen angiver, at dette har været et undersøgelsestema – ikke har spurgt Jens Teilberg Søndergaard ind til de to møder og den misforståelse, som kommissionen antager, at Christian Hesthaven var i, eller spurgt ham ind til hans godkendelse af sagsfremstillingen til besvarelsen af spørgsmål nr. 557. Mødedeltagerne i Statsministeriet den 29. marts 2019 (ud over departementschef Christian Kettel Thomsen, som ikke kan huske nærmere), hvilket vil sige juridisk kommitteret, Carsten Madsen, Jens Teilberg Søndergaard og Katrine Ledam Rasmussen, er heller ikke afhørt om, hvad der blev sagt på mødet den 29. marts 2019. Katrine Ledam Rasmussen og Anders Sparholt er heller ikke indkaldt til afhøring om deres løbende dialog bl.a. i forbindelse med udarbejdelsen af sagsfremstillingen til besvarelsen af spørgsmål nr. 557.

Der er på baggrund af dette mangelfulde faktuelle grundlag ingen mulighed for at tilsidesætte Christian Hesthavens forklaring, der i modsætning til Lykke Sørensens, er støttet af skriftligt materiale, og der er

– med afsæt i forsigtighedsprincippet – slet ikke grundlag for at nå frem til, at Christian Hesthaven, der baserer sig på entydigt klart skriftligt materiale udarbejdet af embedsværket i umiddelbar tilknytning til samrådet, og som i øvrigt baserede sig på løbende rådgivning fra Justitsministeriets Lovafdeling, ved dette skulle have tilsidesat sine tjenstlige pligter.

Metodik

Som det fremgår, har kommissionen ikke forholdt sig til det materiale, indkaldt de vidner eller forespurgt indkaldte vidner til de relevante forhold, som ikke desto mindre nu danner grundlag for kommissionens konstatering af, at Christian Hesthaven – efter kommissionens opfattelse – skulle have tilsidesat sine tjenstlige pligter. Derved bortfalder muligheden for at foretage en vurdering – endsige kunne foretage dette ud fra et forsigtighedsprincip.

Hvis kommissionens vinkler og temaer havde været vidnerne bekendt, så ville de kunne finde relevant materiale, pege på andre relevante vidner eller vinkler, som nu først kan komme frem i denne høring, som er forudsat i lov om undersøgelseskommissioner § 23, stk. 3. Imidlertid synes kommissionen allerede at have lagt sig fast på faktum, afsluttet indhentelserne af faktum og allerede have foretaget vurdering af det mindre og ufyldstgørende udsnit af faktum, som kommissionen er i besiddelse af. Det forekommer retssikkerhedsmæssigt betænkeligt og i strid med ånden i lov om undersøgelseskommissioner.

Sammenfattende mangler kommissionen at indhente flere relevante og nærliggende oplysninger før kommissionen kan drage den konklusion, som kommissionen har draget i forhold Christian Hesthaven. Kommissionen angiver, at der "næppe (er) fuldt tilstrækkeligt grundlag for at karakterisere dette enkeltstående forhold som en tjenesteforseelse af en sådan grovhed, at det bør give anledning til disciplinærforfølgning".

Ikke desto mindre så konkluderer kommissionen, at Christian Hesthaven har "tilsidesat sine tjenstlige pligter", og tilsidesættelsen må tilregnes ham som "groft uagtsom". På ovennævnte baggrund er jeg grundlæggende uenig i denne bevismæssige og retlige vurdering, og jeg skal anmode om, at kommissionen genovervejer dette.

Vi kan på ovenstående baggrund ikke acceptere kommissionens vurderinger og konklusioner om min klient, herunder særligt den retlige standard, som kommissionen lægger til grund i forhold til Christian Hesthavens embedsmandspligter. Hvis det bliver nødvendigt eller anses for hensigtsmæssigt, vil vi i anden sammenhæng uddybe vores bemærkninger.

København, den 6. april 2021
Pernille Backhausen
partner, advokat (H)



Instrukskommissionen
Ved Stranden 8
1061 København K

Sag 534695-001

København,
den 6. april 2021

Pr. e-mail: kontakt@instrukskommissionen.dk

Bemærkninger til Instrukskommissionens udkast til ansvarsvurdering af 19. marts 2021

Instrukskommissionen har den 19. marts 2021 delt et udvalgt uddrag af sit udkast til ansvarsvurdering med mig som bisidder for afdelingschef Line Skytte Mørk Hansen. Instrukskommissionen har samtidig anmodet om at måtte modtage evt. bemærkninger hertil senest den 6. april 2021.

Jeg har gennemgået de modtagne dele af udkastet med min klient, der med tilfredshed noterer, at kommissionen finder, at det ikke bør indgå i ansvarsvurderingen af hendes forhold, at der af andre er afgivet urigtige og vildledende oplysninger til Folketinget, og tillige finder, at det ikke bør indgå i ansvarsvurderingen af hendes forhold, at der af andre er givet misvisende oplysninger til ombudsmanden.

Det er naturligvis tillige glædeligt, om end også ganske forventeligt, at kommissionen konkluderer, at man ikke finder anledning til at udtrykke kritik af Line Skytte Mørk Hansen i relation til rådgivningen af Inger Støjberg.

Det er således helt i overensstemmelse med min klients egne oplevelser af det passerede, at *”der efter kommissionens opfattelse ikke [foreligger] grundlag for, at det offentlige søger Line Skytte Mørk Hansen draget til ansvar i relation til rådgivningen af Inger Støjberg eller i anledning af oplysningerne til Folketinget og Folketingets Ombudsmand.”*

Tilsvarende er det helt på sin plads, at kommissionen i sin konklusion fremhæver, at departementet længe – *”i hvert fald siden april 2016”* - har kendt til oplysningerne om det forhold, der i særdeleshed bebrejdes Line Skytte Mørk Hansen, og at dette kan få betydning for vurderingen af min klients forhold. Det bør det naturligvis. Ligesom det bør få betydning, som også noteret i mine bemærkninger af 2. december 2020 til udkastet til udvalgte dele af kapitel 7, nu bilag 1e til beretningen, at Udlændingestyrelsens svar til Folketingets Ombudsmand af 26. april 2016, som der i denne sammenhæng netop henvises til, blev udarbejdet i fællesskab af de tre medarbejdere i Udlændingestyrelsen, hvis fortællinger om telefonsamtalerne den 10. februar 2016 har så afgørende betydning for deres egen rolle i det undersøgte forløb, og af Lykke Sørensens og Jesper Gori fra Udlændinge- og Integrationsministeriets departement.

Så langt, så godt.

NJORD
LAW FIRM



Udkastet til ansvarsvurdering bygger imidlertid på Instrukskommissionens vurdering af det samlede forløb, og skal derfor læses i sammenhæng med beretningens kapitel 7. Som jeg har redegjort ganske grundigt for i mine bemærkninger til udkastet til udvalgte dele af kapitel 7, jf. bilag 1e til beretningen, kan hverken min klient eller jeg forstå, at kommissionen har ment at kunne finde tilstrækkeligt belæg for - med den fornødne sikkerhed og bevisstyrke - at anlægge den vurdering af min klients forklaring om telefonsamtalerne den 10. februar 2016 mellem min klient og Lene Linnea Vejrum, som kommissionen har valgt at anlægge i kapitel 7, afsnit 7.3.2.2.2. Den vurdering, som kommissionen nu også henviser til i udkastet til ansvarsvurdering: At *"Kommissionen tilsidesætter med andre ord Line Skytte Mørk Hansens forklaring om telefonsamtalens indhold. Kommissionen finder i den forbindelse anledning til at bemærke, at kommissionen ikke kan pege på forhold, der giver anledning til nogen rimelig tvivl om dette bevisresultat, der således efter kommissionens opfattelse må kunne lægges til grund med en meget høj grad af sikkerhed."*

Det synes at være i åbenlys modstrid med det, kommissionen selv har bemærket i beretningens kapitel 7, afsnit 7.2, om hhv. forsigtighedskravet og bevisvurderingen.

I betragtning af, at Line Skytte Mørk Hansen ikke har haft anledning til selv at nedfælde sin umiddelbare eller blot middelbare erindring om indholdet af telefonsamtalerne med Lene Linnea Vejrum den 10. februar 2016, at hun ikke på noget tidspunkt er blevet opfordret hertil, at hun heller ikke er blevet hørt om departementets eller Udlændingestyrelsens gengivelser af samtalerne over for Folketingets Ombudsmand og Folketinget, og at hun uomtvisteligt straks har underrettet sin nærmeste chef, Uffe Toudal Pedersen, om sin erindring om indholdet og om den konstaterede uenighed med Lene Linnea Vejrum (og dermed Udlændingestyrelsens) gengivelse heraf, er det højst overraskende, at kommissionen mener - foreløbigt - at kunne konkludere, at *"Line Skytte Mørk Hansen deltog således aktivt i at instruere Udlændingestyrelsen i at iværksætte den klart ulovlige administration af indkvarteringsordningen."*, jf. udkastet til beretningens kapitel 12, afsnit 12.6.2.1.

Det gjorde Line Skytte Mørk Hansen ikke.

Ikke mindre overraskende er det, at kommissionen nu også har valgt - foreløbigt - at tilsidesætte Line Skytte Mørk Hansens forklaring om, at hun naturligvis var bevidst om det klart ulovlige i at iværksætte en administrativ ordning om undtagelsesfri adskillelse, og netop derfor udtrykkeligt i sine telefonsamtaler den 10. februar 2016 med Lene Linnea Vejrum gjorde opmærksom på, at der selvsagt ikke var tale om en undtagelsesfri ordning. Som også bemærket i udkastets afsnit 12.6.2.1 er Line Skytte Mørk Hansen uddannet cand.jur., og hun havde da også deltaget i det møde den 9. februar 2016, hvor Jesper Gori - der som kontorchef sammen med afdelingschef Lykke Sørensen havde ansvaret for den juridiske vurdering af samtlige nye tiltag på udlændingelovens område - overfor Inger Støjberg havde forklaret, at der ikke kunne iværksættes en undtagelsesfri ordning.

Line Skytte Mørk Hansen vidste således, at en instruks om at iværksætte en klart ulovlig ordning i sig selv ville udgøre en ulovlig handling. Det kunne hun aldrig drømme om at medvirke til, som også forklaret for kommissionen. Ad flere omgange.



Indkvarteringsordningens udformning var i øvrigt ikke Line Skytte Mørk Hansens ansvarsområde. Som også bemærket af kommissionen i udkastets afsnit 12.6.5 bør det *”indgå i vurderingen – som en formildende omstændighed – at de juridiske overvejelser vedrørende indkvarteringsordningen fandt sted i Udlændingeafdelingen (hvor Lykke Sørensen var afdelingschef), og at Line Skytte Mørk Hansen og Koncernstyringsafdelingen, som hun var chef for, blev mindre og mindre involveret i sagen allerede i løbet af udgangen af februar 2016.”*

Samtlige afhørte chefer fra Udlændingestyrelsen har da også forklaret, at de ikke var i tvivl om, hvilken afdeling i departementet, de skulle drøfte eventuelle spørgsmål til ordningen med: Udlændingeafdelingen. Var de i tvivl om noget, var det alene om, hvorvidt de skulle tage kontakt direkte til Jesper Gori eller først spørge Lykke Sørensen.

Line Skytte Mørk Hansen har således ikke *”deltaget aktivt i at udstede en klart ulovlig instruks over for Udlændingestyrelsen”*, cf. udkastets afsnit 12.6.2.1. Det må derfor også blankt afvises, at hun skulle have haft forsæt til på denne måde og i denne sammenhæng at tilsidesætte sine pligter som embedsmand.

Kommissionens endelige bevisvurdering er i øvrigt båret af en række afvejninger, der er vanskelige at forstå. Der fører til konklusioner, der forekommer at være i åbenlys modstrid med kravet om forsigtighed, som når kommissionen mener at kunne beskrive én daglig opringning i de to dage op til vinterferien som opringninger, der fandt sted *”jævnligt”* og som led i et *”pres”*, endda *”et betydeligt pres”*, eller når kommissionen mener at kunne lægge til grund, at Line Skytte Mørk Hansen *”deltog aktivt i at fastholde den undtagelsesfrie instruks over for Udlændingestyrelsen.”*, jf. udkastets afsnit 12.6.2.2.

Jeg bemærker, at denne – foreløbige – ansvarsvurdering alene hviler på dette meget spinkle “bevisgrundlag”: En fuldmægtigs telefoniske opfølgning den 11. og måske den 12. februar 2016 på Udlændingestyrelsens reaktioner på pressemeddelelsen af 10. februar 2016, og enkelte mødedeltageres erindringer om mødet mandag morgen efter vinterferien, afholdt den 22. februar 2016 kl. 9, hvorefter Line Skytte Mørk Hansen *”tegnede departementet under mødet”*. Som også noteret af kommissionen stammer dette indtryk fra forklaringer, afgivet mere end fire år senere og uden nogen form for støtte i begivenhedsnære dokumentbeviser, fra visse af de underordnede medarbejdere fra Udlændingestyrelsen, der deltog i mødet; ingen af de øvrige mødedeltagere har kunnet genkende denne udlægning af mødet, jf. forklaringerne herom fra Lene Linnea Vejrum, Lykke Sørensen, Jesper Gori og Line Skytte Mørk Hansen selv.

I betragtning af, at Line Skytte Mørk Hansen netop afholdt sin vinterferie fra den 13. til den 21. februar 2016, og uomtvisteligt ikke var i kontakt med hverken Udlændingestyrelsen eller departementet om indkvarteringsordningen i de ni dage, og heller ikke efter mødet den 22. februar 2016 om morgenen deltog i drøftelser af eller opfølgning på indkvarteringsordningens udformning og lovlighed, er det forståeligt, at kommissionen fremhæver, at *”Line Skytte Mørk Hansen og den afdeling, som hun var chef for, blev mindre og mindre involveret i sagen i løbet af [mod?] udgangen af februar 2016”*, og derfor ikke har bemærkninger til tiden herefter.

Det gør det til gengæld ikke mindre uforståeligt, at kommissionen i den – foreløbige – ansvarsvurdering mener at kunne konkludere, at Line Skytte Mørk Hansen alene i kraft af sin meget



begrænsede involvering, der udelukkende bestod i at anmode om en statusopdatering to gange, og uden at have haft nogen form for instruktionsbeføjelse over for Lene Linnea Vejrum eller hendes nærmeste medarbejdere i Udlændingestyrelsen, på de blot fire arbejdsdage i februar 2016 skulle kunne gøre sig skyldig i *”aktivt at fastholde den klart ulovlige instruks over for Udlændingestyrelsen.”* At kvalificere denne meget begrænsede involvering på et område, der i øvrigt hørte under en helt anden afdeling i departementet, som forsætlig medvirken til ulovligheder, er oplagt i strid med forsigtighedsprincippet – og ganske urimeligt.

Sammenfattende bemærkes, at Line Skytte Mørk Hansen ikke har medvirket til ulovlige handlinger. Hverken i dagene før eller efter sin vinterferie i februar 2016 eller på noget andet tidspunkt. Hun har således aldrig tilsidesat sine pligter som embedsmand, hverken forsætligt eller uagtsomt.

Jeg skal derfor opfordre Instrukskommissionen til at genoverveje sin foreløbige vurdering af Line Skytte Mørk Hansens ansvar for medvirken til aktivt at udstede og siden – kortvarigt - fastholde en klart ulovlig instruks over for Udlændingestyrelsen.

Med venlig hilsen

Thomas Ryhl
Advokat (H)

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Sendt pr. e-mail: kontakt@instrukskommissionen.dk
Instrukskommissionen
Ved Stranden 8
1061 København K.

26. marts 2021
J.nr. 03372002

Advokat (H)
Søren Juul
sj@jpb.dk

Høringssvar over udkastet til ansvarsvurdering af Lykke Sørensen

Som bisidder for Lykke Sørensen skal jeg herved meddele min klients og mine bemærkninger til det færdigskrevne udkast til ansvarsvurdering, som jeg modtog fra kommissionen den 20. marts d.å. med høringsfrist til den 6. april kl. 12:00.

Det færdige udkast til ansvarsvurdering er fremkommet uden, at jeg forinden – som foreskrevet af retssikkerhedsmæssige grunde i § 23, stk. 3 i lov om undersøgelseskommissioner – efter bevisførelsens afslutning har fået forelagt en orientering om de faktiske og retlige forhold vedrørende Lykke Sørensen, som kommissionen overvejede at give udtryk for i sin beretning.

Den modtagne ansvarsvurdering vidner efter min opfattelse om en manglende indsigt i og forståelse for de arbejdsvilkår, adfærdsnormer og handlepligter, der i praksis gælder, og må gælde, i det departementale, hierarkiske og funktionsopdelte system i Danmark.

Min klient og jeg er på de afgørende punkter grundlæggende uenig i den retlige og bevismæssige bedømmelse, som kommissionen nu har lagt sig fast på – herunder omkring den hjemmelsfortolkning og den fastlæggelse af handlepligter, som kommissionen introducerer, og som ansvarsvurderingen derefter bygger på.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Vi anser det som formåls- og udsigtsløst gennem et høringssvar på de opstillede vilkår at formå kommissionen til at ændre opfattelse på de centrale bevismæssige og retlige punkter – dette også i lyset af, at kommissionen efter sin egen opfattelse har anlagt et forsigtighedsprincip ved ansvarsvurderingen.

Min klient og jeg har på denne baggrund ikke yderligere bemærkninger til den modtagne ansvarsvurdering – eller den allerede afgivne beretning – men vil afvente en uddybning af indsigelserne, til det i anden sammenhæng måtte blive relevant.

København, den 26. marts 2021



Søren Juul

Instrukskommissionen
Ved Stranden 8
1061 København K

Sagsnr.: 267
Advokat: Eddie Omar Rosenberg Khawaja
Sekretær: Lise-Lotte Andersen
la@jklaw.dk

kontakt@instrukskommissionen.dk

6. april 2021

Bemærkninger til Instrukskommissionens udkast til ansvarsvurdering vedrørende Jesper Gori

I forlængelse af gennemgang af Instrukskommissionens udkast til ansvarsvurderinger vedrørende Jesper Gori skal jeg på min klients vegne fremkomme med følgende bemærkninger til de væsentligste dele af kommissionens ansvarsvurdering vedrørende min klient.

Generelt bemærkes det om Instrukskommissionens ansvarsvurdering, at min klient ikke er enig i vurderingen.

Den retlige og bevismæssige bedømmelse synes således grundlæggende at bygge på en skærpet handlepligt for embedsmænd, der bl.a. går udover de pligter, der er fastsat i Kodex VII.

Ansvarsvurderingen er også umiddelbart udtryk for en vurdering, der ikke i tilstrækkelig grad inddrager de arbejdsvilkår, adfærdsnormer og handlepligter, der i praksis gælder for kontorchefer ansat i et departement.

Rådgivningen forud for 10. februar 2016

Generelt bemærkes det videre, at Instrukskommissionens retlige og bevismæssige bedømmelser ses at bygge på en grundlæggende konklusion om, at den etablerede ordning om adskillelse ikke kunne have hjemmel i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, og at en indledende adskillelse i øvrigt ikke kunne være udtryk for faktisk forvaltningsvirksomhed.

Jeg skal på min klients vegne hertil bemærke, at Instrukskommissionens vurdering af, at der ikke i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, fandtes hjemmel til en adskillelsesordning, som den der blev etableret efter 10. februar 2016, heller ikke aktuelt er i overensstemmelse med Udlændinge- og Integrationsministeriets retsopfattelse, jf. hertil udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Tydeliggørelse af hjemlen for iværksættelse af separat indkvartering af gifte og samlevende mindreårige udlændinge), der 10. februar 2021 er sendt i høring.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at Udlændinge- og Integrationsministeriet er ikke enig i Instrukskommissionens vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt den nuværende praksis har den fornødne lovhjemmel. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at indkvarteringsordningen fortsat fremadrettet vil bygge på en grundlæggende vurdering af, at Udlændingestyrelsens separate indkvartering af mindreårige samlevende eller gifte asylansøgere er udtryk for faktisk forvaltningsvirksomhed.

I dette aktuelle lys forekommer det vidtgående, at Instrukskommissionen ved vurderingen af min klients deltagelse i udarbejdelse af ordningen i 2016 finder, at min klient i øvrigt burde have overvejet nærmere, om der i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, var hjemmel til ordningen.

Som det af fremgår af min klients og andres forklaringer afgivet for Instrukskommissionen fandt min klient, at ordningen – på linje med ministeriets aktuelle vurdering – havde fornøden hjemmel i udlændingelovens § 42 a, stk. 7.

På samme baggrund forekommer det vidtgående, at Instrukskommissionen finder, at min klients rådgivning i 2016 om en indkvarteringsordning der – ved udmøntning hos Udlændingestyrelsen – ville have karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, var utilstrækkelig.

Også denne vurdering bygger på en vurdering, der i lyset af den gældende ordning og bemærkningerne i det ovennævnte lovforslag, ikke er i overensstemmelse med den aktuelle retstilstand.

Instrukskommissionens vurdering har således karakter af en ganske vidtgående efterrationalisering af, hvordan min klient burde have tilrettelagt sin rådgivning, der grundlæggende forudsætter, at kommissionens retlige vurderinger rent faktisk er udtryk for den korrekte retstilstand, og at det derfor for min klient burde have været åbenbart, at den etablerede ordning savnede hjemmel og ydermere ikke kunne være udtryk for faktisk forvaltningsvirksomhed.

Hvis udkastet til lovforslag fremsættes og vedtages af Folketinget med et indhold svarende til det ovenfor anførte, er det åbenbart, at min klients rådgivning i 2016 om en indkvarteringsordning, herunder som det er udtrykt i det indledende notat af 2. februar 2016, har været fuldt ud tilstrækkelig på disse punkter.

For en god orden skyld bemærkes det, at min klient på ingen måde har været involveret i udarbejdelsen eller de forudgående overvejelser om indholdet af udkastet til lovforslag.

Rådgivningen mv. den 10. februar 2016

Instrukskommissionen synes i ansvarsvurderingen af min klients forhold i perioden fra den 10. februar 2016 og frem at forudsætte, at min klient den 10. februar 2016 og i dagene derefter måtte have haft en klar forståelse af, hvilken ordning der herefter blev iværksat i Udlændingestyrelsen.

Det bemærkes hertil i lyset af min klients forklaring, der understøttes af de forklaringer, der er afgivet af centrale embedsmænd hos Udlændingestyrelsen, at han ikke i perioden frem til ultimo februar

2016 var vidende om, at Udlændingestyrelsen var blevet anmodet om at administrere i overensstemmelse med den udsendte pressemeddelelse.

Det forekommer på den baggrund ikke underbygget, at Instrukskommissionen så klart kan konkludere, at det burde have stået min klient klart, at Udlændingestyrelsen var blevet anmodet om at igangsætte en undtagelsesfri ordning.

Som det faktiske begivenhedsforløb er afdækket af og for Instrukskommissionen, blev en undtagelsesfriordning således tilkendegivet overfor Udlændingestyrelsen mundtligt den 10. februar 2016 uden min klients medvirken og viden herom.

Min klient rejste sin bekymring overfor sin afdelingschef den 10. februar 2016 over indholdet af den udmeldte pressemeddelelse, der ikke var i overensstemmelse med den rådgivning han havde ydet i perioden op til 10. februar 2016, og det må stå Instrukskommissionen klart efter de afgivne forklaringer, at det ikke var forståelsen hos min klients afdelingschef eller departementschefen, at der – uanset indholdet af den udmeldte pressemeddelelse – skulle etableres en ordning uden undtagelser, hvilket min klient vidste.

I dette lys – sammenholdt med navnlig de konkrete omstændigheder omkring Udlændingestyrelsens telefoniske kontakt med departementet den 10. februar 2016 – er det yderst vidtgående at konkludere, at min klient ved "ikke at have advaret sin overordnede, sagt klart fra og ved ikke at have søgt at forhindre, at den ulovlige beslutning, som var udtrykt i pressemeddelelsen af 10. februar 2016, blev efterlevet" har handlet groft uagtsomt.

Rådgivningen mv. i perioden efter den 10. februar 2016

For så vidt angår Instrukskommissionens vurdering af, som kommissionen formulerer det, hvad min klient gjorde for at bringe den ulovlige tilstand til ophør i perioden frem til 22. februar 2016, bemærker jeg, at min klient, som det er forklaret for kommissionen, naturligvis forudsatte, at der for at igangsætte (og dermed forud for iværksættelsen af) en praksisændring ville ske yderligere drøftelser med Udlændingestyrelsen om rammerne herfor, og at en pressemeddelelse således (i sagens natur) ikke kunne udgøre det eneste administrative grundlag for den fremtidige ordning.

Samtidig ses der ikke at være grundlag for at tilsidesætte min klients forklaring om, at han i perioden frem til 22. februar 2016, hvor der afholdtes møde i departementet med Udlændingestyrelsen, ikke nærmere beskæftigede sig med indkvarterings sagen, hvor opgaven med opfølgning mv. var placeret i en anden afdeling i departementet.

Uanset om min klient rent faktisk må have været bekendt med indholdet i de e-mails, der blev sendt den 10. februar 2016 til orientering om udmøntningen af den generelle ordning, så må det være åbenbart, at en reaktion på baggrund af modtagelse af disse e-mails alene naturligt ville kunne forventes, hvis min klient tillige på tidspunktet omkring modtagelsen heraf *samtidig* havde været vidne om den telefoniske kommunikation, der havde været mellem Udlændingestyrelsen og departementet.

I perioden fra 15. februar til 22. februar 2016 var min klient fraværende fra departementet på grund af afholdelse af ferie¹, og han har derfor ikke nærmere haft anledning til at følge sagen i denne periode. Det fremgår videre, at der på mødet den 22. februar 2016 imellem Udlændingestyrelsen og departementet – i randen af mødet – blev aftalt, at en række sager, der gav anledning til tvivl, kunne sendes til min klient.

Det forekommer herefter ikke retvisende at konkludere, at min klient på mødet den 22. februar 2016 "burde have indhentet oplysninger om den sagsbehandling, der fandt sted i Udlændingestyrelsen", idet det af Instrukskommissionen anførte må forstås således, at en sådan handlepligt forudsætter, at min klient vidste eller burde have vidst, at Udlændingestyrelsen var blevet anmodet om at gennemføre en undtagelsesfri ordning, eller at Udlændingestyrelsen faktisk var i færd med at gennemføre en undtagelsesfri ordning.

Instrukskommissionens konklusion herom synes i væsentlig grad at finde støtte i de e-mails, som min klient modtog til orientering 10. februar 2016. Der er imidlertid ikke holdepunkter herfor, idet de pågældende e-mails omtaler det forhold, at Udlændingestyrelsen snart vil "varsle flytninger", der både indeholder indikation om, at den nærmere ordning herefter vil blive overvejet, og at der vil kunne modtages oplysninger, der muligvis ville medføre, at en varslet flytning ikke ville blive gennemført.

På den anførte baggrund forekommer Instrukskommissionens ansvarsvurdering – også her – at være meget vidtgående, når det konkluderes, at min klient har tilsidesat sine tjenstlige pligter "ved ikke at have ført tilstrækkeligt tilsyn, taget skridt til at bringe den ulovlige tilstand til ophør eller i øvrigt sikret en lovlig administration på et område, som han var (med)ansvarlig for i departementet, og hvor der forelå en klar ulovlighed".

Rådgivningen mv. fra den 22. februar til den 28. april 2016

For så vidt angår min klients forhold i perioden fra den 22. februar til 28. april 2016 lægger Instrukskommissionen til grund, at min klient ikke tog initiativ til at kontrollere og sikre, at der var sket en lovlig sagsbehandling i de sager, hvori der allerede var sket adskillelse af parrene, herunder ved at indhente oplysninger fra styrelsen om behandlingen af disse sager, også selvom han ifølge Instrukskommissionen havde konkret anledning hertil.

Jeg bemærker hertil, at min klient, desuagtet de oplysninger han fik mundtligt fra Udlændingestyrelsen ultimo februar eller primo marts 2016 om, at "du skal bare vide, at den besked, som vi fik den 10. februar 2016, ikke er det samme, som det, du siger nu", ikke gav anledning til, at min klient herefter var eller burde have været af den opfattelse, at der blev administreret uden undtagelser på noget tidspunkt. Tværtimod måtte denne samtale – og de øvrige oplysninger, som Udlændingestyrelsen i denne periode delte med min klient – nødvendigvis føre til, at min klient blev betrygget i, at Udlændingestyrelsen - uanset den telefoniske besked den 10. februar 2016 – faktisk havde foretaget en vurdering af omstændighederne i hver enkelt sag.

Min klient var således af den opfattelse, at der inden for rammerne af den rådgivning, der var givet Inger Støjberg, herunder, at der måtte ske en konkret og individuel vurdering af sager om

¹ Det bemærkes, at min klient ikke var bortrejst under hele sin ferie, som anført i udkastet side 18.

indkvartering, og dermed efter omstændighederne naturligvis være undtagelser, rent faktisk blev administreret i overensstemmelse hermed hos Udlændingestyrelsen.

Det forekommer derfor vidtgående, at min klient med denne opfattelse og viden i øvrigt, burde have taget initiativ til en konkret kontrol af de sager, hvor der allerede var sket adskillelse for at sikre, at sagsbehandlingen i disse sager var lovlig. Administrationen af ordningen var og er placeret hos Udlændingestyrelsen, og der forelå ikke sådanne oplysninger i perioden frem til 28. april 2016, der giver anledning til, at min klient – og departementet – som led i sin almindelige tilsynsforpligtigelser med en underordnet myndighed burde have igangsat en sådan kontrol.

Instrukskommissionen lægger endvidere til grund, at min klient i begyndelsen af marts 2016, i lyset af drøftelserne med Justitsministeriet, burde have taget skridt til yderligere drøftelser om de grundlæggende forvaltningsretlige krav til adskillelserne og herunder taget initiativ til, at Udlændingestyrelsen blev orienteret herom.

Jeg bemærker hertil, at min klient tog initiativ hertil som opfølgning på drøftelserne mv. i marts 2016. For så vidt ansvarsvurderingen er det herefter min opfattelse, at det ikke kan bebrejdes ham, at dette – i lyset af, at min klient var af den klare opfattelse, at der skete individuelle vurderinger hos Udlændingestyrelsen – ikke skete primo marts umiddelbart efter drøftelserne med Justitsministeriet.

Min klients samarbejde med bl.a. Udlændingestyrelsen om sagen i perioden fra den 22. februar og frem til den 28. april 2016 synes således ikke at underbygge en konklusion om, at min klient i denne periode har tilsidesat sine tjenstlige pligter, og handlet uagtsomt eller groft uagtsomt.

Orientering af Folketinget herunder i forbindelse med samråd AT og AU og samråd AW og AZ

For så vidt angår min klients forhold knyttende sig til oplysninger afgivet til Folketinget om beskrivelsen af den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen, herunder de oplysninger, som ministeren afgav under samråd AT og AU, bemærkes det, at udvalget under samrådet bl.a. blev orienteret om, hvad Udlændingestyrelsen var blevet og ikke blevet orienteret om, herunder om drøftelserne på koncerndirektionsmødet den 10. februar 2016.

Instrukskommissionens vurdering af, at der blev afgivet urigtige og vildledende oplysninger ses at være knyttet til det forhold, at min klient af en kontorchef i Udlændingestyrelsen uformelt var blevet orienteret om, at styrelsen havde forstået den telefoniske opfølgning den 10. februar 2016 af en afdelingschef i departementet således, at der skulle administreres i overensstemmelse med den udsendte pressemeddelelse, og at disse oplysninger ikke før ved besvarelsen af udvalgs spørgsmål nr. 904 blev givet klart til Folketinget.

Det bemærkes hertil, at oplysningerne afgivet til Folketinget under samråd AT og AU klart gentog de oplysninger, der var givet til bl.a. Folketingets Ombudsmand, om at pressemeddelelsen sammen med den e-mail, hvorved den blev fremsendt til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 bevirkede, at instruksen – ved en fejl – fremstod som en absolut adskillelsesordning.

Det forekommer på den baggrund vidtgående at bebrejde min klient, at han ikke nærmere som led i forberedelsen af samråd AT og AU eller under afholdelse af samrådet søgte at bringe de pågældende

fortsat ubekræftede oplysninger om en samtale mellem styrelsen og departementet, som han ensidigt havde modtaget uformelt og mundtligt fra en kontorchef i Udlændingestyrelsen, der ikke selv havde haft pågældende samtale, frem. Hertil kommer, at det måtte fremstå åbenbart eller overvejende sandsynligt, at der ikke mellem de implicerede parter var enighed om, hvordan telefonsamtalen den 10. februar 2016 var forløbet, og min klient var ikke i en position, hvor han havde muligheden for, endsige kompetencen til, at fastlægge eller træffe beslutning om, hvilken forståelse der var den rigtige.

Under disse omstændigheder – selv hvis en sådan undladelse kan bebrejdes ham – er min klient ikke enig i den konkrete ansvarsvurdering, og at min klient herved skulle have handlet groft uagtsomt.

For så vidt angår min klients forhold knyttende sig til det forhold, at der under samråd AT og AU samt samråd AW og AZ af ministeren blev tilkendegivet, at fire piger var blevet reddet af den instruks, der blev givet 10. februar 2016, bemærkes det, at Instrukskommissionen vurderer, at min klient i lyset af Udlændingestyrelsens bemærkninger til et Q&A, der var sendt i høring, burde have bemærket, at der ikke var positive oplysninger om sammenhængen mellem indkvarteringsinstruksen og fire pigers ønske om separat indkvartering.

Jeg bemærker hertil, at der intet faktisk grundlag – herunder i de oplysninger, som er afdækket og fremlagt for Instrukskommissionen – er for klart at konkludere, at oplysningerne afgivet af ministeren var urigtige. Dette forudsætter, at det klart kan lægges til grund, at indkvarteringsinstruksen ikke havde nogen som helst betydning for de pågældende mindreårige pigers beslutning om at blive – eller forblive – adskilt fra deres voksne ægtefæller.

En sådan konklusion synes heller ikke at følge af kommissionens delberetning, jf. side 790-791. På denne baggrund synes det ikke blot vidtgående, men forkert, at konkludere, at min klient i relation til ministerens ønske om at beskrive de fire pågældende sager som, at de pågældende piger var blevet "reddet" af den ændrede praksis, har handlet groft uagtsomt.

Min klient er således samlet ikke enig i Instrukskommissionens ansvarsvurdering knyttet til det anførte forhold.

Beskrivelsen af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand

For så vidt angår min klients forhold knyttende sig til beskrivelsen af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand i forbindelse med departementets brev af 14. juli 2016 til ombudsmanden, bemærkes det, at kommissionens vurdering af de oplysninger om hændelsesforløbet, der blev givet til ombudsmanden, er baseret på det samlede billede af forløbet, som er afdækket under kommissionens oplysning af sagen.

Et sådant "samlet billede" var min klient ikke i besiddelse af i perioden op til juli 2016.

For så vidt angår de konkrete oplysninger om en eller flere telefoniske samtaler den 10. februar 2016 mellem Udlændingestyrelsen og departementet, som min klient – mundtligt – var blevet oplyst om ultimo februar eller primo marts 2016, anerkendes det fra min klients side, at det – med det samlede billede, som foreligger for kommissionen, og med det handlingsforløb, som kommissionen

finder at kunne lægge til grund – mere klart i brevet af 14. juli 2016 kunne have været tilkendegivet over for Folketingets Ombudsmand, at der ved en fejl var blevet mundtligt oplyst Udlændingestyrelsen om, at der skulle igangsættes en undtagelsesfri ordning.

Beskrivelsen til Folketingets Ombudsmand er imidlertid indholdsmæssigt i overensstemmelse med min klients opfattelse af, hvordan ordningen blev administreret fra den 10. februar til medio marts 2016, nemlig en ordning med undtagelser, og at min klient medio marts 2016 også skriftligt i forlængelse af den forudgående mundtlige dialog havde tilkendegivet og gentaget overfor Udlændingestyrelsen, at internationale forpligtelser kunne tale imod adskillelse.

Henset hertil, sammenholdt med forløbet i øvrigt, herunder at Instrukskommissionen på baggrund af sagens samlede billede, herunder de afgivne vidneforklaringer, nu finder at kunne lægge til grund, at en afdelingschef i departementet, der tillige er HR-ansvarlig, afgav en fejlagtig orientering af Udlændingestyrelsen om en undtagelsesfri ordning, og at udtalelsen til ombudsmanden blev godkendt af min klients overordnede (herunder dennes afdelingschef og departementschefen) i departementet, er min klient ikke enig i den ansvarsvurdering, som kommissionen har foretaget i denne henseende.

Med venlig hilsen


Eddie Omar Rosenberg Khawaja
ek@jklaw.dk

Instrukskommissionen
Ved Stranden 8
1061 København K

Sagsnr.: 267
Advokat: Eddie Omar Rosenberg Khawaja
Sekretær: Lise-Lotte Andersen
la@jklaw.dk

kontakt@instrukskommissionen.dk

6. april 2021

Bemærkninger til Instrukskommissionens udkast til ansvarsvurdering vedrørende Jonas From Soelberg

I forlængelse af gennemgang af Instrukskommissionens udkast til ansvarsvurderinger vedrørende Jonas From Soelberg skal jeg på min klients vegne fremkomme med følgende bemærkninger til de væsentligste dele af kommissionens ansvarsvurdering vedrørende min klient.

Generelt bemærkes det om Instrukskommissionens ansvarsvurdering, at min klient ikke er enig i vurderingen.

Den retlige og bevismæssige bedømmelse synes således grundlæggende at bygge på en skærpet handlepligt for embedsmænd, der bl.a. går udover de pligter, der er fastsat i Kodex VII.

Ansvarsvurderingen er også umiddelbart udtryk for en vurdering, der ikke i tilstrækkelig grad inddrager de arbejdsvilkår, adfærdsnormer og handlepligter, der i praksis gælder for kontorchefer ansat i et departement.

Jeg bemærker videre, at Instrukskommissionen i forhold til den konkrete vurdering ikke synes at tillægge den strukturelle opdeling af departementet på daværende tidspunkt tilstrækkelig betydning, idet min klients rolle som kontorchef i ledelsessekretariatet betød, at et fagkontors og en afdelings godkendelse af f.eks. besvarelser af folketingsspørgsmål mv. ikke normalt nærmere blev vurderet indholdsmæssigt, medmindre der var helt særlig anledning hertil.

Instrukskommissionen konkluderer, at det kan bebrejdes min klient som uagtsomt, at han ved ministerens besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 ikke advarede imod besvarelsen, da han i F2-systemet så besvarelsen og formelt set godkendte denne, idet besvarelsen ikke efter kommissionens opfattelse var retvisende.

Jeg bemærker hertil på min klients vegne, at vurderingen heraf ikke tager tilstrækkelig højde for, at min klient ikke så eller fik forelagt (hele) indholdet i Henrik Grunnets e-mail af 10. februar 2016, der var blevet fundet i Udlændingestyrelsen, og at vurderingen af, om denne indeholdt oplysninger om, hvad det nærmere indhold af drøftelserne på koncerndirektionsmødet havde været, således ikke umiddelbart kunne foretages af ham.

Under henvisning hertil, og i lyset af forklaringerne afgivet for Instrukskommissionen om forløbet den 22. juni 2017, herunder at min klient – som umiddelbart også konkluderet af kommissionen – var bekendt alene med første del af e-mailen, er min klient grundlæggende ikke enig i den ansvarsvurdering, kommissionen har foretaget af min klients rolle i forbindelse med besvarelsen.

Med venlig hilsen


Eddie Omar Rosenberg Khawaja
ek@jklaw.dk

J.nr 80008
6. april 2021

Instrukskommissionen

Sendt pr. e-mail.

Vedrørende Tanja Franck

Som bisidder for Tanja Franck har jeg d. 20. marts 2021 modtaget kommissionens udkast til ansvarsvurdering for min klient. Udkastet, der er en ekstrahering af dele af kapitel 12, ligger i forlængelse af kommissionens udkast til vurderinger, som jeg i ekstraheret form modtog den 18. november 2020, og som efterfølgende er offentliggjort i kapitel 7 i bind 1 i delberetningen, som blev afgivet d. 14. december 2020.

Kommissionen vurderer i udkastets afsnit 12.11.5, at der ikke er grundlag for, at det offentlige søger Tanja Franck draget til ansvar. Denne vurdering kan jeg fuldt ud tilslutte mig.

--oo0oo--

Efter modtagelsen af første del af udkastet i november 2020 meddelte jeg, at jeg ville afvente at modtage den resterende del af kommissionens vurderinger. Mit brev af 2. december 2020 vedhæftes dette brev som underbilag.

Henset til kommissionens ansvarsvurdering af min klients forhold har jeg kun i begrænset omfang anledning til at forholde mig til orienteringen i sin helhed.

Vurderingerne i kapitel 7, optrykt i (del-)beretningens bind 1 og i det nu modtagne udkast til ansvarsvurdering i kapitel 12 giver dog - uanset kommissionens vurdering af, at der ikke skal søges et ansvar placeret i forhold til min klient - anledning til enkelte bemærkninger.

Derudover har jeg nogle principielle betænkeligheder af processuel karakter vedrørende ansvarsvurderingen. Disse adresseres i et særskilt brev, som samtidigt med dette brev er fremsendt til kommissionen.

--oo0oo--

1. Sagsbehandlingen mv.

Kommissionen vurderer, at Tanja Franck burde have reageret på ulovlige forhold i indkvarteringsordningen, som den så ud d. 28. april 2016 (og frem til 1. juli 2016) ved over for departementet at påpege forhold, som kommissionen har beskrevet nærmere.

Denne vurdering hviler på kommissionens syn på juridiske spørgsmål, som jeg henset til den konkrete vurdering af, at der ikke er grundlag for at søge Tanja Franck draget til ansvar, ikke her vil gå nærmere ind i. Overordnet noteres dog, at kommissionen finder, at en instruks fra departementet – hvis man ser bort fra hjemmelsspørgsmålet – i princippet muliggjorde en lovlig administration. For så vidt angår hjemmelsspørgsmålet bemærkes særskilt, at Tanja Franck forklarede, *“Adspurgt, om det blev overvejet, om der i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, var hjemmel til at adskille par, forklarede hun, at hun ikke mener, at det var en problemstilling, der blev rejst over, for hende.”*

2. Håndtering af mail af 10. februar 2016

Kommissionen anfører i pkt. 7.5.3, at der ikke er grundlag for at konkludere, at departementet eller styrelsen forud for 22. juni 2017 bevidst har tilbageholdt oplysningen om Henrik Grunnets mail af 10. februar 2016, kl. 13.45.

Mailen har følgende indhold: *“Ja, Mødet jeg var til i ministeriet efterlod ingen tvivl om hendes indstilling til sagen – uanset Børnekonventionen, når parret har [et] fælles barn”*

Efter kommissionens vurdering i pkt. 7.6.7 indeholdt e-mailen oplysninger om det nærmere indhold af drøftelserne på koncerndirektionsmødet [d. 10. februar 2016], hvorfor den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856 over for Folketinget er urigtig.

Berigtigelsen af 22. juni 2017 knytter sig til svaret af 21. juni 2017 på spørgsmål 856, hvor styrelsen tilkendegav, at der ikke i styrelsen var nedskrevne referater eller andre oplysninger fra mødet den 10. februar 2016. Den supplerende besvarelse havde til formål at berigtige, at der ikke forelå noget på skrift.

Vurderingen var, at mailen ikke belyste det "nærmere indhold" af drøftelserne på møde, idet ministerens politiske holdning var velkendt. Der var fuld åbenhed om disse overvejelser, jf. den nedenfor beskrevne mail fra en chefkonsulent.

Henset til den forsigtighed, hvormed en undersøgelseskommission efter forarbejderne til undersøgelseskommissionsloven skal foretage sine bevisvurderinger, er det min opfattelse, at der ikke er den fornødne sikkerhed for – i forbindelse med en ansvarsvurdering - at kvalificere indholdet af den supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 856 som urigtigt. Dermed er det tillige min opfattelse, at der ikke er grundlag for at anse Tanja Francks beslutning for stridende med hendes tjenstlige pligter, om end jeg er enig i, at et eventuelt kritisabelt forhold alene kan tilregnes hende som uagtsomt.

Kommissionen lægger til grund, at bl.a. Tanja Franck d. 22. juni 2017 kendte til mailen og indholdet heraf, og at ingen tog skridt til at videregive mailen til Folketingets Ombudsmand. Tanja Franck blev ikke afhørt nærmere til dette tema, jf. afhøringsprotokollen s. 364f (bind 7, bilag 4), men alene om det ovenfor beskrevne spørgsmål om videregivelse af mailen til Folketinget.

For god ordens skyld bemærkes, at der fra Tanja Francks side naturligvis ikke bestod et ønske om at skjule oplysninger for ombudsmanden. Mailens eksistens var efter sin fremkomst ikke hemmelig, og styrelsen underrettede således straks departementet og afgav som nævnt bidrag d. 22. juni 2017, som indgik i en omgående berigtigelse af et svar til Folketinget.

Bag beslutningen om ikke at sende mailen til ombudsmanden lå overvejelser om, hvorvidt den var omfattet af det, som ombudsmanden oprindeligt i maj 2016 havde anmodet om til brug for sin

undersøgelse, jf. herved ombudsmandens supplerende høring af 11. maj 2016 af Udlændinge- Integrations- og Boligministeriet, hvorved der blev anmodet om *"(...) de sagsakter i ministeriet og Udlændingestyrelsen, der - uanset om de ligger før eller efter 10. februar 2016 – belyser myndighedernes retlige overvejelser i tilknytning til den omhandlede instruks."*, jf. herved kommissionens beretning, bind 1, s. 770 og bind 3, s. 1739f

Vurderingen var, at mailen ikke angik retlige overvejelser i tilknytning til den omhandlede instruks og derfor ikke var omfattet af, hvad ombudsmanden over et år tidligere havde anmodet om. Departementet var enig heri.

Kommissionen anfører, at Tanja Franck i august 2017 af en chefkonsulent blev præsenteret for et forslag om at oversende mailen til departementet, og bemærker, at den henvendelse *"tilsyneladende [heller ikke] gav Tanja Franck anledning til at genoverveje, om Folketingets Ombudsmand burde modtage mailen"*. Chefkonsulentens overvejelser knyttede sig til spørgsmålet om oversendelse af mail til Folketinget (og ikke ombudsmanden). De blev ikke negligeret, hvilket tydeligt fremgår af chefkonsulentens mail af 23. august 2017 (ekstrakten s. 6895) til en kollega, hvor Tanja Francks overvejelser (i forhold til ikke at udlevere mailen til Folketinget) er nøje beskrevet. Det fremgår tillige af chefkonsulentens forklaring, som fremgår af bilag 4, s. 504.

Folketingets Ombudsmand gav i redegørelse af 7. marts 2019 udtryk for, at det var en klar fejlsvurdering fra styrelsens side ikke at oversende e-mailen, ligesom det var en klar fejlsvurdering, at departementet gav udtryk for, at man var enig i styrelsens vurdering. Dette er af Tanja Franck taget til efterretning. Kommissionen har i sit udkast tiltrådt ombudsmandens vurdering, hvilket tillige tages til efterretning.

--oo0oo--

Jeg afventer herefter at modtage kommissionens endelige og samlede beretning.

Med venlig hilsen

Asger Bagge-Jørgensen

Instrukskommissionen

Sendt pr. e-mail.

Vedrørende tidligere direktør Tanja Franck

Som bisidder for tidligere direktør Tanja Franck har jeg modtaget Kommissionens e-mail af 18. november 2020, hvor den del af Kommissionens udkast til vurderinger, som Kommissionen har fundet relevant for min klient, er vedhæftet.

Det synes forudsat i undersøgelseskommissionslovens § 23, stk. 3 og 4, at adgangen til som bisidder at fremkomme med en skriftlig udtalelse sker på grundlag af en orientering om de faktiske og eventuelt retlige forhold. Herved sikres det, at man som bisidder er klar over, hvad man skal koncentrere sig om i sin udtalelse, jf. herved s. 82 i betænkning 1315/1996. Se tillige s. 57 i betænkning 1571/2018.

Kommissionen har af praktiske grunde opdelt sine vurderinger således, at en eventuel ansvarsvurdering først fremkommer på et senere tidspunkt. Uanset forståelse for Kommissionens situation finder jeg det mest hensigtsmæssigt, at jeg som bisidder forholder mig samlet til de punkter, der måtte følge af orienteringen i sin helhed.

På den baggrund vil jeg på nuværende tidspunkt derfor afvente at modtage orientering om den resterende del af Kommissionens vurderinger i det omfang, disse måtte vedrøre min klient.

Med venlig hilsen

Asger Bagge-Jørgensen

J.nr 80008
6. april 2021

Instrukskommissionen

Sendt pr. e-mail.

Bemærkninger vedrørende vidnepligt og ansvarsvurdering

Ved særskilt brev har jeg fremsat mine bemærkninger til de i alt to udkast til vurderinger som jeg har modtaget henholdsvis 18. november 2020 og 20. marts 2021.

Det processuelle forløb i undersøgelsens slutfase giver mig – ganske uafhængigt af min klients interesse - imidlertid nogle principielle betænkeligheder.

Problemet er navnlig, at min klient er blevet undergivet en ansvarsvurdering, selv om hun under afhøringerne blev sandhedsformanet og pålagt vidnepligt. Herved adskiller hun sig fra samtlige andre embedsfolk, som ifølge kapitel 12.4 undergives en ansvarsvurdering, jf. herved bind 7, s. 42, 185, 235, 402, 439, 584, 697, 717, 763 og 795.

1. Forløbet

Den 2. april 2020 modtog min klient "*Indkaldelse til afhøring*".

I brevet var blandt andet anført:

"(...)

Du var fra den 1. april 2016 direktør i Udlændingestyrelsen. Kommissionen skal på den baggrund indkalde dig til at afgive forklaring for kommissionen (...)

Spørgsmålene til dig vil angå de problemstillinger, der er nævnt i kommissoriet, herunder (...)

Vidnepligten

Det følger af lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner § 11, at enhver som udgangspunkt har pligt til at afgive forklaring for kommissionen. Efter lovens § 12, stk. 1, gælder pligten til at afgive forklaring dog ikke i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar for den pågældende i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Vidnepligten gælder heller ikke i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for, at det offentlige gør et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar gældende over for den pågældende, eller hvor der i øvrigt er mulighed for tab af velfærd eller anden væsentlig skade for den pågældende selv eller dennes nærmeste.(...)

Ret til bisidder

Efter undersøgelseskommissionslovens § 21 har den person, hvis forhold undersøges, ret til en bisidder efter eget valg.

Kommissionen har vurderet, at du har ret til en bisidder.

(...)”

Jeg blev herefter beskikket og via mig som bisidder fik min klient mulighed for at forberede sig, så kommissionens afhøring kunne afvikles på et oplyst grundlag.

Min klient blev afhørt d. 13. august 2020. Hun blev som andre spurgt, om hun var ansat i staten. Da dette ikke var tilfældet, blev hun pålagt vidnepligt, hvilket må bero på en vurdering af, at der ikke kunne antages at foreligge mulighed for, at det offentlige gjorde et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar gældende over for hende. Det hedder herom i bind 7, s. 352:

”Kl. 13.00 mødte (...) som vidne. Hun oplyste, at hun fratrådte sin stilling som direktør i Udlændingestyrelsen i september 2018, og at hun ikke længere er ansat i staten. Hun blev vejledt om sandhedspligten og strafansvaret.”

Kommissionen gav mig d. 18. november 2020 adgang til udkast til delberetning, og efter gennemgang og drøftelse med klienten afgav jeg kortfattet foreløbigt hørings svar d. 2. december 2020, hvoraf fremgik, at jeg fandt det mest hensigtsmæssigt at afvente beretningen i sin helhed.

Den 16. december 2020 skrev kommissionen følgende til min klient:

”Afbesikkelse af bisidder

Instrukskommissionen skal herved meddele Dem, at kommissionen har besluttet at afbesikke Deres bisidder. (...)

Begrundelse

Undersøgelseskommissionen vurderer i lyset af de foreliggende oplysninger, herunder oplysningen om, at De ikke længere er ansat i staten, at der ikke længere er grundlag for at antage, at De vil kunne anses for omfattet

af den personkreds, der i henhold til lov om undersøgelseskommissioner § 21, stk. 1 og 2, har ret til at få beskikket en bisidder.”

Den 1. februar 2021 tiltrådte min klient som styrelsesdirektør og blev således på ny ansat i staten.

Den 10. februar 2021 modtog jeg mail fra kommissionen, hvori det anførtes:

“(…) Kan du oplyse, om (…) nu er tiltrådt sin stilling som (…) i (…)-styrelsen? Hvis hun er tiltrådt, genbeskikkes du hermed som bisidder for hende. (…)”

Jeg bekræftede samme dag min klients ansættelse i (…)-styrelsen og spurgte samtidig, hvilke principielle overvejelser kommissionen gjorde sig i forhold til at ansvarsvurdere en person, som under afhøringen var tillagt processuel retsstilling som vidne.

Kommissionen svarede mig d. 17. februar 2021, at man vedrørende problematikken om vejledningen af min klient ville forholde sig til spørgsmålet i beretningen, og at jeg og min klient i det udkast til ansvarsvurderinger, som ville blive sendt til mig, ville modtage kommissionens bemærkninger herom.

Jeg blev herefter beskikket på ny og har modtaget kommissionens udkast til ansvarsvurdering, hvor det i afsnit 12.11.5 konkluderende er vurderet, at der ikke er grundlag for, at det offentlige søger min klient draget til ansvar, hvilket jeg har meddelt kommissionen, at jeg fuldt ud kan tilslutte mig.

Kommissionen anfører følgende om det processuelle:

“Da (…) afgav forklaring for kommissionen, var hun ikke ansat i staten, ligesom der ikke forelå oplysninger om, at hun ville eller forventede at blive ansat i staten på ny. Hun blev derfor vejledt som vidne og afgav forklaring under strafansvar. Den omstændighed, at (…) har afgivet forklaring under strafansvar, bevirker ikke, at hun er undtaget for disciplinæransvar, hvis hendes rolle i forløbet tilsiger dette, ligesom kommissionen ikke har fundet grundlag for, at der ved vurderingen af hendes forhold skal ses bort fra hele eller dele af den forklaring, som hun har afgivet for kommissionen. Der henvises i den forbindelse til kommissionens generelle bemærkninger i kapitel 11, afsnit 11.7.2.4.”

Jeg har forespurgt kommissionen, om jeg kan få indsigt i kapitel 11, som man henviser til. Kommissionen har afvist min anmodning.

2. Mine bemærkninger

Det kan lægges til grund, at min klient ikke ville være pålagt vidnepligt, hvis hun var forblevet i staten siden forløbet i 2016.

Trods formuleringen af kommissionens meddelelse af 16. december 2020 om afbeskikkelse – *”i lyset af de foreliggende oplysninger, herunder oplysningen om, at De ikke længere er ansat i staten”* [min fremhævnings] - fremstår det således, at ansættelse i staten eller ej på tidspunktet for kommissionens afgivelse af beretning reelt er udslagsgivende for, om der sker en ansvarsvurdering. Det kan derfor lægges til grund, at hun ikke ville være blevet ansvarsvurderet, hvis hun ikke forud for kommissionens afgivelse af beretningen på ny havde taget ansættelse i staten.

Min klient havner således mellem to stole, hvor hun ikke tilsikres den processuelle retssikkerhedsgaranti, som er en naturlig følge af en materiel ansvarsvurdering.

Som anført har jeg ikke fået udleveret kapitel 11, og da jeg ikke er bekendt med, at situationen tidligere er forekommet, må jeg antage, at kommissionens håndtering af situationen kan danne en vis præcedens for tilsvarende scenarier i fremtiden, hvorfor jeg - med det formål at sikre retssikkerheden i kommende undersøgelseskommissioner - finder det nødvendigt at kommentere problemstillingen.

2.1 Er vidnepligten korrekt?

Det er korrekt, at der d. 13. august 2020 ikke forelå oplysninger om, at hun ville eller forventede at blive ansat i staten på ny. I fortsættelse heraf kunne det næppe antages, at der forelå ”mulighed for, at det offentlige gør et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar gældende”, jf. § 12 i lov om undersøgelseskommissioner.

Det bemærkes for god ordens skyld, at min klient heller ikke selv den 13. august 2020 havde nogen viden eller forventning om, at hun på ny ville tage ansættelse i staten, og hvornår dette i givet fald ville ske.

Om det fremover (i lyset af den opståede situation) er hensigtsmæssigt at pålægge vidnepligt for fratrådte personer kan nok diskuteres, men isoleret set giver den pålagte vidnepligt mig ikke anledning til bemærkninger.

Derimod er jeg uenig i, at vidnepligt ikke tillægges betydning for vidnets retsstilling i undersøgelsens videre forløb, jf. nedenfor under pkt. 2.2.

2.1.1 Begrundelsen for vidnepligten.

Kommissionens begrundelse for vidnepligt giver anledning til usikkerhed, hvis en "forventning" om en fremtidig ansættelsessituation er afgørende for den processuelle retsstilling.

For det første vil de færreste kundgøre sine jobovervejelser, idet det kan have indlysende skadevirkninger. Det bør ikke være et krav for at opnå retsbeskyttelse (ved at vidne- og eventuelt også sandhedspligt ikke pålægges), at en embedsmand skal åbenbare et muligt jobskifte eller blot tanken herom. Problemet illustreres yderligere af en (tænkt) situation, hvor en indkaldt embedsmand, der ikke er ansat i staten, tilkendegiver, at hun/han påtænker statslig ansættelse. Ville en kommission da i lyset af denne tilkendegivelse vige uden om at pålægge den pågældende vidnepligt? Hvilke undersøgelser vil en kommission iværksætte for at afklare, om der reelt er tale om processpekulation, og hvilken fasthed skal en forventning have for at blive tillagt retsvirkning? Det er ikke operationelt som generelt kriterium, og jeg vil opfordre kommissionen til at gentænke og omformulere denne del af kapitel 12.11.

For det andet vil det være præget af tilfældigheder, hvornår og hvortil et eventuelt jobskifte vil ske, og om det sker før og ikke efter, 1) at en afhøring finder sted eller 2) at kommissionen afgiver sin beretning.

Jeg bemærker i den forbindelse, at Instrukskommissionen har arbejdet særdeles hurtigt, men at der i andre undersøgelser kan gå ganske lang tid fra en afhøring til en ansvarsvurdering. Det kan i øvrigt også bero på tilfældigheder, om en kommission overhovedet bliver bekendt med et jobskifte, da der ikke er en oplysningspligt herom.

lagttagelse og håndhævelse af individuelle retssikkerhedsgarantier bør efter min meget klare opfattelse ikke bero på tilfældigheder.

Samlet set finder jeg, at kommissionen i den opståede situation af principielle grunde helt burde afstå fra at ansvarsvurdere – også selv om vurderingen af min klient er, at der ikke er grundlag for at søge et ansvar placeret.

2.2. Grundlaget for ansvarsvurderingen

Når kommissionen har besluttet sig for at foretage en ansvarsvurdering, opstår næste spørgsmål: Kan vidnets pligtmæssige forklaring indgå i grundlaget for vurdering af vidnets egne forhold?

Det hedder herom i udkast: "*kommissionen [har] ikke fundet grundlag for, at der ved vurderingen af hendes forhold skal ses bort fra hele eller dele af den forklaring, som hun har afgivet for kommissionen.*"

Hvis kommissionen konkret finder, at min klients forklaring ikke belaster hende, og at man af denne grund ikke ser bort fra forklaringen, er fremgangsmåden upåfaldende.

Formuleringen kan imidlertid også læses således, at man ikke finder et retligt grundlag for at se bort fra forklaringen. I givet fald er jeg uenig heri, da hensynet bag fritagelse for vidnepligt må føre til, at en forklaring ikke alligevel kan glide ind i bevisgrundlaget mod den pågældende.

Det følger således af tjenestemandslovens § 21 om partsrettigheder i et tjenstligt forhør, jf. FOB 1990 339 (417 ff.), jf. FOB 1991 207 (235 ff.), at der ikke er vidnepligt om ikke-strafbare forhold, der indgår i forhøret, i tilfælde, hvor en disciplinærsag kan ende med alvorligere sanktioner, herunder afskedigelse. De hensyn, der ligger bag reguleringen af tjenstlige forhør, må fuldt ud gøre sig gældende i forhold til beskyttelsen af embedsmænd i en kommissionsundersøgelse. Jeg kan tillige pege på et alment gældende princip inden for strafferetsplejen, hvorefter manglende iagttagelse af (underretning om) rettighederne, jf. rpl § 752, stk. 1, medfører, at en forklaring ikke kan bruges som bevis til skade for tiltalte.

Det må anses for bedst stemmende med disse principper, at man helt ser bort fra en persons forklaring i en ansvarsvurdering, eller i hvert fald tydeliggør, hvorfor en forklaring afgivet under vidnepligt kan anvendes direkte i grundlaget for en ansvarsvurdering rettet mod vidnet selv.

3. Sammenfatning

Det er samlet set min principielle opfattelse, at kommissionen i den foreliggende situation burde afstå fra at foretage en ansvarsvurdering.

Det er endvidere min opfattelse, at det var korrekt, at min klient blev pålagt vidnepligt, men at kommissionens begrundelse herfor i afsnit 12.11 er uhensigtsmæssig og bør overvejes.

Det er endelig min opfattelse, at begrundelsen for ikke at se bort fra min klients forklaring i den skete ansvarsvurdering med fordel kan uddybes, så der ikke er tvivl om, hvorvidt dette beror på en konkret eller en retlig vurdering.

Jeg er som nævnt ikke bekendt med kommissionens bemærkninger i det omtalte afsnit 11.7.2.4, og jeg ved derfor ikke i hvilket omfang kommissionen har gjort sig overvejelser om de her rejste betænkeligheder.

--oo00oo--

Henset til indholdet af ovennævnte agter jeg – efter at kommissionen har afgivet sin endelige beretning - at underrette DJØF om nærværende indlæg, så der også fra den kant fremtidigt kan være fokus på at undgå tilsvarende situationer, hvor der ikke er symmetri mellem den processuelle og materielle retsstilling.

Med venlig hilsen

Asger Bagge-Jørgensen

Instrukskommissionen
Ved Stranden 8
1061 København K.

31. marts 2021
Journal nr. 61834

Morten Samuelsson
Advokat (H)
D: +45 3319 3702
M: +45 4015 1763
mos@mazanti.dk

Udkast til vurderinger – Bemærkninger for Lene Vejrum

Kommissionen har den 20. marts 2021 sendt dens udkast til konklusion vedrørende ansvarsvurdering med frist for bemærkninger den 6. april 2021.

Min klient og jeg er grundlæggende uenige i kommissionens retlige og bevismæssige bedømmelse i ansvarsvurderingen af min klient.

Konklusionen om min klient rummer en beskyldning om, at hun med viden om, at det var indlysende ulovligt og ud fra ligegyldighed om lovligheden, iværksatte adskillelser af de berørte par. Konklusionen beskylder også min klient for bevidst at have medvirket til at tilrettelægge en konstrueret forklaring med henblik på at vildlede Folketingets Ombudsmand og Folketinget.

Kommissionens konklusion er fjernt fra virkeligheden og beskriver en handlemåde, som er helt uforenelig med min klients person og tilgang til sine tjenstlige pligter. Hun har i denne sag, som i alle andre sager, søgt at udføre sine opgaver korrekt og samvittighedsfuldt gennem hele perioden. Alle afgørende beslutninger blev truffet i enighed med styrelsens til enhver tid værende direktør. Det var derudover en sag, hvor departementet havde en helt usædvanlig tæt opfølgning, og hvor der med korte mellemrum skete afrapportering til departementet om de konkrete sager.

Kommissionens udkast indeholder alene kommissionens konklusioner. Det er derfor min vurdering, at det ikke tjener noget fornuftigt formål at afgive en detaljeret udtalelse til konklusionens 25 sider. Dette understøttes af, at kommissionen har ignoreret min klients og min 14 sider lange begrundede udtalelse af 1. december 2020 ved undlade at forholde sig til den og dens argumenter.

Vi vil derfor nøjes med ganske få nedslag for at markere vores grundlæggende uenighed i den retlige og bevismæssige bedømmelse, idet vi mener, at ansvarsvurderingen vidner om manglende indsigt i og forståelse for de arbejdsvilkår, arbejds-gange og handlepligter, der gælder i den statslige administration.

Generelt har vi bemærket, at kommissionen flere steder ikke har stavet min klients navn korrekt, og at kommissionen tilsyneladende er gået ud fra, at min klient fra 1. til 7. marts var fungerende direktør i Udlændingestyrelsen, hvilket ikke er rigtigt. Dertil kommer, at min klient frem til august 2016 var fungerende vicedirektør i Udlændingestyrelsen og ikke, som kommissionen har anført i ansvarsvurderingen, var udnævnt vicedirektør.

Kommissionens afsæt er en opfattelse af, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 til Udlændingestyrelsen var "klart ulovlig", og af, at der ikke kunne ske adskillelse som faktisk forvaltning.

Denne opfattelse er styrende for alle kommissionens øvrige synspunkter.

Det er ikke retvisende at bedømme min klients handlinger ud fra en retsopfattelse, der først er lagt fast af kommissionen mange år senere. Hun må bedømmes ud fra den retsopfattelse, som dengang herskede, og som hun med rette måtte lægge til grund.

Kommissionen forudsætter, at det for min klient stod klart fra første dag, at pressemeddelelsen i kombination med telefonsamtalen med Line Skytte Mørk Hansen den 10. februar 2016 var en instruks, og at denne var indlysende ulovlig. Kommissionen forudsætter også, at min klient valgte at udføre instruksen efter dens ordlyd vidende om, at den var klart ulovlig.

Intet kunne være mere forkert.

Der var på dette tidspunkt i styrelsen en opfattelse af, at det var lovligt at adskille parrene som faktisk forvaltning, men at der ville være par, der, som en følge af internationale forpligtelser, ikke kunne adskilles, og hvor der konkret måtte gøres undtagelse. Min klient og hendes kolleger i styrelsen havde drøftelser med jurister i departementet, som bekræftede styrelsen i, at det var sagligt og proportionalt at gennemføre adskillelser, idet departementets jurister samtidig oplyste, at de havde afstemt dette med jurister i justitsministeriet.

Min klient og hendes kolleger i styrelsen fulgte ikke pressemeddelelsen efter dens ordlyd, fordi de mente, at der måtte komme mere detaljerede retningslinjer, og at der i visse tilfælde måtte gøres undtagelser. Derfor tilvejebragte de konkrete oplysninger om de berørte par for at foretage en individuel bedømmelse med henblik på evt. at gøre undtagelser.

Min klient og hendes kolleger i styrelsen gjorde vedblivende bestræbelser for at overbevise departementet om behovet for at gøre undtagelser, hvilket fremgår klart af det materiale og de afhøringer, kommissionen er i besiddelse af.

Alle beslutninger er truffet på baggrund af drøftelse med styrelsens direktør. Det er forfejlet, når kommissionen får det til at fremstå som om min klient nærmest alene har stået for styrelsens beslutninger uden at inddrage direktøren og sikre sig dens enighed på et fuldt informeret grundlag.

Kommissionens konklusion om, at det for alle, herunder min klient, burde stå klart, at instruksen – selv med de modifikationer styrelsen indfortolkede – var klart ulovlig, stemmer ikke med Folketingets Ombudsmands udtalelse af 11. maj 2016. Hvis det var så indlysende, at der var tale om en klart ulovlig instruktion, hvorfor nåede ombudsmanden så ikke til den samme konklusion?

Navnlig fordi min klient og hendes kolleger fra 10. februar 2016 i stedet for at efterleve pressemeddelelsen efter dens ordlyd forsøgte at sikre, at der blev gjort undtagelser og samtidig få departementet til at udarbejde nærmere retningslinjer, kan kommissionens indstilling om, at min klient groft uagtsomt har begået pligtforsømmelse, slet ikke godtages.

Om administrationen fra 18. marts 2016 kan vi notere os, at kommissionen ikke har taget stilling til vores bemærkninger af den 1. december 2020, hvor vi anfører, at det ikke er retvisende at anse Jesper Goris e-mail af 18. marts for en ændret instruktion. Kommissionens kritik er uklar, men har så vidt det ses især at gøre med, at sager, hvor der tidligere var foretaget adskillelse, ikke blev genoptaget. Hvis sådan en kritik skulle være berettiget, må det være ud fra en antagelse om, at Jesper Goris e-mail gav styrelsen mulighed for at foretage undtagelser i videre omfang end tidligere. Dette er ikke tilfældet. I det begrænsede antal sager, hvor der ikke var sket adskillelse, havde styrelsen allerede fundet de klareste tilfælde for undtagelser med henblik på at påvirke departementet, og der er intet holdpunkt i ordlyden af Jesper Goris e-mail eller i den øvrige dialog med departementet¹ - som er kommissionen bekendt - for, at departementet i videre omfang ville tillade undtagelser.

Kommissionens afsæt for at vurdere, at min klient i perioden 18. marts til 28. april 2016 handlede groft uagtsomt, bygger så vidt det ses på en opfattelse af, at "muligheden for undtagelser blev introduceret". Men der blev ikke med Jesper Goris e-

¹ Se bl.a. Lene Vejrum's referat til fungerende direktør Anni Fode af mødet i departementet af 8. marts 2016 (ekstrakten s. 458).

mail introduceret en adgang til undtagelser ud over dem, der på styrelsens initiativ var gennemtvunget med de sager, hvor styrelsen ikke mente, der kunne ske adskillelse. Dertil kommer, at der var tale om et meget lille sagskompleks, som styrelsens medarbejdere havde et fuldt overblik over, hvorfor kommissionens krav om genoptagelse i praksis ikke var relevant.

Kommissionens vurdering af, at min klient i perioden 18. marts til 28. april 2016 skulle have handlet groft uagtsomt, kan derfor ikke godtages, og har ingen støtte i de faktiske omstændigheder.

Kommissionen mener også, at ordningen fra 28. april til 1. juli 2016 er ulovlig, men ikke at den var indlysende ulovlig. Kommissionens begrundelse er, at ordningen var undtagelsesfri, men nu kun ved den første indkvartering.

Det, som efter kommissionens opfattelse var ulovligt ved ordningen fra 28. april 2016, svarer fuldstændig til den nuværende ordning²; hvor der – som faktisk forvaltning, dvs. uden partshøring og afgørelse – sker adskillelse ved ankomsten. Herefter foretages en konkret sagsbehandling med henblik på en afgørelse om, hvorvidt der fortsat skal være adskillelse.

Kommissionens vurdering af, at min klient i denne periode skulle have handlet uagtsomt, kan derfor ikke godtages. Henset til, at ordningen stemmer med den nuværende ordning, og at kommissionen selv finder, at der ikke er et meget sikkert grundlag for at anse ordningen for ulovlig, er det ikke retvisende, at kommissionen herefter tillader sig at mene, at min klient har handlet uagtsomt med hensyn til administrationen fra 28. april 2016.

Om oplysninger til Folketinget og Folketingets Ombudsmand vil vi for det første bemærke, at det for min klient er stødende, at de bagudrettede refleksioner, som min klient gjorde efter mere end et år med intense juridiske overvejelser hos forskellige myndigheder og hos ombudsmanden om retsstillingen, af kommissionen bruges til konklusioner om, hvad min klient langt tidligere i forløbet måtte have indset.

Om oplysninger til Folketinget vurderer kommissionen, at min klient har handlet groft uagtsomt ved at have godkendt styrelsens bidrag til svar til Folketinget (udvalgsspørgsmål 809), hvoraf det fremgik, at der blev foretaget en konkret og individuel vurdering af, om det ville være foreneligt med Danmarks internationale for-

² Som så vidt vides også gælder i Sverige

pligtelser at indkvartere parrene hver for sig. Kommissionen har med denne anklage brugt dens egen subjektive opfattelse ved vurderingen af, hvad min klient kan tilregnes. Det er urimeligt og misvisende.

På daværende tidspunkt var den fælles opfattelse, at det var foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at foretage adskillelse, men dog således, at der skulle gøres undtagelser i helt særlige tilfælde. Disse helt særlige tilfælde kunne afklares ud fra de konkrete og individuelle oplysninger, som styrelsen havde til rådighed i sine egne sager og de oplysninger, som styrelsen indhentede hos operatørerne.

Vurderingen af min klient skal ikke tage afsæt i, hvad kommissionen – i lyset af mange års efterfølgende debat og undersøgelser – er kommet frem til, om den juridiske retsstilling. Den skal tage afsæt i, hvad min klient med rimelighed måtte gå ud fra om den rette juridiske stilling på daværende tidspunkt. Ud fra den retsopfattelse, som alle parter gik ud fra på dette tidspunkt, var det fuldt korrekt at oplyse, at der blev foretaget en konkret og individuel vurdering.

Min klient og jeg opfatter kommissionen beskyldning om, at min klient skulle have deltaget i en "konstruktion(en) af (...) urigtige oplysninger" som særlig stødende. Det er en helt usædvanlig og vidtgående beskyldning, som kommissionen ikke har noget belæg for.

Om oplysning til Folketinget vedrørende Henrik Grunnets e-mail af 10. februar 2016 har min klient og jeg i udtalelse af 1. december 2020 redegjort for, at den ikke indeholder noget selvstændigt bidrag om koncerndirektionsmødet i forhold til, hvad der allerede var kendt i offentligheden om ministerens holdning.

Kommissionen synes at lægge til grund, at min klient alene har taget beslutning om, at e-mailen ikke skulle lægges frem for Folketinget.

Det er helt misvisende og har ikke støtte i oplysningerne om forløbet. Daværende direktør Tanja Franck har forklaret over for kommissionen, at hun læste e-mailen højt for afdelingschef Lykke Sørensen i departementet. Tanja Franck har endvidere forklaret, at Lykke Sørensen drøftede den med Uffe Toudal Pedersen, og at de havde besluttet at berigtige med et supplement til besvarelsen³. Det var ikke min klient, der tog beslutning om, at den pågældende e-mail ikke skulle citeres eller sendes til Folketinget.

³ Se bind 7, side 365

Afsnittet om oplysning til Folketingets Ombudsmand er også helt forfejlet⁴. Alle oplysninger om sagernes behandling blev sendt til ombudsmanden. Ombudsmanden fik tilsendt lister med præcis oplysning om de enkelte sager, herunder oplysninger om, hvornår der blev truffet beslutning om adskillelse. Ombudsmanden havde endvidere fuldstændigt indblik i, hvilke oplysninger, der var til rådighed i styrelsen på tidspunktet for de enkelte beslutninger om adskillelse.

Min klient og jeg har i vores bemærkninger af den 1. december 2020 gjort opmærksom på, at de første adskillelser, der blev besluttet den 12. februar 2016, havde grundlag i de oplysninger, som styrelsen allerede var i besiddelse af, herunder i forbindelse med indhentelse af oplysninger hos operatørerne i løbet af januar og i styrelsens egne konkrete sager. Ombudsmanden fik tilsendt alt materiale, der lå på sagerne om den nye indkvarteringsordning. Det blev således korrekt oplyst over for ombudsmanden, at der var sket adskillelser forud for den 18. februar. Kommissionen har intet belæg for, ud fra en isoleret sætning i følgebrevet til ombudsmanden, at konkludere, at min klient deltog i "konstruktionen af (..) urigtige og vildledende oplysninger til ombudsmanden. Det er direkte i modstrid med de oplysninger, kommissionen er i besiddelse af.

Besvareelserne til Folketingets ombudsmand og til Folketinget er tilrettelagt af betroede medarbejdere i styrelsen og i enighed med styrelsens direktør og departementets medarbejdere. Som forklaret ovenfor modtog ombudsmanden fuldstændig og retvisende oplysning.

Vi kan på ovenstående baggrund ikke acceptere kommissionens bedømmelser og konklusioner om min klient. Om fornødent vil vi i anden sammenhæng, hvis det skulle blive aktuelt, uddybe vores bemærkninger.

Med venlig hilsen

Morten Samuelsson

⁴ Det er også misvisende at lade det fremstå som om min klient alene tog beslutningen om indholdet af styrelsens besvarelse. Den er f.eks. gennemgået af styrelsens direktør og drøftet med denne, jf. bind 7, side 362 ff. Ligesom det var departementet, som også har godkendt besvarelsen, der sendte svaret til Folketingets Ombudsmand.

E-mail

Instrukskommissionen
kontakt@instrukskommissionen.dk

København 5. april 2021

Lise Lauridsen
Partner

T +45 72 27 36 35
llau@bechbruun.com

Sagsnr. 062676-0029 llau/llau/tios
Dok.nr. 26497875.1

Hørings svar – Ditte Kruse Dankert

Kommissionen har den 20. marts 2021 sendt kommissionens ansvars vurdering for så vidt angår Ditte Kruse Dankert med frist for eventuelle bemærkninger den 6. april 2021.

Min klient og jeg er på alle afgørende punkter helt uenige i den bevismæssige bedømmelse, som kommissionen har valgt at lægge sig fast på, således som denne er kommet til udtryk i den fremsendte ansvars vurdering. Vi er ligeledes grundlæggende uenige i den retlige bedømmelse, som kommissionen har lagt sig fast på i forhold til min klient. Dette gælder, selvom vi ikke har modtaget det afsnit, der efter det oplyste indeholder kommissionens forståelse af den retlige ramme for ansvars vurderinger af embedsmænds handlinger og undladelser.

Kommissionens ansvars vurderinger tager grundlæggende udgangspunkt i, at den retlige vurdering, som kommissionen har lagt sig fast på i sin beretning fra december 2020, var kendt eller burde have været kendt for de relevante embedsfolk dengang. Som det fremgår af de afgivne forklaringer, herunder min klients forklaring, var det imidlertid ikke tilfældet. Jeg henviser i den forbindelse til bl.a. min klients forklaring om den retsopfattelse og den forståelse af fakta, der var gældende på tidspunktet for handlingerne. På samme måde forholder kommissionen sig ikke til den retsopfattelse, der er hos de relevante myndigheder også i dag, jf. nedenfor. I kommissionens vurdering lægges det således til grund, at min klient med viden om, at det var indlysende ulovligt, alligevel foretog adskillelse af de berørte par efter en sagsbehandling, som hun efter kommissionens opfattelse var klar over, var åbenbart utilstrækkelig. Samtidig beskyldes hun for bevidst at have medvirket til at tilrettelægge en konstrueret forklaring med henblik på at vildlede Folketingets Ombudsmand og Folketinget. Dette er meget langt fra virkeligheden, og der er da heller ikke bevismæssig dokumentation for sådanne alvorlige påstande.

Selvom vi anser det for udsigtsløst at få rettet kommissionens vurderinger gennem et høringssvar på dette tidspunkt, hvor kommissionen har lagt sig fast på den retlige og bevismæssige vurdering, knyttes alligevel bemærkninger til enkelte forhold, der i særlig grad er misvisende.

Kommissionen har i vurderingens pkt. 12.4 anført, at *"der efter omstændighederne ikke vil være et tilstrækkeligt grundlag for at drage lavere placerede embedsfolk til ansvar, hvis det må lægges til grund, at højere placerede chefer var fuldt ud bekendt med situationen og stod for styringen af de initiativer, der skulle tages"*. Dette er min klient og jeg enige i. Det ses imidlertid ikke at være afspejlet i den efterfølgende retlige bedømmelse i forhold til min klient, hvor det flere gange konkluderes, at min klient har handlet pligtforsømmende, selvom det samtidig må lægges til grund, at min klients nærmeste overordnede chef (og dennes overordnede chefer) har været fuldt ud bekendt med situationen og har godkendt, hvad min klient har foretaget sig, jf. også de afgivne forklaringer for kommissionen. Samtidig synes kommissionen at have tillagt det betydning i skærpene retning for min klients ansættelsesretlige ansvar, at hun *"har en juridisk embedseksamen"* uden, at det tilsyneladende er tillagt vægt, at det samme gælder alle hendes overordnede

chefer i styrelsen – kun med undtagelse af direktør Tanja Franck – samt de embedsfolk i departementet, der var instruktionsgivende og rådgivende for Udlændingestyrelsen bl.a. i relation til de retlige vurderinger i sagen.


Det synes at være en grundlæggende præmis for kommissionen, at min klient agerede i overensstemmelse med den instruks, som blev meddelt Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016. Dette er ikke korrekt. Min klient drøftede, således som der er forklaret enslydende om for kommissionen, instruksens med sin nærmeste overordnede chef, Lene Vejrum, og med sine nærmeste medarbejdere. Der var enighed om, at instruksens om en undtagelsesfri adskillelse ikke var lovlig, hvorfor det blev aftalt med min klients nærmeste overordnede chef (hvilket tillige blev forelagt departementet), at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering i sagerne, forinden beslutning blev truffet om, hvorvidt adskillelse kunne ske. Det blev således lagt til grund af min klient, at der skulle være mulighed for at gøre undtagelser til hovedreglen om separat indkvartering, hvis ordningen skulle administreres lovligt. I forlængelse heraf blev fem konkrete sager da også forelagt for departementet, hvilket også er lagt til grund af kommissionen i beretningen. Der henvises i øvrigt til det høringssvar, som advokat Morten Samuelsson har afgivet på vegne af Lene Vejrum vedrørende forløbet i februar måned 2016. I en situation, hvor der var enighed mellem min klient og hendes nærmeste overordnede chef (og dennes overordnede chefer) om, at instruksens fra departementet var ulovlig, og at man ikke ville efterleve instruksens om at foretage adskillelse uden undtagelser, er vi uenige i, at det kan udgøre en pligtforsømmelse ikke at have "advaret og sagt fra".

Kommissionen har herudover vurderet, at min klients bidrag til sagsbehandlingen i foråret 2016 udgør en pligtforsømmelse, allerede fordi ordningen også i denne periode efter kommissionens opfattelse var ulovlig. Heller ikke dette er vi selvsagt enige i, jf. bl.a. ovenfor. Vi bemærker i øvrigt, at kommissionens vurdering om den manglende lovlighed af ordningen fortsat ikke deles af Udlændinge- og Integrationsministeriet, jf. ministeriets pressemeddelelse af 14. december 2020 som følge af kommissionens delberetning. Ligeledes henvises til Udlændinge- og Integrationsministeriets besvarelse af UUI 447 den 15. oktober 2020, hvor det igen – i strid med kommissionens vurdering – bekræftes, at det er ministeriets vurdering, at den nugældende ordning (der i al væsentlighed svarer til, hvorledes ordningen er blevet administreret siden foråret 2016) er lovlig, og at der er den fornødne hjemmel i udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Kommissionens konklusion om, at min klient skulle have advaret sin overordnede chef (der var fuldt ud bekendt med administrationen og sagsbehandlingskridtene) om ordningens manglende lovlighed, kan derfor heller ikke accepteres.

Endelig har kommissionen vurderet, at min klient har handlet groft uagtsomt i forbindelse med besvarelsen af udvalgs spørgsmål nr. 809 og ved oplysningen af Folketingets Ombudsmand. Dette afvises bl.a. som følge af, at kommissionens vurdering også på dette punkt er baseret på en forkert antagelse om, at kommissionens retlige og faktuelle vurdering svarede til min klients vurdering dengang. Jeg finder det i den forbindelse urimeligt, at kommissionen i sin vurdering anvender udtryk som "*konstruktionen af de urigtige oplysninger*" og "*konstruktionen af de urigtige og vildledende oplysninger*" til trods for, at der ikke er noget bevismæssigt grundlag for at fremsætte en så alvorlig påstand. Min klient og jeg kan i øvrigt i det hele for så vidt angår faktum også vedrørende disse forhold henvise til det høringssvar, som advokat Morten Samuelsson har afgivet på vegne af Lene Vejrum.

Mine klients og mine øvrige bemærkninger vil blive fremsat i anden sammenhæng, hvis det måtte blive relevant.

Med venlig hilsen


Lise Lauridsen

BILAG 7

Kommissionens bemærkninger til høringssvar

Som nævnt i kapitel 2, afsnit 2.3.2, sendte kommissionen – forud for afgivelsen af delberetningen den 14. december 2020 – uddrag af udkast til beretningens kapitel 7 til de personer, hvis forhold blev undersøgt, og hvor kommissionen overvejede at give udtryk for vurderinger af faktiske forhold, der vedrørte de pågældende.

Kommissionen modtog i den forbindelse udtalelser fra advokat Pernille Backhausen (på vegne af Uffe Toudal Pedersen), advokat Lise Lauridsen (på vegne af Ditte Kruse Dankert), advokat Nicolai Mallet (på vegne af Inger Støjberg), advokat Jakob Lund Poulsen (på vegne af Margit Sander Rasmussen), advokat Thomas Ryhl (på vegne af Line Skytte Mørk Hansen) og advokat Morten Samuelsson (på vegne af Lene Linnea Vejrum).

Udtalelserne er medtaget som bilag 1a til 1f i bind 7, hvor man som bilag 2 tillige kan finde kommissionens bemærkninger til disse høringssvar.

I forbindelse med den høringsrunde, der fandt sted forud for kommissionens afgivelse af delberetningen, meddelte advokat Søren Juul (på vegne af Lykke Sørensen) og advokat Asger Bagge-Jørgensen (på vegne af Tanja Franck), at de ville afvente med at komme med eventuelle bemærkninger, til udkastet til kommissionens endelige beretning forelå.

Kommissionen har forud for afgivelsen af den endelige beretning (bind 6) sendt uddrag af udkast til beretningens kapitel 12 til de personer, hvis forhold har været undersøgt, og hvor kommissionen har overvejet at give udtryk for vurderinger af, om der er grundlag for, at det offentlige søger de pågældende draget til ansvar.

I den forbindelse har kommissionen modtaget udtalelser fra:

- advokat Pernille Backhausen på vegne af Christian Hesthaven (bilag 6a)
- advokat Thomas Ryhl på vegne af Line Skytte Mørk Hansen (bilag 6b)
- advokat Søren Juul på vegne af Lykke Sørensen (bilag 6c)
- advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja på egne af Jesper Gori (bilag 6d)
- advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja på vegne af Jonas From Soelberg (bilag 6e)
- advokat Asger Bagge-Jørgensen på vegne af Tanja Franck (bilag 6f og 6g)
- advokat Morten Samuelsson på vegne af Lene Linnea Vejrum (bilag 6h)
- advokat Lise Lauridsen på vegne af Ditte Kruse Dankert (bilag 6i)

Alle udtalelser er indgået i kommissionens endelige bedømmelse af sagen. Udtalelserne kommenteres nedenfor, i det omfang kommissionen har fundet anledning hertil.

Udtalelserne har givet anledning til, at kommissionen har foretaget få ændringer eller tilføjelser i forhold til de udsendte udkast, ligesom kommissionen har foretaget enkelte sproglige justeringer og præciseringer i forhold til udkastet.

1. Advokat Pernille Backhausens udtalelse af 6. april 2021 på vegne af Christian Hesthaven

Udtalelsen er optaget som bilag 6a til beretningen.

1.1. Ad afsnittet ”Bevisvurderingen”

Det anføres i udtalelsen bl.a., at en kommissionsundersøgelse vanskeligt – grænsende til umuligt – kan få afdækket, hvad der er sædvanlig praksis i et ministerium.

Kommissionen er enig i, at kommissionens undersøgelse ikke har afdækket, hvad der er sædvanlig praksis i et ministerium. En sådan undersøgelse er heller ikke omfattet af kommissoriet, hvori kommissionen har fået til opgave bl.a. at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. De retlige vurderinger er – som det fremgår af kapitel 11 og 12 – foretaget i lyset af de pligter, der gælder for embedsværket, og som kan udledes af praksis og den juridiske litteratur herom. I det omfang, der i et ministerium måtte gælde en praksis eller eksi-

stere en kultur, som ikke lever op til de gældende pligter, har kommissionen således ikke inddraget denne praksis eller kultur i sin redegørelse for sagen eller tillagt dette nogen betydning for vurderingen af embedsværkets pligter.

I udtalelsen anføres endvidere en række generelle betragtninger om undersøgelseskommissioner.

Den omstændighed, at oplysningen af sagen ikke er sket ved en kontradiktorisk proces som under en almindelig retssag, er indgået i grundlaget for kommissionens vurderinger. Kommissionen er dog ikke nødvendigvis enig med Christian Hesthaven i, at procesformen for en undersøgelseskommission gør sagens oplysning mere usikker. Netop den procesform, hvorunder en undersøgelseskommission arbejder – hvor det er kommissionen selv, der oplyser sagen og dermed har særskilt mulighed for at søge bevismæssige tvivlsspørgsmål yderligere grundigt belyst – kan tværtimod i praksis give en undersøgelseskommission et mere sikkert grundlag for den bevismæssige vurdering af et begivenhedsforløb end en almindelig kontradiktorisk domstolsproces.¹ I den forbindelse bemærkes, at det er op til kommissionen at vurdere – i lyset af alt tilgængeligt materiale – hvorvidt oplysninger, som en embedsmand anser for relevante, giver anledning til, at et forhold skal belyses yderligere ved eksempelvis yderligere bevisførelse. Efter kommissionens opfattelse vil eksempelvis de forhold, som efter Christian Hesthavens opfattelse er underbelyste, ikke kunne tjene til at afdække indholdet af den samtale, han havde med Lykke Sørensen, eller tjene til at belyse, om Christian Hesthaven holdt sig i bevidst uvidenhed om tilgængelige oplysninger af mulig væsentlig betydning for besvarelsen af et folketingsspørgsmål. Dertil kommer, at kommissionen gentagne gange, også i forbindelse med afhøringen af Christian Hesthaven, har opfordret bl.a. de involverede til at fremkomme med alle oplysninger og alt materiale af relevans for kommissionens undersøgelse.

For så vidt angår bemærkningen i udtalelsen om muligheden for indkaldelse af yderligere vidner og indkaldelse til genafhøring af vidner henleder kommissionen opmærksomheden på protokollen for den 28. august 2020, hvoraf fremgår bl.a.:

1 Betænkning nr. 1571/2018 om Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, side 242 f.

”Kommissionens formand bemærkede videre, at kommissionen forventer at afslutte afhøringerne med udgangen af september 2020, herunder genafhøringerne. Kommissionen har taget initiativ til at genindkalde en række personer, men som bisidder har man også mulighed for at anmode kommissionen om, at ens klient eller øvrige personer bliver afhørt eller genafhørt. Det vil bero på en relevansvurdering, om en sådan anmodning vil blive imødekommet.”

Adgangen for en bisidder til at anmode en undersøgelseskommission om at foranstalte bevisførelse følger af undersøgelseskommissionslovens § 22, stk. 4. Christian Hesthaven ses ikke at have fremsat sådanne anmodninger. Hertil bemærkes, at kommissionen i intet tilfælde har undladt at imødekomme en egentlig anmodning fra nogen af bisidderne i relation til indkaldelse af vidner eller foranstaltning af bevisførelse.²

1.2. Ad afsnittet ”Hvad skete der den 22. juni 2017 – forløbet den 1. april 2019 m.v.”

Det anføres i udtalelsen bl.a.:

”Kommissionen lægger om besvarelsen af spørgsmål nr. 445-447 fra Udlændinge- og Integrationsudvalget (kapitel 7, afsnit 7.6.13) til grund, at Christian Hesthaven den 1. april 2019 – forud for besvarelsen – ringede til bl.a. Lykke Sørensen for at orientere hende om besvarelsen. Vi bestrider kommissionens opfattelse af, at det kan lægges til grund,

² Kommissionen er bekendt med, at det har været en del af debatten, at kommissionen flere gange skulle have undladt at imødekomme en anmodning om at indkalde den tidligere ombudsmand til afhøring, jf. bl.a. Morten Messerschmidts (DF) udtalelser under Folketingets 1. behandling den 28. januar 2021 af B 134 (Forslag til folketingsbeslutning om rigsretstilfælde mod forhenværende minister Inger Støjberg) om, at kommissionen ”fire gange har afvist anmodningen om at afhøre den tidligere ombudsmand”. Det anførte er imidlertid ikke retvisende. Kommissionens sekretariat modtog den 29. maj 2020 en mail fra en bisidder, der anmodede om, at to konkrete vidner blev indkaldt, ligesom bisidderen spurgte, om kommissionen ”udelukker at indkalde en relevant medarbejder fra Ombudsmanden eller den tidligere ombudsmand selv til at afgive forklaring for kommissionen”. Kommissionen oplyste hertil, at kommissionen ikke agtede at indkalde medarbejdere fra ombudsmanden til belysning af ombudsmandens undersøgelse, og anførte, at dette heller ikke ville være i overensstemmelse med sædvanlig praksis. Kommissionen har ikke fundet det relevant på eget initiativ at indkalde den fhv. ombudsmand, hvilket skyldes, at ombudsmandens redegørelse ikke har været til ”prøvelse” af kommissionen, som har foretaget sine egne vurderinger af hændelsesforløbet. Det er i øvrigt ikke sædvanligt – heller ikke i de tilfælde, hvor en afgørelse kommer til prøvelse hos en appellinstans – at afhøre personer, som har truffet den afgørelse, der er til prøvelse. Kommissionen er således ikke bekendt med tilfælde, hvor en ankeinstans har indkaldt f.eks. den dommer, der i foregående instans har truffet den påankede afgørelse, til afhøring for at søge svar på, om nye eller ændrede oplysninger ville have haft betydning for afgørelsen.

at opkaldet fandt sted inden ministergodkendelse af svarene. Kontakten var alene begrundet i, at Christian Hesthaven ville orientere Lykke Sørensen, og blev taget efter, at han – og formentligt også ministeren – havde godkendt de pågældende besvarelser.”

Som anført i udtalelsen har kommissionen – som beskrevet i beretningens kapitel 7, afsnit 7.6.13 – lagt til grund, at Christian Hesthaven den 1. april 2019 forud for besvarelsen af spørgsmål nr. 445 ringede til bl.a. Lykke Sørensen for at orientere hende om besvarelsen. Kommissionen har ikke udtalt sig om, hvorvidt besvarelsen allerede var godkendt af ministeren på tidspunktet for Christian Hesthavens opringning til Lykke Sørensen, hvilket for så vidt også er uden betydning for vurderingen.

Kommissionen bemærker, at det fremgår af Udlændinge- og Integrationsministeriets sagsfremstilling af 3. april 2019 (kapitel 8, afsnit 8.14.15.2) bl.a.:

”DC ringede derfor den 1. april 2019, efter at ministeren havde godkendt linjen i svaret på spm. nr. 445, til bl.a. Lykke Sørensen. Det blev under samtalen understreget, at formålet med opkaldet var, at hun kunne få mulighed for at forberede sig på offentlighed om svaret på spm. nr. 445, når det blev sendt til Folketinget.”

Christian Hesthaven er endvidere i et mødereferat af 8. april 2019 citeret for at skulle have oplyst bl.a. (kapitel 8, afsnit 8.14.15.2):

”... Der var her enighed om, at der ikke skulle tages kontakt til tidligere medarbejdere, fordi de ikke kunne pålægges at svare, men at de relevante telefonisk skulle orienteres umiddelbart forud for besvarelsen af spørgsmålene. ...”

Det kan på denne baggrund og efter de afgivne forklaringer derfor efter kommissionens opfattelse lægges til grund, at ”Christian Hesthaven den 1. april 2019 – forud for besvarelsen – ringede til bl.a. Lykke Sørensen ...”.

Udtalelsen giver i øvrigt på enkelte punkter udtryk for vurderinger af sagens faktiske og retlige omstændigheder, som afviger fra kommissionens. Der henvises i den forbindelse til kommissionens redegørelse i kapitel 11, afsnit 11.6.1.2, og kapitel 12, afsnit 12.5.1. Om det nævnte tillægsberedskab kan

kommissionen endvidere henviser til bl.a. kapitel 12, afsnit 12.7.3.4 (hvilket afsnit dog ikke har været sendt i udkast til Christian Hesthaven). Kommissionen vil fra kapitel 12, afsnit 12.5.1, blot fremhæve, at det, der bebrejdes Christian Hesthaven, er, at han holdt sig i bevidst uvidenhed om tilgængelige oplysninger af mulig væsentlig betydning for en folketingsbesvarelse. Kommissionen deler ikke Christian Hesthavens opfattelse af, at der i sagens oplysninger er holdepunkter for at antage, at Justitsministeriet skulle have ydet en rådgivning, der har forholdt sig hertil.

Kommissionen har i kapitel 11, afsnit 11.6.1.2, og i kapitel 12, afsnit 12.5.1, redegjort for nogle retlige overvejelser i relation til de krav, der gælder for sagsoplysning i forbindelse med besvarelse af folketingssspørgsmål. Det følger heraf bl.a., at det må antages, at embedsværket er forpligtet til at foretage en *forsvarlig* sagsoplysning i forbindelse med afgivelse af oplysninger til Folketinget i de tilfælde, hvor en minister vælger at besvare et folketingssspørgsmål. Efter kommissionens opfattelse indebærer dette, at alle relevante oplysninger, som et ministerium råder over umiddelbart, altid vil skulle indgå i besvarelsesgrundlaget, ligesom der – afhængigt af spørgsmålets karakter – kan være anledning til at indhente oplysninger udefra. I situationer, hvor det er nærliggende, at yderligere sagsoplysning kan bidrage til at sikre et retvisende og fyldestgørende svar til Folketinget, eksempelvis fordi der har været konkret anledning for embedsværket til at foretage undersøgelser, må embedsværket antages at være forpligtet til at foretage en sådan sagsoplysning. Det er efter kommissionens opfattelse endvidere en naturlig konsekvens af forpligtelsen til at sikre et retvisende og fyldestgørende grundlag for det parlamentariske arbejde, at embedsfolk eller ministre ikke kan holde sig i bevidst uvidenhed om *tilgængelige* oplysninger, som kunne være relevante for besvarelsen af et folketingssspørgsmål.

Udtalelsen fra Christian Hesthaven må forstås på den måde, at Christian Hesthaven ikke er enig i denne retsopfattelse, og at det er hans opfattelse, at det udtrykte strider mod en retsopfattelse, som Justitsministeriet skulle have udtrykt over for ham, samt at retsopfattelsen i øvrigt indebærer en tilsidesættelse af ”centraladministrationens helt faste praksis”.

Som anført i kapitel 12, afsnit 12.5.1, er de rammer, som kommissionen har givet udtryk for i relation til dette spørgsmål, ikke udtrykkeligt behandlet i bl.a. praksis eller den juridiske litteratur, og spørgsmålet er derfor forbundet

med usikkerhed. Usikkerheden om disse rammer er indgået i kommissionens vurderinger, når kommissionen bl.a. har foretaget en vurdering af Christian Hesthavens subjektive forhold, ligesom det indgår i kommissionens konklusion, hvoraf fremgår, at kommissionen har fundet, at der næppe er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at karakterisere Christian Hesthavens tjenesteforseelse som værende af en sådan karakter og grovhed, at det bør give anledning til disciplinærfølgning.

Kommissionen finder anledning til at bemærke, at det er uklart, hvilken del af kommissionens retsopfattelse Christian Hesthaven er uenig i, og som ifølge ham indebærer en tilsidesættelse af ”centraladministrationens helt faste praksis”. Såfremt centraladministrationen måtte have en fast praksis, der strider mod de krav til sagsoplysning, som kommissionen har tilstræbt at beskrive, kunne det overvejes at søge denne praksis nærmere afdækket, idet det – som beskrevet af kommissionen i kapitel 12, afsnit 12.5.1 – er af afgørende betydning for Folketingets funktion som kontrolorgan, at Folketinget modtager retvisende og fyldestgørende oplysninger.

1.3. Ad afsnittet ”Metodik”

Udtalelsen indeholder også i dette afsnit en række bemærkninger til den måde, en undersøgelseskommission arbejder på. Som anført i kapitel 7, afsnit 7.2.1, og kapitel 12, afsnit 12.2, har kommissionen ved vurderingerne taget højde for den procesform, som er kendetegnende for en undersøgelseskommission, og herunder udvist forsigtighed ved vurderingerne. Dette er i særlig grad kommet til udtryk ved vurderingen af Christian Hesthavens forhold, hvor kommissionen bl.a. har anlagt en forsigtig bevisvurdering af forløbet den 1. april 2019.

Udtalelsen giver ikke kommissionen anledning til at ændre de vurderinger, der er kommet til udtryk i udkastet.

2. Advokat Thomas Ryhls udtalelse af 6. april 2021 på vegne af Line Skytte Mørk Hansen

Udtalelsen er optaget som bilag 6b til beretningen.

Advokat Thomas Ryhl anfører i udtalelsen (side 2) bl.a., at kommissionen skulle have tilsidesat Line Skytte Mørk Hansens forklaring om, at hun naturligvis var bevidst om det klart ulovlige i at iværksætte en administrativ

ordning om undtagelsesfri adskillelse, idet Line Skytte Mørk Hansen vidste, at en instruks om at iværksætte en klart ulovlig ordning i sig selv ville udgøre en ulovlig handling.

Det anførte i udtalelsen må bero på en misforståelse af kommissionens vurderinger. Det fremgår således af kapitel 12, afsnit 12.6.2.1, bl.a.:

”Kommissionen finder desuden, at det uden videre kan lægges til grund, at Line Skytte Mørk Hansen ikke kan have været ubekendt med, at en undtagelsesfri adskillelse af de omhandlede asylpar uden en retligt relevant konkret og individuel vurdering var ulovlig. Line Skytte Mørk Hansen – der har en universitetsuddannelse i jura (cand.jur.) – havde således deltaget i mødet den 9. februar 2016, hvor Jesper Gori havde oplyst, at der ikke kunne iværksættes en undtagelsesfri ordning, ligesom hun havde overværet Lykke Sørensens tilkendegivelser på koncerndirektionsmødet. Som det er anført i kapitel 7, afsnit 7.7.9, er der desuden ikke tale om nogen vanskelig juridisk problemstilling. Der er endvidere intet i sagens oplysninger, som tyder på, at Line Skytte Mørk Hansen var eller kunne være i tvivl om, at en undtagelsesfri ordning ville være ulovlig, og hun har da heller ikke selv i sin forklaring givet udtryk for dette.

... Da Line Skytte Mørk Hansen instruerede Udlændingestyrelsen i at iværksætte en administration af indkvarteringsordningen, som hun må have indset var ulovlig, må det endvidere lægges til grund, at hun handlede med *forsæt*.”

Kommissionen er således ikke uenig med Line Skytte Mørk Hansen, når hun nu oplyser, at hun vidste, at en instruks om at iværksætte en klart ulovlig ordning i sig selv ville udgøre en ulovlig handling.

I udtalelsen argumenteres der for, at kommissionen bevismæssigt bør lægge til grund, at Line Skytte Mørk Hansen ikke den 10. februar 2016 instruerede Udlændingestyrelsen i at iværksætte en undtagelsesfri administration.

Kommissionen kan vedrørende dette spørgsmål i det hele henvise til kommissionens bemærkninger i kapitel 7, afsnit 7.3.2.2.2, hvor der er indsat en note med henvisning til bl.a. advokat Thomas Ryhls tidligere bemærkninger om

dette spørgsmål. Der er efter kommissionens opfattelse ikke nogen rimelig tvivl om kommissionens bevisresultat på dette punkt.

I udtalelsen (side 3) sker der en fejlagtig sammenblanding af udsagn fra vidner med kommissionens konklusioner, hvilket gør det vanskeligt for kommissionen at forholde sig til indholdet af indsigelsen. I øvrigt gives der i udtalelsen (side 3-4) udtryk for vurderinger af sagens faktiske og retlige omstændigheder, som er forskellige fra kommissionens vurderinger.

Denne del af udtalelsen giver ikke kommissionen anledning til bemærkninger, ligesom udtalelsen i sin helhed ikke giver kommissionen anledning til at ændre de vurderinger, der er kommet til udtryk i udkastet.

3. Advokat Søren Juuls udtalelse af 26. marts 2021 på vegne af Lykke Sørensen

Udtalelsen er optaget som bilag 6c til beretningen.

I udtalelsen anføres bl.a.:

”Det færdige udkast til ansvarsvurdering er fremkommet uden, at jeg forinden – som foreskrevet af retssikkerhedsmæssige grunde i § 23, stk. 3[,] i lov om undersøgelseskommissioner – efter bevisførelsens afslutning har fået forelagt en orientering om de faktiske og retlige forhold vedrørende Lykke Sørensen, som kommissionen overvejede at give udtryk for i sin beretning.”

Kommissionen bemærker, at advokat Søren Juul som bisidder for Lykke Sørensen i november 2020 fik tilsendt de uddrag af udkast til kapitel 7, der var relevante for Lykke Sørensen, og som indeholdt kommissionens udkast til redegørelse for de dele af hændelsesforløbet, hvor kommissionen overvejede at give udtryk for vurderinger af faktiske forhold vedrørende Lykke Sørensen. Advokat Søren Juul har endvidere i marts 2021 fået tilsendt et udkast til kommissionens ansvarsvurderinger vedrørende Lykke Sørensen. Udkastet indeholdt oplysning om de faktiske og retlige forhold, som kommissionen havde overvejet at give udtryk for i forhold til Lykke Sørensen. I begge de tilfælde, hvor kommissionen har fremsendt udkast til bisidderen, har denne sammen med Lykke Sørensen haft mulighed for at komme med en skriftlig

udtalelse om de faktiske og eventuelt retlige spørgsmål, undersøgelsen har rejst vedrørende Lykke Sørensen, jf. undersøgelseskommissionslovens § 23, stk. 4. Kommissionen har således i overensstemmelse med undersøgelseskommissionslovens § 23, stk. 3, efter bevisførelsen orienteret bisidderen og Lykke Sørensen om de faktiske og retlige forhold vedrørende Lykke Sørensen, som kommissionen overvejede at give udtryk for i beretningen.³

Udtalelsen giver ikke i øvrigt kommissionen anledning til bemærkninger eller anledning til at ændre de vurderinger, der er kommet til udtryk i udkastet.

Kommissionen finder dog anledning til generelt at bemærke, at en undersøgelseskommissions retlige vurderinger juridisk set alene er udtalelser, der kan fungere som grundlag for overvejelser hos de myndigheder, der har kompetencen til at træffe afgørelser i det eventuelt videre sagsforløb. Denne begrænsede opgave for en undersøgelseskommission kan tilsige, at der redegøres relativt udførligt for de foretagne retlige vurderinger.⁴ Når der redegøres relativt udførligt for et begivenhedsforløb med fokus på at afdække, om der er begået fejl eller forsømmelser af de involverede personer, vil det kunne medføre, at de ting, der er gjort forkert, kan få en overvægt i beskrivelserne i forhold til de ting, der trods alt er gjort rigtigt.⁵ En undersøgelseskommissions beretning vil derfor kunne fremstå hårdere i sin kritik af de enkelte embedsfolk, end det ville have været tilfældet, hvis der havde været tale om en afgørelse af, om der konkret bør indledes en ansættelsesretlig sag, og hvilken sanktion der i givet fald bør anvendes. Når undersøgelseskommissionens vurderinger læses, bør man derfor have øje også for de formildende omstændigheder, som nævnes, men som måske ikke fylder så meget i begrundelsen. Hertil kommer, at der bør vises embedsværket en vis forståelse for, at de faktiske og juridiske forhold, der kan fremstå klare, når man undersøger disse efter begivenhedsforløbet – og i forholdsvis god ro og mag – ikke altid kunne opfattes ligeså klare, da begivenhederne fandt sted.

3 Statsløsekommissionen blev i forbindelse med sin afgivelse af beretning mødt med en tilsvarende (om end mere udbygget) indsigelse fra en af bisidderne i sagen, se Statsløsekommissionens beretning (2015), side 2921. Statsløsekommissionen svar på indsigelsen kan findes i Statsløsekommissionens beretning på side 2989.

4 Betænkning nr. 1571/2018 om Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, side 243.

5 Se også Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 570 f.

Henset hertil har kommissionen fundet det hensigtsmæssigt, at der i kapitel 12, afsnit 12.3, indsættes et afsnit, der afspejler også disse forhold.

4. Advokat Eddie Omar Rosenberg Khawajas udtalelse af 6. april 2021 på vegne af Jesper Gori

Udtalelsen er optaget som bilag 6d til beretningen.

I udtalelsen (side 1) anføres bl.a. følgende:

”Den retlige og bevismæssige bedømmelse synes således grundlæggende at bygge på en skærpet handlepligt for embedsmænd, der bl.a. går udover de pligter, der er fastsat i Kodex VII.

Ansvarsvurderingen er også umiddelbart udtryk for en vurdering, der ikke i tilstrækkelig grad inddrager de arbejdsvilkår, adfærdsnormer og handlepligter, der i praksis gælder for kontorchefer ansat i et departement.”

Kommissionen er ikke enig i, at den retlige og bevismæssige bedømmelse bygger på en skærpet handlepligt, der går ud over de pligter, som er fastsat i Kodex VII. I den forbindelse kan kommissionen i det hele henvise til kapitel 11.⁶

Det bemærkes endvidere, at kommissionen i vurderingen af Jesper Goris rolle i sagen har inddraget de arbejdsvilkår og handlepligter, der gælder for kontorchefer i et departement. Der henvises i den forbindelse til kapitel 12, afsnit 12.3, 12.4 og 12.8.2.5, samt i øvrigt kapitel 11. Som eksempel kan det herunder nævnes, at kommissionen netop i forbindelse med vurderingen af karakteren og grovheden af de forhold, der vedrører praksisændringen, har lagt vægt på Jesper Goris stilling i det administrative hierarki.

For så vidt angår ”adfærdsnormer” bemærker kommissionen, at sådanne normer gerne skulle reflektere de pligter, der gælder for embedsværket. Der kan i den forbindelse henvises til kommissionens bemærkninger i kapitel 11, afsnit 11.4.3 og 11.6.

6 Ingen af de involverede embedsfolk har modtaget udkast til beretningens kapitel 11 i forbindelse med høringen.

4.1. Rådgivningen forud for den 10. februar 2016

I udtalelsen (side 1-2) anføres følgende:

”Generelt bemærkes det videre, at Instrukskommissionens retlige og bevismæssige bedømmelser ses at bygge på en grundlæggende konklusion om, at den etablerede ordning om adskillelse ikke kunne have hjemmel i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, og at en indledende adskillelse i øvrigt ikke kunne være udtryk for faktisk forvaltningsvirksomhed.

Jeg skal på min klients vegne hertil bemærke, at Instrukskommissionens vurdering af, at der ikke i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, fandtes hjemmel til en adskillelsesordning, som den der blev etableret efter 10. februar 2016, heller ikke aktuelt er i overensstemmelse med Udlændinge- og Integrationsministeriets retsopfattelse, jf. hertil udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Tydeliggørelse af hjemlen for iværksættelse af separat indkvartering af gifte og samlevende mindreårige udlændinge), der 10. februar 2021 er sendt i høring.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at Udlændinge- og Integrationsministeriet er ikke enig i Instrukskommissionens vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt den nuværende praksis har den fornødne lovhjemmel. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at indkvarteringsordningen fortsat fremadrettet vil bygge på en grundlæggende vurdering af, at Udlændingestyrelsens separate indkvartering af mindreårige samlevende eller gifte asylansøgere er udtryk for faktisk forvaltningsvirksomhed.

I dette aktuelle lys forekommer det vidtgående, at Instrukskommissionen ved vurderingen af min klients deltagelse i udarbejdelse af ordningen i 2016 finder, at min klient i øvrigt burde have overvejet nærmere, om der i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, var hjemmel til ordningen.

Som det af fremgår af min klients og andres forklaringer afgivet for Instrukskommissionen fandt min klient, at ordningen – på linje med ministeriets aktuelle vurdering – havde fornøden hjemmel i udlændingelovens § 42 a, stk. 7.

På samme baggrund forekommer det vidtgående, at Instrukskommissionen finder, at min klients rådgivning i 2016 om en indkvarteringsordning der – ved udmøntning hos Udlændingestyrelsen – ville have karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, var utilstrækkelig.”

For så vidt angår spørgsmålet om hjemmel og om faktisk forvaltningsvirksomhed kan kommissionen i det hele henvise til det, der er anført i beretningens kapitel 7, afsnit 7.3.2.5.1 og afsnit 7.3.2.5.3. Kommissionen fastholder endvidere det anførte i kapitel 12, afsnit 12.8.1.2, om, at Jesper Gori burde have overvejet hjemlsspørgsmålet nærmere. Som ligeledes anført i det pågældende afsnit ville en nærmere overvejelse af hjemlen, herunder om indgreb af den omhandlede karakter skal anses for at være faktisk forvaltningsvirksomhed eller afgørelser i forvaltningslovens forstand, i øvrigt have givet anledning til at overveje og gøre det til en del af grundlaget for rådgivningen, hvilken betydning grundlæggende forvaltningsretlige krav af formel karakter ville have for ordningen.

Det forhold, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke er enig i kommissionens opfattelse af, at udlændingelovens § 42 a, stk. 7, ikke udgør en tiltrækkelig – forvaltningsretlig eller menneskeretlig hjemmel – til tvangsmæssig adskillelse af asylpar, herunder par med mindreårige børn, og at der i det fremsatte lovforslag skitseres en ordning, hvorefter den *indledende* adskillelse har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, ændrer ikke på kommissionens vurdering.

Som det også fremgår af beretningens kapitel 12, afsnit 12.8.1.3, er det – uanset det anførte – kommissionens vurdering, at der ikke er grundlag for at pålægge Jesper Gori et disciplinært ansvar i anledning af rådgivningen af Inger Støjberg. Udtalelsen giver ikke kommissionen anledning til at ændre den vurdering, der er kommet til udtryk i afsnit 12.8.1.2. Kommissionen henviser i øvrigt til bemærkningerne under punkt 4.6.

4.2. Jesper Goris pligter og reaktioner efter praksisændringen den 10. februar 2016

Om Jesper Goris pligter og reaktioner i perioden efter praksisændringen den 10. februar 2016 til den 22. februar 2016 gives der i udtalelsen (side 2-3) udtryk for en opfattelse, som på flere centrale punkter adskiller sig fra den vurdering, der er kommet til udtryk i kommissionens udkast. Udtalelsen gi-

ver imidlertid ikke kommissionen anledning til at ændre sine vurderinger, herunder af, at de mails, som Jesper Gori modtog fra Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, indikerede, at Udlændingestyrelsen ville administrere undtagelsesfrit. Kommissionen kan i den forbindelse i det hele henviser til det, der er anført i kapitel 12, afsnit 12.8.2.1 og 12.8.2.2.

Om Jesper Goris pligter og reaktioner i perioden fra den 22. februar 2016 anføres følgende i udtalelsen (side 4-5):

”For så vidt angår min klients forhold i perioden fra den 22. februar til 28. april 2016 lægger Instrukskommissionen til grund, at min klient ikke tog initiativ til at kontrollere og sikre, at der var sket en lovlig sagsbehandling i de sager, hvori der allerede var sket adskillelse af parrene, herunder ved at indhente oplysninger fra styrelsen om behandlingen af disse sager, også selvom han ifølge Instrukskommissionen havde konkret anledning hertil.

Jeg bemærker hertil, at min klient, desuagtet de oplysninger han fik mundtligt fra Udlændingestyrelsen ultimo februar eller primo marts 2016 om, at ”du skal bare vide, at den besked, som vi fik den 10. februar 2016, ikke er det samme, som det, du siger nu”, ikke gav anledning til, at min klient herefter var eller burde have været af den opfattelse, at der blev administreret uden undtagelser på noget tidspunkt. Tværtimod måtte denne samtale – og de øvrige oplysninger, som Udlændingestyrelsen i denne periode delte med min klient – nødvendigvis føre til, at min klient blev betrygget i, at Udlændingestyrelsen - uanset den telefoniske besked den 10. februar 2016 – faktisk havde foretaget en vurdering af omstændighederne i hver enkelt sag.

Min klient var således af den opfattelse, at der inden for rammerne af den rådgivning, der var givet Inger Støjberg, herunder, at der måtte ske en konkret og individuel vurdering af sager om indkvartering, og dermed efter omstændighederne naturligvis være undtagelser, rent faktisk blev administreret i overensstemmelse hermed hos Udlændingestyrelsen.

Det forekommer derfor vidtgående, at min klient med denne opfattelse og viden i øvrigt, burde have taget initiativ til en konkret kontrol af

de sager, hvor der allerede var sket adskillelse for at sikre, at sagsbehandlingen i disse sager var lovlig. Administrationen af ordningen var og er placeret hos Udlændingestyrelsen, og der forelå ikke sådanne oplysninger i perioden frem til 28. april 2016, der giver anledning til, at min klient – og departementet – som led i sin almindelige tilsynsforpligtigelser med en underordnet myndighed burde have igangsat en sådan kontrol.

Instrukskommissionen lægger endvidere til grund, at min klient i begyndelsen af marts 2016, i lyset af drøftelserne med Justitsministeriet, burde have taget skridt til yderligere drøftelser om de grundlæggende forvaltningsretlige krav til adskillelserne og herunder taget initiativ til, at Udlændingestyrelsen blev orienteret herom.

Jeg bemærker hertil, at min klient tog initiativ hertil som opfølgning på drøftelserne mv. i marts 2016. For så vidt ansvarsvurderingen er det herefter min opfattelse, at det ikke kan bebrejdes ham, at dette – i lyset af, at min klient var af den klare opfattelse, at der skete individuelle vurderinger hos Udlændingestyrelsen – ikke skete primo marts umiddelbart efter drøftelserne med Justitsministeriet.

Min klients samarbejde med bl.a. Udlændingestyrelsen om sagen i perioden fra den 22. februar og frem til den 28. april 2016 synes således ikke at underbygge en konklusion om, at min klient i denne periode har tilsidesat sine tjenstlige pligter, og handlet uagtsomt eller groft uagtsomt.”

Kommissionen er ikke enig heri og fastholder det, der er anført i kapitel 12, afsnit 12.8.2.2 og 12.8.2.3. Kommissionen fastholder herunder, at Jesper Gori – i lyset af bl.a. forløbet op til udsendelsen af pressemeddelelsen, mailene fra Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016, forløbet af mødet den 22. februar 2016, henvendelsen fra Røde Kors den 4. marts 2016 og henvendelsen fra Institut for Menneskerettigheder den 22. marts 2016 – burde have taget initiativ til at kontrollere og sikre, at der var sket en lovlig sagsbehandling i de sager, hvori der var sket adskillelse af parrene. Kommissionen kan endvidere henvise til bemærkningerne under punkt 4.6.

4.3. Oplysningen til Folketinget om indkvarteringsordningen

I udtalelsen (side 5-6) anføres bl.a. følgende om oplysningerne under samråd AT og AU den 1. juni 2017:

”Instrukskommissionens vurdering af, at der blev afgivet urigtige og vildledende oplysninger ses at være knyttet til det forhold, at min klient af en kontorchef i Udlændingestyrelsen uformelt var blevet orienteret om, at styrelsen havde forstået den telefoniske opfølgning den 10. februar 2016 af en afdelingschef i departementet således, at der skulle administreres i overensstemmelse med den udsendte pressemeddelelse, og at disse oplysninger ikke før ved besvarelsen af udvalgs spørgsmål nr. 904 blev givet klart til Folketinget.

Det bemærkes hertil, at oplysningerne afgivet til Folketinget under samråd AT og AU klart gentog de oplysninger, der var givet til bl.a. Folketingets Ombudsmand, om at pressemeddelelsen sammen med den e-mail, hvorved den blev fremsendt til Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 bevirkede, at instruks – ved en fejl – fremstod som en absolut adskillelsesordning.

Det forekommer på den baggrund vidtgående at bebrejde min klient, at han ikke nærmere som led i forberedelsen af samråd AT og AU eller under afholdelse af samrådet søgte at bringe de pågældende fortsat ubekræftede oplysninger om en samtale mellem styrelsen og departementet, som han ensidigt havde modtaget uformelt og mundtligt fra en kontorchef i Udlændingestyrelsen, der ikke selv havde haft pågældende samtale, frem. Hertil kommer, at det måtte fremstå åbenbart eller overvejende sandsynligt, at der ikke mellem de implicerede parter var enighed om, hvordan telefonsamtalen den 10. februar 2016 var forløbet, og min klient var ikke i en position, hvor han havde muligheden for, endsige kompetencen til, at fastlægge eller træffe beslutning om, hvilken forståelse der var den rigtige.”

Kommissionen kan for så vidt angår vurderingen af de udtalelser, der blev givet under det omhandlede samråd, henvise til det, der er anført i beretningens kapitel 7, afsnit 7.6.3.2. Som anført i dette afsnit kan enkelte af udtalelserne ikke isoleret set anses som klart urigtige, men udtalelserne indgår som led i den samlede beskrivelse af den instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen

den 10. februar 2016, og tegner efter kommissionens opfattelse samlet set et urigtigt billede af forløbet den 10. februar 2016.

Kommissionen fastholder endvidere det anførte i afsnit 12.8.3.2 om Jesper Gori subjektive forhold. Ud over at Jesper Gori på dette tidspunkt havde haft en samtale med kontorchef Ditte Kruse Dankert om indholdet af telefonsamtale(r)n(e) den 10. februar 2016 mellem Lene Linnea Vejrum og Line Skytte Mørk Hansen, havde Udlændingestyrelsen således den 28. april 2016 udtalt til Folketingets Ombudsmand, at Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016 samtidig med udsendelsen af pressemeddelelsen havde modtaget ”en mundtlig instruks fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om administrativt at effektuere i overensstemmelse med pressemeddelelsen”. Et udkast til denne udtalelse var den 21. april 2016 blevet sendt til bl.a. Jesper Gori, jf. herom beretningens kapitel 8, afsnit 8.6.9. Jesper Gori har endvidere for kommissionen forklaret, at Lykke Sørensen og han begge delte opfattelsen af sagsforløbet, nemlig at Udlændingestyrelsens forståelse af, hvad der var sket den 10. februar 2016, var rigtig.⁷

4.4. Oplysningerne til Folketinget om, at fire piger var blevet ”reddet”

I udtalelsen (side 6) anføres der følgende om kommissionens vurdering af udtalelserne under samråd AT og AU den 1. juni 2017 og samråd AW til AZ den 23. juni 2017 om, at indkvarteringsinstruksen havde ”reddet” fire piger:

”Jeg bemærker hertil, at der intet faktisk grundlag – herunder i de oplysninger, som er afdækket og fremlagt for Instrukskommissionen – er for klart at konkludere, at oplysningerne afgivet af ministeren var urigtige. Dette forudsætter, at det klart kan lægges til grund, at indkvarteringsinstruksen ikke havde nogen som helst betydning for de pågældende mindreårige pigers beslutning om at blive – eller forblive – adskilt fra deres voksne ægtefæller.

En sådan konklusion synes heller ikke at følge af kommissionens delbetretning, jf. side 790-791. På denne baggrund synes det ikke blot vidtgående, men forkert, at konkludere, at min klient i relation til ministerens

⁷ Afhøringsekstrakten, side 294.

ønske om at beskrive de fire pågældende sager som, at de pågældende piger var blevet ”reddet” af den ændrede praksis, har handlet groft uagtsomt.”

Kommissionen er ikke enig heri og finder, at oplysningen om, at de fire kvinder blev ”reddet”, var ukorrekt, ligesom den blev givet i en sammenhæng, hvor den tillige var vildledende. I den forbindelse kan kommissionen i det hele henvise til det, der er anført i beretningens kapitel 7, afsnit 7.6.3.3. Kommissionen finder endvidere, at Jesper Gori i lyset af den mail, som han den 22. juni 2017 modtog fra Ditte Kruse Dankert, burde have undersøgt forholdet nærmere eller forhindret, at oplysningen blev givet til Folketinget. Som følge heraf fastholder kommissionen det, der er anført i kapitel 12, afsnit 12.8.3.3.

4.5. Om oplysningen til Folketingets Ombudsmand

I udtalelsen (side 6-7) anføres det bl.a.:

”For så vidt angår min klients forhold knyttende sig til beskrivelsen af hændelsesforløbet over for Folketingets Ombudsmand i forbindelse med departementets brev af 14. juli 2016 til ombudsmanden, bemærkes det, at kommissionens vurdering af de oplysninger om hændelsesforløbet, der blev givet til ombudsmanden, er baseret på det samlede billede af forløbet, som er afdækket under kommissionens oplysning af sagen.

Et sådant ”samlet billede” var min klient ikke i besiddelse af i perioden op til juli 2016.

For så vidt angår de konkrete oplysninger om en eller flere telefoniske samtaler den 10. februar 2016 mellem Udlændingestyrelsen og departementet, som min klient – mundtligt – var blevet oplyst om ultimo februar eller primo marts 2016, anerkendes det fra min klients side, at det – med det samlede billede, som foreligger for kommissionen, og med det handlingsforløb, som kommissionen finder at kunne lægge til grund – mere klart i brevet af 14. juli 2016 kunne have været tilkendegivet over for Folketingets Ombudsmand, at der ved en fejl var blevet mundtligt oplyst Udlændingestyrelsen om, at der skulle igangsættes en undtagelsesfri ordning.

Beskrivelsen til Folketingets Ombudsmand er imidlertid indholdsmæssigt i overensstemmelse med min klients opfattelse af, hvordan ordningen blev administreret fra den 10. februar til medio marts 2016, nemlig en ordning med undtagelser, og at min klient medio marts 2016 også skriftligt i forlængelse af den forudgående mundtlige dialog havde tilkendegivet og gentaget overfor Udlændingestyrelsen, at internationale forpligtelser kunne tale imod adskillelse.

Henset hertil, sammenholdt med forløbet i øvrigt, herunder at Instrukskommissionen på baggrund af sagens samlede billede, herunder de afgivne vidneforklaringer, nu finder at kunne lægge til grund, at en afdelingschef i departementet, der tillige er HR-ansvarlig, afgav en fejlagtig orientering af Udlændingestyrelsen om en undtagelsesfri ordning, og at udtalelsen til ombudsmanden blev godkendt af min klients overordnede (herunder dennes afdelingschef og departementschefen) i departementet, er min klient ikke enig i den ansvarsvurdering, som kommissionen har foretaget i denne henseende.”

Kommissionen er ikke enig heri og kan i den forbindelse i det hele henviser til det, der er anført i afsnit 12.8.4.2, og det ovenfor anførte i afsnit 4.3 om Jesper Goris kendskab til, hvilken instruks der den 10. februar 2016 var blevet kommunikeret til Udlændingestyrelsen.

Udtalelsen giver ikke i øvrigt kommissionen anledning til bemærkninger eller anledning til at ændre de vurderinger, der er kommet til udtryk i udkastet.

4.6. Kommissionens afsluttende bemærkninger til Jesper Goris høringsvar

Som tidligere nævnt (i bemærkningerne til Lykke Sørensens høringsvar) finder kommissionen anledning til at bemærke, at en undersøgelseskommissions retlige vurderinger juridisk set alene er udtalelser, der kan fungere som grundlag for overvejelser hos de myndigheder, der har kompetencen til at træffe afgørelser i det eventuelt videre sagsforløb. Denne begrænsede opgave for en undersøgelseskommission kan tilsige, at der redegøres relativt udførligt for de foretagne retlige vurderinger.⁸ Når der redegøres relativt udførligt for

⁸ Betænkning nr. 1571/2018 om Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, side 243.

et begivenhedsforløb med fokus på at afdække, om der er begået fejl eller forømmelser af de involverede personer, vil det kunne medføre, at de ting, der er gjort forkert, kan få en overvægt i beskrivelserne i forhold til de ting, der trods alt er gjort rigtigt.⁹ En undersøgelseskommissions beretning vil derfor kunne fremstå hårdere i sin kritik af de enkelte embedsfolk, end det ville have været tilfældet, hvis der havde været tale om en afgørelse af, om der konkret bør indledes en ansættelsesretlig sag, og hvilken sanktion der i givet fald bør anvendes. Når undersøgelseskommissionens vurderinger læses, bør man derfor have øje også for de formildende omstændigheder, som nævnes, men som måske ikke fylder så meget i begrundelsen. Hertil kommer, at der bør vises embedsværket en vis forståelse for, at de faktiske og juridiske forhold, der kan fremstå klare, når man undersøger disse efter begivenhedsforløbet – og i forholdsvis god ro og mag – ikke altid kunne opfattes ligeså klare, da begivenhederne fandt sted.

Henset hertil har kommissionen fundet det hensigtsmæssigt, at der i kapitel 12, afsnit 12.3, indsættes et afsnit, der afspejler også disse forhold.

5. Advokat Eddie Omar Rosenberg Khawajas udtalelse af 6. april 2021 på vegne af Jonas From Soelberg

Udtalelsen er optaget som bilag 6e til beretningen.

Det anføres i udtalelsen (side 1) bl.a.:

”Den retlige og bevismæssige bedømmelse synes således grundlæggende at bygge på en skærpet handlepligt for embedsmænd, der bl.a. går udover de pligter, der er fastsat i Kodex VII.”

Kommissionen antager, at der herved henvises navnlig til kommissionens bemærkninger i kapitel 12, afsnit 12.10.2, hvoraf fremgår bl.a.:

”Når kommissionen har taget denne problemstilling op, hænger det sammen med, at det udgør en væsentlig udfordring for Folketingets mulighed for at udføre sin kontrolfunktion, såfremt spørgsmål til

⁹ Se også Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 570 f.

regeringen fra Folketinget ikke besvares både retvisende og fyldestgørende, når de besvares. Det udgør et grundlæggende demokratisk problem, såfremt embedsfolk ser det som deres opgave at deltage i at konstruere besvarelser, der muligvis isoleret set (dvs. uden nødvendig sammenhæng med spørgsmålet) kan betragtes som rigtige, men som ikke er retvisende eller fyldestgørende, og som er egnede til i realiteten at vildlede Folketinget.

Det bemærkes i denne forbindelse, at det – som det også er anført i kapitel 6, afsnit 6.5.3.1 – i Danmark er traditionen, at Folketinget, der ikke selv råder over undersøgelsesmidler, som udgangspunkt skaffer sig alle oplysninger, der skønnes nødvendige, ved at anmode vedkommende minister om at tilvejebringe dem. Skal den parlamentariske proces, herunder fastlæggelsen af grundlaget for et eventuelt ansvar, fungere på en betryggende måde, skal Folketinget kunne fæste lid til, at de oplysninger, der således tilvejebringes, er retvisende og fyldestgørende. Det er en helt fundamental del af det demokratisk-parlamentariske system, at Folketinget som den lovgivende magt og i udøvelsen af sin kontrolfunktion kan stole på, at ministres oplysninger til Folketinget er både retvisende og fyldestgørende. ...

Kommissionen har ved inddragelse af dette tillægsberedskab forsøgt at illustrere en problemstilling, som kommissionen har set flere tegn på i denne sag, men som meget vel kan række ud over blot denne sag. Der henvises i den forbindelse til kommissionens generelle bemærkninger i kapitel 11, afsnit 11.6.

Det bemærkes, at det utvivlsomt er en del af gældende ret, at embedsfolk, der medvirker til at konstruere vildledende svar til Folketinget, tilsidesætter deres pligter. Ikke desto mindre kan kommissionens beskrivelse i nærværende afsnit af kravene til udarbejdelse af folketings svar muligvis blive opfattet som en præcisering af de krav til embedsværket, der gælder ved udarbejdelse af svar til Folketinget.”

Som anført er kommissionen opmærksom på, at kommissionens ovenfor givne beskrivelse af embedsværkets sandhedspligt muligvis vil kunne opfattes som en præcisering af de krav til embedsværket, der gælder ved udarbejdelse af svar til Folketinget. På denne baggrund og som led i en forsigtig vurdering

har kommissionen konkluderet, at Jonas From Soelbergs manglende reaktion i relation til det pågældende beredskab ikke kan begrunde et disciplinært ansvar.

I vurderingen af Jonas From Soelbergs rolle i sagen har kommissionen i øvrigt inddraget de arbejdsvilkår og handlepligter, der gælder for kontorchefer i et departement. Der henvises til kapitel 12, afsnit 12.3, 12.4 og 12.10, samt kapitel 11.¹⁰ For så vidt angår ”adfærdsnormer”, som er nævnt i udtalelsen på side 1, bemærker kommissionen, at sådanne normer gerne skulle reflektere de pligter, der gælder for embedsværket. Der kan i den forbindelse henvises til kommissionens bemærkninger i kapitel 11, afsnit 11.4.3 og 11.6.

Kommissionen er i sin vurdering af Jonas From Soelbergs rolle i relation til besvarelsen af udvalgsspørgsmål nr. 856 opmærksom på og har taget højde for, at Jonas From Soelberg efter det oplyste ikke fik forelagt hele indholdet af Henrik Grunnets mail. Kommissionen anfører således i kapitel 12, afsnit 12.10.1, bl.a. følgende:

”Kommissionen finder, at det burde have stået Jonas From Soelberg klart, at den supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 856 ikke var retvisende, ligesom det burde have stået ham klart, at også det indhold af mailen, som han kendte til, ville have betydning for Folketingets vurdering af de oplysninger, som departementet tidligere havde meddelt Folketingets Ombudsmand.” [understregning tilføjet her]

Udtalelsen giver ikke i øvrigt kommissionen anledning til bemærkninger eller anledning til at ændre de vurderinger, der er kommet til udtryk i udkastet.

6. Advokat Asger Bagge-Jørgensens udtalelser af 6. april 2021 på vegne af Tanja Franck

Udtalelserne er optaget som bilag 6f og 6g til beretningen.

Udtalelsen i bilag 6f giver på enkelte punkter udtryk for vurderinger af sagens faktiske og retlige omstændigheder, som afviger en smule fra kommissionens.

¹⁰ Ingen af de involverede embedsfolk har modtaget udkast til beretningens kapitel 11 i forbindelse med høringen.

Kommissionen kan om de forhold, der adresseres, henholde sig til sin redegørelse i kapitel 12, afsnit 12.11, og finder ikke anledning til at knytte yderligere bemærkninger hertil. Udtalelsen giver således ikke anledning til at ændre de vurderinger, der er kommet til udtryk i udkastet.

Som tidligere nævnt (i bemærkningerne til Lykke Sørensen og Jesper Goris høringssvar) finder kommissionen anledning til at bemærke, at en undersøgelseskommissions retlige vurderinger juridisk set alene er udtalelser, der kan fungere som grundlag for overvejelser hos de myndigheder, der har kompetencen til at træffe afgørelser i det eventuelt videre sagsforløb. Denne begrænsede opgave for en undersøgelseskommission kan tilsige, at der redegøres relativt udførligt for de foretagne retlige vurderinger.¹¹ Når der redegøres relativt udførligt for et begivenhedsforløb med fokus på at afdække, om der er begået fejl eller forsømmelser af de involverede personer, vil det kunne medføre, at de ting, der er gjort forkert, kan få en overvægt i beskrivelserne i forhold til de ting, der trods alt er gjort rigtigt.¹² En undersøgelseskommissions beretning vil derfor kunne fremstå hårdere i sin kritik af de enkelte embedsfolk, end det ville have været tilfældet, hvis der havde været tale om en afgørelse af, om der konkret bør indledes en ansættelsesretlig sag, og hvilken sanktion der i givet fald bør anvendes. Når undersøgelseskommissionens vurderinger læses, bør man derfor have øje også for de formildende omstændigheder, som nævnes, men som måske ikke fylder så meget i begrundelsen. Hertil kommer, at der bør vises embedsværket en vis forståelse for, at de faktiske og juridiske forhold, der kan fremstå klare, når man undersøger disse efter begivenhedsforløbet – og i forholdsvis god ro og mag – ikke altid kunne opfattes ligeså klare, da begivenhederne fandt sted.

Henset hertil har kommissionen fundet det hensigtsmæssigt, at der i kapitel 12, afsnit 12.3, indsættes et afsnit, der afspejler også disse forhold.

Advokat Asger Bagge-Jørgensen har endvidere fremsendt en udtalelse, der er optaget som bilag 6g til beretningen, og som omhandler det processuelle forløb i undersøgelsens slutfase.

11 Betænkning nr. 1571/2018 om Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, side 243.

12 Se også Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 570 f.

Kommissionen anerkender de principielle betænkeligheder, som advokat Asger Bagge-Jørgensen giver udtryk for i sin udtalelse, ligesom kommissionen finder det relevant og hensigtsmæssigt, at Asger Bagge-Jørgensen har adresseret disse betænkeligheder i et ønske om at sikre retssikkerheden i kommende undersøgelseskommissioner.

Visse af de fremførte synspunkter er af en karakter, som er uden betydning for den undersøgelse, som denne kommission har foretaget, hvorfor kommissionen vil undlade at kommentere herpå.

Kommissionen er dog ikke enig i, at den omstændighed, at Tanja Franck er blevet vejledt med vidnepligt som følge af sin status på afhøringsstidspunktet, afskærer ansættelsesmyndigheden fra at pålægge hende et disciplinært ansvar i et tilfælde, hvor hun efter afgivelsen af forklaring opnår fornyet ansættelse i staten. Om dette spørgsmål og om grundlaget for ansvarsvurderingen kan kommissionen i det hele henvise til de bemærkninger, som kommissionen har gjort herom i kapitel 11, afsnit 11.7.2.4. Kommissionen kan imidlertid bekræfte, at det beror på en konkret vurdering, når kommissionen som indledning til ansvarsvurderingen af Tanja Franck har udtalt (kapitel 12, afsnit 12.1.1), at kommissionen ikke har fundet grundlag for, at der ved vurderingen af hendes forhold skal ses bort fra hele eller dele af den forklaring, som hun har afgivet for kommissionen. Kommissionen anfører således i kapitel 11, afsnit 11.7.2.4, bl.a.:

”Den omstændighed, at en embedsmand har afgivet forklaring på et tidspunkt, hvor der ikke var udsigt til, at den pågældende skulle ansvarsvurderes, og hvor embedsmanden således har udtalt sig med vidnepligt og under strafansvar, vil kunne føre til overvejelser om, hvorvidt sandhedspilgten efterfølgende vil kunne sanktioneres, ligesom det efter omstændighederne kunne overvejes, i hvilket omfang en ”selvinkriminerende” forklaring fra embedsmanden (også i forhold til disciplinæransvaret) vil kunne tillægges betydning.”

7. Advokat Morten Samuelssons udtalelse af 31. marts 2021 på vegne af Lene Linnea Vejrum

Udtalelsen er optaget som bilag 6h til beretningen.

Advokat Morten Samuelsson har i udtalelsen (side 2) påpeget, at der er faktuelle fejl i kommissionens beskrivelse af Lene Linnea Vejrum's ansættelsesforhold. Kommissionen har tilrettet kapitel 12, afsnit 12.12, således, at det anførte om Lene Linnea Vejrum's ansættelsesforhold er i overensstemmelse med det, som fremgår af udtalelsen.

Kommissionen bemærker, at der i udtalelsen desuden gives udtryk for en generel uenighed i kommissionens retlige og bevismæssige bedømmelse ved ansvarsvurderingen af Lene Linnea Vejrum, men at der i udtalelsen alene er foretaget enkelte nedslag for at markere denne uenighed. Kommissionen bemærker videre, at kommissionen i forbindelse med afgivelse af delberetningen den 14. december 2020 anførte, at nogle af de kommentarer, advokat Morten Samuelsson på dette tidspunkt var fremkommet med, angik ansvarsvurderingen af embedsfolkene, og at kommissionens vurdering af betydningen heraf derfor ville afvente den endelige delberetning.¹³ Kommissionen har på denne baggrund gennemgået denne udtalelse på ny og har på relevante punkter inddraget den i nedenstående.

7.1. "Klart ulovligt" og Lene Linnea Vejrum's subjektive opfattelse af ulovligheden

Det anføres i udtalelsen på side 2 bl.a.:

"Kommissionens afsæt er en opfattelse af, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets instruks af 10. februar 2016 til Udlændingestyrelsen var "klart ulovlig", og af, at der ikke kunne ske adskillelse som faktisk forvaltning.

...

Det er ikke retvisende at bedømme min klients handlinger ud fra en retsopfattelse, der først er lagt fast af kommissionen mange år senere. Hun må bedømmes ud fra den retsopfattelse, som dengang herskede, og som hun med rette måtte lægge til grund.

Kommissionen forudsætter, at det for min klient stod klart fra første dag, at pressemeddelelsen i kombination med telefonsamtalen med

¹³ Advokat Morten Samuelsson afgav den 1. december 2020 en udtalelse i forbindelse med kommissionens delberetning. Denne udtalelse er medtaget i bind 7 som bilag 1f, og kommissionens bemærkninger til denne udtalelse er medtaget i bind 7, bilag 2, punkt 4.

Line Skytte Mørk Hansen var en instruks, og at denne var indlysende ulovlig. Kommissionen forudsætter også, at min klient valgte at udføre instruksen efter dens ordlyd vidende om, at den var klart ulovlig.

Intet kunne være mere forkert.

Der var på dette tidspunkt i styrelsen en opfattelse af, at det var lovligt at adskille parrene som faktisk forvaltning, men at der ville være par, der, som en følge af internationale forpligtelser, ikke kunne adskilles, og hvor der konkret måtte gøres undtagelse. Min klient og hendes kollegaer havde drøftelser med jurister i departementet, som bekræftede styrelsen i, at det var sagligt og proportionalt at gennemføre adskillelser, idet departementets jurister samtidig oplyste, at de havde afstemt dette med jurister i justitsministeriet.”

Som anført i kapitel 11, afsnit 11.4, der ikke har været tilgængeligt for bisidderne i forbindelse med høringen, beror vurderingen af, om en tjenestebefaling er ”klart” ulovlig, på *objektive* forhold og er således uafhængig af den enkelte embedsmands subjektive forhold, herunder den pågældendes eventuelle kendskab til retsgrundlaget.

En tjenestebefaling kan således karakteriseres som klart ulovlig, hvis der er et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse den for retsstridig – med andre ord, hvis juraen er klar og entydig. Som anført i kapitel 12, afsnit 12.12.1, har kommissionen fundet, at der er et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse den (undtagelsesfrie) instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen, for ulovlig, idet den var i strid med bl.a. de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet, ligesom ordningens karakter udgjorde en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Hverken den subjektive opfattelse hos embedsfolkene i departementet eller Udlændingestyrelsen har betydning for denne vurdering.

Opfattelsen hos den enkelte embedsmand har dog betydning for vurderingen af vedkommendes subjektive tilregnelser i forhold til overtrædelsen af de pligter, der gælder for embedsværket i forbindelse med modtagelsen af en klart ulovlig tjenestebefaling. Blandt andet af denne grund har kommissionen i kapitel 12, afsnit 12.12.1, fundet, at Lene Linnea Vejrum har handlet groft uagtsomt, idet hun som jurist må eller burde have indset, at den beskrevne

ordning ikke var lovlige. Der er derimod ikke tale om, at kommissionen har vurderet, at Lene Linnea Vejrum – som anført på side 1 i udtalelsen – skulle have handlet ud fra en ligegyldighed om lovgivningen. Som det fremgår af kapitel 12, afsnit 12.12.5, har kommissionen derimod udtalt, at det skal tillægges betydelig vægt ved ansvarsvurderingen af Lene Linnea Vejrum bl.a., at hun og styrelsen var sat i en særdeles vanskelig situation, hvor presset fra departementet var stort, og at de dispositioner, hun foretog i den første del af perioden, skete efter drøftelser med styrelsens daværende direktør, samt at hun spillede en central rolle i de bestræbelser, styrelsen gjorde på at bringe den ulovlige tilstand til ophør.

7.2. Styrelsen fulgte ikke pressemeddelelsen, men foretog en konkret og individuel vurdering og gjorde vedblivende bestræbelser på at bringe den ulovlige tilstand til ophør

Advokat Morten Samuelsson har i udtalelsen (side 2-3) gentaget, at det ikke er korrekt, at der ikke skete en konkret sagsoplysning, eller at der ikke blev foretaget en konkret og individuel vurdering. I udtalelsen anføres således bl.a. følgende:

”Min klient og hendes kollegaer i styrelsen fulgte ikke pressemeddelelsen efter dens ordlyd, fordi de mente, at der måtte komme mere detaljerede retningslinjer, og at der i visse tilfælde måtte gøres undtagelser. Derfor tilvejebragte de konkrete oplysninger om de berørte par for at foretage en individuel bedømmelse med henblik på evt. at gøre undtagelser.

Min klient og hendes kolleger i styrelsen gjorde vedblivende bestræbelser for at overbevise departementet om behovet for at gøre undtagelser, hvilket fremgår klart af det materiale og de afhøringer, kommissionen er i besiddelse af.

...

Navnlig fordi min klient og hendes kolleger fra 10. februar 2016 i stedet for at efterleve pressemeddelelsen efter dens ordlyd forsøgte at sikre, at der blev gjort undtagelser og samtidig få departementet til at udarbejde nærmere retningslinjer, kan kommissionens indstilling om, at min klient groft uagtsomt har begået pligtforsømmelse, slet ikke godtages.”

Som også anført i kommissionens bemærkninger til advokat Morten Samuelssons udtalelse af 1. december 2020 i anledning af delberetningen (bind 7, bilag 2, punkt 4) fremgår det af kapitel 7, afsnit 7.4.2.3, at kommissionen er enig i, at styrelsen foretog en vurdering af de foreliggende oplysninger i sagerne med henblik på at identificere de sager, hvor uforeneligheden med Danmarks internationale forpligtelser fremstod klarest. Som videre anført er det imidlertid kommissionens opfattelse, at denne vurdering helt åbenbart ikke kan kvalificeres som en konkret og individuel vurdering, der lever op til de standarder, der forudsættes efter bl.a. Menneskerettighedskonventionen. I øvrigt henviste kommissionen i denne forbindelse til kapitel 7, afsnit 7.4.1.1, hvoraf fremgår, at pligten til sagsoplysning, som følger af officialprincippet, også finder anvendelse, når der udøves faktisk forvaltningsvirksomhed.

I forbindelse med ansvarsvurderingen af Lene Linnea Vejrum har kommissionen fundet, at det skal tillægges betydelig vægt, at medarbejdere i styrelsen, herunder Lene Linnea Vejrum, gjorde sig visse bestræbelser for at afbøde konsekvensen af den klart ulovlige instruks og bringe den ulovlige tilstand til ophør. Kommissionen har dog ligeledes fundet, at denne fremgangsmåde ikke var tilstrækkelig til at forhindre den ulovlige administration, som bl.a. Lene Linnea Vejrum var med til at iværksætte, eller til at bringe den ulovlige tilstand til ophør. Der henvises i denne forbindelse til kapitel 12, afsnit 12.12.1.2, 12.12.2 og 12.12.5.

Kommissionen har desuden bemærket (kapitel 12, afsnit 12.12.1.3), at styrelsens embedsfolk generelt synes at have været tilbageholdende med at sætte spørgsmålstegn ved instruks fra departementet og departementets vurdering, samt at det – uanset at det i det praktiske liv er forståeligt, at en underordnet myndighed eller medarbejder har stor tillid til vurderingerne fra en overordnet – ikke ændrer på de selvstændige pligter, der gælder for enhver embedsmand ved modtagelsen af en klart ulovlig tjenestebefaling.

Kommissionen kan i øvrigt henvise til bemærkningerne i punkt 7.6.

7.3. Jesper Goris mail af 18. marts 2016

Det fremgår af udtalelsen (side 3), at kommissionen ikke har taget stilling til bemærkningerne i høringssvaret af 1. december 2020, hvori det anføres, at det ikke er retvisende at anse Jesper Goris mail af 18. marts 2016 for en ændret instruktion.

Efter kommissionens opfattelse er det ikke korrekt, at kommissionen ikke har taget stilling til bemærkningerne. Kommissionen har i sine bemærkninger til det tidligere høringssvar i forbindelse med delberetningen, bind 7, bilag 2, punkt 4, anført bl.a. følgende:

”For så vidt angår bemærkningerne i udtalelsen om betydningen af Jesper Goris mail af 18. marts 2016 og om styrelsens efterfølgende administration (udtalelsens side 5-9) kan kommissionen i det hele henvise til kapitel 7, afsnit 7.3.3.1, 7.3.3.2 og 7.4.2.3 til 7.4.6.”

I forlængelse heraf kan kommissionen henvise til Lene Linnea Vejrum's forklaring, hvoraf fremgår bl.a. (kapitel 8, afsnit 8.5.4):

”Det, hun husker i dag, er den mail, Jesper Gori den 18. marts 2016 kl. 18.00 sendte til Ditte Kruse Dankert med en beskrivelse af rammerne for den fremtidige behandling af sagerne.”

Og Kristina Rosados forklaring i samme afsnit, hvoraf fremgår bl.a.:

”... at Udlændingestyrelsen indtil den 18. marts 2016 ikke havde fået mandat til at gøre andet end det, der var blevet meldt ud den 10. februar 2016. Hun kan ikke huske, at hun fik nogen oplysninger om baggrunden for den ordning, der blev meldt ud af Jesper Gori ved mailen af 18. marts 2016.”

7.4. Den nuværende ordning er identisk med ordningen af 28. april 2016

Advokat Morten Samuelsson har i udtalelsen videre anført (side 4) bl.a.:

”Kommissionen mener også, at ordningen fra 28. april til den 1. juli 2016 er ulovlig, men ikke at den var indlysende ulovlig. Kommissionens begrundelse er, at ordningen var undtagelsesfri, men nu kun ved den første indkvartering.

Det, som efter kommissionens opfattelse var ulovligt ved ordningen fra 28. april 2016, svarer fuldstændig til den nuværende ordning; hvor der – som faktisk forvaltning, dvs. uden partshøring og afgørelse – sker adskillelse ved ankomsten. Herefter foretages en konkret sagsbehand-

ling med henblik på en afgørelse om, hvorvidt der fortsat skal være adskillelse.

Kommissionens vurdering af, at min klient i denne periode skulle have handlet uagtsomt, kan derfor ikke godtages. Henset til, at ordningen stemmer med den nuværende ordning, og at kommissionen selv finder, at der ikke er et meget sikkert grundlag for at anse ordningen for ulovlig, er det ikke retvisende, at kommissionen herefter tillader sig at mene, at min klient har handlet uagtsomt med hensyn til administrationen fra 28. april 2016.”

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.4, bestod ulovligheden i *ordningen*, som den så ud den 28. april 2016, navnlig i, at ordningen på ny var gjort helt undtagelsesfri, men nu alene i relation til den første indkvartering af parrene. Det følger desuden af kapitel 7, afsnit 7.3.5, at ordningen den 1. juli 2016 blev ændret, således at adskillelsen i forbindelse med den første indkvartering nu alene var et *udgangspunkt*, hvilket også er ordningen i dag. Ordningen, som den så ud den 28. april 2016, er således allerede af den grund ikke identisk med den nuværende ordning. Det anførte giver derfor ikke anledning til at ændre vurderingen i kapitel 12, afsnit 12.12.2.2, hvortil der henvises. For så vidt angår *administrationen* i perioden efter den 28. april 2016 henviser kommissionen i det hele til afsnit 12.12.2.2.

7.5. Oplysningerne til Folketinget og Folketingets Ombudsmand

I udtalelsen (side 4-5) har advokat Morten Samuelsson anført, at det er stødende, at kommissionen har anvendt den formulering, at Lene Linnea Vejrum har deltaget i ”konstruktionen af urigtige oplysninger”, hvilket ifølge udtalelsen efterlader det indtryk, at der er tale om en bevidst handling (side 1).

Som det fremgår af kapitel 12, afsnit 12.12.3 og 12.12.4, har kommissionen vurderet, at forseelserne – i de tilfælde, hvor kommissionen har fundet, at de urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget og Folketingets Ombudsmand udgør en tjenesteforseelse af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for at pålægge Lene Linnea Vejrum et disciplinært ansvar i anledning heraf – må tilregnes Lene Linnea Vejrum som ”i hvert fald groft uagtsomme” eller ”groft uagtsomme”.

Kommissionen bemærker, at anvendelsen af begrebet ”konstruere” er anvendt flere steder i teorien ved beskrivelsen af overtrædelse af sandhedspigten, der således kan ske både ved, at embedsmanden deltager aktivt i ”konstruktionen” af den urigtige oplysning, eller ved at embedsmanden ikke udfolder tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger.¹⁴ Ordet ”konstruktion” har flere betydninger og brugen heraf er ikke nødvendigvis synonymt med at ”udtænke” eller ”opfinde” oplysninger, men kan også dække over, at den pågældende uagtsomt har været med til at udforme en besvarelse, som ikke er korrekt. Kommissionen anerkender, at ordet ”konstruktion” af mange vil kunne opfattes på samme måde, som bisidderen giver udtryk for i udtalelsen, hvorfor kommissionen flere steder i ansvarsvurderingerne vil erstatte ordet med brug af andre udtryk.

Om oplysningerne til Folketinget har advokat Morten Samuelsson gentaget bl.a., at kommissionens vurdering af besvarelsen af udvalgs spørgsmål nr. 809 ikke skal tage afsæt i, hvad kommissionen – ”i lyset af mange års efterfølgende debat og undersøgelser” – er kommet frem til om retsstillingen, men hvad Lene Linnea Vejrum med rimelighed måtte gå ud fra på daværende tidspunkt, samt at det ud fra den fælles retsopfattelse, der var på daværende tidspunkt, var korrekt at oplyse, at der blev foretaget en konkret og individuel vurdering.

Som også anført i kapitel 7, afsnit 7.4, har kommissionen lagt til grund, at der i langt størstedelen af de omhandlede sager ikke blev foretaget nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parrene hver for sig, og at besvarelsen af spørgsmål nr. 809 derfor var urigtig. En sådan vurdering må i sagens natur foretages i forhold til den faktisk gældende retstilstand og ikke i forhold til den subjektive opfattelse, embedsværket måtte have haft af retstilstanden på daværende tidspunkt.

I forhold til Lene Linnea Vejrum's *subjektive* opfattelse har kommissionen i kapitel 12, afsnit 12.12.3, anerkendt, at der i Udlændingestyrelsen ses at have været en fælles oplevelse af, at man relativt hurtigt handlede i strid med instruksen, og at der også kan have været en opfattelse af, at der blev foretaget en eller anden form for vurdering i sagerne. Kommissionen har dog

14 Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 324-325.

vurderet, at hverken denne opfattelse eller eventuelle efterfølgende (fælles) efterrationaliseringer i styrelsen om, at styrelsen i alle sager foretog konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere de enkelte par hver for sig, kan anses for undskyldelige for Lene Linnea Vejrum's vedkommende. En sådan opfattelse ville alene kunne forklares ud fra et manglende kendskab til sagsbehandlingen eller et kvalificeret mangelfuldt kendskab til de krav, der gælder inden for et sagsområde, som hun var medansvarlig for i styrelsen.

Vedrørende oplysningerne til Folketingets Ombudsmand har advokat Morten Samuelsson gentaget sine bemærkninger fra udtalelsen af 1. december 2020. Kommissionen kan herom i det hele henvise til det, der er anført i kommissionens bemærkninger til denne udtalelse (bind 7, bilag 2, punkt 4).

Udtalelsen giver ikke i øvrigt kommissionen anledning til bemærkninger eller anledning til at ændre de vurderinger, der er kommet til udtryk i udkastet.

7.6. Kommissionens afsluttende bemærkninger i relation til Lene Linnea Vejrum's hørings svar

Som tidligere nævnt (i bemærkningerne til flere af de øvrige hørings svar) finder kommissionen anledning til at bemærke, at en undersøgelseskommission's retlige vurderinger juridisk set alene er udtalelser, der kan fungere som grundlag for overvejelser hos de myndigheder, der har kompetencen til at træffe afgørelser i det eventuelt videre sagsforløb. Denne begrænsede opgave for en undersøgelseskommission kan tilsige, at der redegøres relativt udførligt for de foretagne retlige vurderinger.¹⁵ Når der redegøres relativt udførligt for et begivenhedsforløb med fokus på at afdække, om der er begået fejl eller forsømmelser af de involverede personer, vil det kunne medføre, at de ting, der er gjort forkert, kan få en overvægt i beskrivelserne i forhold til de ting, der trods alt er gjort rigtigt.¹⁶ En undersøgelseskommission's beretning vil derfor kunne fremstå hårdere i sin kritik af de enkelte embedsfolk, end det ville have været tilfældet, hvis der havde været tale om en afgørelse af, om der konkret bør indledes en ansættelsesretlig sag, og hvilken sanktion der i givet fald bør anvendes. Når undersøgelseskommissionens vurderinger læses, bør

15 Betænkning nr. 1571/2018 om Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, side 243.

16 Se også Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 570 f.

man derfor have øje også for de formildende omstændigheder, som nævnes, men som måske ikke fylder så meget i begrundelsen. Hertil kommer, at der bør vises embedsværket en vis forståelse for, at de faktiske og juridiske forhold, der kan fremstå klare, når man undersøger disse efter begivenhedsforløbet – og i forholdsvis god ro og mag – ikke altid kunne opfattes ligeså klare, da begivenhederne fandt sted.

Henset hertil har kommissionen fundet det hensigtsmæssigt, at der i kapitel 12, afsnit 12.3, indsættes et afsnit, der afspejler også disse forhold.

8. Advokat Lise Lauridsens udtalelse af 5. april 2021 på vegne af Ditte Kruse Dankert

Udtalelsen er optaget som bilag 6i til beretningen.

I udtalelsen giver advokat Lise Lauridsen udtryk for, at både hun og hendes klient er helt uenige i den bevismæssige bedømmelse, som kommissionen har foretaget, og den retlige bedømmelse, som kommissionen har foretaget af Ditte Kruse Dankerts forhold.

8.1. ”Klart ulovligt” og Ditte Kruse Dankerts subjektive opfattelse af ulovligheden

Det anføres i udtalelsen på side 1 bl.a.:

”Kommissionens ansvarsvurderinger tager grundlæggende udgangspunkt i, at den retlige vurdering, som kommissionen har lagt sig fast på i sin beretning fra december 2020, var kendt eller burde have været kendt for de relevante embedsfolk dengang. Som det fremgår af de afgivne forklaringer, herunder min klients forklaring, var det imidlertid ikke tilfældet. Jeg henviser i den forbindelse til bl.a. min klients forklaring om den retsopfattelse og den forståelse af fakta, der var gældende på tidspunktet for handlingerne. På samme måde forholder kommissionen sig ikke til den retsopfattelse, der er hos de relevante myndigheder også i dag... I kommissionens vurdering lægges det således til grund, at min klient med viden om, at det var indlysende ulovligt, alligevel foretog adskillelse af de berørte par efter en sagsbehandling, som hun efter kommissionens opfattelse var klar over, var åbenbart utilstrækkelig.”

Som anført i kapitel 11, afsnit 11.4, der ikke har været tilgængeligt for bisidderne i forbindelse med høringen, beror vurderingen af, om en tjenestebefaling er "klart" ulovlig, på *objektive* forhold og er således uafhængig af den enkelte embedsmands subjektive forhold, herunder den pågældendes eventuelle kendskab til retsgrundlaget.

En tjenestebefaling kan således karakteriseres som klart ulovlig, hvis der er et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse den for retsstridig – med andre ord, hvis juraen er klar og entydig. Som anført i kapitel 12, afsnit 12.14.1, har kommissionen fundet, at der er et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse den (undtagelsesfrie) instruks, der blev givet til Udlændingestyrelsen, for ulovlig, idet den var i strid med bl.a. de uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning, pligtmæssigt skøn og proportionalitet, ligesom ordningens karakter udgjorde en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Hverken den subjektive opfattelse hos embedsfolkene i departementet eller Udlændingestyrelsen har betydning for denne vurdering.

Opfattelsen hos den enkelte embedsmand har dog betydning for vurderingen af vedkommendes subjektive tilregnelser i forhold til overtrædelsen af de pligter, der gælder for embedsværket i forbindelse med modtagelsen af en klart ulovlig tjenestebefaling. Blandt andet af denne grund har kommissionen i kapitel 12, afsnit 12.14.1.1, fundet, at Ditte Kruse Dankert har handlet i hvert fald groft uagtsomt, idet hun som jurist må eller burde have indset, at den beskrevne ordning ikke var lovlig. Som det fremgår af kapitel 12, afsnit 12.14.1.3, har kommissionen desuden udtalt, at det ved ansvarsvurderingen af Ditte Kruse Dankert skal tillægges betydeligt vægt, at hun og styrelsen befandt sig i en særdeles vanskelig situation, hvor presset fra departementet var stort, og at de dispositioner, hun foretog i denne periode, skete efter drøftelse med hendes overordnede i styrelsen, som i første række stod for styringen af de initiativer, styrelsen foretog.

8.2. Ditte Kruse Dankert agerede ikke i overensstemmelse med instruks

Advokat Lise Lauridsen anfører i udtalelsen (side 2) desuden bl.a. følgende:

"Det synes at være en grundlæggende præmis for kommissionen, at min klient agerede i overensstemmelse med den instruks, som blev meddelt Udlændingestyrelsen den 10. februar 2016. Dette er ikke korrekt.

Min klient drøftede, således som der er forklaret enslydende om for kommissionen, instruksen med sin nærmeste overordnede chef, Lene Vejrum, og med sine nærmeste medarbejdere. Der var enighed om, at instruksen om en undtagelsesfri adskillelse ikke var lovlig, hvorfor det blev aftalt med min klients nærmeste overordnede chef (hvilket tillige blev forelagt departementet), at der skulle foretages en konkret og individuel vurdering i sagerne, forinden beslutning blev truffet om, hvorvidt adskillelse kunne ske. Det blev således lagt til grund af min klient, at der skulle være mulighed for at gøre undtagelser til hovedreglen om separat indkvartering, hvis ordningen skulle administreres lovligt. I forlængelse heraf blev fem konkrete sager da også forelagt for departementet, hvilket også er lagt til grund af kommissionen i beretningen... I en situation, hvor der var enighed mellem min klient og hendes nærmeste overordnede chef (og dennes overordnede chefer) om, at instruks fra departementet var ulovlig, og at man ikke ville efterleve instruks om at foretage adskillelse uden undtagelser, er vi uenige i, at det kan udgøre en pligtforsømmelse ikke at have ”advaret og sagt fra”.

Som det fremgår af kapitel 7, afsnit 7.4.2.3, er kommissionen enig i, at styrelsen foretog en vurdering af de foreliggende oplysninger i sagerne med henblik på at identificere de sager, hvor uforeneligheden med Danmarks internationale forpligtelser fremstod klarest. Som videre anført er det imidlertid kommissionens opfattelse, at denne vurdering helt åbenbart ikke kan kvalificeres som en konkret og individuel vurdering, der lever op til de standarder, der forudsættes efter bl.a. Menneskerettighedskonventionen. I øvrigt henviste kommissionen i denne forbindelse til kapitel 7, afsnit 7.4.1.1, hvoraf fremgår, at pligten til sagsoplysning, som følger af officialprincippet, også finder anvendelse, når der udøves faktisk forvaltningsvirksomhed.

Kommissionen har også i forbindelse med ansvarsvurderingen af Ditte Kruse Dankert fundet, at det skal tillægges betydelig vægt, at medarbejdere i styrelsen, herunder Ditte Kruse Dankert, gjorde sig visse bestræbelser for at afbøde konsekvensen af den klart ulovlige instruks og bringe den ulovlige tilstand til ophør. Kommissionen har dog ligeledes fundet, at denne fremgangsmåde ikke var tilstrækkelig til at forhindre den ulovlige administration, som bl.a. Ditte Kruse Dankert var med til at iværksætte, eller til at bringe den ulovli-

ge tilstand til ophør. Der henvises i denne forbindelse til kapitel 12, afsnit 12.14.1.2, 12.14.1.3 og 12.14.5.

Kommissionen har desuden bemærket (kapitel 12, afsnit 12.14.1.3), at styrelsens embedsfolk generelt synes at have været tilbageholdende med at sætte spørgsmålstegn ved instruksen fra departementet og departementets vurdering, samt at det – uanset at det i det praktiske liv er forståeligt, at en underordnet myndighed eller medarbejder har stor tillid til vurderingerne fra en overordnet – ikke ændrer på de selvstændige pligter, der gælder for enhver embedsmand ved modtagelsen af en klart ulovlig tjenestebefaling.

Kommissionen kan i øvrigt henvise til bemærkningerne i afsnit 8.6.

8.3. Ordningens lovlighed i ”foråret 2016” og Ditte Kruse Dan-kerts bidrag til sagsbehandlingen

Advokat Lise Lauridsen anfører i udtalelsen (side 2) videre bl.a.:

”Kommissionen har herudover vurderet, at min klients bidrag til sagsbehandlingen i foråret 2016 udgør en pligtforsømmelse, allerede fordi ordningen også i denne periode efter kommissionens opfattelse var ulovlig. Heller ikke dette er vi selvsagt enige i... Vi bemærker i øvrigt, at kommissionens vurdering om den manglende lovlighed af ordningen fortsat ikke deles af Udlændinge- og Integrationsministeriet, jf. ministeriets pressemeddelelse af 14. december 2020 som følge af kommissionens delberetning. Ligeledes henvises til Udlændinge- og Integrationsministeriets besvarelse af UUI 447 den 15. oktober 2020, hvor det igen – i strid med kommissionens vurdering – bekræftes, at det er ministeriets vurdering, at den nugældende ordning (der i al væsentlighed svarer til, hvorledes ordningen er blevet administreret siden foråret 2016) er lovlig, og at der er den fornødne hjemmel i udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Kommissionens konklusion om, at min klient skulle have advaret sin overordnede chef (der var fuldt ud bekendt med administrationen og sagsbehandlingsskridtene) om ordningens manglende lovlighed, kan derfor heller ikke accepteres.”

Kommissionen bemærker, at det ikke er klart for kommissionen, hvilken del af ordningen eller sagsbehandlingen i ”foråret 2016” det anførte henviser til. Kommissionen har dog på baggrund af de anførte bemærkninger forstået det

således, at det anførte omkring *ordningen* vedrører ordningen i perioden fra den 28. april 2016.

Som anført i kapitel 7, afsnit 7.3.4, bestod ulovligheden i *ordningen*, som den så ud den 28. april 2016, navnlig i, at ordningen på ny var gjort helt undtagelsesfri, men nu alene i relation til den første indkvartering af parrene. Det følger desuden af kapitel 7, afsnit 7.3.5, at ordningen den 1. juli 2016 blev ændret, således at adskillelsen i forbindelse med den første indkvartering nu alene var et *udgangspunkt*, hvilket også er ordningen i dag. Ordningen, som den så ud den 28. april 2016, er således allerede af den grund ikke identisk med den nuværende ordning. Det anførte giver derfor ikke anledning til at ændre vurderingen i kapitel 12, afsnit 12.14.2.2, hvortil der henvises.

Kommissionen er opmærksom på, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bl.a. en pressemeddelelse af 14. december 2020 har anført, at det er ministeriets opfattelse, at den gældende indkvarteringspraksis ligger inden for gældende ret, og at ministeriet således ikke er enig i kommissionens vurdering af manglende hjemmel. Det forhold, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke er enig i kommissionens opfattelse af, at udlændingelovens § 42 a, stk. 7, ikke udgør en tiltrækkelig – forvaltningsretlig eller menneskeretlig hjemmel – til tvangsmæssig adskillelse af asylpar, herunder par med mindreårige børn, og at der i det fremsatte lovforslag skitseres en ordning, hvorefter den *indledende* adskillelse har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, ændrer ikke på kommissionens vurdering. Da spørgsmålet om hjemmel ikke har givet anledning til kritik af Ditte Kruse Dankert, og da den ordning, ministeriet henviser til, er den ordning, der var beskrevet i ministeriets notat af 12. december 2016, og som ikke var identisk med ordningen i foråret 2016, er det kommissionens opfattelse, at det anførte allerede af den grund er uden betydning for kommissionens vurdering af ordningen i foråret 2016.

For så vidt angår *administrationen* i foråret 2016 kan kommissionen i det hele henvise til det anførte i kapitel 12, afsnit 12.14.2.1 og 12.14.2.2, der angår perioden fra den 18. marts 2016 og frem. Kommissionen er ikke enig i det, der er anført i udtalelsen, om, at administrationen i "foråret 2016" i al væsentligt svarede til den ordning, der var beskrevet i ministeriets notat af 12. december 2016, og som er gengivet i bind 3, side 2024 ff. Hverken de oplysninger om administrationen i "foråret 2016", der er beskrevet i kapitel 7, afsnit 7.4.2, 7.4.3, 7.4.4 og 7.4.5, eller den nærmere beskrivelse af sagsbehandlingen, der

fremgår af kapitel 9 (bind 5), giver efter kommissionens opfattelse belæg for en sådan konklusion.

8.4. Betydningen af højere placerede chefers kendskab til situationen og styringen af de initiativer, der blev iværksat

Advokat Lise Lauridsen har i udtalelsen (side 1) desuden anført bl.a.:

”Kommissionen har i vurderingens pkt. 12.4 anført, at ”der efter omstændighederne ikke vil være et tilstrækkeligt grundlag for at drage lavere placerede embedsfolk til ansvar, hvis det må lægges til grund, at højere placerede chefer var fuldt ud bekendt med situationen og stod for styringen af de initiativer, der skulle tages.” Dette er min klient og jeg enige i. Det ses imidlertid ikke at være afspejlet i den efterfølgende retlige bedømmelse i forhold til min klient, hvor det flere gange konkluderes, at min klient har handlet pligtforsømmende, selvom det samtidig må lægges til grund, at min klients nærmeste overordnede chef (og dennes overordnede chefer) har været fuldt ud bekendt med situationen og har godkendt, hvad min klient har foretaget sig...”

Som det fremgår af kapitel 11, afsnit 11.7.2.2, der ikke har været tilgængeligt for bisidderne i forbindelse med høringen, kan der ved vurderingen af, om en pligtforsømmelse har en sådan karakter og grovhed, at der er tale om en ansvarspådragende tjenstlig forseelse, lægges vægt på den pågældendes stilling i det tjenstlige hierarki. Uden for området af klare ulovligheder gælder det mere generelt, at hvis den underordnede embedsmand loyalt har informeret sine chefer om de dispositioner, som embedsmanden har foretaget eller påtænker at foretage, og den overordnede har sanktioneret beslutningen, vil der *normalt* ikke være grundlag for et disciplinært ansvar mod den underordnede.

Kommissionen har – som det fremgår af kapitel 12, afsnit 12.14.1.3 og 12.14.5 – vurderet, at det ved ansvarsvurderingen af Ditte Kruse Dankerts handlinger i forbindelse med sagsbehandlingen (i hele perioden) skal tillægges betydelig vægt bl.a., at de dispositioner, hun foretog i denne periode, skete efter drøftelser med hendes overordnede i styrelsen, som stod for styringen af de initiativer, som styrelsen foretog.

Som anført har kommissionen dog tillige lagt vægt på, at Ditte Kruse Dankert var leder af det kontor i styrelsen, der varetog sagsbehandlingen, og kommis-

sionen har efter en samlet vurdering fundet, at det forhold, at Ditte Kruse Dankerts overordnede var bekendt med situationen og havde godkendt sagsbehandlingen, ikke kan føre til en afgørende ændret vurdering af karakteren af Ditte Kruse Dankerts tilsidesættelse af sine tjenstlige pligter.

8.5. Oplysningerne til Folketinget og Folketingets Ombudsmand

I udtalelsen (side 2) har advokat Lise Lauridsen anført, at det er urimeligt, at kommissionen har anvendt den formulering, at Ditte Kruse Dankert har deltaget i "konstruktionen af urigtige oplysninger", hvilket ifølge udtalelsen efterlader det indtryk, at der er tale om en bevidst handling (side 1).

Som det fremgår af kapitel 12, afsnit 12.14.3 og 12.14.4, har kommissionen vurderet, at forseelserne – i de tilfælde, hvor kommissionen har fundet, at de urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget og Folketingets Ombudsmand udgør en tjenesteforseelse af en sådan karakter og grovhed, at der er grundlag for at pålægge Ditte Kruse Dankert et disciplinært ansvar i anledning heraf – må tilregnes Ditte Kruse Dankert som i hvert fald groft uagtsomme.

Kommissionen bemærker, at anvendelsen af begrebet "konstruere" er anvendt flere steder i teorien ved beskrivelsen af overtrædelse af sandhedsplichten, der således kan ske både ved, at embedsmanden deltager aktivt i "konstruktionen" af den urigtige oplysning, eller ved at embedsmanden ikke udfolder tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af de urigtige oplysninger.¹⁷ Ordet "konstruktion" har flere betydninger og brugen heraf er ikke nødvendigvis synonymt med at "udtænke" eller "opfinde" oplysninger, men kan også dække over, at den pågældende uagtsomt har været med til at udforme en besvarelse, som ikke er korrekt. Kommissionen anerkender, at ordet "konstruktion" af mange vil kunne opfattes på samme måde, som bisidderen giver udtryk for i udtalelsen, hvorfor kommissionen flere steder i ansvarsvurderingerne vil erstatte ordet med brug af andre udtryk.

Om oplysningerne til Folketinget har advokat Lise Lauridsen anført bl.a., at kommissionens vurdering af besvarelsen af udvalgs spørgsmål nr. 809 er baseret på en forkert antagelse om, at kommissionens retlige og faktiske vurdering svarede til Ditte Kruse Dankerts daværende vurdering. Advokat Lise Lauridsen

¹⁷ Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle, 1. udgave (2002), side 324-325.

har i øvrigt i det hele henvist til den udtalelse, advokat Morten Samuelsson er fremkommet med på vegne af Lene Linnea Vejrum.

Som også anført i kapitel 7, afsnit 7.4, har kommissionen lagt til grund, at der i langt størstedelen af de omhandlede sager ikke blev foretaget nogen i retlig sammenhæng relevante konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere parrene hver for sig, og at besvarelsen af spørgsmål nr. 809 derfor var urigtig. En sådan vurdering må i sagens natur foretages i forhold til den faktisk gældende retstilstand og ikke i forhold til den subjektive opfattelse, embedsværket måtte have haft af retstilstanden på daværende tidspunkt.

I forhold til Ditte Kruse Dankerts *subjektive* opfattelse har kommissionen i kapitel 12, afsnit 12.14.3.1, anerkendt, at der i Udlændingestyrelsen ses at have været en fælles oplevelse af, at man relativt hurtigt handlede i strid med instruksen, og at der også kan have været en opfattelse af, at der blev foretaget en eller anden form for vurdering i sagerne. Kommissionen har dog vurderet, at hverken denne opfattelse eller eventuelle efterfølgende (fælles) efterrationaliseringer i styrelsen om, at styrelsen i alle sager foretog konkrete og individuelle vurderinger af, om det ville være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indkvartere de enkelte par hver for sig, kan anses for undskyldelige for Ditte Kruse Dankerts vedkommende. En sådan opfattelse ville alene kunne forklares ud fra et manglende kendskab til sagsbehandlingen eller et kvalificeret mangelfuldt kendskab til de krav, der gælder inden for et sagsområde, som hun var medansvarlig for i styrelsen.

Vedrørende oplysningerne til Folketingets Ombudsmand kan kommissionen i det hele henvise til det, der er anført i kommissionens bemærkninger til advokat Morten Samuelssons udtalelse i forbindelse med delberetningen (bind 7, bilag 2, punkt 4).

Udtalelsen giver ikke i øvrigt kommissionen anledning til bemærkninger eller anledning til at ændre de vurderinger, der er kommet til udtryk i udkastet.

8.6. Kommissionens afsluttende bemærkninger i relation til Ditte Kruse Dankerts hørings svar

Som tidligere nævnt (i bemærkningerne til flere af de øvrige hørings svar) finder kommissionen anledning til at bemærke, at en undersøgelseskommis-

sions retlige vurderinger juridisk set alene er udtalelser, der kan fungere som grundlag for overvejelser hos de myndigheder, der har kompetencen til at træffe afgørelser i det eventuelt videre sagsforløb. Denne begrænsede opgave for en undersøgelseskommission kan tilsige, at der redegøres relativt udførligt for de foretagne retlige vurderinger.¹⁸ Når der redegøres relativt udførligt for et begivenhedsforløb med fokus på at afdække, om der er begået fejl eller forsømmelser af de involverede personer, vil det kunne medføre, at de ting, der er gjort forkert, kan få en overvægt i beskrivelserne i forhold til de ting, der trods alt er gjort rigtigt.¹⁹ En undersøgelseskommissions beretning vil derfor kunne fremstå hårdere i sin kritik af de enkelte embedsfolk, end det ville have været tilfældet, hvis der havde været tale om en afgørelse af, om der konkret bør indledes en ansættelsesretlig sag, og hvilken sanktion der i givet fald bør anvendes. Når undersøgelseskommissionens vurderinger læses, bør man derfor have øje også for de formildende omstændigheder, som nævnes, men som måske ikke fylder så meget i begrundelsen. Hertil kommer, at der bør vises embedsværket en vis forståelse for, at de faktiske og juridiske forhold, der kan fremstå klare, når man undersøger disse efter begivenhedsforløbet – og i forholdsvis god ro og mag – ikke altid kunne opfattes ligeså klare, da begivenhederne fandt sted.

Henset hertil har kommissionen fundet det hensigtsmæssigt, at der i kapitel 12, afsnit 12.3, indsættes et afsnit, der afspejler også disse forhold.

18 Betænkning nr. 1571/2018 om Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, side 243.

19 Se også Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1. udgave (1997), side 570 f.

KOLOFON:

Titel:

Beretning afgivet af Instrukskommissionen.

Udgivet af:

Undersøgelseskommissionen i sagen om instruks om adskillelse ved indkvartering i asylsystemet (Instrukskommissionen).

År:

2020/2021

Design og tryk:

Rosendahls a/s

Publikationen kan hentes på:

Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)
eller hos

Rosendahls Lager og Logistik
Tlf. 43 63 23 00
distribution@rosendahls.dk

Pris

1.187,50 kroner (inkl. moms),
ekskl. ekspeditionsgebyr
Værket sælges kun samlet.

ISBN: 978-87-93469-53-2 (trykt udgave)

ISBN: 978-87-93469-54-9 (elektronisk udgave)

