

Beretning afgivet af

STATSLØSEKOMMISSIONEN

Kapitel 10

Bilag

CD-rom

BIND 9

STATSLØSEKOMMISSIONEN

KAPITEL 10

KOMMISSIONENS SAMMENFATNING OG
VURDERING AF DET FAKTISKE FORLØB FRA
1991 TIL 2011 (2. DEL)

BILAG 1-18

CD-ROM

Beretning afgivet af Statløsekommissionen

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)
eller hos
Rosendahls - Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
distribution@rosendahls.dk

ISBN: 978-87-92760-41-8 (tryk)
ISBN: 978-87-92760-46-3 (internet)
Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk A/S
Pris: Kr. 900,- pr. sæt ekskl. moms

10.12 Perioden fra den 13. november 2009 til den 28. januar 2010 (kapitel 8). Orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg. Administration af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen.

I dette afsnit redegøres for forløbet fra departementschef Claes Nilas' og integrationsminister Birthe Rønn Hornbechs modtagelse af mavebælte af 12. november 2009, hvor det blev indstillet, at Danmark ikke fuldt ud skulle efterleve sine internationale forpligtelser, indtil Birthe Rønn Hornbech i januar 2010 orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen.

I afsnit 10.12.9 redegøres for ”det nordiske spor” – baggrunden for den fortsatte undersøgelse af de nordiske landes praksis.

10.12.1 Claes Nilas' modtagelse og umiddelbare reaktioner på mavebælte af 12. november 2009

Som redegjort for i afsnit 10.11.9 indstillede kontorchef Dorit Hørlyck og afdelingschef Kim Lunding i mavebælte af 12. november 2009 til Birthe Rønn Hornbech, at Danmark skulle optage ansøgere omfattet af konventionerne, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser, at ministeriet skulle genoptage de sager, hvor der var givet afslag, og at Folketinget skulle orienteres om Danmarks forpligtelser efter konventionerne og om de konkrete sager.

Som noget nyt i forhold til de tidligere mavebælter fra august 2008 og januar 2009 blev det endvidere indstillet, at der fortsat skulle stilles krav om vandel, således at ansøgere, der var sigtet eller idømt en straf, blev meddelt afslag, selv om det betød, at ministeriet dermed ikke opfyldte konventionerne.

Mavebæltet af 12. november 2009 blev lørdag den 14. november 2009 signeret og lagt videre af Claes Nilas til Birthe Rønn Hornbech.

Claes Nilas skrev følgende på mavebæltet, før han lagde det videre:

”Hold da op – lidt rystende – vigtigt at få ryddet op”.

Claes Nilas har forklaret, at han ikke hørte om sagen i tidsrummet mellem det nordiske møde i juni 2009 og mavebæltet af 12. november 2009. Han kan huske, at han studsede meget over, at der stod, at man så vidt muligt skulle sikre Danmarks opfyldelse, fordi han vidste, at ministerens holdning var, at de skulle opfylde konventionerne. De skulle selvfølgelig finde ud af, hvordan konventionen skulle fortolkes, og så skulle den opfyldes. Han tror ikke, at han på noget tidspunkt i sine

seks et halvt år i Integrationsministeriet har lavet en påtegning af en karakter som den på mavebæltet af 12. november 2009. Påtegningen reflekterede umiddelbart, hvad han tænkte, da han læste mavebæltet igennem. Han syntes ikke, at mavebæltet var rigtigt, og han ville gerne markere over for ministeren, at det skulle de ikke gøre. De skulle følge konventionen fuldt ud. Når han brugte ordet rystende, var det fordi, han var rystet over, at der var gået så lang tid. Han kunne heller ikke forstå, hvorfor de nu indstillede noget andet.

Når han skrev det på denne måde, var det fordi, han forventede, at de skulle tale om sagen og mest sandsynligt have et møde med afdelingen eller kontoret. Det var en markering over for ministeren af, at det ikke gik, og at han syntes, at de skulle rydde fuldstændigt op, men at han var med på, at de skulle snakke om det. Han er enig i, at det var meget udsædvanligt at indstille til en minister, at hun skulle handle i strid med konventioner. Han tiltrådte ikke indstillingen med sin påtegning. Han læste det sådan, at de havde vurderet det nordiske, og at de ikke syntes, at de kunne komme videre med det, men at de mente, at det var forsvarligt at stille den yderligere betingelse, selvom den ikke følger direkte af ordlyden af konventionen. Når nogle nærtstående lande, som Danmark i øvrigt deler retstradition med, og som i øvrigt er lige så optagede af konventionsoverholdelse som Danmark, tilsyneladende stillede betingelser, måtte Danmark vel også kunne stille en af betingelserne. Han opfattede, at det var derfor, man indstillede håndhævelse af kriminalitetskravet. Han tænkte, at det var en saglig overvejelse, de havde gjort sig, men han var ikke enig i indstillingen. Han bad ikke om og fik heller ikke en forklaring fra Dorit Hørlyck eller Kim Lunding på, hvorfor de kunne finde på at indstille, at man ikke ganske skulle overholde konventionerne.

Kim Lunding har i tilknytning til Claes Nilas' forklaring via sin bisidder skrevet til kommissionen, at han har opfattet Claes Nilas' påtegning på den måde, at han var enig i indholdet af mavebæltet, og at Claes Nilas på intet tidspunkt har givet udtryk for, at han ikke kunne tiltræde mavebæltet. Han har endvidere skrevet, at han aldrig har oplevet, at en overordnet (eller underordnet) har påtegnet et mavebælte og lagt det videre, hvis den pågældende ikke kunne tiltræde indholdet. Claes Nilas skulle have standset mavebæltet og givet sine instruktioner om ændringer, hvis han ikke var enig.

Det er kommissionens vurdering, at mavebæltet ikke burde være lagt videre, hvis Claes Nilas ikke var enig i indstillingen, eller at det i hvert fald mere klart burde være tilkendegivet, at han ikke var enig.

10.12.2 Birthe Rønn Hornbechs modtagelse og umiddelbare reaktioner på mavebælte af 12. november 2009

Birthe Rønn Hornbech modtog mavebæltet efter den 14. november 2009 og skrev følgende på sidste side af mavebæltet:

”Claes SNAREST!! Konventioner skal overholdes Overvej notat fra Nina Holst om hvor meget vi skal”

og underskrev det ”B”. Denne påtegning er ikke dateret.

Kim Lundings, Claes Nilas’ og Birthe Rønn Hornbechs påtegninger på mavebæltets sidste side ser således ud:

Claes
Ifølge de for Indfødsretskontoret foreliggende oplysninger skyldes stigningen i antallet af ansøgninger, at kendskabet til bestemmelsen er rygtedes gennem udlændingenes netværk.
Udlændingefædelingen, Indfødsretskontoret, den 12 NOV. 2009
SNAREST !!
Konventioner - KRF
Shal overholdes *BRN*
Overvej notat
fm Nina Holst om
hvor meget vi skal
Kim Lunding
da er - lidt rystet -
at fa. ryddes op. Nilas 19/11-09
her er vist en konvention som tiden er løbet fra !!

På bagsiden af samme ark skrev Birthe Rønn Hornbech:

”1. Jeg ønsker snarest en vurdering om, hvordan samtlige sager kan behandles i følge konventionen og ikke mere og ikke mindre.

2. hvis der skal skrives til Indfødsretsudvalget nu, skal det være lige på og hårdt og forklare, hvorfor sagerne har ligget.

ad 1 og 2 ingen udenomssnak.

B. 20.11.09”

Påtegningerne ser således ud:

① Jeg ender snart en uddeling
om, hvordan særlige sager kan
behandles i følge konventionen
og ikke men og ikke mist.

② Hvis du skal blive til uddeling
udvalgt ~~men~~ skal det være lige
på og langt og forklar, hvad
sagerne har ligget.

ad 1 og 2 vige udenudval.

B 20.11.09

Birthe Rønn Hornbech har forklaret om modtagelsen af dette mavebælte, at det er det værste mavebælte, hun nogensinde har modtaget. Hun skulle aldrig have haft det mavebælte. Det var fuldstændig forsømmelse, at det ikke blev stoppet i hvert fald hos Claes Nilas. Det var et mavebælte, der med argumentationer indstillede til ministeren, at ministeren skulle forvalte i strid med konventionerne. Et udkast til brev til Folketinget hvor man ville narre ministeren til at skrive under på, at hun havde i sinde at forvalte ulovligt. Hvad var meningen? Hun var rasende. Hun følte sig snigløbet over, at der ikke var nogen advarsel. Hvad ville man have gjort, hvis hun bare havde skrevet under på brevet og tiltrådt mavebæltet? Det var utilstedelig vildledning af en minister.

Foreholdt at Kim Lunding har forklaret, at man i mavebælte af 12. november 2009 opretholdt vandelskravet, fordi han og Indfødsretskontoret var nået frem til, at hun ikke kunne acceptere, at konventionen skulle vige for vandelskravet. Forespurgt om hun på en eller anden måde kunne have sagt eller gjort noget, som kunne have været med til at fremkalde kontorets opfattelse, har Birthe Rønn Hornbech forklaret, at hun stod for det modsatte, og det vidste alle. Hun kan fuldstændig afvise, at hun på nogen måde har sagt noget, som hun ønskede skulle opfattes på den måde. Hun har svært ved at forstå, hvordan de overhovedet kunne få den opfattelse med alle de politiske holdninger. De kunne kun have en forventning om det modsatte.

Der var noget, der tydede på, at nogen var i tvivl. Det var ikke hende, der var i tvivl om det. Nina Holst-Christensen ville svare det samme som hende. Der lå bare det i hendes påtegning, at hvis de ikke ville tro på ministeren, kunne det være, at de ville tro på Nina Holst-Christensen.

Kommissionen lægger til grund, at i hvert fald påtegningen på forsiden ("Claes SNAREST!! Konventioner skal overholdes Overvej notat fra Nina Holst om hvor meget vi skal") er skrevet af Birthe Rønn Hornbech som hendes umiddelbare reaktion på mavebæltet og før, hun havde drøftet mavebæltet med andre.

Denne påtegning og punkt 1 på bagsiden ("1. Jeg ønsker snarest en vurdering om, hvordan samtlige sager kan behandles i følge konventionen og ikke mere og ikke mindre.") støtter Claes Nilas' og Birthe Rønn Hornbechs forklaring om, at Birthe Rønn Hornbech ønskede at overholde Danmarks forpligtelser efter konventionerne.

De støtter samtidig Claes Nilas' forklaring om, at Birthe Rønn Hornbech var usikker på fortolkningen af konventionerne, og at det var denne usikkerhed, der var baggrunden for de nordiske undersøgelser i 2008 og 2009.

Påtegningerne støtter efter kommissionens opfattelse ikke Birthe Rønn Hornbechs forklaring om, at hun troede, at sager omfattet af konventionerne var blevet behandlet i overensstemmelse med konventionerne. Hvis hun havde haft den opfattelse, at der allerede var blevet rettet op på fejlene, havde det være naturligt, at hun havde gjort en bemærkning til, at der ifølge mavebæltet var givet afslag i 11 sager, der nu skulle genoptages. Påtegningen "lige på og hårdt og forklare, hvorfor sagerne har ligget." fremtræder endvidere mere som skrevet af en person, der vidste, at sagerne havde "ligget", og hvorfor de havde "ligget", end som skrevet af en person, der først ved modtagelsen af mavebæltet blev klar over, at der var nogle sager, som ikke var blevet behandlet efter konventionerne, og som ikke vidste, hvorfor det ikke var sket.

10.12.3 Drøftelser mellem Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech i anledning af mavebælte af 12. november 2009

Claes Nilas har forklaret, at han tror, at sagen substansmæssigt blev lagt ned i kontoret igen, men at en kopi af mavebæltet er blevet lagt til ham, fordi han og Birthe Rønn Hornbech skulle tale om sagen. Han kan huske, at de lige efter den 14.-15. november 2009 havde et møde, hvor han gik ind til hende og lukkede døren, sådan at der ikke kom andre med til mødet. Det var en snak, som han helst ikke ville have, at der var andre, der var med til, fordi ministeren havde skrevet, at de skulle overveje et notat fra Nina Holst-Christensen om, hvor meget de skulle. Han var meget nervøs for, at de nu skulle i gang med en ny sagsbehandling i sagen. Han må indrømme, at han ikke syntes, at det var nogen særlig god idé. På dette tidspunkt begyndte tidsfaktoren at være meget vigtig for ham. Han kunne se i ånden, at de nu skulle tale med Justitsministeriet og bruge flere måneder på det, og at de derefter kunne gå i gang med UNHCR og derefter EU-landene osv. De havde udredt det, de skulle i denne sag. De havde også gjort det, ministeren ønskede, nemlig at drøfte det på det nordiske ministermøde. De oplysninger, som de havde fået nu, var for så vidt ikke bedre end dem, de havde fået tidligere. Dermed var hans holdning også uforandret. Når de ikke kunne få bedre oplysninger, måtte de følge konventionsteksten og se at få ekspederet sagerne.

De talte stille og roligt om sagen over en kop kaffe. De drøftede frem og tilbage, om det var en god idé at spørge Justitsministeriet osv. Han sagde til hende, at det behøvede de ikke, fordi de nu havde undersøgt det, hun havde bedt dem om. De kom ikke videre med det, og så skulle de falde tilbage på konventionsfortolkningen. Det behøvede de ikke spørge flere om. Det var det ene, de drøftede. Det andet, de drøftede, var, hvad resultatet i sagen skulle blive. Han tror på ingen måde, at de nåede til bunds i det og var inde på, om de skulle genoptage nogle sager. De drøftede også, hvordan de så procesmæssigt skulle gøre det i forhold til Folketinget, hvis de sluttede sagen nu og fulgte konventionsfortolkningen, og at der dermed skulle ske genoptagelse. Hans oplevelse var, at de efter det første møde havde en overensstemmelse om, at de ikke behøvede at undersøge mere.

Forespurgt om ministeren gav udtryk for overraskelse eller vrede over notatet, eller om hun havde andre former for heftige reaktioner, svarede vidnet benægtende. Han husker det som et udmærket, sagligt møde. Foreholdt at Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun blev chokeret over, at man ikke havde overholdt konventionerne, og at hun, indtil hun så dette notat, gik ud fra, at sagerne var i god gænge og var blevet behandlet efter konventionerne, har han forklaret, at som han husker det, kommenterede ministeren den påtegning, som Kim Lunding havde lavet, hvor han havde skrevet, at tiden vist var løbet fra konventionen. Hun syntes, at det var noget underligt noget. Konventionen var, som den var. Den skulle de ikke have nogen

bemærkninger til. Det, som de gik ud fra, var, at der var en konvention, som ministeren ønskede at overholde, men som hun havde været usikker på fortolkningen af. Det var ikke en vurdering af, om det var en god eller en dårlig konvention.

Som han husker det, sagde ministeren, at han måtte finde ud af, hvor mange sager der skulle genoptages. Der var de inde i det operationelle spor. Han vendte tilbage til det, som var deres begges påtegning året før, nemlig at de skulle orientere Folketinget. Han sagde, at hvis det var sådan, så skulle en del af udførelsen af sagen være, at de skulle orientere Folketinget. Det var ministeren ikke helt enig i. Han fik den opfattelse, at de pludselig alligevel ikke skulle give Folketinget en generel orientering, fordi hvis de genoptog sagerne, ville sagerne komme til Folketinget, og Folketinget ville få lejlighed til at tage stilling til sagerne, når lovforslagene kom. Han havde den opfattelse, at det var rigtigt, at Folketinget på den måde fik sagerne, men han mente, at det var en praksisfastlæggelse efter en konventionsundersøgelse, og den havde en generel karakter. Det var det samme, han mente i 2008. Det skulle Folketinget orienteres om ved en generel orientering og ikke bare ved, at de enkelte sager kom på et lovforslag. Han troede, at det var ukompliceret, fordi de begge havde haft den holdning året før. Det var uforståeligt for ham, hvorfor de ikke skulle gøre det, men bare se at få rettet op og ekspederet sagerne. Det var han bekymret over. Det havde taget noget tid at undersøge det. Det var der gode forklaringer på, men det havde taget noget tid. Nu lagde de en generel praksis, og han mente klart, at det var oppe i det niveau, hvor det fordrede en generel orientering af Folketinget.

Forespurgt om ministeren sagde til ham, inden de begyndte denne drøftelse, at hun troede, at Folketinget var orienteret, har han svaret benægtende.

Han havde gennem årene et fantastisk godt samarbejde med Birthe Rønn Hornbech. Det var bare sådan, at i nogle sager var de uenige, fordi ministeren kunne være meget stædig i forhold til, hvordan sager skulle ekspederes og håndteres. Det var der ikke noget galt i. Det var meget ofte på processen, fordi ministeren var utroligt juridisk orienteret, utroligt optaget af at gøre det rigtige og utroligt optaget af at overholde konventioner osv. Uenigheden gik mange gange på, hvor mange sagskridt, de var nødt til at foretage, for at nå derhen, at ministeren var sikker på, hvordan retsstillingen var. Hun ville undersøge mere, end han normalt ville for at nå derhen. Han havde den grundindstilling, at når kontoret havde undersøgt en sag og kom med en faglig indstilling, og den så fornuftig ud, tiltrådte han den og lagde den videre i den hvirvel af sager, der var hver eneste dag. Ministeren havde en anden tilgang til det. Hun syntes, at sagerne var utroligt spændende og ville gerne undersøge dem alle sammen og drøfte dem med sagsbehandlerne osv.

De havde et møde igen videre i forløbet, og de drøftede igen de tre elementer. Som han husker det, var de igen enige om, at der ikke skulle undersøges mere i sagen. Den skulle lukkes nu. De var også enige om, at de ikke skulle bruge de fortsatte diffuse nordiske oplysninger til noget. Sagerne skulle ekspederes efter konventionen, og de talte også om det med Folketinget igen. Han kan kun huske det på den måde, at det talte de om flere gange. De havde en uændret argumentation, om det var nødvendigt eller ikke nødvendigt med den generelle orientering, som endte med, at det var de også enige om.

På et tidspunkt, da han var færdig med diskussionerne med ministeren, gav han en melding – han kan ikke huske, om det var med Christian Lützen som mellemmand til kontoret, eller om han gav den direkte til Kim Lunding – om, at der nu skulle lægges et mavebælte op, der havde den og den karakter. Det var en opfølgning på, at han havde sagt, at han havde stoppet det, der umiddelbart var ministerens indstilling, nemlig at der skulle undersøges mere og rettes henvendelse til Justitsministeriet. Det skulle de ikke, så der var behov for en ny melding om, hvad de så skulle gøre i sagen.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun fik en klar fornemmelse af, at Claes Nilas ville tage hånd om tingene, men hun kan ikke sige, at de sad og diskuterede sagen, fordi det gjorde de ikke. Det var derfor, hun spurgte, om han vidste det, og han virrede med hovedet, så kunne hun ikke tænke andet, end at han ville gøre noget ved det. Han har sikkert også sagt et eller andet, men det var ikke lange møder. Der var ikke noget at diskutere. Det næste mavebælte kom op med den fuldstændig modsatte indstilling. På den måde havde han givet besked, men hun havde også bedt om de ting.

Hun kan helt afvise Claes Nilas' forklaring om, at påtegningerne på mavebæltet af 12. november 2009 kom ad to omgange. Hun havde skrevet en side til, hvis der havde været plads nok på papiret til det. Hun kan afvise, at der var en tidsmæssig adskillelse. Foreholdt at Claes Nilas har forklaret, at han kom tilbage for at få hende til at acceptere, at der ikke skete nogen fortsættelse af sagens undersøgelser, har hun forklaret, at hun ikke husker det, men hun vil ikke afvise det. Der stod ”overvej” et notat fra Nina Holst-Christensen, men hvis han ville være sikker på, at hun frafaldt, hvis han tog sig af det, var det helt oplagt, at han lige kom og spurgte. Det var ikke et møde. Så kom han ind og sagde, at hvis han tog sig af det, om de så skulle spørge Justitsministeriet. Havde han spurgt, om de behøvede spørge Justitsministeriet, havde hun sagt nej, bare han tog sig af det.

Foreholdt at Claes Nilas har forklaret, at han havde en drøftelse med hende om, hvordan sagen skulle løses, om man skulle følge konventionens ordlyd, og at de

relativt hurtigt nåede frem til en forståelse om, at det var sådan, det var, har hun forklaret, at det kan hun slet ikke genkende, fordi hun havde skrevet på sagen, at der ikke var noget at spille om. Forespurgt om hun ikke kan erindre, at hun havde den drøftelse med Claes Nilas, har hun forklaret, at det kan hun afvise. Påtegningerne er skrevet ud i én køre, og hvis hun havde haft mere papir, havde hun skrevet videre. Forespurgt om hun positivt kan afvise, at hun havde en drøftelse med Claes Nilas om, hvorvidt man skulle løse sagen ved at følge konventionen, har hun forklaret, at Claes Nilas godt af flere omgange kan have stukket hovedet ind på hendes kontor, men hun kan ikke forestille sig, at han skulle komme og spørge, hvad hun mente med ”hverken mere eller mindre”. Det har hun svært ved at forestille sig. Claes Nilas er hurtig i hovedet, og hun synes ikke, at det var så svært at forstå. Hun kan slet ikke huske noget om, at de skulle begynde at diskutere konventionen. For hende lå det fast lige fra den 4. august 2008.

Foreholdt at udsøgeren forstår Claes Nilas’ forklaring sådan, at det var med afsæt fra mavebæltet, at han drøftede med hende, hvad de skulle gøre, hvilket førte frem til, at selvfølgelig fulgte de konventionen efter ordlyden og ikke det, som stod i mavebæltet, har hun forklaret, at for hende var der ikke noget at diskutere. Denne sag var juridisk enkel lige fra begyndelsen. Det, der ikke var enkelt, var, at man ikke gjorde det, hun sagde, og det hun skrev på sagen, og derved gik det fuldstændig i fisk. Forespurgt om hun vil afvise at have haft den drøftelse med Claes Nilas, har hun forklaret, at hun ikke diskuterede konventionerne. Hun skrev det for at undgå diskussion.

Hun kan fuldstændig afvise, at der har været en drøftelse med Claes Nilas om måden, Folketinget skulle orienteres på. Det er lodret løgn, at hun ikke ville have sagen i Folketinget. Hun var den, der først ville have den i Folketinget, og det rettede man sig ikke efter. Hun kan blive ved med at henvise til papirerne. Det står klart, at hun ville have den sag i Folketinget, og at hun ville have det, så Folketinget kunne forstå det. Hun havde en interesse i det allerede den 4. august 2008, for det var hendes måde at få en kontrol af embedsværket på.

Kommissionen lægger til grund, at Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech havde flere drøftelser i anledning af mavebælte af 12. november 2009, og at de hurtigt blev enige om, at der ikke skulle foretages yderligere undersøgelser i sagen. Man skulle ikke opretholde vandelskravet, men opfylde konventionerne fuldt ud.

Kommissionen lægger endvidere til grund, at Birthe Rønn Hornbech ikke under disse drøftelser over for Claes Nilas gav udtryk for, at hun var overrasket over, at ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne ikke var blevet behandlet efter konventionerne, eller at Folketinget ikke allerede var blevet orienteret om sagen.

Spørgsmålet om på hvilken måde Folketinget skulle orienteres om sagen, behandles i følgende afsnit.

10.12.4 **Henvendelse til Statsministeriets departementschef Karsten Dybvad**

Claes Nilas har forklaret, at han i efteråret 2009 opsøgte statsministeriets departementschef Karsten Dybvad i anledning af, at der var opstået uenighed mellem ham og Birthe Rønn Hornbech om, hvordan Folketinget skulle orienteres om sagen.

Karsten Dybvad har bekræftet, at der var en sådan henvendelse.

Kommissionen har afhørt Claes Nilas, Karsten Dybvad, Birthe Rønn Hornbech og statsminister Lars Løkke Rasmussen om problemstillingen.

Claes Nilas har forklaret, at han tog kontakt til Statsministeriet, fordi han gerne ville tale med Karsten Dybvad, der var hans kollega i Statsministeriet, om sagen. Det var overhovedet ikke en orientering oppe i det niveau, hvor man gik til Statsministeriets departementschef som sidste mulighed. Det var en samtale, som han syntes, han havde behov for med en god kollega. Han nævnte, hvad det var for en sag, at de havde undersøgt den gennem et års tid, og at de havde haft den oppe på et nordisk ministermøde. Han satte ham kort ind i, hvad sagen gik ud på, nemlig at det var en sag om konventionsfortolkning, og hvilken konvention det drejede sig om, at de havde undersøgt den gennem et års tid, hvad der var kommet ud af det, og at de nu var der, hvor de skulle ekspedere sagen. Han tror også, at han sagde, at hans oplevelse var, at det var de enige om. Han tør ikke i dag sige, om de var så detaljeret nede, at han fortalte, at ministerens beslutning efter drøftelsen i februar 2009 var, at den håndfuld sager, der var, skulle ekspederes efter de hidtil gældende retningslinjer. Det vigtige for ham var, at Karsten Dybvad blev præsenteret for, hvor stor en sag, det var, og hvad det var for en sagstype. Det, han havde behov for at tale med ham om, var, om sagen var i et niveau, hvor man skulle orientere Folketinget. Han har ikke orienteret Karsten Dybvad om alle sagsskridt. Han kan huske, at han sagde til Karsten Dybvad, at det var en sag, der havde taget et års tid at behandle, og det havde den, fordi ministeren ville undersøge sagen nærmere. Han nævnte også det nordiske ministermøde. Forespurgt om han nævnte, at der var nogle sager, der skulle genoptages, har han forklaret, at han tror, at han for at markere over for Karsten Dybvad, at de var færdige med sagens substans, nævnte, at de var enige om det, og så var der nogle sager, der skulle genoptages.

Han sagde, at de var enige om, hvordan den skulle lande, men at ministeren syntes, at det var tilstrækkeligt, at de genoptog sagerne, og at Folketinget så blev orienteret løbende. Han sagde til Karsten Dybvad, at han ikke syntes, at det kunne være rig-

tigt, fordi det var en sag, der var oppe i det niveau, hvor der burde ske en generel orientering. Karsten Dybvad sagde til ham, at det var han helt enig i. Han sagde også noget i retning af, at hvis man var i tvivl på et eller andet område, så var det altid bedre at orientere end ikke at orientere. Det vigtige, som han husker fra den drøftelse, var, at Karsten Dybvad gav ham den moralske opbakning til det synspunkt, som han havde. Han tror, at Karsten Dybvad sagde noget i retning af, at han var helt enig, og hvis han fik yderligere problemer i sagen, måtte han endelig vende tilbage. Han kan ikke huske, om Karsten Dybvad sagde noget om, at han ville gå videre med oplysningerne til statsministeren.

Han fortalte ikke Birthe Rønn Hornbech, at han havde talt med Karsten Dybvad.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun ikke vidste noget om, at Claes Nilas drøftede spørgsmålet om orientering af Folketinget med Karsten Dybvad i Statsministeriet. Det er lodret løgn, at hun ikke ville have sagen i Folketinget. Hun var den, der først ville have den i Folketinget, og det rettede man sig ikke efter. Det kan man se i papirerne. Hvis Claes Nilas gik til Karsten Dybvad uden at tale med hende, var der ingen fortrolighed overhovedet. Det var illoyalt ud over alle grænser, at han ikke fortalte hende det, hvis han mente, at hun ikke ville i Folketinget.

Karsten Dybvad har forklaret, at Claes Nilas kom til ham i efteråret 2009 og sagde, at han gerne ville have et godt råd. Han havde en udfordring, fordi de i Integrationsministeriet på feltet omkring de statsløse havde opdaget, at der var nogle konventioner, som de ikke havde været opmærksomme på. Det havde de arbejdet med i længere tid, han mener, at der blev sagt et års tid, hvor de havde haft kontakt til de nordiske lande om, hvordan de skulle fortolke konventionen. De var nået frem til, at det ville betyde, at ministeriet skulle justere sin praksis på dette felt. Claes Nilas syntes, at det mest rigtige var at orientere Folketinget om den ændring eller justering af praksis, men han gjorde opmærksom på, at hans minister ikke mente, at det var nødvendigt. ”De kunne bare justere praksis, så var det sådan set, som det skulle være.” Han gav Claes Nilas det samme råd, som han har givet rigtig mange gange, som var hellere at orientere Folketinget en gang for meget end en gang for lidt. Han havde meget svært ved at se for sig og forstå, hvorfor det ikke ville være det bedste under alle omstændigheder. Indfødsretsudvalget ville på et eller andet tidspunkt alligevel opdage, at der var sket en justering eller ændring af praksis. De kunne ligeså godt tage det forfra og få forklaret, hvad de havde været igennem. Han sagde til Claes Nilas, at det orienterede han statsministeren om, fordi hvis integrationsministeren kom og sagde noget, skulle statsministeren vide, at han havde talt med Claes Nilas, og hvad han havde givet af råd i den forbindelse. Han hørte ikke om legalitetsproblemer knyttet til det. Det var et spørgsmål om, hvordan de gjorde det bedst muligt i relation til orientering af Folketinget.

Forespurgt om Claes Nilas sagde noget nærmere om, hvorfor ministeren mente, at det ikke var nødvendigt at orientere Folketinget, har han forklaret, at de talte om det, men om det var ham eller Claes Nilas, der bragte det op, husker han ikke. Det er svært for ham at huske det præcist, men den overvejelse, der kunne komme til ministeren, når hun blev mødt med dette, er selvfølgelig, om det kunne give anledning til en diskussion, som man måske helst ville være foruden. Integrationsministeren og Claes Nilas var ikke uenige om, at der skulle ske en justering. Forespurgt om han forstod det som om, at justeringen af praksis var en lovliggørelse af en ikke lovlig praksis, har han forklaret, at sådan forstod han det ikke. Ordet lovliggørelse eller sådan noget var slet ikke begreber, de drøftede eller han fik præsenteret af Claes Nilas. Man havde opdaget, at konventionerne havde betydning, man havde undersøgt, hvordan de andre lande fortolkede det, og de nåede frem til, at det fik betydning for Danmark. Derfor skulle de justere praksis sådan, at der var flere, der kunne få statsborgerskab i Danmark. Der var nogle statsløse, der kunne få statsborgerskab. Forespurgt om spørgsmålet om en hidtil ulovlig praksis var på tale, har han forklaret, at det var det ikke. Claes Nilas forlod vidnets kontor med den klare opfattelse, at vidnet i allerhøjeste grad også mente, at Folketinget skulle orienteres, og også med den viden, at vidnet ville gå til statsministeren og sige, at de havde haft den samtale, og at det var hans klare råd til Claes Nilas, at Folketinget skulle orienteres. Han gik også ud af døren med den klare viden, at hvis det ikke kunne lade sig gøre, skulle han komme tilbage. Forespurgt om der var nogen drøftelse af tidshorizonten af underretningen, har han forklaret, at Integrationsministeriet var lige ved at gøre tingene færdige, som han husker det. Det skulle de lige gøre, så ville der ske en orientering af Folketinget. Hans oplevelse var, at det var inden for kort tid. Derefter hørte han ikke mere til sagen.

Han sagde meget hurtigt efter til Lars Løkke Rasmussen, at han havde haft besøg af Claes Nilas, og at ”det knaser en smule derovre”. Det vedrørte relationen mellem Birthe Rønn Hornbech og Claes Nilas angående orientering af Folketinget, og han havde givet det råd, at man selvfølgelig gik i Folketinget og orienterede om det. Forespurgt om det var en orientering, som gik ligeså meget eller lidt i dybden med temaet, som den samtale han havde med Claes Nilas, har han forklaret, at den gik mindre i dybden i den forstand, at det var en summarisk orientering. Lars Løkke Rasmussen skulle vide, at han havde haft Claes Nilas på besøg, at han havde rejst dette spørgsmål, at vidnet havde rådet til, at man orienterede Folketinget, og at det ville få nogle konsekvenser, fordi man ville justere praksis, sådan at der var flere, der kunne få statsborgerskab. Der var ikke nogen diskussion om, at det skulle ske. Forespurgt om det han videreformidlede som det problem, Claes Nilas kom med, var dels uenigheden mellem ham og Birthe Rønn Hornbech, om det skulle forelægges for Folketinget, dels selve kernen at man havde overset nogle konventioner, har han forklaret, at den kerne, der spørges til, og som er genstand for kommissionens undersøgelse, ikke havde betydning i den samtale. Det betragtede han som

værende afdækket, klarlagt og konkluderet, så nu skulle man bare videre. Det kunne selvfølgelig få nogle konsekvenser, men statsministeren tog det bare til efterretning. Forespurgt om det var en naturlig reaktion, at han tog det til efterretning, har han forklaret, at som han forelagde det, vil han ikke mene, at statsministeren skulle handle på det. Det var heller ikke med den tilgang til det, at han gjorde det. Det var, hvis statsministeren hørte om det. Hvis de ikke hørte om det, var problemet løst. Lars Løkke Rasmussen sagde ikke noget om, at han kendte til sagen.

Lars Løkke Rasmussen har forklaret, at han fuldstændig kan afvise, at han af departementschefen eller nogen anden i systemet modtog orientering om, at der skulle være substantielle sagsbehandlingsproblemer i relation til indfødsretslovgivning i Integrationsministeriet. Når han kan afvise det, skyldes det, at det ville han i sagens natur have handlet på, men inden det ville han have spurgt nærmere ind til det, og så ville han kunne huske det. Hvis man spørger, om det betyder, at han fuldstændig kan udelukke, at der er faldet en bemærkning om, at der var knas i en samarbejdsrelation mellem en minister og en departementschef, må han sige, at det har han ingen som helst erindring om, men det er ikke noget, han kan bekræfte. Forespurgt om han slet ikke kan huske, at der var en samtale, hvor Karsten Dybvad sagde et eller andet, har han forklaret, at det kan han ikke huske, men derfra og til at udelukke, at der eventuelt på et tidspunkt skulle være faldet en bemærkning om knas i en samarbejdsrelation, det kan han ikke. Men han kan fuldstændig udelukke, at der er faldet nogen bemærkninger, som krævede nogen form for handling. Foreholdt at Karsten Dybvad har forklaret, at Claes Nilas sagde, at man i Integrationsministeriet havde opdaget nogle konventioner, som man ikke havde været opmærksom på og forespurgt, om udsagnet siger vidnet noget, har han forklaret, at det ikke siger ham noget. Foreholdt at Karsten Dybvad har forklaret, at der ifølge Claes Nilas var opstået en uenighed mellem ham og integrationsministeren om, hvorvidt man skulle orientere Folketinget om det, og at det var det, han søgte Karsten Dybvads råd om, har han forklaret, at spørgsmål om manglende informering af Folketinget er i en kategori, som han vil betegne som en substantiel problemstilling. Det ville han have spurgt til. Forespurgt om ord som ulovlighed, retsstridighed eller lignende blev nævnt, har han forklaret, at det kan han med sikkerhed afvise. Hvis der blev brugt sådanne ord i forhold til et ressort, ville han uomtvisteligt have spurgt ind til det, og de ville utvivlsomt også have handlet på det. En sådan orientering ville aldrig blive givet som en henkastet bemærkning. Den ville blive præsenteret i en form, der ikke ville efterlade ham et sekund i tvivl om, at her var der noget, der skulle handles på.

Kommissionen lægger efter Claes Nilas' og Karsten Dybvads forklaringer til grund, at Claes Nilas kontaktede Karsten Dybvad og gav udtryk for, at der var opstået en uenighed mellem ham og Birthe Rønn Hornbech om, hvordan Folketinget skulle orienteres om sagen. Claes Nilas fortalte, at de ikke var enige om, hvorvidt Folke-

tinget skulle orienteres ved en sædvanlig ministerforelæggelse, som Claes Nilas gik ind for, eller om det var tilstrækkeligt at orientere Folketinget i forbindelse med, at ansøgerne blev optaget på et lovforslag, hvilket Birthe Rønn Hornbech mente.

Kommissionen finder det usandsynligt, at Claes Nilas skulle have foretaget denne henvendelse til Karsten Dybvad, hvis der ikke havde været den nævnte uenighed mellem ham og Birthe Rønn Hornbech om orientering af Folketinget.

Der foreligger modstridende forklaringer og oplysninger om, hvorvidt Birthe Rønn Hornbechs nedenstående påtegning af 20. november 2009 er skrevet før eller efter, at hun havde drøftet sagen med Claes Nilas:

”hvis der skal skrives til Indfødsretsudvalget nu, skal det være lige på og hårdt og forklare, hvorfor sagerne har ligget.”

Hvis den først er skrevet efter, at hun havde drøftet sagen med Claes Nilas, støtter ordene ”hvis der skal skrives til Indfødsretsudvalget nu” Claes Nilas’ forklaring.

Kommissionen lægger til grund, at Birthe Rønn Hornbech i forbindelse med sine drøftelser med Claes Nilas efter modtagelsen af mavebæltet af 12. november 2009 gav udtryk for, at hun mente, at Folketingets Indfødsretsudvalg skulle orienteres om sagen i forbindelse med, at ansøgerne blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, men at Birthe Rønn Hornbech hurtigt efter denne drøftelse tilsluttede sig, at Folketinget fik en særskilt orientering.

Med hensyn til indholdet af Claes Nilas’ orientering af Karsten Dybvad lægger kommissionen efter Claes Nilas’ og Karsten Dybvads forklaringer til grund, at Karsten Dybvad alene blev rådspurgt om orienteringen af Folketinget, ikke om selve sagen. Om selve sagen kan det lægges til grund, at Karsten Dybvad fik præsenteret sagen som en sag, der var løst bortset fra spørgsmålet om orientering af Folketinget, at han måtte forvente at blive kontaktet igen, hvis dette problem ikke blev løst, og at han ikke blev orienteret om, at Danmark i en årrække havde handlet i strid med konventionerne.

Med hensyn til Karsten Dybvads orientering af Lars Løkke Rasmussen er der afgivet til dels modstridende forklaringer af Karsten Dybvad og Lars Løkke Rasmussen.

Karsten Dybvad har forklaret, at han fortalte Lars Løkke Rasmussen, at det knasede en smule mellem Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

Lars Løkke Rasmussen har forklaret, at han ikke har nogen erindring herom, men at han ikke fuldstændig kan udelukke det.

Karsten Dybvad har endvidere forklaret, at det var en summarisk orientering. Lars Løkke Rasmussen skulle vide, at han havde haft Claes Nilas på besøg, at han havde rejst dette spørgsmål, at vidnet havde rådet til, at man orienterede Folketinget, og at det ville få nogle konsekvenser, fordi man ville justere praksis, sådan at der var flere, der kunne få statsborgerskab.

Lars Løkke Rasmussen har foreholdt denne forklaring forklaret, at det ikke siger ham noget. Han kan fuldstændig afvise, at han af departementschefen eller nogen anden i systemet modtog orientering om, at der skulle være substantielle sagsbehandlingsproblemer i relation til indfødsretslovgivning i Integrationsministeriet. Spørgsmål om manglende informering af Folketinget er i en kategori, som han vil betegne som en substantiel problemstilling. Det ville han have spurgt til.

Hverken Karsten Dybvad eller Lars Løkke Rasmussen mente, at sagen krævede nogen form for handling fra sidstnævntes side.

Kommissionen kan ikke fastslå, i hvilket omfang Karsten Dybvad orienterede Lars Løkke Rasmussen om Claes Nilas' henvendelse.

Det kan således ikke lægges til grund, at Lars Løkke Rasmussen fik at vide, at der var eller havde været sagsbehandlingsproblemer i relation til indfødsret i Integrationsministeriet, eller at der var uenighed mellem Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech angående orientering af Folketinget.

Men det kan heller ikke afvises, at Karsten Dybvad orienterede Lars Løkke Rasmussen herom.

Det kan konstateres, at hverken Karsten Dybvad eller Lars Løkke Rasmussen mente, at orienteringen gav Lars Løkke Rasmussen anledning til at handle.

10.12.5 Mavebælte af 3. december 2009

Sagen blev næste gang forelagt skriftligt for Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 3. december 2009, der i det væsentlige gentog de indstillinger, der fremgik af mavebæltene fra august 2008 og 23. januar 2009. Mavebæltet var vedlagt udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg.

I mavebæltet blev det indstillet, at ansøgere omfattet af de to konventioner skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de al-

mindelige betingelser, at sagerne med afslag skulle genoptages, og at Folketingets Indfødsretsudvalg skulle orienteres. Antallet af afslag var nu angivet til 25 i alt.

Kim Lunding havde på mavebæltet skrevet ”altså indf. på trods af kriminalitet mv.”

Han har forklaret, at han ville være sikker på, at kontoret og afdelingen havde forstået ministerens meldinger korrekt.

Birthe Rønn Hornbech tiltrådte mavebæltet med den bemærkning, at de først måtte skrive et brev til ordførerne fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti på mere mundret dansk.

10.12.6 Orientering af ordførerne fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti

Ved brev af 8. januar 2010 orienterede Birthe Rønn Hornbech ordførerne fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti om sagen. Birthe Rønn Hornbech havde forinden anmodet om, at det kom til at fremgå af starten af brevet, at konventionen ikke var opfyldt, og hvorfor den ikke var det. Dette blev i brevet formuleret således:

”Sagen drejer sig om, at Integrationsministeriet i en årrække ikke har været tilstrækkeligt opmærksom på de bestemmelser i FN’s konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed og i FN’s Konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder, der blandt andet regulerer retsstillingen for statsløse i forhold til erhvervelse af statsborgerskab. Ministeriet har således behandlet ansøgninger om dansk indfødsret fra statsløse i overensstemmelse med de almindelige retningslinjer for behandlingen af sager om dansk indfødsret ved naturalisation.

Ministeriet er nu blevet opmærksom på denne problematik, som der vil blive rettet op på, dels ved at sikre, at ministeriet fremover overholder sine internationale forpligtelser på statsborgerretsområdet i forhold til statsløse ansøgere, dels ved, at ministeriet vil genoptage de ansøgninger, hvor ministeriet har meddelt afslag, uanset at ansøgerne opfyldte de betingelser, der er nævnt i konventionerne.”

10.12.7 Orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg

Ved breve af 27. og 28. januar 2010 underrettede Birthe Rønn Hornbech Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen.

Det fremgik, at overholdelsen af 1961-konventionen og børnekonventionen ville betyde, at der ikke kunne stilles de betingelser, der fremgik af de almindelige retningslinjer.

Birthe Rønn Hornbech meddelte endvidere, at der var givet afslag til 25 ansøgere, og at deres sager ville blive genoptaget.

Kommissionens undersøgelse har vist, at der siden 1999 var givet afslag til i alt 36 ansøgere omfattet af konventionerne.

Om forløbet før orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg fremgik det af brevet af 27. januar 2010, at Indfødsretskontoret havde foretaget en gennemgang af sagsbehandlingen i kontoret, og at kontoret i den forbindelse var blevet opmærksom på, at behandlingen af sager omfattet af konventionerne var sket i overensstemmelse med de almindelige retningslinjer for behandlingen af sager om indfødsret ved naturalisation.

Det fremgik ikke af brevet, at opdagelsen var gjort allerede i februar 2008, og at de fleste af afslagene til ansøgere omfattet af konventionerne, 28 ud af 36, var givet efter dette tidspunkt.

10.12.8 Behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden fra den 13. november 2009 til den 28. januar 2010

Der blev i perioden fra den 13. november 2009 til den 28. januar 2010 givet afslag til to ansøgere omfattet af 1961-konventionen. Det drejer sig om sag 68 og 331. Afslagene, der var underskrevet af henholdsvis fuldmægtig Christian Werring Clem og fuldmægtig Katrin Thorsvig Hansen, blev givet, fordi ansøgerne ikke havde dokumenteret sprogkundskaber. Den ene ansøger opfyldte heller ikke kravet om en bestået indfødsretsprøve.

Der blev ikke givet afslag til ansøgere omfattet af børnekonventionen.

Der blev ikke optaget ansøgere omfattet af 1961-konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Der blev optaget 57 ansøgere omfattet af børnekonventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse (sag 259, 263-300, 302-307, 356-358, 385 og 565-572).

10.12.9 ”Det nordiske spor” – baggrunden for den fortsatte undersøgelse af de nordiske landes praksis

Som nævnt i afsnit 10.7.1 opdagede medarbejderne i Indfødsretskontoret i februar 2008, at kontoret i praksis ikke havde optaget ansøgere omfattet af 1961-konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse, medmindre de opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation. Medarbejderne vurderede, at dette var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og med de bemærkninger, integrationsministeren var fremkommet med i forbindelse med Folketingets vedtagelse af 2004-loven.

På trods af denne opdagelse blev ansøgninger fra de nævnte personer i perioden fra februar 2008 til januar 2010 fortsat ikke optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, medmindre de opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation.

Kommissionen har i kapitlerne 6-8 og tidligere i dette kapitel redegjort for forløbet. Som det fremgår, har det i perioden fra august 2008 til januar 2010 været undersøgelsen af, hvordan de andre nordiske lande fortolkede og administrerede 1961-konventionen, der har været begrundelsen for, at Danmark blev ved med ikke at optage ansøgere omfattet af 1961-konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse, medmindre de opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation.

Kommissionen har i afsnit 10.8.3.7 redegjort for, at der efter kommissionens opfattelse ikke har været nogen rimelig juridisk tvivl om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1 set i forhold til de sager med ansøgninger fra personer omfattet af konventionen, som verserede.

Kommissionen har lagt til grund, at de embedsmænd, der beskæftigede sig med sagen – souschef Nanna Fischer, souschef Kirsas Reinholt, Dorit Hørlyck og Kim Lunding – ikke var i tvivl om retsstillingen, og at Claes Nilas tilsluttede sig deres opfattelse og indstillinger, som de fandt udtryk i mavebølter fra august 2008 og januar 2009.

Birthe Rønn Hornbech har tilsvarende forklaret for kommissionen, at hun ikke var i tvivl om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen. Kommissionen har dog i afsnit 10.10.11.8 redegjort for, at Birthe Rønn Hornbech i flere sammenhænge efterfølgende ses at have givet udtryk for tvivl om fortolkningen af elementer i konventionen.

Der er anledning til at vurdere, om der var andre motiver til den fortsatte undersøgelse af, hvordan de andre nordiske lande fortolkede og administrerede 1961-kon-

ventionen, end Birthe Rønn Hornbechs ønske om på denne måde at få det juridiske grundlag belyst bedre.

Som Birthe Rønn Hornbech skrev på mavebæltet af 4. august 2008, var det en sag, der kunne give ballade, formentlig fra både oppositionen, som var dem, hun tænkte på, da hun skrev på mavebæltet, men også fra regeringens støtteparti, Dansk Folkeparti.

Som redegjort for nedenfor i dette afsnit har Dorit Hørlyck forklaret, at hun dengang opfattede den fortsatte undersøgelse som politisk begrundet i hensynet til samarbejdet med regeringens støtteparti, Dansk Folkeparti.

I forvaltningsretten tales om ”kvalificeret forsinkelse”, hvor en forvaltningsmyndighed forfølger et bestemt formål med at trække tiden ud. Se nærmere herom i kapitel 2, afsnit 2.1.4.5.2.

Dansk Folkepartis interesse for indfødsret og betydning som støtteparti for regeringen er beskrevet af flere vidner, herunder kontorchef Oluf Engberg, afdelingschef Henrik Grunnet, Claes Nilas, departementschef Niels Preisler, folketingsmedlem og formand for Folketingets Indfødsretsudvalg Allan Niebuhr (KF), integrationsminister Bertel Haarder, integrationsminister Rikke Hvilshøj og statsminister Anders Fogh Rasmussen.

Oluf Engberg har forklaret, at det var Dansk Folkepartis opfattelse, at nogle af konventionerne var unødigt snærende i forhold til den politik, de ønskede at føre. Han hørte imidlertid ikke Dansk Folkeparti sige, at de ikke skulle overholde konventionen, men der var et ønske om, at man på en anden måde kunne komme ud af de forpligtigelser, der lå i konventionen. Der var et ønske om at imødekomme Dansk Folkeparti langt hen ad vejen for at kunne indgå aftaler af større politisk vigtighed for regeringen på andre områder.

Henrik Grunnet har forklaret, at det meget tidligt var en vigtig opgave for administrationen at understøtte den nye regerings udspil på udlændingeområdet, herunder fremsættelse af lovforslag om ret store reformer af reglerne på udlændingeområdet og den første indfødsretsaf tale, som blev indgået med Dansk Folkeparti. I hele det arbejde var det grundregel nummer et, som det stod i regeringens første udspil, at internationale forpligtigelser skulle respekteres. Der var overhovedet ikke noget tvivsspørgsmål om, hvad der gjaldt på indfødsretsområdet, mens der kunne være mere at udrede på andre områder. Det var forudsat, at det, der gjaldt i forhold til børnekonventionen og 1961-konventionen, skulle respekteres.

Niels Preisler har forklaret om forhandlingerne om 2002-aftalen, at Dansk Folkeparti ønskede nogle skrappe betingelser vedrørende kriminalitet, end regeringen ville gå med til. Man skal forestille sig, at det var første gang, at en regering havde Dansk Folkeparti som parlamentarisk grundlag med hele opmærksomheden, der var om det. Det var fuldstændig afgørende, at man fandt frem til en løsning med Dansk Folkeparti. Et sammenbrud i disse forhandlinger ville have kastet lange skygger over det fremtidige regeringssamarbejde.

Claes Nilas har forklaret, at han kan huske, at han fik at vide af enten Niels Preisler eller Henrik Grunnet eller af nogle af dem, der havde været med i forhandlingerne i 2001-2005, at Dansk Folkeparti var et fast støtteparti på udlændingeområdet.

Allan Niebuhr har forklaret, at han flere gange fik klart at vide specielt af Søren Krarup, at han skulle huske, hvordan regeringen havde et flertal. Hvis han ville give dispensation til en ansøger om indfødsret, fik han flere gange at vide af Søren Krarup, at han skulle huske, hvordan regeringsflertallet var fremkommet. Han forstod det sådan, at hvis han ikke stemte, som Søren Krarup gjorde, ville Søren Krarup måske stemme anderledes i en anden sammenhæng.

Bertel Haarder har forklaret, at Dansk Folkeparti ved flere lejligheder – også i Folketingssalen – rejste spørgsmål om disse konventioner, som især Søren Krarup syntes, at de tog alt for højtideligt i regeringen. Der er al mulig grund til at tro, at Dansk Folkeparti ved forskellige lejligheder nævnte det også ved forhandlinger. Han kan ikke huske det. Han tror, at samtalen i så fald var kort, fordi han ikke åbnede for noget som helst, som handlede om at genfortolke konventioner. Han har på intet tidspunkt åbnet så meget som den mindste lille kattelem for det.

Rikke Hvilshøj har forklaret, at spørgsmålet om indgåelse af en ny indfødsretsaf tale i 2005 var oppe at vende i regeringen. Det var afgørende, at de fik en ny aftale på plads med Dansk Folkeparti, der var regeringens parlamentariske grundlag. Dansk Folkeparti var regeringens parlamentariske grundlag, og hele udlændingeområdet fyldte meget for Dansk Folkeparti. Hvis der var for meget uro på dette område, kunne det påvirke andre politikområder, dog ikke med en direkte kobling.

Anders Fogh Rasmussen har forklaret, at han oplevede det sådan, at Dansk Folkeparti udmærket var klar over, at når det gjaldt overholdelse af internationale konventioner, kunne de ikke røkke regeringen. Om forløbet i juli og august 2008, har han forklaret, at grunden til, at han overhovedet blev involveret i sagen, var, at Metock-sagen blev brugt af Dansk Folkeparti til at stille spørgsmål ved selve grundlaget for den faste og fair udlændingepolitik. Det politiske i det var, at det begyndte at koge op, og han var nødt til at håndtere sagen parlamentarisk, fordi Dansk Folke-

parti truede med, at det kunne få overordnede konsekvenser for samarbejdet mellem regeringen og Dansk Folkeparti, hvis sagen ikke blev løst.

Det fremgår af disse forklaringer og af andre forklaringer afgivet for og dokumenter indleveret til kommissionen, at Dansk Folkeparti for at støtte regeringen ønskede en stram udlændingepolitik, bl.a. på indfødsretsområdet.

Dorit Hørlyck har givet udtryk for, at der kan have været et politisk motiv til at behandle sager omfattet af konventionerne efter de almindelige retningslinjer, mens undersøgelsen foregik. Det politiske motiv bestod i at skabe politisk ro på området.

Hun skrev i sin egen redegørelse af 15. februar 2011 til Claes Nilas i relation til forløbet efter februar 2009, at

”Ministerens beslutning om i en periode, mens sagen blev nærmere undersøgt, at fortsætte med at behandle de omhandlede ansøgninger i overensstemmelse med de almindelige retningslinjer og ikke i overensstemmelse med konventionerne antages at have baggrund i ønsket om politisk ro på området.”

Tilsvarende skrev hun angående forløbet efter genoptagelsen af sagerne:

”At der efter genoptagelsen af sagerne i februar 2010 ikke blev orienteret om mulighederne for statsløse født i Danmark for at erhverve indfødsret på hjemmesiden skyldes dette også, at det på det tidspunkt ikke ansås for politisk come il faut at gøre for meget opmærksomhed på de særlige rettigheder for denne gruppe.”

I en mail af 3. november 2009 skrev Dorit Hørlyck til Kim Lunding, at sagen var kontroversiel:

”Vi forelægger nu på ny sagen om vores manglende overholdelse af FN konventionen om begrænsning af statsløshed for ministeren.

Som du ved, er det kontroversielt, og vi har i vores indstillinger forbeholdt os muligheden for at kunne give afslag, hvis vandelskravet ikke er opfyldt. Det oplyser vi også i brevet til Indfødsretsudvalget. Dvs., at vi i givet fald ikke ganske overholder vores internationale forpligtelser. De øvrige betingelser giver vi køb på, herunder sprogrkrav.”

Dorit Hørlyck har forklaret, at der var en masse andre lovforslag på tapetet på det tidspunkt, hvor man var afhængig af Dansk Folkeparti. En melding om at følge

konventionerne ville kunne skabe røre i andedammen. Det er hendes egen fortolkning. Det er ikke noget, hun vidste noget om. Efterfølgende, når hun har læst materialet igennem, kan hun godt se, at der kunne være en juridisk begrundelse for det. Man kommer ikke uden om, at billedet i de nordiske lande var speget, og det kunne være vigtigt for ministeren at være 100 procent sikker på, at der ikke var nogen mulighed for at udvide fortolkningen. Forespurgt om et motiv til at ønske spørgsmålet drøftet på ministermødet kunne være at vinde tid, har hun forklaret, at det var to sider af samme sag. På det tidspunkt, hvor hun skrev redegørelsen, var det hendes opfattelse, at man havde svært ved at acceptere, at konventionerne skulle se sådan ud. Man var ikke glad for det, fordi man var i et politisk miljø, hvor der var nogle aftaleparter, som bestemt ikke ville bryde sig om, at man skulle give statsborgerskab til personer, som var omfattet af konventionen. Det var ikke noget, hun drøftede med nogen. Hun siger bare, at man af hensyn til aftaleparterne ville være 100 procent sikker på, at denne konvention ikke kunne fortolkes anderledes. Det var helt hendes egen opfattelse på det tidspunkt.

Om mailen af 3. november 2009 har hun forklaret, at hun ikke husker, hvorfor hun skrev, at sagen var kontroversiel. Det havde været en kontroversiel sag hele vejen igennem. Forespurgt om det kontroversielle var, at man ikke havde overholdt konventionerne, eller om det var, at man nu skulle overholde konventionerne, har hun forklaret, at det ikke var noget, hun tænkte så dybt over.

Kirsa Reinholdt har i tilknytning til forhandlingerne om 2005-aftalen forklaret, at det politiske var præget af, at det var en VK-regering med Dansk Folkeparti som støtteparti, og det var de politiske vinde, man arbejdede efter. Hun har i relation til forløbet i 2008-2009 forklaret, at hun ikke mener, at der var en tankegang om, at man skulle trække tiden ud. Når de fra den mere politiske vinkel oppefra fik at vide, at de skulle undersøge, hvad de nordiske lande mente, var det for at være sikker på, at man ikke kunne stille yderligere krav.

Kontorchef Christian Lützen har forklaret, at han kan ikke forestillet sig andet end, at det var en juridisk begrundet undersøgelse. Han kan ikke forestille sig, at der var nogen, der sagde, at det var en ubehagelig eller ubekvem situation, at man skulle til at give kriminelle statsløse statsborgerskab. I de år han har haft med det at gøre, har der ikke været en tone i den retning. Han kender ikke noget til, at det skulle udgøre et politisk problem, hvis man fulgte konventionerne.

Kim Lunding har forklaret, at det ikke var en hemmelighed, at regeringen var udfordret af Dansk Folkeparti på nogle af konventionspunkterne. Han har forespurgt, om han har kendskab til, om overvejelser om den politiske situation er indgået i beslutningen om, at man i august 2008 ville vente indtil det nordiske møde havde

fundet sted, forklaret, at han ikke ved, om det var koblingen. Det havde han ikke set i en sammenhæng. Han kan huske, at Metock fyldte rigtig meget. Regeringen skulle betale forligspartiet for Metock-sagen. Som han erindrer det, skete der betaling på udlændinge- og på indfødsretsområdet.

Claes Nilas har forklaret, at det slet ikke stod til diskussion, at Birthe Rønn Hornbech ville overholde konventionen. Det var helt evident. Forespurgt om det kunne have en betydning for motivkredsen, at der i meget stort omfang var tale om statsløse palæstinensere, og om der var en generel skepsis og holdning i det politiske miljø til statsløse palæstinensere, har han forklaret, at i processen, hvor denne sag kom op, og hvor de havde møde om sagen og skulle tage stilling til, hvad der skulle ske med den, indgik disse ting ikke i diskussionen. De indgik heller ikke senere. I de drøftelser, han har deltaget i, og i de mavebølter han har set, og hvor han har skullet forholde sig til denne sag, har det overhovedet ikke været inde på nogen måde.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at der i forhold til overholdelse af 1961-konventionen ikke var retlige problemer. Der var heller ingen politiske problemer, for det var en aftale med Dansk Folkeparti, at konventionen skulle fortolkes, som det står i 2004-loven. Derfor havde hun en politisk interesse i, at denne sag blev klarert med det samme i august 2008. Hun vidste godt, at Dansk Folkeparti skulle tage hensyn til deres vælgere, og det var lettere at sluge fire i indfødsretslovsforslaget om foråret og fire i indfødsretslovsforslaget om efteråret, end 12 et halvt år efter for ikke at tale om 35 senere. Der var absolut en politisk interesse i for hende at få sagen behandlet hurtigst muligt, så de blev spredt ud over de forskellige naturalisationsforslag. Hun kunne straks se alle de pegende fingre, der ville komme fra venstrefløjnen, når de ikke havde overholdt konventionen. Det havde hun det skidt med.

Det fremgår af kommissionens undersøgelse, at da lovforslag nr. L 38/2010 om indfødsrets meddelelse blev behandlet i Folketinget i november og december 2010, var Dansk Folkeparti imod, at der ved vedtagelse af lovforslaget ville blive givet indfødsret til 35 ansøgere, som var omfattet af 1961-konventionen, og som ikke alle opfyldte alle de betingelser, der fulgte af indfødsrtaftalen. Dansk Folkeparti stemte derfor – for første gang siden ikrafttrædelsen af 2005-aftalen – imod et forslag til lov om indfødsrets meddelelse.

I en mail af 18. februar 2011 til Birthe Rønn Hornbech oplyste Søren Krarup, at Dansk Folkeparti ville have konventionen fjernet, og at han følte, at indfødsret til statsløse palæstinensere i overensstemmelse med konventionen måske var et brud på den udlændingeaftale, regeringen og Dansk Folkeparti havde indgået i 2002. Han gav videre udtryk for, at meddelelse af indfødsret i overensstemmelse med konven-

tionen var en grov krænkelse af alle de forudsætninger, Dansk Folkeparti i sin tid sagde ja til udlændingeaftalen under.

Birthe Rønn Hornbech svarede i mail den 21. februar 2011, at hun ikke i materialet fra sine forgængere havde fundet tegn på, at Dansk Folkeparti skulle være stillet i udsigt, at regeringen ville droppe en eller flere konventioner i forbindelse med indgåelsen af indfødsretsaftalerne.

I en mail af 26. februar 2011 til bl.a. Søren Krarup orienterede Birthe Rønn Hornbech om, at hvis Dansk Folkeparti ville ophæve indfødsretsaf-talen, ville hun overveje at få de statsløses retsstilling indføjet i lovteksten i indfødsretsloven, hvilket hun forestillede sig, at Dansk Folkeparti ville være imod, selvom det ikke ændrede ved substansen.

Birthe Rønn Hornbech har endvidere i en mail af 11. januar 2011 til Christian Lützen og Claes Nilas skrevet, at hun ville have en vejledning om, hvordan statsløse fik indfødsret, med mindre de havde vægtige indvendinger. Hertil tilføjede hun ”Konventioner kommer f ø r DF.”

Birthe Rønn Hornbech har om vejledning til statsløse forklaret, at hun ikke opfattede Dansk Folkepartis synspunkt sådan, at de ville lægge et pres på hende for at få hende til at lade være med at vejlede.

Kommissionen bemærker, at det af en række vidneforklaringer kan udledes, at Dansk Folkeparti var optaget af udlændingepolitik, herunder indfødsretsområdet, og at der blandt ministre og embedsmænd var en opfattelse af, at uro på dette område kunne få negative konsekvenser for samarbejdet mellem regeringen og Dansk Folkeparti. Vidnerne har dog samtidig forklaret, at konventionerne skulle overholdes, og kommissionen har ikke i dokumenter eller via afhøringer af andre vidner fundet tegn på, at der skulle være givet tilsagn om andet.

Kommissionen finder det som anført i afsnit 10.10.11.2 mest sandsynligt, at det, som Birthe Rønn Hornbech ønskede undersøgt, var, om det inden for konventionernes rammer var muligt at stille flere betingelser for at få indfødsret ved naturalisation end de betingelser, der var redegjort for i mavebælterne fra august 2008 og januar 2009.

Det er muligt, at det – som forklaret af Kirsas Reinholt og Dorit Hørlyck – af hensyn til samarbejdet med Dansk Folkeparti blev opfattet som særlig væsentligt at få dette undersøgt. Det kan imidlertid ikke lægges til grund, at undersøgelsen af de nordiske landes praksis og den heraf følgende udsættelse af orientering af Folketinget

om sagen og af optagelse af ansøgere omfattet af konventionerne på lovforslag om indfødsrets meddelelse – som forklaret af Dorit Hørlyck – var begrundet i et ønske om for en periode at skabe eller opretholde ”politisk ro på området” eller lignende.

Det er alene Dorit Hørlyck, der har givet udtryk herfor, og hendes synspunkt er en slutning, som formentlig har været baseret på det – set fra hendes position – for så vidt forståelige ræsonnement, at når ikke var nogen rimelig usikkerhed om fortolkningen, måtte der være en anden forklaring på undersøgelsen. Da hun ikke deltog i drøftelser med Claes Nilas eller Birthe Rønn Hornbech i forbindelse med beslutningerne om den fortsatte nordiske undersøgelse, og da der ikke er andre forklaringer eller dokumenter, der med tilstrækkelig vægt støtter hendes synspunkt, har kommissionen ikke kunnet lægge dette til grund.

Kommissionen kan således ikke fastslå, at der har været andre motiver til den fortsatte undersøgelse af de nordiske landes praksis end et ønske fra Birthe Rønn Hornbech om på denne måde at få det juridiske grundlag bedre belyst.

10.13 Perioden fra den 29. januar 2010 til den 31. december 2010 (kapitel 9). Administration af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen.

I dette afsnit redegøres for, hvorledes Integrationsministeriet i 2010 fulgte op på orienteringen af Folketinget om, hvordan ministeriet ville behandle ansøgninger fra statsløse personer. Disse tiltag sammenfattes og vurderes i afsnit 10.13.5.

10.13.1 Indfødsretskontorets behandling af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen

Integrationsminister Birthe Rønn Hornbech havde i breve af 27. og 28. januar 2010 til Folketingets Indfødsretsudvalg oplyst,

1. at ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen fremover ville blive behandlet i overensstemmelse med konventionerne,
2. at de sager, der tidligere var afgjort i strid med konventionerne, ville blive genoptaget, og
3. at Folketingets Indfødsretsudvalg ville blive orienteret om sagerne omfattet af 1961-konventionen.

Disse tre punkter behandles nedenfor.

10.13.1.1 Behandling af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i overensstemmelse med konventionerne

Der blev i 2010 givet vejledning til Indfødsretskontorets medarbejdere om behandling af ansøgningerne på sagsbehandlermøder og i mails. Endvidere blev sagsbehandlermanualen i februar 2010 opdateret med en fane 13 om behandling af ansøgninger fra statsløse.

Der blev givet afslag i sag 735 til en ansøger omfattet af børnekonventionen, men dette afslag var begrundet i, at ansøgeren ifølge en udskrift fra CPR-registret havde ukendt bopæl. Ansøgerens mor anmodede om genoptagelse og oplyste, at ansøgeren var født i Danmark, var statsløs, havde opholdstilladelse, boede i Danmark og var registreret i CPR-registret. Dette svarede til oplysningerne i en udskrift fra registret, og ansøgeren blev optaget på lovforslag.

Der blev ikke givet afslag til ansøgere omfattet af 1961-konventionen i perioden.

Integrationsministeriet traf afgørelse om optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse i i alt 194 sager omfattet af 1961-konventionen og børnekonvention i perioden.

Der blev optaget 42 ansøgere omfattet af 1961-konventionen (sag 39, 49, 55, 58, 63, 67, 68, 70, 74, 79, 178, 203, 252, 253, 254, 255, 331, 348, 349, 375, 471, 481, 508, 517, 518, 580, 581, 592, 625, 636, 639, 644, 650, 651, 675, 687, 688, 707, 708, 709, 731 og 733). I 26 af sagerne var ansøgeren omfattet af børnekonventionen på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen om naturalisation, men blev 18 år inden vedtagelsen af den lov, hvorved ansøgeren fik indfødsret

Sag 39, 49, 55, 58, 63, 68, 70, 74, 79, 178, 203, 252, 331, 349, 471, 508, 517 og 518 var blandt de 27 sager, hvor Integrationsministeriet som nævnt i afsnit 10.13.1.2 i februar 2010 havde skrevet til ansøgere, der tidligere havde fået afslag på optagelse på et lovforslag, og orienteret dem om rettighederne for statsløse født i Danmark i henhold til konventionerne. Ansøgerne havde udfyldt og indsendt den genoptagelsesansøgning, der var vedlagt orienteringen.

I sag 67, 253, 348, 375 og 481 havde ansøgerne, der alle tidligere havde fået afslag, selv anmodet om genoptagelse.

I resten af sagerne var der ikke tidligere meddelt afslag på optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Der blev optaget 152 ansøgere omfattet af børnekonventionen (sag 64, 69, 154, 301, 573-579, 582-591, 593-624, 626-635, 637, 638, 640-643, 645-649, 652-674, 676-686, 689-706, 710-716, 721-730, 732, 734-738, 740, 741 og 745).

Sag 154 var blandt de 27 sager, hvor Integrationsministeriet i februar 2010 som nævnt i afsnit 10.13.1.2 havde skrevet til ansøgerne, der tidligere havde fået afslag på optagelse på et lovforslag, og orienteret dem om rettighederne for statsløse født i Danmark i henhold til konventionerne. Ansøgeren havde udfyldt og indsendt den genoptagelsesansøgning, der var vedlagt orienteringen.

I sag 64 og 69 havde ansøgerne, der begge tidligere havde fået afslag, selv anmodet om genoptagelse.

Alle ansøgerne blev optaget, fordi de opfyldte betingelserne i enten 1961-konventionen eller børnekonventionen.

Kommissionen lægger således til grund, at der i 2010 efter orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg ikke blev givet afslag til ansøgere omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen, der var i strid med konventionerne.

Der blev i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter konventionerne optaget 194 ansøgere omfattet af konventionerne på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Kommissionen finder anledning til at fremhæve tre elementer i sagsbehandlingen i 2010, som ikke førte til, at der blev givet konventionsstridige afslag, men som alligevel kan rejse spørgsmål i forhold til Danmarks overholdelse af konventionerne.

10.13.1.1.1 Indfødsretskontorets undersøgelse af, hvilke af de almindelige betingelser, som ansøgere omfattet af konventionerne ikke opfyldte

Det første element er Indfødsretskontorets undersøgelse af, hvilke af de almindelige betingelser ansøgere omfattet af konventionerne ikke opfyldte.

Der blev i 2010 i en række tilfælde skrevet til ansøgere omfattet af konventionerne med anmodning om oplysninger til belysning af, om de opfyldte de almindelige betingelser om sprogkunderskab og indfødsretsprøve.

Brevene var formuleret på en måde, der gav indtryk af, at manglende fremsendelse af oplysninger kunne få betydning for, om ansøgerne blev optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. I visse tilfælde fremgik det direkte, at ansøgerne ville få afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de ikke fremsendte de ønskede oplysninger.

Baggrunden for Indfødsretskontorets undersøgelse af ansøgere omfattet af 1961-konventionen var, at Birthe Rønn Hornbech i januar 2010 havde meddelt Folketingets Indfødsretsudvalg, at hun ville informere udvalget om, hvilke af de almindelige betingelser ansøgere omfattet af konventionen ikke opfyldte.

Baggrunden for undersøgelsen af ansøgere omfattet af børnekonventionen fremgår af en mail af 12. februar 2010 fra souschef Kirsa Reinholt. Det anføres heri, at kontoret skulle indhente disse oplysninger for ”at være lidt på forkant” for det tilfælde, at der senere skulle blive stillet spørgsmål herom.

Kirsa Reinholt har om forløbet forklaret, at det ikke var for at stille det som en betingelse, at de skrev til ansøgerne, men blot for at undersøge det. På et tidspunkt fik de klarlagt, at de ikke skulle bede om en indfødsretsprøve, fordi ansøgerne kunne få det indtryk, at de skulle tage den. Den fejl, der stadig lå i det, var, at man et sted kom til at skrive, at man skulle bede om en skoleudtalelse. Det var noget, som ansøgerne faktisk ville skulle bede om, hvis de skulle fremvise den. Det ville man ikke kunne bede dem om. Hun skrev, at det skulle formuleres blødt, så det ikke lød, som om det var noget, de bad dem om at opfylde som en betingelse. Det var, fordi hun

på det tidspunkt var blevet opmærksom på, at nogen var kommet til at formulere det som en betingelse. Det skulle man ikke.

Kontorchef Dorit Hørlyck har forklaret, at man godt kunne spørge ansøgerne, om danskravet var opfyldt, men man kunne ikke stille det som et krav eller kræve, at de kom med dokumentation.

Kommissionen lægger til grund, at Indfødsretskontorets ledelse gjorde medarbejderne opmærksom på, at oplysningerne skulle indhentes med henblik på at kunne oplyse Folketinget om, hvilke betingelser ansøgerne ikke opfyldte, men at det ikke kunne stilles som betingelse for naturalisation, at ansøgerne indsendte oplysningerne.

Der er ikke grundlag for at antage, at der blandt Indfødsretskontorets medarbejdere var en opfattelse af, at ansøgere omfattet af konventionerne fortsat skulle opfylde de almindelige betingelser for naturalisation. I stedet skyldes det formentlig en u hensigtsmæssig anvendelse af standardbreve, at der i en række tilfælde blev skrevet til ansøgere omfattet af konventionerne, at de skulle opfylde de almindelige betingelser.

Kommissionen lægger endvidere til grund, at der ikke blev givet afslag, selv om ansøgerne ikke fremsendte de ønskede oplysninger, men manglende fremsendelse forsinkede i ét tilfælde (sag 696) indfødsret for ansøgeren med ca. et halvt år.

Oplysningerne angående ansøgere omfattet af 1961-konventionen, der ville blive optaget på lovforslag nr. L 38/2010, blev sendt til Folketingets Indfødsretsudvalg den 18. oktober 2010.

Birthe Rønn Hornbech blev i et mavebælte den 22. november 2010 orienteret om fem ansøgere omfattet af børnekonventionen, der ikke opfyldte det almindelige vandelskrav. Folketingets Indfødsretsudvalg ses ikke orienteret herom.

Det har efter kommissionens vurdering ikke været i strid med Danmarks forpligtelser efter konventionerne, at Indfødsretskontoret i forbindelse med forberedelsen af lovforslag om indfødsrets meddelelse undersøgte, hvilke af de almindelige betingelser ansøgere omfattet af konventionerne ikke opfyldte, for som oplyst af ministeren i brev af 28. januar 2010 til Folketingets Indfødsretsudvalg at kunne orientere udvalget herom.

Det burde dog være sket på en måde, der ikke efterlod det indtryk hos ansøgerne, at opfyldelse af anmodningen kunne have betydning for, om de blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Det burde endvidere have været undgået, at indhentelse af disse oplysninger førte til forsinkelser af sagsbehandlingen, der betød, at ansøgere fik indfødsret senere.

10.13.1.1.2 Håndhævelse af at ansøgere omfattet af konventionerne skulle underskrive de samme erklæringer som andre ansøgere

Det andet element er håndhævelsen af, at ansøgere omfattet af konventionerne skulle underskrive de samme erklæringer som andre ansøgere.

Disse erklæringer angik – med visse forskelle begrundet i alder – erklæring om troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund og om at ville overholde dansk lovgivning og respektere grundlæggende danske retsprincipper, erklæring om strafbare forhold og erklæring om, hvorvidt de havde gjort sig skyldig i forhold omfattet af straffelovens kapitel 12 og kapitel 13 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed.

Ifølge den første udgave af sagsbehandlermanualens fane 13 fra februar 2010 skulle sagsbehandlerne meddele afslag, hvis ansøgerne forholdt sig passive med hensyn til underskrift på de krævede erklæringer eller ikke havde oplyst tilstrækkeligt eller korrekt om strafbare forhold. Den 9. april 2010 blev dette ændret, således at sagsbehandlerne blot skulle rykke på ny og forelægge sagen for en teamleder i stedet for at meddele afslag, hvis erklæringerne ikke blev udfyldt og indsendt.

I genoptagerbrevene sendt i februar 2010 til de 27 ansøgere, der tidligere havde fået afslag, jf. afsnit 10.13.1.2, fremgik det, at det var en betingelse for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, at erklæringerne blev underskrevet. Tilsvarende fremgik af de ansøgningskemaer, som blev anvendt.

Kommissionens undersøgelse har vist, at i det omfang erklæringer om loyalitet over for det danske samfund ikke var korrekt udfyldt ved indleveringen af ansøgningen, rykkede Indfødsretskontoret herfor. Der var ikke ansøgere, der herefter ikke underskrev erklæringen.

I forhold til oplysning om begået kriminalitet håndhævede ministeriet, at der skulle afgives erklæringer om kriminalitet i videre omfang end det vandelskrav, der kunne stilles efter konventionen. I løbet af 2010 frafaldt man dog kravet om en præcis angivelse af samtlige sigtelser og afgjorte straffesager, idet Indfødsretskontoret allerede var i besiddelse af oplysning herom fra Kriminalregistret.

Kirsa Reinholt har forklaret, at de ikke på det tidspunkt havde undersøgt til bunds, hvorvidt man kunne stille krav om, at disse erklæringer blev underskrevet. Der var

ingen konsekvens, hvis erklæringerne ikke blev underskrevet. De bad om at få en erklæring, så de havde den.

Dorit Hørlyck har forklaret, at de på et tidspunkt kom i tvivl om, hvorvidt de kunne kræve erklæringerne. Det følger ikke af ordlyden af konventionerne, at de kunne kræve erklæringer, men de var kommet frem til, at det ikke ville være i modstrid med konventionerne at bede ansøgerne udvise loyalitet over for det land, de blev statsborgere i.

Kommissionen lægger til grund, at Integrationsministeriet i 2010 også fra ansøgere omfattet af konventionerne krævede underskrift på erklæringer om loyalitet over for det danske samfund samt på erklæringer om kriminalitet, der også omfattede forhold, der ikke efter 1961-konventionen kunne begrunde afslag på indfødsret.

Det lægges videre til grund, at man i Indfødsretskontoret var af den opfattelse, at det var i overensstemmelse med konventionerne at kræve disse erklæringer.

Der blev ikke givet afslag til ansøgere med den begrundelse, at de ikke havde underskrevet disse erklæringer.

Det er kommissionens vurdering, at det ville være i strid med konventionerne at give afslag til ansøgere med den begrundelse, at de ikke havde underskrevet erklæringer om loyalitet over for det danske samfund samt erklæringer om kriminalitet vedrørende forhold, der ikke efter 1961-konventionen kunne begrunde afslag på indfødsret.

På den baggrund er det endvidere kommissionens vurdering, at man ikke burde have stillet dette krav som sket.

10.13.1.1.3 Krav til børn omfattet af børnekonventionen om, at de ikke måtte være idømt fængselsstraf på 5 år eller mere eller være fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed

Det tredje element, som kommissionen finder anledning til at fremhæve, er, at der i 2010 blev stillet krav til børn omfattet af børnekonventionen om, at de ikke måtte være idømt fængselsstraf på 5 år eller mere eller være fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed.

Kirsa Reinholt har i tilknytning til udsendelsen i februar 2010 af breve til de ansøgere omfattet af børnekonventionen, der havde modtaget afslag, forklaret, at Indfødsretskontoret havde indfortolket 1961-konventionens vandelskrav i børnekonventionen uden at have gjort sig større overvejelser eller undersøgelser om det, og

uden at der forelå en resolution fra ministeren om det. Hun kan ikke give nogen forklaring på, hvor kravet kom fra.

Dorit Hørlyck har forklaret, at vandelskravet byggede på en analogi fra 1961-konventionen.

Kommissionen lægger til grund, at Indfødsretskontoret i 2010 fortolkede og administrerede børnekonventionen således, at man over for ansøgere omfattet af denne konvention kunne stille et vandelskrav svarende til det vandelskrav, der fremgik af 1961-konventionen.

Kontoret foretog ikke større juridiske undersøgelser af, om et sådan krav var i overensstemmelse med retsgrundlaget, og man ses ikke at have orienteret ministeren eller Folketinget om, at man håndhævede dette krav.

Da alle ansøgere omfattet af børnekonventionen har opfyldt det vandelskrav, der kunne stilles efter 1961-konventionen, har håndhævelsen af kravet ikke ført til, at der er givet afslag i strid med konventionen.

Som redegjort for i kapitel 2, afsnit 2.1.5.2.3, er det kommissionens vurdering, at det er i strid med børnekonventionen, som denne skal fortolkes i sammenhæng med 1997-konventionen, at give afslag til ansøgere omfattet af børnekonventionen med den begrundelse, at de ikke opfyldte det vandelskrav, der kan stilles til personer omfattet af 1961-konventionen.

Integrationsministeriet burde således ikke have stillet dette krav.

10.13.1.2 Genoptagelse af de sager, der var afgjort i strid med konventionerne
Birthe Rønn Hornbech havde i sit brev af 28. januar 2010 til Folketingets Indfødsretsudvalg oplyst, at der ville blive genoptaget i alt 25 sager omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen.

Kommissionens undersøgelse har vist, at Justitsministeriet og Integrationsministeriet siden 1995 havde givet afslag eller vejledt forkert til i alt 44 ansøgere omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen, fordi de ikke opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation.

For så vidt angår 13 af disse ansøgere var sagerne blevet genoptaget før 2010, og ansøgerne havde fået indfødsret.

Ifølge kommissionens undersøgelse blev der i foråret 2010 genoptaget 23 sager af de 31 sager, hvor ansøgerne havde fået afslag og fortsat ikke havde fået indfødsret.

Sagerne blev genoptaget enten som følge af, at Indfødsretskontoret i februar 2010 havde skrevet til ansøgerne og anmodet dem om at indgive ansøgning om genoptagelse, eller fordi ansøgerne af egen drift havde indgivet en sådan ansøgning.

Alle disse ansøgere indgav ansøgning om genoptagelse og blev optaget på den lov om indfødsrets meddelelse, der blev vedtaget i december 2010.

Med hensyn til de resterende otte sager fremgår det, at ministeriet i februar 2010 yderligere havde genoptaget fire sager og skrevet til ansøgerne. Disse ansøgere fik først indfødsret senere, enten fordi der opstod forsinkelser i sagsbehandlingen, eller fordi de først indgav ansøgning i 2011.

Af de ansøgere, som havde fået afslag i strid med konventionerne, og som ikke efterfølgende havde fået indfødsret eller selv havde anmodet om genoptagelse, havde ministeriet således ikke skrevet til fire ansøgere. Disse personer blev først underrettet i 2011.

Kommissionen lægger herefter til grund, at Integrationsministeriet i 2010 genoptog 27 ud af de i alt 31 sager, hvor der tidligere var givet afslag i strid med konventionerne, og hvor ansøgerne ikke allerede havde fået indfødsret.

Det er kommissionens vurdering, at ministeriet også burde have skrevet til de resterende fire ansøgere, således at alle ansøgerne havde fået mulighed for at få deres sag genoptaget.

10.13.1.3 Orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg

Birthe Rønn Hornbech orienterede ved et fortroligt brev af 18. oktober 2010 Folketingets Indfødsretsudvalg med angivelse af ansøgernes løbenummer i lovforslaget om, hvilke personer på forslaget der var omfattet af 1961-konventionen, samt hvilke betingelser i de almindelige retningslinjer for naturalisation, som de pågældende personer ikke opfyldte.

I lovforslag nr. L 38/2010 om indfødsrets meddelelse fremsat den 28. oktober 2010 orienterede ministeren om ansøgere omfattet af 1961-konventionen under overskriften ”Lovforslagets indhold”:

”Blandt de 1.736 personer, der er omfattet af lovforslaget, har følgende personer krav på at opnå dansk indfødsret i henhold til FNs konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed: [35 løbenumre].”

Kommissionen lægger herefter til grund, at Birthe Rønn Hornbech som angivet i breve af 27. og 28. januar 2010 orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om, hvilke personer på forslaget der var omfattet af 1961-konventionen, samt hvilke betingelser i de almindelige retningslinjer for naturalisation, som de pågældende personer ikke opfyldte.

Kommissionen konstaterer videre, at Birthe Rønn Hornbech i forslaget til lov om indfødsrets meddelelse orienterede om, hvilke personer der var optaget på lovforslaget efter 1961-konventionen.

10.13.2 Folketingets behandling af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen

Den 28. oktober 2010 fremsatte integrationsminister Birthe Rønn Hornbech lovforslag nr. L 38 om indfødsrets meddelelse. Dette lovforslag var det første, hvor ansøgere omfattet af 1961-konventionen var optaget, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation. I alt 35 personer omfattet af 1961-konventionen var optaget på lovforslaget.

Lovforslaget blev vedtaget med stemmer fra alle partier bortset fra Dansk Folkeparti. Det var første gang siden indgåelsen af indfødsretsaftalen af 8. december 2005, at Dansk Folkeparti stemte imod en lov om indfødsrets meddelelse.

Søren Krarup begrundede Dansk Folkepartis standpunkt under debatten i Folketinget bl.a. således, at Dansk Folkeparti ville kræve, at kravene om dansk sprog, indfødsretsprøve, selvforsørgelse og straffri vandel også skulle gælde for dem, som FN ville tildele dansk indfødsret, idet det var Folketinget og ikke FN, der var bestemmende vedrørende indfødsret. 1961-konventionen gik på tværs af det, de havde vedtaget i Indfødsretsudvalget og i indfødsretsaftalen, og derfor var det et brud på det, der havde været gældende siden 2004, hvor muligheden for erklæring faldt væk, og man krævede, at de, der hidtil havde kunnet komme på lovforslaget ved erklæring, skulle bestå prøverne.

Ved loven – lov nr. 1530 af 21. december 2010 om indfødsrets meddelelse – fik bl.a. de 35 personer omfattet af 1961-konventionen dansk indfødsret.

10.13.3 Vejledning i 2010 om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen

I dette afsnit redegøres for Integrationsministeriets (eksterne) vejledning om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen af andre myndigheder og borgere.

10.13.3.1 Ministeriets hjemmeside

Der blev ikke i 2010 lagt vejledning om den retsstilling, der gælder for personer omfattet af 1961-konventionen, på Integrationsministeriets hjemmeside.

10.13.3.2 Vejledning til politiet

Integrationsministeriet udarbejdede ikke i 2010 en skriftlig vejledning til politiet med henblik på at sikre, at politiet i forbindelse med modtagelsen af ansøgninger om dansk indfødsret ved naturalisation kunne vejlede statsløse omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen.

10.13.3.3 Revision af indfødsrets aftalen

Indfødsretskontoret arbejdede fra marts 2010 med et oplæg til revision af indfødsrets aftalen.

Den 16. juli 2010 sendte Kirska Reinholdt et samlet oplæg til revision af indfødsrets aftalen til Dorit Hørlyck. Oplægget indeholdt ikke et forslag til en bestemmelse om indfødsret til statsløse omfattet af artikel 1 i 1961-konventionen, der kunne tjene som vejledning for personer, der ønskede at ansøge om indfødsret. Om 1961-konventionen indeholdt oplægget alene forslag til en bestemmelse, der foreskrev, at man skulle sende en oversigt til Folketingets Indfødsretsudvalg om de personer, der var optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Endvidere indeholdt oplægget en oplysning om, at børn, der fyldte 18 år, før lov om indfødsrets meddelelse blev vedtaget, skulle opfylde de almindelige betingelser.

10.13.4 Drøftelse af konventioner vedrørende statsborgerskab i IGC

Den 8. og 9. juni 2010 deltog teamleder Morten Thorsted fra Indfødsretskontoret i en workshop i Geneve om statsborgerskab arrangeret af IGC (Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees).

Han rejste på mødet spørgsmålet om, hvorvidt internationale konventioner vedrørende statsborgerskab var tidssvarende og fuldt opdaterede i forhold til at imødegå de problemstillinger, som stater oplevede på statsborgerskabsområdet, eksempelvis i forhold til spørgsmålet om frakendelse af statsborgerskab, hvor en person havde begået forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed.

Birthe Rønn Hornbech blev ved mavebælte af 17. juni 2010 orienteret om drøftelserne på mødet. Af orienteringen fremgik, at flertallet af de øvrige deltagende stater var af den holdning, at internationale konventioner i deres nuværende form var tidssvarende, og at der således ikke var et behov for en revision af eksempelvis 1961-konventionen og 1997-konventionen.

Birthe Rønn Hornbech havde ud for denne oplysning noteret ”hmm!” på mavebæltet, ligesom hun afslutningsvis på mavebæltet havde noteret ”og hvordan går det så med de statsløse? 21.6.10”

10.13.5 Kommissionens sammenfatning af tiltag i 2010 vedrørende statsløse født i Danmark

I perioden fra orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg den 27. og 28. januar 2010 og indtil der ultimo 2010/primo 2011 fra Folketingets side og i medierne blev stillet spørgsmål til Integrationsministeriets administration af ansøgninger fra statsløse født i Danmark, var de væsentligste tiltag følgende:

- nye ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse og fik indfødsret i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter konventionerne.
- i 27 ud af 31 sager, hvor der tidligere var givet afslag i strid med konventionerne, og hvor sagerne ikke allerede var blevet genoptaget, skrev Integrationsministeriet til ansøgerne med vejledning om Danmarks forpligtelser efter konventionerne og med anmodning om, at de indgav en ansøgning om genoptagelse. 23 af ansøgere indgav en sådan anmodning, blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse og fik indfødsret i 2010.
- Indfødsretskontorets medarbejdere modtog vejledning om sagernes behandling.
- Folketinget blev i forbindelse med forberedelsen af lovforslag om indfødsrets meddelelse orienteret om, hvilke personer på forslaget der var omfattet af 1961-konventionen, samt hvilke betingelser i de almindelige retningslinjer for naturalisation, som de pågældende personer ikke opfyldte.

Efter kommissionens vurdering burde navnlig følgende tiltag være undgået eller iværksat:

- Integrationsministeriet burde ikke have indhentet oplysninger om, hvilke betingelser i de almindelige retningslinjer for naturalisation, som personer omfattet af konventionerne ikke opfyldte, på en sådan måde, at ansøgerne måtte få det indtryk, at opfyldelsen af disse betingelser kunne være afgørende for, om de blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

- Integrationsministeriet burde have iværksat en udredning af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen med henblik på at undersøge, om de betingelser, som man fortsat stillede til ansøgere omfattet af konventionerne, var i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser.
- Integrationsministeriet burde have vejledt generelt, eventuelt på ministeriets hjemmeside, om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Det havde efter kommissionens vurdering været hensigtsmæssigt at medtage en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsrets aftalen, ikke mindst af hensyn til vejledning af personer omfattet af konventionen, men der har ikke været en retlig pligt hertil.

Kommissionen finder endvidere, at det havde været hensigtsmæssigt, at embedsmændene havde rådgivet ministeren om, at Folketingets Indfødsretsudvalg eller det flertal i Folketinget, der stod bag indfødsrets aftalerne, burde have lejlighed til at tage stilling til, om der skulle medtages en sådan bestemmelse i indfødsrets aftalen, men kommissionen kan ikke fastslå, at der skulle gælde en retlig pligt til at rådgive herom.

10.14 Perioden efter den 1. januar 2011 (kapitel 9). Administration af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen.

I dette afsnit redegøres for de væsentligste tiltag af betydning for administrationen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen, som Integrationsministeriet og siden Justitsministeriet foretog fra den 1. januar 2011 og indtil ultimo 2014. I afsnit 10.14.10 sammenfattes disse tiltag.

10.14.1 Tiltag af betydning for administration af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen

Ved lov nr. 1530 af 21. december 2010 om indfødsrets meddelelse fik ansøgere omfattet af 1961-konventionen for første gang indfødsret, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation. Under og i forlængelse af forhandlingerne om lovforslaget blev der af Folketinget stillet en række spørgsmål til integrationsministeren om 1961-konventionen og om ministeriets behandling af sager omfattet af konventionerne.

Sagen blev herefter omtalt i medierne, første gang i Information den 11. januar 2011.

I forlængelse heraf iværksatte Integrationsministeriet en række yderligere initiativer med det formål at sikre, at Danmark overholdt sine forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Det fremgik af Integrationsministeriets pressemeddelelse af 14. januar 2011, at der ville blive iværksat følgende tiltag:

- Integrationsministeriet udreder retsgrundlaget for indfødsret til statsløse tilbage fra 1999 i forhold til både 1961-konventionen og børnekonventionen.
- Integrationsministeriet undersøger i Indfødsretskontorets journaler, hvor mange ansøgninger om statsborgerskab, der foreligger fra statsløse personer helt tilbage fra lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af indfødsretsloven, hvor bl.a. vandelskravet blev indført.
- Alle sager vedrørende statsløse findes frem, og det kontrolleres, at alle ansøgere har fået den retsstilling, som de to konventioner giver de pågældende.
- Det undersøges, hvad der er baggrunden for denne fejlbehandling i Indfødsretskontoret.

- Der opstilles en procedure, der sikrer fuldt ud, at en fejlbehandling ikke kan finde sted på ny.
- Det undersøges særligt, om personer, der måtte have opfyldt betingelserne i konventionerne i perioden fra lov nr. 1102 af 29. december 1999 og frem til nu, skal have mulighed for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.
- Der indhentes relevant statistisk materiale om statsløse.

I redegørelse af 7. marts 2011 til statsministeren redegjorde Integrationsministeriet for ministeriets opfølgning på den manglende iagttagelse af konventionerne i sagsbehandlingen. De tiltag, der var nævnt i redegørelsen, som endnu ikke var sat i værk, var følgende:

- Overvågning ved Integrationsministeriets særlige menneskerettighedssektion af, at alle internationale forpligtelser på statsborgerretsområdet bliver efterlevet samt bistand fra sektionen til Indfødsretskontoret med at kvalitetssikre sagsbehandlerevejledninger m.v.
- Menneskerettighedssektionen skulle gennemgå alle internationale konventioner, der involverede statsborgerretsområdet, med henblik på at samle op på og udarbejde en dynamisk visdomsbog over eventuelle nye internationale fortolkningsbidrag.
- Iværksættelse af et intensiveret samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og med UNHCR og herunder drøfte den internationale regulering af statsborgerretsområdet.
- Udarbejdelse af en årlig statsborgerskabsredegørelse om de internationale forpligtelser på området og den administrative praksis. Redegørelsen oversendes til Folketingets Indfødsretsudvalg.
- Undersøgelse af, om der i Indfødsretskontorets elektroniske sagsbehandlingssystem kan indlægges en mekanisme, således at sagsbehandlerne automatisk gøres opmærksomme på, at de behandler en sag vedrørende en person født statsløs i Danmark.
- Gennemførelse af årlige stikprøvekontroller af et antal sager af Integrationsministeriets Kontrol- og Analysekontor.

Justitsministeriet har til kommissionen oplyst, at den særlige menneskerettighedssektion i Integrationsministeriets Udlændingefdeling i januar 2012 blev overført til Justitsministeriets Menneskeretskontor (i dag Stats- og Menneskeretskontoret). Den overordnede forpligtelse til at påse efterlevelsen af alle internationale forpligtelser på statsborgerskabsområdet samt kvalitetssikring af sagsbehandlermanualer m.v. blev i den forbindelse overtaget af Indfødsretskontoret, men Indfødsretskontoret har fortsat et løbende og tæt samarbejde med Stats- og Menneskeretskontoret. Stats- og Menneskeretskontoret bistår således løbende Indfødsretskontoret i forbindelse med

generelle og konkrete spørgsmål vedrørende fortolkningen af konventionerne på statsborgerskabsområdet.

For så vidt angår gennemgangen af alle internationale konventioner sendte justitsminister Morten Bødskov den 9. marts 2012 ”Notat om Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet” af 5. marts 2012 til Folkeetingets Indfødsretsudvalg. Se om dette notat i afsnit 10.14.7.2.

For så vidt angår iværksættelsen af et intensiveret samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og med UNHCR har embedsmænd fra Integrationsministeriet/ Justitsministeriet holdt møde med repræsentanter fra UNHCR i 2011 og 2013 og med repræsentanter fra Institut for Menneskerettigheder i 2011, 2012, 2013 og 2014, ligesom Institut for Menneskerettigheder har haft udkast til ovennævnte ”Notat om Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet” i høring.

Integrationsministeriet og Justitsministeriet har ikke udarbejdet en statsborgerskabsredegørelse.

Der blev ultimo 2011 etableret en mekanisme i Indfødsretskontorets sagsbehandlingssystem, således at der i systemet automatisk fremkommer information til sagsbehandleren om, at der er tale om en ansøgning fra en person, der i CPR-registret står registreret som statsløs født i Danmark.

Justitsministeriet har oplyst, at Kontrol- og Analysekontoret i det tidligere Integrationsministerium i forbindelse med ressortomlægningen i oktober 2011 blev overført til Justitsministeriet. Kontrol- og Analysekontoret blev i forbindelse med en større organisationsændring i Justitsministeriet i 2012 nedlagt. Der er på den baggrund ikke foretaget stikprøvekontroller på udvalgte sager i Indfødsretskontoret.

10.14.2 Behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer i perioden efter den 1. januar 2011

Integrationsministeriet modtog i perioden fra den 1. til den 25. januar 2011 de sidste ni af de i alt 758 ansøgninger, som kommissionen har undersøgt.

Der blev truffet afgørelse i de sidste 27 af disse 758 sager. Alle sagerne blev behandlet i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

I sag 756 og 757 blev der givet afslag, efter at det var konstateret, at ansøgerne ikke var født statsløse og derfor ikke omfattet af konventionerne.

Der blev optaget ni ansøgere omfattet af 1961-konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse (sag 78, 80, 81, 189, 232, 501, 749, 755 og 758). Disse ansøgere blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, uanset om de opfyldte de almindelige betingelser.

Der blev optaget 16 ansøgere omfattet af børnekonventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse (sag 717-720, 739, 742-744, 746-748 og 750-754). I sag 739 var der blevet givet afslag som følge af usikkerhed om, hvorvidt ansøgeren ville erhverve sin fars statsborgerskab. Da det blev konstateret, at ansøgeren var statsløs, blev ansøgeren optaget på et lovforslag.

Som nævnt i afsnit 10.13.1.2 genoptog Integrationsministeriet i 2010 behandlingen af 27 af de 31 sager, hvor der var givet afslag, og hvor ansøgeren ikke allerede havde fået indfødsret. De sidste fire af disse sager blev afgjort efter den 1. januar 2011, således at ansøgerne i tre af sagerne har fået indfødsret (sag 80, 81 og 232), mens ansøgeren i sag 2 ikke har ansøgt om og derfor heller ikke har fået dansk indfødsret.

Kommissionen lægger således til grund, at der ikke i 2011 eller senere blev givet afslag i strid med konventionerne til ansøgere, der havde søgt om indfødsret før den 25. januar 2011.

Kommissionen fremhævede i afsnit 10.13.1.1 tre elementer, som i 2010 kunne rejse spørgsmål i forhold til Danmarks overholdelse af konventionerne, selv om de ikke førte til, at der blev givet konventionsstridige afslag.

Det første element var Indfødsretskontorets undersøgelse af, hvilke af de almindelige betingelser, som ansøgere omfattet af konventionerne ikke opfyldte. Der er eksempler på, at Indfødsretskontoret også efter den 1. januar 2011 anmodede ansøgere om dokumentation for sprogkundskaber på en måde, hvor opfyldelse af anmodningen blev angivet som en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse (sag 742-744, 746, 747 og 750).

Det andet element var håndhævelsen af, at ansøgere omfattet af konventionerne skulle underskrive de samme erklæringer som andre ansøgere. Der er et eksempel på, at Indfødsretskontoret i januar 2011 (sag 750) anmodede en ansøger omfattet af børnekonventionen om at underskrive en erklæring om troskab og loyalitet over for Danmark, og om at underskrive erklæringer om strafbare forhold. Ansøgeren blev dog optaget på lovforslag, selv om erklæringerne ikke blev indsendt.

Den 7. marts 2011 godkendte integrationsminister Birthe Rønn Hornbech en tekst til hjemmesiden og til en ansøgningspakke, hvor kravet om underskrift på erklæring

om troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund ikke længere var nævnt.

Birthe Rønn Hornbech godkendte samtidig, at erklæringerne om kriminalitet ikke skulle række videre end det krav, der kunne stilles efter 1961-konventionen, og at erklæringer om kriminalitet skulle underskrives af børn, som var over den kriminelle lavalder.

Der er ikke blandt de sager, som er omfattet af undersøgelsen, eksempler på, at der efter den 7. marts 2011 blev anmodet om underskrift af erklæringer om troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund.

Det tredje element var håndhævelsen af vandelskravet fra 1961-konventionen i forhold til ansøgere omfattet af børnekonventionen. Se om denne problemstilling i afsnit 10.14.7.2.

10.14.3 Vejledning til statsløse personer født i Danmark, der kunne være vejledt forkert om deres rettigheder

Det fremgår af mailkorrespondance fra den 11. januar 2011, at journalist Astrid Fischer fra P1 Orientering havde spurgt Integrationsministeriet, om ministeriet ville give de ansøgere, som først efter de var fyldt 21 år, var blevet klar over, at de kunne søge statsborgerskab, mulighed for at søge nu.

Kontorchef Dorit Hørlyck kommenterede spørgsmålet i en mail samme dag til afdelingschef Kim Lunding således, at hun mente, at det måtte være et politisk spørgsmål. Senere på dagen skrev hun til Indfødsretskontoret, at ansøgere, der var fyldt 21 år, ikke var omfattet af konventionen, selv om de først nu var blevet opmærksom på reglerne. Dagen efter korrigerede hun denne oplysning og meddelte, at ministeren havde besluttet, at det var muligt, at de kunne blive omfattet af konventionens regler.

Denne korrektion kom efter, at Birthe Rønn Hornbech i P1 Orientering den 12. januar 2011 blev spurgt af Astrid Fischer, om hun ville udvide muligheden for at unge, som ikke havde kendt deres rettigheder, kunne søge om indfødsret. Problemstillingen blev behandlet i et nyt interview den 14. januar 2011. Endvidere blev der af Folketingets Indfødsretsudvalg stillet spørgsmål hertil.

I Integrationsministeriets pressemeddelelse den 14. januar 2011 blev spørgsmålet nævnt som et af de spørgsmål, der skulle undersøges.

Den 3. marts 2011 besluttede Birthe Rønn Hornbech, at 378 statsløse personer født i Danmark, der var i aldersgruppen 0-37 år, ved et brev skulle orienteres om konventionerne. Heraf var 27 personer i alderen 21 til 37 år, og de skulle tilbydes at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i medfør af 1961-konventionen, uanset at Danmark ikke efter konventionen var forpligtet hertil. Baggrunden var, at de kunne have undladt at søge, fordi de havde modtaget en forkert vejledning om deres rettigheder i henhold til de to konventioner. Ansøgningen skulle indgives senest den 1. marts 2012.

Integrationsministeriets hjemmeside kom til at indeholde en vejledning om denne overgangsordning.

Den 29. februar 2012 orienterede Morten Bødskov Folketingets Indfødsretsudvalg om, at personer, der faktisk havde modtaget en forkert vejledning, ville blive optaget på et lovforslag, selv om de først søgte efter fristens udløb den 1. marts 2012. Dette skyldtes, at Danmark efter Justitsministeriets opfattelse havde en folkeretlig forpligtelse hertil.

10.14.4 Vejledning på Integrationsministeriets hjemmeside

Integrationsministeriets hjemmeside indeholdt primo januar 2011 ikke vejledning om den retsstilling, der gælder for personer omfattet af 1961-konventionen.

Hjemmesiden indeholdt et link til indfødsretsaftalen, der i § 17 henviste til børnekonventionen. Den indeholdt ikke i øvrigt vejledning om den retsstilling, der gælder for børn omfattet af børnekonventionen.

Birthe Rønn Hornbech fik i et mavebælte af 10. januar 2011 at vide, at journalisterne Anton Geist og Ulrik Dahlin fra Information ville skrive om sagen. Hun fik endvidere at vide, at ministeriets hjemmeside ikke indeholdt vejledning om statsløse personers mulighederne for at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse efter 1961-konventionen eller børnekonventionen, og at hun snarest ville få forelagt et udkast hertil.

Dagen efter, den 11. januar 2011 kl. 7.04, sendte Birthe Rønn Hornbech en mail til kontorchef Christian Lützen og departementschef Claes Nilas, hvor hun skrev:

”MON IKKE VI SKAL LÆGGE EN VEJLEDNING PÅ HJEMMESIDEN
OMGÅENDE

JEG TROEDE EGENTLIG, DER VAR RYDDET OP, SOM JEG HAVDE
BEDT OM????”

Kl. 7.26 skrev Birthe Rønn Hornbech:

”jeg skal ha en besked på hjemmesiden om, hvordan statsløse får indfødsret. Punktum!! Medmindre I har vægtige indvendinger.

Konventioner kommer f ø r DF”

Det fremgår af mailkorrespondance fra den 11. januar 2011, at souschef Kirsia Reinhold og Dorit Hørlyck udarbejdede en vejledning, som kl. 14.25 blev sendt i udkast til bl.a. ministersekretær Anne Thorsen og Kim Lunding. Vejledningen blev lagt på ministeriets hjemmeside den 12. januar 2011.

I forbindelse med ministeriets udredning af forløbet og i forbindelse med kommissionens afhøringer er der fremkommet en række udsagn om, hvorfor der ikke blev vejledt på hjemmesiden på et tidligere tidspunkt.

Souschef Nanna Fischer skrev i sit udkast til notat om undersøgelse af 26. januar 2011 bl.a., at der ”ved en beklagelig fejl” ikke var oplyst om statsløse personers særlige retsstilling efter 1961-konventionen på ministeriets hjemmeside.

Dorit Hørlyck fik forelagt dette udkast og skrev hertil den 27. januar 2011 i en mail til Nanna Fischer:

”Vedr. den manglende information på hjemmesiden, så skyldes det ikke en beklagelig fejl, men et ønske andetsteds i ministeriet om, at vi ikke skulle reklamere med disse regler, fordi det ikke var politisk comme il faut. Men det kan jeg jo ikke bevise.”

Samme dag skrev Dorit Hørlyck i mail til Kim Lunding om ministeriets vejledningspligt bl.a. følgende:

”Ja, der er vejledningspligt ... Vi har jo tidligere drøftet spørgsmålet, men til Dahlin er der ikke andet at sige, at det skyldes en beklagelig fejl – eller forglemmelse – at der ikke i forbindelse med orienteringen af Folketinget i januar 2010 blev oplyst om reglerne både hvad angår Børnekonventionen og konventionen om begrænsning af statsløshed på hjemmesiden.”

Dagen efter, den 28. januar 2011, vendte Dorit Hørlyck tilbage til spørgsmålet, idet hun skrev til Nanna Fischer:

”I øvrigt vil jeg lige spørge dig, om afsnittet om hjemmesiden er ønsket ændret fra Kims side – i hvert fald er han ikke overbevist om, at det skal anses som en egentlig fejl, at vi ikke har haft det på hjemmesiden, ligesom han har stillet spørgsmålstejn ved, om vi har en vejledningspligt. Jeg prøvede i går aftes at komme med nogen bemærkninger for og imod. Hvis ikke han selv har ændret formuleringen – en beklagelig fejl – så synes jeg, at du skal tale med ham om det.”

Formuleringen ”en beklagelig fejl” blev gentaget i det notat om undersøgelsen, som Birthe Rønn Hornbech modtog den 31. januar 2011. Senere i notatet hedder det:

”I lyset af den uklarhed, der tilsyneladende har været om statsløses rettigheder, havde det været hensigtsmæssigt, at hjemmesiden var blevet opdateret i januar 2010, efter at Folketingets Indfødsret blev orienteret om problemstillingen.”

I en redegørelse af 15. februar 2011 fra Dorit Hørlyck til Claes Nilas gentog hun forklaringen om, hvorfor der ikke var blevet orienteret på hjemmesiden i 2010:

”At der efter genoptagelsen af sagerne i februar 2010 ikke blev orienteret om mulighederne for statsløse født i Danmark for at erhverve indfødsret på hjemmesiden skyldes dette også, at det på det tidspunkt ikke ansås for politisk come il faut at gøre for meget opmærksomhed på de særlige rettigheder for denne gruppe.”

Kirsa Reinholt har forklaret, at hvis der i januar eller februar 2010 har været nogle drøftelser om, at man ikke skulle vejlede på hjemmesiden, var det ikke noget, hun var involveret i. De havde ikke i 2010 tænkt over, at der skulle lægges en vejledning på hjemmesiden, og ministeren havde, så vidt vidnet ved, heller ikke på noget tidspunkt bedt om, at der blev lagt en vejledning på hjemmesiden.

Dorit Hørlyck har forklaret, at eksterne vejledninger eller hjemmesiden ikke var en af de ting, der stod først på sedlen. De havde så småt drøftet, om det var en god idé at få det på hjemmesiden. Det, hun husker, er, at det ikke gjorde noget, at man ventede lidt med det, fordi, som hun skrev i sin redegørelse, som er udtryk for hendes egen opfattelse, man ikke ønskede at reklamere for meget med disse regler. Det var hendes egen filosofi, at det ikke var come il faut. Et ønske om at gyde lidt olie på vandene eller tage det lidt med ro. Det behøvede ikke absolut at blive skreget ud på hjemmesiden med det samme. Når det heller ikke var så nødvendigt, skyldtes det, at i de politikredse, hvor den største koncentration af statsløse palæstinensere boede, var de udmærket klar over, hvordan disse sager skulle behandles. Som hun husker det, var det med Kim Lunding, hun drøftede hjemmesiden. Hun er ikke

bekendt med, om Birthe Rønn Hornbech var involveret i overvejelser i 2010 om hjemmesiden.

Kim Lunding har forklaret, at han ikke erindrer, at der skulle have været en bevidst overvejelse om ikke at informere på hjemmesiden. Han opfattede ikke ministerens resolutioner fra den 20. november 2009 sådan, at det var noget, de skulle putte med.

Christian Lützen har forklaret, at han husker, at ministeren var overrasket og vred over, at der ikke var vejledt ordentligt på hjemmesiden. Det siger ham ikke noget, at det ikke skulle være ”comme il faut” at vejlede på hjemmesiden.

Claes Nilas har forklaret, at han gik ud fra, at kontoret foretog sig alt det fornødne. Alt det fornødne var her at lægge praksissen fremover, at få genoptaget de sager, som skulle genoptages, og at justere vejledninger og bekendtgørelser, hvis der var behov for det. Det var kontorets faglige ansvar at følge op på en sag af denne karakter. Han har ikke fået kendskab til, at der var truffet en beslutning om, at der ikke skulle vejledes på hjemmesiden. Dorit Hørlycks mail af 27. januar 2011 siger ham ikke noget overhovedet. Efter at sagen kom op mediemæssigt i januar 2011, var ministeren meget utilfreds og vred over, at kontoret ikke havde gjort det, hun havde regnet med, nemlig justeret hjemmesider og vejledninger.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun tog det som en selvfølge, at hjemmesiden var blevet opdateret. Hun havde ikke selv været inde og tjekke den, men hun har bemærket sig, at der var nogen, der sagde, at det ikke var comme il faut oppefra, og det var i hvert fald ikke fra hende. Hun troede, at det var i orden. Foreholdt at der var ”comme il faut”-mailen og en mail mere, hvor man kunne få det indtryk, at der var nogen, der kunne have truffet en bevidst beslutning og forespurgt, om det siger hende noget, har Birthe Rønn Hornbech forklaret, at det har hun med sikkerhed aldrig hørt. Det ville hun have slået hårdt ned på.

Kommissionen lægger i overensstemmelse med Dorit Hørlycks forklaring og skriftlige udsagn til grund, at det var med vilje, at hun i 2010 ikke tog initiativ til, at Integrationsministeriet vejledte om retsstillingen efter 1961-konventionen på Integrationsministeriets hjemmeside.

Kommissionen lægger endvidere til grund, at årsagen til, at Dorit Hørlyck ikke tog dette initiativ, var, at det var hendes opfattelse, det ikke var ”politisk comme il faut” at reklamere for meget for de særlige rettigheder for statsløse født i Danmark.

Dorit Hørlyck har givet udtryk for, at det var et ønske ”andetsteds i ministeriet”, at de ikke skulle reklamere for reglerne, og hun har forklaret, at det var Kim Lunding, hun drøftede hjemmesiden med.

Kim Lunding har heroverfor forklaret, at han ikke har kendskab til, at det var en bevidst beslutning ikke at sætte en orientering på hjemmesiden.

Dorit Hørlycks forklaring om, at hun i 2010 havde drøftet vejledning på hjemmesiden med Kim Lunding, forekommer ikke usandsynlig, og den har en vis støtte i den refererede korrespondance fra januar 2011. Hun har imidlertid en interesse i at forklare, at denne undladelse blev besluttet eller godkendt af en overordnet, og hendes forklaring underbygges ikke af andre vidneforklaringer eller af andre oplysninger i sagens dokumenter end dem, hun selv har skrevet.

På den baggrund kan kommissionen ikke fastslå, at Kim Lunding over for Dorit Hørlyck gav udtryk for eller på anden måde tilsluttede sig, at der ikke skulle lægges en vejledning på Integrationsministeriets hjemmeside om den retsstilling, der gælder for personer omfattet af 1961-konventionen.

Birthe Rønn Hornbech havde i oktober 2010 i forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. L 38/2010 om indfødsrets meddelelse skrevet på et mavebælte ”Forslag udbedes til reklame for betingelserne så vi minimerer helt overflødige sager”. Denne påtegning kan læses således, at Birthe Rønn Hornbech var klar over, at der ikke var vejledning om betingelserne efter 1961-konventionen, men den kan også læses således, at hun blot ønskede at få den – formodede – eksisterende vejledning udfærdiget således, at man undgik ansøgninger fra personer, der ikke opfyldte betingelserne. I ovennævnte mail af 11. januar 2011 til Claes Nilas og Christian Lützen skrev Birthe Rønn Hornbech, at hun troede, at der var ryddet op, og hun gav udtryk for, at der skulle en vejledning på hjemmesiden omgående, og at konventioner kom før Dansk Folkeparti.

Herefter og efter forklaringerne fra Christian Lützen, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech lægger kommissionen til grund, at den manglende vejledning på hjemmesiden ikke skyldtes ordrer eller tilkendegivelser herom fra Claes Nilas eller Birthe Rønn Hornbech.

Kommissionen har i kapitel 2, afsnit 2.1.4.5.3. redegjort for, at det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed i et vist omfang er forpligtet til at informere borgerne om praksis på myndighedens område, f.eks. via internettet eller på anden lettilgængelig måde. Det er her anført, at forpligtelse til i et vist omfang at informere mere generelt om myndighedens praksis, f.eks. via internettet, kom til at fremstå

som et tydeligt krav fra ca. 2008, hvor Folketingets Ombudsmand afgav udtalelsen FOB 2008.238 (Metock-sagen).

Danmarks forpligtelser over for ansøgere omfattet af 1961-konventionen fremgik i 2010 ikke af indfødsretsloven eller af indfødsrets aftalen. Der blev heller ikke af Integrationsministeriet vejledt særskilt rettet mod personer omfattet af 1961-konventionen på ministeriernes hjemmeside, i pjecer eller på anden måde.

Det er kommissionens vurdering, at det var i strid med god forvaltningsskik i 2010 ikke at vejlede, eksempelvis på ministeriets hjemmeside, om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

10.14.5 Ændrede ansøgningskemaer

Ved sin tiltrædelse af mavebæltet af 7. marts 2011 godkendte Birthe Rønn Hornbech et nyt ansøgningskema, der udførligt og ved de enkelte punkter i skemaet vejledte om de betingelser, som ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen skulle og ikke skulle opfylde. Det kom således til at fremgå, at ansøgere omfattet af konventionerne ikke skulle opfylde krav om eksempelvis sprogkundskaber og indfødsretsprøve.

I forbindelse med en ny aftale om indfødsret i 2013 blev ansøgningskemaet revideret, og skemaet blev tilføjet et bilag til ansøgere omfattet af 1961-konventionen. Bilaget indeholdt bl.a. en beskrivelse af, hvilke betingelser personer omfattet af konventionerne skulle opfylde.

10.14.6 Vejledning til politiet

Ved sin tiltrædelse af mavebæltet af 7. marts 2011 godkendte Birthe Rønn Hornbech et tillæg til den eksisterende politivejledning af november 2008 om behandling af ansøgninger om indfødsret ved naturalisation. Tillægget indeholdt vejledning til politiet om, at ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark fremover skulle indgives direkte til Integrationsministeriet, og om at politiet skulle henvise de statsløse til Integrationsministeriet, hvis de rettede henvendelse til politiet med henblik på at høre nærmere om deres muligheder for at opnå dansk indfødsret.

10.14.7 Ændret fortolkning af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen

Ifølge vejledningen på Integrationsministeriets hjemmeside den 11. januar 2011 var de krav, der da blev stillet til ansøgere omfattet af 1961-konventionen, at ansøgeren

- var statsløs – og altid havde været statsløs – og født i Danmark.

- indgav ansøgningen om dansk statsborgerskab til politiet, mens ansøgeren var mellem 18 og 21 år.
- havde haft ophold i Danmark i 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller havde haft ophold i Danmark i i alt 10 år.
- ikke var fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed og ikke idømt fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.
- på tro og love gav oplysninger om eventuelle kriminelle forhold.
- på tro og love erklærede ikke at have gjort sig skyldig i forbrydelser omfattet af straffelovens kap. 12 og 13 (forbrydelser mod statens sikkerhed m.v.)
- oplyste om alle kriminelle forhold, som ansøgeren var blevet tiltalt eller straffet for, f.eks. også betingede straffe og bøder. Endvidere skulle ansøgeren oplyse om kriminelle forhold, som ansøgeren havde begået, men endnu ikke var blevet straffet for og om eventuelle kriminelle forhold begået i udlandet.
- underskrev en erklæring, hvor ansøgeren lovede troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund og at ville overholde dansk lovgivning og respektere grundlæggende danske retsprincipper.

Ifølge vejledningen var de krav, der blev stillet til ansøgere omfattet af børnekonventionen, at barnet

- var statsløs – og altid havde været statsløs – og født i Danmark.
- indgav ansøgningen om dansk statsborgerskab til politiet, mens barnet var under 18 år. Hvis barnet fyldte 18 år, inden det lovforslag, som barnet ville kunne optages på, blev vedtaget, ville barnet blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med 1961-konventionen.
- skulle have bopæl i Danmark.
- ikke var fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed og ikke idømt fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.
- på tro og love gav oplysninger om eventuelle kriminelle forhold, hvis barnet var over 14 år.
- på tro og love særligt erklærede ikke at have gjort sig skyldig i forbrydelser omfattet af straffelovens kap. 12 og 13 (forbrydelser mod statens sikkerhed mv.).
- oplyste om alle kriminelle forhold, som ansøgeren var blevet tiltalt eller straffet for, f.eks. også betingede straffe og bøder. Endvidere skulle barnet oplyse om kriminelle forhold, som barnet havde begået, men endnu ikke var blevet straffet for og om eventuelle kriminelle forhold begået i udlandet.
- barnet eller barnets forældre underskrev en erklæring, hvor de lovede troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund og at ville overholde dansk lovgivning og respektere grundlæggende danske retsprincipper.

I perioden efter den 11. januar 2011 foretog Integrationsministeriet og senere Justitsministeriet en udredning af Danmarks forpligtelser efter bl.a. 1961-konventionen og børnekonventionen. Nedenfor sammenfattes de problemstillinger, som navnlig blev undersøgt og/eller gav anledning til ændringer i administrationen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne.

10.14.7.1 Opholdskravet til ansøgere omfattet af 1961-konventionen

Opholdskravet for ansøgere omfattet af 1961-konventionen blev ændret fra enten 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller 10 år i alt til 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller 8 år i alt. Opholdskravet på 8 år svarede til det opholdskrav, der efter indfødsretsaftalen gjaldt for alle statsløse.

10.14.7.2 Ændret fortolkning af børnekonventionen

I et notat af 5. marts 2012 vurderede Justitsministeriet på baggrund af en fortolkning af børnekonventionens artikel 7 sammenholdt med 1997-konventionens artikel 6, stk. 2, litra b, at Danmark var forpligtet til at give et barn omfattet af disse konventioner indfødsret, hvis pågældende indgav ansøgning om indfødsret inden det fyldte 18. år og opfyldte børnekonventionens krav om at være født statsløs i Danmark, altid have været statsløs og at have bopæl i Danmark. Som det fremgår af kapitel 2, afsnit 2.1.5.2.3, er kommissionen enig i denne vurdering.

Denne vurdering førte til, at ministeriet på to punkter ændrede administrationen af ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen. Morten Bødskov orienterede om disse ændringer i brev af 21. marts 2013 til Folketingets Indfødsretsudvalg.

Det første punkt angik spørgsmålet, om der kunne stilles vandelskrav til ansøgere omfattet af børnekonventionen.

Da Integrationsministeriet i 2010 begyndte at administrere ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i overensstemmelse med konventionen, fortolkede man samtidig børnekonventionen således, at der for ansøgere omfattet af denne konvention kunne stilles det samme vandelskrav som efter 1961-konventionen.

Nanna Fischer havde i forbindelse med sit arbejde med Integrationsministeriets undersøgelse i januar og februar 2011 rejst det spørgsmål, om denne fortolkning var korrekt. Integrationsministeriet forelagde spørgsmålet for Udenrigsministeriet og Justitsministeriet. Udenrigsministeriet vurderede, at børnekonventionens artikel 7 ikke i sig selv folkeretligt indskrænkede den adgang, som Danmark havde for så vidt angår anvendelsen af betingelser i 1961-konventionen artikel 1, stk. 1, c (vandelskravet). Kim Lunding har i en mail til bl.a. Claes Nilas oplyst, at Justitsministeriet departementschef og chefen for Justitsministeriets lovafdeling havde tilsluttet sig

denne vurdering. Betydningen af Danmarks ratifikation af 1997-konventionen ses ikke overvejet i den forbindelse.

Ved mavebælte af 7. marts 2011 tiltrådte Birthe Rønn Hornbech, at 1961-konventionens vandelskrav fortsat skulle stilles over for børn omfattet af børnekonventionen.

Problemstillingen blev som nævnt overvejet på ny, og justitsminister Morten Bødskov sendte ved brev af 9. marts 2012 notatet af 5. marts 2012 til Folketingets Indfødsretsudvalg.

Morten Bødskov skrev den 21. marts 2013 til Folketingets Indfødsretsudvalg, at det var Justitsministeriets opfattelse, at der ikke kunne stilles krav om, at ansøgere omfattet af børnekonventionen ikke måtte være fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller være idømt en fængselsstraf på 5 år og derover. Han oplyste endvidere, at ministeriet havde gennemgået de sager, hvor ansøgningen var indgivet efter den 26. januar 2011, og at det havde vist sig, at der ikke var administreret, herunder vejledt, korrekt. Der sås dog ikke som følge heraf at være givet afslag eller at være sket forsinkelse i nogen af de gennemgåede sager.

Det andet punkt, hvor ministeriet ændrede administration af ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen, angik den tidsmæssige udstrækning af forpligtelsen efter børnekonventionen.

Så vidt kommissionen kan konstatere, har det siden ratifikationen af børnekonventionen i 1991 været praksis i Indfødsretskontoret, at ansøgere, der fyldte 18 år inden loven om indfødsrets meddelelse blev stadfæstet, ikke fik deres ansøgning behandlet efter konventionen. Det fremgik direkte af kontorets sagsbehandlermanual fra 2005, at ansøgere, som ikke senest ved det fyldte 18. år havde fået indfødsret ved lov, skulle opfylde de almindelige betingelser.

Morten Bødskov skrev den 21. marts 2013 til Folketingets Indfødsretsudvalg, at det var Justitsministeriets opfattelse, at ansøgninger om dansk indfødsret fra børn omfattet af børnekonventionen, der bliver indgivet inden det fyldte 18. år, rettelig skal behandles i henhold til børnekonventionen, uanset at de fylder 18 år inden vedtagelsen af det lovforslag, hvor de kan meddeles indfødsret.

Vejledningen på Justitsministeriets hjemmeside og de her værende ansøgningskemaer er i 2014 i overensstemmelse hermed.

10.14.7.3 Verserende straffesager og mistanke om, at personer var til fare for det danske samfund

Det fremgår af 1961-konventionens artikel 1, at de kontraherende stater kunne nægte indfødsret til ansøgere omfattet af konventionen, der var fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller var idømt fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.

Efter ordlyden var det altså ikke tilstrækkeligt for at nægte indfødsret, at en ansøger var mistænkt, sigtet eller tiltalt for en af de nævnte forbrydelser.

Spørgsmålet om rækkevidden af Danmarks forpligtelser gav i perioden efter 2011 anledning til en række overvejelser i forhold til navnlig ansøgere, der var mistænkt for at have begået eller for at ville begå forbrydelser af den karakter, det efter 1961-konventionen kunne begrunde afslag på indfødsret. Der blev således rejst spørgsmål om indfødsret til personer, der var mistænkt for at have begået terrorhandlinger eller andre alvorlige forbrydelser, men endnu ikke var dømt herfor (Hovedbanegårdseksemplet), eller til personer, som Politiets Efterretningstjeneste vurderede kunne være en fare for landets sikkerhed.

Spørgsmålet om PET-proceduren blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech flere gange i forløbet, bl.a. i mavebælte af 26. januar 2011.

I dette mavebælte blev der orienteret om sag 80, hvor en ansøger omfattet af 1961-konventionen i 2009 blev taget af et lovforslag, idet Politiets Efterretningstjeneste havde vurderet, at den pågældende kunne være en fare for landets sikkerhed. Det fremgik videre, at i forbindelse med indhentelse af en ny risikovurdering fra Politiets Efterretningstjeneste, som skulle fremsendes via Justitsministeriet, havde Justitsministeriet anmodet om en vurdering fra Integrationsministeriet om, hvorvidt det var i overensstemmelse med konventionen at udtage en statsløs person født i Danmark af et lovforslag i den foreliggende situation. Det blev herefter indstillet, at ministeriet undersøgte, hvordan konventionen burde fortolkes i denne henseende, herunder at ministeriet tog kontakt til andre lande med henblik på at indhente oplysninger om landenes implementering af betingelsen samt landenes eventuelle praksis herom. Det indstilledes endvidere, at den konkrete sag, når der forelå en udtalelse fra Justitsministeriet, blev forelagt Indfødsretsudvalget.

Forud for Folketingets forhandling den 4. marts 2011 af et beslutningsforslag B 60 fremsat af Dansk Folkeparti om at opsigte 1961-konventionen fik Birthe Rønn Hornbech den 2. marts 2011 forelagt et beredskabspapir. Af beredskabspapiret fremgik, at der var uenighed mellem Justitsministeriet og Udenrigsministeriet om fortolkningen af 1961-konventionen og børnekonventionen.

Papiret angav tre eksempler, hvor Justitsministeriet angiveligt mente, at personerne skulle optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, men hvor Udenrigsministeriet ikke var enig i vurderingen. Eksemplerne var sålydende:

- En 17-årig statsløs person er dømt for terrorvirksomhed, eksempelvis for at planlægge at bombe Folketinget.
- En 20-årig statsløs person er sigtet og/eller varetægtsfængsel for at ville gennemføre et attentat mod en fremtrædende politiker.
- En 20-årig statsløs person er sigtet og/eller varetægtsfængslet for mord.

Birthe Rønn Hornbech fik forelagt et mavebælte af 3. marts 2011, hvori det hed:

”Som drøftet på et internt møde med ministeren g.d. medtages betingelsen om, at ansøgeren ikke må være sigtet for forbrydelser mod statens sikkerhed eller for forbrydelser der kan give en fængselsstraf på 5 år eller derover, ikke.”

Birthe Rønn Hornbech skrev på mavebæltet, at sagen skulle forelægges igen, når der var ”svar fra JM”.

Det fremgår således, at der havde været en overvejelse om at stille en betingelse om, at ansøgere omfattet af konventionerne ikke måtte være sigtet for forbrydelser af den karakter, der var nævnt i 1961-konventionen, men at man efter en drøftelse havde besluttet ikke at stille dette krav.

Den 4. marts 2011 behandlede Folketinget Dansk Folkepartis forslag B 60 om at opsigte 1961-konventionen. Birthe Rønn Hornbech stillede under forhandlingen spørgsmål i relation til personer omfattet af konventionerne, der enten havde begået terror, men endnu ikke var dømt (Hovedbanegårdseksempel), eller som af efterretningstjenesten blev vurderet at være en fare for det danske samfund.

Birthe Rønn Hornbech fik den 4. marts 2011 om aftenen igen forelagt udkast til en ny hjemmesidetekst. Der var herefter en mailkorrespondance mellem navnlig Christian Lützen, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech. Claes Nilas skrev bl.a., at det skulle ordnes i løbet af weekenden, og at de skulle have Birthe Rønn Hornbechs bemyndigelse til at lægge det ud nu. Birthe Rønn Hornbech skrev vedrørende ”verserende sager” den 4. og 5. marts 2011 til Christian Lützen og Claes Nilas bl.a.:

”Vi må tale i næste uge. Alt skal jo være i overensstemmelse med den fortolkning, vi bliver enige om. Folketinget er utvivlsomt på skred. Så vidt jeg har forstået er vi ikke færdige med fortolkning af verserende sager.”

”... men fortolkningen er jo ikke i orden og avisen meddeler, at indfødsretsformanden ser på fortolkningen?????

Jeg mener fortsat at verserende sager ikke skal give pligt til at udfærdige statsborgerbevis og det vil jeg gerne have prøvet hos flere instanser....”

”I får ingen bemyndigelse

Jeg vil ha rede på Lunns fortolkning af det spm. jeg rejste i folketingsalen.”

”Som sagt er der tre udestående med fortolkningen af konventioner, der ønskes afklaret og som ikke fremgår af vejledningen

1. Verserende sager kap 12 og 13
2. Verserende f. eks. drabsager
3. PETs mulighed for at stoppe indfødsretssager uden begrundelse og i dølgsmål.”

Christian Lützen svarede ved mail af 6. marts 2011 kl. 00.33 bl.a. følgende efter at have konsulteret Nanna Fischer:

”SVAR [punkt 1. og 2.]:

Det fremgår af artikel 1 i FN's konvention om begrænsning af statsløshed, at det kun er personer, som er fundet skyldige i forbrydelser mod statens sikkerhed eller er idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover, der kan nægtes statsborgerskab.

Denne ordlyd omfatter således ikke personer, der er sigtede/har verserende sag. Det er JMts holdning.

...

SVAR [punkt 3.]:

Det er tidligere foreslået, at man foretager høring af andre lande om spørgsmålet. Det er samme problemstilling som nævnt ovenfor, dvs. da konventionen omtaler skyldige, kan man stille spørgsmål om, hvorvidt man i overensstemmelse med sædvanlig procedure kan tage personer af et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis PET vurderer, at den pågældende kan være til fare for statens sikkerhed.

Spørgsmål 2 og 3 kunne eventuelt tages ifm høringsrunden med lovbemærkningerne. Sådan så det ikke medtages i diverse dokumenter lige nu ift. hjemmeside og ansøgerpakke.”

I tilknytning til Hovedbanegårdseksemplet og formentlig med henvisning til denne korrespondance har Birthe Rønn Hornbech forklaret, at hun udæskede embedsværket, fordi hun ikke kunne få noget klart svar ud over, at der i konventionen står 5 års fængsel.

Af mavebælte af 7. marts 2011 fremgår, at vejledningen på hjemmesiden blev ændret. Det fremgår, at der var foretaget nogle ikke nærmere angivne rettelser i overensstemmelse med Birthe Rønn Hornbechs bemærkninger på et internt møde samme dag, men teksten om, at man skulle være ”idømt” eller ”fundet skyldig i”, var uændret. Birthe Rønn Hornbech tiltrådte dette mavebælte.

Spørgsmålet om behandlingen af ansøgninger fra personer, der af Politiets Efterretningstjeneste vurderedes at være en fare for landets sikkerhed, blev den 19. maj 2011 forelagt for integrationsminister Søren Pind.

I mavebæltet blev det indstillet, at ansøgeren i sag 80 blev optaget på forslag til lov om indfødsrets meddelelse, og at Integrationsministeriet orienterede Justitsministeriet om, at ministeriet fremover ville optage ansøgere omfattet af konventionerne, uanset om de pågældende af Politiets Efterretningstjeneste måtte blive anset for at være en fare for landets sikkerhed.

Søren Pind besluttede, at sagen skulle forelægges for Folketinget. Problemstillingen blev herefter drøftet på møder mellem ministeren og partiernes gruppeformænd og indfødsretsordførere i juni og juli 2011.

Den 8. juli 2011 skrev Claes Nilas til UNHCR's Regional Representative Hans ten Feld, Stockholm. I brevet henviste Claes Nilas til det politiske dilemma, der bestod i, at personer, der var mistænkt for forbrydelser mod samfundet, efter konventionens ordlyd skulle have indfødsret. Endvidere fremgik det, at det spørgsmål var blevet rejst, om det var muligt at fortolke konventionen således, at en person født statsløs i Danmark kunne nægtes indfødsret, hvis ”National Security Service” betragtede pågældende som en fare for den nationale sikkerhed.

Hans ten Feld, UNHCR, svarede den 7. september 2011 bl.a., at betingelsen om, at den pågældende skal være fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller være idømt fængselsstraf på 5 år eller derover, var en helt grundlæggende betingelse for at gøre brug af undtagelsen fra at meddele en person statsborgerskab, og at anvendelsen af bestemmelsen i forbindelse med konventionens tilblivelse meget nøje blev afgrænset til alene at omfatte tilfælde, hvor en person allerede var blevet dømt. Afgrænsningen blev foretaget for at forhindre stater i ikke at opfylde forpligtelserne til at meddele statsborgerskab til personer alene på baggrund af begærede

forbrydelser, uden at den pågældende var blevet indbragt for retten eller dømt for en forbrydelse.

Ved brev af 9. november 2011 orienterede Morten Bødskov Folketingets Indfødsretsudvalg om svaret fra UNHCR. Han orienterede endvidere om, at der var bred enighed blandt en række adspurgte lande om, at man ikke kunne nægtes statsborgerskab alene som følge af, at en person vurderedes at være en fare for statens sikkerhed. Morten Bødskov orienterede herefter om, at Folketingets Indfødsretsudvalg fremover ville få forelagt sager med ansøgere omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen, som Politiets Efterretningstjeneste vurderede kunne være en fare for landets sikkerhed.

Sagen med ansøgeren i sag 80 blev herefter behandlet i Folketingets Indfødsretsudvalg, og ansøgeren fik senere indfødsret.

10.14.7.4 Underskrift på erklæringer

Indfødsretskontoret havde i 2010 vurderet, at det var i overensstemmelse med 1961-konventionen og børnekonventionen at kræve, at ansøgere omfattet af konventionerne skulle udfylde og underskrive de samme erklæringer som andre ansøgere.

Seniorforsker Eva Ersbøll fra Institut for Menneskerettigheder skrev den 14. januar 2011 til Dorit Hørlyck, at vejledningen på Integrationsministeriets hjemmeside om, at ansøgere omfattet af konventionerne skulle underskrive erklæringer, var i bedste fald diskutabel.

Dorit Hørlyck skrev herefter til Kim Lunding, at de havde vurderet, at kravet om underskrivelse af erklæringer var i overensstemmelse med intentionerne bag konventionerne. Hun spurgte, om han var enig, eller om de skulle give helt slip. Kim Lunding spurgte, hvad der holdt i forhold til konventionerne, og de blev enige om at forelægge det for ministeren.

Eva Ersbølls henvendelse blev samme dag forelagt for Birthe Rønn Hornbech med et mavebælte, hvor Indfødsretskontoret redegjorde for, at man havde vurderet, at kravet om underskrivelse af erklæringer var i overensstemmelse med intentionerne bag konventionerne. Samtidig blev det oplyst, at der var forslag til mindre ændringer i hjemmesiden vedrørende tro og love-erklæringerne. Disse ændringer bestod bl.a. i, at kravet om underskrifter blev begrundet, og at man ikke længere skulle oplyse om alle sigtelser og forstraffe. Der skulle fortsat afgives troskabs- og loyalitetserklæring.

Nanna Fischer skrev i en mail den 14. februar 2011 til Dorit Hørlyck, at hun mente, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen kun skulle afgive kriminalitetserklæringer i forhold til det vandelskrav, der var relevant for dem.

I 4. udgave af notatet om Integrationsministeriets undersøgelse, dateret 25. februar 2011, var spørgsmålet om erklæringerne behandlet. Det konkluderes i notatet, at ansøgere omfattet af konventionerne skulle underskrive erklæringer om ikke at være fundet skyldige i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller være idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling. Med hensyn til underskrivelse af erklæring om troskab og loyalitet over for Danmark anførtes det, at det ikke kunne udelukkes, at det ville kunne tolkes som stridende mod konventionerne, hvis man gav afslag til en ansøger omfattet af en af konventionerne, der nægtede at underskrive erklæringen. Det vurderes mest hensigtsmæssigt, at man ikke stillede dette krav til ansøgere omfattet af konventionerne.

Birthe Rønn Hornbech tiltrådte ved mavebælte af 7. marts 2011, at ansøgere omfattet af konventionerne ikke længere skulle underskrive en erklæring om troskab og loyalitet over for Danmark. Ansøgerne skulle heller ikke længere underskrive de almindelige erklæringer om kriminelle forhold, men alene erklæringer, der var udformet i overensstemmelse med det krav om vandel, der kunne stilles efter 1961-konventionen og børnekonventionen. Endelig skulle de ikke skrive under på erklæringer angående gæld og selvforsørgelse. De skulle forsat underskrive ansøgningen samt tro- og love-erklæring om, at de afgivne oplysninger var korrekte.

10.14.7.5 Ansøgninger fra statsløse født i Danmark skulle indgives til Integrationsministeriet

Det blev besluttet, at ansøgere om indfødsret i henhold til konventionerne som noget nyt skulle indgive ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation direkte til Integrationsministeriet og ikke til politiet som alle andre ansøgere.

Birthe Rønn Hornbech havde ønsket dette, og som følge heraf foranledigede Integrationsministeriet bekendtgørelse nr. 162 af 7. marts 1995 om brugerbetaling i forbindelse med naturalisation ændret. Bekendtgørelsen blev ændret ved bekendtgørelse nr. 173 af 3. marts 2011, således at det kom til at fremgå, at ansøgning om indfødsret ved naturalisation fra statsløse født i Danmark skulle indgives til Integrationsministeriet.

10.14.8 Aftale om indfødsret af 23. maj 2013

Regeringspartierne Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre indgik den 23. maj 2013 en aftale om indfødsret med Enhedslisten.

Aftalen, der trådte i kraft den 15. juni 2013, indeholdt i modsætning til de tidligere aftaler om indfødsret en bestemmelse om forpligtelserne i 1961-konventionens artikel 1. Den eksisterende bestemmelse om børnekonventionen blev videreført, men den blev præciseret således, at det kom til at fremgå af bestemmelsen, hvilke betingelser børn omfattet af konventionen skal opfylde.

Adgangen til at få indfødsret for personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen er beskrevet i aftalens §§ 17, 26 og 27, der er sålydende:

”§ 17. I overensstemmelse med FN-konventionen af 1989 om barnets rettigheder kan ansøgere, der er født statsløse i Danmark, optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at opfylde de almindelige betingelser for naturalisation. Det er dog for ansøgere omfattet af 1. pkt. en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at ansøgningen om indfødsret indgives inden det fyldte 18. år, og at ansøgeren har bopæl her i landet.

...

§ 26. I overensstemmelse med FN-konventionen af 1961 om begrænsning af statsløshed kan ansøgere, der er født statsløse i Danmark, optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at opfylde de almindelige betingelser for naturalisation. Det er dog for ansøgere omfattet af 1. pkt. en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, at

- 1) ansøgeren har fast bopæl her i landet,
- 3) ansøgning indgives fra det fyldte 18. år og inden det fyldte 21. år,
- 5) ansøgeren har haft fast bopæl i Danmark i 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller i 8 år i alt,
- 7) ansøgeren ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling, og at
- 9) ansøgeren altid har været statsløs.

Stk. 2. Det er en betingelse for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i henhold til stk. 1, at ansøgeren afgiver oplysninger på tro og love om, at ansøgeren ikke er fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller er blevet idømt fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.

§ 27. Ansøgere, der er født statsløse i Danmark, og som indgiver ansøgning om indfødsret inden det fyldte 18. år, kan i overensstemmelse med FN-kon-

ventionen af 1989 om barnets rettigheder optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i medfør af § 17, hvis ansøgeren har bopæl her i landet.”

Justitsministeriet orienterede den 23. maj 2013 Folketingets Indfødsretsudvalg om aftalen, og ministeriet lagde samme dag en orientering om aftalen på sin hjemmeside.

10.14.9 Økonomisk kompensation til statsløse personer født i Danmark

Morten Bødskov anmodede ved brev af 27. august 2013 Folketingets Finansudvalg om tilslutning til, at der blev tilvejebragt bevillingsmæssig hjemmel til at afholde en udgift på op til 5 mio. kr. til økonomisk kompensation til statsløse personer født i Danmark, der havde lidt et dokumenteret økonomisk tab som følge af forkert sagsbehandling. Det tab, der kunne dækkes, var beskrevet som udgifter til gebyr for deltagelse i en danskprøve eller i indfødsretsprøven, herunder eventuelle accessoriske udgifter ved prøvedeltagelsen (transportudgifter og lignende) samt manglende eller forsinket adgang til job eller uddannelse, hvortil der kræves dansk statsborgerskab.

Finansudvalget tiltrådte den 3. oktober 2013 justitsministerens anmodning, og Justitsministeriet lagde den 11. oktober 2013 en vejledning om muligheden for at få dækket eventuelle økonomiske tab som følge af forkert sagsbehandling på ministeriets hjemmeside.

Justitsministeriet har den 16. december 2014 oplyst, at ministeriet i 2013 og 2014 har skrevet til alle personer, som er født statsløse i Danmark før den 3. marts 2011, og som har søgt om dansk indfødsret siden den 1. januar 1992 (i alt ca. 1.000 personer) for at vejlede om muligheden for at få dækket eventuelle økonomiske tab som følge af forkert sagsbehandling.

Justitsministeriet har samtidigt oplyst, at ministeriet på nuværende tidspunkt har modtaget 17 henvendelser i anledning heraf, og at ministeriet på nuværende tidspunkt har udbetalt økonomisk kompensation i fire sager, idet der dog ikke var taget stilling til samtlige krav i en af sagerne.

10.14.10 Kommissionens sammenfatning af tiltag efter januar 2011 vedrørende statsløse født i Danmark

I perioden efter der ultimo 2010/primo 2011 af medlemmer af Folketinget og i medierne blev stillet spørgsmål til Integrationsministeriets administration af ansøgninger fra statsløse født i Danmark og indtil udgangen af 2014 var de væsentligste nye tiltag følgende:

- Der blev den 12. januar 2011 vejledt om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen på Integrationsministeriets hjemmeside.
- 378 personer født statsløse i Danmark i alderen 0-37 år, som kunne have modtaget forkert vejledning, fik den 3. marts 2011 tilsendt et brev med vejledning om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.
- Der blev ved indfødsretsaf tale af 23. maj 2013 indsat en bestemmelse om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.
- Med virkning fra den 28. juni 2013 blev det iværksat, at der i alle tilfælde, hvor et barn er omfattet af en forælders ansøgning om indfødsret og ikke i den forbindelse opnår indfødsret, vejledes om mulighederne for at opnå dansk indfødsret i henhold til 1961-konventionen og børnekonventionen.
- Der blev i perioden 2011-2013 foretaget en udredning af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen med henblik på at undersøge, om de betingelser, som man fortsat stillede til ansøgere omfattet af konventionerne, var i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser. Denne undersøgelse førte til navnlig følgende ændringer i administrationen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark:
 - erklæring om troskab og loyalitet over for det danske samfund skulle fra den 7. marts 2011 ikke længere underskrives.
 - erklæring om kriminalitet blev efter den 7. marts 2011 ændret, således at den kun angik kriminalitet af en karakter, der kunne føre til afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.
 - med virkning fra den 21. marts 2013 blev der ikke længere stillet krav om, at ansøgere omfattet af børnekonventionen ikke måtte være fundet skyldig i nogen forbrydelse mod statens sikkerhed eller være blevet idømt fængselsstraf på 5 år eller derover.
 - med virkning fra den 21. marts 2013 blev det besluttet, at ansøgere født statsløse i Danmark, som havde indleveret ansøgning inden det fyldte 18. år, skulle behandles i overensstemmelse med børnekonventionen, selv om de fyldte 18 år, før lovforslag om indfødsrets meddelelse blev vedtaget.
 - der blev ultimo 2011 etableret en mekanisme i Indfødsretskontorets sagsbehandlingssystem, således at der i systemet automatisk fremkom information til sagsbehandleren om, at der var tale om en ansøgning fra en person, der i CPR-registret stod registreret som statsløs født i Danmark.
 - Integrationsministeriet og siden Justitsministeriet har løbende haft møder med Institut for Menneskerettigheder og UNHCR.
- Justitsministeriet har i 2013 og 2014 skrevet til alle personer, som er født statsløse i Danmark før den 3. marts 2011, og som har søgt om dansk indfødsret efter den 1. januar 1992, for at vejlede om muligheden for at få dækket eventuelle økonomiske tab som følge af forkert sagsbehandling. Der er pr. 16. december 2014 udbetalt økonomisk kompensation i fire sager.

Der er efter kommissionens vurdering ikke iværksat tiltag, der burde have været undgået, og det er ikke muligt at pege på yderligere tiltag, som burde have været iværksat.

10.14.11 Integrationsministeriets undersøgelse og ministeriets redegørelse af 7. marts 2011 til statsministeren om ministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark

Det er ikke et led i kommissoriet, at kommissionen skal redegøre for Integrationsministeriets egne undersøgelser og for redegørelsen af 7. marts 2011 til statsministeren eller vurdere disse.

Ved undersøgelsen af det meget omfattende materiale, der knytter sig til undersøgelsen og udarbejdelsen af redegørelsen, har kommissionen imidlertid konstateret, at der er fremkommet udsagn fra personer involveret i sagen om, hvad der var foregået tidligere. Kommissionen har inddraget disse oplysninger i beretningen og i sine vurderinger. Se kapitel 9, afsnit 9.3.67.

10.15 Birthe Rønn Hornbechs kendskab til Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen og hendes kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne (kapitel 5-9)

Ifølge lov om undersøgelseskommissioner § 4, stk. 4, 2. pkt., kan en undersøgelseskommission ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar.

Begrænsningen har sammenhæng med, at det i praksis efter grundloven alene er Folketinget, der kan tage stilling til spørgsmålet om ministres politiske ansvar og spørgsmålet om rejsning af rigsretstiltale, jf. grundlovens § 15 og § 16.

Kommissionens opgave for så vidt angår ministre er således alene at undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets stillingtagen til spørgsmålet om ministrenes politiske og retlige ansvar. Herunder falder også subjektive forhold, eksempelvis hvilken viden ministre har haft.

Det er således et led i kommissoriet, at kommissionen skal undersøge og redegøre for, i hvilket omfang de skiftende ministre med ansvar for indfødsretsområdet har haft kendskab til behandlingen af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer, herunder til spørgsmål der vedrører forholdet til Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Dette afsnit redegør for integrationsminister Birthe Rønn Hornbechs kendskab til Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen og hendes kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne. Afsnittet skal læses i sammenhæng med de tidligere afsnit i kapitel 10, hvor de enkelte problemstillinger er behandlet, navnlig afsnit 10.8, 10.10 og 10.12.

Redegørelsen bygger på det forløb, som kommissionen har kunnet lægge til grund i forhold til Birthe Rønn Hornbech.

Birthe Rønn Hornbechs bisiddere har afgivet udtalelser. Disse udtalelser er medtaget som bilag 15 og 16 senere i dette bind.

10.15.1 Perioden fra den 23. november 2007 til den 4. august 2008

Birthe Rønn Hornbech tiltrådte som integrationsminister den 23. november 2007. Kommissionen har lagt til grund, at hun første gang blev orienteret om sagen ved et mavebælte af 4. august 2008.

Birthe Rønn Hornbech ses ikke fra embedsmænd i Integrationsministeriet at have modtaget andre informationer om, at Danmark efter 1961-konventionen og børnekonventionen var forpligtet til at give statsløse børn født i Danmark indfødsret, end dem, der fremgår af mavebælte af 25. februar 2008, jf. nedenfor.

Birthe Rønn Hornbech har om sit kendskab til 1961-konventionen forklaret, at hun ikke kan huske, om hun satte sig ind i 1961-konventionen, da hun modtog mavebælte af 4. august 2008, eller om hun kendte den i forvejen. Om sit kendskab til børnekonventionen har hun forklaret, at den havde de drøftet flere gange i Folketinget også i andre sammenhænge.

Kommissionen har lagt til grund, at embedsmænd i Indfødsretskontoret i februar 2008 blev klar over, at Danmark i praksis ikke overholdt sine forpligtelser efter 1961-konventionen.

Birthe Rønn Hornbech ses ikke at være blevet orienteret herom, før hun modtog mavebælte af 4. august 2008.

I et mavebælte af 25. februar 2008 til Birthe Rønn Hornbech redegjorde embedsmænd i Indfødsretskontoret for en ph.d.-afhandling om indfødsret, som var udarbejdet af seniorforsker Eva Ersbøll, Institut for Menneskerettigheder. Eva Ersbøll kritiserede på en række punkter den danske administration af ansøgninger om indfødsret, herunder ansøgninger fra statsløse født i Danmark.

Mavebæltet til Birthe Rønn Hornbech var vedlagt integrationsminister Rikke Hvilshøjs brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder, jf. afsnit 10.4.2.4. Fra dette brev refererede mavebæltet uden forbehold bl.a., at Danmark fuldt ud efterlevede sine internationale forpligtelser, og at personer, som opfyldte betingelserne i 1961-konventionen, efter praksis ville blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter forudgående orientering af Indfødsretsudvalget.

Ansøgninger om indfødsret fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen er i perioden blevet behandlet selvstændigt af Indfødsretskontoret, der har taget stilling til, om ansøgerne skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Sagerne er behandlet på grundlag af retningslinjer fastsat af Folketinget, og Birthe Rønn Hornbech har ikke fået forelagt sager vedrørende personer omfattet af konventionerne til afgørelse af, om ansøgerne skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse eller have afslag herpå.

Birthe Rønn Hornbech har ikke været involveret i Indfødsretskontorets udarbejdelse af interne vejledninger til brug for medarbejdernes behandling af ansøgninger om naturalisation.

Birthe Rønn Hornbech ses ikke at have givet instruktioner om behandling af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen.

I ingen af de seks sager, hvor der er meddelt afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse til ansøgere omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen i perioden fra den 23. november 2007 til den 4. august 2008 (sag 57, 63, 64, 70, 78 og 81), er der oplysninger, der peger på, at Birthe Rønn Hornbech var involveret i behandlingen af sagerne.

Der er heller ikke tegn på, at hun i perioden efterfølgende blev orienteret om dem.

Disse sager er i overensstemmelse med den etablerede fremgangsmåde for naturalisationssager behandlet af embedsmænd i Indfødsretskontoret.

Det kan således ikke lægges til grund, at Birthe Rønn Hornbech i perioden fra sin tiltrædelse som Integrationsminister indtil modtagelsen af mavebælte af 4. august 2008 var involveret i eller havde kendskab til, at Danmark i praksis ikke overholdt sine forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

10.15.2 Birthe Rønn Hornbechs forklaring om forløbet fra 2008

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at da hun fik sagen forelagt i august 2008, resolverede hun, at Folketinget skulle underrettes, og hun gik ud fra, at dette skete. Hun gik også ud fra, at ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen fra da ville blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med de indstillinger, der fremgik af mavebæltet. Hun modtog ikke mavebæltet af 23. januar 2009 med bilag, og da hun tiltrådte indstillingen i mavebælte af 20. februar 2009 om at behandle sagerne efter de ”gældende retningslinjer”, gik hun ud fra, at det betød gældende ret, herunder 1961-konventionen og børnekonventionen. Hun var ikke selv i tvivl om, hvordan 1961-konventionen skulle fortolkes, og det var ikke hende, men embedsmændene, der var optaget af at få oplysninger om de andre nordiske landes praksis. Det var først, da hun modtog mavebælte af 12. november 2009, at det gik op for hende, at sagerne ikke var behandlet efter

konventionerne, og det var endnu senere, at hun blev klar over, at Folketinget ikke var blevet underrettet om sagen allerede i 2008.

Kommissionen har ikke kunnet lægge denne forklaring til grund, jf. fremstillingen nedenfor.

10.15.3 Mavebælte af 4. august 2008 og møde i september 2008

Ved mavebælte af 4. august 2008 blev Birthe Rønn Hornbech orienteret om sagen.

Mavebæltet orienterede om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen, og det fremgik, at det i forarbejderne til 2004-loven var anført, at konventionen ville blive opfyldt ved at optage personer omfattet af konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de i konventionen nævnte betingelser var opfyldt.

Mavebæltet angav, at Danmark ikke siden 2004-loven havde optaget personer omfattet af konventionen på lovforslag, medmindre de pågældende tillige opfyldte retningslinjerne for naturalisation, og at det måtte forventes, at der fremover ville komme ansøgninger fra personer, som opfyldte betingelserne i konventionen, men ikke en eller flere betingelser i cirkulæreskrivelsen om naturalisation.

Det fremgik ikke af mavebæltet, at Integrationsministeriet allerede havde modtaget sådanne ansøgninger.

Endelig indeholdt mavebæltet en indstilling om, at ministeriet skulle optage personer omfattet af konventionen på lovforslag, selv om de ikke opfyldte betingelserne i cirkulæreskrivelsen om naturalisation, at man skulle orientere Folketingets Indfødsretsudvalg, og at det i bemærkningerne til forslag til lov om indfødsrets meddelelse skulle angives, hvilke personer på lovforslaget der efter konventionen havde krav på at opnå dansk indfødsret.

Birthe Rønn Hornbech læste mavebæltet og noterede bl.a.

”Claes MØDE. Vi skal sørge f orientering af Folketinget. Det giver ballade/ hvorfor kom de først nu?”

Kommissionen har lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech ikke på dette tidspunkt var uenig i indstillingen om, at 1961-konventionen skulle efterleves som anført i mavebæltet, og at Folketinget skulle underrettes.

Ved mavebælte af 18. august 2008, som var identisk med mavebæltet af 4. august 2008, blev Birthe Rønn Hornbech igen orienteret om sagen. Mavebæltet blev sendt

frem, fordi Indfødsretskontoret endnu ikke havde fået mavebæltet af 4. august 2008 retur.

Kommissionen har lagt til grund, at der blev afholdt et møde om sagen, sandsynligvis den 3. september 2008, og at ministersekretær Christian Lützen, afdelingschef Kim Lunding, departementschef Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech deltog i mødet.

Kommissionen har angående indholdet af mødet efter forklaringerne fra Christian Lützen, Claes Nilas og til dels Birthe Rønn Hornbech lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech i første række spurgte om, hvordan fejlen var opstået, og hvordan kontoret pludselig var blevet opmærksom på konventionen.

Kim Lunding svarede, at det var noget, Indfødsretskontoret var blevet opmærksom på.

Endvidere er det lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech i anden række spurgte, om man var sikker på, at fortolkningen af konventionen i mavebæltet var korrekt, og om det ikke var den hidtidige fortolkning, som var rigtig.

I den forbindelse oplyste Kim Lunding, at konventionen skulle drøftes på det kommende nordiske embedsmandsmøde.

Kommissionen har lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech herefter ikke ønskede at tage stilling til indstillingerne i mavebæltet, før Indfødsretskontoret havde undersøgt de andre nordiske landes praksis. Hun fandt det relevant at undersøge de nordiske landes praksis. Kommissionen har ikke kunnet fastslå, at der lå andre motiver bag beslutningen end ønsket om på denne måde at få det juridiske grundlag belyst bedre.

Der blev ikke af Kim Lunding eller andre af de tilstedeværende embedsmænd givet udtryk for, at fortolkningen af 1961-konventionen ikke gav anledning til tvivl eller protesteret mod, at sagen skulle afvente den nordiske undersøgelse.

Spørgsmålet om behandling af konkrete sager og om orientering af Folketinget blev ikke drøftet særskilt.

10.15.4 Perioden mellem septembermødet og mavebælte af 23. januar 2009

Kommissionen har lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech ligesom de tilstedeværende embedsmænd havde den forståelse af mødet i september 2008, at Indføds-

retskontoret skulle undersøge de andre nordiske landes praksis, før der blev truffet afgørelse angående indstillingerne i mavebæltet.

Det kan ikke lægges til grund, at hun var bekendt med, at der aktuelt var ansøgninger omfattet af konventionerne under behandling, eller at hun havde gjort sig overvejelser om, hvordan sådanne sager ville blive behandlet, indtil undersøgelsen var afsluttet.

Umiddelbart før og kort efter septembermødet gav Integrationsministeriet afslag til tre ansøgere omfattet af børnekonventionen og til en ansøger omfattet af 1961-konventionen.

Birthe Rønn Hornbech var ikke involveret i behandlingen af disse sager.

Birthe Rønn Hornbech blev heller ikke involveret i eller informeret om, at Indfødsretskontoret efter drøftelse med Kim Lunding ca. den 12. september 2008 besluttede at stille behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og i et vist omfang også ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen i bero.

Birthe Rønn Hornbech var heller ikke involveret i det nordiske embedsmandsmøde om statsborgerskab, som blev afholdt i Stockholm den 16. oktober 2008, eller i indhentelsen af supplerende oplysninger fra de nordiske lande i december 2008.

Hun fremsatte den 30. oktober 2008 lovforslag L 53 om indfødsrets meddelelse. Der var tre ansøgere omfattet af 1961-konventionen på dette lovforslag. Ansøgerne opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation. 1961-konventionen blev ikke nævnt over for Birthe Rønn Hornbech i forbindelse med forelæggelsen af lovforslaget for hende, og det fremgik heller ikke af lovforslaget, at nogle af ansøgerne var omfattet af denne konvention.

Birthe Rønn Hornbech ses ikke i øvrigt at have været involveret i behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen i perioden fra mødet i september, indtil sagen igen blev forelagt for hende ved et mavebælte af 23. januar 2009.

10.15.5 Mavebælte af 23. januar 2009

Ved mavebælte af 23. januar 2009 blev Birthe Rønn Hornbech igen underrettet om sagen.

I mavebæltet indstillede embedsmændene, at Danmark skulle opfylde sine internationale forpligtelser, og at ministeriet med henblik herpå bl.a. genoptog behandlingen af i alt 11 sager, hvor ministeriet ”beklageligvis” eller ”fejlagtigt” havde meddelt afslag. Også afslag til ansøgere omfattet af børnekonventionen var nævnt i dette mavebælte.

Som bilag til mavebæltet var vedlagt mavebæltet af 18. august 2008, et notat af 19. januar 2009 og udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg med orientering om sagen.

Notatet indeholdt en gennemgang af bl.a. Danmarks internationale forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, en gennemgang af Integrationsministeriets behandling af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne samt en gennemgang af, hvordan de andre nordiske lande opfyldte 1961-konventionen. Det fremgik heraf bl.a., at Sverige havde anført, at man kunne diskutere, om landets aldersgrænse på 20 år fuldt ud opfyldte konventionen. Om Norge fremgik det, at landet stillede krav om vandel og sprog også til statsløse, og at de ville se nærmere på, om de havde implementeret konventionen korrekt.

Det fremgik, at der var otte ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen, der endnu ikke var behandlet.

Kommissionen har lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech modtog dette mavebælte, og at hun herefter anmodede om, at der blev holdt et møde om sagen.

10.15.6 Møde i februar 2009

Formentlig den 4. februar 2009 blev der holdt endnu et møde i anledning af sagen. Mødedeltagere var Christian Lützen, Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

På mødet blev sagen drøftet på baggrund af de nye oplysninger om, hvordan de andre nordiske lande administrerede ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen.

Kommissionen har efter Christian Lützens og Claes Nilas’ forklaringer lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech på baggrund af oplysningerne i det notat, der var vedlagt mavebæltet af 23. januar 2009, spurgte, hvilke betingelser de nordiske lande stillede, og hvad der var baggrunden for, at man stillede disse betingelser.

Det var navnlig Kim Lunding, der svarede bl.a. ved at fortælle, hvad Indfødsretskontoret havde gjort for at skaffe oplysningerne, og at de ikke havde flere oplysninger.

Det kan efter Claes Nilas' forklaring ikke lægges til grund, at 1961-konventionens ordlyd og muligheden for et fortolkningsspillerum blev nævnt på mødet.

Claes Nilas har forklaret, at Birthe Rønn Hornbech spurgte til de juridiske overvejelser, man havde gjort sig i de andre nordiske lande. Da hun ikke syntes, hun fik klare svar på det, besluttede hun, at hun så selv måtte finde ud af, hvad der var baggrunden for, at de nordiske lande fortolkede konventionerne således, at man kunne stille flere betingelser. Hun besluttede derfor, at hun selv ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer på et møde i juni 2009. Denne forklaring støttes af Christian Lützens forklaring.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at det er rigtigt, at hun sagde, at hun selv ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer. Hun var træt af at høre, at det nordiske kom op hele tiden. Hun er blevet spurgt om, hvilke oplysninger der var behov for at få, hvortil hun har svaret, at hun bare ville slutte sagen, fordi hun ikke fik klare svar. Hun kan ikke huske, om hun fik at vide, at der ikke var noget at komme efter, for det vidste hun allerede.

Kommissionen har lagt til grund, at Claes Nilas og Kim Lunding på mødet redegjorde for indstillingerne i mavebæltet og baggrunden for disse. Birthe Rønn Hornbech besluttede, at hun ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer på et ministermøde i juni 2009, så hun selv kunne finde ud af, hvad der var baggrunden for, at de nordiske lande fortolkede konventionerne således, at man kunne stille flere betingelser.

Kommissionen har lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech gav udtryk for usikkerhed om fortolkningen af 1961-konventionen, og kommissionen har ikke kunnet fastslå, at der lå andre motiver bag ovennævnte beslutning, end at Birthe Rønn Hornbech fandt det relevant at få afklaret baggrunden for, at man stillede andre betingelser i de nordiske lande, og at dette mest hensigtsmæssigt kunne foregå på den måde, at hun drøftede sagen med ministre fra de nordiske lande.

Kommissionen har lagt til grund, at hverken Kim Lunding eller Claes Nilas på mødet gav udtryk for, at fortolkningen af 1961-konventionen ikke gav anledning til tvivl eller protesterede mod den fortsatte undersøgelse. Kommissionen har endvidere lagt til grund, at man på dette møde ikke drøftede, hvad ministeriet skulle gøre i forhold til de afgjorte og verserende sager, eller om Folketinget nu skulle orienteres.

10.15.7 Møde om verserende sager?

Claes Nilas har forklaret, at der efter det første møde omtalt ovenfor og før udarbejdelsen af mavebæltet af 20. februar 2009 var et møde, hvor han, Christian Lützen,

Kim Lunding og Birthe Rønn Hornbech deltog, og hvor de havde en drøftelse af, hvordan man skulle behandle ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne, mens undersøgelsen foregik.

På dette møde skulle Birthe Rønn Hornbech have besluttet, at man ikke kunne stille sagerne i bero, og at ministeriet indtil videre skulle behandle sagerne efter de almindelige retningslinjer.

Birthe Rønn Hornbech har afvist at have deltaget i et sådan møde eller en sådan drøftelse.

Kommissionen har ikke kunnet fastslå, om der har været et sådan møde eller en sådan drøftelse.

10.15.8 Mavebælte af 20. februar 2009

Det lægges i forhold til Birthe Rønn Hornbech til grund, at næste gang hun hørte om sagen, var, da hun modtog mavebælte af 20. februar 2009.

Dette mavebælte, som var tiltrådt af souschef Kirsas Reinholt, kontorchef Dorit Hørlyck og Claes Nilas, indeholdt en indstilling om, at ansøgninger fra statsløse omfattet af konventionerne skulle behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, hvilket ville betyde, at ansøgerne i nogle tilfælde ville blive meddelt afslag på dansk indfødsret. Som bilag til mavebæltet var vedlagt mavebælte af 23. januar 2009 og formentlig også bilagene til dette mavebælte.

Det ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen at behandle ansøgninger fra statsløse født i Danmark efter de gældende retningslinjer, idet der ville blive givet afslag til ansøgere, der opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter konventionerne, men eksempelvis ikke kravene i indfødsretsaftalen om dansk kundskaber og indfødsretsprøve.

Det fremgik ikke af mavebæltet, at embedsmændene mente, at det kunne være i strid med konventionerne, hvis Birthe Rønn Hornbech tiltrådte indstillingen. Kim Lunding og Dorit Hørlyck havde givet udtryk for dette i tidligere mavebælter, der var stilet til ministeren, men Claes Nilas havde bremset disse mavebælter, før de kom til Birthe Rønn Hornbech, og han havde foranlediget advarslerne fjernet.

Mavebæltet indeholdt heller ikke rådgivning om, at Folketinget skulle orienteres om sagen.

Birthe Rønn Hornbech tiltrådte mavebæltet og godkendte dermed, at der uden Folketingets samtykke indtil videre blev administreret i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Kommissionen har lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech var klar over, at hun tiltrådte, at sagerne ville blive behandlet i overensstemmelse med de retningslinjer for naturalisation, der fremgik af indfødsretsforordningerne.

Den bevismæssige bedømmelse af om Birthe Rønn Hornbech var klar over, at dette ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, er vanskelig. Vanskeligheden har navnlig sammenhæng med, at der ikke ud over mavebæltet af 20. februar 2009 er tilvejebragt et skriftligt grundlag for at fastslå, hvordan Birthe Rønn Hornbech blev rådgivet om de juridiske konsekvenser af at fortsætte undersøgelsen og af indtil videre at behandle sagerne efter de gældende retningslinjer.

Kommissionen har sammenfattende om, hvordan Birthe Rønn Hornbech var blevet rådgivet om retsgrundlaget, da hun tiltrådte mavebæltet af 20. februar 2009, lagt til grund,

- at hun havde modtaget mavebælter af 4. august 2008 og af 23. januar 2009 med bilag, hvoraf det fremgik, at Danmark efter embedsmændenes opfattelse var forpligtet til at give indfødsret til ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen, som opfyldte de betingelser, der var nævnt i konventionerne. Disse mavebælter var blevet uddybet mundtligt af embedsmænd på møder i september 2008 og februar 2009.
- at ingen embedsmænd over for hende havde givet udtryk for, at det var overflødig at undersøge retsstillingen yderligere, hverken da hun i september 2008 ønskede at høre om de andre nordiske landes praksis efter 1961-konventionen, eller da hun i februar 2009 ønskede selv at drøfte konventionen med sine nordiske ministerkollegaer.
- at ingen embedsmænd havde rådgivet hende om, at det ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, at man ikke optog ansøgere omfattet af konventionerne på lovforslag om indfødsrets meddelelse, mens undersøgelsen foregik. Embedsmændene indstillede tværtimod i mavebælte af 20. februar 2009, at man indtil videre skulle give afslag til de ansøgere, der ikke opfyldte de gældende retningslinjer.
- at ingen embedsmænd havde rådgivet hende om, at hun havde pligt til at orientere Folketinget, hvis hun fulgte indstillingen i mavebælte af 20. februar 2009.

Der er modstridende oplysninger om, hvordan Birthe Rønn Hornbech forstod retsgrundlaget, da hun tiltrådte mavebæltet af 20. februar 2009, og kommissionen kan ikke fastslå med den nødvendige sikkerhed, om hun var bekendt med, at der ville eller kunne blive givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, der var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

10.15.9 Forløbet fra den 20. februar 2009 indtil sagen igen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 12. november 2009

Birthe Rønn Hornbech deltog på grund af sygdom ikke i det nordiske ministermøde den 26. juni 2009. Hun modtog materiale til brug for mødet, men det kan ikke lægges til grund, at hun nåede at læse materialet. I juli 2009 modtog hun et resume og referater af møderne.

Birthe Rønn Hornbech var ikke involveret i beslutningen om at drøfte sagen på det nordiske embedsmandmøde den 5. oktober 2009, og hun blev først ved mavebælte af 12. november 2009 orienteret om dette møde.

Birthe Rønn Hornbech var ikke involveret i behandlingen af de 22 sager, hvor personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i perioden modtog afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, men hun må som anført have været klar over, at det var en følge af tiltrædelsen af mavebæltet af 20. februar 2009, at der kunne blive givet sådanne afslag.

Forud for et møde i Folketingets Indfødsretsudvalg den 22. oktober 2009 sendte Birthe Rønn Hornbech et brev til udvalget, hvor hun forelagde tre sager, hvor Politiets Efterretningstjeneste vurderede, at ansøgerne var en fare for statens sikkerhed. En af disse sager angik en ansøger, der opfyldte de skrav, der kunne stilles efter 1961-konventionen. Det fremgik hverken af det materiale, som Birthe Rønn Hornbech fik forelagt, eller af det materiale, som hun sendte til Folketingets Indfødsretsudvalg, at ansøgeren var omfattet af 1961-konventionen.

Birthe Rønn Hornbech har skriftligt oplyst, at hun ikke husker den konkrete ekspedition. Hverken Indfødsretskontorets fremstilling og indstilling i mavebæltet eller embedsmændenes blanke påtegninger varslede på nogen måde juridiske problemer. I indfødsretssager har hun aldrig sat sig ind i den enkelte persons generalia, medmindre mavebæltet har varslet problemer i relation hertil, hun som minister skulle tage stilling til.

Hun deltog ikke i behandlingen af sagen i Folketingets Indfødsretsudvalg.

10.15.10 Mavebælte af 12. november 2009

Birthe Rønn Hornbech blev næste gang orienteret om sagen ved mavebælte af 12. november 2009. Dette mavebælte indeholdt en indstilling, der efter embedsmændenes opfattelse var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, nemlig at man fortsat skulle håndhæve det almindelige vandelskrav over for ansøgere omfattet af konventionerne. Det fremgik af mavebæltet, at ministeriet dermed ”ikke ganske opfylder konventionen”.

Birthe Rønn Hornbech reagerede ved på mavebæltet at skrive ”Claes SNAREST !! Konventioner skal overholdes”, og at man kunne overveje at indhente et notat fra Justitsministeriet om, ”hvor meget vi skal”.

Mavebæltet gav anledning til drøftelser mellem Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

I den forbindelse blev de enige om, at der ikke skulle foretages yderligere undersøgelser af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen, og at vandelskravet ikke skulle stilles.

De drøftede endvidere, hvordan Folketinget skulle orienteres om sagen. Kommissionen har lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech først var af den opfattelse, at Folketinget skulle orienteres i forbindelse med, at ansøgere omfattet af konventionerne blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Efterfølgende tilsluttede hun sig Claes Nilas’ forslag om, at Folketingets Indfødsretsudvalg forud herfor skulle have en generel orientering om sagen. På bagsiden af mavebælte af 12. november 2009 skrev hun:

”2. hvis der skal skrives til Indfødsretsudvalget nu, skal det være lige på og hårdt og forklare, hvorfor sagerne har ligget.

... ingen udenomssnak.”

10.15.11 Perioden efter den 12. november 2009

Efter Birthe Rønn Hornbechs påtegning om, at konventionerne skulle overholdes, og hendes drøftelser med Claes Nilas udarbejdede Indfødsretskontoret mavebælte af 3. december 2009 med indstilling om, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen fremover skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter konventionerne, og at forkert afgjorte sager skulle genoptages.

Birthe Rønn Hornbech tiltrådte dette mavebælte.

Ved breve af 8. januar 2010 orienterede hun indfødsretsordførerne fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti om sagen. Birthe Rønn Hornbech havde forinden anmodet om, at det kom til at fremgå af starten af brevet, at konventionen ikke var opfyldt, og hvorfor den ikke var det.

Ved breve af 27. og 28. januar 2010 orienterede hun Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen.

Birthe Rønn Hornbech fremsatte den 28. oktober 2010 lovforslag L 38 om indfødsrets meddelelse. Blandt de optagne på lovforslaget var 35 personer omfattet af 1961-konventionen.

Birthe Rønn Hornbech ses ikke i øvrigt i 2010 at have været involveret i tiltag med henblik på at føre beslutningerne fra mavebæltet af 3. december 2009 ud i livet.

Kommissionen har således lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech ikke var involveret i beslutningen i 2010 om ikke at vejlede ansøgere omfattet af 1961-konventionen på Integrationsministeriets hjemmeside.

Efter at sagen havde givet anledning til spørgsmål fra Folketingets Indfødsretsudvalg og var blevet omtalt i medierne i januar 2011, deltog Birthe Rønn Hornbech aktivt i gennemførelsen af en række tiltag med det formål, at Danmark skulle opfylde sine forpligtelser efter konventionerne. Hun medvirkede bl.a. til, at der i januar 2011 blev lagt en vejledning om 1961-konventionen på Integrationsministeriets hjemmeside. Hun foranledigede senere, at de ansøgere omfattet af konventionerne, som kunne have fået en forkert vejledning om deres retsstilling, fik tilsendt en vejledning om konventionerne, og at der endvidere blev etableret en ordning, således at statsløse født i Danmark i en periode kunne optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse efter de lempelige betingelser i 1961-konventionen, selv om de ikke længere opfyldte det alderskrav, der kunne stilles efter konventionen.

Birthe Rønn Hornbech ses ikke før medicomtalen af sagen i 2011 at have orienteret nogen i Statsministeriet om sagen.

10.15.12 Sammenfatning vedrørende Birthe Rønn Hornbechs kendskab til og involvering i behandlingen af ansøgninger fra statsløse født i Danmark

Birthe Rønn Hornbech var ikke før august 2008 orienteret om eller involveret i, at Integrationsministeriet i praksis ikke overholdt Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og til dels børnekonventionen.

Birthe Rønn Hornbech blev ved mavebælter i august 2008 og i januar 2009 orienteret skriftligt om sagen. Mavebælterne redegjorde i det væsentlige korrekt og fyldestgørende for sagens faktiske og juridiske omstændigheder, herunder med omtale for forarbejderne til 2004-loven, hvoraf det fremgik, hvordan 1961-konventionen ville blive implementeret. Mavebælterne indeholdt i overensstemmelse med redegørelserne for retsgrundlaget indstillinger om, at ansøgere omfattet af konventionerne skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser, men alene opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter konventionerne.

Kommissionen har lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech ikke tiltrådte indstillingerne. Indstillingen fra august 2008 blev ikke tiltrådt, fordi hun først ville have de andre nordiske landes praksis efter 1961-konventionen undersøgt. Indstillingen fra januar 2009 blev ikke tiltrådt, fordi hun selv ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer med henblik på at klarlægge, hvad der var baggrunden for, at i hvert fald Norge stillede krav, der ikke fremgik af 1961-konventionen. Kommission har ikke kunnet fastslå, at der lå andre motiver bag disse undersøgelser, end ønsket om på denne måde at få det juridiske grundlag belyst bedre.

Det kan ikke lægges til grund, at nogen embedsmænd over for hende gav udtryk for, at det var overflødigt at undersøge retsstillingen yderligere, eller at de protesterede mod hendes beslutning herom.

Birthe Rønn Hornbechs beslutning om at fortsætte de juridiske undersøgelser var årsag til, at Danmark i en periode fortsatte med ikke at overholde sine folkeretlige forpligtelser efter konventionerne.

Kommissionen har ikke kunnet fastslå, at hun var klar over, at den fortsatte undersøgelse havde den konsekvens, at Danmark ikke overholdt sine folkeretlige forpligtelser efter konventionerne.

For så vidt angår perioden fra august 2008 til januar/februar 2009 har kommissionen således ikke kunnet lægge til grund, at Birthe Rønn Hornbech vidste, at der

var sager vedrørende personer omfattet af konventionerne, som ville blive berørt af, at sagen skulle undersøges yderligere.

Den 23. februar 2009 besluttede Birthe Rønn Hornbech i overensstemmelse med en indstilling i mavebælte af 20. februar 2009, at ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne skulle behandles i overensstemmelse med de retningslinjer for naturalisation, der fremgik af indfødsrets aftalerne, mens undersøgelsen foregik. Det fremgik ikke af mavebæltet, at embedsmændene mente, at dette kunne være i strid med konventionerne.

Den bevismæssige bedømmelse af om Birthe Rønn Hornbech da var klar over, at dette ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, er vanskelig. Vanskeligheden har navnlig sammenhæng med, at Birthe Rønn Hornbech ikke skriftligt blev rådgivet om de juridiske konsekvenser af at fortsætte undersøgelsen og af indtil videre at behandle sagerne efter de gældende retningslinjer.

Kommissionen har således ikke med den nødvendige sikkerhed kunnet fastslå, om Birthe Rønn Hornbech var bekendt med, at der som følge af tiltrædelsen af mavebæltet ville eller kunne blive givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, der var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Ved mavebælte af 12. november 2009 fik Birthe Rønn Hornbech forelagt sagen på ny, men nu med en indstilling om, at Integrationsministeriet skulle håndhæve et krav om vandel over for ansøgere omfattet af konventionerne. Det fremgik af indstillingen, at den betød, at Danmark ikke opfyldte konventionerne. Birthe Rønn Hornbech reagerede ved at meddele, at konventionerne skulle overholdes, og hun tiltrådte efterfølgende, at ansøgere omfattet af konventionerne blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser, og at tidligere forkert afgjorte sager blev genoptaget.

Birthe Rønn Hornbech orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen i januar 2010.

Efter at sagen havde givet anledning til spørgsmål fra Folketingets Indfødsretsudvalg og var blevet omtalt i medierne i januar 2011, deltog Birthe Rønn Hornbech aktivt i gennemførelsen af en række tiltag med det formål, at Danmark skulle opfylde sine forpligtelser efter konventionerne.

10.16 Kommissionens retlige vurderinger af, om det faktiske forløb fra 2008 giver grundlag for, at det offentlige søger embedsmænd draget til ansvar (kapitel 6-9)

10.16.1 Indledning

Som nævnt i kapitel 3, afsnit 3.1.2.1 forældes et eventuelt strafansvar for overtrædelse af reglerne i straffeloven om forbrydelse i offentlig tjeneste to år efter den dag, den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt. Da en eventuel strafbar virksomhed eller undladelse må anses for at være ophørt senest i 2010 eller 2011, tager kommissionen ikke stilling til, om nogen af de involverede personer har overtrådt straffeloven.

Disciplinært ansvar er principielt uforældeligt, men der skal efter praksis i almindelighed foreligge særlige grunde for, at der søges gjort ansvar gældende i anledning af forhold, der ligger mere end ca. fem år tilbage i tiden. Da der ikke som ved strafansvar findes en klar regel om forældelse eller en regulering af, hvordan en sådan forældelse i givet fald kunne afbrydes, finder kommissionen at burde foretage retlige vurderinger for hele perioden af, om der er grundlag for, at det offentlige søger embedsmænd stillet disciplinært til ansvar. Se endvidere om denne problemstilling i bilag 17, afsnit 1.8.

Som redegjort for i kapitel 3 er betingelserne for, at en embedsmand kan stilles disciplinært til ansvar, at pågældende har begået en tjenesteforseelse, at forseelsen er begået forsætligt eller uagtsomt, og at forseelsen er af en vis grovhed.

Embedsmænd, der ikke længere er ansat i staten, kan ikke mødes med disciplinære sanktioner. Fuldmægtig Morten Flamsholt Sørensen, kontorchef Dorit Hørlyck, departementschef i Justitsministeriet Michael Lunn og departementschef i Statsministeriet Karsten Dybvad er ikke længere ansat i staten, og deres mulige ansvar vil ikke blive vurderet.

Dorit Hørlyck har via sin bisidder givet udtryk for, at hun ikke ønsker, at den omstændighed, at hun er fratrukket sin stilling, skal give kommissionen begrænsninger i muligheden for udtalelser vedrørende hendes arbejde. Hun har derfor givet samtykke til, at kommissionen kan udtale sig vedrørende hende på helt samme måde, som hvis hun ikke var fratrukket sin stilling i den statslige forvaltning.

Kommissionen har uanset dette samtykke ikke fundet grundlag for at forholde sig til Dorit Hørlycks eventuelle ansvar. Se bilag 17, afsnit 1.7.

10.16.2 Særligt om embedsmænds pligt til at overholde gældende retsregler og til at informere og rådgive ministre

I perioden fra 2008 blev der af Integrationsministeriet givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, som var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen. De fleste af disse afslag blev givet efter, at embedsmænd i ministeriet havde opdaget, at ministeriet ikke overholdt konventionerne og efter, at integrationsminister Birthe Rønn Hornbech var blevet orienteret om problemstillingen.

Kommissionen vil i dette afsnit redegøre for de særlige problemstillinger, som dette forløb rejser i forhold til embedsmænds pligt til at overholde gældende retsregler og til at informere og rådgive ministre.

Embedsmænd har pligt til at overholde gældende ret. Embedsmænd har således generelt pligt til at træffe beslutninger, eksempelvis om optagelse af ansøgere på lovforslag om indfødsrets meddelelse, i overensstemmelse med gældende retsregler, herunder internationale konventioner.

Hvis en minister involveres i en beslutning, er det embedsmændenes – navnlig de øverste embedsmænds og helt særligt departementschefens – pligt at informere og rådgive ministeren korrekt og fyldestgørende om de faktiske og juridiske forhold. Pligten til at rådgive korrekt indebærer også, at embedsmænd ikke må give ministeren ”gode idéer” til retsbrud.

Embedsmændene, navnlig de øverste, har også pligt til at advare ministeren, hvis det retlige eller faktiske grundlag for ministerens politik forekommer tvivlsomt. Dette gælder også i situationer, hvor embedsmændene må formode, at ministeren allerede er bekendt med, hvorledes tingene forholder sig. En sådan advarselspligt tjener de formål, at det sikres, at ministeren faktisk er bekendt med, hvordan tingene forholder sig, at der lægges pres på ministeren for at ændre beslutningen, og at der sikres bevis for, at ministeren har modtaget den nødvendige rådgivning. Pligten hertil påhviler i første omgang departementschefen, men lavere placerede embedsmænd kan have pligt til at presse på i forhold til overordnede for at få disse til at advare ministeren.

Hvis en minister på trods af en sådan rådgivning fastholder en beslutning, der er ulovlig, antages det, at embedsmændenes pligter afhænger af, om beslutningen (objektivt) er klart ulovlig. Er beslutningen klart ulovlig, har embedsmænd pligt til ikke at udføre beslutningen.

Er beslutningen lovlig eller ikke klart ulovlig, ifalder embedsmænd ikke ansvar for at udføre beslutningen.

En beslutning er klart ulovlig, når der er et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse den for retsstridig.¹

I vurderingen af embedsmænds ansvar indgår tillige, om de (subjektivt) var bekendt med ulovligheden og dens klarhed, eller om de burde have været det.

En retlig vurdering af, hvilke krav man kunne stille til embedsmænd i forhold til forløbet efter orienteringen af Birthe Rønn Hornbech i august 2008, forudsætter således en vurdering af, om der objektivt er handlet (klart) ulovligt.

Kommissionen vil i dette afsnit foretage en vurdering af lovligheden af de afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, der i perioden fra marts 2009 til januar 2010 blev givet til 22 ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen.

Kommissionen har i kapitel 2 redegjort for sin opfattelse af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen. Kommissionen har endvidere løbende i forbindelse med redegørelsen for de faktiske forhold vurderet, om der er handlet i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser.

Spørgsmålet om lovlighed set i forhold til folkeretlige forpligtelser på indfødsretsområdet rejser den problemstilling, at afgørelser både kan være (klart) lovlige og samtidigt (klart) i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser.

Hvis Folketinget eksempelvis vedtager en lov med kendskab til, at den strider mod internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, har embedsmænd pligt til at følge loven, selv om den strider mod folkeretlige forpligtelser.

Hvis Folketinget ved behandlingen af et lovforslag om indfødsrets meddelelse stemmer imod at give statsborgerskab til en ansøger omfattet af 1961-konventionen,

1 Jf. Fagligt etiske principper i offentlig administration, Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, 1993, side 134. Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave 1963, definerer side 175 klar ulovlighed på den måde, at den overordnede går ud fra "en aabenbart urigtig Retsopfattelse, hvilket næppe er af større praktisk Betydning, eller fordi den overordnede går ud fra en urigtig Opfattelse af Sagens Faktum". I Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2. udgave 2002, anfører Kaj Larsen side 191f: "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 retskilddefaktorer støtter antagelsen om ulovlighed."

som embedsmænd har optaget på lovforslaget med henblik på at opfylde Danmarks forpligtelser efter konventionen, vil embedsmændene tilsvarende være forpligtet til at efterleve dette.

Ved vurderingen af lovligheden af at give afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse skal man således inddrage såvel folkeretlige forpligtelser som nationale regler. Se i øvrigt om forholdet mellem folkeretlige konventioner og national ret i kapitel 2, afsnit 2.1.4.4.

Folkeretlige forpligtelser

Med hensyn til folkeretlige forpligtelser er det kommissionens opfattelse, at afslagene til personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen har været i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser efter konventionerne.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at afslagene til ansøgere omfattet af 1961-konventionen klart har været i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser efter konventionen. Det er som nævnt i afsnit 10.8.3.7 kommissionens opfattelse, at der ikke var rimelig juridisk tvivl om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1 set i forhold til de sager med personer omfattet af konventionen, som Integrationsministeriet behandlede i perioden.²

Børnekonventionens artikel 7 indeholder ikke som 1961-konventionen en præcis beskrivelse af, hvilke betingelser stater kan stille til ansøgere født statsløse i landet. Det fremgår i stedet af bestemmelsen, at rettigheder skal sikres i overensstemmelse med landenes nationale lovgivning og deres forpligtelser ifølge de relevante internationale instrumenter på dette område.

Som redegjort for i kapitel 2, afsnit 2.1.5.2 skal konventionen fortolkes i sammenhæng med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og 1997-konventionen.

Det var efter kommissions opfattelse klart i strid med konventionen at stille krav om danskundskaber mv. over for børn født statsløse i Danmark. Det var tilsvarende klart i strid med konventionen at stille strengere vandelskrav end det vandelskrav, der kunne stilles efter 1961-konventionen. At man heller ikke over for børn omfattet af børnekonventionen kunne kræve, at de eksempelvis ikke var idømt fængsel i 5

2 Kommissionen skal udvise forsigtighed i sine juridiske vurderinger, og kommissionen har derfor valgt ikke at tage stilling til, om det var klart i strid med 1961-konventionen at tage ansøgeren i sag 80 af et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Sagen angik en ansøger, som Politiets Efterretningstjeneste vurderede kunne være en fare for statens sikkerhed.

år, er næppe klart, men det har ikke nogen praktisk betydning, da de børn omfattet af børnekonventionen, der fik afslag på grund af vandelskravet, alle opfyldte kravene i 1961-konventionen.

Der er således kommissionens opfattelse, at de afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, der blev givet til 22 ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen, klart var i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser.

Nationale regler – grundloven og love

For så vidt angår nationale regler følger det af grundlovens § 44, at det er lovgivningsmagten (regeringen og Folketinget), som har kompetence til at tildele indfødsret og således også til at beslutte, om Danmark i de enkelte tilfælde skal overholde sine internationale forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

For så vidt angår de personer, som skal opnå indfødsret ved naturalisation, er proceduren, at et ministerium (i praksis Indfødsretskontoret) gennemgår alle ansøgninger, og at ministeriet på grundlag af retningslinjer fastsat af Folketinget optager de personer, som opfylder betingelserne i disse retningslinjer, på lovforslag om indfødsrets meddelelse, og giver afslag på optagelse til de personer, der ikke opfylder betingelserne. Enkelte sager forelægges for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på, at udvalget kan dispensere fra betingelserne og beslutte at optage ansøgerne på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfylder betingelserne.

Sådanne retningslinjer for optagelse findes navnlig i indfødsrets aftalen.

De findes også eksempelvis i Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1, som Folketinget i 1977 gav samtykke til ratifikationen af, og som i forarbejderne til 1999- og 2004-loven blev implementeret på den måde, at ansøgere omfattet af konventionen skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de betingelser, der var nævnt i konventionen, var opfyldt.

Forudsætningen for at lovgivningsmagten i overensstemmelse med grundlovens § 44 kan tildele indfødsret er, at Folketinget (af regeringen) får forelagt de sager, hvor Folketinget har besluttet, at de pågældende skal eller måske skal have indfødsret. Folketinget får ikke lejlighed til at tage stilling til de sager, hvor ministeriet på Folketingets vegne giver afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Der må derfor som udgangspunkt antages at være pligt for det relevante ministerium til at forelægge de sager vedrørende personer, som Folketinget ved sine retningslinjer har besluttet skal eller måske skal have indfødsret, for Folketinget. Det kan

enten ske ved, at de pågældende optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, eller det kan ske ved at forelægge ansøgninger for Folketingets Indfødsretsudvalg.

Hvis en minister ikke ønsker at administrere i overensstemmelse med de nævnte retningslinjer, må ministeren som udgangspunkt søge at få Folketinget til at ændre dem, eksempelvis ved at tiltræde en anden fortolkning af 1961-konventionen end den, som var forudsat i forarbejderne til 1999- og 2004-loven.

Kommissionen har i kapitel 2, afsnit 2.1.4.6 redegjort for grundlovens § 21, hvoraf det følger, at regeringen kan fremsætte forslag til love. Som det fremgår, er der ikke enighed i den forfatningsretlige litteratur om rækkevidden af bestemmelsen. Kommissionen har af forsigtighedsgrunde valgt det udgangspunkt ved vurderingen af sagen at lægge til grund, at bestemmelsen er et regeringsprærogativ, som ikke kan begrænses ved love eller folketingsbeslutninger, jf. Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen i Dansk Statsret, 2012, s. 124. Følgen heraf er, at en regering ikke har pligt til at fremsætte lovforslag (eller, hvis lovforslag fremsættes, at indrette dette) med henblik på efterlevelse af love og beslutningsforslag, heller ikke selv om sådanne love og beslutningsforslag pålægger regeringen at fremsætte lovforslag med henblik på at efterleve internationale konventioner.

En minister, der ikke vil optage ansøgere på lovforslag om indfødsrets meddelelse, som Danmark efter internationale konventioner er forpligtet til at give indfødsret, har pligt til at orientere Folketinget om dette. I modsat fald afskæres den ene del af lovgivningsmagten, Folketinget, reelt fra at tage stilling til de pågældende ansøgninger.

En sådan orientering vil give Folketinget mulighed for at gøre et politisk ansvar gældende eller for at godkende beslutningen, og de enkelte medlemmer vil få mulighed for selv at fremsætte lovforslag.

Manglende optagelse af ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at orientere Folketinget herom var således i strid med pligten til at inddrage eller orientere Folketinget.

Nationale regler – forvaltningsretlige principper

Det kan overvejes, om det uden en sådan orientering af Folketinget var berettiget i en periode at undlade at behandle sager i overensstemmelse med konventionerne, fordi der var tvivl om, hvordan konventionerne skulle fortolkes, og man var i færd med at afklare denne tvivl. En sådan undladelse kunne bestå i, at man – som i perioden fra september 2008 til februar 2009 – satte behandlingen af sager i bero, eller

den kunne bestå i, at man – som i perioden fra februar 2009 til januar 2010 – gav afslag, men noterede sagerne, således at de kunne genoptages, hvis afklaringen af tvivlen gav grundlag for det.

Set fra ansøgernes synsvinkel ville virkningen grundlæggende være den samme, nemlig at det tidspunkt, hvor man erhvervede dansk indfødsret, ville blive udsat.

Efter national ret – og formentlig også international ret – kan det efter omstændighederne være berettiget at afvente resultatet af juridiske undersøgelser, før man træffer afgørelse i konkrete sager. Eksempelvis fandt Folketingets Ombudsmand i november 2008 ikke anledning til at kritisere, at Integrationsministeriet i to måneder havde stillet en række familiesammenføringsager i bero, mens ministeriet undersøgte konsekvenserne af EU-domstolens dom i Metock-sagen.

Det må derfor overvejes, om der forelå omstændigheder, der gjorde det berettiget i en periode ikke at optage ansøgere omfattet af konventionerne på lovforslag om indfødsrets meddelelse uden at orientere Folketinget.

Beslutninger om optagelse eller afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse er ikke afgørelser i forvaltningslovens forstand, men et led i lovgivningsprocessen. Behandlingen af sagerne er således ikke omfattet af forvaltningsloven og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, og beslutninger om afslag kan ikke prøves ved domstolene efter grundlovens § 63.³ Selv om det forvaltningsretlige udgangspunktet som anført i kapitel 2, afsnit 2.1.4.5.2 er, at sager skal behandles så hurtigt som muligt, kan det forhold, at behandlingen af ansøgningerne er en del af lovgivningsprocessen, tale for, at der er fri adgang til at bestemme, hvornår ansøgere skal optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Folketinget har imidlertid i en række sammenhænge, bl.a. i vedtagelse V 36 af 15. januar 1998 ("sikre god forvaltningsskik i hele sagsforløbet") og i indfødsrets aftaler indgået siden 2002 ("grund til generelt at iagttage forvaltningslovens regler og andre forvaltningsretlige principper ved behandlingen af naturalisationssagerne.") tilkendegivet, at regler svarende til forvaltningsloven og forvaltningsretlige principper skal iagttages i sagsbehandlingen.

Skiftende ministre har endvidere ved flere lejligheder tilkendegivet over for Folketingets Indfødsretsudvalg, at disse regler blev iagttaget. Bl.a. oplyste Birthe Rønn Hornbech i et svar den 21. februar 2008 på et spørgsmål stillet af Folketingets

3 Se Ugeskrift for Retsvæsen 2013 side 3328.

Indfødsretsudvalg, at Integrationsministeriet i praksis ved behandlingen af naturalisationsansøgninger fulgte forvaltningslovens regler og almindelige forvaltningsretlige principper, og at dette fulgte af Folketingets vedtagelse V 36 af 15. januar 1998.

Sådanne tilkendegivelser fra Folketinget eller fra ministre er imidlertid ikke juridisk bindende på samme måde som love vedtaget af Folketinget.

Det må dog antages, at en minister, som ikke ønsker at leve op til disse tilkendegivelser om at overholde forvaltningsretlige principper, har pligt til at orientere Folketinget om dette.

En sådan orientering ville give Folketinget mulighed for at gøre et politisk ansvar gældende.

Det er således i strid med denne orienteringspligt, hvis en minister med ansvar for indfødsret uden orientering af Folketinget vælger at tilsidesætte regler svarende til forvaltningslovens og andre forvaltningsretlige principper i sagsbehandlingen.

Det skal herefter vurderes, om det på baggrund af forvaltningsretlige principper var berettiget som sket i en periode ikke at optage ansøgere omfattet af konventionerne på lovforslag om indfødsrets meddelelse, medmindre de opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation.

I Integrationsministeriets redegørelse til statsministeren af 7. marts 2011 er det om baggrunden for beslutningen i februar 2009 anført:

”Samtidig blev det besluttet, at ansøgninger fra statsløse født i Danmark ikke skulle sættes i bero, men indtil videre behandles i overensstemmelse med de gældende retningslinjer, uanset at nogle ansøgere herved ville blive meddelt afslag på dansk indfødsret. Det blev samtidig besluttet, at sagerne skulle markeres, således at de efterfølgende kunne genfindes og genoptages.

Beslutningen om at fortsætte sagsbehandlingen blev taget ud fra den betragtning, at der var behov for at fortsætte undersøgelserne af de øvrige nordiske landes praksis, og at det ikke på daværende tidspunkt var muligt at forudsige, hvornår de rejste spørgsmål ville kunne afklares, eller hvilken betydning det ville have i forhold til udfaldet af de konkrete ansøgninger om indfødsret. Det var således på dette tidspunkt ikke klart, om og i givet fald hvordan den hidtidige forståelse af konventionen skulle justeres. Det bemærkes, at selve behandlingen af en ansøgning om indfødsret ikke har betydning for det opholdsgrundlag, som udlændingen har ved indgivelsen af ansøgningen om indfødsret.

[omtale af bl.a. Metock-sagen]

Disse kriterier er blandt andre, hvilken form for juridisk usikkerhed der er opstået, hvor længe det må antages, at det vil tage, førend usikkerheden kan afhjælpes, om det er sandsynligt, at afklaringen vil føre til en ændret retsopfattelse, der kan begrunde, at borgere stilles bedre end hidtil, og om hvor indgribende såvel en beslutning om berostillelse som en beslutning om at fortsætte sagsbehandlingen efter de hidtidige regler og praksis vil være for de konkrete sager, hvor spørgsmålet om berostillelse måtte være relevant.

...

Ministeriet har – hver gang der har været spørgsmål om berostillelse – søgt bedst muligt at sikre sig, at der kunne ske en hurtig og fyldestgørende behandling af de berørte sager. Ministeriet har tilstræbt at vurdere spørgsmålet om berostillelse bedst muligt efter de kendte retskilder, herunder forvaltningsloven og principperne om god forvaltningsskik, ligesom ministeriet har taget tidlige situationer, hvor spørgsmålet om berostillelse af sager på udlændingområdet har været relevant, med i sine betragtninger.

I den foreliggende situation lagde Integrationsministeriet bl.a. vægt på, at ansøgerne havde samme retsstilling som ved berostillelse og opretholdt deres hidtidige opholdsret i Danmark, uafhængigt af udfaldet af sagen om indfødsret.”

Med den bemærkning at kommissionen ikke har kunnet fastslå, at man i Integrationsministeriet faktisk gjorde sig alle de nævnte overvejelser i 2008-2009, kan kommissionen tiltræde, at sådanne overvejelser kunne være relevante.

Det er dog som nævnt flere gange kommissions vurdering, at der ikke var rimelig juridisk tvivl om forståelsen af 1961-konventionens artikel 1 set i forhold til de sager omfattet af 1961-konventionen, der i Integrationsministeriet var klar til at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Kommissionen vurderer, at der heller ikke var noget grundlag for at antage, at en drøftelse med ministre fra de andre nordiske lande på det nordiske ministermøde i juni 2009 – som det eneste initiativ – kunne ændre dette.

Den grundlæggende betingelse for at kunne stille sagerne i bero, eller for at håndhæve de almindelige retningslinjer med henblik på senere eventuelt at genoptage sager, hvor der var givet afslag, nemlig at der var en rimelig juridisk tvivl om Danmarks forpligtelser efter konventionerne, var således ikke opfyldt.

Følgen heraf er, at Integrationsministeriet havde pligt til at optage ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse, medmindre man orienterede Folketinget om, at dette ikke ville ske.

Klar ulovlighed?

Spørgsmålet er herefter, om afslagene til ansøgere, der opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter 1961-konventionen eller børnekonventionen, var klart ulovlige, således at embedsmænd havde pligt til at nægte at give disse afslag.

Den administrative behandling af ansøgninger om indfødsret foregår i en i retlig forstand kompleks forfatningsretlig konstruktion på indfødsretsområdet, hvor embedsmænd ikke træffer afgørelser om meddelelse af indfødsret, men beslutter, om ansøgerne kan optages på et lovforslag. Beslutningen om optagelse sker således som led i lovgivningsprocessen, hvor regeringen har særlige beføjelser på grundlovsniveau, som – med den forståelse af grundlovens § 21, som kommissionen har lagt til grund – ikke kan begrænses ved love, folketingsbeslutninger eller folkeretlige forpligtelser.

Den retlige regulering er i øvrigt baseret på forvaltningsretligt inspirerede normer samt aftaler indgået af et flertal i Folketinget, som ikke er bindende for regeringen på samme måde som love vedtaget af Folketinget.

En minister kan som led i lovgivningsprocessen beslutte ikke at efterleve love, folketingsbeslutninger, folkeretlige forpligtelser, forvaltningsretligt inspirerede normer og aftaler indgået af et flertal i Folketinget, uden at det i sig selv vil være ulovligt.

En sådan beslutning har dog den virkning, at Folketinget skal inddrages eller i hvert fald orienteres.

Det er ikke afgjort i retspraksis, om orientering af Folketinget er en betingelse for, at en minister lovligt kan undlade at efterleve disse regler, eller om orienteringspligten må anskues isoleret, således at det ved manglende orientering af Folketinget er denne pligt – og kunne denne pligt – der i givet fald tilsidesættes.

Det er efter en samlet vurdering af retsgrundlaget kommissionens opfattelse, at det ikke med den nødvendige sikkerhed kan fastslås, at afslagene på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse til ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen objektivt set var klart ulovlige.

Betydningen af denne vurdering er, at embedsmænd ikke havde pligt til at nægte at give afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse til ansøgere omfattet af konventionerne, selv om de opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter konventionerne.

Da afslagene var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen og blev givet uden at efterleve pligten til at orientere Folketinget, skal det vurderes, om embedsmændene levede op til deres pligt til at rådgive og advare ministeren om denne situation.

I det omfang der er handlet i strid med regler, uden at det er en nødvendig følge af en beslutning fra ministeren, skal det endvidere vurderes, om embedsmænd har levet op til forpligtelsen til at administrere i overensstemmelse med gældende ret.

10.16.3 Departementschef Claes Nilas

Dette afsnit indeholder en kronologisk redegørelse for de forhold, som giver anledning til bemærkninger vedrørende departementschef Claes Nilas. Afsnittet skal læses i sammenhæng med de tidligere afsnit i kapitel 10, hvor de enkelte problemstillinger er behandlet, navnlig afsnit 10.8, 10.10 og 10.12.

I afsnit 10.16.3.9 foretager kommissionen en samlet bedømmelse af, om der efter kommissionens opfattelse foreligger grundlag for, at det offentlige søger Claes Nilas draget til ansvar.

Redegørelsen bygger på det forløb, som kommissionen har kunnet lægge til grund i forhold til Claes Nilas.

Claes Nilas' bisidder har afgivet udtalelser. Disse udtalelser er medtaget som bilag 13 og 14 senere i dette bind.

10.16.3.1 Forløbet før mavebælte af 23. januar 2009

I afsnit 10.6 har kommissionen vurderet, om forløbet fra 1999-2007 efter kommissionens opfattelse giver grundlag for, at det offentlige søger embedsmænd draget til ansvar. Som det fremgår, har der ikke i denne periode været forhold, som har givet anledning til bemærkninger i forhold til Claes Nilas.

Det er kommissionens opfattelse, at heller ikke forløbet fra den 1. januar 2008 indtil modtagelsen af mavebælte af 23. januar 2009 giver anledning til bemærkninger i forhold til Claes Nilas.

De forhold, der i denne periode generelt kan give anledning til bemærkninger, herunder navnlig at sagen først blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech i august 2008, og at de konkrete sager blev stillet i bero i september 2008, samt at sagen først igen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech i januar 2009, er ikke forhold, som Claes Nilas var involveret i og efter kommissionens opfattelse heller ikke forhold, som han som departementschef kan ifalde ansvar for ikke at have afværget.

Særligt i relation til beslutningen i september 2008 om at stille behandlingen af sager fra personer omfattet af 1961-konventionen i bero bemærkes, at kommissionen ikke kan lægge til grund, at Claes Nilas dengang var bekendt med, at der var givet afslag i strid med konventionen, eller at der var verserende sager fra personer omfattet af konventionen. Han har efter kommissionens opfattelse kunnet forvente, at han ville blive orienteret af Dorit Hørlyck eller afdelingschef Kim Lunding, hvis undersøgelsen af de nordiske landes praksis gav juridiske problemer i forhold til sådanne sager.

10.16.3.2 Mavebælte af 23. januar 2009

Ved mavebælte af 23. januar 2009, der var tiltrådt af bl.a. Dorit Hørlyck og Kim Lunding, blev det indstillet, at Integrationsministeriet skulle opfylde sine internationale forpligtelser på indfødsretsområdet og herunder bl.a. genoptage en række sager, hvor man fejlagtigt havde givet afslag.

Kommissionen har i det væsentlige tilsluttet sig den gennemgang af sagens faktiske omstændigheder og af retsstillingen, der fremgik af mavebæltet og det vedlagte notat, og kommissionen har ikke haft bemærkninger til de indstillinger, som mavebæltet indeholdt.

Det skriftlige materiale gav således et i det væsentlige korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag for ministeren til at træffe afgørelse i overensstemmelse med mavebæltets indstillinger.

Kommissionen har lagt til grund, at Claes Nilas var enig i de faglige vurderinger, og at han tiltrådte mavebæltet og lagde det videre til Birthe Rønn Hornbech.

10.16.3.3 Det første møde efter mavebælte af 23. januar 2009

Kommissionen har lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech ønskede at drøfte sagen på et møde, og at der blev holdt et sådan møde, hvor bl.a. Kim Lunding og Claes Nilas deltog. Mødet blev formentlig holdt den 4. februar 2009.

Kommissionen har endvidere lagt til grund, at Claes Nilas og Kim Lunding på mødet redegjorde for indstillingerne i mavebæltet og baggrunden for disse. Birthe Rønn

Hornbech besluttede, at hun ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer på et møde i juni 2009, så hun selv kunne finde ud af, hvad der var baggrunden for, at de nordiske lande fortolkede konventionerne således, at man kunne stille flere betingelser.

Kommissionen har lagt til grund, at hverken Kim Lunding eller Claes Nilas på mødet gav udtryk for, at fortolkningen af 1961-konventionen ikke gav anledning til tvivl eller protesterede mod den fortsatte undersøgelse.

Kommissionen har lagt til grund, at Claes Nilas – som han har forklaret for kommissionen – var af den opfattelse, at Birthe Rønn Hornbech ønskede at efterleve konventionen, men at hun ønskede at undersøge sagen yderligere, fordi hun var i tvivl om fortolkningen af konventionen.

Der forelå således for Claes Nilas en situation, hvor ministeren havde en anden juridisk vurdering af sagen end embedsmændene i Integrationsministeriet, der fandt sagen tilstrækkeligt belyst og ikke mente, at yderligere undersøgelser kunne føre til en anden vurdering af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Claes Nilas havde som departementschef pligt til at sikre, at Birthe Rønn Hornbech traf sin afgørelse om at fortsætte undersøgelsen på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag.

Denne pligt må som udgangspunkt anses for opfyldt ved indholdet af mavebælte af 23. januar 2009 med bilag sammenholdt med, at han og Kim Lunding på mødet redegjorde for indstillingerne og baggrunden for disse.

Birthe Rønn Hornbechs beslutning på mødet bestod efter Claes Nilas' forklaring alene i, at hun skulle drøfte sagen med andre nordiske ministre i juni 2009. Man nåede ikke at drøfte, hvordan de konkrete sager skulle behandles indtil da. Denne problemstilling blev ifølge Claes Nilas drøftet på et senere møde, og kommissionen behandler i næste afsnit de spørgsmål, som drøftelsen af denne problemstilling giver anledning til.

10.16.3.4 Det andet møde efter mavebælte af 23. januar 2009

Ifølge Claes Nilas' forklaring var han allerede på det første møde opmærksom på, at der var konkrete sager, som afventede forelæggelsen for ministeren, og han var endvidere af Dorit Hørlyck blevet spurgt, hvad de skulle gøre med disse sager.

Han har forklaret, at der kort tid efter det første møde blev afholdt endnu et møde med deltagelse af bl.a. Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech, hvor man drøftede, hvad der skulle ske med disse sager.

Kommissionen har ikke i forhold til Claes Nilas kunnet afvise, at der har været en drøftelse af spørgsmålet mellem ham og Birthe Rønn Hornbech, men kommissionen har ikke kunnet lægge til grund, at Kim Lunding deltog i drøftelsen.

Resultatet af drøftelsen blev ifølge Claes Nilas' forklaring, at Birthe Rønn Hornbech besluttede, at Integrationsministeriet skulle behandle ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne efter de betingelser, der fremgik af de almindelige retningslinjer, mens undersøgelsen foregik.

Beslutningen indebar, at Integrationsministeriet i endnu en periode ville undlade at følge embedsmændenes indstilling om, at ansøgere omfattet af konventionerne skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de opfyldte de betingelser, der fremgik af konventionernes ordlyd. Kommissionen har i afsnit 10.10.11.9 redegjort for, at der efter kommissionens opfattelse ikke var retligt grundlag for at stille sager fra ansøgere omfattet af 1961-konventionen i bero eller for at behandle dem i overensstemmelse med de almindelige retningslinjer. De burde have været optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de opfyldte de betingelser, der fremgik af konventionernes ordlyd.

Claes Nilas har afgivet forklaring om mødet og om sin forståelse af situationen på dette tidspunkt. Kommissionen forstår hans forklaring således:

Han var enig i den faglige indstilling i mavebæltet af 23. januar 2009, og han mente ikke, at der var behov for at undersøge sagen yderligere.

Den beslutning, som ministeren havde truffet om, at sagen skulle undersøges yderligere, og at det skulle ske gennem hendes egen samtale med sine nordiske minister kollegaer, var en beslutning, som han var uenig i. Han opfattede dog ikke beslutningen som usaglig, og han mente, at ministeren havde kompetence til at træffe en sådan beslutning.

Han havde den opfattelse, at man kunne udsætte en sag, hvis det var med henblik på at gøre noget sagligt og ikke med henblik på at undgå at træffe afgørelse, hvilket han ikke opfattede var formålet i dette tilfælde. Han vidste, at der på indfødsretsområdet var relativt lange sagsbehandlingstider, og han mente, at det gik an at afvente færdiggørelsen af undersøgelsen.

Han nævnte dette for Birthe Rønn Hornbech, men han anførte også, at Dorit Hørlyck ikke mente, at det gik an at have sagerne liggende.

Ministeren afviste berostillelse med henvisning til de problemer, ministeriet havde haft i Metock-sagen.

Efter drøftelser kom de frem til, at sagerne måtte afgøres.

De drøftede, om sagerne skulle afgøres efter konventionens ordlyd eller efter de hidtidige retningslinjer. Det var stjerneklart for ministeren, at det kunne ende med afslag i nogle af sagerne.

Han sagde afvæbnende til ministeren, at hvis hun heller ikke kunne finde ud af det og komme dybere, end de kunne, ville det være sådan, at de ville være kommet til at træffe nogle afgørelser, hvor de stillede for mange betingelser. Det var derfor absolut nødvendigt, at sagerne blev noteret, så de kunne fremfindes igen og i givet fald genoptages umiddelbart efter ministermødet.

Efter de havde vendt alle vinkler, var udkommet af møde to, at ministeren sagde, at det rigtige måtte være, at de afgjorde sagerne på det foreliggende grundlag, fordi de ikke vidste, hvordan den endelige retstilling på området ville blive.

Claes Nilas brugte ikke udtrykkene ”det vil være i strid med konventionen”, ”det ville være retsstridigt” eller tilsvarende. Han opfattede dog, at det var stjerneklart for alle, at hvis afklaringen af den retsikkerhed, som ministeren så, ikke faldt ud, som ministeren forventede, ville der blive truffet nogle afgørelser, hvor der blev stillet for mange betingelser efter konventionsfortolkningen, og som derfor var forkerte afgørelser, der skulle kunne genoptages. Han sagde, at der ville blive nogle forkerte afgørelser.

Forespurgt om han tror, at ministeren forstod, at det ville være i strid med konventionerne, har han forklaret, at det var stjerneklart for dem alle, hvad materien var i denne sag.

Han bedømte ikke sagen så alvorligt, at han overvejede at skrive til ministeren, give ministeren en mere kontant advarsel eller eventuelt orientere Statsministeriets departementschef om situationen. Sagen var stadig verserende, og ministeren havde besluttet nogle sagsskridt, som ikke var deres indstilling, men som man ikke kunne sige var usaglige. Ministeren ønskede at oplyse sagen til bunds. Underlægningsmusikken var hele tiden, at ministeren ønskede at overholde konventioner og fortolke dem på den korrekte måde, men hun var usikker på fortolkningen. Man har pligt

til at gå videre, hvis man modtager en klart ulovlig ordre. Det var der ikke tale om her. De fik ikke nogen klart ulovlig ordre.

Han mener, at de på et af møderne havde oppe at vende, om de skulle orientere Folketinget, men at ministeren sagde, at det skulle de ikke, da sagen var verserende. Det kan være, han har en erindringsforskydning fra både august-forløbet og det senere forløb. Han nævner det med meget stort forbehold. Han syntes selv, at Folketinget skulle orienteres, når de var færdige med sagsbehandlingen.

Usikkerheden for ministeren bestod i, at hun kunne se, at de stillede nogle flere betingelser i de andre nordiske lande. Hun ville vide, hvad ræsonnementet var bag, at der tilsyneladende blev stillet flere betingelser om sprog, karens og kriminalitet osv.

Forespurgt om de på møde to gjorde noget for at genoptage drøftelserne med ministeren og overbevise hende om, at det var deres fortolkning af konventionerne, der var rigtig, og at det ikke havde den store betydning, at de måske gjorde noget andet i Norge, har Claes Nilas forklaret, at de på møde to vendte tilbage til, at indstillingen fra deres side var, at de ikke syntes, at de kunne komme det dybere. De læste ikke konventionens ordlyd for ministeren eller forklarede, at det stod ret klart, hvad man kunne, og at de var overbevist om, at man efter konventionen ikke kunne nægte indfødsret til en person, der er sigtet for en færdselsforseelse, men de havde oppe at vende, hvad deres indstilling i sagen var.

Det var ikke oppe at vende, hvad det var for nogle sager, der afventede afgørelse – om det var sager, der vedrørte vandel, selvforsørgelse, sprog eller indfødsretsprøve.

Kommissionen lægger i relation til Claes Nilas ovennævnte forklaring om indholdet af drøftelserne med Birthe Rønn Hornbech til grund.

Det lægges herefter til grund, at Claes Nilas forstod baggrunden for Birthe Rønn Hornbechs beslutning om at fortsætte undersøgelsen således, at hun ønskede at afklare, hvorfor der i nogle andre nordiske lande blev stillet flere betingelser end dem, der fremgik af 1961-konventionens ordlyd. Hun nævnte ikke konkrete fortolkningsproblemer, og Claes Nilas har heller ikke for kommissionen redegjort for, hvori relevante fortolkningsproblemer skulle kunne bestå.

Baseret på oplysningerne i notatet af 19. januar 2009 var det eneste nordiske land omfattet af konventionen, som stillede flere betingelser end dem, der fremgik af konventionen, Norge. Om dette land var det i mavebæltet anført, at man selv ville undersøge, om konventionens forpligtelser kunne anses for fuldt ud implementerede.

Det er kommissionens opfattelse, at det må have stået Claes Nilas klart, at dette var et meget spinkelt grundlag for at fastslå, at der skulle eksistere en usikkerhed om fortolkningen af 1961-konventionens artikel 1. Dels er bestemmelsen meget klart formuleret, dels var redegørelserne for retsgrundlaget og indstillingerne i mavebæltterne fra august 2008 og januar 2009 meget klare og uden forbehold.

Det lægges endvidere til grund, at det ikke blev drøftet, om den usikkerhed, som ministeren gav udtryk for, konkret havde nogen betydning for de sager, der afventede behandling. Eksempelvis ikke om usikkerheden alene angik sager, hvor vandelskravet ikke var opfyldt, eller om den også angik de fire ansøgere omfattet af 1961-konventionen, der ifølge notatet af 19. januar 2009 ikke opfyldte kravene om indfødsretsprøve, gæld og selvforsørgelse.

Kommissionen kan ikke afvise, at Claes Nilas desuagtet mente, man kunne stille sagerne i bero eller give afslag med en samtidig notering af sagerne, så de kunne genoptages, fordi det var sagligt, når formålet var at undersøge sagen yderligere, og fordi der i forvejen var lange sagsbehandlingstider, som betød, at virkningen for ansøgerne var beskeden.

Det er dog kommissionens opfattelse, at han burde have indset, at der kunne være juridiske betænkeligheder ved en sådan behandling, når grundlaget for ministerens tvivl var så spinkelt, som han må have indset, at det var.

Det er – baseret på Claes Nilas' egen forklaring om forløbet og om sin forståelse af situationen – kommissionens vurdering, at han med større styrke skulle have gjort det klart for Birthe Rønn Hornbech, at der efter embedsmændenes opfattelse ikke var en rimelig juridisk tvivl om fortolkningen af 1961-konventionen, som kunne begrunde, at ansøgere omfattet af konventionen ikke blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de opfyldte de betingelser, der var nævnt i konventionen.

Han burde endvidere have forstået, at der forelå en situation, der fordrede, at han klart advarede Birthe Rønn Hornbech om, at følgen af hendes beslutning var, at der ville blive truffet afgørelser i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser i forhold til statsløse født i Danmark.

Claes Nilas' forklaring må forstås således, at han ikke mente, at Birthe Rønn Hornbech havde pligt til at orientere Folketinget om sagen, da sagen fortsat var verserende. Han gav heller ikke over for hende udtryk for, at hun havde en sådan pligt.

Det er kommissionens opfattelse, at Claes Nilas burde have forstået, at Integrationsministeriet (Indfødsretskontoret), der i forbindelse med optagelse af ansøgere på lovforslag fungerede som sekretariat for Folketingets Indfødsretsudvalg, ikke uden at orientere Folketinget kunne behandle ansøgere omfattet af 1961-konventionen i strid med det, der var tilkendegivet over for Folketinget i forarbejderne til 2004-loven. Og at dette også var tilfældet, selv om ministeren var usikker på fortolkningen af 1961-konventionen og ønskede det undersøgt nærmere. Han burde derfor have rådgivet Birthe Rønn Hornbech om, at Folketinget skulle inddrages i sagen.

Drøftelsen på mødet foregik uden mavebælte med indstillinger, og der blev ikke efterfølgende udarbejdet et referat af mødet eller andet skriftligt materiale, der kunne dokumentere ministerens beslutning og grundlaget for denne.

Det er kommissionens opfattelse, at Claes Nilas burde have forstået, at der forelå en situation, som fordrede, at han sikrede sig, at der blev tilvejebragt et grundlag for at fastslå, at embedsmændene mundtligt havde rådgivet Birthe Rønn Hornbech, herunder at de havde fastholdt, at de ikke mente, der var behov for yderligere undersøgelser, og at de havde vejledt om, at hvis der ikke kom noget ud af Birthe Rønn Hornbechs undersøgelse, ville der blive truffet forkerte afgørelser. Et sådan grundlag kunne f.eks. foreligge i form af et skriftligt referat af mødet. Et referat kunne dels sikre, at Birthe Rønn Hornbech faktisk var bekendt med, hvordan tingene forholdt sig, dels sikre bevis for, hvilken rådgivning hun havde modtaget samt lægge pres på hende for at ændre beslutningen.

Det bemærkes, at kommissionen mod Birthe Rønn Hornbechs benægtelse ikke har kunnet lægge til grund i forhold til hende, at hun forud for tiltrædelsen af mavebælte af 20. februar 2009 modtog nogen supplerende mundtlig rådgivning om behandling af de konkrete ansøgninger.

Det giver isoleret set ikke anledning til bemærkninger, at Claes Nilas ikke kontaktede Statsministeriets departementschef om sagen eller tog andre skridt for at få ministeren til at ændre sin beslutning. Pligt hertil må antages først at foreligge, hvis en minister fastholder en (klart) ulovlig beslutning på trods af en klar advarsel. Da Claes Nilas ikke havde givet en sådan klar advarsel, fik Birthe Rønn Hornbech ikke lejlighed til at vurdere, om hun på trods heraf ville fastholde sin beslutning. Endvidere kan det som nævnt i afsnit 10.16.2 ikke fastslås, at ministerens beslutning var klart ulovlig.

Sammenfattende er det kommissionens opfattelse, at Claes Nilas ikke på mødet med Birthe Rønn Hornbech levede op til sin forpligtelse til at rådgive hende om sagens juridiske aspekter, idet han med større styrke skulle have gjort det klart for

hende, at der efter embedsmændenes opfattelse ikke var en rimelig juridisk tvivl om fortolkningen af 1961-konventionens artikel 1 set i forhold til de verserende sager vedrørende personer omfattet af konventionen.

Han burde endvidere have forstået, at der forelå en situation, der fordrede, at han klart advarede Birthe Rønn Hornbech om, at følgen af hendes beslutning var, at der ville blive truffet afgørelser i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser i forhold til statsløse født i Danmark, og at hun skulle inddrage Folketinget.

Han burde endelig have forstået, at der forelå en situation, der fordrede, at han sikrede sig dokumentation for den rådgivning, som han mundtligt havde givet Birthe Rønn Hornbech.

Kommissionen bemærker, at det ikke ville ændre kommissionens opfattelse af, at Claes Nilas som anført havde pligt til at rådgive og advare ministeren, hvis Kim Lunding – som Claes Nilas har forklaret – havde været til stede på mødet uden selv at bidrage til ovennævnte rådgivning. Kommissionen har herved lagt vægt på den indsigt i sagen, som Claes Nilas må eller burde have haft på dette tidspunkt.

10.16.3.5 Mavebælter af 16., 19. og 20. februar 2009

Den 16. februar 2009 blev der lagt et mavebælte til Birthe Rønn Hornbech. Mavebælte var tiltrådt af souschef Kirsas Reinholt, Dorit Hørlyck og Kim Lunding.

De centrale elementer i mavebæltet var dels en indstilling om, at ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne indtil videre skulle behandles efter de gældende retningslinjer, hvilket ville betyde, at der i nogle tilfælde ville blive meddelt afslag på indfødsret, dels en oplysning om, at Indfødsretskontoret var klar over, at dette kunne være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Claes Nilas har forklaret, at mavebæltet var kontorets initiativ. Han syntes, at det var uklart og for omfattende, og at det skulle reflektere de to beslutninger, ministeren havde truffet.

Kommissionen har lagt til grund, at Claes Nilas foranledigede mavebæltet ændret bl.a. således, at afsnittet om, at det kunne være i strid med konventionerne at følge indstillingen, udgik.

Indfødsretskontoret udarbejdede herefter et nyt mavebælte af 19. februar 2009, hvor det kom til at fremgå, at Indfødsretskontoret var klar over, at der i forhold til ansøgere, der blev meddelt afslag, kunne være et juridisk problem.

Efter at Claes Nilas havde bekræftet, at også denne formulering var ”for meget”, foranledigede Christian Lützen mavebæltet ændret, således at afsnittet om et juridisk problem udgik. Endvidere blev oplysningerne om, at sagerne var af hastende karakter, og at Indfødsretskontoret ville sørge for at notere journalnumrene på sagerne, således at kontoret af egen drift kunne genoptage sagerne, fjernet.

Indfødsretskontoret udarbejdede herefter mavebælte af 20. februar 2009, der gentog indstillingen om, at ansøgningerne indtil videre skulle behandles som hidtil efter de gældende retningslinjer. Mavebæltet indeholdt ikke længere oplysning om, at dette efter Indfødsretskontorets opfattelse kunne være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen eller børnekonventionen, eller at det kunne udgøre et juridisk problem.

Dette mavebælte lagde Claes Nilas den 23. februar 2009 videre til Birthe Rønn Hornbech, der samme dag tiltrådte mavebæltet.

Mavebælterne af 16. og 19. februar 2009 var udarbejdet af de ledende embedsmænd, der havde den største faglige indsigt i indfødsretsområdet, og oplysningerne om, at det kunne være i strid med konventionerne/et juridisk problem at tiltræde indstillingen, kunne efter kommissionens opfattelse kun opfattes som en advarsel om konventionsbrud.

Hvis Claes Nilas ikke allerede var klar over, at det var i strid med Danmarks forpligtelser efter konventionerne fortsat ikke at optage ansøgere omfattet af konventionerne, medmindre de opfyldte de almindelige betingelser, må han ved modtagelsen af disse mavebælter være blevet klar over, at Dorit Hørlyck og Kim Lunding mente, at det var tilfældet.

Han må eller burde derfor i hvert fald på dette tidspunkt have forstået, at der forelå en situation, hvor embedsmændene havde pligt til klart at advare Birthe Rønn Hornbech om, at det ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen at tiltræde indstillingen (eller fastholde den beslutning, som hun allerede havde truffet).

Claes Nilas' forklaring om, at han foranledigede advarslen fjernet fra mavebæltet, fordi mavebæltet havde fået for stort et omfang, er ikke overbevisende og er, hvis den er rigtig, udtryk for en alvorlig fejlurdering.

Claes Nilas havde som departementschef pligt til at sikre, at Birthe Rønn Hornbech blev rådgivet – herunder advaret – korrekt og fyldestgørende. Han havde selv som anført i forrige afsnit været mindre klar i sin rådgivning af ministeren, og han havde

ikke sikret skriftlig dokumentation for rådgivningen. Det forelagte mavebælte kunne som anført i afsnit 10.16.4.7 kritiseres for at indstille konventionsbrud uden at orientere Folketinget, men den indbyggede advarsel kunne rette op på Claes Nilas' mangelfulde rådgivning på mødet og lægge det pres på Birthe Rønn Hornbech, at der var skriftlig dokumentation for, at hun havde kendskab til Indfødsretskontorets opfattelse af den juridiske konsekvens af, at hun ønskede at undersøge sagen yderligere.

Claes Nilas burde endvidere som anført i forrige afsnit have rådgivet Birthe Rønn Hornbech om, at Folketinget skulle inddrages i sagen.

Det er således kommissionens vurdering, at Claes Nilas handlede i strid med sin forpligtelse til at rådgive og advare Birthe Rønn Hornbech, da han foranledigede advarslen fjernet fra mavebæltet.

10.16.3.6 Forløbet fra den 20. februar 2009 indtil sagen igen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 12. november 2009

Claes Nilas var ikke involveret i behandlingen af de 22 sager, hvor personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i perioden modtog afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, men han var klar over, at det var en følge af ministerens beslutning, at der kunne blive givet sådanne afslag.

Claes Nilas var ikke involveret i forelæggelsen af sag 62 og sag 80 for Folketingets Indfødsretsudvalg, hvor Integrationsministeriet gav udvalget mangelfulde informationer ved ikke at omtale, at ansøgerne var omfattet af 1961-konventionen, hvilket betød, at udvalget traf afgørelse på et ufuldstændigt juridisk grundlag.

Hverken disse sager eller det nordiske ministermøde i 2009, hvor han ikke deltog i drøftelserne om 1961-konventionen, giver isoleret set anledning til bemærkninger i forhold til Claes Nilas.

Claes Nilas var ikke involveret i og blev heller ikke orienteret om Dorit Hørlycks og Kim Lundings beslutning om at vente med at forelægge sagen for Birthe Rønn Hornbech, indtil den i oktober 2009 havde været drøftet på endnu et nordisk embedsmandsmøde om indfødsret.

Det kan efter kommissionens opfattelse ikke bebrejdes Claes Nilas, at han ikke selv tog initiativ til, at sagen blev forelagt umiddelbart efter mødet i juni 2009. Han måtte kunne gå ud fra, at Dorit Hørlyck og Kim Lunding forelagde sagen igen, så snart det – med respekt af ministerens beslutning – var muligt.

10.16.3.7 Mavebælte af 12. november 2009

Claes Nilas blev næste gang orienteret om sagen ved mavebælte af 12. november 2009. Dette mavebælte indeholdt en indstilling, der efter Dorit Hørlycks og Kim Lundings opfattelse var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, nemlig at man fortsat skulle håndhæve det almindelige vandelskrav over for ansøgere omfattet af konventionerne. Det fremgik af mavebæltet, at ministeriet dermed ”ikke ganske opfylder konventionen”.

Claes Nilas lagde mavebæltet videre efter at have skrevet:

”Hold da op – lidt rystende – vigtigt at få ryddet op.”

Claes Nilas har forklaret, at han vidste, at Birthe Rønn Hornbechs holdning var, at Danmark skulle opfylde 1961-konventionen. Hans påtegning reflekterede, at mavebæltet ikke var rigtigt, og at han gerne ville markere over for ministeren, at de skulle opfylde konventionen fuldt ud. Han var ikke enig i indstillingen, og han forventede, at de skulle have et møde om sagen.

Kommissionen har vurderet, at Claes Nilas burde have standset mavebæltet, hvis han ikke var enig i indstillingen, eller i hvert fald klart have tilkendegivet dette. Claes Nilas’ ovennævnte påtegning kan efter kommissionens opfattelse vanskeligt i sig selv forstås på den måde, at han tog afstand fra indstillingen i mavebæltet.

Det har derfor efter kommissionens opfattelse været i strid med Claes Nilas’ pligt til at rådgive og advare Birthe Rønn Hornbech, at han lagde mavebælte af 12. november 2009 videre som sket, idet ministeren måtte få det indtryk, at han var enig i indstillingen.

10.16.3.8 Perioden efter den 12. november 2009

Det er kommissionens opfattelse, at forløbet efter afleveringen af mavebæltet af 12. november 2009 ikke giver anledning til bemærkninger i forhold til Claes Nilas. Da Birthe Rønn Hornbech havde besluttet ikke at følge indstillingen i mavebælte af 12. november 2009 om at håndhæve vandelskravet, men i stedet besluttede, at konventionerne skulle følges fuldt ud, bidrog Claes Nilas bl.a. til, at sagen ikke blev forsinket af yderligere undersøgelser af retsstillingen og til, at Folketinget fik en generel orientering om sagen.

De forhold, der i den følgende periode generelt kan give anledning til bemærkninger, herunder den manglende vejledning af ansøgere omfattet af 1961-konventionen og den fortsatte håndhævelse af krav, som efter en nærmere vurdering viste sig at være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen eller børnekon-

ventionen, er ikke forhold, som Claes Nilas var involveret i og efter kommissionens opfattelse heller ikke forhold, som han som departementschef kan ifalde ansvar for ikke at have afværget.

10.16.3.9 Samlet vurdering af, om der er grundlag for, at det offentlige søger Claes Nilas draget til ansvar

Claes Nilas har efter kommissionens opfattelse på visse punkter ikke opfyldt sin pligt til som departementschef at rådgive Birthe Rønn Hornbech. Det er navnlig hans rådgivning i februar 2009 i relation til beslutningen om at fortsætte med at stille de almindelige betingelser til ansøgere omfattet af konventionerne, der giver anledning til kritik.

Da Birthe Rønn Hornbech ikke fulgte indstillingerne i mavebælte af 23. januar 2009 om behandlingen af statsløse født i Danmark, men i stedet besluttede, at hun selv ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer, og da denne beslutning viste sig at kunne få betydning for behandlingen af verserende ansøgninger om indfødsret, skulle Claes Nilas med større styrke have gjort det klart for Birthe Rønn Hornbech, at der efter embedsmændenes opfattelse ikke var en rimelig juridisk tvivl om fortolkningen af 1961-konventionens artikel 1 set i forhold til de verserende sager vedrørende personer omfattet af konventionen.

Han burde endvidere have forstået, at der forelå en situation, der fordrede, at han klart advarede Birthe Rønn Hornbech om, at følgen af hendes beslutning var, at der ville blive truffet afgørelser i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser i forhold til statsløse født i Danmark, og at hun skulle inddrage Folketinget.

Han burde endelig have forstået, at der forelå en situation, der fordrede, at han sikrede sig et grundlag for at fastslå, hvilken rådgivning Birthe Rønn Hornbech havde modtaget, eksempelvis i form af et mødereferat.

Da han efterfølgende fik forelagt to mavebælter til Birthe Rønn Hornbech, der bl.a. indeholdt advarsler om, at hendes beslutning betød, at der kunne blive handlet i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, foranledigede han disse advarsler fjernet.

Denne handling var med den forståelse af situationen, han i hvert fald på dette tidspunkt må eller burde have fået, en alvorlig forseelse og klart i strid med en departementschefs pligt til at advare og lægge pres på en minister, der er på vej til at handle i strid med retsregler. En sådan pligt gælder, hvis en minister svæver i en vildfarelse om retsgrundlaget, men den gælder også, selv om ministeren måtte have forstået retsstridigheden.

Beslutningen i februar 2009 betød forventeligt, at der ville gå yderligere mindst fire måneder, før ansøgere omfattet af konventionerne ville blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse. Dette skal ses i sammenhæng med, at nogle af sagerne allerede havde afventet siden september 2008, og at der var en række ansøgere, hvis sager tidligere var afgjort i strid med konventionerne, som skulle genoptages. I praksis betød beslutningen i kombination med senere indtrufne omstændigheder en forsinkelse på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse på yderligere ca. et år. Beslutningen havde således betydning for en række enkeltpersoners mulighed for at få dansk indfødsret.

Beslutningen havde endvidere den betydning, at Folketinget i endnu en periode blev afskåret fra at tage stilling til ansøgninger fra ansøgere, der opfyldte betingelserne i konventionerne, men ikke de almindelige betingelser, idet disse ansøgere fik afslag af Integrationsministeriet.

Beslutningen havde endelig den betydning, at Danmark i endnu en periode handlede i strid med sine folkeretlige forpligtelser, uden at Folketinget var orienteret herom.

I formildende retning kan kommissionen henvise til, at Kim Lunding kunne have rådgivet Claes Nilas bedre, bl.a. ved klarere at have givet udtryk for sin opfattelse af, at der ikke var nogen tvivl om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Der er efter kommissionens opfattelse ud fra en samlet vurdering dog tale om forseelser af en grovhed, der giver grundlag for, at det offentlige søger Claes Nilas draget til ansvar.

Kommissionen har som følge af manglen på klare regler om forældelse af disciplinært ansvar, herunder af om en mulig forældelse er blevet afbrudt som følge af, at kommissionen har undersøgt bl.a. Claes Nilas' forhold, ikke i ovennævnte vurdering inddraget betydningen af den tid, der er gået siden de begåede forhold. Det må i stedet være op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal ske disciplinærforfølgning, at inddrage dette forhold.

10.16.4 Afdelingschef Kim Lunding

Dette afsnit indeholder en kronologisk redegørelse for de forhold, som giver anledning til bemærkninger vedrørende afdelingschef Kim Lunding. Afsnittet skal læses i sammenhæng med de tidligere afsnit i kapitel 10, hvor de enkelte problemstillinger er behandlet, navnlig afsnit 10.8-10.13.

I afsnit 10.16.4.11 foretages en samlet bedømmelse af, om der efter kommissionens opfattelse foreligger grundlag for, at det offentlige søger Kim Lunding draget til ansvar.

Redegørelsen bygger på det forløb, som kommissionen har kunnet lægge til grund i forhold til Kim Lunding.

Kim Lundings bisidder har afgivet udtalelser. Disse udtalelser er medtaget som bilag 11 og 12 senere i dette bind.

Det lægges i overensstemmelse med Kim Lundings forklaring til grund, at han refererede til departementschef Claes Nilas, ikke direkte til integrationsminister Birthe Rønn Hornbech. Skriftlige forelæggelser for ministeren skulle derfor gå via Claes Nilas. Når kommissionen i det følgende vurderer, om Kim Lunding har opfyldt sin forpligtelse til at rådgive Birthe Rønn Hornbech, er det forudsat, at dette skulle ske via Claes Nilas. I det omfang, at det er lagt til grund, at Kim Lunding har deltaget i møder med Birthe Rønn Hornbech, lægger kommissionen efter de afgivne forklaringer fra Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech til grund, at han på disse møder har kunnet rådgive Birthe Rønn Hornbech direkte.

10.16.4.1 Forløbet før mavebælte af 8. april 2008

I afsnit 10.6 har kommissionen vurderet, om forløbet fra 1999-2007 giver grundlag for, at det offentlige søger embedsmænd draget til ansvar. Som det fremgår, har der ikke i denne periode været forhold, som har givet anledning til bemærkninger i forhold til Kim Lunding.

Det er kommissionens opfattelse, at heller ikke forløbet fra den 1. januar 2008 indtil Indfødsretskontoret orienterede ham om sagen ved mavebælte af 8. april 2008 giver anledning til bemærkninger.

10.16.4.2 Perioden fra mavebælte af 8. april 2008 til udarbejdelsen af mavebælte af 4. august 2008 til Birthe Rønn Hornbech

Kommissionen har lagt til grund, at Kim Lunding ved modtagelsen af Indfødsretskontorets mavebælte af 8. april 2008 blev bekendt med, at ansøgninger om naturalisation fra personer omfattet af 1961-konventionen i praksis ikke blev behandlet i overensstemmelse med konventionen.

Kommissionen har endvidere lagt til grund, at han forstod det således, at ministeriet havde glemt nogle ansøgere og fejlbehandlet dem, og at det var hans opfattelse, at man nu måtte rette ind. Han har omtalt retsstillingen som ”lige ud ad landevejen” og som en ”betal ved kasse 1-situation”. Kim Lunding var således ikke i tvivl om, at

Danmark var forpligtet til at give indfødsret til ansøgere, der opfyldte de betingelser om alder, ophold og vandel, der kunne stilles efter ordlyden af 1961-konventionens artikel 1.

Han vurderede endvidere, at sagen med de begåede fejl var for stor til, at den kunne håndteres på afdelingsniveau. Birthe Rønn Hornbech skulle ikke blot orienteres om sagen, men hun skulle godkende deres indstillinger om, hvordan sagerne fremover skulle behandles.

Efter at sagen var blevet drøftet mellem souschef Nanna Fischer, Dorit Hørlyck og Kim Lunding, blev der i juli 2008 indhentet statistiske oplysninger om antallet af statsløse i Danmark, og sagen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 4. august 2008.

Det er kommissionens vurdering, at Kim Lunding havde pligt til at medvirke til, at den konventionsstridige adfærd blev bragt til ophør så hurtigt som muligt, eller at Folketinget blev orienteret. Han skulle således have sørget for, at der ikke gik næsten fire måneder fra orienteringen af ham, indtil Birthe Rønn Hornbech i august 2008 blev orienteret om sagen.

Der blev i perioden fra orienteringen af Kim Lunding og indtil orienteringen af Birthe Rønn Hornbech givet afslag til to ansøgere omfattet af 1961-konventionen. Det er kommissionens vurdering, at Kim Lunding endvidere skulle have sikret sig, at der var iværksat tiltag i forhold til tidligere modtagne sager, som allerede var under behandling i ministeriet, således at der ikke blev givet afslag til ansøgere, efter at embedsmænd i Integrationsministeriet var blevet klar over, at ministeriet ikke overholdt konventionen.

10.16.4.3 Mavebælte af 4. august 2008 og møde i september 2008

Kim Lunding deltog i udarbejdelsen af mavebæltet af 4. august 2008, hvor Birthe Rønn Hornbech blev orienteret om sagen. Mavebæltet redegjorde klart og efter kommissionens opfattelse også korrekt for Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen. Indstillingerne i mavebæltet giver heller ikke anledning til bemærkninger.

Kommissionen har lagt til grund, at der blev afholdt et møde om sagen, sandsynligvis den 3. september 2008, og at ministersekretær Christian Lützen, Kim Lunding, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech deltog i mødet.

Kim Lunding har forklaret, at han ikke erindrer at have deltaget i et sådan møde.

Resultatet af mødet blev, at Indfødsretskontoret skulle undersøge de andre nordiske landes praksis, før Birthe Rønn Hornbech ønskede at tage stilling til indstillingerne i mavebæltet. Spørgsmålet om behandling af konkrete sager og om orientering af Folketinget blev ikke drøftet særskilt.

Der blev ikke af Kim Lunding eller andre af de tilstedeværende embedsmænd givet udtryk for, at fortolkningen af 1961-konventionen ikke gav anledning til tvivl eller protesteret mod, at sagen skulle afvente den nordiske undersøgelse.

Kim Lunding var fra mavebæltet af 8. april 2008 klar over, at der var i hvert fald én sag med en ansøger omfattet af 1961-konventionen, der afventede Birthe Rønn Hornbechs beslutning. Han må endvidere have indset, at der kunne være flere verserende sager eller forkert afgjorte sager, der skulle genoptages.

Han skulle derfor som led i sin rådgivning om sagens juridiske aspekter have rejst spørgsmålet om, hvordan ministeriet skulle behandle denne/disse sager, indtil den nordiske undersøgelse var gennemført.

Hvis Kim Lunding havde den opfattelse, at det var et led i ministerens beslutning om at få de andre nordiske landes praksis undersøgt, at eventuelle sager ikke skulle behandles, før undersøgelsen var gennemført, er det kommissionens opfattelse, at han havde pligt til at sikre sig, at ministeren havde et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag for en sådan beslutning. Heri indgik efter kommissionens opfattelse, at han skulle have meddelt Birthe Rønn Hornbech, at der var verserende sager, som afventede ministerens beslutning, at der efter hans opfattelse ikke var tvivl om retsstillingen ("betal ved kasse 1"), og at man derfor i overensstemmelse med 1961-konventionen og forarbejderne til 2004-loven skulle optage ansøgere omfattet af konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse, mens undersøgelsen foregik, hvis man ville overholde konventionen.

En korrekt rådgivning indebar endvidere, at Folketinget skulle orienteres, hvis ministeren ikke ønskede at behandle sagerne i overensstemmelse med det, der fremgik af 1961-konventionen og forarbejderne til 2004-loven.

Ved at undlade at rejse spørgsmålet over for sine overordnede, har Kim Lunding ikke opfyldt sin forpligtelse til at rådgive disse.

10.16.4.4 Beslutning i september 2008 om at stille sager fra personer omfattet af 1961-konventionen i bero

Kommissionen har lagt til grund, at Dorit Hørlyck i september 2008 spurgte Kim Lunding, om de skulle behandle sagerne omfattet af 1961-konventionen, hvortil

han svarede, at det var klogt at vente med at behandle sagerne, indtil den nordiske undersøgelse var afsluttet.

Dorit Hørlyck besluttede herefter, at sagerne indtil videre skulle stilles i bero.

Problemstillingen blev ikke forelagt for Claes Nilas eller for Birthe Rønn Hornbech.

Det var således reelt Kim Lunding, der traf beslutningen om at stille sagerne i bero.

Han har forklaret, at beslutningen byggede på en forventning om, hvad ministeren ønskede. Ministeren havde besluttet, at hun ville have gennemført den nordiske undersøgelse først, og det gik han ikke i kamp med hende om.

Kommissionen har i afsnit 10.8.4 redegjort for sin vurdering af beslutningen om at stille sagerne i bero. Det fremgår heraf, at der efter kommissionens opfattelse ikke var rimelig juridisk tvivl om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1 set i forhold til de sager med personer omfattet af konventionen, som Integrationsministeriet havde afgjort eller som verserede i ministeriet. Betingelserne for at stille sagerne i bero var derfor efter kommissionens opfattelse ikke opfyldt.

Kim Lunding havde den samme forståelse af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen som kommissionen, og med sit kendskab til verserende sager havde han efter kommissionens opfattelse i hvert fald efter Dorit Hørlycks henvendelse pligt til at rejse spørgsmålet over for Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech og rådgive disse, jf. det anførte i forrige afsnit.

Kim Lunding har forklaret, at næste frist for lovforslag om indfødsrets meddelelse (lukkedag) var i januar 2009, og at det derfor ikke var kritisk at stille sagerne i bero.

Det kan lægges til grund, at han vidste, at i hvert fald én ansøger afventede Birthe Rønn Hornbechs beslutning, og at han ikke havde undersøgt, om der kunne være andre verserende eller (forkert) afgjorte sager. Som det fremgår af afsnit 10.8.4, var der i september 2008 syv verserende sager med ansøgere omfattet af 1961-konventionen, og i hvert fald fire af sagerne var klar til optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis ansøgerne kun skulle opfylde de betingelser, der kunne stilles efter konventionen.

Selv om Integrationsministeriets almindelige lukkedag for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse var overskredet, forekommer det som nævnt i afsnit 10.8.4 sandsynligt, at ministeriet kunne have behandlet i hvert fald disse fire sager således, at de blev optaget på det lovforslag, der blev fremsat den 30. oktober 2008.

Det fører derfor efter kommissionens opfattelse ikke til en ændret vurdering af beslutningen om at stille sagerne i bero, at den almindelige lukkedag var overskredet primo september 2008.

Det var en følge af Kim Lundings beslutning, at Danmark handlede i strid med sine forpligtelser efter 1961-konventionen i hvert fald for så vidt angår de sager, der var klar til at blive optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Hvis han var af den opfattelse, at det var Birthe Rønn Hornbechs beslutning, at sagerne skulle stilles i bero, har han som anført i forrige afsnit ikke opfyldt sin pligt til at rådgive ministeren, således at ministeren havde et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag for denne beslutning.

10.16.4.5 Mavebælte af 23. januar 2009

I perioden frem til udarbejdelsen af mavebælte af 23. januar 2009 var behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og også enkelte ansøgninger fra personer omfattet af børnekonventionen stillet i bero.

Indfødsretskontoret undersøgte, hvilke sager der tidligere var afgjort i strid med 1961-konventionen og børnekonventionen.

Endvidere blev der foretaget en undersøgelse af de andre nordiske landes praksis.

Dette forløb giver ikke anledning til bemærkninger i forhold til Kim Lunding ud over, at han skulle have sikret, at undersøgelserne blev gennemført hurtigere, jf. det anførte i afsnit 10.16.4.2. Sagen blev først lagt til Birthe Rønn Hornbech den 23. januar 2009, hvilket var meget tæt på den normale lukkedag for optagelse på det lovforslag, som blev fremsat i april 2009.

Kim Lunding deltog i udarbejdelsen af mavebælte af 23. januar 2009. Kommissionen har i det væsentlige tilsluttet sig den gennemgang af sagens faktiske omstændigheder og af retsstillingen, der fremgik af mavebæltet med bilag, og heller ikke mavebæltets indstillinger giver anledning til bemærkninger.

Det skriftlige materiale gav således et i det væsentlige korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag for ministeren til at træffe afgørelse i overensstemmelse med mavebæltets indstillinger.

10.16.4.6 Møde i februar 2009

Kommissionen har lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech ønskede at drøfte sagen på et møde, og at der blev holdt et sådan møde, hvor bl.a. Kim Lunding og Claes Nilas deltog. Mødet blev formentlig holdt den 4. februar 2009.

Kim Lunding har forklaret, at han ikke erindrer at have deltaget i et sådan møde.

Kommissionen har endvidere lagt til grund, at Claes Nilas og Kim Lunding på mødet redegjorde for indstillingerne i mavebæltet og baggrunden for disse. Birthe Rønn Hornbech besluttede, at hun ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer på et møde i juni 2009, så hun selv kunne finde ud af, hvad der var baggrunden for, at de nordiske lande fortolkede konventionerne således, at man kunne stille flere betingelser.

Kommissionen har lagt til grund, at hverken Kim Lunding eller Claes Nilas på mødet gav udtryk for, at fortolkningen af 1961-konventionen ikke gav anledning til tvivl eller protesterede mod den fortsatte undersøgelse.

Kim Lunding havde som afdelingschef pligt til at sikre, at Birthe Rønn Hornbech traf sin afgørelse om at fortsætte undersøgelsen på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag.

Denne pligt må som udgangspunkt anses for opfyldt ved indholdet af mavebælte af 23. januar 2009 med bilag sammenholdt med, at han og Claes Nilas efter sidstnævntes forklaring på mødet redegjorde for indstillingerne og baggrunden for disse.

Efter Claes Nilas' forklaring lægges det til grund, at man ikke nåede at drøfte behandlingen af konkrete sager på dette møde.

Claes Nilas har endvidere forklaret, at de konkrete sager blev drøftet med Birthe Rønn Hornbech på et møde, der blev afholdt kort tid efter, og at Kim Lunding deltog i dette møde.

Kommissionen har ikke kunnet lægge til grund, at Kim Lunding har deltaget i et møde med Birthe Rønn Hornbech, hvor spørgsmålet om behandlingen af verserende sager omfattet af 1961-konventionen er blevet drøftet.

10.16.4.7 Mavebælte af 16. februar 2009

Kommissionen har lagt til grund, at Kim Lunding i stedet blev involveret i spørgsmålet om de konkrete sager i forbindelse med, at Dorit Hørlyck kontaktede ham, efter at ministeren havde besluttet at drøfte sagen på ministermødet i juni 2009.

Kim Lunding deltog i udarbejdelsen af mavebæltet af 16. februar 2009 til Birthe Rønn Hornbech. Han godkendte indstillingen, men han nåede ikke at signere mavebæltet, før han tog på ferie.

De centrale elementer i mavebæltet var dels en indstilling om, at ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne indtil videre skulle behandles efter de gældende retningslinjer, hvilket ville betyde, at der i nogle tilfælde ville blive meddelt afslag på indfødsret, dels en oplysning om, at Indfødsretskontoret var klar over, at dette kunne være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Kim Lunding var bekendt med, at indstillingen indebar, at der i en periode ville blive truffet afgørelser i strid med Danmarks forpligtelser efter konventionerne.

Kim Lunding har om baggrunden for indstillingen forklaret, at Dorit Hørlyck var meget bekymret over, at sagerne kunne blive mere end 1½ år gamle. De talte om, at ministerens resolution om at vente til det nordiske møde førte til, at de ikke kunne vente med sagerne. De var enige om, at de måtte advare ministeren om, at dette var en beslutning, der indebar, at man handlede i strid med konventionen. Deres håb var, at den advarsel førte til, at man ændrede beslutningen, så de kunne komme tilbage til den løsning, de havde peget på hele tiden, ”betal ved kasse 1”. Hans vurdering er, at det var et skriftsprog, der ville blive forstået, og at man ville bremse ved det.

Dorit Hørlyck har om indstillingen forklaret, at Kim Lunding sagde, at han havde den opfattelse, at det var sådan, man ønskede, det skulle være.

Kommissionen har i afsnit 10.8.4 redegjort for sin vurdering af beslutningen i september 2008 om at stille sagerne i bero. Det fremgår heraf, at der efter kommissionens opfattelse ikke var rimelig juridisk tvivl om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1 set i forhold til de sager med personer omfattet af konventionen, som Integrationsministeriet havde afgjort eller som verserede i ministeriet. Betingelserne for at stille sagerne i bero var derfor efter kommissionens opfattelse ikke opfyldt. Det følger heraf, at der så meget desto mindre var grundlag for at give afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse til ansøgere, der opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter konventionerne.

En korrekt og fyldestgørende rådgivning af ministeren i den foreliggende situation ville have været, at Kim Lunding fastholdt og begrundede den fortolkning af 1961-konventionen, der fremgik af mavebæltet fra 23. januar 2009 med bilag, og at han fastholdt indstillingen om, at ansøgerne skulle optages på lovforslag om

indfødsrets meddelelse, selv om konventionen skulle drøftes på det nordiske ministermøde i juni 2009.

Kim Lunding har forklaret, at han håbede, at advarslen ville betyde, at ministeren ville ændre beslutningen om at drøfte sagen på det nordiske møde, så de kunne behandle sagerne som angivet på den måde, de hele tiden havde foreslået.

Det er kommissionens vurdering, at dette formål mere hensigtsmæssigt kunne være søgt nået ved at udforme mavebæltet som angivet ovenfor i stedet for ved at anbefale den modsatte løsning.

Hvis Kim Lunding som forklaret af Dorit Hørlyck havde den opfattelse, at Birthe Rønn Hornbech indtil videre ønskede sagerne afgjort efter de gældende retningslinjer, kunne rådgivning herom have bestået i også at nævne denne mulighed – ikke som en indstilling – og kombineret med en advarsel om, at det ville være i strid med konventionen. Endvidere skulle det fremgå, at Folketinget skulle inddrages, hvis ministeren fastholdt sit ønske.

Det er kommissionens opfattelse, at Kim Lunding ved at indstille, at ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne indtil videre skulle behandles efter de gældende retningslinjer, ikke har levet op til sin forpligtelse til at rådgive Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

Kim Lunding deltog ikke i udarbejdelsen af mavebælte af 19. og 20. februar 2009, hvor advarslen til ministeren først blev ændret og dernæst helt fjernet.

10.16.4.8 Forløbet fra den 20. februar 2009 indtil sagen ved mavebælte af 12. november 2009 igen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech

Kim Lunding blev den 2. marts 2009 af Dorit Hørlyck orienteret om, at Birthe Rønn Hornbech havde fastholdt beslutningen om at drøfte sagen med sine nordiske kollegaer.

Han fik ikke at vide, at Birthe Rønn Hornbech ikke modtog mavebæltet af 16. februar 2009 med den afsluttende advarsel om, at det kunne være i strid med konventionerne at tiltræde indstillingen i mavebæltet. Kommissionen har lagt til grund, at han først blev klar over dette i 2011.

Kim Lunding har bekræftet, at dette var et nederlag for strategien bag mavebæltet af 16. februar 2009. Han opfattede det som værende klart i strid med konventionen, men alarmklokkerne var gået forbi departementschefen, og hvis man skulle følge sporet fra Tamil-sagen, var det ham, der skulle forsøge at standse ministeren. Han

fortalte ikke departementschefen, at han opfattede det som klart ulovligt, men det fremgik af mavebæltet af 16. februar 2009, hvad konsekvensen var.

Kommissionen har lagt til grund, at der i forløbet indtil november 2009 af Kim Lunding ikke blev gjort yderligere for at få Birthe Rønn Hornbech til at ændre sin beslutning, eller for at få hende til at orientere Folketinget. Han drøftede heller ikke sagen mundtligt med Claes Nilas.

Kim Lunding var klar over, at der som følge af Birthe Rønn Hornbechs tiltrædelse af indstillingen i mavebæltet ville blive truffet afgørelser, der var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen.

Kim Lunding har forklaret, at han håbede, at advarslen i mavebælte af 16. februar 2009 ville betyde, at ministeren ville ændre beslutningen om at drøfte sagen på det nordiske møde, så de kunne behandle sagerne som angivet på den måde, de hele tiden havde foreslået.

Kim Lunding havde ikke orienteret Claes Nilas om, at det var formålet med mavebæltet, og da han blev klar over, at ministerens beslutning ikke blev ændret, kontaktede han heller ikke Claes Nilas for at gøre denne opmærksom på, at hensigten med mavebæltet havde været, at indstillingen ikke skulle tiltrædes.

Kim Lunding rådgav heller ikke Claes Nilas eller Birthe Rønn Hornbech om, at Folketinget skulle orienteres om sagen.

Det er kommissionens opfattelse, at Kim Lunding – på trods af advarslen i mavebæltet af 16. februar 2009 – herved ikke har opfyldt sin pligt til at advare Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech om konsekvensen af at tiltræde indstillingen i mavebæltet. Han har endvidere ikke opfyldt sin pligt til at ”presse på” for at få Claes Nilas til at forsøge at få beslutningen ændret eller til at sikre, at Folketinget blev orienteret.

Kim Lunding var ikke involveret i behandlingen af de 22 sager, hvor personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i perioden modtog afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, men han var klar over, at det var en følge af ministerens beslutning, at der ville blive givet sådanne afslag.

Kim Lunding var ikke involveret i forelæggelsen af sag 62 og sag 80 for Folketingets Indfødsretsudvalg, hvor Integrationsministeriet gav udvalget mangelfulde informationer ved ikke at omtale, at ansøgerne var omfattet af 1961-konventionen, hvilket betød, at udvalget traf afgørelse på et ufuldstændigt juridisk grundlag.

Birthe Rønn Hornbech deltog på grund af sygdom ikke i det nordiske ministermøde i juni 2009.

Dorit Hørlyck og Kim Lunding besluttede herefter, at sagen skulle drøftes på det næste embedsmandsmøde i oktober 2009, før den blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech igen.

Kim Lunding har om denne beslutning forklaret, at de ikke på mødet i juni 2009 havde fået svar på de spørgsmål, der var stillet. Deres frygt var, at hvis de ikke fik boret de spørgsmål ud, som ministeren havde stillet og fik foldet de nordiske landes praksis ud, kom bolden ned igen med en ikke-resolution.

Det er kommissionens opfattelse, at Kim Lunding havde pligt til at medvirke til, at den konventionsstridige adfærd blev bragt til ophør så hurtigt som muligt, eller til at Folketinget blev orienteret. Beslutningen om at afvente mødet i oktober 2009 indebar, at de siger, hvor der var givet afslag, ikke ville kunne genoptages og ansøgerne ikke optages på det lovforslag, der havde lukkedato i august 2009. Det kunne nu tidligst ske i januar 2010.

Uanset om det var en rigtig antagelse, at Birthe Rønn Hornbech ville have sagen undersøgt yderligere, hvis hun fik den forelagt på dette tidspunkt, er det kommissionens opfattelse, at Kim Lunding skulle have søgt sagen forelagt for Birthe Rønn Hornbech umiddelbart efter ministermødet i juni 2009 med en indstilling svarende til den, der fremgik af mavebæltet af 23. januar 2009.

10.16.4.9 Mavebælte af 12. november 2009

Birthe Rønn Hornbech blev næste gang orienteret om sagen ved mavebælte af 12. november 2009. Dette mavebælte indeholdt en indstilling, der efter Dorit Hørlycks og Kim Lundings opfattelse var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, nemlig at man fortsat skulle håndhæve det almindelige vandelskrav over for ansøgere omfattet af konventionerne. Det fremgik af mavebæltet, at ministeriet dermed ”ikke ganske opfylder konventionen”.

Kommissionen har lagt til grund, at indstillingen var begrundet i en forventning om, at Birthe Rønn Hornbech ønskede, at dette krav skulle stilles. Forventningen byggede på en slutning fra ministerens holdning i andre sammenhænge, hvor der blev behandlet spørgsmål om terror og statens sikkerhed.

Kim Lunding skrev på mavebæltet:

”her er vist en konvention, som tiden er løbet fra.”

En indstilling må normalt opfattes som embedsmændenes anbefaling, og embedsmænd må ikke anbefale, at der administreres i strid med gældende ret.

Som anført i afsnit 10.16.2 kan Danmark vælge ikke at give ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen indfødsret, selv om det vil være i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser.

Hvis en minister vælger ikke at optage ansøgere på lovforslag om indfødsrets meddelelse, som Danmark efter konventionerne har pligt til at give indfødsret, forudsætter det dog, at Folketinget inddrages. Da ministeren behandler ansøgninger om indfødsret som led i en lovgivningsproces i et tæt samspil med Folketingets Indfødsretsudvalg og i overensstemmelse med retningslinjer fastsat af Folketinget, er det efter kommissionens opfattelse væsentligt, at Folketinget informeres korrekt og fyldestgørende om denne behandling, herunder om den kan rejse problemer i forhold til overholdelse af internationale forpligtelser.

I mavebælte af 12. november 2009, som var udarbejdet efter drøftelser med Kim Lunding og godkendt af ham, var det forudsat, at Folketingets Indfødsretsudvalg skulle orienteres i overensstemmelse med de vedlagte udkast til breve til Folketingets Indfødsretsudvalg.

Kommissionen har i afsnit 10.11.9 vurderet, at disse udkast ikke tilstrækkelig klart informerede om, at Danmark ved den nævnte fremgangsmåde ville komme til at handle i strid med sine forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Der kan argumenteres for, at Kim Lunding i det hele skulle have undladt at indstille til Birthe Rønn Hornbech, at Danmark skulle bryde sine folkeretlige forpligtelser, når han vidste, at indstillingen var i strid med regeringens erklærede politik, og når hans forventning om, at det var ministerens ønske, kun var funderet i en slutning fra hendes holdning i andre sammenhænge. Han kunne have begrænset sig til at nævne det som en mulighed, ikke som en anbefaling (indstilling).

Han har under alle omstændigheder været forpligtet til i en sådan situation at rådgive ministeren om, at Folketinget skulle informeres korrekt og fyldestgørende om grundlaget for og betydningen af, at vandelskravet blev opretholdt. Det er kommis-

sionens vurdering, at Kim Lunding i hvert fald på dette punkt ikke levede op til sin rådgivningsforpligtelse.

10.16.4.10 Perioden efter den 12. november 2009

Kommissionen har lagt til grund, at det var en bevidst beslutning, at der ikke i 2010 af Indfødsretskontoret blev taget initiativ til at lægge vejledning om 1961-konventionen på Integrationsministeriets hjemmeside, og kommissionen har vurderet, at det var i strid med god forvaltningsskik, at Integrationsministeriet ikke vejledte, eksempelvis på ministeriets hjemmeside, om Danmarks forpligtelser efter konventionen.

Kommissionen har ikke kunnet lægge til grund, at Kim Lunding var involveret i beslutningen om ikke at vejlede på hjemmesiden.

Det er dog kommissionens vurdering, at Kim Lunding havde været involveret i sagen på en sådan måde, at han skulle have sikret sig, at der af Indfødsretskontoret blev taget initiativ til en sådan vejledning.

Kommissionen finder, at Kim Lunding som afdelingschef ikke kan ifalde ansvar for de øvrige forhold, der efter den 12. november 2009 kan give anledning til bemærkninger.

10.16.4.11 Samlet vurdering af, om der er grundlag for, at det offentlige søger Kim Lunding draget til ansvar

Kim Lunding har efter kommissionens opfattelse på visse punkter ikke opfyldt sin pligt som afdelingschef til at administrere i overensstemmelse med gældende retsregler samt sin pligt til at rådgive Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

Han skulle således have sørget for, at der ikke gik næsten fire måneder, fra han blev orienteret, indtil Birthe Rønn Hornbech i august 2008 blev orienteret om sagen, og han skulle have sikret sig, at der var iværksat tiltag i forhold til allerede modtagne sager, som var under behandling i ministeriet, således at der ikke blev givet afslag til ansøgere, efter at embedsmænd i Integrationsministeriet var blevet klar over, at ministeriet ikke overholdt konventionen.

Da Birthe Rønn Hornbech ikke fulgte indstillingerne i mavebælte af 4. august 2008 om behandlingen af statsløse født i Danmark, men i stedet besluttede, at ministeriet skulle afvente oplysninger om de nordiske landes praksis, skulle Kim Lunding have rejst spørgsmålet om, hvordan ministeriet skulle behandle allerede verserende sager, indtil den nordiske undersøgelse var gennemført. Han skulle have meddelt Birthe Rønn Hornbech, at der var verserende sager, der afventede ministerens beslutning, at der efter hans opfattelse ikke var tvivl om retsstillingen ("betal ved kasse 1"),

og at man derfor i overensstemmelse med 1961-konventionen og forarbejderne til 2004-loven skulle optage ansøgere omfattet af konventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse, mens undersøgelsen foregik, hvis man ville overholde konventionen. En korrekt rådgivning forudsatte endvidere oplysning om, at Folketinget skulle orienteres om problemstillingen, selv om ministeren ønskede at afvente den nordiske undersøgelse.

Det var i strid med pligten hertil, at han i stedet for at forelægge problemstillingen for sine overordnede besluttede, at sagerne skulle stilles i bero. Det var en følge af denne beslutning, at Danmark fortsat ikke levede op til sine forpligtelser efter 1961-konventionen.

Da Birthe Rønn Hornbech ikke fulgte indstillingerne i mavebælte af 23. januar 2009 om behandlingen af statsløse født i Danmark, men i stedet besluttede, at hun selv ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer, indstillede Kim Lunding i mavebælte af 16. februar 2009, at ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne indtil videre skulle behandles efter de gældende retningslinjer. Mavebæltet indeholdt en oplysning om, at Indfødsretskontoret var klar over, at dette kunne være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen. Kim Lunding har forklaret, at det var hans håb, at denne advarsel ville få ministeren til at ændre sin beslutning.

En korrekt og fyldestgørende rådgivning af ministeren i den foreliggende situation ville have været, at Kim Lunding fastholdt og begrundede den fortolkning af 1961-konventionen, der fremgik af mavebælte af 23. januar 2009 med bilag, og at han fastholdt indstillingen om, at ansøgerne skulle optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om konventionen skulle drøftes på det nordiske ministermøde i juni 2009.

Hvis Kim Lunding havde den opfattelse, at Birthe Rønn Hornbech indtil videre ønskede sagerne afgjort efter de gældende retningslinjer, kunne rådgivning herom have bestået i også at nævne denne mulighed – ikke som en indstilling – kombineret med en advarsel om, at det ville være i strid med konventionen. Endvidere skulle det fremgå, at Folketinget i givet fald skulle inddrages.

Det er kommissionens opfattelse, at Kim Lunding – på trods af advarslen i mavebæltet af 16. februar 2009 – ikke opfyldte sin pligt til at rådgive Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech korrekt og fyldestgørende om sagens juridiske spørgsmål.

Da han efterfølgende erfarede, at Birthe Rønn Hornbech havde fastholdt sin beslutning og tiltrådt indstillingen i mavebæltet, opfyldte han ikke sin pligt til at ”presse

på” i forhold til Claes Nilas for at få denne til forsøge at få beslutningen ændret eller til at sikre, at Folketinget blev inddraget i sagen.

Kim Lunding havde pligt til at medvirke til, at den konventionsstridige adfærd – med respekt af ministerens beslutning om at ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkollegaer – blev bragt til ophør så hurtigt som muligt, eller til at Folketinget blev inddraget. Kim Lunding skulle derfor have søgt sagen forelagt for Birthe Rønn Hornbech umiddelbart efter det nordiske ministermøde i juni 2009 med en indstilling svarende til den, der fremgik af mavebæltet af 23. januar 2009, i stedet for sammen med Dorit Hørlyck at beslutte at afvente et nordisk embedsmandsmøde i november 2009.

Ved mavebælte af 12. november 2009 indstillede Kim Lunding, at man fortsat skulle håndhæve det almindelige vandelskrav over for ansøgere omfattet af konventionerne, og at Folketinget skulle orienteres om sagen ved nogle vedlagte udkast til breve. Disse udkast informerede efter kommissionens opfattelse ikke tilstrækkelig klart om, at Danmark ved den nævnte fremgangsmåde ville komme til at handle i strid med sine forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen. Han har ikke levet op til sin forpligtelse til at rådgive ministeren om, at Folketinget skulle informeres korrekt og fyldestgørende om grundlaget for og betydningen af, at vandelskravet blev opretholdt.

Endelig har kommissionen vurderet, at Kim Lunding skulle have sikret sig, at der af Indfødsretskontoret i 2010 blev taget initiativ til at vejlede om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen på Integrationsministeriets hjemmeside.

Kim Lunding har således på en i flere henseender kritisabel måde siden april 2008 været involveret i det forløb, der betød, at nogle ansøgere omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i strid med Danmarks forpligtelser efter konventionerne først i februar 2010 blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

En konsekvens af forløbet har endvidere været, at Folketinget i den nævnte periode fortsat blev afskåret fra at tage stilling til ansøgninger fra ansøgere, der opfyldte betingelserne i konventionerne, men ikke de almindelige betingelser, idet disse ansøgere af Integrationsministeriet fik afslag.

I formildende retning kan kommissionen henvise til, at Kim Lunding udarbejdede en skriftlig advarsel til Birthe Rønn Hornbech om, at det kunne være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen at behandle ansøgninger efter de gældende retningslinjer, og at det ikke kan bebrejdes ham, at Birthe Rønn Hornbech aldrig modtog denne advarsel.

Der er efter kommissionens opfattelse efter en samlet vurdering dog tale om forseelser af en grovhed, der giver grundlag for, at det offentlige søger Kim Lunding draget til ansvar.

Kommissionen har som følge af manglen på klare regler om forældelse af disciplinært ansvar, herunder af om en mulig forældelse er blevet afbrudt som følge af, at kommissionen har undersøgt bl.a. Kim Lundings forhold, ikke i ovennævnte vurdering inddraget betydningen af den tid, der er gået siden de begåede forhold. Det må i stedet være op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal ske disciplinærfølgning, at inddrage dette forhold.

10.16.5 Souschef Nanna Fischer og souschef Kirsa Reinholt

Det var souschef i Indfødsretskontoret Nanna Fischer, der i februar 2008 opdagede, at Indfødsretskontoret i praksis ikke overholdt 1961-konventionen. Hun underrettede Dorit Hørlyck, og hun deltog i udarbejdelsen af mavebælte af 8. april 2008 til Kim Lunding og mavebælte af 4. august 2008 til Birthe Rønn Hornbech. Kort herefter fik hun andre arbejdsopgaver i Integrationsministeriet og forlod Indfødsretskontoret.

Kirsa Reinholt blev udnævnt til souschef i Indfødsretskontoret den 1. september 2008. Hun deltog i forløbet fra september 2008, hvor ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen blev stillet i bero, i forelæggelserne for Birthe Rønn Hornbech i januar og februar 2009 samt i udførelsen af beslutningerne om, at de nordiske landes praksis skulle undersøges, og at ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne indtil videre skulle behandles efter de almindelige retningslinjer. I 2012 fik hun andre arbejdsopgaver i Justitsministeriet og forlod Indfødsretskontoret.

Nanna Fischer og Kirsa Reinholt har deltaget i forløbet som underordnet for Dorit Hørlyck og udført opgaver efter hendes og andre overordnedes instruktion. Der er ikke grundlag for at kritisere den rådgivning, som de har givet om sagen til Dorit Hørlyck og Kim Lunding, der må anses for at have haft samme kendskab til sagens faktiske og juridiske omstændigheder, som de selv havde. På den baggrund og som følge af, at de 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 de ikke har begået nogen tjenesteforseelser.

10.16.6 Ministersekretær Christian Lützen

Christian Lützen var ministersekretær for Birthe Rønn Hornbech bl.a. i forbindelse med det forløb i februar 2009, hvor han efter instruks fra Claes Nilas fjernede en

advarsel til Birthe Rønn Hornbech fra det mavebælte, som Dorit Hørlyck og Kim Lunding havde udarbejdet.

Allerede fordi han 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 han ikke har begået nogen tjenesteforseelse.

10.16.7 Juridiske fuldmægtige

Afslagene til ansøgere omfattet af konventionerne blev med en enkelt undtagelse givet af juridiske fuldmægtige i Indfødsretskontoret.

Fra den 1. januar 2008 til den 12. september 2008, hvor sagsbehandlingen blev stillet i bero, blev der givet afslag til fem ansøgere omfattet af 1961-konventionen og fire ansøgere omfattet af børnekonvention. Alle disse ansøgere opfyldte de betingelser, der kunne stilles efter konventionerne.

Afslagene var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen og således i strid med embedsmændenes forpligtelse til at overholde gældende ret, herunder konventionsmæssige forpligtelser, således som dette er beskrevet i kapitel 3, afsnit 3.1.1.1.

Trine Priess Sørensen, Kirska Reinholt (som dengang endnu ikke var blevet sous-chef), Lene Nielsen, Birgitte Borker Alberg, Annemette Baldrup Ahn, Anna Sofie Silberbrandt og Katrin Thorsvig Hansen forberedte eller afgjorde sagerne, og kommissionen skal vurdere, om det offentlige efter kommissionens opfattelse bør søge dem draget til ansvar.

Bortset fra at Dorit Hørlyck den 18. januar 2008 besluttede at tage en ansøger af et lovforslag om indfødsrets meddelelse, var overordnede embedsmænd ikke involveret i den konkrete behandling af sagerne.

Kommissionen har lagt til grund, at ingen af de involverede embedsmænd forsætligt handlede i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen eller børnekonventionen, men at de enten slet ikke var bekendt med indholdet af Danmarks forpligtelser efter konventionerne, eller at de i den konkrete sagsbehandling ikke var opmærksomme på, at ansøgerne var omfattet af konventionerne.

De har således ikke opfyldt pligten til at sikre, at de konkrete afgørelser blev truffet på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag. De burde have undersøgt de relevante retsregler og have udvist en sådan omhu i sagsbehandlingen, at

Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen blev overholdt.

Afslagene er således udtryk for uagtsomme tjenesteforseelser.

Ved vurderingen af grovheden af tjenesteforseelserne finder kommissionen, at der i formildende retning skal tages hensyn til, at der ikke i Indfødsretskontoret var iværksat rutiner, der kunne identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

Fuldmægtigene fik præsenteret et arbejdsgrundlag i form af navnlig indfødsretsaftalerne og interne vejledninger, som de kan have haft en vis forventning om var dækkende for de juridiske problemstillinger, som de skulle forholde sig til.

Hertil kommer, at der i kontoret ikke var den fornødne opmærksomhed vedrørende Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionens artikel 1.

I skærpende retning må indgå, at tre af afslagene til ansøgere omfattet af 1961-konventionen er givet efter, at der på et teamledermøde den 26. februar 2008 blev orienteret om konventionen.

Det skal for så vidt angår afslagene til ansøgerne omfattet af børnekonventionen indgå, at afslagene var i overensstemmelse med den vejledning vedrørende behandlingen af disse sager, der fremgik af sagsbehandlermanualen, som var godkendt af kontorchef Dorit Hørlyck.

Det er efter en samlet bedømmelse kommissionens opfattelse, at ingen af forseelserne begået af de nævnte fuldmægtige er af en sådan grovhed, at et disciplinært ansvar bør søges gjort gældende.

I perioden fra den 12. september 2008 indtil den 23. februar 2009 blev der ikke givet afslag til ansøgere omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen.

Efter den 23. februar 2009 blev der givet afslag i 22 sager i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen.

Katrin Thorsvig Hansen, Christian Werring Clem, Ditte Novella, Lene Nielsen, Birgitte Borker Alberg, Trine Priess Sørensen og Morten Thorsted forberedte eller afgjorde disse sager, og kommissionen skal vurdere, om det offentlige efter kommissionens opfattelse bør søge dem draget til ansvar.

De har behandlet sagerne i overensstemmelse med den instruks, som de fik på kontormødet i Indfødsretskontoret den 25. februar 2009, hvorefter ansøgere omfattet af konventionerne skulle opfylde de almindelige betingelser, og hvorefter alle afslag skulle noteres på en liste, så sagerne eventuelt kunne genoptages. De var forud herfor blevet orienteret om, at dette spørgsmål var forelagt for Birthe Rønn Hornbech, og de må således have forventet, at instruksen var i overensstemmelse med en beslutning truffet af ministeren.

Ingen af de nævnte fuldmægtige protesterede mod instruksen eller nægtede at udføre den.

Kommissionen har ikke kunnet lægge til grund, at nogen af disse fuldmægtige forstod, at det ville være ulovligt at behandle sagerne i overensstemmelse med instruksen, og kommissionen finder, at fuldmægtigene har måttet kunne gå ud fra, at deres overordnede, som var inde i sagens detaljer, havde fundet, at instruksen var lovlig.

Tilsvarende gælder det tilfælde, hvor Naja Forman Jacobsen og Morten Thorsted den 26. oktober 2009 i strid med Integrationsministeriets vejledningsforpligtelse undlod at informere en borger om 1961-konventionen.

Da kommissionen som anført i afsnit 10.16.2 endvidere ikke kan fastslå, at det var klart ulovligt at følge instruksen, har det ikke været i strid med fuldmægtigens pligter at følge instruksen.

Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at Katrin Thorsvig Hansen, Christian Werring Clem, Ditte Novella, Lene Nielsen, Birgitte Borker Alberg, Trine Priess Sørensen, Morten Thorsted og Naja Forman Jacobsen ikke har begået nogen tjenesteforseelser ved at behandle sagerne i overensstemmelse med instruksen.

10.17 Underretning af Statsministeriet om, at Integrationsministeriet ikke i praksis overholdt Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen

Det følger af kommissoriet, at kommissionen skal ”undersøge og redegøre for, om nogen i Integrationsministeriet underrettede Statsministeriet om sagen”.

Kommissionen har i afsnit 10.1.3.3, 10.4.6.5, 10.4.7.2 og 10.4.7.3 anført, at det ikke kan lægges til grund, at der i 1991-2007 fra nogens side er givet instruks om eller fremsat ønske om, at embedsmænd skulle undlade at overholde 1961-konventionen og børnekonventionen.

I februar 2008 blev Integrationsministeriet opmærksom på, at ministeriet i en periode ikke havde behandlet ansøgere om indfødsret ved naturalisation fra statsløse født i Danmark i overensstemmelse med 1961-konventionen. Det må antages at være underretning af Statsministeriet om denne opdagelse og om det efterfølgende forløb, som kommissionen efter kommissoriet skal undersøge.

Kommissionen anmodede ved brev af 12. april 2012 Statsministeriet om kopi af eventuelt materiale, som kunne være relevant for kommissionens undersøgelse af bl.a., om nogen i Integrationsministeriet havde underrettet Statsministeriet om sagen.

Statsministeriet svarede den 3. maj 2012, at ”ministeriet ikke ses at have modtaget en sådan underretning.”

Kommissionen har ved sin gennemgang af sagsakter og mails ikke kunnet konstatere, at der har været skriftlig kontakt mellem Integrationsministeriet og Statsministeriet om sagen i perioden 2008-2010.

Efter at sagen i 2011 havde været omtalt i medierne, sendte Integrationsministeriet den 11. januar 2011 og den 21. februar 2011 presseberedskaber til Statsministeriet med talepinde og baggrundsoplysninger vedrørende sagen. Presseberedskaberne indeholdt oplysninger om, at statsløse personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen i perioden fra 1999 til januar 2010 fejlagtigt var blevet behandlet efter de almindelige retningslinjer for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Presseberedskabet af 11. januar 2011 indeholdt også oplysninger om, hvor mange ansøgere der efter Integrationsministeriets opgørelse havde fået afslag i strid med konventionerne, mens presseberedskabet af 21. februar 2011 indeholdt oplysninger om, at der ville blive iværksat en række tiltag, som skulle sikre, at der for fremtiden ville ske fuld efterlevelse af de to konventioner.

Statsminister Lars Løkke Rasmussen anmodede den 22. februar 2011 integrationsministeren om et notat om sagen med henblik på, at det kunne oversendes til Folketinget. Der blev herefter afholdt møder den 25. februar, 1., 4. og 6. marts 2011, og emnet for møderne var den redegørelse, Integrationsministeriet skulle udarbejde til statsministeren. Møderne blev holdt på foranledning af departementschef i Statsministeriet Christian Kettel Thomsen, der selv deltog i tre af møderne. I møderne deltog bl.a. departementschef i Justitsministeriet Michael Lunn og departementschef i Integrationsministeriet Claes Nilas.

Statsministeriet modtog i forbindelse med møderne to udaterede udkast til redegørelse, og ministeriet modtog endvidere et og to udkast til redegørelse pr. mail henholdsvis den 6. og 7. marts 2011.

Den endelige redegørelse, ”Redegørelse til statsministeren om Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark”, blev afleveret den 7. marts 2011.

Integrationsminister Birthe Rønn Hornbech havde den 23. februar 2011 sendt en mail til Lars Løkke Rasmussen, hvor hun skrev ”Her lidt om det ene og det andet”. Mailen var vedhæftet et dokument, hvor Birthe Rønn Hornbech i et afsnit omtalte sagen således:

”Når vi har været længe om at få genoprettet fejlen, skyldes det, at det var meget vanskeligt at få rede på, hvordan reglerne blev fortolket i andre lande.

I den periode gav vi forkerte afslag - da ombudsmanden jo har fortalt, at man ikke må berostille sager, (Tamilsagen) men noterede, at disse skulle kunne findes ved en evt. genoptagelse. Dette gjorde vi ved at notere sagerne i takt med, at de blev behandlet.”

Kommissionen har ikke i øvrigt kunnet konstatere, at der har været skriftlig kontakt mellem Integrationsministeriet og Statsministeriet om sagen.

Afdelingschef Kim Lunding, departementschef Claes Nilas, departementschef Karsten Dybvad, departementschef Christian Kettel Thomsen, integrationsminister Birthe Rønn Hornbech, statsminister Anders Fogh Rasmussen og statsminister Lars Løkke Rasmussen har forklaret om den kontakt, der har været mellem Integrationsministeriet og Statsministeriet om sagen.

Kim Lunding har forklaret, at han i forbindelse med udarbejdelsen af mavebæltet af 23. januar 2009 til Birthe Rønn Hornbech telefonisk havde en underhåndskontakt

til Statsministeriet. Formålet med kontakten var at høre, om der var noget hold i at tale om opsigelse af 1961-konvention. Det fik han bekræftet, at der ikke var. Han talte med den fuldmægtig, der var kontaktperson på området. Han fortalte ikke, at de handlede i strid med konventionen. Det var en meget kort samtale. Han husker det som ”kan vi være enige om, at der ikke er nogen mulighed for at opsiges en konvention på det her område”. Forespurgt om han gjorde vedkommende opmærksom på, at de var i strid med en konvention, har han forklaret, at det gjorde han slet ikke. Det var ikke rammen.

Departementsråd i Statsministeriets Indenrigsområde og ansvarlig for integrationsområdet, Sophus Garfiel, fuldmægtig Jesper Smidt Gori, ansvarlig sagsbehandler for integrationsområdet, og fuldmægtig Nicolai Winther, stedfortræder for Jesper Smidt Gori, har skriftligt afvist at have kendskab til en sådan henvendelse fra Kim Lunding.

Karsten Dybvad, Christian Kettel Thomsen, Anders Fogh Rasmussen og Lars Løkke Rasmussen har forklaret, at de ikke i januar 2009 hørte om sagen, og at de hverken dengang eller senere hørte om Kim Lundings henvendelse.

Kommissionen har ikke kunnet lægge til grund, at Kim Lunding har orienteret nogen i Statsministeriet om sagen på en måde, der har eller burde have fået disse til at forstå, at Integrationsministeriet måske havde behandlet ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen i strid med Danmarks forpligtelser efter disse konventioner.

Claes Nilas har forklaret, at han var opmærksom på, hvornår man sad med en så alvorlig sag, at man burde orientere Statsministeriet. Det syntes han ikke, han havde anledning til i september 2008 eller i februar 2009, fordi de ikke var færdige med sagen. Han kontaktede Karsten Dybvad i november 2009 angående en uenighed med Birthe Rønn Hornbech om, hvordan Folketinget skulle orienteres om sagen. Når han bad om en samtale med Karsten Dybvad, var det, fordi han havde behov for at få moralsk opbakning til, at han havde forstået det rigtigt. Det var overhovedet ikke en orientering oppe i det niveau, hvor man gik til Statsministeriets departementschef som sidste mulighed. Det var en samtale, som han havde behov for med en god kollega.

Karsten Dybvad har forklaret, at første gang, han hørte om sagen, var i efteråret 2009, da Claes Nilas kom over til ham i Statsministeriet. Han hørte herefter først om den igen, da der blev skrevet om den i avisen i 2011.

Kommissionen har lagt til grund, at Claes Nilas' henvendelse angik en uenighed mellem Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech om, hvordan Folketinget skulle orienteres om sagen. Han orienterede i den forbindelse Karsten Dybvad om, at sagen angik fortolkningen af 1961-konventionen, at sagen havde været undersøgt et års tid, at sagen havde været drøftet på et nordisk ministermøde, at der var enighed om, at ministeriet skulle justere sin praksis, at det ville betyde, at flere ville få statsborgerskab, og at ministeriet var klar til at ekspedere sagen. Kommissionen har ikke kunnet lægge til grund, at Karsten Dybvad også fik at vide, at ministeriets hidtidige praksis havde været ulovlig eller konventionsstridig.

Karsten Dybvad har forklaret, at han kort orienterede Lars Løkke Rasmussen om Claes Nilas' henvendelse.

Lars Løkke Rasmussen har forklaret, at han fuldstændig kan afvise, at han af departementschefen eller nogen anden i systemet modtog orientering om, at der skulle være substantielle sagsbehandlingsproblemer i relation til indfødsretslovgivning i Integrationsministeriet. Hvis man spørger, om det betyder, at han fuldstændig kan udelukke, at der er faldet en bemærkning om, at der var knas i en samarbejdsrelation mellem en minister og en departementschef, må han sige, at det har han ingen som helst erindring om, men det er ikke noget, han kan bekræfte.

Kommissionen har ikke kunnet fastslå, i hvilket omfang Karsten Dybvad orienterede Lars Løkke Rasmussen om Claes Nilas' henvendelse.

Christian Kettel Thomsen har forklaret, at Statsministeriets viden om sagen den 22. februar 2011, hvor Lars Løkke Rasmussen anmodede om en redegørelse om sagen, bestod af det, der var skrevet i pressen og lidt spredt orientering fra Integrationsministeriet til forberedelse af, hvad statsministeren kunne sige til pressemødet. Han deltog i møder i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen, og han orienterede før den 7. marts 2011 Lars Løkke Rasmussen om det billede, som ville komme frem i redegørelsen.

Birthe Rønn Hornbech har forklaret, at hun ikke blev orienteret om, at Claes Nilas drøftede sagen med Karsten Dybvad. Om mailen den 23. februar 2011 til Lars Løkke Rasmussen har hun forklaret, at hun tror, at det bare var "damage control", og at hun så sendte mailen videre til kontorchef Christian Lützen. Hun talte med Lars Løkke Rasmussen om sagen i februar 2011. Hun bad om arbejdsro og fortalte, at hun var ved at rydde op, og det skulle han støtte hende i. Han ville have, at hun skulle få det i orden, og hun ville gerne have arbejdsro. Der var ikke nogen uenighed om det.

Anders Fogh Rasmussen har forklaret, at han ikke fik nogen orientering om sagen. Det ville han have kunnet huske. Han blev ikke dengang eller efterfølgende, mens han var statsminister, orienteret om, at det i januar og februar 2009 blev besluttet at fortsætte med høring af de nordiske lande, og at man skulle begynde at ekspedere de sager, som lå i Integrationsministeriet, efter de gældende retningslinjer. Han hørte første gang om sagen, da den kom frem offentligt.

Lars Løkke Rasmussen, der blev udnævnt til statsminister den 5. april 2009, har forklarede, at han ikke dengang eller efterfølgende blev orienteret om, at det i januar og februar 2009 blev besluttet at fortsætte med høring af de nordiske lande, og at man skulle ekspedere de sager, som lå i Integrationsministeriet, efter de gældende retningslinjer. Han fik heller ikke andre typer af information, som kunne have relation til sagen, eller som han efterfølgende kunne se måtte have med dette at gøre. Den eneste gang, han direkte har talt med Birthe Rønn Hornbech om denne sag før den 7. marts 2011, var fredag den 25. februar 2011 på et af de efterhånden kendte Venstre-fredagsministerkaffemøder, hvor der blev spurgt ind til sagen. Birthe Rønn Hornbech gav udtryk for en frustration over, at hun sad midt i det her, fordi det efter hendes opfattelse ikke var en departementsopgave, da indfødsretslovgivning i virkeligheden tilvirkes i et samspil mellem Indfødsretskontoret og Folketingets Indfødsretsudvalg.

Sammenfattende kan kommissionen ikke fastslå, at nogen i Integrationsministeriet underrettede Statsministeriet om behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark i perioden fra opdagelsen i februar 2008 af, at Integrationsministeriet ikke overholdt 1961-konventionen, før tidligst i januar 2009.

Hvis Kim Lunding i januar 2009 havde en kort samtale med en medarbejder i Statsministeriet angående opsigelse af 1961-konventionen, kan det ikke lægges til grund, at denne samtale har haft et indhold, der har eller burde have fået medarbejderen i Statsministeriet til at forstå, at Integrationsministeriet måske havde behandlet ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen i strid med Danmarks forpligtelser efter disse konventioner.

Kommissionen har ikke kunnet fastslå, at der var kontakt om sagen mellem Integrationsministeriet og Statsministeriet i anledning af, at det i februar 2009 blev besluttet at fortsætte undersøgelsen af de nordiske landes praksis og samtidig behandle ansøgninger fra statsløse født i Danmark efter de gældende retningslinjer.

I november 2009 kontaktede Claes Nilas Karsten Dybvad for at få dennes råd angående en uenighed med Birthe Rønn Hornbech om, hvordan Folketinget skulle orienteres om sagen. På dette tidspunkt var der enighed mellem Claes Nilas og

Birthe Rønn Hornbech om, hvordan sagen i øvrigt skulle løses, nemlig ved at optage personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation. Kommissionen har ikke kunnet lægge til grund, at Karsten Dybvad fik at vide, at ministeriets hidtidige praksis havde været ulovlig eller konventionsstridig.

Kommissionen har ikke kunnet fastslå, i hvilket omfang Karsten Dybvad orienterede Lars Løkke Rasmussen om Claes Nilas' henvendelse.

I 2011 blev Statsministeriet orienteret om sagen i form af udkast til talepapirer til statsministeren og på møder om udarbejdelsen af den redegørelse om sagen, som Lars Løkke Rasmussen den 22. februar 2011 havde bedt Integrationsministeriet om at udarbejde. Endvidere modtog statsministeren den 7. marts 2011 en redegørelse fra Integrationsministeriet om sagen.

10.18 Kommissionens forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde

Det fremgår af kommissoriet, at kommissionen på baggrund af sin undersøgelse og redegørelse skal komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde.

Kommissionen har vurderet, at årsagen til, at ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og (til dels) børnekonventionen indtil 2008 blev behandlet efter de almindelige betingelser og ikke efter de mere lempelige betingelser i konventionerne, var, at der blandt embedsmændene i Indfødsretskontoret ikke var tilstrækkelig opmærksomhed vedrørende navnlig 1961-konventionen. Kommissionen har om baggrunden herfor fremhævet, at der ikke var iværksat effektive sagsgange i Indfødsretskontoret med henblik på at identificere ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen, og at vejledningen om begge konventioner til Indfødsretskontorets medarbejdere var mangelfuld. Kommissionen har endvidere fremhævet, at der ikke var en regulering af retsstillingen for ansøgere omfattet af 1961-konventionen i indfødsretscirkulæret/indfødsretsftalen, og at der ikke blev givet generel vejledning, f.eks. på ministeriets hjemmeside, til de personer, der var omfattet af konventionen.

Som redegjort for i kapitel 9 og i kapitel 10, afsnit 10.13-10.14 har Integrationsministeriet og senere Justitsministeriet efter 2010 gennemført en række tiltag i sagsbehandlingen med henblik på fremover at opfylde Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen. Disse tiltag er bl.a., at der er udarbejdet skriftlige retningslinjer til Indfødsretskontorets medarbejdere for behandlingen af ansøgninger omfattet af 1961-konventionen, at der vejledes om konventionen på ministeriets hjemmeside, og at der er medtaget detaljerede bestemmelser om begge konventioner i indfødsretsftalen.

Kommissionen finder på den baggrund ikke grundlag for at foreslå yderligere ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis.

STATSLØSEKOMMISSIONEN

BILAG 1-18

NYBORG ✕ RØRDAM
ADVOKATFIRMA

Statsløsekommissionen
Lyseng Allé 1
8270 Højbjerg

HANNE RAHBÆK
Advokat (H)

33 38 70 07
hr@nr1aw.dk

Sendes pr mail: statsloese-
kommissionen@statsloesekommissionen.dk

Sekretær
Janni Trinhammer/lr
33 38 70 06
jtr@nr1aw.dk

6. februar 2015

J.nr. 8447-1
D0000049

Sagsnr. 2012-4-010

I mail af 19. december 2014 suppleret af mail af 22. december 2014 har Statsløsekommissionen sendt udkast til beretning med anmodning om eventuelle bemærkninger til det fremsendte udkast.

Sammen med anmodningen har jeg fået fremsendt kapitel 10 med indholdsfortegnelse, siderne 1 – 116 (punkt 1 – 4) samt punkt 6.2 – 6.4 (siderne 122 – 129).

Dette høringssvar er udarbejdet samlet for Torben Steffensen, Birgit Kleis, Rikke Steffensen, Oluf Engberg og Niels Beckman.

I forhold til Torben Steffensen bemærkes alene, at han ikke var kontorchef i Justitsministeriet, men i Indenrigsministeriet (s. 8).

For så vidt angår kontorcheferne Birgit Kleis, Rikke Steffensen og Oluf Engberg samt souschef Niels Beckman er jeg grundlæggende uenig i kommissionens konklusion om, at chefer i den tidlige periode bærer en del af ansvaret for, at embedsmænd senere ikke var opmærksomme på at behandle ansøgninger fra statsløse omfattet af 1961-konventionen korrekt, bl.a. fordi der ikke var iværksat effektive sagsgange, ligesom konventionen ikke var omtalt i interne vejledninger m.v. Kontorets senere ledelse var

helt opmærksom på konventionerne, men så det ikke som en del af den ledelsesmæssige opgave at sikre, at kontorets sager blev behandlet i overensstemmelse hermed. Dette ansvar kan ikke bæres af tidligere chefer. Samtidig henledes opmærksomheden på det fokus, som chefer fra det tidligere Integrationsministerium i 2011 havde på at placere ansvaret for de fejl, der primært skete fra 2008 og frem, helt tilbage til perioden fra 1999 til 2004.

Disse synspunkter vil blive uddybet i det følgende.

1. Spørgsmål i relation til bevismæssige vurderinger:

1.1 Bevisspørgsmålet

Det fremgår af forarbejderne til § 4 i lov om undersøgelseskommissioner, at en kommission skal udvise forsigtighed både i bevismæssige vurderinger og vedrørende retlige vurderinger. Jeg skal henvise til bemærkningerne til § 4, stk. 2, i LF3 1998/1:

"Det forudsættes, at kommissionen ikke blot registrerer fakta vedrørende bevisforløbet, herunder registrerer forskellige, eventuelt modstridende, forklaringer, men også foretager en bevisvurdering af de konstaterede fakta.

Bevisvurderingen må foretages med den forsigtighed, der må følge af, at beviserne ikke er tilvejebragt ved en kontradiktorisk proces under en almindelig retssag. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med de synspunkter vedrørende "domsvirkning", der er nævnt i kapitel 2, afsnit 3.1., og i de almindelige bemærkninger til lovforslaget."

og til § 4, stk. 4:

"En undersøgelseskommission er hverken en domstol eller et anklagende organ. Kommissionens retlige vurderinger, herunder som omtalt ovenfor bevisvurderinger, bør – også under hensyn til, at de ikke hviler på en kontradiktorisk proces – formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion. Naturligvis skal de retlige vurderinger, kommissionen måtte foretage, vedrøre spørgsmål om rækkevidden af relevante retsregler (fortolkning/udfyldning) og spørgsmål vedrørende faktiske forholds subsumption under de relevante retsregler. Men undersøgelseskommissionens opgave er ikke

NYBORG ✖ RØRDAM
ADVOKATFIRMA

at "afgøre" disse spørgsmål. Og hvis de nævnte spørgsmål giver anledning til tvivl, er undersøgelseskommissionens opgave – i stedet for at tage stilling til spørgsmålene – at præsentere tvivlen og beskrive, hvorpå den beror.

Afgrænsningen af de retlige vurderinger, som undersøgelseskommissionen anmodes om at foretage, skal fremgå af kommissoriet. Kommissoriet skal – ligesom indstillingerne fra undersøgelseskommissionen – formuleres forsigtigt og klart markere undersøgelseskommissionens begrænsede funktion. Der henvises til kapital 2, afsnit 3.3.3."

Der er flere eksempler på, at kommissionen tilsyneladende ikke følger denne forsigtige linje, men tilsidesætter forklaringer uden at det nærmere er begrundet hvorfor.

Jeg skal i tilknytning hertil henvise til, at den del af undersøgelsens periode, som vedrører mine klienter, er perioden 1995 til 2005. Perioden ligger således 10 til 20 år tilbage i tiden (8 til 18 år på afhøringstidspunktet). For en del af de afhørte medarbejdere har ansættelsen i Indfødsretskontoret været deres første ansættelse efter afsluttet uddannelse. En del af de afhørte har haft flere ansættelser inden for andre juridiske områder efterfølgende. En manglende hukommelse om konkrete sagsbehandlingskridt, drøftelser mv. er derfor ikke unaturlig, og er ikke nødvendigvis et udtryk for, om noget sådan har fundet sted eller ej. Kommissionen synes i sådanne tilfælde at lægge til grund, at hvis en afhørt ikke kan huske et konkret forløb eller en konkret drøftelse på et kontormøde 12 år tilbage i tiden, så har den ikke fundet sted. Dette synes ikke i overensstemmelse med en forsigtig bevisvurdering.

Jeg kan ligeledes henvise til, at det af materialet fremgår, at der blev holdt jævnlige kontormøder, journalgruppemøder, sagsbehandlermøder og juristmøder. Der foreligger en del kontormødereferater, enkelte sagsbehandler- og journalgruppereferater, men stort set ingen referater fra juristmøder. Der mangler sagsbehandlerreferater fra centrale tidspunkter i januar og februar 2001. På trods af den lange række af manglende referater fra møder, hvor det ville være naturligt at drøfte konventioner og statsløse, tager man dette som udtryk for, at spørgsmålene ikke er blevet berørt.

Som et andet eksempel kan nævnes fra det fremsendte materiale s. 71, hvor Kommissionen lægger til grund, at der efter 1999-lovens ikrafttrædelse blev etableret en visitationsordning, der skulle sikre, at ansøgere, som ikke længere

kunne få indfødsret ved erklæring, fik deres ansøgning hastebehandlet.

Kommissionen fortsætter:

"Det kan ikke lægges til grund, at ordningen tillige havde til formål at identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen, som var en del af den gruppe, som skulle hastebehandles."

Denne konklusion synes ikke at have hold i forklaringerne fra de afhørte, er ikke nærmere begrundet, og kan for flere chef-perioder ikke undergives nogen objektiv test, da der i perioden frem til 2005 kun var 1 ansøgning, som kom i 2004.

Jeg vil under pkt. 3.1 redegøre for, hvorfor denne konklusion er uden hold i de afgivne forklaringer og derfor ikke kan anses i overensstemmelse med de angivne bevisvurderingsprincipper.

1.2 Valg af periodeinddeling for beskrivelse af sagens faktum

Statsløsekommissionen har i sin redegørelse valgt at beskrive hændelsesforløbet i perioder, som er tidsmæssigt opdelt fra 1991 til 1999 og fra 1999 til 2007. For den første periode giver dette ikke anledning til bemærkninger. I den anden periode betyder denne sammenstilling af administration under forskellige kontorchefer, at det ikke af redegørelsen fremgår, at der i forbindelse med kontorchef Dorit Hørlycks overtagelse af kontoret skete en væsentlig omstrukturering af kontoret og på måden at sagsbehandle på. Man ændrede souschefens rolle og overgik til en teambaseret sagsbehandling efter et lean-princip. I perioden efter 2005 sker der en væsentlig udvidelse af andelen af jurister, som erstatter en del af de administrative medarbejdere, som tidligere stod for den konkrete sagsbehandling.

Det betyder, at udsagn fra den senere del af perioden kommer til at indgå i den bevismæssige vurdering af den første del af perioden. Det giver en fejlagtig opfattelse af de rutiner, som var gældende i kontoret.

Jeg skal således pege på, at Birgit Kleis var kontorchef for kontoret i perioden 1. februar 1995 til den 15. juni 2000 afbrudt af to orlovsperioder. For denne periode er der sket afhøring af Birgit Kleis samt af tidligere souschef Niels Beckman. Efter forklaringerne var der ved tiltrædelsen i 1995 udover de to nævnte 11

kontorfuldmægtige. Ved fratrædelsen i juni 2000 var der 30 medarbejdere, inklusive 4 fuldmægtige/jurister.

Rikke Steffensen var kontorchef i perioden 15. juni 2000 til 30. september 2002. I denne periode er der sket afhøring af tidligere souschef Niels Beckman, fuldmægtig Frank Mathiesen og fuldmægtig Mette Johansen. Der var herudover ansat et antal kontorfunktionærer som beskrevet ovenfor og yderligere to fuldmægtige, som ikke er afhørt.

Oluf Engberg var kontorchef i perioden 1. oktober 2002 til den 1. september 2004. For denne periode er der sket afhøring af tidligere souschef Niels Beckman samt fuldmægtigene Frank Mathiesen, Mette Johansen, Jeppe Torp Vestenstoft, Maja Markman og Katrin Rán Dragsted. Trine Priess Sørensen tiltrådte kort tid før Oluf Engbergs embedsperiodes ophør.

Der er således i forhold til den enkeltes chefs virksomhedsperiode afhørt meget få medarbejdere. Dette er i og for sig ikke problematisk, hvis man blot ønsker at give et overblik over sagsbehandlingen, men når man bruger forklaringerne til at foretage en ansvarsvurdering i forhold til den enkelte, må der som minimum kræves, at man kun anvender udsagn fra nogen, der med rimelighed kan have konkret viden om den periode, som man vurderer. Dette indebærer ikke udsagn fra medarbejdere, som er ansat måneder eller år efter ens fratræden.

1.3 Betydningen af modsætning mellem ansatte i forskellige perioder

Ved sammenstilling af perioden før og efter 2005 og den lige vægtning af alle udsagn, tager man ikke i bevisvurderingen tilstrækkelig højde for den interessemodsatning, som uomtvisteligt er mellem ansatte i det senere forløb og i det tidligere forløb.

Der synes en klar tendens til, at en del af de undersøgelseskridt, som udføres i det senere forløb, ikke kan karakteriseres som kun objektive, men også har til formål at finde en forklaring, som placerer ansvaret for fejladministrationen et andet sted.

Jeg skal henvise til Notat om behandlingen af ansøgninger mv. af 30. oktober 2009 (s. 319ff), hvor man s. 321 henviser til, at Indfødsretskontoret i perioden fra 1999 har modtaget 17 ansøgninger samt redegør for behandlingen heraf, uden at nævne at stort set alle ansøgninger er modtaget efter 2005.

Jeg kan videre henvise til mail af 11. februar 2011 (s.10495) fra Nanna Fischer til Dorit Hørlyck og Kirska Reinholdt med emnefeltet: "vedr. sager, som birgit eller niels måtte have afgjort forkert" og indholdet:

"Kære begge,

Kim har bedt mig bede jer om at prøve at finde sager vedr. personer, som af birgit kleis eller niels beckman er optaget på et lovforslag efter de almindelige retningslinjer, dvs. personer, som har opfyldt betingelserne, og hvor vi i sagerne har rykket for noget forkert (dvs. en person omfattet af konventionerne som søger om indfødsret, og som ikke har vedlagt fornøden dok f.eks. for danskundskaber, som rykkes herfor, hvorefter pågældende optages på loven, og hvor man af sagen kan se, at en af den to personer har været in involveret i sagen).

Jeg sagde selvfølgelig til kim, at dette ville være meget ressourcekrævende, men han mente, at det var meget vigtigt henset til jer og ham. Der vil i så fald skulle indføres et afsnit herom i undersøgelsen. De to afslag givet i 95 var kim enig i ikke er så smarte at medtage som følge af deres særlige karakter."

Mail af 12. februar 2011 (s. 878) fra Claes Nilas til Dorit Hørlyck og Christian Lützen:

"Det er vigtigt, at år 1999 fremgår – kan der forklares noget om, hvorfor sagsbehandling ikke blev håndteret her?"

Og tilsvarende i 2004 og i 2005 (brev fra Eva E) – hvorfor blev konkret sagsbehandling ikke håndteret her."

Endelig kan henvises til, at der i to udkast til Notat til Folketinget om behandlingen af afsøgninger om indfødsret af 25. februar 2011 (s. 1111 og s. 1124) oplyses om overordnede administrative tiltag samt om vejledningen til statsamterne fra december 2000.

I udgaven s. 1156 er bemærkningen om den overordnede håndtering taget ud. I udgaven s. 1210 fremgår af en kommentar til dette.

"Dorits kommentar: dette afsnit bør blive stående, idet bemærkningen

NYBORG ✖ RØRDAM
ADVOKATFIRMA

om "uanset der måtte være en overordnet håndtering af disse sager" er vigtig, fordi tidl chefer vil kunne påstå, at de selv har været opmærksom på disse sager."

Af udgaven s. 1230, i 3. afs., fremgår:

".... DET kan så godtSTÅ HER. Men: der var tale om en kontorudmelding e.l., men det blev jo ikke skriftligt dokumenteret. Forklares mere juridisk."

I udgaven s. 1259 er bemærkningen om den overordnede håndtering fjernet og noten ovenfor er suppleret med følgende:

"Det synes jeg står fint ovenfor og nedenfor, altså at der uanset lobbemærkninger mv. ikke blev lavet vejledninger ios hermed til kontoret."

Oplysningerne om udsendelse af vejledning til statsamterne er med i udkastene frem til og med forelæggelsen for Claes Nilas den 1. marts 2011, se side 1434.

I udgaven s. 1527ff af 2. marts 2011 er oplysningen om vejledningen til statsamterne udgået, jf. s. 1532. Der er samtidig indsat et nyt afsnit, som omhandler den løbende udskiftning af medarbejdere og en oplysning om, at det ikke er muligt at fastlægge nærmere,

"om der i perioden er sket en mundtlig vejledning af kontorets medarbejdere om de særlige rettigheder i konventionen. Det kan ikke konstateres, at der er sket vidensoverførsel mellem afgående og tilkommende medarbejdere."

Jeg kan konstatere, at oplysningerne om udsendelsen af vejledningerne til statsamterne bevidst blev undertrykt og ej heller indgik i det materiale, som først blev udleveret til kommissionen.

Det må på baggrund af ovenstående antages, at der fra ansatte i nogen perioder kan være en væsentlig egeninteresse i udredningen, således at forklaringer må undergives en særlig tæt prøvelse, før de lægges til grund.

1.4 Afhøring af personer for kommissionen

Kommissionen har valgt ikke at afhøre administrative medarbejdere, journalmedarbejdere og sagsbehandlere. Navnlige for den første del af den periode,

som kommissionen undersøger, kunne dette være relevant, da der for denne periode var meget få juridiske sagsbehandlere. Hvis man ønskede oplysninger ud over sagens skriftlige materiale, kan det således kun komme fra de administrative medarbejdere.

Det bemærkes dernæst, at kommissionen for perioden frem til og med 2005 ikke har afhørt medlemmer af formandsskabet for Indfødsretsudvalget eller medlemmer af dette om tilrettelæggelsen af samarbejdet med Indfødsretsudvalget, herunder de oplysninger, som indfødsretsudvalget ønskede.

Endelig bemærkes, at der i perioden har været fuldmægtige ansat, som ikke er afhørt.

Samtlige de afhørte fuldmægtige frem til 2005 har enten konkret i sagsbehandlingen eller i forbindelse med notater demonstreret, at de var bekendt med de i sagen omhandlede konventioner og kunne have administreret efter disse, såfremt der på det relevante tidspunkt havde været sager af denne type i kontoret.

Det er af flere forklaret, at souschef Niels Beckman havde størst viden inden for konventionerne, hvilket bekræfter, at der var fokus på konventionerne.

2. Yderligere faktiske oplysninger

2.1 Tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen generelt

I den periode, hvor Birgit Kleis, Rikke Steffensen og Oluf Engberg var chefer for Indfødsretskontoret var der et stort fokus på nedbringelse af sagsbehandlingstiden, som på et tidspunkt var helt oppe på op mod 2 år – fra modtagelse af ansøgning til optagelse på lovforslag. Samtidig var det afgørende, at hver enkelt af de omkring 10.000 sager, som kontoret årligt modtog, blev behandlet korrekt. Ledelsesopgaven bestod derfor i at sørge for, at kontorets sagsgange var indrettet sådan, at de mange kontorfunktionærer sagsbehandlede de nemmeste sager, som var de fleste, at de dygtigste kontorfunktionærer herudover kunne særlige sagskategorier, og at juristerne tog de sværeste sager. Juristerne havde ansvaret for at underskrive afslag, og kontorchef og souschef havde den daglige opgave at sortere sagerne i de rette spor, når de blev modtaget. Svære sager blev således håndteret i særlige spor eller – hvis det var glippet –

fanget i afslagsproceduren, mens langt de fleste sager blev behandlet af sagsbehandlende kontorfunktionærer, som ikke havde behov for i detaljer at kende de regler, der kun var væsentlige for få af ansøgningerne. Det var stedse en ledelsesmæssig afvejning i hvilket omfang sagsbehandlerne skulle have ansvar for og kendskab til alle detaljer i indfødsretslovgivningen. Såfremt sagerne ikke ville kunne behandles i spor som ovenfor beskrevet, ville der være en stor risiko for, at sagsbehandlingen, til skade for de mange, ville blive forlænget unødigt.

2.2 Beskrivelse af visitationsordningen

Birgit Kleis har beskrevet visitationsordningen, som den var, forud for lovændringen i 1999.

Visitationsordningen var en grundlæggende forudsætning for, at sagsbehandlingen kunne fungere indenfor de givne rammer.

Alle "almindelige" ansøgninger blev samlet ét sted, hvorfra de enkelte sagsbehandlere jævnlige hentede en bunke sager til behandling. Herved blev det sikret, at sagerne blev behandlet og optaget på lovforslag i den rækkefølge, de var indkommet.

Der var en overordentlig stor sagstilgang til kontoret og dermed en meget lang sagsbehandlingstid. Det var derfor afgørende, at det allerede ved sagens modtagelse blev opdaget, om det var en sag, der skulle behandles hurtigt (hvilket f.eks. gjaldt for visse sager om børn), eller om ansøgeren f.eks. skulle henvises til at afgive erklæring for statsamtet. Især det sidste var meget vigtigt, fordi det ofte indebar, at den pågældende ville kunne få dansk statsborgerskab på et langt tidligere tidspunkt.

Frem til lovændringen i 1998 var erklæringsreglen i indfødsretslovens § 3 affattet således, at den erklærendes statsborgerskab/statsløshed var afgørende for, hvor den pågældende kunne få dansk indfødsret ved erklæring. Udgangspunktet var, at erklæring kunne afgives efter det fyldte 21. år, men statsløse personer og personer af visse nationaliteter kunne erklære allerede ved det fyldte 18. år.

Dette indebar, at man ved visitationen ikke alene skulle være opmærksom på personens alder og længden af ophold i Danmark, men også på vedkommendes

statsborgerskab, herunder om den pågældende var statsløs.

Fra den 1. februar 1999 var spørgsmålet om statsborgerskab/statsløshed ikke længere aktuelt i denne sammenhæng, da der herefter ikke længere gjaldt forskellige aldersintervaller for afgivelse af erklæring.

Ved lovændringen i 1999 blev det igen nødvendigt at foretage en sondring, denne gang mellem statsløse personer omfattet af 1961-konventionen og andre personer. Dette forekom helt uproblematisk for kontorets ledelse, som forestod visitationen, idet man stadig havde de tidligere krav til visitationen i frisk erindring og derfor var vant til at tage en række faktorer i betragtning, herunder spørgsmål om statsløshed og betydningen heraf. Kontoret kunne derfor også helt indestå for det, der fremgik af bemærkningerne til lovforslaget, og som tillige var lovet Folketinget ved besvarelsen af spørgsmål nr. 22 til lovforslaget, nemlig at statsløse personer omfattet af 1961-konventionen ville blive optaget på lovforslag, selv om ikke opfyldte de almindelige betingelser for naturalisation. Såvel bemærkningerne som indholdet af svaret til Folketinget var i øvrigt foreslået og affattet af Indfødsretskontoret.

Visitationen indebar, at de sager, der skulle undergives forlods og særlig behandling, ikke bare dukkede op hos sagsbehandlerne i de almindelige sagsbunker. Sagerne blev særskilt fordelt til sagsbehandlerne med en forklaring på, hvorfor sagen skulle behandles forlods samt efter hvilke retningslinjer. Der ville i den forbindelse også blive gjort opmærksom på, at en ansøger omfattet af 1961-konventionen, der ikke opfyldte naturalisationsbetingelserne, alligevel skulle optages på lovforslag efter den fremgangsmåde, der var beskrevet i besvarelsen af spørgsmål nr. 22. Der ses dog ikke i de første år efter lovændringen at have været sådanne ansøgere.

3. Administrative tiltag

Kommissionen lægger i udkastet til redegørelse s. 124 til grund, at der ikke i 1999 - 2007 blev iværksat tiltag, der kunne påregnes at sikre, at de forventelige ret få ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen ville blive identificeret af medarbejdere i indfødsretskontoret.

Kommissionen lægger endvidere til grund, at der ikke blev givet skriftlig vejledning til medarbejderne i indfødsretskontoret om 1991-konventionen, og at

der sandsynligvis ikke blev givet nogen mundtlig vejledning om konventionen, i hvert fald ikke systematisk.

3.1 Visitationsordningen

I sin beskrivelse under pkt. 4.3 af de administrative tiltag i perioderne 1999 – 2007 har Kommissionen blandt andet beskrevet visitationsordningen. Visitationsordningen blev dog indført tidligere, idet kontorchefen eller souschefen allerede tilbage fra Torben Steffensens tid gennemgik posten for at man kunne holde øje med særlige ansøgere. Jeg skal her henvise til Niels Beckmans forklaring den 3. december 2012, s. 22, sidste afsnit, gennemgået under pkt. 3.2.

Ordningen er ligeledes beskrevet i 1999 i den af Rikke Steffensen før sin tiltræden gennemførte undersøgelse af kontoret, ekstrakt 11999CE, hvor ordningen beskrives nøjere. Det bemærkes, at ordningen er beskrevet inden vedtagelsen af 1999-ændringen, hvorfor 1961-konventionen selvsagt ikke omtales.

"I.3. Gennemgang af nye henvendelser **(souschef Niels Beckman)**

Se punkt I.2.E.

De nye ansøgninger gennemgås. Det vurderes, om ansøgeren eventuelt opfylder betingelserne for at afgive erklæring på statsamtet. Herudover vurderes, om ansøgningen skal sikres hurtigere sagsbehandling (f.eks. adoptivbørn og statsløse børn)."

Kommissionen tilsidesætter – uden begrundelse – at ordningen tillige havde til formål at identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen, som var en del af den gruppe, der skulle hastebehandles.

Det må lægges til grund, at visitationsordningen, jf. beskrivelsen ovenfor havde til formål at udfinde sager med blandt andet statsløse børn. Det må derfor kræve særlige holdepunkter for at antage, at visitationsordningen ikke rettede sig mod alle statsløse efterhånden, da dette blev relevant ved ændringen/afskaffelsen af erklæringsordningen.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at det ville være i strid med al rationel tænkning at fastholde en visitationsordning, hvor man holdt øje med særlige sagstyper, men undlod at holde øje med de statsløse omfattet af f. eks. 1961-

konventionen, som man netop havde tilkendegivet over for FT, at man ville være opmærksom på.

Dertil kommer, at det samstemmende er forklaret, af de, som forestod den pågældende visitation eller kendte til den (Birgit Kleis, Niels Beckman, Rikke Stefensen og Oluf Engberg), at ordningen skulle identificere også sådanne sags typer. Jeg henviser til gengivelsen af forklaringerne under pkt. 3.2.

Endelig skal jeg henvise til mail af 22. februar 2008 fra Nanna Fischer til Dorit Hørlyck med Kirsas Reinholt cc. (ekstrakten s. 5).

"Som lovet sender jeg dig en mail vedr. de personer, som er født statsløse i Danmark, og som vi skal være ekstra opmærksomme på i posten.

Vi får i forvejen alle ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer lagt i posten. Hvis disse personer opfylder nedennævnte kriterier....."

Dette er beskrivelsen af sagsgangen på det tidspunkt, hvor man bliver opmærksom på, at administrationen har været problematisk.

Det indikerer meget klart, at man på journalniveau fortsat har arbejdet ud fra tidligere instrukser, men at den juridiske stillingtagen til og opmærksomhed på de forelagte sager svigtede.

Jeg har ovenfor under pkt. 1.3 citeret, hvordan notatet til Folketinget undervejs blev redigeret. Jeg skal her fremhæve bemærkningen:

"dette afsnit bør blive stående, idet bemærkningen om "uanset der måtte være en overordnet håndtering af disse sager" er vigtig, fordi tidl. chefer vil kunne påstå, at de selv har været opmærksom på disse sager."

Det forekommer derfor helt i strid med en forsigtig bevisvurdering, at kommissionen tilsidesætter, at visitationsordningen tillige har haft til hensigt også at identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

Jeg skal også her henvise til, at der i hele perioden frem til 2005 alene findes 1-2 eksempler, som kan anvendes til objektiv testning af udsagnet.

I forhold til visitationsordningen kan det selvsagt ikke udelukkes, at visitator

NYBORG ✶ RØRDAM
ADVOKATFIRMA

kunne overse en enkelt sag eller flere. Man kan imidlertid ikke blot lægge til grund, at en manglende konstatering af et "statsløs" på sagen, betyder, at den ikke blev opdaget. Dette kan lige vel skyldes, at noteringen er sket på en "post it" el. lign. Dette er samtidig baggrunden for, at også sagsbehandlere skulle være opmærksomme på, om der kunne erklæres, jf. ekstrakt s. 11999 CH.

3.2 Andre administrative kontroller

Kommissionen har under pkt. 4.3.2. beskrevet visitationsordningen, men ikke den anden kontrol, som var gældende i al fald frem til 2004 for at sikre en korrekt sagsbehandling. De administrative sagsbehandlere kunne selv optage ansøgere som opfyldte samtlige betingelser på et lovforslag, men afslag skulle underskrives af en jurist.

Jeg skal henvise til følgende forklaringer:

Niels Beckman har (3. december 2012, side 22) forklaret:

"der var en visitation af de indkomne sager, da han kom til Indfødsretskontoret. Det var Torben Steffensen, der visiterede sagerne. Han så efter, om der var sager, der skulle behandles i ministeriet, eller om det var sager, der kunne gå til statsamterne til behandling, fordi der var tale om personer, der kunne benytte sig af indfødsretslovens erklæringsbestemmelse. Da Torben Steffensen forlod kontoret, overtog vidnet opgaven. Hvis han ikke var der var det typisk kontorchefen, der visiterede sagerne. Når han visiterede den indkomne post, så han på om der var ansøgninger, der skulle behandles af statsamterne. Skulle sagerne behandles i ministeriet, så han efter, om der var personer, der skulle behandles på en særlig måde. Der var lempeligere krav for visse grupper af ansøgere. De var altid opmærksomme på de statsløse. Hvis han umiddelbart kunne se, at der var tale om en statsløs person, gjorde han et notat på forsiden af ansøgningen, hvor han skrev "statsløs?". Det var for at gøre sagsbehandleren opmærksom på, at der var et problem, som vedkommende skulle undersøge. Det var ikke en sagsbehandling, han foretog, men en grov-sortering."

Niels Beckman forklarede yderligere (side 40), om procedurer:

"hvis sagsbehandlere fandt frem til, at der skulle gives et afslag, så formulerede de afslaget og lagde det ved sagen. Derefter ville sagen blive godkendt"

og underskrevet af en jurist. Det var altid en jurist, der underskrev afslagene....."

Birgit Kleis har den 10. december 2012, side 3, forklaret:

"... alle sagerne blev visiteret, når de kom ind. Nogle blev taget ud, for at de ikke skulle vente i bunken. Det var typisk Niels Beckman, der visiterede sagerne. Hvis han så et særligt problem, enten at sagen skulle behandles før de andre, eller at der var noget, man skulle være opmærksom på, skrev han det på sagen.

I forhold til statsløse var den konvention, der var relevant for dem, børnekonventionen. Det var noget af det, som Niels Beckman holdt øje med i forbindelse med visitationen af de nye sager.

Hvis de modtog en ansøgning fra en statsløs, ville de straks lægge mærke til at man skulle være ekstra opmærksom. Hvis vedkommende opfyldte de almindelige betingelser, var der ingen grund til at fremhæve vedkommende i forhold til Folketinget. Så skulle vedkommende bare optages på lige fod med alle andre."

Side 18, forklares:

Forespurgt af advokat Hanne Rahbæk forklarede vidnet, at de kun så sagerne om statsløse børn, fordi de voksne kunne erklære efter § 3. Det kunne ske, at nogen alligevel søgte. I forbindelse med, at Niels Beckman gennemgik sagerne, blev han opmærksom på disse sager og sørgede for, at de blev henvist til statsamterne. Hvis han ikke var der, gennemgik hun typisk sagerne. Det, der skulle underskrives, lå et sted og så tog hun eller Niels Beckman en bunke når de havde tid. Hun mener, at Niels Beckman skrev mest under. Der var en del breve, der blev underskrevet af sagsbehandlere. Egentlige afslag blev kun underskrevet af hende eller Niels Beckman. De sager, hvor nogen havde fået afslag fra statsamterne på at kunne erklære kom forbi en jurist."

Tidligere departementschef Michael Lunn har den 12. december 2012 (side 14) forklaret:

"han mener, at der var en særlig visitationsordning i Indfødsretskontoret,

NYBORG ✖ RØRDAM

ADVOKATFIRMA

hvor souschefen, Niels Beckman, visiterede de sager, der kom ind til ministeriet i kraft af den nye regel om, at straffede personer ikke længere kunne erklære. Han var en meget kyndig mand på indfødsretsområdet, nok den videnskæssigt allerbedst stillede, fordi han havde arbejdet med indfødsretsområdet en stor del af sit arbejdsliv. Sager, hvor unge var blevet afvist af statsamterne, ville blive henvist til Indfødsretskontoret eller indgik direkte til kontoret. Niels Beckman havde en placering med hensyn til visitation, som gjorde at han altid ville se disse sager."

Og s. 17:

"I den periode, hvor Indfødsretskontoret lå i Justitsministeriet, var der ingen af de menige medarbejdere, der havde kompetence til at underskrive afslag på indfødsret. Det havde kontorchefen og souschefen. Muligvis havde der været tilfælde, hvor også en seniorfuldmægtig havde underskriftskompetence. Den løbende uddannelse og kontrol via underskriftskompetence burde være rigeligt til at sikre, at man ikke glemte centrale regelsæt."

Rikke Steffensen har den 7. januar 2013, side 9, forklaret:

"Det var jurister, der underskrev afslagene. Hun kan ikke huske, om de havde underskriftskompetence fra "dag 1". Der var bygget nogle vældige sagsgange op omkring behandlingen af ansøgningerne om dansk indfødsret. Hun eller Niels Beckman modtog posten. Niels Beckman tog sig mest af de konkrete sager. Der var en række ting, de holdt øje med i posten..... Ved modtagelsen af posten holdt de øje med ansøgninger fra statsløse, tidligere danske, dansk-sindede sydslesvigere og specielt børn. Det var mest Niels Beckman, der gennemgik posten, men de hjalp hinanden med det, og hun gennemgik posten, når han ikke var der."

Og s. 18:

"Forespurgt af advokat Hanne Rahbæk forklarede vidnet, at de havde to sæt øjne på hver sag, der førte til afslag. Det gjaldt ikke tilsvarende dem, de optog på lovforslag."

Oluf Engberg den 7. januar 2013, s. 22:

"Han husker, at der var en visitationsordning, hvor sager med børn og stats-

løse blev sorteret fra i posten og lagt til souschef Niels Beckman, som håndholdt behandlingen af disse sager. Han mener, at Niels Beckman havde bestemte sagsbehandlere, som han fordelte sagerne til. Efter endt sagsbehandling blev sagerne lagt tilbage til Niels Beckman til resolution. Muligvis var dansksindede sydslesvigere også med i den gruppe, som blev frasorteret. Han så ikke de indkomne sager. Det gjorde Niels Beckman. Han har en svag erindring om, at da han begyndte i kontoret, talte han med Niels Beckman om, hvordan de skulle sortere posten. Vidnet var ny i kontoret, og han tænkte, at der ikke var nogen gevinst i, at han sad og kiggede på posten, hvis han ikke vidste, hvad han skulle kigge efter. Al post blev derfor lagt til Niels Beckman, som sorterede den. Det var en ordning, der fortsatte i de to år, han var chef for kontoret. Han refererede til afdelingschef Henrik Grunnet i ministeriet og Indfødsretsudvalget.”

”De sager, hvor kontorfunktionærerne kom frem til, at der skulle gives afslag, blev lagt til kvalitetstjek hos en af de 4-5 jurister, der var i kontoret på daværende tidspunkt. Disse sager blev han som hovedregel heller ikke involveret i medmindre, der var noget, nogen var i tvivl om. Juristerne havde selv underskriftskompetence.”

Der har således været ikke blot været visitationsordningen, men tillige reglerne om underskriftkompetence på afslag, som skulle sikre, at afslag ikke blev meddelt ubegrundet. Dette skal sammenholdes med, at der i perioder kun var 4 – 5 fuldmægtige, og at de fuldmægtige, som er afhørt vedrørende perioden frem til 2005 har forklaret og i flere tilfælde vist, at de var bekendt med konventionen.

Det fremgår af forklaringerne, at kontorchef Dorit Hørlyck i forbindelse med sin tiltræden overtog postgennemgangen uden tilsyneladende at foretage visitation af sagerne. Herved forsvandt en af garantierne for en korrekt sagsbehandling.

3.3 Vejledning til medarbejdere

Kommissionen har s. 124 lagt til grund, at der ikke blev givet skriftlig vejledning til medarbejderne i Indfødsretskontoret om 1961-Konventionen, og at der sandsynligvis ikke blev givet nogen mundtlig vejledning om konventionen – i hvert fald ikke systematisk.

Det må efter forklaringerne fra blandt andet Katrin Dragsted og Maja Markman, jf. redegørelsen side 70, lægges til grund, at vejledningen til statsamterne var

NYBORG ✶ RØRDAM
ADVOKATFIRMA

kendt i kontoret, i hvert fald blandt juristerne, som behandlede klager over statsamternes afvisning af erklæringer, men mest sandsynligt også blandt sagsbehandlerne, som i den indledende sagsbehandling skulle overveje, om ansøgeren kunne erklære og dermed hurtigere opnå indfødsret end ved naturalisation, jf. også beskrivelsen i ekstaten på side 11999 CH, sidste linje.

Indledningsvis bemærkes, at Rikke Steffensen i sin forklaring har påpeget, at der mangler en række referater fra sagsbehandlermøder, ligesom det er beskrevet, at der blev afholdt juristmøder, uden at der blev udarbejdet referat fra disse.

Der indgår i ekstraktmaterialet en række mødereferater (8001ff og 14910ff). Der kan af dette materiale udledes, at der blev holdt jævnlige kontormøder, journalgruppemøder, sagsbehandlermøder og juristmøder. Der foreligger en del kontormødereferater, enkelte sagsbehandler- og journalgruppereferater, men stort set ingen referater fra juristmøder. Der mangler sagsbehandlerreferater fra centrale tidspunkter i januar og februar 2001. På trods af den lange række af manglende referater fra møder, hvor det ville være naturligt at drøfte konventioner og statsløse, tager man dette som udtryk for, at der *"sandsynligvis ikke blev givet nogen vejledning om konventionerne, i hvert fald ikke systematisk"*.

I forbindelse med udarbejdelsen af notatet i 2011 til Folketinget, har jeg under pkt. 1.3 beskrevet bemærkningen om den overordnede håndtering, som følges op af de yderligere bemærkninger, s. 1230, i 3. afs.,

".... DET kan så godtSTÅ HER. Men: der var tale om en kontorudmelding e.l., men det blev jo ikke skriftligt dokumenteret. Forklares mere juridisk."

"Det synes jeg står fint ovenfor og nedenfor, altså at der uanset lovbemærkninger mv. ikke blev lavet vejledninger ios hermed til kontoret."

Dette indikerer, at man i 2011 havde oplysninger om, at der var givet mundtlig vejledning til kontoret.

Jeg skal ligeledes erindre om, at flere fuldmægtige fra den tidlige del af forløbet har givet udtryk for, at man kendte til de relevante konventioner og også anvendte dem, hvis det var aktuelt i sagsbehandlingen. Jeg kan henvise til Frank Mathiesen, protokollat af 1. marts 2013 s. 5, 2. afsnit og Katrin Dragsted, som i

protokollat af 13. marts 2013, s. 3, 2. afsnit, forklarede:

"Nyansatte skulle i en periode på indtil to måneder arbejde som sagsbehandlere for at komme ind i reglerne. Oplæringen bestod i almindelig sagsbehandling og oplæring i sagsbehandlingssystemet. Hun undersøgte retsgrundlaget samtidig med, at hun sagsbehandlede. Det var indfødsretsloven og diverse konventioner. Forespurgt om hun husker, at hun blev sat ind i konventionerne, svarede vidnet bekræftende."

Kommissionen gengiver s. 59f referat af sagsbehandlermøde den 15. november 2000 (ekstrakt s. 8027) og tager dette som udtryk for, at en ansøgning fra en statsløs ville blive behandlet efter de almindelige retningslinjer for naturalisation. Denne forståelse er forkert.

Dette meget korte udsagn skal vurderes i den kontekst, hvor det indgår og kan ikke tages som udtryk for, at der var manglende instruktion af medarbejderne.

Ændringen i erklæringsbestemmelsen betød, at en række ansøgere fremover ville blive afvist af statsamterne. Det var forventeligt (og viste sig at være rigtigt), at kun en meget, meget lille andel af denne gruppe ville være statsløse. De statsløse ville blive fanget af den almindelige visitationsordning beskrevet under pkt. 2.1. I forhold til sagsbehandlerne var det nye, at der ville komme en række ansøgere, som var dømt for kriminalitet. På grund af bemærkningerne i lovforslaget skulle disse ansøgere hastebehandles. Det er det rigtige og nødvendige budskab til sagsbehandlerne. Der var i forhold til budskabet ikke behov for vejledning om de statsløse, som kørte i et andet spor.

3.4 Vejledning til politiet

Kommissionen noterer, at der ikke er udsendt skriftlige vejledninger til politiet i forhold til de ansøgere, som indgav ansøgning hertil.

Hertil bemærkes for det første, at politiet stedse blev instrueret om ikke at afvise nogen ansøgere. Da spørgsmålet om indfødsret var et lovanliggende, skulle alle have muligheden for at søge.

Dernæst kan oplyses, at der med jævne mellemrum blev afholdt regionale kurser for de polititjenestemænd, som behandlede ansøgningerne.

NYBORG ✕ RØRDAM
ADVOKATFIRMA

Da Birgit Kleis var kontorchef blev kurserne afholdt af Birgit Kleis og Niels Beckman. Da Rikke Steffensen var kontorchef, blev kurserne afholdt af blandt andet Niels Beckman og Hanne Ågaard. Oluf Engberg kan ikke huske, hvem der i hans tid som kontorchef afholdt kurserne.

Denne kursusaktivitet bekræftes blandt andet af mail af 9. november 2000 fra Rikke Steffensen til kontoret (s. 15041)" ... *Der er fire personer i Helsingør for at holde politikursus....."*

Jeg skal ligeledes henvise til mail af 11. januar 2011 fra Dorit Hørlyck til Thomas Bille Winkel med Kim Lunding cc.

"Politiet har ikke fået en generel vejledning om statsløse – de fleste politistationer er bekendt med problematikken, men det er vel næppe nok at ge."

Det må på den baggrund lægges til grund, at der tillige er sket vejledning til politiet.

3.5 Baggrunden for den manglende opmærksomhed vedrørende 1961-konventionen i Indfødsretskontoret

Kommissionen konkluderer, s. 114, at den manglende opmærksom på 1961-konventionen skyldtes, at de embedsmænd, der skulle behandle ansøgninger fra personer omfattet af konventionen, ikke var tilstrækkeligt opmærksomme vedrørende Danmarks forpligtelser efter konventionen.

Kommissionen skriver videre, at dette grundlæggende skyldes følgende forhold:

"... der var ikke iværksat effektive sagsgange i Indfødsretskontoret med henblik på at identificere ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen.

... der var ingen omtale af 1961-konventionen i Indfødsretskontoret interne vejledninger til sagsbehandlerne.

... der ses ikke at være givet mundtlig vejledning om betydningen for sagsbehandlingen af Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen på møder i

kontoret eller i forhold til nye medarbejdere”.

Det angives tillige, at den manglende opmærksomhed sandsynligvis ville være undgået, hvis

“.. der havde været en regulering af retsstillingen for ansøgere omfattet af 1961-konventionen i indfødsretscirkulæret/indfødsretsaftalen.

... der var givet vejledninger, f.eks. på ministeriets hjemmeside, til de personer, der var omfattet af konventionen”.

I tilknytning til udsagnet om information på hjemmesiden bemærkes, at Kommissionen her anvender nutidens øjne på en anden tid. Det fremgår af sagsmaterialet, at man først i slutningen af 1990'erne overgik til elektronisk sagsbehandling og et sagsbehandlersystem. Hjemmesider var i sin vorden og f.eks. i den tid, hvor Birgit Kleis var kontorchef, var den ikke-eksisterende.

Jeg skal yderligere henvise til, at Indfødsretskontoret havde et meget begrænset lovgrundlag at administrere, bestående af indfødsretsloven, indfødsretsaftalen, et begrænset antal konventioner samt cirkulærer og vejledninger i tilknytning til dette.

Kommissionen antager, at skriftlighed om statsløsekonventionen ville have sikret en korrekt sagsbehandling også i det senere forløb.

En logisk forståelse af denne tankegang er, at den manglende administration efter konventionerne skyldes et manglende kendskab til konventionerne. Dette er imidlertid ikke tilfældet. Samtlige ledende medarbejdere har forklaret, at man havde kendskab til konventionerne. Det er beskrevet af Dorit Hørlyck i notat om Indfødsretskontoret fra 2005, ligesom det er beskrevet i flere notater efterfølgende. Det er således ikke manglende kendskab til konventionerne, som har været baggrunden for den fejlagtige administration.

I 2006 kom henvendelsen fra Menneskerettighedscentret, som for de fleste ville give anledning til en efterlysning af konkrete sager og forespørgsel hos sagsbehandlere om praksis i forbindelse med sagsbehandlingen af disse. Det er også her demonstreret, at det ikke var manglende kendskab, men manglende ledelse, som var grundlaget for, at der ikke blev fulgt op på henvendelsen. Det bemærkes, at det først var fra 2006, at der reelt begyndte at komme ansøg-

ninger.

Endelig bemærkes, at der stedse har foreligget skriftlighed om børnekonventionen og de statsløse børns rettigheder. Det har ikke ført til, at der blev administreret efter konventionen i perioden fra 2006 - 2011.

4. **Krav til overdragelsesforretninger i forbindelse med chefskifte**

I forhold til Oluf Engberg anfører Kommissionen (s. 126), at han var involveret i forberedelsen af forslaget til 2004-loven og således var bekendt med, at sandsynligheden for at modtage ansøgninger om naturalisation fra personer omfattet af 1961-konventionen ville blive øget væsentligt.

Kommissionen vurderer, at Oluf Engberg efter 2004-loven havde en særlig anledning til at iværksætte rutiner og give vejledning til Indfødsretskontorets medarbejdere for at identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen og sikre en korrekt behandling af sagerne. Han forlod kontoret kun 2 måneder efter, at 2004-loven var trådt i kraft. Det er Kommissionens opfattelse, at han i hvert fald burde have sikret sig, at Dorit Hørlyck blev gjort bekendt med hans overvejelser om problematikken.

Kommissionen opstiller her en ny retlig standard i forbindelse med overdragelse af områder fra en kontorchef til en anden.

Ved forelæggelsen af nye retlige standarder må kommissionen, som beskrevet under pkt. 1.1 udvise forsigtighed.

Jeg skal i den forbindelse henvise til, at Indfødsretskontoret havde et meget begrænset lovgrundlag at administrere, idet dette blev udgjort af indfødsretsloven, indfødsretsaf-talen, et begrænset antal konventioner samt cirkulærer og vejledninger i tilknytning til dette. Der var ligeledes en kommenteret indfødsretslov, som ligeledes omtalte konventionerne.

Oplysningerne om tilkendegivelserne til Folketinget fremgik meget klart af bemærkningerne til lovforslaget og forelå således på tryk. Der er således ikke tale om en mundtlig aftale om en ny praksis på et område eller andet, som man ikke med almindelige omhyggelighed kunne sætte sig ind i.

Det er almindelig antaget, at en ny chef har ansvaret for sagsbehandlingen inden for sit område, fra den dag han/hun tiltræder.

I forhold til administrativ praksis kan jeg henvise til følgende forklaringer om overdragelse fra en kontorchef til en anden.

Birgit Kleis har den 10. december, side 4, forklaret:

"Hun talte med Jens Bech Stausbøll, der var kontorchef i Indfødsretskontoret før hende, i forbindelse med, at hun blev kontorchef. Hun kørte med ham til Birkerød, hvor hun blev introduceret og hilste på medarbejderne. Hun husker ikke, hvad hun og Stausbøll talte om."

Torsten Hesselbjerg forklarer den 10. december 2012, side 29:

"Han kan se af det materiale, som han har modtaget, at Rikke Steffensen ikke var i tvivl om retsstillingen. Hun må forklare, hvorfor der ikke blev indsat en bestemmelse i cirkulæret i 2002, men det, der var rigtigt i 1999, bliver ikke forkert, fordi der senere sker noget meget beklageligt. Han har læst Dorit Hørlycks brev, hvor hun skriver, at der ikke var iværksat administrative tiltag. Men indfødsretsområdet er et lille sagsområde, og de beskæftiger sig ikke med andet i Indfødsretskontoret. Kommentaren til Indfødsretsloven kan man læse på en dag. Det er uforståeligt, hvis ikke alle de udmærkede kontorfolk ikke læste den."

"Hans efterfølger var Lars Bay Larsen. Muligvis var det Poul Dahl Jensen, der fungerede som afdelingschef i januar 2000. Herefter blev Lars Bay afdelingschef formentlig i februar 2000. Der var ikke en afleveringsforretning i forbindelse med, at han fratrådte som afdelingschef; sådan foregår det ikke i virkelighedens verden. Det er kontorcheferne, der skal sørge for, at butikken kører videre."

Michael Lunn forklarede den 12. december 2012, side 4:

"Han mener ikke, at han havde kontakt til Indenrigsministeriet departementschef i forbindelse med indfødsretsområdets overførsel til Justitsministeriet. Havde han haft kontakt, ville han aldrig have fokuseret på konventionerne. Det er selvfølgelig, at medarbejderne kender reglerne på det område, de administrerer. Hvis de havde talt sammen, ville de have talt om personalet,

NYBORG ✽ RØRDAM

ADVOKATFIRMA

om det var tilstrækkeligt. Han ville sikkert have stillet spørgsmål, om det gik an alene eller helt overvejende at have kontormedarbejdere på området. Han husker imidlertid ikke at have talt med sin kollega i Indenrigsministeriet."

Rikke Steffensen forklarede den 7. januar 2013, side 10:

"Hun overtog kontorchefstillingen efter Birgit Kleis. Hun mener, at der var en form for afleveringsforretning. Det ville være normalt. De kendte hinanden godt, fordi hun været i kontoret i efteråret 1999. Da havde hun også fået en vist indblik i sagsgangene og personalet. Hun husker ikke, hvad der blev talt om. Hun husker ikke, at hun skulle være blevet orienteret nærmere om konventioner i den forbindelse, men hun talte jævnligt med Niels Beckman om konventionerne. Hun mener, at hun tog sig tid til at sætte sig ind i lovgivningen. Det ville være hendes normale tilgang til det, men hun husker det ikke. Hun mener, at hun kendte til 1999-lovændringen, inden hun kom til Indfødsretskontoret, fordi hun deltog i ugentlige chefmøder i Justitsministeriet, hvor hun hørte om, hvilke ændringer man lavede i andre kontorer."

Yderligere side 19:

"Indfødsretskontoret var et stort kontor, man ville vel typisk i forbindelse med overleveringsforretningen tale om medarbejdere, hvem der kunne hvad, hvilke udviklingsbehov der var, og det juridiske grundlag for arbejdet i kontoret. I dette kontor var der også en stor styringsopgave i forhold til de ganske mange sager, der lå. Der var en forventning om en betydelig nedbringelse af sagsbehandlingstiden. Det havde Birgit Kleis og Niels Beckman arbejdet på, inden hun kom. Det var et arbejde, som hun fortsatte. Sådan en overdragelsesforretning varede en eftermiddag. Man kunne altid ringe efterfølgende og spørge, hvis der var noget konkret. Hun tror, at vejledningen til statsamterne har været omtalt i"

Oluf Engberg forklarede den 7. januar 2013, side 24:

"Han erindrer svagt, at der var en afleveringsforretning, da han begyndte i kontoret. Afleveringsforretningen bestod i en grundig personalegennemgang og formentlig, som det sig hør og bør, en gennemgang af større verserende sager, man skal huske at følge op på. Han husker ikke, hvilke sager det var, men det har formentlig været den nye indfødsretsaftale fra juni 2002. Han husker ikke nogen specifikke problemstillinger i relation til 2002-aftalen. Han

mener, at hans forgænger, Rikke Steffensen, nævnte 1999-ændringen som en oplysning til ham om, hvor politisk galt det kunne gå som følge af, at en person, der var straffet og udvist, på et statsamt kunne erklære sig som dansk statsborger.”

På baggrund af ovenstående, mener jeg ikke, at der er belæg for at opstille en ny retlig standard. Det vil tillige være en ny standard, som kan føre til helt uoverstigelige praktiske problemer i den virkelige verden, hvor der mange steder administreres utallige regelsæt, som løbende ændres. Det kan samtidig være umuligt at vide for en afgående chef, hvilke ændringer en ny chef vil foretage.

Når man som ny chef overtager et kontor, overtager man ansvaret for administrationen og de afgørelser, der træffes. Der skal meget stærke holdepunkter til for at bevæge sig bort fra dette retlige udgangspunkt.

5. Bemærkninger til konkrete sager

5.1 Bemærkninger til Sag nr. 2, 3 og 4

I forhold til det faktiske forløb om sagerne 2 – 4 skal jeg henlede opmærksomheden på, at sag nr. 4, uanset tidspunktet for modtagelsen, behandles før sag nr. 2 og 3. Det kan yderligere i forhold til det faktiske forløb oplyses, at den ”embedsmand”, der omtales i redegørelsen side 16, 2. afsnit, er Jens Bech Stausbøll og/eller Niels Beckman, som var de to embedsmænd, der mødte for Indfødsretsudvalget.

Niels Beckman har i forbindelse med gennemgang af Kommissionens udkast til redegørelse oplyst, at han i forbindelse med sag nr. 4 var opmærksom på, at det i forhold til Storbritannien havde betydning, om barnet var første eller anden generation født uden for Storbritannien. Man var imidlertid ikke opmærksom på, hvilke konkrete konsekvenser der var. Efter sag nr. 4 drøftede Niels Beckman sagen med Andrew Wormsley i forbindelse med et møde i en arbejdsgruppe under Europarådet. Han blev der gjort opmærksom på, at børn født som første generation uden for Storbritannien var de facto, men ikke de jure, statsløse, mens anden generation var de jure statsløse og derfor omfattet af konventionen.

NYBORG ✕ RØRDAM
ADVOKATFIRMA

Det var denne besked, som efterfølgende blev udmeldt mundtligt til sagsbehandlerne, uden at der nødvendigvis blev redegjort for baggrunden herfor.

Det har generelt været sådan, at der i forhold til de administrative medarbejdere blev kommunikeret, hvad de skulle være opmærksomme på, nemlig om det var første eller anden generation, men ikke så meget det juridiske grundlag for denne sondring. Det forholdt sig anderledes i forhold til de juridiske medarbejdere, som det f. eks. ses af korrespondancen med Katrin Dragsted i en senere sag.

Kommissionen skriver, s. 13:

"at det fremgår af oplysningerne fra de britiske myndigheder, at ingen af ansøgerne i sag 2, 3, 4 og 7 på fødselstidspunktet efter den britiske lovgivning var anerkendt som britiske statsborgere, men at de kunne opnå britisk statsborgerskab, hvis de udfyldte en ansøgning og opfyldte et krav om "good character."

På baggrund heraf er det kommissionens opfattelse, at Danmark efter børnekonventionen var forpligtet til at sikre, at ansøgerne fik et statsborgerskab. Pligten betød efter kommissionens opfattelse, at Danmark skulle give ansøgerne dansk statsborgerskab. I hvert fald måtte Danmark som det land, hvor børnene var født uden at have erhvervet et andet statsborgerskab, sikre sig, at de kunne få et statsborgerskab, hvilket kunne ske ved at vejlede ansøgerne om muligheden for at søge britisk statsborgerskab....."

Det gøres gældende, at Kommissionen ved ovennævnte vurdering udvider Danmarks forpligtelser til at meddele statsborgerskab i forhold til det, som følger af konventionerne og i al fald sådan, som de blev forstået på daværende tidspunkt. Jeg skal henvise til følgende:

Det fremgår af UNHCR's håndbog for beskyttelse af statsløse, at begrebet "de facto" statsløs ikke er defineret i noget internationalt instrument (UNHCR, Handbook on Protection of Stateless Persons, 30 June 2014, side 5). Det anføres samme sted, at statsløse omfattes af artikel 1, stk. 1, i 1954-konventionen ofte betegnes som de jure statsløse, men at dette begreb ikke anvendes i selve konventionen.

Under forhandlingerne vedrørende 1954-konventionen blev det overvejet, om

konventionen både skulle omfatte "de jure" og "de facto" statsløse. De kontraherende stater valgte i sidste ende kun at beskytte de de jure statsløse (The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons: Implementation within the European Union Member States and Recommendations for Harmonisation, October 2003, fodnote 24). Det blev samtidig anbefalet, at de kontraherende stater så vidt muligt ligebehandlede de facto og de jure statsløse.

Denne anbefaling blev gentaget under arbejdet med 1961-konventionen om begrænsning af statsløshed, hvor det i en ikke-bindende resolution blev anbefalet *"that persons who are stateless de facto should as far as possible be treated as stateless de jure to enable them to acquire an effective nationality."* (UNHCR: The International Legal Framework Concerning Statelessness and Stateless Persons" 8 Januar 2002, pkt. 23.) Men der blev ikke indført nogen egentlig pligt.

Begreberne blev således i første omgang anvendt i forbindelse med den nærmere afgrænsning af 1954- og 1961-konventionens anvendelsesområde.

Begreberne er efterfølgende blevet anvendt til afgrænsning af underretsinstrumenters anvendelsesområde.

Der kan f.eks. henvises til Europarådets konvention om nationalitet (ETS No. 166), der afgrænser statsløsebegrebet på samme måde som 1954-konventionen. Der fremgår således følgende af den forklarende rapport til konventionen om nationalitet, pkt. 33:

"As regards the definition of statelessness, reference is made to Article 1 of the 1954 Convention relation to the Status of Stateless Persons which provides that "the term stateless person' means a person who is not considered a national by any State under the operation of its law". Thus, only "de jure stateless persons" are covered and not "de facto stateless persons."

Begreberne ses også anvendt i forbindelse med vurdering og kritik af den beskyttelse andre efterfølgende retsinstrumenter har ydet (eller navnlig ikke har ydet) statsløse.

Den ikke-bindende rekommandation CM/rec(2009)13 on the Nationality of Children adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe ville ikke tjene noget formål, hvis det allerede fulgte af konventionen om børns ret-

NYBORG ✕ RØRDAM
ADVOKATFIRMA

tigheder, at børn der er født de facto statsløse har krav på statsborgerskab.

Rekommandationen har følgende ordlyd:

"With a view to reducing statelessness of children, facilitating their access to a nationality and ensuring their right to a nationality, member states should: [...] 7. treat children who are factually (de facto) stateless, as far as possible, as legally stateless (de jure) with respect to the acquisition of nationality."

Det havde været nærliggende at beskrive de facto statsløse børns ret til statsborgerskab efter børnekonventionen, hvis en sådan ret vitterlig fulgte af konventionen.

I UNHCR's håndbog for beskyttelse af statsløse (2014, s. 44) nævnes børnekonventionen kort i sammenhæng med en beskrivelse af 1954-konventionens statsløsebegreb. Det fremhæves, at:

"... statelessness is a juridically relevant fact, for example in relation to ... Article 7(1) of the 1989 Convention on the Rights of the Child."

1954-konventionens statsløsebegreb er som beskrevet ovenfor et de jure statsløsebegreb. Hvis artikel 7, stk. 1, i børnekonventionen anvendte et de facto statsløsebegreb, ville forskelligheden i de to statsløsebegreber nærliggende være nærmere beskrevet i håndbogen.

På baggrund af ovenstående må det antages, at børnene i sag 2, 3 og 4 fra fødslen ikke var de jure statsløse, men blev de facto statsløse, da forældrene ikke rettidigt havde indgivet begæring om britisk statsborgerskab.

Kommissionen **opfordres** i lyset af forarbejderne gengivet under pkt. 1.1. til at overveje om en retlig vurdering af dette spørgsmål er nødvendig i forhold til det stillede kommissorium.

5.2 Sag nr. 35

På side 29 angiver Kommissionen, at det er en tjenesteforseelse fra Oluf Engbergs side, at han ikke har sørget for at informere rådgivere, overordnede embedsmænd og ministren korrekt og fyldestgørende om de juridiske og faktiske

grundlag for de afgørelser, som de skulle træffe.

Jeg bemærker i den forbindelse indledningsvis, at sagen ikke blev forelagt ministeren eller overordnede embedsmænd for en stillingtagen til spørgsmålet, om den pågældende skulle optages på lovforslaget. I den sammenhæng havde det helt utvivlsomt været relevant at oplyse, at den pågældende var statsløs.

Sagen blev imidlertid forelagt op i systemet for en stillingtagen til i hvilket omfang man som led i sin sagsoplysningen kunne pålægge kommunerne, navnlig Københavns Kommune, en forpligtelse til at medvirke. I den sammenhæng forekommer oplysningen om nationalitet eller statsløshed ikke umiddelbart relevant i samme grad.

Jeg er opmærksom på, at Kommissionen, reelt på baggrund af en enkeltstående bemærkning i et notat til Katrin Dragsted (redegørelsen sag 37) slutter, at der ikke i sagerne blev indhentet samtlige oplysninger.

Det er en slutning i strid med forklaringerne fra blandt andet Niels Beckmann, Birgit Kleis, Rikke Steffensen og Oluf Engberg.

Baggrunden herfor er, at man arbejdede på et område, som havde stor og meget stigende politisk bevågenhed, hvilket i forbindelse med hvert eneste lovforslag gav anledning til en række spørgsmål i Folketinget. Det er i den forbindelse væsentligt, at såfremt Indfødsretskontoret ikke kunne besvare de pågældende spørgsmål, ville enten den enkeltes behandling eller behandlingen af det samlede lovforslag blive forsinket.

Jeg kan nævne, at der for så vidt angår L16 fra 2000/2001 blev stillet spørgsmål på det generelle plan om ansøgernes gæld til det offentlige, gældens størrelse og eventuelle afdragsordninger. Der blev videre stillet spørgsmål om domme i hjemland, udvisningsdomme, domme om overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, domme om straffe på mere end 4 år, domme om personfarlig kriminalitet, om pågældende var kommet til landet som følge af familie-sammenføring. Spørgsmål af denne karakter blev stillet i gennem årene.

For den embedsmand, som ønskede at kunne svare på Folketingets spørgsmål, var det naturligt også at søge at forudse den politiske proces, som ville opstå ef-

ter den administrative behandling i Indfødsretskontoret.

Det må derfor i forhold til den konkrete sag lægges til grund, at man også i denne sag ville undersøge sprogkravet, selv om det ikke efter konventionen var et krav. Der var således tale om et undersøgelsesskridt.

5.3 Vedledning om konkrete sager i forbindelse med afslag til forældre med børn omfattet af Børnekonventionen

Kommissionen gengiver forklaringer nederst side 83 fra Dorit Hørlyck og Niels Beckman, at man har vejledt hhv. i 2007, 2008 eller 2009, og at Indfødsretskontoret havde en praksis, hvorefter de ex officio skulle vejlede om muligheden for selvstændig naturalisation for børn. Forklaringerne afvises, idet man henviser til, at disse forklaringer ikke støttes af andre, herunder Rikke Steffensen, Lene Nielsen, Trine Pries Sørensen eller Maja Markman.

Jeg skal fastholde forklaringen afgivet af Niels Beckmann og skal henvise til, at dette blandt andet støttes af forklaringen fra Katrin Rán Dragsted som har forklaret, at "de havde nogle standarder".

Denne forklaring er ikke nævnt i forbindelse med bevisafvejningen, lige som i alt fald Rikke Steffensen alene har givet udtryk for, at hun ikke kan huske, hvad man gjorde.

Rikke Steffensen og Birgit Kleis har i forbindelse med gennemgang af Kommissionens udkast og efter at have gennemgået gengivelsen af Niels Beckmans forklaring oplyst, at de også mener, at der var en ordning, hvor man vedlagde ansøgningskemaer til børnene i forbindelse med afslag. De er nok derfor mest tilbøjelige til at mene, at det forholder sig således, som Niels Beckman har forklaret.

Jeg bemærker samtidig, at Kommissionens konklusion er foretaget på et meget, meget spinkelt grundlag. En bevisvurdering af denne karakter vil aldrig i en straffesag og formentlig ej heller i en civilsag kunne danne baggrund for en domfældelse, og det synes derfor i strid med en forsigtig bevisvurdering, at man anvender denne begrænsede stikprøvemæssige gennemgang til at udtale

kritik.

Såfremt Kommissionen mener, at der er et spørgsmål, som må yderligere undersøges, skal jeg **opfordre** til, at man gennemgår sager, hvor statsløse generelt - også statsløse ikke omfattet af 1961-konventionen - har fået afslag på ansøgninger. I den forbindelse må man kunne konstatere, om der er givet vejledning, som husket af Niels Beckman og Katrin Dragsted.

Jeg skal henstille, at kommissionen i lyset af mine bemærkninger ovenfor genovervejer de konkrete problemstillinger, som jeg har påpeget.

Det skal henstilles tillige, at jeg får adgang til at kommentere på en revideret udgave af beretningen, såfremt kommissionen ikke fuldt ud tager højde for mine synspunkter.

Med venlig hilsen



Hanne Rasmussen



JUST JUSTESEN
A D V O K A T (L)
BYGADEN 26
2625 VALLENSBÆK

TELEFON 33 12 36 00

Mail: jj@just-law.dk

11.02.15
50.690-3

Statsløse-Kommissionen
Lyseng Alle 1
8270 Højbjerg

statsloese-kommissionen@statsloesekommissionen.dk

Sagsnr. 2012-4-004, Jeppe Torp Vestentoft

Jeg henviser til Kommissionens brev til mig af 10.02. 2015 og skal indledningsvis meddele, at jeg har modtaget Kommissionens brev til mig af 19.12. 2014, hvoraf blandt andet fremgår, at en "Eventuel udtalelse kan sendes...".

Ovennævnte gav ikke anledning til bemærkninger, idet det gengivne var i overensstemmelse med det af min klient under afhøringerne fremførte.

Af Deres brev til mig af 10.02. 2015 fremgår, at min klient siden 01.03. 2014 har været ansat i Finansministeriet. Jeg har været bekendt med, at min klient var skiftet til arbejdsopgaver på EU-Repræsentationen i Bruxelles, men har ikke haft konkret viden om ansættelsesforholdets varighed eller karakter, herunder at der var tale om en ansættelse under Finansministeriet. I givet fald ville jeg naturligvis have underrettet Kommissionen herom, idet spørgsmålet ville kunne have betydning for en eventuel sanktion overfor min klient.

Efter at jeg har haft yderligere samtaler med min klient har samme ønsket at præcisere enkelte forhold i relation til de af ham afgivne forklaringer, jf. straks nedenfor.

Under pkt. 4.6.3. (skoleudtalelserne) står der følgende:

"Jeppe Torp Vestentoft havde tiltrådt, at der blev indhentet en skoleudtalelse, og han havde senere en samtale med ansøgeren med henblik på at vurdere dennes danskundskaber."

"Jeppe Vestentoft havde i november 2003 en sprogsamtale i Integrationsministeriet med ansøgeren, som ansøgeren bestod."

Min klient er ganske sikker på, at han ikke selv havde den nævnte sprogsamtale med ansøgeren, men at denne blev gennemført af sagsbehandleren. Min klient var vidende om, at sags-



behandleren indkaldte den pågældende til en sprogsamtale, og blev også efterfølgende orienteret om resultatet heraf, men afholdt altså ikke selv samtalen.

Ovennævnte ændrer ikke Kommissionens konklusion, idet sagsbehandleren ikke handlede på egen hånd. Der skulle ikke være stillet sprogkrav til den pågældende, men faktisk er det forkert, når det står anført, at min klient havde den pågældende samtale.

Under samme punkt anføres endvidere:

“Oluf Engberg har været i besiddelse af sagens materiale, hvoraf det fremgik, at ansøgeren var født statsløs i Danmark. Han har forklaret, at han vidste, at børn omfattet af børnekonventionen ikke skulle dokumentere danskkundskaber, men at han ikke var opmærksom på, at der var konventionsbeskyttelse i denne sag.”

Under samme punkt anføres endvidere:

“Sagsbehandleren og formentlig også Jeppe Torp Vestentoft var af den opfattelse, at det var berettiget at håndhæve kravet over for ansøgere omfattet af børnekonventionen, mens Oluf Engberg overså, at ansøgeren var omfattet af konventionen.”

Min klient anfører endvidere, at der, som nævnt under afhøringerne, og som delvist refereret af Kommissionen, var tale om en sag, der havde både medieopmærksomhed og politisk interesse, jf. hertil brevvexlingen mellem Ministeren og Skoleborgmesteren i Københavns Kommune. Af samme grund havde den konkrete sag følgelig også kontorchef Oluf Engbergs klare opmærksomhed.

Supplerende bemærker min klient tillige, at den konkrete sag havde kontorets store interesse, idet store ressourcer var koncentreret om, at det pågældende barn de facto fik dansk indfødsret uden skoleudtalelse. Det bemærkes i den forbindelse, at Skoleborgmesteren, antagelig af politiske grunde, ikke udviste vilje til at samarbejde om sagen. Borgmesteren påberåbte sig ikke konventionen, men fandt generelt, at det var urimeligt at stille kravet. Det var således ikke kontorets mål, at den pågældende skulle have afslag, men at få sagen ekspederet hurtigst muligt, hvilket ønske fandtes at ville blive fremmet ved at gennemføre sprogsamtalen.

Min klient påpeger, at han sandsynligvis ikke har været opmærksom på, at sprogkrav ikke kunne stilles, ligesom kontorchef Oluf Engberg har været uvidende herom/overset dette. Det fremgår ikke af det fremsendte, at dette udsagn er medtaget, hvorfor min klient finder anledning til at gentage udsagnet.

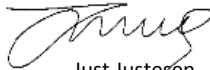
JJ

Side 2 af 2

Såfremt Kommissionen, alt med baggrund i min klients ændrede ansættelsesforhold, ønsker at ændre ansvarsvurderingen, lægger jeg til grund, at Kommissionen orienterer mig herom.

Såfremt Kommissionen måtte have behov for yderligere, står jeg, og min klient naturligvis til rådighed for Kommissionen.

Med venlig hilsen



Just Justesen
Advokat
Møderet for Landsret

Statsløsekommissionen
Lyseng Alle 1
8270 Højbjerg

København, den 5. januar 2015
J.nr. 30679/hkn

**Vedr.: J.nr. 2012-4-002 Udkast til beretning fra
Statsløsekommissionen - min klient Katrin Rán
Dragsted**

Jeg henviser til Kommissionens brev af 19. december 2014 og det medfølgende afsnit fra Kommissionens sammenfatning og vurdering af det faktiske forløb. I medfør af Lov om undersøgelseskommissioner § 23, stk. 4., 1. pkt., fremkommer jeg hermed med bemærkninger til det fremsendte.

Jeg bemærker indledningsvis, at jeg i overensstemmelse med det, Kommissionen har anført i sit brev af 19. december 2014 har videregivet kopi af Kommissionens brev af 19. december 2014 og af udkastets afsnit 4 til min klient. Dette indlæg tager derfor – naturligvis – også højde for de bemærkninger, som min klient har til det fremsendte. Min klient har dog oplyst, at hun muligt også selv vil fremsende bemærkninger, jf. Lov om undersøgelseskommissioner § 23, stk. 4, 1. pkt.

Afgrænsning af faktiske og retlige spørgsmål

Kommissionen betegner i sit brev af 19. december 2014 det fremsendte udkasts afsnit 6 som "retlige vurderinger". Jeg kan dog efter en gennemlæsning af afsnit 4 konstatere, at der i vidt omfang også her er tale om retlige vurderinger på baggrund af det faktuelle forløb, som Kommissionen har undersøgt.

KOCH /
CHRISTENSEN

Advokatfirma

Sankt Annæ Plads 6
DK-1250 København K

T +45 33 15 08 00
F +45 33 15 50 60

Handelsbanken
0890 1062227

kc@kochchristensen.dk
kochchristensen.dk

Torben Koch
Jens Christensen
John Kahlke
Niels Cyde Poulsen
Jacob Aaes
Stine Gry Johannessen
Henrik Karl Nielsen
Kim Meurs-Gerken
Martin Cumberland

Kommissionens kompetence til at foretage retlige vurderinger

Kommissionen anfører i udkastet (side 80, 6. afsnit):

”Da kommissionen skal udvise forsigtighed i sine retlige vurderinger, kan kommissionen ikke med den nødvendige sikkerhed fastslå, at det var i strid med god forvaltningsskik, at der ikke i perioden 2000-2007 blev givet en sådan generel vejledning”.

Det er ikke klart, hvad der skal forstås ved ”forsigtighed” i forhold til retlige vurderinger.

Det anførte er i sammenhængen specifikt møntet på forhold om vejledning, og begrebet ”forsigtighed” kan muligt opfattes forskelligt alt efter, om man tilhører den personkreds, der ikke har vejledt eller den personkreds, der ikke er blevet vejledt.

Det anførte om ”forsigtighed” er efter min bedste opfattelse ukorrekt. Kommissionen har fuld kompetence til at foretage retlige vurderinger. Det fremgår utvetydigt af Lov om undersøgelseskommissioner § 4, stk. 4, 1. pkt., og af Kommissionens kommissorium pkt. 1, sidste afsnit. Kvaliteten af retlige vurderinger gradueres ikke i loven eller kommissoriet. Kommissionen foretager til sammenligning – netop om vejledningspligt – en retlig vurdering i udkastet på side 84, 4. sidste afsnit).

Det anførte om ”forsigtighed” ved retlige vurderinger har dertil en uheldig signalværdi.

Kommissionen er sammensat med en landsdommer som formand og med to andre medlemmer med juridisk kandidateksamen. I tilfælde af tvivl om de faktuelle forhold, som Kommissionen skal basere en retlig vurdering på, må tvivl og uklarhed vurderes ud fra de bevismæssige regler, som også Kommissionen må henholde sig til, jf. hertil princippet i retsplejelovens § 344, stk. 1, og § 880. Er der tvivl om retlige forhold, må Kommissionen selv afgøre hvilken regel og retsstilling, den lægger til grund for sin retlige vurdering. Kommissionens lovfortolkning svarer ganske til en hvilken som helst domstols.

Jeg vil derfor finde det hensigtsmæssigt, at Kommissionen enten revurderer det oven for citerede eller som alternativ uddyber det anførte.

KOCH /
CHRISTENSEN

Advokatfirma

Sankt Annæ Plads 6
DK-1250 København K

T +45 33 15 08 00
F +45 33 15 50 60

Handelsbanken
0890 1062227

kc@kochchristensen.dk
kochchristensen.dk

Torben Koch
Jens Christensen
John Kahlke
Niels Cyde Poulsen
Jacob Aaes
Stine Cry Johannessen
Henrik Karl Nielsen
Kim Meurs-Gerken
Martin Cumberiand

Vurderinger af retlige forhold specifikt møntet på Katrin Rán Dragsted

Kommissionens udkast indeholder i afsnit 4 flere klare retlige vurderinger af forhold, der vedrører min klient.

Kommissionen udtrykker således på side 93 (3. afsnit), at afslaget i sag nr. 49 på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen. En tilsvarende retlig vurdering af sag nr. 70 findes i udkastet side 94 (7. afsnit).

Generelt anfører Kommissionen i udkastet side 107 (sidste afsnit):

"at de nævnte embedsmænd burde have sikret sig, at de konkrete afgørelser blev truffet på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag. De burde således have undersøgt de relevante retsregler og have udvist en sådan omhu i sagsbehandlingen, at Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen blev overholdt".

Overordnet set kan ingen være uenig i, at den effektive gennemførelse af en konvention også må måles på overholdelsen i den enkelte sag. Min klient har om de fejl, der er konstateret i sagsbehandlingen, forklaret (side 93, 1. afsnit):

"Indfødsretskontoret behandlede på det tidspunkt mellem 2-4.000 sager. De havde Leanet. Det var kriminalitetsafslag. Det betød, at man fik en bunke med mange sager, som skulle skrives under. Der er simpelthen tale om fejl. Hun var ikke opmærksom nok".

Der er en væsentlig gradsforskel i det kritisable alt efter om et muligt fejlagtigt afslag skyldes, at en eller flere sagsbehandlere slet ikke har været bekendt med retsgrundlaget, eller om en eller flere sagsbehandlere har administreret i en ukorrekt eller mangelfuld antagelse om faktuelle forhold i enkeltsager.

Der kan ske fejl i en hvilken som helst administrerende myndighed. Sådanne fejl rettes sædvanligvis ved remonstration eller rekurs. I lyset af det forhold, at der ikke er en sammenfatning af sager, der er behandlet korrekt og i lyset af det oplyste om det samlede antal sager til behandling, er den konstaterede fejlprocent for Katrin Rán Dragsteds vedkommende særdeles lav.

De fejl, der af Kommissionen måtte blive lagt til grund vedrørende min klient, må derfor henføres til den absolut simpleste grad af uagtsomhed.

KOCH /
CHRISTENSEN

Advokatfirma

Sankt Annæ Plads 6
DK-1250 København K

T +45 33 15 08 00
F +45 33 15 50 60

Handelsbanken
0890 1062227

kc@kochchristensen.dk
kochchristensen.dk

Torben Koch
Jens Christensen
John Kahlke
Niels Gyde Poulsen
Jacob Aaes
Stine Gry Johannessen
Henrik Kari Nielsen
Kim Meurs-Gerken
Martin Cumberland

side 4 af 4

Den vil aldrig kunne begrunde en disciplinær reaktion, og den ville end ikke sagligt kunne begrunde nogen som helst ansættelsesretlig reaktion.

Jeg vil finde det påkrævet, at en sådan graduering af uagtsomhedsnoteringen finder udtryk i Kommissionens endelige beretning.

Med venlig hilsen

Henrik Karl Nielsen

KOCH /
CHRISTENSEN

Advokatfirma

Sankt Annæ Plads 6
DK-1250 København K

T +45 33 15 08 00
F +45 33 15 50 60

Handelsbanken
0890 1062227

kc@kochchristensen.dk
kochchristensen.dk

Torben Koch
Jens Christensen
John Kahlke
Niels Gyde Poulsen
Jacob Aaes
Stine Gry Johannessen
Henrik Karl Nielsen
Kim Meurs-Gerken
Martin Cumberiand

Niels Erik Nielsen (959nni)

Fra: Katrin Dragsted
Sendt: 28. januar 2015 13:10
Til: \$Statsløsekommissionen (959uip)
Emne: Besvarelse

Jeg har modtaget en kopi af afsnit 4, der beskriver kommissionens sammenfatning og vurdering af de væsentligste element i det faktiske forløb fra 1999 til 2007.

Det fremgår heraf, at jeg har underskrevet et kriminalitetsafslag den 2. november 2007, hvor den pågældende beklageligvis var statsløs. Jeg læse Kommissionens vurdering af dette således, at I lægger til grund, at jeg var bekendt med konventionerne og derfor ikke burde have skrevet under på afslaget. Her i ligger en form for ansvar, som jeg ikke mener, at man kan pålægge mig. Som jeg forklarede gennemførte ministeriet lean i Indfødsretskontoret, hvor sagerne blev puljet. Når jeg således fik en bunke kriminalitetsafslag til underskrift, skulle jeg udelukkende undersøge kriminalitetsproblematikken. Det var kontorchefen, der var ansvarlig for at sortere sagerne, herunder også at sikre, at der ikke var tale om statsløse.

Jeg har i denne periode behandlet meget mere end 2000 sager. Hvis jeg lægger til grund, at det er 2000 sager, udgør fejlen 0,01 promille.

Der til kommer, at jeg i den pågældende periode i samarbejde med Nanna Fischer lavede en større udredning i forbindelse med statsløse børn, der var fejlregistreret i CPR-registeret. Problemet opstod i den såkaldte skøjteprinsesse sag, hvor en pige født af en russisk mor og en dansk far ikke efter loven var dansk, men hvor hun ved en fejl var blevet fejlregistreret i CPR-registeret - sandsynligvis på grund af pater est reglen.

Jeg synes også, at Statsløsekommissionen skal vide, at arbejdsforholdene var mildt sagt urimelige. Jeg blev vedholdene pålagt mere arbejde, og jeg kunne derfor ikke holde mere end en uges ferie ad gangen, ligesom jeg tog mine syge børn med på arbejde. Jeg henvendte mig flere gange til kontorchefen fra januar 2006 og frem og gjorde opmærksom på den overdrevne arbejdsbyrde. Kontorchefens reaktion var, at det ikke var hendes problem, og konkret sagde hun en dag jeg havde min syge datter med, at jeg vel bare kunne aflevere hende på kommunen.

Jeg finder det meget beklageligt, hvis Statsløsekommissionen lægger ansvaret på fejlbehandlingen hos den enkelte sagsbehandler. Det vil få alvorlige konsekvenser for de overvejelser, man som fuldmægtig gør. Så er lønnen alt for lav.

Med venlig hilsen

Katrin Dragsted

Statsløsekommissionen

Vores ref.: 0001/Matters/27646215.1

20. marts 2015

HØRINGSSVAR - NANNA FISCHER

Hermed følger høringssvar fra Nanna Fischer:

Til kommissionens bemærkninger s. 78, 5. afsnit, hvor Kommissionen anfører:

"I 2007 udarbejdede kontoret to nye vejledninger til brug for medarbejdernes behandling af ansøgninger om naturalisation. Vidomsfanerne, der var udarbejdet af Nanna Fischer, og sagsbehandlermanualen, der var udarbejdet af Lene Nielsen. Begge vejledninger blev gennemgået og godkendt af Dorit Hørlyck."

bemærkes, at afsnittet ikke stemmer overens med det faktum, at vidomsfanerne eksisterede fra 2005, og at Nanna Fischer overtog dem i juni 2006, hvorefter Nanna Fischer alene supplerede dem efter behov. Vidomsfanerne er med andre ord ikke i det hele udarbejdet af Nanna Fischer, og flere faner eksisterede forud for 2007, hvilket underbygges af Kommissionens bemærkninger s. 77, 2. afsnit, hvor Kommissionen bl.a. anfører:

"Nanna Fischer har forklaret, at Lene Nielsen var ansvarlig for sagsbehandlermanualen, mens hun selv var ansvarlig for vidomsfanerne. Manualen var noget nyt, mens vidomsfanerne var der i forvejen... Da hun overtog vidomsfanerne, fik hun ikke at vide, at hun skulle gennemgå dem og sørge for, at alt var fuldstændig korrekt. Hun fik ikke besked på, at fanerne skulle laves helt om, eller at hun skulle være helt sikker på, at alt var rigtigt, fordi det eksisterende nok ikke var det."

Til kommissionens bemærkninger side 151, afsnit 7.3, første afsnit, hvor Kommissionen anfører:

"Nanna Fischer havde i sin mail af 12. februar 2008 til Dorit Hørlyck foreslået yderligere et initiativ, nemlig at kontoret i forbindelse med orienteringen af Birthe Rønn Hornbech om, at seniorforsker Eva Ersbøll, Institut for Menneskerettigheder, havde udarbejdet en ph.d.-afhandling om indfødsret, anførte, at man fulgte den praksis vedrørende 1961-konventionen, der var nævnt i forarbejderne til 2004-loven. Hun foreslog samtidig, at man undlod at nævne, at man tidligere havde glemt det."

Bird & Bird

bemærkes, at Nanna Fischers bemærkning faldt i direkte forlængelse af, at Nanna Fischer lige havde opdaget fejlen, og at det på dette tidspunkt først og fremmest gjaldt om at finde hoved og hale i konventionens bestemmelser, hvorfor sætningen ikke var velovervejet. Synspunktet blev da også hurtigt forladt, og ministeren orienteredes herom ved et særskilt mavebælte, hvilket henset til forholdets alvor også vurderedes at være den korrekte fremgangsmåde. Nanna Fischer har forklaret i overensstemmelse hermed, jf. s. 10 fra protokollatet af hendes forklaring.

Til Kommissionens kritik i afsnit 7.3 af, at der i mavebælte af 25. februar 2008 til integrationsministeren ikke klart blev oplyst om, at det i det medfølgende brev af 7. juni 2006 fra Rikke Hvilshøj til Institut for Menneskerettigheder beskrevne (om, at Danmark fuldt ud efterlevede sine internationale forpligtelser), ikke var korrekt, bemærkes:

Orienteringen om, at Danmark tilsyneladende ikke efterlevede 1961-konventionen, skete i mavebælte af 8. april 2008, der først skulle forbi afdelingschef Kim Lunding med henblik på dennes stillingtagen, inden det kunne gå videre til minister/departementschef.

Anledningen til udarbejdelsen af mavebælte af 25. februar 2008 var Eva Ersbølls PhD-afhandling, der allerede var forsvaret i november 2007, det vil sige knap 3 måneder forinden. Dette mavebælte var således allerede under forberedelse den 12. februar 2008 og kunne ikke afvente en stillingtagen på afdelingschefniveau til konstateringen af fejlen den 12. februar 2008, hvis formålet med mavebæltet ikke skulle fortabes. Det bemærkes hertil, at der hverken den 12. eller 25. februar 2008 var fuld klarhed over problemets omfang. Formålet med 25. februar-mavebæltet var at klæde integrationsministeren på til at kunne kommentere på eventuelle forespørgsler vedrørende Eva Ersbølls afhandling. Angivelsen af, og vedlæggelsen af 7. juni 2006-brevet fra Rikke Hvilshøj, var i den forbindelse relevant i forhold til Eva Ersbølls afhandling, da afhandlingen adresserede samme forhold. Desuden indeholder 7. juni-brevet en lang række andre temaer end statsløseproblematikken, og det var ikke hensigten med vedlæggelsen af brevet specifikt at adressere statsløseproblematikken. Vedlæggelsen skete for at give integrationsministeren et indblik i historikken bag afhandlingen.

Dette er i øvrigt også oplyst af Nanna Fischer, der for Kommissionen har forklaret følgende (omkring sætningen i 12. februar 2008-emailen til Dorit Hørlyck):

“...Det var ikke en særlig velovervejet sætning. Det er en sætning, som efterfølgende udviklede sig til at blive et selvstændigt mavebælte og en stor sag. De kom frem til at orientere ministeren ved et andet mavebælte. Hun tænkte, at det var vigtigt, og at de rettede ind efter konventionen og nævnte det i mavebæltet om Eva Ersbølls afhandling, fordi hun netop havde skrevet det. Præcist hvad hun talte med Dorit Hørlyck om i den forbindelse, kan hun ikke huske. Det eneste, hun kan huske, er, at der ikke gik mere end få timer efter denne mail, før de fandt ud af, at det var lidt for stort til bare at have med i et mavebælte om en afhandling, som skulle gå op til ministeren som orientering. Hun kan ikke forestille sig, at Dorit Hørlyck sagde, at de ikke skulle underrette ministeren endnu.” [vor fremhævning].

Med andre ord skiltes mavebæltet om Eva Ersbølls PhD-afhandling, og mavebæltet omkring mulig manglende overholdelse af Statsløsekommissionen meget tidligt i forløbet. Dertil kommer, at det efter Nanna Fischers opfattelse med rette kunne kritiseres, hvis en så væsentlig oplysning, som at man formentlig ikke havde været opmærksom på

Bird & Bird

statsløsekonventionen, var blevet videreformidlet til integrationsministeren som del af et mavebælte, der omhandlede noget andet, nemlig Eva Ersbølls PhD-afhandling.

Med venlig hilsen



Søren Narv Pedersen
Advokat (H)

soren.pedersen@twobirds.com

Statsløsekommissionen

Lyseng Allé 1
8270 Højbjerg

e-brev:

statsloese-kommissionen@statsloesekommissionen.dk

Aarhus · 26. januar 2015

Mads Krarup

Partner

T +45 72 27 36 08
mdk@bechbruun.com

Anja Heisig Schwartz

Sekretær

T +45 72 27 30 69
ajm@bechbruun.com

Sagsnr. 020773-0070 mdk/mdk/ajm
Dok.nr. **12937194.1**

Sags nr. 2012-4-013 - Bisidder for Kirsra Reinholt

Under henvisning til Kommissionens e-mail af den 19. december 2014, hvormed fremsendes udkast til beretning for så vidt angår perioden fra 1999 til 2007, pkt. 4.1 til 4.7.3 samt pkt. 6 (Kommissionens retlige vurdering af, om det faktiske forløb giver grundlag for at det offentlige søger embedsmænd draget til ansvar), skal jeg i min egenskab af bisidder for Kirsra Reinholt fremkomme med følgende bemærkninger.

For så vidt angår side 52 vedrørende brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder (følgende citat fra min klients forklaring: *"Når hun udarbejdede et sådant svar, foregik det på baggrund af drøftelser med kontorchefen om, hvad ministeriets holdning var i en sådan sag."*), bemærker jeg, at det er min og min klients opfattelse, at der er tale om en udtalelse, der dækker såvel den konkrete situation som den generelle.

Det følger således også af gengivelsen af min klients forklaring fra afhøringen den 2. februar 2013, at udkast til svar rent faktisk blev drøftet med Dorit Hørlyck, hvilket da også følger af, at Dorit Hørlyck har signeret det relevante mavebælte. Jeg henviser vedrørende dette forhold tillige til side 53, hvor Kommissionen anfører, at *"Kommissionen kan ikke afvise forklaringen fra Kirsra Reinholt og Dorit Hørlyck, der udarbejdede udkast af brevet til ministeren om, at de var af den opfattelse, at sagerne hidtil var og fremover ville blive behandlet efter 1961-konventionen."*

I relation til udkastets side 61, hvor min klients forklaring i relation til forholdene på tidspunktet for hendes ansættelse er gengivet, bemærker jeg, at sidste sætning i gengivelsen (*"Ansøgningerne, der var blevet påtegnet "statsløs", gik retur til journalen, som fordelte dem"*) efter min opfattelse ikke af min klient er fremført i forbindelse med min klients forklaring vedrørende netop dette punkt.

Det synes at fremgå af afhøringsprotokollen fra den 8. februar 2013, at Kirsra Reinholts forklaring om påtegningen "statsløs" er afgivet i forbindelse med hendes beskrivelse af situationen i foråret 2008, og altså ikke som et led i forklaringerne omkring en særlig introdukti-

København
Langelinie Allé 35
2100 København Ø
Danmark

Aarhus
Værkmestergade 2
8000 Aarhus C
Danmark

Shanghai
Suite 1818, 18/F
No. 699 Nanjing West Road
Jing'an District, Shanghai, 200041

T +45 72 27 00 00
F +45 72 27 00 27
E info@bechbruun.com

Advokatfirma
CVR-nr. 25089944
www.bechbruun.com

BECH-BRUUN

2/3

Dok.nr. 12937194.1

on til arbejdet i Indfødsretskontoret eller tilsvarende. Det skal understreges, at min klient fortsat er af den opfattelse, at hun har udtalt sig som citeret, men udsagnet synes blot ikke at have nogen sammenhæng med introduktionsforløbet i kontoret (eller mangler på samme).

For så vidt angår afsnit 6, har min klient ingen bemærkninger til Kommissionens retlige vurdering i relation til pkt. 6.1 (afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse).

I relation til pkt. 6.3, og her særligt Rikke Hvilhøjs brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettighed bemærker jeg, at Kommissionen jo netop som ovenfor anført har lagt til grund, at Kommissionen ikke kan afvise forklaringen fra Kirsa Reinholt (og Dorit Hørlyck) om, at de på tidspunktet for udarbejdelse af udkast til brev til Institut for Menneskerettigheder var af den opfattelse, at sagerne hidtil var blevet og fremover ville blive behandlet efter 1961-konventionen.

Når Kommissionen på nuværende tidspunkt og med dagens viden derfor pålægger min klient en handlepligt i relation til enten at foranstalte eller i det mindste foreslå en undersøgelse om den måde, sagerne de facto blev behandlet på, er dette efter min opfattelse en vurdering, der alene er båret af det forhold (eller den viden om man vil), at sagerne jo rent faktisk blev behandlet på en måde, der i visse tilfælde var i strid med 1961-konventionen.

Når Kommissionen ikke kan afvise Kirsa Reinholts forklaring om, at hun var af den opfattelse, at de konkrete sager blev behandlet i overensstemmelse med 1961-konventionen, havde hun efter min vurdering ingen som helst anledning til at foranstalte eller foreslå en undersøgelse iværksat.

Der er således intet juridisk forkert i det fremsendte brev – det var derimod den konkrete sagsbehandling, der i visse tilfælde ikke stemte overens med konventionen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at notatet fra Institut for Menneskerettigheder – og dermed svaret – omhandlede hele indfødsrets aftalen af den 8. december 2005, og altså således ikke blot spørgsmålet om de statsløses retstilling. Det er min opfattelse, at Kirsa Reinholt, der på daværende tidspunkt var ansat som fuldmægtig, havde føje til – efter drøftelser med sin foresatte, kontorchef Dorit Hørlyck – at antage, at gengivelsen af praksis i sagsbehandlingen var overensstemmende med virkeligheden; ikke mindst, da spørgsmålet om 1961-konventionen alene var et mindre punkt i brevet til Institut for Menneskerettigheder.

Jeg finder derfor ikke, at Kommissionen med føje kan henføre dette forhold til min klient som en (om end uagtsom) tjenesteforseelse.

Jeg er naturligvis opmærksom på, at Kommissionen ikke foretager en retlig vurdering af Dorit Hørlycks handlinger eller undladelser i sagen, men dette bør ikke føre til, at en fuld-

BECH-BRUUN

3/3

Dok.nr. 12937194.1

mægtig lastes for en eventuel uagtsom adfærd fra kontorchef Dorit Hørlycks side. Jeg skal understrege, at jeg ikke hermed har taget stilling til, hvorvidt Dorit Hørlyck burde have ladet foranstalte en undersøgelse eller have fremsat forslag om en sådan. Jeg er derimod enig med Kommissionen i, at forklaringen fra såvel min klient som Dorit Hørlycks side om deres opfattelse af, hvorledes sagerne blev behandlet, må lægges til grund.

Med venlig hilsen

Mads Krarup

Dette brev er sendt elektronisk og derfor ikke forsynet med underskrift.

BECH-BRUUN

Statsløsekommissionen

Lyseng Allé 1
8270 Højbjerg

e-brev:

statsloese-kommissionen@statsloesekommissionen.dk

Aarhus · 19. marts 2015

Mads Krarup
Partner

T +45 72 27 36 08
mdk@bechbruun.com

Anja Heisig Schwartz
Sekretær
T +45 72 27 30 69
ajm@bechbruun.com

Sagsnr. 020773-0070 mdk/mdk/ajm
Dok.nr. **13195128.1**

Sags nr. 2012-4-013 - Bisidder for Kirska Reinholt

Hermed anerkendes modtagelsen af Kommissionens høringsbrev af den 19. februar 2015 med bilag.

Min klient har helt overordnet ingen bemærkninger til de dele af det fremsendte udkast, der vedrører bevisvurderinger vedrørende min klient – og heller ikke til Kommissionens retlige vurdering af min klients adfærd, idet jeg under et møde har forevist udkast til afsnit 16 for min klient.

Min klient har således den ene sproglige bemærkning, at det på side 354 (2. selvstændige afsnit) ville være ønskeligt, hvis det med en endnu større grad af tydelighed kunne fremgå, at min klient ikke har udtalt sig om undersøgelsen af de nordiske landes praksis som værende begrundet i et ønske om for en periode at skabe eller opretholde "politisk ro" på området. At det alene er Dorit Hørlyck, der har udtalt sig om dette, fremgår af 3. selvstændige afsnit, men sammenskrivningen af, hvad på den ene side både min klient og Dorit Hørlyck har udtalt sig om (første halvdel af 2. afsnit), og hvad på den anden side alene Dorit Hørlyck har udtalt sig om (anden halvdel af 2. afsnit), giver en uklarhed i al fald ved en mere overfladisk gennemlæsning. Det er således min klient magtpåliggende at få understreget, at hun ikke kender til sådanne udtrykte – eller for den sags skyld implicite – motiver bag undersøgelsen af de nordiske landes praksis.

Med disse bemærkninger afventer min klient herefter Kommissionens endelige beretning.

Med venlig hilsen

Mads Krarup

Dette brev er sendt elektronisk og derfor ikke forsynet med underskrift.

København
Langelinie Allé 35
2100 København Ø
Danmark

Aarhus
Værkmestergade 2
8000 Aarhus C
Danmark

Shanghai
Suite 1818, 18/F
No. 699 Nanjing West Road
Jing an District, Shanghai, 200041

T +45 72 27 00 00
F +45 72 27 00 27
E info@bechbruun.com

Advokatfirma
CVR-nr. 25089944
www.bechbruun.com

Statsløsekommissionen
Formand Peter Buhl
Lyseng Allé 1
8270 Høbjerg

16. januar 2015

Sagsnr.:
JG 8026945

Jurist:
Jacob Goldschmidt
jg@elmer-adv.dk

Sekretær:
Gitte Schnipper
3367 6796
gs@elmer-adv.dk

Sagsnr. 2012-4-011 - bisidder for Dorit Hørlyck Kristensen

Med skrivelse af 19. december 2014 har Statsløsekommissionen sendt udkast til beretning vedrørende perioden fra 1999-2007 i høring. Af side 122 fremgår, at kommissionen har besluttet ikke at vurdere muligt ansvar for Dorit Hørlyck. Som årsag hertil anføres, at embedsmænd, der ikke længere er ansat i staten, ikke kan mødes med disciplinære sanktioner.

Denne skrivelse vedrører alene spørgsmålet om Statsløsekommissionens vurdering af Dorit Hørlycks rolle. Bemærkninger i øvrigt vil fremkomme med separat brev efter, at jeg har modtaget kommissionens bemærkninger til nærværende brev.

Den linje Statsløsekommissionen har valgt at følge i forhold til Dorit Hørlyck, fremgår af det materiale, der på nuværende tidspunkt er sendt til høring mest tydeligt under afsnit 6.2 vedrørende manglende administrative tiltag i perioden 1999-2007. Fra side 125 gennemgås forholdene vedrørende hver af de kontorchefer, der var i perioden 1999-2007. For så vidt angår Birgit Kleis, Rikke Steffensen og Oluf Engberg anføres de centrale momenter i pågældende kontorchefs handlinger eller undladelser, som Statsløsekommissionen har fundet det relevant at fremdrage. Denne fremstilling går frem til næstsidste afsnit på side 126, der starter med formuleringen "Med hensyn til spørgsmål om eventuelt ansvar ...".

Herefter vurderer Statsløsekommissionen, at de fremdragne centrale momenter vedrørende Birgit Kleis og Rikke Steffensen ikke giver grundlag for at fastslå, at de har begået en tjenesteforseelse. Vedrørende Oluf Engberg ud-

Peter Breum (H)
Søren Kjær Jensen (H)
Jacob Goldschmidt (H)
Karsten Høj (H)
Gert Willerslev (H)
Jesper Rossau Jensen (H)
Heidi Bloch (H)
Joachim Faber-Rod (L)
Birgitte Filtenborg
Filip Augustin Hansen
Asger Segel (L)
Nikolaj Nielsen (L)
Kira Kolby Christensen
Anne Signora Toft
Marc Jørgensen
Gry Krarup Kristiansson (adv.fm.)
Mie Andersen (adv.fm.)
Tine Marie Andersen (adv.fm.)

ELMER & PARTNERE
BØRGERGADE 24B
1300 KØBENHAVN K
TELEFON 33 67 67 67
TELEFAX 33 67 67 50

WWW.ELMER-ADV.DK

ADVOKATAKTIESELSKAB
CVR.NR. 26 09 55 65
KLIENTKONTO: 8075-1384910

dybes den retlige vurdering, og det konkluderes, at der ikke er udvist tilstrækkelig omhu, men at det ikke er af en grovhed, der giver grundlag for at søge ham draget til ansvar.

Herefter anføres:

Dorit Hørlyck var kontorchef fra 1. september 2004 og resten af den periode, som dette kapitel vedrører. Hendes eventuelle ansvar behandles som nævnt ovenfor ikke.

Det konstateres, at denne konklusion fra Statsløsekommissionen indebærer, at Statsløsekommissionen hverken

- anfører de centrale momenter i Dorit Hørlycks handlinger eller undladelser, som Statsløsekommissionen har fundet det relevant at fremdrage, eller
- foretager en vurdering af ansvaret vedrørende Dorit Hørlyck

Dorit Hørlyck finder, at den valgte fremgangsmåde fra Statsløsekommissionens side *for det første* indebærer, at Statsløsekommissionens endelige beretning mister sin værdi som rettesnor for fremtiden i relation til de pligter, der påhviler en kontorchef. Det ovenfor omtalte pkt. 6.2 indeholder bemærkning om, at de overordnede embedsmænd ikke har været involveret i beslutninger og ikke burde iværksætte tiltag eller tilsyn, hvorfor det alene er kontorchefernes rolle, der vurderes. Beskrivelsen af de centrale elementer, som Statsløsekommissionen fremhæver vedrørende de tre kontorchefer, der vurderes, giver redskaber for fremtiden til vurdering af en kontorchefs pligter.

Dorit Hørlyck var kontorchef i den periode, hvor fejlene blev fundet. Som bekendt var det primære opdrag formuleret til Dorit Hørlyck at bringe puklen på 11.000 sager ned, og allerede betydningen af denne proportionalitetsafvejning samt i øvrigt vurdering af de samme aspekter, som er vurderet i forhold til de øvrige kontorchefer, vil være af central betydning for fremtiden.

At der er en åbenbar samfundsmæssig interesse i, at Statsløsekommissionen fremhæver centrale momenter i Dorit Hørlycks handlinger eller undladelser i hendes embedsperiode som kontorchef, fremgår allerede med stor tydelighed af ovenstående. Det må imidlertid forventes, at når Statsløsekommissionen når frem til perioden efter 2007, vil det være endnu mere væsentligt, allerede fordi Dorit Hørlyck var eneste kontorchef i perioden. Opretholder Statsløsekommissionen den linje, der er lagt nu, betyder det reelt, at kontorchefens rolle i relation til det sagsforløb, som kommissoriet vedrører, ikke vil blive vurderet.

Det er særdeles utilfredsstillende.

Dorit Hørlyck finder *for det andet*, at den valgte fremgangsmåde indebærer en betydelig risiko for, at Statsløsekommissionens beretning vil kunne medføre, at der ikke tegnes et retvisende billede af, hvor det reelle ansvar eventuelt kan eller skal placeres. Der er risiko for, at fokus uberettiget rettes mod ansvaret hos andre embedsmænd, end det er rimeligt. At Statsløsekommissionen agter at foretage vurderinger også af medarbejdere, der var underordnede i forhold til Dorit Hørlyck, fremgår

på side 130 ved vurderingen af Kirsas Reinholts rolle i relation til Rikke Hvilshøjs brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder. Det fremgår, at udkastet til brevet blev udarbejdet af Kirsas Reinholt og godkendt af Dorit Hørlyck. Ved at der alene er en vurdering af Kirsas Reinholts forhold, er der ikke en passende afvejning af, hvem af de to, der er ansvarlige. Som det forhåbentlig er kommet frem med al tydelighed gennem Dorit Hørlycks gentagne forklaringer for Statsløsekommissionen, ønsker hun at påtage sig det ansvar, der med rimelighed kan lægges på hendes skuldre, og ønsker for alt i verden ikke, at fokus på grund af hendes adfærd alene rettes mod underordnede medarbejdere".

Også dette er særdeles utilfredsstillende og uacceptabelt.

For det tredje placerer Statsløsekommissionen reelt ansvar på Dorit Hørlyck uden at foretage en kvalificering af eller retlig vurdering af hendes handlinger. Et eksempel herpå er på side 130, hvor Statsløsekommissionen vedrørende Rikke Hvilshøjs brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder konkluderer, at Kirsas Reinholt har optrådt uagtsomt. Herefter anføres, at ansvaret for at informere og rådgive ministeren og Folketingets Indfødsretsudvalg må have ligget på et højere niveau i organisationen end hos en fuldmægtig. Endelig anføres øverst side 131, at Henrik Grunnet og Claes Nilas begge kunne gå ud fra, at oplysningerne fra Indfødsretskontoret var korrekte. Tilbage bliver herefter, at det højere niveau alene kan være kontorchef Dorit Hørlyck. Samme konklusion følger af side 131-132 vedrørende notatet af 23. januar 2007, hvor kommissionen anfører, at Charlotte Vesth og Dorit Hørlyck ikke burde have givet Rikke Hvilshøj det fejlagtige indtryk, at 1961-konventionens artikel 1 var implementeret i indfødsretsaftalen. Herefter vurderes forholdet i relation til Charlotte Vesth, medens Kim Lunding og Claes Nilas kunne gå ud fra, at oplysningen var korrekt. I begge situationer bliver det op til læseren at drage konklusionen om grovheden af Dorit Hørlycks adfærd. Der anføres end ikke de forhold, der ud fra en proportionalitetsafvejning bør indgå på samme måde, som de er indgået ved vurderingen af de øvrige involveredes rolle. Her tænkes igen på den store sagspuddel og på den omstændighed, at Dorit Hørlyck frem til 2008 ikke havde fået forelagt nogen sager, der gav anledning til at fokusere på problemstillingen, som hun heller ikke var orienteret om af sin forgænger."

For det fjerde finder Dorit Hørlyck, at det er særdeles utilfredsstillende at have været centrum for denne sag i snart 7 år med de betydelige personlige udfordringer, det har medført, hvis sagen i relation til Dorit Hørlyck personligt og i relation til kontorchefrollen som omtalt ovenfor reelt løber ud i sandet.

Det vil fremstå som om Dorit Hørlyck ved at fratænde sin stilling reelt løber fra sit ansvar. Dorit Hørlyck ønskede ikke selv at fratænde og ønsker ikke, at nogen måtte konkludere, at det har sammenhæng med et eventuelt ansvar i Statsløsesagen.

For så vidt angår det retlige grundlag for Statsløsekommissionens arbejde har jeg noteret, at kommissoriet for undersøgelseskommissionen af 25. maj 2011 vedrørende de retlige vurderinger alene indeholder en henvisning til og afskrift af lov om undersøgelseskommissioner, § 4, stk. 4. Formule-

ringen "foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar" er således en direkte afskrift af lovens ordlyd.

I bilag 1 til betænkning afgivet af Udvalget for forretningsorden den 5. maj 1999 (betænkning 1999-05-05 nr. 3 over Forslag til lov om undersøgelseskommissioner) citeres under pkt. 4.1 fra betænkningen og bemærkninger til bestemmelsen bl.a. følgende:

Har kommissionen fået et kommissorium af den nævnte karakter kan kommissionen, selvom den ikke finder, at der foreligger grundlag for at søge strafansvar eller disciplinært ansvar gjort gældende mod en embedsmand, udtale sig om, hvorvidt det kan antages, at der foreligger fejl eller forsømmelser, og i forbindelse hermed, at der efter kommissionens opfattelse foreligger grundlag for en tjenstlig tilkendegivelse.

Under pkt. 4.2.2 foretages en vurdering, hvor der i sidste afsnit anføres følgende:

Det typiske vil derfor være, at ansvarskommissoriet udformes således, at kommissionen har til opgave at udtale sig om, hvorvidt der må antages at være begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at et ansvar af den karakter, der er fastsat i bestemmelsen, gennemføres mod nogen. Har en kommission fået et kommissorium af denne karakter, kan kommissionen – selvom den ikke finder grundlag for at søge et strafansvar eller disciplinært ansvar mv. gjort gældende mod nogen – udtale sig om, hvorvidt det kan antages, at der foreligger fejl eller forsømmelser. Kommissionen kan i den forbindelse også udtale sig om, hvorvidt der efter kommissionens opfattelse foreligger grundlag for en tjenstlig tilkendegivelse eller tilsvarende reaktion.

Det fremgår således direkte, at det forudsættes, at kommissionen også i tilfælde, hvor der ikke er grundlag for at søge et strafansvar eller disciplinært ansvar gjort gældende, kan udtale sig om, hvorvidt det kan antages, at der foreligger fejl eller forsømmelser.

Af de særlige bemærkninger fra lovforslaget til § 4, stk. 4, fremgår følgende:

Der er dog ikke grund til at anmode en undersøgelseskommission om retlige vurderinger, hvis det på forhånd må stå klart, at der ikke er noget reelt spørgsmål om fejl, der kan være en disciplinær forfølgning eller straffesag, f.eks. hvis der er tale om fratrådte embedsmænd, hvor et eventuelt strafansvar er forældet.

og videre

Med hensyn til embedsmænd, der er fratrådt deres stillinger i den statslige forvaltning, kan der som nævnt ovenfor ikke rejses spørgsmål om disciplinært ansvar, men spørgsmål om eventuelt strafansvar, hvis dette ikke er forældet. Undersøgelseskommissionens eventuelle vurdering af det strafferetlige spørgsmål må udformes i lyset heraf. Undersøgelseskommissionen bør ikke

udtale sig på en sådan måde, at det efterlader det indtryk, at der ville have været grundlag for at søge disciplinæransvar gennemført, hvis den pågældende fortsat havde været 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 (tjenestemandssag).

I relation hertil bemærkes, at kommissoriet ikke i sig selv begrænser kommissionens muligheder for at fremkomme med vurderinger af Dorit Hørlyck, da det alene er lovens ordlyd, der er citeret i kommissoriet. Loven må forstås i overensstemmelse med de uddybende kommentarer fra nævnte bilag 1, hvorefter der overlades et vidt skøn til kommissionen. Lov og kommissorium begrænser i hvert fald ikke Statsløsekommissionens muligheder for at fremhæve de centrale momenter i Dorit Hørlycks handlinger eller undladelser som Kommissionen finder relevante.

Den begrænsning i Statsløsekommissionens muligheder for at udtale sig om Dorit Hørlyck, som er kommet til udtryk i pkt. 6.2, skulle i givet fald alene være begrundet i hensynene til min klient. Hensynet er i det sidste citat fra forarbejderne formuleret ud fra embedsmandens manglende mulighed for at få et belastende udsagn prøvet under en efterfølgende disciplinærsag. Dette hensyn bør imidlertid alene være relevant i relation til direkte formuleringer fra Statsløsekommissionens side af, om et disciplinært ansvar ville kunne gøres gældende, såfremt Dorit Hørlyck stadig var ansat i staten.

Det er på den baggrund min konklusion, at Statsløsekommissionen ikke retligt er afskåret fra at udtale sig om Dorit Hørlyck.

Under alle omstændigheder finder Dorit Hørlyck, at de hensyn, der er anført ovenfor, er så væsentlige, at hun ikke ønsker, at den omstændighed, at hun er fratrukket sin stilling, giver kommissionen begrænsninger i muligheden for udtalelser vedrørende hendes arbejde.

Som følge heraf meddeler Dorit Hørlyck herved samtykke til, at Statsløsekommissionen kan foretage nævnte vurdering. Samtykket er ikke begrænset til kun at omfatte fremhævelse af relevante momenter, men er også et samtykke til, at Statsløsekommissionen vedrørende Dorit Hørlyck udtaler sig helt på samme måde, som Statsløsekommissionen ville have udtalt sig, såfremt Dorit Hørlyck ikke var fratrukket sin stilling i den statslige forvaltning.

Med venlig hilsen

Dorit Hørlyck

Jacob Goldschmidt

Statsløsekommissionen
Formand Peter Buhl
Lyseng Allé 1
8270 Højbjerg

6. februar 2015

Sagsnr.:
JG 8026945

Jurist:
Jacob Goldschmidt
jg@elmer-adv.dk

Sekretær:
Gitte Schnipper
3367 6796
gs@elmer-adv.dk

Høringssvar for Dorit Hørlyck Kristensen

Under henvisning til kommissionens høring med skrivelse af 19. december 2014 skal jeg hermed på vegne Dorit Hørlyck Kristensen fremkomme med følgende bemærkninger:

Indledningsvis henvises til det brev Dorit Hørlyck og jeg i fællesskab sendte til Statsløsekommissionen den 16. januar 2015. Brevet skal betragtes som en del af dette høringssvar og ønskes medtaget som bilag til beretningen på samme måde som høringssvar i øvrigt. Af brevet fremgår, at Dorit Hørlyck ikke ønsker, at den omstændighed, at hun er fratrædt sin stilling, skal give kommissionen begrænsninger i muligheden for udtalelser vedrørende hendes arbejde. Hun har derfor givet samtykke til, at kommissionen kan udtale sig vedrørende hende på helt samme måde, som hvis hun ikke var fratrædt sin stilling i den statslige forvaltning. Kommissionen har som en foreløbig reaktion herpå tilkendegivet, at kommissionen fastholder, at Dorit Hørlycks mulige ansvar ikke vil blive vurderet. Det er Dorit Hørlyck fortsat ked af.

I relation til kommissionen kan Dorit Hørlyck ikke gøre andet end at tage kommissionens beslutning til efterretning. I lyset af, at beslutningen umiddelbart ikke står til at ændre, finder Dorit Hørlyck, at den mundtligt drøftede fremgangsmåde, hvor kommissionen i det indledende afsnit i kapitel 6 indfører en passus, hvor kommissionen refererer brevet af 16. januar 2015 og derefter begrundet, hvorfor kommissionen fastholder beslutningen, efter omstændighederne er den bedste løsning. Det bør fremgå, at brevet er medtaget som bilag til Dorit Hørlycks høringssvar.

Peter Breum (H)
Søren Kjær Jensen (H)
Jacob Goldschmidt (H)
Karsten Høj (H)
Gert Willerslev (H)
Kira Kolby Christensen
Jesper Rossau Jensen (H)
Heidi Bloch (H)
Joachim Faber-Rod (L)
Birgitte Filtenborg
Fillip Augustin Hansen
Asger Segel (L)
Nikolaj Nielsen (L)
Anne Signora Toft
Marc Jørgensen
Gry Krarup Kristiansson (adv.fm.)
Mie Andersen (adv.fm.)
Tine Marie Andersen (adv.fm.)

ELMER & PARTNERE
BORGERGADE 24B
1300 KØBENHAVN K
TELEFON 33 67 67 67
TELEFAX 33 67 67 50

WWW.ELMER-ADV.DK

ADVOKATAKTIESELSKAB
CVR.NR. 26 09 55 65
KLIENTKONTO: 8075-1384910

Vedrørende udkastet til beretning for perioden frem til og med 2007, finder Dorit Hørlyck anledning til i dette høringssvar at fremhæve fra hendes egen forklaring for kommissionen, at hun var opmærksom på rækkevidden af 1961-konventionen om begrænsning af statsløshed og af rækkevidden af børnekonventionen. Hun var af den opfattelse, at sagsbehandlerne også havde kendskab til konventionerne, og at sagsbehandlingen foregik i overensstemmelse med konventionerne. Generelle notater udarbejdet af kontoret understøtter dette.

Dorit Hørlyck blev ikke frem til udgangen af 2007 forelagt konkrete sager, der vedrørte konventionerne. Dorit Hørlyck blev først i februar 2008 bekendt med, at der tilsyneladende var fejlekspederet i et antal sager. Kommissionen har under punkt 4.6.1 anført at der blev givet afslag til syv ansøgere i perioden 2004-2007. I samme periode blev der afgjort 58.337 sager. De 7 sager udgør 0,012% af de behandlede sager. For hver gang, der blev behandlet 8.334 sager, var der en forkert afgjort sag vedrørende ansøgere omfattet af konventionen.

Kommissionen anfører i punkt 4.6.5, at kommissionen vurderer det umiddelbart vanskeligt at forstå, at der kunne opstå fejl i behandling af ansøgninger om naturalisation, som kommissionen vurderer som et "relativt lille juridisk felt som indfødsret". Dorit Hørlyck noterer naturligvis, at kommissionen straks derefter foretager en proportionalitetsafvejning op imod antallet af behandlede sager. Alligevel forekommer udsagnet om et lille juridisk felt ikke at tage højde for, at der var betydelig politisk interesse med deraf følgende mange ændringer i regelgrundlaget og i administrationen, og at det involverer statsret, forvaltningsret, fremmed ret, strafferet, procesret m.m.

I de omhandlede år gennemførtes et lean projekt, der havde til formål at nedbringe det enorme ventearkiv, der var oparbejdet. Kontoret beskæftigede på et tidspunkt over 40 medarbejdere. Alle medarbejdere i kontoret var presset at dette mål.

Ingen kan være uenige med kommissionen i, at i den ideelle verden burde embedsmændene have sikret sig, at de konkrete afgørelser blev truffet på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag. Det samme gælder udsagnet om, at embedsmændene burde have undersøgt de relevante retsregler og have udvist en sådan omhu i sagsbehandlingen, at Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen blev overholdt.

Kommissionen anfører, at ingen embedsmand forsætligt har tilsidesat reglerne.

Ingen sagsbehandling med et så stort antal sager kan være fejlfri. Selvom fejl ikke må opstå, så opstår de alligevel. Beklageligvis var der fejl i den konkrete sagsbehandling ganske enkelt fordi, der ikke var fokus på de særlige regler for statsløse. De i perioden frem til 2007 omhandlede fejl har Dorit Hørlyck forklaret med, at der ikke var den fornødne kobling mellem reglerne og den konkrete sagsbehandling. Det indgår som forklaring herpå, at der var så få sager.

Dorit Hørlyck finder, at kommissionen ikke i tilstrækkelig grad anerkender den mulighed, at de meget få sager med fejl er udtryk for et øjeblikks uopmærksomhed fra de konkret involverede embedsmænd.

Dorit Hørlyck anerkender naturligvis, at der kan påpeges forskellige administrative tiltag som eksempelvis en anden formulering i cirkulæret; en præcis tjekliste og bedre beskrivelse både i sagsbehandlermanual og visdomsbog for så vidt angår de statsløse i almindelighed og de statsløse født i Danmark i særdeleshed, som kunne have minimeret risikoen for, at denne type fejl kunne opstå. Uanset det store arbejde, der blev igangsat i forbindelse med lean-projektet for at kvalificere og effektivisere sagsbehandlingen generelt, var der ikke tilstrækkelig fokus på dette område. Og Dorit Hørlyck påtager sig som chef for kontoret ansvaret for, at det ikke er sket, med bemærkning om, at der ikke frem til fejlene blev opdaget i 2008 var en konkret anledning til, at fokus blev skabt om problemet.

Kommissionen behandler i pkt. 4.2.3 notat om rækkevidden af 1961-konventionen, og det deri anførte om, at 1961-konventionen var gennemført ved § 17 i aftalen. Dorit Hørlyck er – som forklaret for kommissionen – enig i, at udsagnet er forkert. Det var hun også på det tidspunkt, hvor hun havde notatet til gennemsyn. Dorit Hørlyck finder det derfor uforståeligt, at kommissionen på trods heraf anfører, at hun enten har været uopmærksom eller [må] have været af samme opfattelse. Det skyldes alene uopmærksomhed.

Kommissionen behandler i pkt 4.2.6 Indfødsretskontorets bemærkninger i mail af 13. juni 2007 til forespørgsel fra UNHCR. I svaret er samme problemstilling vedr. henvisningen til § 17 i aftalen. Heller ikke på det tidspunkt var Dorit Hørlyck af den opfattelse, at det anførte var korrekt. Dorit Hørlyck finder det derfor uforståeligt, at kommissionen på trods heraf anfører, at hun enten har været uopmærksom eller [må] have været af samme opfattelse. Det skyldes alene uopmærksomhed.

Kommissionen behandler i pkt. 4.3.4 administrative tiltag for at sikre overholdelsen af børnekonventionen og anfører, at Dorit Hørlyck gennemgik og godkendte visdomsfanerne og sagsbehandlermanualen. Dorit Hørlyck foretog ikke en minutøs gennemgang af vejledningerne, men havde en aftale om, at hun skulle forelægges tvivlsomme spørgsmål. Dorit Hørlyck finder på den baggrund ikke, at anvendelsen af ordet "godkendt" er passende.

Dorit Hørlyck finder med reference til afsnit 4.6.5 anledning til at bemærke, at Folketingets Indfødsretsudvalg ønskede at vide, hvor mange der var optaget på lovforslag uden at opfylde sprogkravet, men at det ikke burde være stillet som en betingelse for opnåelse af statsborgerskab. Det omtales ikke, at der anvendtes faste standarder, der kan være en del af årsagen til, at der er anført krav, der ikke skulle stilles.

Dorit Hørlyck finder ikke, at "von hörensagen" burde finde vej til et konklusionsafsnit i en kommissionsberetning.

Med venlig hilsen



Jacob Goldschmidt

Statsløsekommissionen
Formand Peter Buhl
Lyseng Allé 1
8270 Højbjerg

Tillige sendt pr. e-mail

19. marts 2015

Sagsnr.:
JG 8026945

Jurist:
Jacob Goldschmidt
jg@elmer-adv.dk

Sekretær:
Gitte Schnipper
3367 6796
gs@elmer-adv.dk

Sagsnr. 2012-4-011 - bisidder for Dorit Hørlyck Kristensen

Dorit Hørlyck finder det fortsat utilfredsstillende, at der ikke sker en vurdering af hendes forhold, fordi hun er fratrukket sin stilling. Der henvises til Dorit Hørlycks tidligere udtalelser af 16. januar og 6. februar. Under henvisning hertil har Dorit Hørlyck valgt ikke at komme med yderligere udtalelser foran lediget af Statsløsekommissionens skrivelser af 16. februar og 9. marts 2015.

Mød venlig hilsen



Jacob Goldschmidt

Peter Breum (H)
Søren Kjær Jensen (H)
Jacob Goldschmidt (H)
Karsten Høj (H)
Gert Willerslev (H)
Kira Kolby Christensen
Jesper Rossau Jensen (H)
Heidi Bloch (H)
Birgitte Filtenborg
Filip Augustin Hansen
Asger Segel (L)
Nikolaj Nielsen (L)
Camilla Sylvest Skjolding
Anne Signora Toft
Marc Jørgensen
Gry Krarup Kristiansson (adv.fm.)
Mie Andersen (adv.fm.)
Tine Marie Andersen (adv.fm.)

ELMER & PARTNERE
BORGERGADE 24B
1300 KØBENHAVN K
TELEFON 33 67 67 67
TELEFAX 33 67 67 50

WWW.ELMER-ADV.DK

ADVOKATAKTIESELSKAB
CVR.NR. 26 09 55 65
KLIENTKONTO: 8075-1384910

LIND

UDTALELSE

LIND Advokataktieselskab
Ved Vesterport 6, 2. sal
1612 København V
Telefon: +45 82 30 90 00
Fax +45 33 13 90 01
Mail: nw@lindlaw.dk
www.lindlaw.dk

CVR. 34 05 21 66
Bank: 6505 3053339793

18. marts 2015
Jnr.: 14768940001

på vegne afdelingschef Kim Lunding i sagen for Statsløsekommissionen i medfør af § 23, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner.

---oooOooo---

Statsløsekommissionen har i udkast til redegørelse, kapitel 10, afsnit 16.4, om Kommissionens retlige vurderinger af, om det faktiske forløb fra 2008 og frem giver grundlag for, at det offentlige søger embedsmænd draget til ansvar, rejst kritik mod afdelingschef Kim Lunding på forskellige punkter i tiden fra den 8. april 2008.

Jeg vil nedenfor forholde mig til de enkelte kritikpunkter, men skal indledningsvis gøre nogle overordnede og gennemgående bemærkninger:

Det er ubestrideligt, at Kim Lunding i hele forløbet, siden han ved mavebæltet af 8. april 2008 blev bekendt med, at ansøgninger om naturalisation fra personer, der var omfattet af 1961-konventionen, i praksis ikke blev behandlet i overensstemmelse med konventionen, til stadighed har haft – og blandt andet ved flere mavebælter, jf. nedenfor, har tilkendegivet – den samme opfattelse, nemlig at konventionsteksten umiddelbart var klar, at den hidtidige administration af konventionen var fejlagtig, og at der derfor måtte rettes ind i forhold hertil, jf. hans ofte gentagede bemærkning for Kommissionen om, at hans opfattelse var, at der skulle "betales ved kasse 1".

Kim Lunding har på intet tidspunkt i forløbet handlet imod denne opfattelse, og den kritik, som Kommissionen har rejst imod ham, går derfor også alene på, om han har gjort nok for at tilkendegive sin opfattelse overfor sin departementschef, Claes Nilas og sin minister, Birthe Rønn Hornbech, eller om den måde, han har gjort dette på, har

LIND

været hensigtsmæssig, og endelig, om han på nogle tidspunkter i forløbet ikke har fremmet sagen, som han burde.

Det anføres i afsnit 16.4, side 431, indledningsvis, at Kim Lundings forpligtelse til at rådgive Birthe Rønn Hornbech skulle opfyldes via Claes Nilas i overensstemmelse med den sædvanlige ministerielle sagsgang, og at han kun i det omfang, han har deltaget i møder med Birthe Rønn Hornbech, har kunnet rådgive hende direkte. Dette princip, som Kommissionen derved knæsætter, er helt centralt. Kim Lunding havde nemlig i udgangspunktet ingen forpligtelse til at rådgive Birthe Rønn Hornbech.

Som det fremgår af afsnit 16.4.3, orienterede Kim Lunding ved mavebæltet af 4. august 2008 – via Claes Nilas – Birthe Rønn Hornbech om sagen, og det tilføjes på side 432-433, at

"mavebæltet redegjorde klart og efter kommissionens opfattelse også korrekt for Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen. Indstillingerne i mavebæltet giver heller ikke anledning til bemærkninger".

Ved mavebæltet af 23. januar 2009, som Kim Lunding også deltog i udarbejdelsen af, blev Birthe Rønn Hornbech på ny orienteret om sagen. Det fremgår af afsnit 16.4.5, side 436, at

"Kommissionen har i det væsentlige tilsluttet sig den gennemgang af sagens faktiske omstændigheder og af retsstillingen, der fremgik af mavebæltet med bilag, og heller ikke mavebæltets indstillinger giver anledning til bemærkninger.

Det skriftlige materiale gav således i det væsentlige korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag for ministeren til at træffe afgørelse i overensstemmelse med mavebæltets indstillinger".

Af mavebæltet af 23. januar 2009, som er centralt for vurderingen af, om Kim Lunding har opfyldt sin forpligtelse til at informere og rådgive Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech om sagen, og som jeg derfor skal tillade mig at citere, fremgår blandt andet følgende:

"På det foreliggende grundlag og på baggrund af gennemgangen af notatet indstilles det, at Danmark opfylder sine internationale forpligtelser på statsborgerretsområdet. Med henblik på at sikre Danmarks opfyldelse heraf indstilles det:

- at ministeriet ex officio genoptager behandlingen af de ansøgninger fra personer, der er født statsløse i Danmark, og som opfylder betin-

gelserne i FN's Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed med henblik på, at ansøgerne optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, idet ministeriet beklageligvis i syv tilfælde har meddelt afslag til de pågældende, under henvisning til at de ikke opfyldte samtlige af de betingelser, der fremgår af retningslinjerne for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse,

- at ministeriet på tilsvarende vis ex officio genoptager behandlingen af ansøgninger fra personer, der er født statsløse i Danmark, og som opfylder betingelserne i FN's Konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder, der er implementeret i retningslinjernes § 17, med henblik på optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, idet ministeriet fejlagtigt i fire tilfælde har meddelt afslag til de pågældende, under henvisning til at de ikke opfyldte samtlige af de betingelser, der fremgår af retningslinjerne for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse,
- at ansøgninger fra personer, der er født statsløse i Danmark, og som har indgivet ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation i henhold til retningslinjernes § 17, men som når at fylde 18 år inden vedtagelsen af lovforslaget og derfor ikke kan blive omfattet heraf, behandles efter konventionen om begrænsning af statsløshed. Sådanne ansøgninger betragtes således om indgivet mellem det fyldte 18. år og det fyldte 21. år og behandles herefter, i stedet for at ansøgeren meddeles afslag efter § 17 og efterfølgende skal indgive en ny ansøgning med henblik på at blive omfattet af konventionen,
- at ansøgere efter § 17, hvorefter alene kan stilles krav om, at den pågældende er født statsløs i Danmark og har bopæl her i landet, optages på et lovforslag, uanset at den pågældende måtte være sigtet eller måtte være idømt en straf,
- at Folketingets Indfødsretsudvalg orienteres om Danmarks internationale forpligtelser i henhold til FN's Konvention om begrænsning af statsløshed, herunder hvad forpligtelsen indebærer, og at udvalget fremover i fortrolig form i overensstemmelse med bemærkningerne i punkt 4.1.3. til lovforslag nr. 138 af 24. januar 2004 om ændring af indfødsretsloven forud for optagelse af personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de betingelser, der er nævnt i konventionen, er opfyldt, orienteres herom, og

LIND

- at Folketingets Indfødsretsudvalg i fortrolig form orienteres om de konkrete sager, hvor ministeriet beklageligvis har meddelt ansøgerne afslag, og hvor ministeriet ex officio vil genoptage behandlingen af ansøgningerne med henblik på, at ansøgerne optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, ligesom udvalget i fortrolig form orienteres om, at udvalget ved orientering om optagelse af personer omfattet af konventionen på et lovforslag tillige vil blive orienteret om, hvilke betingelser i retningslinjerne for naturalisation, som de pågældende ansøgere eventuelt ikke måtte opfylde.

Til ministerens godkendelse og underskrift forelægges udkast til breve til Indfødsretsudvalget, hvoraf brevet, der vedrører orienteringen om de konkrete sager, er i fortrolig form."

Tydligere kunne Kim Lundings opfattelse af retsstillingen, og hvad der måtte gøres for at rette ind i forhold hertil, næppe udtrykkes.

Det fremgår derfor også af afsnit 16.4.6, at det er Kommissionens opfattelse, at Kim Lundings pligt til som afdelingschef at sikre, at Birthe Rønn Hornbech traf sin afgørelse om at fortsætte undersøgelserne vedrørende fortolkningen af 1961-konventionen, ved at hun ville forelægge sagen for sine nordiske ministerkolleger på et møde i juni måned 2009, på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag, som udgangspunkt måtte anses for opfyldt ved indholdet af mavebæltet af 23. januar 2009.

Det kan med andre ord konstateres, at Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech både ved mavebæltet af 4. august 2008, og i særdeleshed ved mavebæltet af 23. januar 2009 blev orienteret fyldestgørende og på en måde, der ikke kunne misforstås, om sagens faktiske og juridiske grundlag og om Kim Lundings opfattelse, hvorefter sagerne – både tidligere fejlagtigt afgjorte, de verserende og de kommende – skulle behandles konventionskonformt og ikke efter de almindelige regler.

I tilknytning hertil henvises til afsnit 16.3.5, side 426, hvor Kommissionen konstaterer, at Claes Nilas i hvert tilfælde senest ved modtagelsen af mavebæltet af 16. februar 2009 med advarslen måtte have været fuldstændig klar over, at det var i strid med Danmarks forpligtelser efter konventionerne ikke at optage ansøgere omfattet af disse, medmindre de opfyldte de almindelige betingelser.

Jeg gør på den baggrund gældende, at den forpligtelse, Kim Lunding har haft til at orientere Claes Nilas og eventuelt Birthe Rønn Hornbech direkte om sagen, er opfyldt og som det klare udgangspunkt udtømt, når de, som det skete ved mavebælterne af 4. august 2008 og 23. januar 2009, er blevet orienteret og rådgivet og må antages at have forstået orienteringen og rådgivningen.

Det savner således mening, at der skulle bestå en vedvarende orienteringspligt om omstændigheder, som den, der har krav på orientering, allerede er fuldt ud orienteret om og må antages at have forstået.

Såfremt det måtte vise sig konkret, at Birthe Rønn Hornbech på trods af mavebæltene af 4. august 2008 og 23. januar 2009 ikke havde forstået disse og derfor måtte have haft behov for yderligere rådgivning, ville denne forpligtelse påhvile Claes Nilas, der som departementschef havde den direkte reference til ministeren, og ikke Kim Lunding. Der er imidlertid intet, der tyder på, at Birthe Rønn Hornbech ikke skulle have forstået indholdet af disse mavebælte.

---oooOooo---

I det følgende vil jeg forholde mig til de konkrete kritikpunkter, der er rejst mod Kim Lunding, idet jeg i det omfang, det er hensigtsmæssigt, vil følge den samme kronologi, som Kommissionen har anvendt. De situationer, hvor Kommissionen har rejst kritik mod Kim Lunding for ikke at have fremmet sagen tilstrækkeligt, vil dog blive behandlet for sig afslutningsvis.

Ad afsnit 16.4.3 Mavebælte af 4. august 2008 og møde i september 2008:

Kommissionen har rejst kritik mod Kim Lunding på følgende punkter:

1. Kim Lunding skulle som led i sin rådgivning om sagens juridiske aspekter have rejst spørgsmålet om, hvordan ministeriet skulle behandle eventuelle verserende sager eller forkert afgjorte sager, indtil den undersøgelse af, hvorledes 1961-konventionen blev fortolket og praktiseret i de øvrige nordiske lande, som Birthe Rønn Hornbech havde truffet beslutning om at iværksætte, var gennemført.
2. Hvis Kim Lunding havde den opfattelse, at det var et led i ministerens beslutning om at foranstalte den nordiske undersøgelse, at behandlingen af eventuelle sager skulle sættes i bero, indtil undersøgelsen var gennemført, havde han haft pligt til at sikre sig, at ministeren havde et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag for en sådan beslutning.
3. Heri indgik, at Kim Lunding skulle have meddelt Birthe Rønn Hornbech, at der var verserende sager, som afventede ministerens beslutning, at der efter hans opfattelse ikke var tvivl om retsstillingen, og at sagerne derfor skulle behandles efter 1961-konventionens regler, og ikke de almindelige regler, medens den nordiske undersøgelse foregik, hvis man ville overholde konventionen.

LIND

4. Kim Lunding skulle have rådgivet Birthe Rønn Hornbech om, at Folketinget skulle orienteres, hvis ministeren ikke ønskede at behandle sagerne i overensstemmelse med det, der fremgik af 1961-konventionen.

Indledningsvis bemærkes, at mavebæltet af 4. august 2008 udover en klar og korrekt redegørelse for Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen, jf. Kommissionens bemærkninger herom, side 432-433, indeholder en indstilling om, at personer, som opfyldte konventionens betingelser, fremover skulle optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, og at Folketinget (Indfødsretsudvalget) blev orienteret, hvis der på kommende lovforslag blev optaget sådanne personer.

Det bemærkes endvidere, at Kim Lunding med støtte i sine kalendernotater m.v. fastholder, at han ikke deltog i noget møde omkring den 3. september 2008 med Christian Lützen, Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech. Kim Lunding har således allerede af denne grund ikke haft nogen forpligtelse, endsige anledning til at orientere eller rådgive Birthe Rønn Hornbech direkte, men alene gennem Claes Nilas. En væsentlig del af den kritik, Kommissionen har rettet mod Kim Lunding, har imidlertid som forudsætning, at det kan lægges til grund, at han deltog i dette møde.

Uanset at konventionsteksten efter Kim Lundings opfattelse var klar, var ministerens beslutning om, at det først skulle undersøges, hvorledes de øvrige nordiske lande fortolkede og praktiserede konventionen, saglig og i øvrigt i overensstemmelse med sædvanlig fremgangsmåde ved spørgsmål om konventionsfortolkning. Det bemærkes herved, at undersøgelsen viste, at konventionen blev praktiseret forskelligt i de enkelte nordiske lande. Eksempelvis blev der i Norge opstillet vandels- og sprogkrav også til personer, der var omfattet af 1961-konventionen, ligesom der for sådanne personer blev praktiseret en suspensionsordning, således at ansøgere, der i øvrigt opfyldte de krav, der fremgår af art. 1 i 1961-konventionen, i første omgang kunne få afslag. I Sverige opererede man med en lavere aldersgrænse (20 år) end grænsen ifølge konventionens art. 1 (21 år). Der henvises i den forbindelse til det af Indfødsretskontoret udarbejdede notat af 30. oktober 2009 (ekstraktens side 319 ff.).

Fremgangsmåden ved konventionsfortolkning adskiller sig afgørende fra almindelig lovforklaring, allerede fordi det ikke er muligt på samme måde at støtte sig til forarbejder, og man derfor er henvist til, som det skete, at indhente fortolkningsbidrag i form af oplysninger om, hvorledes konventionen forstås og anvendes i andre lande, der er tiltrådt konventionen. Derfor kan konventionens tekst ikke i alle henseender være afgørende for fortolkningen. Det forhold, at konventionsteksten i det foreliggende tilfælde er klar, udelukker således på ingen måde, at undersøgelsen kunne ende med at føre til en anden fortolkning af konventionen. Det er derfor ikke et udtryk for en nødvendighed, men derimod et valg, når Danmark følger konventionsteksten.

Der kan i den forbindelse henvises til Ole Espersen m.fl., Folketret, 2. udg., side 34, 82 og 91 f.

Kommissionens kritik af Kim Lunding bygger grundlæggende på et synspunkt om, at verserende (og allerede afgjorte) sager burde have været færdigbehandlet efter 1961-konventionen i overensstemmelse med den forståelse af konventionen, som han havde, selvom der pågik en – som redegjort ovenfor sagligt begrundet – undersøgelse af, hvorledes konventionen skulle fortolkes, i stedet for, at sagerne blev sat i bero. Det anføres endvidere i afsnit 16.4.2, side 432, at Kim Lunding allerede forud for den 4. august 2008 efter Kommissionens opfattelse burde have sikret sig, at der var iværksat tiltag i forhold til tidligere modtagne sager, som allerede var under behandling i ministeriet, således at der ikke blev givet afslag til ansøgere, som opfyldte de lempeligere betingelser i 1961-konventionen.

Hertil bemærkes, at dette ville være i strid med sædvanlig procedure. Det ligger således klart indenfor rammerne af forvaltningspraksis, at hvis en sag eller problemstilling lægges op til resolution igennem det administrative hierarki, for eksempel som i dette tilfælde til afgørelse på ministerniveau, sættes sagen eller de sager, en given problemstilling har betydning for, i bero, indtil en afgørelse er truffet.

Det ligger således fundamentalt i de forvaltningsretlige grundsætninger, herunder officialmaksimen, at der ikke tages initiativ til en praksisomlægning, så længe der pågår sagligt begrundede undersøgelser af regelgrundlaget. Der kan herom henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., side 452. En myndighed kan med andre ord ikke være forpligtet til at gennemføre en praksisomlægning, før den sagligt begrundede undersøgelse er afsluttet.

Kontraprøven på Kommissionens opfattelse er, at hvis de nævnte sager om erhvervelse af dansk indfødsret var blevet behandlet på dette stadi i forløbet, sådan som Kommissionen mener, at de skulle have været, og det efterfølgende ved den nordiske undersøgelse havde vist sig, at konventionen med rette kunne fortolkes på en anden måde, end blandt andre Kim Lunding antog, kunne situationen have været, at der i mellemtiden var givet statsborgerskab til ansøgere, som ikke opfyldte betingelserne. Det bemærkes herved, at mulighederne for efterfølgende at fratage personer deres statsborgerskab er snævert begrænset til to situationer, der næppe ville kunne være relevante i forhold til de pågældende konkrete ansøgere. Derved ville udsigten til, at der blev rejst en betydelig kritik mod ministeren og ministeriet, det daværende politiske miljø på udlændingeområdet taget i betragtning, have været mere end nærliggende.

LIND

Kommissionens kritik af Kim Lunding på dette punkt er således udtryk for et synspunkt om, at han på egen hånd skulle have eksekveret den beslutning, der netop var undersøgelsens genstand, og dermed skulle have handlet imod den sædvanlige administrative procedure, de forvaltningsretlige grundsætninger og officialmaksimen, medmindre han udvirkede, at ministeren traf beslutning om, at denne procedure skulle følges.

Birthe Rønn Hornbech fik som nævnt ved mavebæltet af 4. august 2008 en både klar og korrekt orientering og rådgivning om problemstillingen, jf. afsnit 16.4.3, side 432-433. Hun kunne derfor ikke have været i tvivl herom eller om indstillingerne om, at sagerne fremover blev behandlet i overensstemmelse med 1961-konventionens tekst og om orientering af Folketinget ("betal ved kasse 1"). Kim Lunding har derved givet Claes Nilas og via denne Birthe Rønn Hornbech den information og rådgivning, som han burde, og hans forpligtelse i så henseende var dermed udtømt.

Ad afsnit 16.4.4 Beslutning i september 2008 om at stille sager fra personer omfattet af 1961-konventionen i bero:

Kommissionen har rejst kritik mod Kim Lunding på følgende punkter:

1. Kim Lunding skulle i hvert tilfælde efter Dorit Hørlycks henvendelse til ham om, hvorledes de verserende sager skulle behandles, have rejst spørgsmålet overfor Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech og have givet dem den nødvendige rådgivning.
2. I hvert fald de fire af de verserende sager, der var klar til optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, burde være optaget på det lovforslag, der blev fremsat den 30. oktober 2008, selvom lukkedagen herfor var overskredet.

Om pligten til at rejse spørgsmålet om berostillelse af de verserende sager overfor Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech henvises til bemærkningerne i relation hertil ovenfor ad afsnit 16.4.3. Det var således en både logisk og i forhold til den beskrevne faste administrative praksis nødvendig følge af Birthe Rønn Hornbechs beslutning om, at de andre nordiske landes fortolkning af og praksis med hensyn til 1961-konventionen først skulle undersøges, før hun ville træffe afgørelse i relation til indstillingen i mavebæltet af 4. august 2008 om, at sagerne skulle behandles i overensstemmelse med konventionens tekst – det vil sige den forståelse af retsstillingen, som Kim Lunding havde – at de verserende sager blev stillet i bero, indtil undersøgelsen var gennemført, og resultatet heraf forelå.

Hertil kommer, at berostillelsen, indtil undersøgelsen var gennemført, og Birthe Rønn Hornbech havde truffet beslutning i sagen, som nævnt var i overensstemmelse med en helt sædvanlig administrativ fremgangsmåde i sådanne situationer.

Dermed er spørgsmålet om, hvorvidt de sager, der i øvrigt var klar til optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, burde have været optaget på det lovforslag, der blev fremsat 30. oktober 2008, uanset at lukkedagen herfor var overskredet, tillige besvaret. Det skal i den forbindelse imidlertid tilføjes, at lukkedagene for at undgå usaglig forskelsbehandling som det klare udgangspunkt ikke kan overskrides, idet sagerne i det tilfælde standardmæssigt overføres til næste lukkedag. Kim Lunding havde derfor med rette den opfattelse, at behandlingstiden af disse sager – når det nu lå fast, at de ikke skulle optages efter lukkedatoen – ikke ville blive forlænget på grund af den nordiske undersøgelse, fordi den næste lukkedag først lå ultimo januar 2009.

Ad afsnit 16.4.6 Møde i februar 2009:

Kim Lunding fastholder, ligeledes med støtte i sine kalendernotater m.v., at han ikke har deltaget i noget møde omkring den 4. februar 2009 med Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech på samme måde, som Kommissionen har lagt til grund, at han ikke deltog i et møde, der ifølge Claes Nilas' forklaring blev afholdt kort tid derefter med ham (Claes Nilas) og Birthe Rønn Hornbech som deltagere.

Jeg henviser imidlertid i den forbindelse for fuldstændighedens skyld til, at den pligt, som ifølge Kommissionen påhvilede Kim Lunding til at sikre, at Birthe Rønn Hornbech traf sin afgørelse om at ville forelægge spørgsmålet om fortolkningen af 1961-konventionen for sine nordiske ministerkollegaer på et møde i juni 2009 på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag, efter Kommissionens vurdering som udgangspunkt var opfyldt ved mavebæltet af 23. januar 2009, jf. side 436 nederst.

Ad afsnit 16.4.7 Mavebælte af 16. februar 2009:

Kommissionen har rejst kritik mod Kim Lunding på følgende punkter:

1. Mavebæltet af 16. februar 2009, som Kim Lunding nåede at godkende indstillingen i, men ikke at påtegne, før han indledte sin ferie, kunne efter Kommissionens opfattelse have været udformet på en mere hensigtsmæssig måde.
2. Ved i mavebæltet at indstille, at ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne indtil videre skulle behandles efter de gældende retningslinjer, har Kim Lunding ikke levet op til sin forpligtelse til at rådgive Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech.

LIND

Som påpeget ovenfor er det Kommissionens vurdering, at Birthe Rønn Hornbech fik en både korrekt og fyldestgørende orientering og rådgivning ved mavebæltet af 23. januar 2009, og at Kim Lundings pligt til at orientere ministeren dermed som udgangspunkt var opfyldt. Hverken Claes Nilas eller Birthe Rønn Hornbech kunne således den 16. februar 2009 have været i tvivl om, hvad problemstillingen var eller om de tiltag, som efter Kim Lundings opfattelse skulle foretages.

Ved mavebæltet af 16. februar 2009 blev der yderligere føjet en advarsel hertil, efter at Kim Lunding havde erfaret, at Birthe Rønn Hornbech havde besluttet, at hun først ville drøfte spørgsmålet om fortolkningen af konventionerne med sine nordiske ministerkolleger på et møde i juni måned 2009. Claes Nilas blev og Birthe Rønn Hornbech skulle dermed være blevet orienteret for tredje gang om sagen og de problemer, der rejste sig ved ikke at efterleve konventionerne.

Det bemærkes i den forbindelse, at dette mavebælte var vedlagt en kopi af mavebæltet af 23. januar 2009.

Kim Lunding aftalte med Dorit Hørlyck, at der med mavebæltet blev givet en advarsel, men han deltog ikke i selve formuleringen af mavebæltet og nåede heller ikke at se, endsige godkende det, da han som nævnt var på vej på ferie, jf. protokollen for hans forklaring for Kommissionen den 29. maj 2013, side 8 og 34. Uanset at det efter Kommissionens opfattelse kunne have været udformet mere hensigtsmæssigt, er det ubestrideligt, at det indeholder en advarsel om, at behandling af ansøgninger efter de almindelige regler ville være i strid med 1961-konventionen og Børnekonventionen. Kommissionen anfører da også i afsnit 16.3.5, side 426, i relation til Claes Nilas, at oplysningerne i mavebæltet om, at det kunne være i strid med konventionerne/et juridisk problem at tiltræde indstillingen i mavebæltet efter Kommissionens opfattelse kun kunne opfattes som en advarsel om konventionsbrud (min understregning). Det er således vanskeligt at se hvilken realitet, der skulle kunne ligge i Kommissionens bemærkning om, at mavebæltet kunne være udformet mere hensigtsmæssigt.

Allerede fordi Kim Lunding ikke deltog i formuleringen af mavebæltet, kan han ikke drages til ansvar for den uhensigtsmæssighed, Kommissionen mener, at der ligger heri. Hertil kommer imidlertid som noget grundlæggende, at det er selve indholdet af mavebæltet, der kan være genstand for ansvar, ikke om indholdet er formuleret mere eller mindre hensigtsmæssigt eller klart.

Det er embedsmandens opgave ved ministerbetjeningen at skrive mavebæltterne, så modtageren forstår deres indhold og har mulighed for at reagere. Med Kommissionens egne ord opfyldte mavebæltet af 16. februar 2009 dette krav i modsætning til det mavebælte, der faktisk blev lagt til ministeren. Kim Lunding hverken kan eller skal drages til ansvar for dette.

Kim Lunding var taget på ferie, da mavebæltet blev lagt videre til Claes Nilas. Hvis det havde været Claes Nilas' opfattelse, at advarslen ikke fremtrådte tilstrækkelig tydeligt, havde det været hans pligt at sørge for, at mavebæltet blev tydeliggjort på dette punkt, inden han lagde det videre til ministeren. I stedet gjorde han det modsatte – han foranledigede advarslen fjernet – og det uden Kim Lundings viden.

Det kan således konstateres, at selvom Kim Lunding havde sørget for, at mavebæltet var blevet udfærdiget på en måde, Kommissionen ville anse for mere hensigtsmæssig, ville det ikke have haft nogen betydning for rådgivningen af Birthe Rønn Hornbech eller det videre forløb, som det blev.

Det må udenfor enhver mulighed for tvivl med Birthe Rønn Hornbechs egen forklaring for Kommissionen, jf. eksempelvis protokollen for hendes forklaring den 4. juni 2013, side 65 ff, lægges til grund, at var hun blevet forelagt mavebæltet af 16. februar 2009, ville hun have resolveret i overensstemmelse med indstillingerne i mavebæltterne af 4. august 2008 og 23. januar 2009.

Ad afsnit 16.4.8 Forløbet fra den 20. februar 2009 indtil sagen igen blev forelagt for Birthe Rønn Hornbech ved mavebælte af 12. november 2009:

Kommissionen har rejst kritik mod Kim Lunding på følgende punkter:

1. Kim Lunding havde ikke orienteret Claes Nilas om, at det var formålet med mavebæltet af 16. februar 2009 at få ministeren til at ændre sin beslutning om at ville drøfte sagen på det nordiske møde i juni måned, så sagerne kunne blive behandlet, som han hele tiden havde foreslået.
2. Kim Lunding undlod at kontakte Claes Nilas for at gøre denne opmærksom på, hvad hensigten med mavebæltet havde været, da han blev klar over, at ministerens beslutning ikke blev ændret.
3. Kim Lunding rådgav ikke på dette tidspunkt i forløbet Claes Nilas eller Birthe Rønn Hornbech om, at Folketinget skulle orienteres om sagen.

Hertil bemærkes, at Kim Lunding kom tilbage fra ferie den 1. marts 2009. Han var ikke under sin ferie blevet orienteret om de rettelser, Claes Nilas med deltagelse af Christian Lützen havde foranlediget foretaget i mavebæltet af 16. februar 2009, og at dette mavebælte derfor ikke var blevet forelagt for Birthe Rønn Hornbech. Også efter hans hjemkomst fra ferie blev dette holdt skjult for ham, og han blev først i 2011 klar over sagens rette sammenhæng, jf. Kommissionens samstemmende konstatering i afsnit 16.4.8, side 439 øverst.

LIND

Kim Lunding havde således fuld føje til at gå ud fra, at ministeren under hans ferie havde valgt at fastholde sin beslutning om at ville forelægge sagen for sine nordiske ministerkolleger – og at sagerne indtil da skulle behandles efter de almindelige regler – og således havde valgt at sidde både advarslen i mavebæltet af 16. februar 2009 og indstillingerne i mavebæltet af 23. januar 2009 overhørig.

Som der ovenfor er redegjort for, var Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech også efter Kommissionens vurdering i hvert tilfælde senest ved mavebæltet af 23. januar 2009 blevet korrekt og fyldestgørende orienteret og rådgivet om alle juridiske og faktiske aspekter ved sagen. Kim Lundings forpligtelse i så henseende var dermed senest på dette tidspunkt opfyldt og udtømt.

Det kan således efter min opfattelse ikke kræves, at Kim Lunding, efter at han havde draget omsorg for, at denne rådgivning blev suppleret med advarslen i mavebæltet af 16. februar 2009, i betragtning af den for ham helt uforudsigelige skæbne, mavebæltet derefter fik, skulle have pligt til på ny at bringe spørgsmålet op overfor Claes Nilas. Dette må så meget desto mere gælde, fordi Claes Nilas (og Christian Lützen), der begge kendte til, hvad der var sket, undlod at orientere Kim Lunding herom.

Claes Nilas var som nævnt ovenfor fuldt ud klar over, at mavebæltet af 16. februar 2009 indeholdt en advarsel om, at behandling af ansøgninger efter de almindelige regler, medens man afventede ministerens drøftelse af sagen med de nordiske ministerkolleger, ville udgøre et konventionsbrud, men han havde dette til trods foranlediget advarslen fjernet. Med den indgående viden, Claes Nilas havde om sagen, jf. eksempelvis mavebæltet af 23. januar 2009, havde det været hans pligt som departementschef, i det omfang der var behov for det, at tydeliggøre overfor Birthe Rønn Hornbech, at hendes beslutning om, at ansøgningerne, indtil drøftelserne med de nordiske kolleger var gennemført, skulle behandles efter de almindelige regler, ville indebære et konventionsbrud. Det var derimod ikke en forpligtelse, der påhvilede Kim Lunding – på ny.

Kommissionens kritik mod Kim Lunding for ikke efter sin hjemkomst den 1. marts 2009 at have gjort Claes Nilas opmærksom på, hvad hensigten med mavebæltet af 16. februar 2009 var, er med andre ord udtryk for et synspunkt om, at Kim Lunding burde have givet Claes Nilas en orientering om noget, som denne allerede var – og af Kim Lunding måtte antages at være – fuldt ud bekendt med.

Hertil kommer, at en sådan orientering, Claes Nilas' handlemåde i relation til mavebæltet af 16. februar 2009 og hans kendskab til sagen i øvrigt taget i betragtning, med stærk sandsynlighed må antages ikke at ville have haft nogen betydning.

I relation til spørgsmålet om orientering af Folketinget bemærkes, at dette spørgsmål allerede var blevet behandlet ved mavebæltet af 23. januar 2009. Claes Nilas, og dermed forudsætningsvis også Birthe Rønn Hornbech, burde have været opmærksom på, at behovet for, at Folketinget blev orienteret, var så meget desto mere aktuelt efter beslutningen om indtil videre ikke at behandle ansøgningerne konventionskonformt.

Ad afsnit 16.4.9 Mavebælte af 12. november 2009:

Kommissionen har rejst kritik mod Kim Lunding på ét punkt, nemlig

1. I relation til mavebæltet af 12. november 2009 har han ikke levet op til sin forpligtelse til i den pågældende situation at rådgive ministeren om, at Folketinget skulle informeres korrekt og fyldestgørende om grundlaget for og betydningen af, at vandelskravet blev opretholdt.

Det bemærkes hertil, at mavebæltet af 12. november 2009 indeholdt indstillinger om, at Folketingets Indfødsretsudvalg skulle orienteres (indstillingerne nr. 8 og 9), og at mavebæltet, som det også er noteret af Kommissionen, var bilagt to udkast til breve til Indfødsretsudvalget herom. Det fremgår blandt andet heraf:

"Overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser i henhold til konventionen betyder, at et antal af de ansøgere, der optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse som følge af, at de opfylder betingelserne i artikel 1 i FN-konventionen om begrænsning af statsløshed, ikke nødvendigvis opfylder samtlige betingelser i retningslinjerne for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse ved naturalisation, herunder bl.a. vandelskravet og kravet om dokumentation for danskundskaber og en bestået indfødsretsprøve.

Det bemærkes, at de pågældende ansøgere vil opfylde samtlige af de betingelser, som er opregnet i FN's konvention om begrænsning af statsløshed, og som er de eneste betingelser, en kontraherende stat kan gøre meddelelsen af statsborgerret afhængig af.

Ministeriet vil dog forbeholde sig muligheden for at meddele afslag i de tilfælde, hvor vandelskravet ikke er opfyldt.

Ministeriet vil i fortrolig form i overensstemmelse med bemærkningerne i punkt 4.1.3 til lovforslag nr. 138 af 24. januar 2004 om ændring af indfødsretsloven forud for optagelse af personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de betingelser, der er nævnt i konventionen, er opfyldt, orientere udvalget herom.

LIND

Endvidere kan ministeriet oplyse, at det vil blive angivet i bemærkningerne til det enkelte lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvilke personer på lovforslaget der efter FN-konventionen har krav på at opnå dansk indfødsret.

Ministeriet kan herudover oplyse, at Danmark den 19. juli 1991 ratificerede FN's Konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder. Det fremgår af konventionens artikel 7, at barnet skal registreres umiddelbart efter fødslen og skal fra fødslen have ret til et navn, ret til at opnå statsborgerskab og så vidt muligt ret til at kende og blive passet af sine forældre."

Dette citat er, bortset fra forbeholdet om et muligt vandelskrav, identisk med, hvad der fremgik af de udkast til breve, som var bilagt mavebæltet af 23. januar 2009, og som ikke har givet Kommissionen anledning til kritik. Bemærkningen i brevudkastet om et vandelskrav var en følge af den måde, mavebæltet af 12. november 2009 var udformet på.

Det vil som altid bero på et skøn, om indstillingerne i mavebæltet og udkastene til breve kunne have været formuleret tydeligere, men det er min opfattelse, at både indstillinger og udkast ligger indenfor de grænser, der må være i så henseende – ikke mindst henset til de tidligere forelagte mavebælter.

Ad afsnit 16.4.10 Perioden efter 12. november 2009:

Det er Kommissionens vurdering, at Kim Lunding som afdelingschef ikke kan ifalde ansvar for noget forhold i perioden efter den 12. november 2009, dog med en bemærkning om, at han skulle have sikret sig, at der af Indfødsretskontoret i 2010 blev taget initiativ til at lægge en vejledning om 1961-konventionen på Integrationsministeriets hjemmeside.

Hertil bemærkes, at beslutninger om udarbejdelse af vejledninger ikke træffes på afdelingschefniveau, men at såvel initiativet som beslutningen ligger i det pågældende fagkontor, in casu Indfødsretskontoret. Kim Lunding havde i den forbindelse ikke nogen anden forpligtelse end at tage stilling til, hvad han blev forelagt, hvilket den store arbejdsbyrde, han i øvrigt var pålagt, også tilsagde. Spørgsmålet om vejledning om 1961-konventionen var imidlertid ikke blandt dem, der blev forelagt Kim Lunding.

Behørig fremme af sagen?

Kim Lunding har ifølge Kommissionen ikke fremmet behandlingen af sagen tilstrækkeligt i følgende tre situationer:

1. Kim Lunding skulle have sørget for, at Birthe Rønn Hornbech var blevet orienteret tidligere om sagen, end det skete ved mavebæltet af 4. august 2008.
2. Kim Lunding skulle have sikret, at undersøgelserne i efteråret 2008 af de andre nordiske landes praksis i forhold til 1961-konventionen var blevet gennemført hurtigere.
3. Kim Lunding skulle have søgt sagen forelagt for Birthe Rønn Hornbech umiddelbart efter det nordiske ministermøde i juni 2009 med en indstilling svarende til den, der fremgik af mavebæltet af 23. januar 2009.

Hertil bemærkes indledningsvis, at der generelt skal meget til, før et retligt ansvar for lang behandlingstid overhovedet kan komme på tale. Ifølge Folketingets Ombudsmands praksis rubriceres sådanne tilfælde normalt under spørgsmålet om god forvaltningsskik, altså ikke under nogen retlig standard, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., side 624 og 903. Allerede i udgangspunktet må sådanne tilfælde derfor vurderes indenfor vide rammer.

Konkret i relation til det første kritikpunkt bør det haves for øje, at Kim Lunding umiddelbart efter, at han ved mavebæltet af 8. april 2008 var blevet bekendt med problemet, iværksatte uddybende undersøgelser i Indfødsretskontoret, blandt andet for at konstatere det mulige omfang af problemet.

Forelæggelsen af problemet for ministeren blev derudover forsinket af sommerferieperioden, men i den forbindelse fremskyndet, således at sagen blev forelagt for ministeren umiddelbart efter sommerferien, nemlig ved mavebæltet af 4. august 2008.

I relation til det andet kritikpunkt bemærkes, at efter, at ministeren havde truffet beslutning om, at de andre nordiske landes fortolkning af og praksis i forhold til 1961-konventionen skulle undersøges, blev dette spørgsmål bragt op på et nordisk embedsmandsmøde om statsborgerskab i Stockholm den 16. oktober 2008. Da det viste sig, at de oplysninger, der kom frem på mødet, ikke var fyldestgørende, anmodede Dorit Hørlyck, efter i november 2008 at have modtaget referatet af mødet og meddelt sine bemærkninger hertil, den 16. december 2008 sine nordiske embedsmandskolleger om at give helt præcise og konkrete oplysninger om de betingelser, der blev stillet i de respektive lande for opnåelse af statsborgerskab efter 1961-konventionen, med frist for besvarelse den 9. januar 2009. Allerede før denne frist var udløbet, blev arbejdet med udarbejdelsen af mavebæltet af 23. januar 2009 og det notat, der var bilagt mavebæltet, indledt. Der var tale om et arbejde, der trods sit omfang, situationen taget i betragtning, blev fremskyndet.

LIND

Det bemærkes i tilknytning hertil, at Kim Lunding selv sagt ikke havde nogen instruktionsbeføjelse overfor myndigheder i andre lande.

I øvrigt bemærkes, at Kim Lunding i overensstemmelse med den sædvanlige praksis overlod den praktiske udmøntning af beslutningen om den nordiske undersøgelse til Indfødsretskontoret.

I relation til det tredje kritikpunkt bemærkes, at de spørgsmål vedrørende fortolkningen af 1961-konventionen og børnekonventionen, som Birthe Rønn Hornbech havde truffet beslutning om at ville forelægge sine nordiske ministerkolleger på deres møde i juni 2009 i utilfredshed med, at embedsmændene efter hendes opfattelse ikke selv havde fået afklaret spørgsmålene, på grund af forskellige indtrufne omstændigheder, herunder Birthe Rønn Hornbechs forfald, ikke blev drøftet på mødet.

Situationen var således den, at de spørgsmål, som Birthe Rønn Hornbech ikke mente var blevet fyldestgørende besvaret tidligere, og som var baggrunden for, at hun ikke ville træffe nogen beslutning i overensstemmelse med indstillingerne i mavebæltet af 23. januar 2009, fortsat ikke var besvaret. Det var derfor Kim Lundings klare opfattelse, at det ville være udsigtsløst på et uændret grundlag på ny at forelægge sagen for ministeren ved et mavebælte, der indholdsmæssigt svarede til mavebæltet af 23. januar 2009. Dette var grunden til, at Kim Lunding bad sine medarbejdere om hos deres embedsmandskolleger i de øvrige nordiske lande at få besvaret de spørgsmål, Birthe Rønn Hornbech ville have forelagt sine ministerkolleger på mødet i juni 2009.

---oooOooo---

Konklusion:

Kim Lunding har opfyldt sin forpligtelse til som afdelingschef at orientere og rådgive Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech. Han har således i overensstemmelse med den opfattelse, som han igennem hele forløbet har haft af, hvorledes 1961-konventionen og børnekonventionen skulle fortolkes og administreres ("betal ved kasse 1") i mindst tre tilfælde orienteret og rådgivet Claes Nilas og igennem denne Birthe Rønn Hornbech på en måde og i en kontekst, der ikke var mulig at misforstå, nemlig ved mavebæltene af henholdsvis 4. august 2008, 23. januar 2009 og 16. februar 2009. Dermed er Kim Lundings forpligtelse til fortsat at orientere og rådgive Claes Nilas og Birthe Rønn Hornbech om omstændigheder, de allerede var fuldt ud klar over, også opført.

Kommissionen har anset mavebæltene af 4. august 2008 og 23. januar 2009 for klare og fyldestgørende, og for så vidt angår mavebæltet af 16. februar 2009, er Kommissionens vurdering alene, at det kunne have været udformet på en mere hensigtsmæssig måde. Udover for så vidt angår mavebæltet af 16. februar 2009 har Kommissionen

givet udtryk for, at de udkast til breve, der fulgte med mavebæltet af 12. november 2009, kunne have været formuleret klarere.

Det er imidlertid alene indholdet af mavebæltet og brevudkastene, der kan være genstand for et ansvar, men derimod ikke om indholdet er udtrykt på en måde, som efter Kommissionens opfattelse kunne være mere hensigtsmæssig eller klar.

Hertil kommer, at spørgsmålet om klarheden eller hensigtsmæssigheden ved at formulere disse dokumenter, som det er sket, ikke kan vurderes isoleret på grundlag af dokumentets tekst alene, men må ses i den sammenhæng, hvori dokumentet optræder, og ikke mindst i forhold til det kendskab til sagen, som modtageren af dokumentet allerede har. Det er på denne baggrund min opfattelse, at udformningen af de pågældende dokumenter ikke ligger udenfor de grænser, der gælder.

I øvrigt bemærkes, at Kim Lunding ikke selv deltog i udformningen af mavebæltet af 16. februar 2009.

For så vidt angår de tre situationer, hvor Kommissionen ikke mener, at Kim Lunding har fremmet sagen tilstrækkeligt, har sagsbehandlingstiden, som der er redegjort for, kunnet forklares i alle tre tilfælde med de særlige omstændigheder, der forelå.

Det er således samlet min opfattelse, at Kim Lunding ikke ved sin involvering i sagen siden april 2008 har handlet på en måde, som kan danne grundlag for kritik.

Selvom det imidlertid måtte antages, at sagen på visse stadier kunne og burde være behandlet hurtigere, eller at udformningen af de nævnte dokumenter i et eller andet omfang har været mindre klar eller hensigtsmæssig, end hvad der var ønskeligt, er der efter min klare opfattelse ikke tale om omstændigheder af en sådan grovhed, at der er noget grundlag for, at det offentlige søger Kim Lunding draget til ansvar.

---0000000---

Det anføres i afsnit 16.1 indledningsvis om spørgsmålet om disciplinært ansvar for embedsmænd, at dette principielt er uforældeligt, men at der efter praksis i almindelighed skal foreligge særlige grunde for, at der søges gjort ansvar gældende i anledning af forhold, der ligger mere end ca. fem år tilbage i tiden.

De forhold, som Kommissionen har rejst kritik mod Kim Lunding for, ligger alle, på nær – måske – spørgsmålet om, hvorvidt han i 2010 burde have sikret sig, at der af Indfødsretskontoret blev taget initiativ til en vejledning om 1961-konventionen, mere end fem år tilbage (senest kritiserede omstændighed er formuleringen af udkastene til breve, der var bilagt mavebæltet af 12. november 2009). Jeg havde gerne set, at

LIND

Kommissionen havde gjort en bemærkning herom i tilknytning til Kommissionens afsluttende vurdering i afsnit 16.4.11, side 445.

København, den 18. marts 2015



Nicolai Westergaard

LIND

SUPPLERENDE UDTALELSE

LIND Advokataktieselskab
Ved Vesterport 6, 2. sal
1612 København V
Telefon: +45 82 30 90 00
Fax +45 33 13 90 01
Mail: nw@lindlaw.dk
www.lindlaw.dk

CVR. 34 05 21 66
Bank: 6505 3053339793

9. april 2015
Jnr.: 14768940001

på vegne afdelingschef Kim Lunding i sagen for Statsløsekommissionen i medfør af § 23, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner.

---oooOooo---

Statsløsekommissionen har givet Kim Lunding mulighed for at kommentere det bisidderindlæg (i det følgende betegnet indlægget), som advokat Søren Juul har afgivet for Claes Nilas.

Jeg vil i det følgende alene knytte bemærkninger til de passager i indlægget, som i særlig grad påkalder sig en kommentar. Det forhold, at spørgsmål ikke måtte være kommenteret, er således ikke nødvendigvis udtryk for, at det anførte tiltrædes. Jeg henviser i øvrigt i det hele til min udtalelse af 18. marts 2015 (i det følgende betegnet udtalelsen).

Overordnet bemærker jeg derudover, at indlægget bærer præg af, at Claes Nilas søger at frigøre sig fra den rolle og det ansvar, han havde som departementschef, for i stedet at prøve at påføre Kim Lunding dette. Indlægget kan imidlertid ikke ændre ved det grundlæggende forhold, at Claes Nilas – og kun han – som departementschef i kraft af den hierarkiske opbygning og rollefordeling i ministeriet havde det helt særlige ansvar for at rådgive ministeren.

I øvrigt bemærkes følgende:

LIND

1.

Som der er redegjort for i min udtalelse, har Kim Lunding gennem hele forløbet fra 2008 til 2010 haft den samme opfattelse, nemlig at konventionsteksterne umiddelbart var klare, og at der skulle administreres derefter. Kim Lunding har handlet og har orienteret sine foresatte i overensstemmelse hermed, jf. eksempelvis mavebælterne af 4. august 2008 og 23. januar 2009. At der efterfølgende af andre end Kim Lunding ved forskellige lejligheder er blevet sået tvivl om fortolkningen af 1961-konventionen og Børnekonventionen, er selvsagt ikke, som det anføres i indlægget, side 9, nederst, uforeneligt hermed, men illustrerer blot, at iværksættelsen af den nordiske undersøgelse i efteråret 2008 var saglig.

Kim Lundings grundlæggende og gennemgående opfattelse fremgår konsistent af hans forklaring for Kommissionen, af mavebælterne og af det øvrige skriftlige materiale.

Blot for fuldstændighedens skyld bemærkes i tilknytning hertil, at man i indlægget, side 15, nederst, har valgt at citere et udsagn i en mail af 15. februar 2011 fra Dorit Hørlyck til Nanna Fischer (ekstrakten side 12.577) om Kim Lundings holdning til konventionerne og deres fortolkning uden tillige at nævne, at Dorit Hørlyck i forbindelse med sin forklaring for Kommissionen erkendte, at udsagnet var falsk, jf. protokollen for hendes forklaring den 20. marts 2013, side 42-43.

2.

Kim Lunding kritiseres flere steder i indlægget, blandt andet side 15, 3. afsnit, for, at han ikke i forløbet drøftede sagen med Claes Nilas.

Hertil bemærkes, at Claes Nilas dels på grund af den meget betydelige arbejdsbyrde, der er redegjort for i indlægget, side 11-12, dels på grund af varetagelsen af en række tidskrævende opgaver og hverv udenfor ministeriet generelt var meget lidt tilgængelig, at Kim Lunding derfor ikke havde nogen tæt daglig kontakt med Claes Nilas, som det hævdes side 28, nederst, at det ikke var praksis at underrette departementschefen løbende, medens en sag var under behandling i Indfødsretskontoret eller i afdelingen, at der ikke var nogen praktisk mulighed for at afholde mundtlige sagsbehandlingsmøder med Claes Nilas i noget nævneværdigt omfang, at formålet med de direktionsmøder, der omtales i indlægget side 28, nederst, ikke var at forelægge sager, men derimod at blive orienteret om spørgsmål af generel og tværgående interesse, herunder personale og økonomi, og navnlig at Claes Nilas allerede var fuldt ud bekendt med såvel sagens faktiske som juridiske aspekter gennem de mavebælter, som var gået igennem ham til ministeren.

Hertil kommer, at når Claes Nilas på den ene side hævder, at Kim Lunding ikke mundtligt har drøftet sagen med ham, og det på den anden side anføres i indlægget på side 31, nederst, at han og Kim Lunding i fællesskab havde drøftet sagen og dens implikationer med ministeren på et møde den 4. februar 2009, har Claes Nilas derved bragt sig i en uløselig konflikt med sig selv.

3.

Da Kim Lunding ikke mener, at han har deltaget i noget møde med Claes Nilas og ministeren i begyndelsen af september 2008, eller i slutningen af januar eller begyndelsen af februar 2009, kan han ikke kommentere, hvad der i indlægget hævdes, at han skulle have sagt og gjort på disse møder, på anden måde, end at dette ikke er korrekt.

I relation til mødet i begyndelsen af september 2008 skal det dog tilføjes, at selvom Kim Lunding havde deltaget heri, ville han ikke kunne have udtalt sig om, at de øvrige nordiske lande administrerede 1961-konventionen anderledes, således som det hævdes i indlægget, side 18, 6. afsnit, idet det jo netop var dét, der skulle undersøges i nordisk regi.

Kim Lundings kalendernoteringer, der omtales i indlægget, side 20 – 21, dokumenterer ikke i sig selv, at han deltog i møder med ministeren og Claes Nilas, hverken den 29. januar eller den 4. februar 2009. Som Kim Lunding har forklaret for Kommissionen, er det ganske sædvanligt, at møder, der indkaldes til kalenderne, enten aflyses eller flyttes. I indlægget, side 21, nederst, er der netop refereret til en sådan situation.

Kommissionen har, hvad rigtigt er, lagt til grund, at Kim Lunding ikke deltog i noget møde med ministeren og Claes Nilas omkring den 4. februar 2009 ("møde nr. 2"), hvor spørgsmålet om behandlingen af de konkrete sager blev drøftet. Dette bestyrkes blandt andet af Birthe Rønn Hornbechs besked dagen inden til Christian Lützen, om at hun havde en aftale med Claes Nilas tidligt den 4. februar og (i stedet) ville tale med ham i bilen (ekstrakten, side 15.539). Hvad de to ved den lejlighed har talt om, ved Kim Lunding ikke.

Betragtningerne i indlægget, side 22, 6. afsnit, om, hvad Kim Lunding ville kunne have forklaret, hvis han havde deltaget i det hævdede møde, har karakter af ren spekulation, som ikke bør tillægges nogen betydning.

4.

I indlægget, side 16 – 17 omtales den konkrete sag, der er refereret til i mavebæltet af 8. april 2008.

LIND

Kim Lundings kendskab til denne sag beror alene på, at den er nævnt i dette mavebælte. Som det imidlertid også følger af beskrivelsen i indlægget, side 13, af Indfødsretskontorets helt særlige funktion og status, deltog Kim Lunding ikke i den konkrete sagsbehandling, og han havde derfor efter sin erindring ligeså lidt som Claes Nilas noget konkret kendskab til, at sagen var blevet afgjort, endsige udfaldet heraf.

Det kan i den forbindelse tilføjes, at Claes Nilas under alle omstændigheder på grundlag af mavebæltet af 23. januar 2009 har været klar over, at der var både allerede afgjorte og berossede sager, der krævede en stillingtagen.

5.

Det anføres i indlægget, side 18, øverst, og fremgår ligeledes andre steder, at Claes Nilas hverken forstod eller havde grund til at forstå mavebælteerne således, at der forelå en ulovlig administration, og at der ikke forelå noget spillerum for fortolkningen eller anvendelsen af konventionerne, jf. side 27. 3. afsnit.

Mavebælteerne af 4. august 2008 og 23. januar 2009 var imidlertid tiltrådt af Claes Nilas og af ham lagt videre til ministeren. Han burde derfor ikke blot have været fuldt ud bekendt med indholdet heraf, men også have forstået dette. Det er Kommissionens vurdering, at mavebælteerne var klare, korrekte og fyldestgørende. De kunne derfor ikke misforstås, og de efterlod ikke noget spillerum for fortolkning. Hvis Claes Nilas derfor trods dette ikke havde forstået mavebælteerne – hvad der turde forekomme udelukket – må det være hans eget ansvar og ikke noget, der kan lægges Kim Lunding til last.

For så vidt angår mavebæltet af 16. februar 2009 synes der at være behov for at gentage, at det er Kommissionens opfattelse – som jeg fuldt ud kan tilslutte mig – dels at Claes Nilas i hvert tilfælde senest, da han modtog mavebæltet, måtte have været fuldstændig klar over, at det var i strid med konventionerne ikke at optage ansøgere, der var omfattet af disse, på lovforslag, med mindre de opfyldte de almindelige betingelser, dels at mavebæltet kun kunne opfattes som en advarsel om konventionsbrud, jf. udkastet til redegørelse, afsnit 16.3.5, side 426.

Den af Claes Nilas hævdede manglende forståelse af – eller nærmere vildfarelse – med hensyn til, at behandling af ansøgere efter de almindelige regler kunne indebære et konventionsbrud, er i øvrigt uforeneligt med indlægget, side 31, nederst, hvor det anføres, at han på det møde, han mener at have afholdt med Birthe Rønn Hornbech og med Kim Lundings deltagelse, gjorde det tydeligt, at hendes beslutning om at lade sagerne behandle efter de almindelige regler, indtil mødet med de nordiske ministerkolleger havde været afholdt, ”kunne betyde, at der blev truffet forkerte afgørelser”.

6.

Det anføres blandt andet i indlægget, side 25, 3. afsnit, og side 31, 4. afsnit, at Kim Lunding ikke havde nogen indvendinger mod ministerens beslutning om at ville undersøge sagen yderligere. Dette er, som mavebæltet af 16. februar 2009 dokumenterer, urigtigt, men det skal tilføjes, at det ikke er ministerens beslutning om at ville forelægge sagen for sine nordiske kolleger, der var eller kunne være ulovlig, men derimod konsekvensen af denne beslutning.

For så vidt angår bemærkningen i indlægget, side 19, 6. afsnit, om, at Kim Lunding ikke fremkom med en påpejning af, at en sådan forelæggelse for de nordiske ministerkolleger efter hans opfattelse ikke ville have betydning for fastlæggelsen af retstilstanden i Danmark, bemærkes blot, at dette allerede fulgte af mavebæltet af 23. januar 2009.

7.

Claes Nilas bør ikke kunne slippe af sted med at bagatellisere, at han aktivt og for Kim Lunding helt uforudsigeligt foranledigede, at advarslen i mavebæltet af 16. februar 2009 blev slettet. Kim Lunding aftalte med Dorit Hørlyck, inden han rejste, at dette mavebælte skulle indeholde en advarsel til ministeren om, at beslutningen om at forelægge sagen på det nordiske ministermøde ville betyde, at en række sager indtil da ville blive behandlet konventionsstridigt. Uanset, at advarslen konkret var udformet af Dorit Hørlyck alene, og efter Kommissionens opfattelse kunne have været formuleret mere hensigtsmæssigt, ligger det fast, at der blev givet en advarsel, ligesom det på baggrund af Birthe Rønn Hornbechs forklaring også ligger fast, at hvis hun havde fået forelagt mavebæltet af 16. februar 2009 i uændret form, ville hun have truffet beslutning om, at sagerne skulle behandles konventionskonformt. Dette kan ikke overvurderes. Claes Nilas' aktive indgriben i formuleringen af mavebæltet, hvorved advarslen blev slettet, og som efterfølgende blev holdt skjult for Kim Lunding, medførte nemlig, at sagen ikke blev lukket allerede da i overensstemmelse med indstillingerne i mavebæltet af 23. januar 2009. Dette er udelukkende Claes Nilas' ansvar.

Til yderligere illustration heraf henledes opmærksomheden på, at Claes Nilas på det møde, der angiveligt skulle have fundet sted den 4. februar 2009, ifølge indlægget, side 31, nederst, tilsluttede sig netop den advarsel til ministeren, som han efterfølgende valgte at slette i mavebæltet.

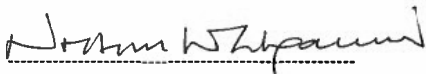
8.

I indlægget, side 17, antydes det, at Kim Lunding skulle have deltaget i udarbejdelsen af talepunkter til ministeren til brug for mødet med hendes nordiske kolleger i juni måned 2009. Dette er ikke tilfældet, men det kan tilføjes, at disse talepunkter alene

LIND

ses at være udtryk for, at ministeren er blevet ordentligt og korrekt betjent i forhold til hendes beslutning om selv at ville forelægge sagen for sine kolleger på dette møde.

København, den 9. april 2015



Nicolai Westergaard

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Bisidderindlæg
til
Statsløsekommissionen
for
Departementschef Claes Nilas
fra
Advokat Søren Juul

Marts 2015

ADVOKATFIRMAET JON PALLE BUHL, ADVOKATAKTIESELSKAB · CVR-NR. DK-17900285
VALKENDORFSGADE 16 · 1151 KØBENHAVN K · TELEFON 33 48 00 00 · FAX 33 48 00 48 · www.jpbl.dk
DANSKE BANK 4180 4180 518 614 · IBAN DK53 30004180518614 · BIC: DABADKKK

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

	Side
1. Indledning.	4
2. Kommissionens efterfølgende fastlæggelse af retsgrundlaget.	5
2.1. Overordnede bemærkninger.	5
2.2. Fortolkningen af konventionerne.	6
2.2.1. Kommissionens udgangspunkt.	6
2.2.2. Sagen om konventionsfortolkningen i forbindelse med redegørelsen til Statsministeren.	6
2.2.3. Sagen om Søren Pinds dilemma og den ”Europæiske” undersøgelse.	7
2.2.4. Sagen om Justitsministeriets notat af 5. marts 2012.	8
2.3. Kritik af kommissionens udgangspunkt.	10
3. Claes Nilas’ subjektive handlevilkår.	11
3.1. Departementschefens handlevilkår og rådgivningen fra afdelingen.	11
3.2. Indfødsretskontorets særlige status.	13
3.3. Det nordiske samarbejde inden for statsborgerretsområdet.	14
4. Mavebælteforløbet.	15
4.1. Mavebæltet af 8. april 2008 og afdelingens retsopfattelse.	15
4.2. Forelæggelsen i august 2008.	18
4.3. Mavebæltet af 23. januar 2009 og forløbet indtil mavebælterne i februar 2009.	19
4.4. Claes Nilas’ vurdering af beslutningerne i februar 2009.	24

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

4.5. Mavebælte-forløbet i februar 2009.	26
4.6. Grundlaget for yderligere undersøgelser.	30
4.7. Spørgsmål om advarsel og bevissikring.	31
4.8. Forløbet omkring mavebæltet af 12. november 2009.	32
5. Spørgsmål om orientering af Folketinget (Indfødsretsudvalget).	34
6. Sammenfatning.	35

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL**1. Indledning.**

Som bisidder for departementschef Claes Nilas skal jeg herved fremkomme med en udtalelse til det udkast til beretning, som jeg modtog fra Statsløsekommissionen den 19. februar 2015.

Jeg skal afstå fra i dette indlæg at påpege de velkendte retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, der er forbundet med brugen af undersøgelseskommissioner i form af manglende retssikkerhedsgarantier, manglende funktionsadskillelse, mangel på reel kontradiktion m.v.

Jeg må imidlertid trække frem, at undersøgelseskommissionen i denne sag har tilsidesat bestemmelsen i § 23, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner, hvorefter kommissionen efter bevisførelsen skulle have orienteret om de faktiske og eventuelle retlige forhold vedrørende Claes Nilas, som kommissionen overvejede at give udtryk for i sin beretning.

Dette er ikke sket. Kommissionen har i stedet valgt at foretage en høring på grundlag af et færdigskrevet udkast til beretning, der, efter en bevisbedømmelse og en retlig vurdering i relation til Claes Nilas, når frem til den konklusion, at der *”efter kommissionens opfattelse ud fra en samlet vurdering (er) tale om forseelser af en grovhed, der giver grundlag for, at det offentlige søger Claes Nilas draget til ansvar”*.

Det kræver ikke megen indsigt i den menneskelige natur at indse, hvor stor en inertie der er forbundet med en sådan konklusion, der reelt fratager høringsproceduren den grad af blot nogenlunde meningsfuld kontradiktion, den efter lovforarbejderne var tiltænkt.

Det gælder både i den juridiske teori og praksis, at der – bevidst eller ubevidst - opstår en ikke ubetydelig resistens over for modargumenter til synspunkter og holdninger, som man har dannet sig efter lang tids arbejde med en problemstilling eller en sag.

Som et bærende hensyn bag reglen i § 23, stk. 3, anføres følgende i betænkningen om undersøgelsesorganer, side 83:

”Hertil kommer, at undersøgelseskommissionen måske vil være mere tilbageholdende med at ændre sine synspunkter i lyset af de modtagne udtalelser, hvis synspunkterne allerede er kommet til udtryk i et udkast til beretning”.

Kommissionens tilsidesættelse af § 23, stk. 3, forekommer særligt ulykkelig i lyset af, at kommissionens bevisbedømmelse og retlige vurderinger i relation til Claes Nilas på flere

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

afgørende punkter er meget tvivlsomme, inkonsistente og uden den forsigtighed, som undersøgelsesformen også efter lovforarbejderne tilsiger.

Jeg skal derfor også – på trods af mine bemærkninger ovenfor om høringsprocessen – understrege vigtigheden af, at dette indlæg kommer til at indgå i den bevisbedømmelse, der fører frem til kommissionens endelige bevisbedømmelse.

2. Kommissionens efterfølgende fastlæggelse af retsgrundlaget.

2.1. Overordnede bemærkninger.

Den centrale kritik over for Claes Nilas i kommissionens udkast retter sig mod det forløb, der udspillede sig, da Birthe Rønn Hornbech ikke fulgte indstillingen i mavebæltet af 23. januar 2009, og i stedet besluttede at ville drøfte sagen med sine nordiske ministerkolleger med den for ministeren kendte konsekvens, at sagerne fortsat blev behandlet efter de ”gældende retningslinjer”, men med notering, således at sagerne i givet fald kunne genoptages.

I kommissionsudkastet, side 429, anføres der følgende om Claes Nilas:

”Han burde endvidere have forstået, at der forelå en situation, der fordrede, at han klart advarede Birthe Rønn Hornbech om, at følgen af hendes beslutning var, at der ville blive truffet afgørelser i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser i forhold til statsløse født i Danmark, og at hun skulle inddrage Folketinget”.

Denne udtalelse er en konsekvens af, at kommissionen på basis af en efterfølgende gennemgang af sagen, herunder lovforarbejderne og konventionen, som sin opfattelse er nået frem til, at der ikke er rimelig tvivl om fortolkningen af 1961-konventionens artikel 1.

Kommissionens citerede udtalelse forudsætter imidlertid ikke alene, at kommissionens konklusion omkring regelgrundlaget – herunder at der ikke forelå rimelig tvivl i forhold til fortolkningen af konventionen – utvivlsomt er rigtig.

Den citerede kritik af Claes Nilas forudsætter også, at Claes Nilas tilbage i januar/februar 2009 subjektivt indså eller klart burde have indset, at der ikke bestod nogen som helst retsikkerhed omkring forståelsen af lovgrundlaget og konventionerne, og at en afgørelse af sagerne efter de hidtidige retningslinjer var udtryk for en klar retsstridighed.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Der er intet grundlag for at statuere, at Claes Nilas utvivlsomt havde eller burde have haft en sådan viden. Det er en alvorlig mangel ved udkastet, at det ikke foretager en reel og indgående bedømmelse af de subjektive forhold, der gjorde sig gældende for Claes Nilas' vedkommende, herunder med hensyn til de vilkår, hvorunder en departementschef arbejder, og den mundtlige og skriftlige rådgivning, der fremkom – eller navnlig ikke fremkom – fra de fagligt ansvarlige i Udlændingeafdelingen.

Kommissionens forudsætning om, at der ikke forelå rimelig tvivl om fortolkningen af 1961-konventionens artikel 1, vil blive behandlet i det følgende, ligesom det under pkt. 4 vil blive påvist, at Claes Nilas ikke havde eller burde have haft en sådan viden.

2.2. Fortolkningen af konventionerne.

2.2.1. Kommissionens udgangspunkt.

Kommissionen har som bærende præmis for vurderingen af Claes Nilas' forhold, at der i 2008 og 2009 ikke var *rimelig tvivl* om fortolkning af konventionerne.

Dette er ikke rigtigt.

Bare inden for det ganske snævre retsområde "indfødsret til statsløse" har der selv efter selve "statsløsesagen" været flere sager, hvor der har været tvivl og uklarhed om fortolkningen af 1961- og Børnekonventionen. Dette på trods af, at "statsløsesagen" i helt særlig grad havde kastet lys og opmærksomhed på de pågældende konventioner.

Der er grund til at fremhæve nogle af disse sager.

2.2.2. Sagen om konventionsfortolkningen i forbindelse med redegørelsen til Statsministeren.

Det første eksempel angår forløbet i forbindelse med redegørelsen til Statsministeren i februar/marts 2011. Som det fremgår af eksempelvis ekstraktens side 1747, blev der arbejdet med et mavebælte, som skulle fastlægge den fremtidige praksis for behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse. Mavebæltet var en udløber af den undersøgelse, som Nanna Fischer havde stået i spidsen for.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

I dette forløb blev der internt i Integrationsministeriet blandt andet stillet spørgsmål ved, om Børnekonventionens artikel 7 skulle fortolkes umiddelbart efter ordlyden, således at der alene kunne stilles krav om, at ansøgeren var født statsløs i Danmark, aktuelt havde bopæl i Danmark og søgte inden det fyldte 18. år.

En forespørgsel til Udenrigsministeriet afdækkede, at Børnekonventionen ikke skulle fortolkes efter ordlyden. Tværtimod skulle Børnekonventionen fortolkes således, at der kunne stilles samme vandelskrav som efter ordlyden af 1961-konventionen. Denne fortolkning var efter indholdet i mavebæltet af 4. marts 2011 tiltrådt af Justitsministeriet. Den ”nyfundne” fortolkning af Børnekonventionen, som var konfirmeret af både Udenrigs- og Justitsministeriet, fandt vej til redegørelsen af 7. marts 2011 til Statsministeren, (side 26).

Fortolkningen af Børnekonventionen, som er indeholdt i mavebæltet af 4. marts 2011 og redegørelsen af 7. marts 2011, går imod den fortolkning, der blev resolveret på i mavebæltet af 3. december 2009, hvor man holdt sig umiddelbart til ordlyden af konventionen. Sagen illustrerer, at konventioner kan være særdeles vanskelige at håndtere i praksis, og at man navnlig ikke blot kan forfalde til en simpel og umiddelbar ordlydsfortolkning, uanset hvor klar ordlyden i øvrigt måtte forekomme.

2.2.3. Sagen om Søren Pinds dilemma og den ”Europæiske” undersøgelse.

Efter ministerskiftet i marts 2011 kom de statsløse igen i fokus i forbindelse med en sag om ”rigets sikkerhed”. Søren Pind indkaldte således i juni 2011 til pressemøde i en sag omkring en statsløs, der var i PET’s søgelys. Søren Pind tilkendegav, at sagen bragte ham i et dilemma, da 1961-konventionen (ud fra den fortolkning, som blev knæsat ved mavebæltet af 12. november 2010 og redegørelsen af 7. marts 2011 til Statsministeren) gav vedkommende ansøger et retskrav på indfødsret, uanset at ansøgeren var under terrormistanke.

Efter pressemødet afholdt Søren Pind et samråd med Folketingets partier og foreslog, at der blev foretaget en undersøgelse af de øvrige EU-landes praksis i forhold til 1961-konventionen for at klarlægge, om en sigtelse eller mistanke om alvorlig kriminalitet kunne begrunde et afslag på indfødsret over for en statsløs omfattet af 1961-konventionen. Undersøgelsen blev iværksat, og praksis blev undersøgt i EU og hos UNHCR, men blev ikke færdiggjort før efter valget i efteråret 2011.

Udbyttet af undersøgelsen blandt EU-landene var magert. Hovedparten af lande fandt ikke, at en sigtelse for eller mistanke om alvorlig kriminalitet eller terrorvirksomhed kunne

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

begrunde et afslag på indfødsret over for statsløse omfattet af 1961-konventionen. Sverige og Tyskland oplyste derimod, at man i visse tilfælde ville udelukke personer, herunder statsløse omfattet af 1961-konventionen, fra at få Indfødsret, hvis der var mistanke om, at ansøgeren udgjorde en sikkerhedsrisiko for landet - for Tysklands vedkommende ved mistanke om at ansøgeren havde begået en forbrydelse mod statens sikkerhed. Hverken Sverige eller Tyskland havde dog haft en konkret sag med problemstillingen, hvorfor der ikke var nogen fast praksis for håndtering af situationen.

På baggrund af undersøgelsen meddelte ministeren (nu Morten Bødskov), at man fremover ville forelægge PET-sager omhandlende statsløse ansøgere omfattet af Børne- eller 1961-konventionen for Indfødsretsudvalget med henblik på udvalgets stillingtagen til, om ansøgeren skal optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse!

Integrationsministeriet, ministeren og Folketingets partier havde i sagens natur ikke igangsat en undersøgelse af et spørgsmål, hvis det på forhånd var krystalklart, hvad retsstillingen var. Sagen illustrerer med al tydelighed, at der også efter redegørelsen af 7. marts 2011 var tvivl om rækkevidden af konventionerne, og at selv sager, som umiddelbart er omfattet af konventionens ordlyd, kan give anledning til fortolkningstvivl og grundige undersøgelser af andre landes praksis.

2.2.4. Sagen om Justitsministeriets notat af 5. marts 2012.

Det tredje tilfælde er en udløber af mavebæltet fra 4. marts 2011 og redegørelsen af 7. marts 2011 til Statsministeren. Praksis i Indfødsretskontoret var efter redegørelsen af 7. marts 2011 (næsten) rettet ind i forhold til den konventionsfortolkning, som var knæsat i redegørelsen.

På trods af dette faktum fremkom Indfødsretskontoret, (nu med Justitsministeriet som ressortministerium) den 5. marts 2012 med et notat om Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet.

Af notatet fremgik, at Danmark i hvert fald siden tiltrædelsen af Europarådets Statsborgerretskonvention i 2002 havde forpligtet sig til ikke at stille yderligere betingelser over for børn født statsløse i Danmark, der indgiver ansøgning om statsborgerskab inden det fyldte 18. år, end de betingelser, der fremgår af Europarådets Statsborgerretskonvention, hvilket svarer til de betingelser, som direkte fremgår af ordlyden af Børnekonventionens artikel 7. Det fremgik videre i notatet at:

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

” Et barn omfattet af artikel 7 i Børnekonventionen og artikel 6, stk. 2, i Europarådets Statsborgerretskonvention vil herefter blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis den pågældende:

- 1) er født statsløs i Danmark og altid har været statsløs,*
- 2) aktuelt har bopæl i Danmark og*
- 3) indgiver en ansøgning om indfødsret til Justitsministeriet (tidligere Integrationsministeriet) inden det fyldte 18. år.”*

Som det ses, nævner notatet intet om, at Justitsministeriet og Udenrigsministeriet tidligere havde fundet, at der kunne stilles vandelskrav over for de statsløse børn, jf. mavebæltet af 4. marts 2011, at der i redegørelsen til Statsministeren af 7. marts 2011 rent faktisk blev beskrevet en helt anden retsstilling, og at praksis i kontoret fulgte redegørelsens fortolkning.

Samtidig er betingelse nr. 3 i direkte modstrid med den praksis, som Indfødsretskontoret selv lagde op til i mavebæltet af 3. december 2009, hvorefter personer omfattet af retningslinjernes § 17, som nåede at fylde 18 år inden vedtagelsen af lovforslag om indfødsretsmeddelelse, i stedet skulle behandles efter 1961-konventionen.

Denne praksis, som ministeren resolverede på i mavebæltet af 3. december 2009, havde – uvist af hvilken årsag – overlevet redegørelsen af 7. marts 2011, og blev således praktiseret i Indfødsretskontoret også i 2012, uanset at redegørelsen af 7. marts 2011 til Statsministeren og 5. marts 2012-notatet beskrev en anden retsstilling.

Den 21. marts 2013 blev diskrepansen mellem administrationen i Indfødsretskontoret og notatet af 5. marts 2012 opdaget. Folketinget blev orienteret om, at Justitsministeriet nu fandt, at der ikke kunne stilles vandelskrav over for personer omfattet af Børnekonventionen, ligesom statsløse personer, der indgav ansøgning inden det fyldte 18. år, skulle behandles efter Børnekonventionen og ikke 1961-konventionen.

Det er påfaldende, at samme personkreds fra Udlændingeafdelingen, nemlig afdelingschef Kim Lunding, kontorchef Dorit Hørlyck og souschef Kirsra Reinholdt, har deltaget i udarbejdelsen af såvel mavebæltet af 3. december 2009, redegørelsen af 7. marts 2011 til Statsministeren som notatet af 5. marts 2012. Samme personkreds har under afhøringerne for kommissionen givet udtryk for, at de i 2008-2010 ikke selv var i tvivl om fortolkningen af konventionerne. Disse forklaringer er vanskeligt forenelige med det efterfølgende forløb. Der tegner sig derimod et billede af, at hverken afdelings-, kontor- eller souschef var sikre på fortolkningen af konventionerne. Tvivlen herskede helt frem til, at Justitsministeriet lagde sig fast på fortolkningen den 21. marts 2013 og her endeligt ændrede den fortolkning

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

af vandelskravet over for børn, som ministeriet selv havde konfirmeret i forbindelse med redegørelsesforløbet.

Notatet af 5. marts 2012 understreger – set i lyset af mavebæltet af 3. december 2009 og redegørelsen af 7. marts 2011 til Statsministeren – den bærende pointe for dette afsnit, nemlig, at konventionsfortolkning er vanskelig at håndtere i praksis, hvor indholdet i ellers klare bestemmelser kan være influeret af andre konventioner, og at konventionsfortolkningen derfor ikke er en disciplin for generalister. Sagerne viser samtidig med al tydelighed, at selv specialister kan være i tvivl, kan være uenige og kan ændre mening.

2.3. Kritik af kommissionens udgangspunkt.

Når der henses til den betydning, som kommissionen tillægger konventionsfortolkningen i sagen, er det uforståeligt, at kommissionens afsnit herom ikke er blevet en del af høringsgrundlaget. Dette gælder navnlig, når kommissionens efterfølgende konventionsfortolkning med urette får central betydning for kommissionens vurdering omkring Claes Nilas.

Med den betydning, som kommissionen tillægger spørgsmålet, er det for bevis- og ansvarsbedømmelsen også en væsentlig mangel, at Claes Nilas ikke under afhøringerne er blevet spurgt ind til sin tilgang til konventionsfortolkningen.

Claes Nilas havde – bl.a. fra sin tid i Justitsministeriets lovafdeling - en generel viden om, at traktatfortolkning typisk tager udgangspunkt i traktatteksterne på et område, men at man for det første inddrager præambel og bilag samt andre traktater, der står i forbindelse med den konkrete traktat, samt at man for det andet udover tekstnær fortolkning i folkeretten også arbejder med formålsfortolkning som et fortolkningsprincip. Endvidere havde han en viden om, at efterfølgende praksis også kan have en betydning – altså, at man bør undersøge reglernes anvendelse i andre lande, der har tilsluttet sig konventionerne. Det kan i den forbindelse nævnes, at kommissionen også burde tillægge det vægt, at Norge – og tilsyneladende også Finland – der begge er lande, der lægger vægt på overholdelse af internationale konventioner, objektivt set havde en anden fortolkning af konventionen end en ren ordlydsfortolkning.

Kommissionens gentagne hævde af, at der ikke kunne være tvivl om fortolkningen, står i kontrast til det anførte i udkastet, side 309, hvor det udtales:

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

”Fortolkning af konventionernes rækkevidde er ofte forbundet med en vis usikkerhed, og ingen af de juridiske fuldmægtige eller teamledere har forklaret, at de selv læste konventionsteksterne eller på anden måde undersøgte rækkevidden af konventionerne.”

Det helt tilsvarende kan anføres i relation til Claes Nilas, der, således som sagen helt udramatisk og rutinemæssigt blev forelagt fra afdelingen, som departementschef ikke havde nogen anledning eller opfordring til helt undtagelsesvis selv at foretage egentlige sagsbehandlingsskridt i form af nærlæsning og fortolkning af konventionerne m.v.

Set i lyset af forløbet i de nævnte tre sager, der alle har været båret af fortolkningstvivil selv efter en skærpet opmærksomhed omkring konventionerne vedrørende statsløse, og den tvivl, som opstod hos andre nordiske lande, navnlig Norge, i forbindelse med det nordiske spor, er det efter min opfattelse en fejlbedømmelse, når kommissionen som præmis for ansvarsvurderingen lægger sig fast på, at der ikke i 2008-2009 var rimelig tvivl om fortolkningen af konventionerne og i særdeleshed, at Claes Nilas indså eller burde have indset, at der ikke bestod en tvivl.

Det gælder særligt, når der henses til, at kommissionen, jf. side 50 i betænkningen om undersøgelsesorganer, ikke skal afgøre spørgsmål om rækkevidden af relevante retsregler. Andre undersøgelseskommissioner, (eksempelvis Skattesagskommissionen, jf. Skattesagskommissionens beretning, side 63), har med rette følt sig bundet af denne begrænsning og er gået til bevis-, ansvars- og fortolkningsvurderinger med en helt anden forsigtighed, end kommissionen demonstrerer i sit udkast til beretning i relation til Claes Nilas.

3. Claes Nilas’ subjektive handlevilkår.

3.1. Departementschefens handlevilkår og rådgivningen fra afdelingen.

Ved bedømmelsen af Claes Nilas’ subjektive forhold demonstrerer udkastet et manglende kendskab til og forståelse for de vilkår, hvorunder man arbejdede som departementschef i Integrationsministeriet.

Det er en klar og fundamental svaghed, at beretningsudkastet slet ikke i samme grad, som tilfældet er i andre undersøgelsesberetninger, inddrager sagsmængden, arbejdspresset og nødvendigheden af korrekt rådgivning fra de sagsansvarlige i den helhedsbedømmelse, der må ligge bag ansvarsvurderingen af en departementschef i et ministerium som det foreliggende.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Sagsmængden var ganske kolossal, og hvor kommissionen nu har haft flere år til at beskæftige sig med denne ene foreliggende sag, var denne kun én blandt mange tusinde sager, der i perioden fra 2008 til 2010 blev forelagt Claes Nilas (og ministeren).

Særligt efteråret 2008 og starten af 2009 var for Claes Nilas' vedkommende især præget af en lang række arbejdsopgaver i forhold til to sager, der havde betydelig politisk og mediemæssig interesse, og som han selv konkret arbejdede med, nemlig Metock-sagen og sagen om administrativ udvisning af udlændinge efter indstilling fra Justitsministeren.

Det siger sig selv, at departementschefen hverken kan eller skal være sagsbehandler på den enkelte sag, men er helt afhængig af de mundtlige og skriftlige indlæg i sagerne, der fremkommer fra de fagligt ansvarlige fra Udlændingeafdelingen – Dorit Hørlyck og Kim Lunding.

Dette er ikke et forsøg på ansvarsforflygtigelse, men en følge af den realitet, at departementschefen (og ministeren) dagligt kunne få forelagt 50 – 100 sager, og som anført både af Claes Nilas og departementschef Preisler (jf. dennes forklaring) ville det være ”fuldstændig uoverkommeligt”, hvis ikke mapperne/mavebælterne ”var så fokuseret som overhovedet muligt”.

Efter Claes Nilas' erindring er det kun ganske få sager, reelt 3 stk., hvor det var nødvendigt for Claes Nilas at foretage selvstændig sagsbehandling, herunder holde møder med ministeren og andre interessenter uden deltagelse af den ansvarlige afdelingschef.

Det første tilfælde var Metock-sagen i efteråret 2008, hvor Claes Nilas gik direkte ind i behandlingen af sagen, for så vidt angår dommens konsekvenser for udlændingemyndighedernes praksis ved EU-borgeres sekundære bevægelighed med ægtefæller fra tredjeland, og bl.a. forestod flere møder herom med EU-Kommissionen.

Det andet tilfælde var forløbet i statsløsesagen mellem mavebæltet af 12. november 2009 og 3. december 2009, hvor Claes Nilas ændrede indstillingen fra Udlændingeafdelingen, bevægede ministeren til at afstå fra yderligere undersøgelser i sagen og endelig fik ændret ministerens oprindelige indstilling til metode i forhold til orientering af Folketinget.

Det tredje tilfælde var en problematik i foråret 2008 om administrativ udvisning af udlændinge efter indstilling fra Justitsministeren, uden at sagen havde været afprøvet ved domstolene, der førte til nedsættelsen af en arbejdsgruppe med Claes Nilas som formand, som afgav en omfattende betænkning om spørgsmålet allerede i februar 2009 (bet. 1505/2009).

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Normalen var således ikke, at Claes Nilas selv gik ind i den konkrete sagsbehandling og sagsoplysning. Tværtimod var proceduren i alle sager – bortset fra de nævnte – at møderne med ministeren blev holdt med én eller flere personer fra den fagligt ansvarlige afdeling. Claes Nilas var normalt også til stede på møderne.

Denne procedure gjaldt i særlig grad i Birthe Rønn Hornbechs ministertid, hvor ministeren havde bestemt, at der skulle være en ”faglig repræsentant” til stede, som ministeren kunne ”udspørge” og i praksis også ”udspurgte”.

Som nærmere belyst nedenfor er det derfor utænkeligt, at der ikke deltog en faglig repræsentant fra afdelingen i de mavebæltemøder, der var i september 2008 og januar/februar 2009.

3.2. Indfødsretskontorets særlige status.

Som flere gange berørt under forklaringerne for kommissionen har Indfødsretskontoret en særlig status. Dette blev Claes Nilas også gjort bekendt med ved overdragelsesforretningen i forbindelse med hans tiltræden som departementschef i Integrationsministeriet.

Kontoret fungerede i de generelle sager som de fleste andre kontorer i Integrationsministeriet. De generelle sager var dog ganske få, og i den daglige sagsbehandling af indfødsretsansøgningerne fungerede Indfødsretskontoret som sagsbehandlerkontor for Folketinget (Indfødsretsudvalget). Indfødsretskontoret administrerede naturalisationsansøgningerne på baggrund af retningslinjer fastsat af Folketinget, og Indfødsretsudvalget holdt møder direkte med kontorchefen fra Indfødsretskontoret.

Denne særlige forvaltningsretlige konstruktion betød, at såvel ministeren som departementschefen havde langt mindre berøring med og viden om kontorets område end tilfældet var i forhold til de øvrige kontorer i Integrationsministeriet. På indfødsretsområdet var ministeren og departementschefen derfor i særlig grad afhængig af korrekt og fyldestgørende rådgivning fra de fagligt ansvarlige.

Claes Nilas har aldrig siddet i funktioner, hvor han har arbejdet med eller været direkte ansvarlig for indfødsretsområdet. Han havde derfor ikke kendskab til den præcise retsopbygning på området, sådan som han havde det på udlændingeområdet, hvor han tidligere havde haft direkte ansvar for sagsbehandlingen, ligesom han i en årrække har fungeret som lektor på Københavns Universitet på området.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

3.3. Det nordiske samarbejde inden for statsborgerretsområdet.

Claes Nilas havde som generel baggrundsviden med hensyn til relevansen af netop at undersøge nordiske landes praksis på området, at han var bekendt med den fælles nordiske lovtradition og lovsamarbejde på en række centrale juridiske områder. Han havde som fuldmægtig siddet med området i flere år i Justitsministeriets lovafdeling og i den forbindelse deltaget en årrække i samarbejdet mellem de nordiske lovchefer, hvor han deltog som dansk sekretær for arbejdet. Her drøftede man lovsamarbejde bl.a. på det aftaleretlige og formueretlige område.

Endvidere havde han på tidspunktet for forelæggelsen af mavebæltet i august 2008 både som styrelsesdirektør gennem fem år og som departementschef gennem ca. 3½ år deltaget i flere møder hvert år i Den Nordiske Samrådsgruppe på Højt niveau for Flygtningespørgsmål (NSHF), hvor der meget ofte pågik drøftelser om fortolkning af lovgivning, herunder i forhold til international regulering om bl.a. flygtninge, uledsagede børn og midlertidigt forfulgte.

Hertil kommer, at Claes Nilas gennem en meget lang årrække har været formand for Nordisk Administrativt Forbund (NAF) i Danmark, hvor man bl.a. på et alment møde hvert tredje år også behandler nordisk forvaltningssamarbejde.

I forbindelse med drøftelsen med ministeren om mavebæltet fra august 2008 fremkom afdelingen over for ministeren og Claes Nilas selv med oplysninger om, at der også på indfødsretsområdet var et intensivt og løbende nordisk samarbejde begrundet i ensartede lovsystemer, men at der var forskelle i fortolkningen af de internationale forpligtelser på området.

Ministeren besluttede, at det var relevant at undersøge dette, da de nordiske lande ligesom Danmark alle har en erklæret politik om at overholde konventioner og leve op til de internationale forpligtelser. Såfremt der var forskelle i de nordiske landes tilgang til konventionerne, var en undersøgelse heraf et særdeles relevant undersøgelseskridt, og Claes Nilas kunne derfor tilslutte sig, at den på mødet af Kim Lunding fremdragne retsusikkerhed blev undersøgt.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

4. Mavebælteforløbet.

4.1. Mavebæltet af 8. april 2008 og afdelingens retsopfattelse.

Kim Lunding har for kommissionen forklaret, at han allerede, da han modtog mavebæltet af 8. april 2008, anså retsstillingen som ”lige ud ad landevejen”, og som en ”betal ved kasse 1-situation”.

Hvis denne forklaring måtte have sin rigtighed, kan det undre, at denne retsopfattelse ikke på noget tidspunkt under sagsforløbet fik en mundtlig eller skriftlig tilværelse fra Kim Lundings side.

Realiteten er, at det uden enhver tvivl efter Dorit Hørlycks og Kim Lundings egen forklaring kan lægges til grund, at de ikke på noget tidspunkt overhovedet drøftede sagen mundtligt med Claes Nilas og fremkom med en sådan skråsikker bedømmelse af retstilstanden.

Den af Kim Lunding påståede entydige opfattelse af retstilstanden står i kontrast til indholdet af de mavebælter med tilhørende notater, der blev forelagt Claes Nilas og ministeren.

Kim Lundings forklaring er også helt uforenelig med det faktuelle forløb fra april 2008 og frem til forelæggelsen for ministeren i september 2008.

Således fremgår det af mavebæltet fra april 2008, at der fra Indfødsretskontorets side lægges op til en resolution fra afdelingschefens side. Sagen kunne herved have været afsluttet her ved en tiltrædelse fra Kim Lundings side og en efterfølgende orientering til ministeren, hvis det reelt ”bare” var en ”betal ved kasse 1”-sag.

Mavebæltet fra april 2008 blev dog ikke tiltrådt af Kim Lunding. Tværtimod var det Kim Lunding, som bestemte, at sagen skulle forelægges ministeren. Ligeledes var det Kim Lunding, som igangsatte det ”nordiske spor”. Dorit Hørlyck forklarede den 30. januar 2013, (protokol side 17), om Kim Lundings holdning til fortolkningen af konventionerne:

”Forholdet ekstraktens side 10501 (Mail 15. februar 2011 fra Dorit Hørlyck til Nanna Fischer) ”... Når praksis har været uensartet i perioden fra opdagelsen og indtil ministens res. i november 2009, ja, så var det fordi vores drøftelser med bl.a. Kim gjorde det usikkert. Han var jo nemlig overhovedet ikke indstillet på, at konventionerne skulle følges og ville gerne have haft en mindre restriktiv fortolkning...” forklarede vidnet, at hun ikke ville have skrevet det sådan i dag. Hun skrev ikke mails med tanke om, at de skulle ende i en kommissionsundersøgelse. Der var temmelig megen frustration på banen. De

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

drøftede selvfølgelig, som det fremgår af de mavebælter, der er lagt op, om konventionen skulle fortolkes så klart, som deres indstilling var, at den skulle. Det var kontroversielt, at man kunne ende med at skulle optage personer på lovforslaget om indfødsrets meddelelse, der havde begået meget grove forbrydelser. De vidste også, at det var noget som blandt andet Dansk Folkeparti ville have store problemer med. Derfor var det Kim Lundings holdning, at de skulle være helt klar på, om konventionen skulle fortolkes sådan, at man ikke kunne stille yderligere betingelser, blandt andet i forhold til kriminalitet. Hans holdning på det punkt præger de mavebælter, der blev lavet, og de undersøgelser, de foretog. Det kan der være god mening i, fordi de havde en regering, som ønskede, at konventionerne skulle holdes, men kun til benet. Det var en gammel konvention. Derfor blev det nordiske arbejde sat i værk for at høre, hvordan andre lande fortolkede konventionen.”

Dorit Hørlyck uddybede beslutningen om at undersøge fortolkningen af konventionen, protokollens side 19, hvor følgende fremgår:

”Hun mener, at idéen om, at man skulle undersøge fortolkningen af konventionen, opstod hurtigt efter, de havde lagt mavebæltet til Kim Lunding. I deres drøftelser var det med det samme et spørgsmål, om fortolkningen af konventionen var klar, og hvordan andre lande gjorde. Det var vigtigt at vide. Det var helt naturligt, at de bad om at få det på dagsordenen. De blev enige med Kim Lunding om, at det måtte de undersøge nærmere. De kunne lige så godt sætte det i værk med det samme. Formålet var at høre, hvordan de andre lande havde implementeret konventionerne. Det var spørgsmålet, om Indfødsretskontorets udgangspunkt var det rigtige, og om der var åbnet op for en bredere fortolkning i lyset af, at konventionen trods alt var 50 år gammel, og der var sket en udvikling i verden. De havde ikke på forhånd undersøgt de andre landes lovgivning. Hun mener ikke selv, at der var nogen, der havde ringet rundt til de andre lande. Hun mente ikke selv, at der var et spillerum i konventionen. Det mente andre, og det var værd at få undersøgt.”

Det må på baggrund af det skriftlige materiale og forklaringerne uden enhver rimelig tvivl lægges til grund, at det var Kim Lunding, som vurderede, at der kunne være et spillerum i konventionerne, bl.a. i lyset af, at konventionen trods alt var 50 år gammel. Dette støttes også af Kim Lundings påtegning på mavebæltet af 12. november 2009, ”Her er vist en konvention, som tiden er løbet fra!”.

Hvis Kim Lunding ikke fandt, at der kunne være et rum for fortolkning af konventionen, er det uforklarligt, at der i august 2008 blev lagt op til en resolution fra ministerens side i stedet for et orienteringsmavebælte.

Hertil kommer, at mavebæltet af 8. april 2008 direkte nævner en konkret sag i Indfødsretskontoret, hvor ansøgeren efter ordlyden af 1961-konventionen havde et retskrav på indfødsret. Det er efter det foreliggende sag nr. 63, som omtales i mavebæltet.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Sag nr. 63 blev afsluttet med et afslag den 1. juli 2008. Såfremt Kim Lunding og Dorit Hørlyck reelt havde den opfattelse, at der ikke var tvivl om konventionens fortolkning, hænger det slet ikke sammen med, at sag nr. 63, som både kontor- som afdelingschefen konkret havde opmærksomhed på, blev afgjort i henhold til de almindelige retningslinjer.

Hvis Kim Lunding, som forklaret, havde været af den opfattelse, at der blev afgjort sager i klar strid med det lovgrundlag, som konventionerne var en del af, har der selvsagt bestået en ubetinget pligt til at nævne dette over for Claes Nilas i den periode, der forløb fra april 2008 til november 2009. Mødet i september 2008 havde eksempelvis været en oplagt mulighed, men det skete ikke, ligesom det heller ikke blev oplyst, at der forelå konkrete sager.

Kim Lunding har i hele perioden haft rig både anledning og pligt til at betyde sin angivelige ”betal ved kasse 1”-opfattelse over for Claes Nilas – både uformelt i det daglige samarbejde i ministeriet og navnlig ved de ugentlige direktionsmøder eller de månedlige chefmøder.

Efter forklaringerne fra både Dorit Hørlyck og Kim Lunding kan det imidlertid ubetinget lægges til grund, at dette ikke er sket.

Det forhold, at man efter afdelingens opfattelse fortsat var i en undersøgelsesfase, bekræftes da også af indholdet af de talepunkter, som afdelingen udarbejdede til ministeren til brug for ministermøde i Lardal den 24.-26. juni 2009. Talepunkterne indeholdt bl.a. følgende:

”Danmark har ønsket at rejse dette spørgsmål om ansøgninger om statsborgerskab fra statsløse med henblik på at drøfte rækkevidden af landenes forpligtelser i henhold til konventionerne.”

”Danmark ønsker at drøfte og udveksle synspunkter om, hvordan konventionerne (primært FN-konventionen om begrænsning af statsløshed) er implementeret i lovgivning og praksis i vores lande.”

”Hvad er landenes holdning til at stille krav ud over de, der følger af konventionens bestemmelser?”

Det er også her centralt ved bevisbedømmelsen i forhold til Claes Nilas at notere, at afdelingen selv efter ministermødet tog initiativ til at sætte spørgsmålet på dagsordenen for det nordiske embedsmandsmøde om statsborgerskab i København, den 5. oktober 2009, og at referatet for dette møde viste, at nu også Finland tilsyneladende stillede samme krav til personer omfattet af konventionerne som over for andre udlændinge.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

De manglende mundtlige advarsler – eller uformelle mails for den sags skyld – fra Kim Lunding, der besad den faglige ekspertise og ansvaret på området, bestyrker selvsagt afgørende Claes Nilas' forklaring om, at han ikke forstod og heller ikke havde grund til at forstå situationen og mavebælterne således, at der forelå en ulovlig administration.

Samtidig understreger de manglende advarsler og den fortsatte administration efter de almindelige retningslinjer, at hverken Dorit Hørlyck eller Kim Lunding angiveligt har været sikre på, at konventionerne skulle implementeres direkte efter ordlyden, idet de i modsat fald bevidst ville have truffet ulovlige afgørelser.

4.2. Forelæggelsen i august 2008.

Selvom kommissionen ikke i udkastet retter nogen kritik over for Claes Nilas i relation til mavebælte-forløbet i august 2008 og perioden frem til februar 2009, er der alligevel grund til at hæfte sig ved forløbet i den forstand, at det må lægges til grund, at behandlingen af de konkrete sager ikke blev bragt frem. Sagen blev behandlet som et – udramatisk - spørgsmål om eventuel praksisændring i en konventionssag.

Kommissionen har efter en bevisbedømmelse tilsidesat Kim Lundings forklaring om ikke at have deltaget i mødet i september 2008.

Det er efter forklaringerne utvivlsomt, at Birthe Rønn Hornbech på mødet spurgte ind til sagen over for Kim Lunding, idet det var Kim Lunding, som hun brugte som juridisk rådgiver. Det var ikke Claes Nilas (jf. eksempelvis side 35 i protokol fra afhøringen, den 8. maj 2013).

På den kortvarige og rutinemæssige forelæggelse af sagen oplyste Kim Lunding, at de nordiske lande administrerede konventionen anderledes, end der fremgik af mavebæltet, og at Indfødsretskontoret var i færd med at undersøge spørgsmålet. Samtidig blev det oplyst, at der i oktober samme år var et nordisk embedsmandsmøde om statsborgerskab, hvor fortolkningen af 1961-konventionen kunne drøftes med de øvrige nordiske lande.

Beslutningen om at sætte en praksisændring i bero på det kommende nordiske embedsmandsmøde om statsborgerskab giver kun mening, hvis dette af deltagerne blev anset som et relevant sagsbehandlingsskridt. Det kan endvidere efter de afgivne forklaringer uden tvivl lægges til grund, at Kim Lunding ikke tilkendegav, at fortolkningen af retstilstanden var utvivlsom, og at der forelå en ”betal ved kasse 1”-situation, og at Claes Nilas på denne baggrund netop opfattede undersøgelsen som vigtig og relevant.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Ligeledes fortsatte Indfødsretskontoret af egen drift med at behandle de konkrete sager efter de almindelige retningslinjer, frem til Dorit Hørlyck på egen hånd traf beslutning om at sætte sagerne i bero i efteråret 2008.

4.3. Mavebæltet af 23. januar 2009 og forløbet indtil mavebælterne i februar 2009.

Ved mavebæltet af 23. januar 2009 blev det på linje med mavebæltet af 4. august 2008 på ny indstillet at gennemføre en praksisændring, og det blev tillige foreslået at genoptage de konkrete sager, hvor ministeriet havde givet afslag, fordi de pågældende ikke opfyldte samtlige betingelser i de almindelige retningslinjer for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Det kan fremhæves, at kommissionen i udkastet selv efter en forsigtig bevisbedømmelse tilsidesætter både Birthe Rønn Hornbech og Kim Lundings forklaring om, at de ikke har deltaget i et møde på baggrund af mavebæltet af 23. januar 2009.

På dette møde spurgte Birthe Rønn Hornbech på ny ind til retstillingen i de øvrige nordiske lande, og det må uden enhver rimelig tvivl lægges til grund, at Kim Lunding igen bragte op, at man i Norge stillede betingelser ud over dem, der fremgik umiddelbart af konventionens ordlyd. Samme oplysning fremgik af det notat, der var vedlagt mavebæltet, og som forklaret af Dorit Hørlyck (protokol fra den 30. januar 2013, side 37) var billedet af de nordiske landes håndtering af konventionerne ”speget”.

Det kan videre lægges til grund, at ministeren traf beslutning om selv at tage spørgsmålet op med sine nordiske ministerkolleger på ministermødet i juni 2009.

Kim Lunding fremkom utvivlsomt hverken under eller efter mødet med en påpegning af, at en fornyet forelæggelse for de nordiske lande efter hans opfattelse ikke ville have nogen som helst betydning for fastlæggelsen af retstilstanden i Danmark.

Mødet var lige som hele forløbet kortvarigt og uddramatisk, og både Claes Nilas og ministeren måtte kunne gå ud fra, at en forelæggelse for de nordiske lande var et relevant og sagligt sagsbehandlingsskridt.

Som forklaret af Claes Nilas og med tilslutning fra Christian Lützen nåede man ikke på dette møde at drøfte spørgsmålet om behandlingen af de konkrete sager, der var klar til

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

afgørelse, men dette spørgsmål blev behandlet på det efterfølgende møde med samme deltagerkreds.

Kommissionen har i sin bevisbedømmelse i relation til Claes Nilas lagt til grund, at Birthe Rønn Hornbech deltog i et møde om behandlingen af de konkrete sager, men mener ikke ved en forsigtig bevisbedømmelse at kunne fastslå, at Kim Lunding tillige deltog i et sådant møde, (side 420).

Denne bevisbedømmelse hviler på et utilstrækkeligt oplyst grundlag og er ikke rigtig.

Det er efter Claes Nilas' sikre erindring ganske utvivlsomt, at Kim Lunding – ligesom ved alle andre faglige møder med ministeren – deltog i drøftelsen omkring de verserende sager, der mundede ud i, at disse skulle behandles efter de hidtil gældende retningslinjer men således, at sagerne, hvor der blev givet afslag, blev noteret med henblik på eventuel genoptagelse.

Kim Lunding kan kun være den, som har givet beskeden til Dorit Hørlyck om, at ministeren ønskede at drøfte sagen med sine kollegaer på ministermødet senere på året, og at sagerne skulle afgøres som bestemt.

Dette fremgår dels af det forhold, at denne kommunikationsvej var den sædvanlige, at Christian Lützen klart har afvist at have givet Indfødsretskontoret denne besked, og at det ud fra ordlyden af 16. februar 2009-mavebæltet og Kim Lundings samt Dorit Hørlycks forklaringer med sikkerhed kan lægges til grund, at indstillingen i mavebæltet er drøftet mellem disse to parter.

Samtidig fremgår det af kalenderudskrifterne for ministeren, Claes Nilas og Kim Lunding, at der den 29. januar 2009, i tidsrummet mellem kl. 12:00 – 14:30 blev afholdt møde nr. 1, hvor mavebæltet fra 23. januar 2009 blev drøftet.

Emnet for dette møde har uden rimelig tvivl haft det indhold, som forklaret af Claes Nilas, og det underbygges også af kalendernoteringen i ministeren, Claes Nilas og Kim Lundings kalendere fra den 29. januar 2009, (eksempelvis ekstraktens side 17598), som har følgende to mødenoteringer med relation til Udlændingeafdelingen og Indfødsretskontoret:

kl. 12:00-13:00 "INM: Internt møde med U afdelingen om diverse sager", og

kl. 13:30-14:30 "INM: Internt møde med Indfødsretskontoret".

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Det bemærkes, at i Claes Nilas og Kim Lundings kalendere er det i relation til mødet kl. 13:30-14:30 anført ”v. Dorit Hørlyck”

Mødeindkaldelsen er kommet fra Integrationsministeren, (”INM”), (i praksis via dennes sekretær). Som afdelingschef deltager man naturligvis i et møde, ministeren har indkaldt til.

Det kan uden rimelig tvivl lægges til grund, at emnet for mødet den 29. januar 2009 ”diverse sager” også indbefattede mavebæltet af 23. januar 2009, som på dette tidspunkt afventede ministerens resolution.

Kommissionen lægger på trods af disse faktuelle oplysninger urigtigt til grund, at møde nr. 1 blev afholdt den 4. februar 2009 – det er ikke tilfældet, da mødet den 4. februar 2009 var møde nr. 2.

Det korrekte tidsmæssige forløb er det, at sagen ikke blev drøftet færdig på møde nr. 1, den 29. januar 2009. Derfor blev der indkaldt til et nyt møde.

Dette møde blev afholdt den 4. februar 2009, kl. 13:00-13:30.

Møderækken bekræftes af kalendernoteringerne for ministeren, Claes Nilas og Kim Lunding.

At mødet den 4. februar 2009 var et supplerende møde, og at emnet var statsløse, underbygges af email-korrespondancen, på ekstraktens side 15549, hvoraf fremgår, at emnet ”statsløse palæstinensere” kun eventuelt skulle behandles på mødet, hvilket underbygger, at den egentlige sagsforelæggelse var sket tidligere, nemlig den 29. januar 2009.

Denne konklusion bestyrkes endvidere af kalendernoteringen i Dorit Hørlycks kalender, (ekstrakt side 12065-12066), hvor det fremgår, at Dorit Hørlyck, den 3. februar 2009, accepterede en mødeindkaldelse fra ministeren angående ”EVT: Internt møde med U-chefen og indfødsretskontoret om statsløse palæstinensere”, der tidsmæssigt skulle afholdes mellem kl. 11:00-11:30.

Det eventuelle møde blev dog ikke afholdt som planlagt, men blev i stedet udskudt til afholdelse samme dag kl. 13:00-13:30 med deltagelse af ministeren, Claes Nilas, Kim Lunding og Christian Lützen i forlængelse af et møde, hvor der også var behandlet andre sager.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Selve forløbet med de to møder understøttes såvel af Claes Nilas og Christian Lützens forklaringer som af kalendernoteringerne fra ministeren, Claes Nilas og Kim Lunding sammenholdt med det forhold, at januar mavebæltet lå til resolution den 29. januar 2009.

Det kan derfor uden rimelig tvivl lægges til grund, at Kim Lunding deltog på begge møder og samtidig var den, som meddelte kontoret udfaldet af møde nr. 2, før han rejste på ferie, den 11. februar 2009.

Når kommissionen (side 282 og 437) efter en forsigtighedsvurdering ikke finder, at det i relation til Kim Lunding kan lægges til grund, at han deltog i det 2. møde med ministeren, er det endvidere ubegrundet og uforståeligt, at en forsigtighedsvurdering i forhold til Claes Nilas ikke fører til, at også Claes Nilas' – bestyrkede – forklaring om forløbet i relation til ham lægges til grund.

Som det fremgår af Claes Nilas' forklaring, var det Claes Nilas' anbefaling, at de konkrete sager blev sat i bero, medens ministeren under indtryk af erfaringerne med ombudsmanden i forbindelse med EU-Domstolens dom i Metock-sagen ikke ønskede en berostillelse, men at sagerne blev behandlet efter de hidtidige retningslinjer.

I en konsekvens af ministerens beslutning fik Claes Nilas ført igennem, at sagerne skulle noteres med henblik på, at sagerne kunne tages op, hvis drøftelserne med de nordiske kolleger ikke mandede ud i, at man kunne opretholde de betingelser, der blev stillet efter de almindelige retningslinjer.

Hvis Kim Lunding havde forklaret om drøftelsen med ministeren på mødet om de konkrete sager, ville han kunne have bekræftet de scenarier, der blev vendt på mødet, om valget mellem udsættelse eller afgørelse, og ministerens anførende om, at hun ikke ville have kritik af Ombudsmanden, og om valget mellem at behandle sagerne efter den hidtidige retsstilling eller efter en konventionsnær fortolkning. Han ville også kunne have bekræftet, at ministeren fik fuld viden om konsekvensen af eventuelle afgørelser og om notering af sagerne.

Det kan derfor ikke anerkendes, når kommissionen vurderer det som uden betydning for bedømmelsen af Claes Nilas, hvorvidt Kim Lunding deltog i mødet eller ej. En forklaring ville have yderligere bestyrket, at ministerens beslutninger skete på et fuldt oplyst grundlag, og at målet med den fortsatte nordiske undersøgelse var, at sagerne til sidst skulle afgøres efter konventionerne med det indhold, som ministerens undersøgelser førte frem til. Det ville ligeledes kunne være bekræftet, at Kim Lunding ikke under drøftelserne ”advarede

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

om”, at en genoptaget behandling af sagerne efter de hidtidige retningslinjer ville indebære klart retsstridige afgørelser.

o0o

Kommissionen gør (side 279f) nogle betragtninger om, at de af Claes Nilas forklarede overvejelser omkring berostillelse/behandling efter de hidtidige retningslinjer skulle være udtryk for synspunkter, som først blev udfundet af kontorchef Niels Henrik Larsen den 27. februar 2011 i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen af 7. marts 2011 til statsministeren.

Dette er åbenbart ikke rigtigt.

De af Claes Nilas refererede overvejelser er flere gange gentaget af Birthe Rønn Hornbech før den 27. februar 2011 – herunder f.eks. i hendes mail af 23. februar 2011 (udkastet, side 293) til statsministeren, hvor det anføres:

”Når vi har været længe om at få genoprettet fejlen, skyldes det, at det var meget vanskeligt af få rede på, hvordan reglerne blev fortolket i andre lande.

I den periode gav vi forkerte afslag – da ombudsmanden jo har fortalt, at man ikke må berostille sager, (Tamilsagen) men noterede, at disse skulle kunne findes ved en evt. genoptagelse. Dette gjorde vi ved at notere sagerne i takt med, at de blev behandlet.”

I en artikel i Politiken, den 26. februar 2011, udtalte ministeren følgende (udkastet, side 294):

”Vi er stadig ikke nået til, hvordan konventionen skal fortolkes, og så siger jeg: Gør I som I plejer, men I skal kunne finde sagerne, så vi kan genoptage dem. Hvis I så spørger, hvorfor stiller I ikke sagerne i bero? Så svarer jeg: Fordi ombudsmanden har sagt, at man ikke må stille sager i bero. Vi giver afslag med åbne øjne, fordi jeg stadig ikke kan tro på denne her sag. Og når der er en politisk aftale om indfødsret, så er det sin sag at begynde at lave noget, der er i strid med aftalen. Men i slutningen af 2009 må jeg træffe den afgørelse, at nu får alle, der har fået afslag, en ny mulighed efter konventionen. ...”

De citerede udtalelser er et sammendrag af de overvejelser, som Claes Nilas har forklaret indgik i det andet møde med bl.a. Birthe Rønn Hornbech i februar 2009.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Det må ved bevisbedømmelsen være klart mere nærliggende at betragte Birthe Rønn Hornbechs udtalelser som en bekræftelse på Claes Nilas forklaring og ikke som en åbenbaring af, hvad Niels Henrik Larsen senere selv måtte være nået frem til.

Det bemærkes, at alle disse udtalelser er fremkommet på ministerens egen foranledning, og tegner samlet et billede, der svarer til den forklaring, som Claes Nilas har afgivet for kommissionen.

Sammen med ministerens selvstændige udtalelser under ministeransvar i Folketinget den 10. december 2010 og under samrådet i Folketingets Indfødsretsudvalg den 9. februar 2011 bekræfter den citerede mail til statsministeren og udtalelsen til Politiken entydigt, at ministeren har været fuldt ud orienteret om sagen og har truffet beslutninger i overensstemmelse med Claes Nilas' forklaring for kommissionen.

Det er en central fejlbedømmelse, at disse selvstændige udtalelser fra Birthe Rønn Hornbech, som er fremkommet på ministerens egen foranledning, og for flere af udtalelsernes vedkommende uden, at ministeren var under pres men under ministeransvar, ikke indgår med langt større bevisvægt ved bedømmelsen af ministerens viden om konsekvenserne af beslutningen og dermed af bedømmelsen af Claes Nilas' rådgivning af ministeren.

4.4. Claes Nilas' vurdering af beslutningerne i februar 2009.

Claes Nilas havde i februar 2009 ikke grundlag, anledning eller opfordring til at anse sagen som særlig problematisk eller opmærksomhedskrævende i forhold til de rigtig mange andre vigtige, konkrete og generelle sager, der dagligt blev forelagt ham med henblik på videreforelæggelse for ministeren.

Set fra Claes Nilas' position var hovedopgaven i sagen at få fastlagt retsstillingen på området under iagttagelse af regeringens og ministerens ønske om, at konventionerne skulle overholdes – men ”hverken mere eller mindre”.

Det var ikke ualmindeligt, at sager om indfødsret kunne være underlagt endog meget lange sagsbehandlingstider, fordi det skulle undersøges meget grundigt, om der var grundlag for at meddele indfødsret. Det må vel også anføres, at sagen angik relativt få personer med permanent opholdstilladelse i Danmark, hvor de menneskelige konsekvenser af afgørelserne ikke havde samme indgribende karakter som på andre områder inden for udlændingeområdet.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Claes Nilas havde som departementschef hverken anledning til eller ansvar for at foretage selvstændig sagsbehandling og herunder nærlæse lovgrundlaget, konventionerne eller principperne for konventionsfortolkning.

Claes Nilas måtte med rette kunne gå ud fra, at beslutningen i februar 2009 om at fortsætte med ”det nordiske spor” var et relevant sagsbehandlingsskridt, som også tidligere havde været initieret af eksperterne i ministeriet. Denne opfattelse blev bestyrket af, at den fagligt ansvarlige – Kim Lunding – hverken under eller efter mødet havde nogen indvendinger mod, at undersøgelserne blev fortsat.

Claes Nilas var hverken skriftligt eller mundtligt blevet rådgivet endsige advaret om, at ”det nordiske spor” angiveligt var irrelevant, og at afslag på indfødsret efter de almindelige regler på forhånd måtte betragtes som retsstridige.

Selv om Claes Nilas støttede den indstilling, der blev lagt op i mavebæltet af 23. januar 2009, havde han – på den måde han var blevet ”klædt på” af navnlige Dorit Hørlyck og Kim Lunding – ikke subjektivt noget grundlag for over for ministeren at afvise, at der under hensyn til praksis i de nordiske lande kunne være et spillerum for fortolkningen af konventionen.

Kommissionens kritik af, at Claes Nilas ikke advarede ministeren om, at der ville blive truffet afgørelser i strid med konventionen, er meget svær at forene med, at dette utvivlsomt ikke var Claes Nilas’ subjektive opfattelse med det grundlag, som Claes Nilas dengang havde, og når kommissionen samtidig konkluderer (bl.a. siden 424), at det ikke kan fastslås, ”at ministerens beslutning var klart ulovlig.” Endvidere havde Claes Nilas på mødet med ministeren fremhævet det selvfølgelig, at hvis den nordiske undersøgelse på det kommende ministermøde ikke førte til den af ministeren forventede afklaring, ville der blive truffet forkerte afgørelser, som derfor skulle kunne fremfindes og omgøres.

Kommissionen anfører i udkastet, side 354, at det ikke kan lægges til grund, ”at undersøgelsen af de nordiske landes praksis og den heraf følgende udsættelse af orientering af Folketinget om sagen, og af optagelse af ansøgere omfattet af konventionerne på lovforslag om indfødsrets meddelelse, var begrundet i et ønske om for en periode at skabe eller opretholde ”politisk ro på området” eller lignende”.

Kommissionen konkluderer herefter følgende:

”Kommissionen kan således ikke fastslå, at der har været andre motiver til den fortsatte undersøgelse af de nordiske landes praksis end et ønske fra Birthe Rønn Hornbech om på denne måde at få det juridiske grundlag bedre belyst”.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Denne helt indlysende rigtige bedømmelse burde også i relation til Claes Nilas være indgået i hele kommissionsudkastets bevisbedømmelse.

Der er således intet grundlag for at nære mistanke om endsige fastslå, at Claes Nilas' ageren i sagen skulle være båret af skjulte og usaglige hensyn – hvilket kommissionen da heller ikke har gjort - eller at Claes Nilas skulle have overskredet den skønsmargin, som situationen på daværende tidspunkt tilsagde Claes Nilas som departementschef. Hvis Claes Nilas havde modtaget en ulovlig ordre i retning af, at ministeren ville give afslag til statsløse uanset resultatet af det nordiske spor, ville han selvfølgelig have reageret herimod.

Når kommissionen (bl.a. side 299) kommer frem til, at Birthe Rønn Hornbech ikke med den nødvendige sikkerhed var bekendt med, at der efter kommissionens opfattelse herved ville blive truffet afgørelser i strid med Danmarks forpligtelser efter konventionerne, kan Claes Nilas supplere med, at ministeren utvivlsomt ønskede at følge konventionerne, men hverken mere eller mindre. Den vurdering, som kommissionen på dette punkt når frem til i relation til ministeren, burde helt tilsvarende være anlagt i relation til Claes Nilas, der ikke havde andet grundlag eller forudsætninger for at bedømme situationen end ministeren. Det er ubegrundet og ganske uforståeligt, hvorfor kommissionen på dette væsentlige punkt anlægger en anden bevisvurdering over for Claes Nilas.

4.5. Mavebælte-forløbet i februar 2009.

Efter møderne i januar/februar 2009 var der som nævnt truffet 2 beslutninger, nemlig dels at ministeren selv ville undersøge ”det nordiske spor” på mødet med de nordiske ministerkolleger i juni 2009, og dels at de konkrete sager indtil videre skulle behandles ”efter de gældende retningslinjer”. Det blev samtidig besluttet at notere de sager, hvor der var blevet givet afslag, således at disse kunne genoptages, hvis undersøgelsen af konventionsfortolkningen i de andre nordiske lande ikke – helt eller delvist – gav mulighed for at opretholde de særlige krav, der fremgik af de almindelige retningslinjer.

Det var indlysende klart for alle, at såfremt undersøgelsen af konventionsfortolkningen endte med, at der ikke var juridisk grundlag for at stille nogle af de krav, der fremgik af de almindelige betingelser, ville dette indebære, at der kunne være givet afslag på indfødsret i strid med lovgrundlaget – herunder konventionerne.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Om man i stedet skulle have valgt at sætte sagerne i bero, indtil retstilstanden var afklaret, afhænger af nogle forvaltningsretlige overvejelser, hvis udfald er uden reel betydning for ansvarsbedømmelsen i denne sag.

Det afgørende i forhold til beslutningen om at forsætte det nordiske spor er, at der – også efter kommissionens opfattelse (udkastet side 354) – var et sagligt begrundet ønske om ”at få det juridiske grundlag bedre belyst”.

Der er intet rimeligt grundlag for at statuere, at Claes Nilas vidste eller burde have vidst, at der med sikkerhed ikke var noget spillerum for fortolkningen, og at der derved ligeledes med sikkerhed blev givet afslag i strid med konventionerne.

Kommissionen har ved bedømmelsen af Claes Nilas’ forhold navnlig hæftet sig ved sletningen af følgende sætning i Indfødsretskontorets mavebælte af 16. februar 2009:

”Indfødsretskontoret skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at kontoret dermed er klar over, at det for så vidt angår de 18 til 21-årige kan være i strid med FN’s Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed at stille krav om, at de pågældende ansøgere opfylder kravene i retningslinjerne, og at det for så vidt angår ansøgere i henhold til retningslinjernes § 17 kan være i strid med FN’s Konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder at stille yderligere krav.”

Samt sletningen af følgende sætning i mavebæltet af 19. februar 2009:

”Indfødsretskontoret skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at kontoret dermed er klar over, at der i forhold til ansøgere, der vil blive meddelt afslag, kan være et juridisk problem”.

Kommissionen har på de fleste centrale og væsentlige punkter selv efter en forsigtig bevisbedømmelse tilsidesat Kim Lundings forklaringer om forløbet, og det er ganske enkelt ikke rigtigt, når kommissionen i udkastet på trods af dette adopterer Kim Lundings forklaring om, at de pågældende sætninger var tænkt som og skulle forstås som en advarsel til ministeren.

I sin bevisbedømmelse af Kim Lundings forklaringer omkring ”advarslen” burde kommissionen have tillagt det langt større vægt, at Kim Lunding var den, som i forbindelse med mavebæltet af 8. april 2008 mente, at der kunne være et spillerum for fortolkning i konventionerne, at Kim Lunding ikke i forbindelse med mavebæltet fra april 2008 gjorde noget aktivt for at hindre, at de verserende sager omfattet af konventionerne blev behandlet efter de almindelige retningslinjer, at Kim Lunding var den, som bragte det nordiske spor på banen under forløbet omkring mavebæltet i august 2008 og skabte tvivl om indstillingen i

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

mavebæltet, at Kim Lunding ikke opponerede mod det nordiske spor, hverken på mødet i august 2008 eller møderne omkring mavebæltet af 23. januar 2009, at Kim Lunding rejste på ferie den 11. februar 2009, (ekstrakten side 17600) før at mavebæltet af den 16. februar 2009 var konciperet, at mavebæltet fra 16. februar 2009 tydeligt anfører, at ”indstillingen” i modsætning til mavebæltet som sådant er drøftet med og godkendt af Kim Lunding, hvilket har den betydning, at der ikke foreligger nogen sandsynlighed for, at det øvrige indhold i mavebæltet, herunder de påståede advarsler, var kendt endsige motiveret af Kim Lunding.

Den hypotetiske bemærkning i mavebæltet fra den 16. februar 2009 om, at det kan være i strid med konventionerne, udtrykker alene den overflødige banalitet, at hvis den juridiske undersøgelse omkring konventionsfortolkningen mandede ud i, at visse af de krav, der blev administreret efter, ikke kunne stilles, ville dette indebære, at der blev truffet nogle forkerte afgørelser, og at dette ”juridiske problem” måtte løses ved at genoptage sagerne.

Hvis sætningen skulle have til formål at udtrykke en egentlig advarsel over for ministeren (og Claes Nilas), ville det have fordret en helt anderledes håndfast tilkendegivelse af, at en afgørelse af sagerne efter de almindelige retningslinjer utvivlsomt ville medføre konventionsstridige afgørelser og navnlig en anden indstilling end den, som afdelingschefen godkendte, og at den nordiske undersøgelse som foreslået af afdelingen selv dermed var irrelevant. I øvrigt var Claes Nilas fuldstændig enig i kontorets synspunkt om, at det kunne være i strid med konventionerne at stille krav i overensstemmelse med de hidtidige retningslinjer: det var dét, han sammen med Kim Lunding havde sagt til ministeren på mødet den 4. februar 2009, bl.a. med bemærkningen om, at ”der kunne blive tale om forkerte afgørelser”.

Der ligger en vis erkendelse i – men det er stadig ikke dækkende – når kommissionen i udkastet, side 285, karakteriserer det som en ”forsigtig” advarsel. Realiteten er, at der overhovedet ikke var tale om nogen advarsel om ulovlige afgørelser.

Det kan også siges med sikkerhed, at Claes Nilas ikke forstod eller havde grundlag for at forstå sætningerne som en advarsel om, at der utvivlsomt blev truffet retsstridige afgørelser. Med den forsigtige bevisbedømmelse, som kommissionen skal foretage, er det ubegrundet og uforståeligt, at kommissionen ikke fuldt ud lægger dette til grund.

Med den tætte daglige kontakt i ministeriet og med de ugentlige direktionsmøder er det ganske utænkeligt, at Kim Lunding skulle have medvirket til at lægge en alvorlig advarsel til ministeren om, at der blev handlet retsstridigt, uden at dette forinden havde været nævnt for Claes Nilas. Det er også utænkeligt, at forholdet ikke ligeledes var taget op med Claes

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Nilas, da Kim Lunding erfarede, at ”advarslen” blev overhørt. I givet fald skulle jo hele proceduren med orientering af Statsministeriet osv. gå i gang via departementschefen.

Der følger – både efter teori og praksis – af tjenestemandsforholdet en videregående pligt til at underrette den overordnede om en ordres ulovlighed og begrundelsen herfor. Det er en fejlsvurdering, at den – med kommissionens udgangspunkt – utilstrækkelige rådgivning af Claes Nilas ikke er indgået med langt større vægt i den endelige ansvarsbedømmelse af Claes Nilas.

Det er i denne sammenhæng også svært at forstå rationalet i kommissionens kritik af Kim Lunding for ikke at have rådgivet bl.a. Claes Nilas om sin angivelige opfattelse af konsekvensen af at tiltræde indstillingen i mavebæltet, når man samtidig i anden sammenhæng – ganske vist med urette – vil hævde, at Claes Nilas skulle have været klar over denne konsekvens.

Mavebæltet fra februar 2009 var med Claes Nilas’ udgangspunkt i realiteten overflødigt, da der allerede var resolveret i sagen, men som det fremgår af Claes Nilas forklaring, ville han gerne imødekomme Indfødsretskontorets ønske om at få stadfæstet de trufne afgørelser. Mavebæltet skulle da udformes som et kort og præcist ”eksekveringsmavebælte”, der blot refererede de trufne afgørelser, hvis rækkevidde ministeren var fuldstændig bekendt med. Der er ikke noget bevismæssigt grundlag for at hævde, at der lå andre hensyn bag de hastigt udførte redigeringer i mavebælterne.

Kommissionen anfører (side 299), at det ikke kan fastslås med den nødvendige sikkerhed, om Birthe Rønn Hornbech, da hun tiltrådte mavebæltet af 20. februar 2009, var bekendt med, at der ville blive eller kunne blive givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, der var i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og Børnekonventionen.

Denne konklusion synes vanskeligt forenelig med, at der ved tidligere mavebælter, herunder mavebæltet af 23. januar 2009, der på ny var vedlagt mavebæltet af 20. februar 2009, udførligt var redegjort for konventionerne og resultatet af en ordlydsfortolkning heraf. Det må på denne baggrund lægges til grund, at Birthe Rønn Hornbech måtte indse, at der kunne blive truffet forkerte afgørelser, hvis det senere viste sig, at den nordiske undersøgelse ikke gav grundlag for en udvidet fortolkning af konventionerne. Dette understøttes af Birthe Rønn Hornbechs efterfølgende udtalelser, bl.a. til statsministeren (som refereret ovenfor side 23).

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Birthe Rønn Hornbech måtte således være vidende om, at der kunne blive truffet urigtige afgørelser, og hun havde dermed den samme opfattelse af situationen som Claes Nilas og i øvrigt den samme opfattelse, som Indfødsretskontoret selv havde givet udtryk for i mavebæltet af 16. februar 2009.

Denne omstændighed bør have afgørende indflydelse på kommissionens vurdering af Claes Nilas' ansvar.

Såfremt kommissionen måtte fastholde, at det ikke lægges til grund, at Birthe Rønn Hornbech havde en sådan viden, må den bevisusikkerhed herom, som kommissionen har givet udtryk for, også lægges til grund for vurderingen i forhold til Claes Nilas. Det kan således med denne bevisusikkerhed ikke udelukkes, at Birthe Rønn Hornbech havde den samme opfattelse af situationen, som Claes Nilas selv havde – at der kunne blive tale om forkerte afgørelser – hvilket har en helt afgørende betydning for Claes Nilas' anledning til og forpligtelse til at fremkomme med yderligere advarsler.

4.6. Grundlaget for yderligere undersøgelser.

Hvordan kunne Claes Nilas på den ene side tilslutte sig afdelingens indstillinger i august 2008 og i februar 2009 og på den anden side acceptere beslutningerne om yderligere undersøgelser i sagen?

I august 2008 kom sagen op som en ren konventionssag. Claes Nilas kendte kun området og konventionerne helt generelt og gik ud fra, at afdelingen havde foretaget en faglig af-dækning af området, som ligger til grund for indstillingen.

På mødet med ministeren undrede denne sig over, hvordan man i flere år i et kontor med ekspertise på området helt tilbage fra justitsministerietiden har kunnet være uopmærksom på en konventionsforpligtelse, ligesom hun på forespørgsel konstaterede, at afdelingen også selv var usikker på fortolkningen, og endelig fik hun den oplysning, at der i nogle lande, der har stort set ensartet lovgivning med Danmark, og som også ønsker at overholde internationale konventioner, tilsyneladende føres en anden konventionsfortolkning.

Derfor traf ministeren en sagligt funderet beslutning om at afvente de yderligere undersøgelser i sagen.

I januar 2009 forelægges sagen efter de yderligere nordiske undersøgelser, såvel med møder som skriftlig høring, og Claes Nilas tilsluttede sig på ny afdelingens faglige vurdering.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Men i det efterfølgende mødeforløb såede ministeren igen tvivl om holdbarheden i den juridiske undersøgelse og resultatet heraf. For det første var der ingen forklaring på – hverken i det skriftlige materiale eller på møderne – hvilke overvejelser der i de andre nordiske lande førte frem til en tilsyneladende anderledes fortolkning, for det andet må det lægges til grund, at Norge ubetinget stillede både et sprog- og et vandelskrav, og for det tredje var der i det vedlagte notat oplysning om, at man i Norge selv var i gang med en undersøgelse af statsborgerskabsreglerne.

Derfor traf ministeren en sagligt funderet beslutning om, at sagen skulle undersøges yderligere på baggrund af de ovenstående fakta.

Forholdet er altså, at Claes Nilas både på mødet i september 2008 og på møderne i starten af 2009 tilsluttede sig, at en nordisk høring var relevant og saglig – ellers havde han gjort indsigelse mod beslutningen – og at Claes Nilas dermed ikke mente, at Danmark havde en klart ulovlig retstilstand.

Forholdet er endvidere, at Claes Nilas som følge af, at den fagligt ansvarlige afdelingschef Kim Lunding ikke havde indvendinger mod undersøgelserne, ikke havde nogen anledning til at modsætte sig ministerens ønsker om at undersøge sagen yderligere.

Kommissionen anfører også i den udleverede bevisvurdering, side 275, nederst, at ”det ikke giver anledning til bemærkninger, at embedsmændene ikke gjorde indsigelse mod, at Birthe Rønn Hornbech ønskede selv at drøfte 1961-konventionen med sine nordiske ministerkollegaer”. Kommissionens anerkendelse må jo netop skyldes, at man dermed forudsætter, at undersøgelsen havde en relevans.

4.7. Spørgsmål om advarsel og bevissikring.

Claes Nilas anså ikke beslutningen i februar som ulovlig endsiige klart ulovlig og havde som nævnt heller ingen anledning eller opfordring hertil.

Claes Nilas havde med dette udgangspunkt selvsagt ingen pligt til at fremkomme med ”advarsler” over for ministeren eller ved et mødereferat at sikre sig et grundlag for at fastslå, hvilken rådgivning ministeren havde modtaget. På mødet med ministeren havde både han og Kim Lunding gjort det tydeligt, at ministerens beslutning kunne betyde, at der blev truffet forkerte afgørelser. Der blev ikke brugt ord som ”retsstridigt”, men ordet ”forkert” udtrykker nøjagtigt det samme. Det er i samme forbindelse centralt, at det var

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Claes Nilas' klare indtryk, at ministeren ikke ønskede at træffe afgørelser i strid med konventionen, men ud fra en saglig vurdering af, at hun fortsat var i tvivl om retstilstanden og ikke fik ordentlige svar herpå, ønskede at undersøge sagen selv.

Claes Nilas fandt, at det var en vanskelig beslutning, men sagen var fortsat i proces. Det at bevissikre sin rådgivning, hver gang der bliver truffet en vanskelig procesbeslutning i en verserende sag, har Claes Nilas aldrig brugt i sin tid som departementschef med skiftende ministre. Det er ikke gældende ret, vil næppe kunne gennemføres i praksis og vil afgørende hæmme samarbejdet mellem en minister og en departementschef.

4.8. Forløbet omkring mavebæltet af 12. november 2009.

Kommissionens kritik af Claes Nilas i forbindelse med forløbet omkring mavebæltet af 12. november 2009 vidner om et manglende kendskab til og indlevelse i vilkåret og forudsætningerne for samarbejdet mellem departementschefen og ministeren.

Kritikken af, at mavebæltet blev lagt videre til ministeren som sket, er ganske enkelt virkelighedsfjern.

Der var ikke noget usædvanligt i, at Claes Nilas lagde et mavebælte videre til ministeren, hvis indstilling han ikke kunne tiltræde – navnlig ikke, når det skete med en påtegning, der åbenbart viste, at Claes Nilas ikke var enig i indstillingen, men samtidig ønskede, at sagen kom i proces ”*vi må se at få ryddet op*”. Claes Nilas vidste på baggrund af det langvarige samarbejde med ministeren, at hans påtegning ville blive forstået af ministeren og afføre et møde, hvor han mundtligt kunne redegøre for sin opfattelse af sagen.

I den forbindelse bør kommissionen hæfte sig ved ministerens forklaring omkring 12. november 2009-mavebæltet (protokol fra den 8. maj 2013, side 58):

”Departementschefen kunne heller ikke se eller gå lige dybt i alle sager, men her kunne hun kun få det indtryk, at Claes Nilas var klar over, at den var gal. Han skrev ”Hold da op – lidt rystende – vi må se at få ryddet op” Det kom også helt bag på ham, sådan opfattede hun det.”

Og videre på side 60:

”Hun vidste ikke, hvad det handlede om, og hun kunne se, at Claes Nilas var klar over, at den var helt gal, så hun skrev med det store trawl.”

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Det afgørende i en påtegning er i sagens natur, hvordan modtageren, det vil sige ministeren, opfatter påtegningen. Det er således uden betydning, hvordan andre – herunder kommissionen – måtte opfatte påtegningen.

Ved vurderingen af påtegningen må det også indgå med afgørende vægt, at det efterfølgende forløb viser, at der rent faktisk blev afholdt flere møder mellem ministeren og Claes Nilas om sagen.

Det er også centralt, at Claes Nilas under disse drøftelser bevægede ministeren væk fra at beslutte flere undersøgelser, herunder en forelæggelse for kontorchef Nina Holst Christensen i Justitsministeriets lovafdeling. Samtidig fik Claes Nilas ministeren til at tilslutte sig, at Folketinget skulle have en særskilt orientering om sagen.

Claes Nilas' påtegning blev forstået korrekt af ministeren, og det efterfølgende forløb i sagen bekræfter klart Claes Nilas' forklaring om påtegningen.

Der blev ”ryddet op” af Claes Nilas ved hans aktive involvering i sagsbehandlingen og helt undtagelsesvis uden deltagelse af de fagligt ansvarlige fra Udlændingeafdelingen.

Når Claes Nilas ligeledes undtagelsesvis så sig nødsaget til at påtage sig en selvstændig sagsbehandlingsrolle, hang det sammen med, at han efter modtagelsen af mavebæltet af 12. november 2009 fandt, at sagen beklageligvis nu havde trukket for længe ud. Tidsfaktoren var afgørende for, at sagerne nu måtte behandles efter en tekstnær fortolkning af konventionerne, uanset at det af materialet fremgik, at der stadig var uklarhed om implementeringen i de nordiske lande.

Det er på denne baggrund ganske uforståeligt, at kommissionen finder det i strid med Claes Nilas' pligt til at rådgive og advare ministeren, at han lagde mavebæltet af 12. november 2009 videre som sket.

Kommissionens opfattelse af, at der kunne være en risiko for, at ministeren kunne få det indtryk, at Claes Nilas var enig i indstillingen, er aldeles grundløs. Påtegningen kunne ikke misforstås og blev det heller ikke.

Det er efter min opfattelse en meget alvorlig fejlbedømmelse, når Claes Nilas' uomtvistelige og vellykkede indsats for at få ”ryddet op” i sagen mødes med en kritik fra kommissionens side.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

5. Spørgsmål om orientering af Folketinget (Indfødsretsudvalget).

Det må ved bevisbedømmelsen lægges til grund, at Claes Nilas' faste indstilling fra sagens start var, at Folketingets Indfødsretsudvalg skulle orienteres om sagen. Det var samtidig Claes Nilas' opfattelse, at Folketinget først skulle orienteres, når sagen var færdigbehandlet.

Da sagen i august 2008 første gang blev forelagt Claes Nilas og ministeren, tiltrådte Claes Nilas afdelingens indstilling om en praksisændring. Claes Nilas var helt på linje med ministerens påtegning om, at Folketinget skulle orienteres. Både Claes Nilas og ministeren var enige om, at Folketinget skulle orienteres om en praksisændring.

I den forbindelse anførte Claes Nilas på mavebæltet af 4. august 2008 en påtegning om, at en generel orientering af VKO-indfødsretsordførerne skulle gå forud for orientering af det samlede Indfødsretsudvalg.

Det var således utvivlsomt Claes Nilas' opfattelse, at afdelingens indstilling medførte en praksisændring, som Folketinget skulle orienteres om.

Mødet i september 2008 om sagen fik som bekendt det udfald, at fortolkningen af konventionen skulle undersøges nærmere gennem "det nordiske spor". Praksisændringen blev som følge heraf udskudt, hvorfor Claes Nilas ikke fandt nogen anledning – endsige pligt – til at orientere Folketinget om den verserende sag.

Kommissionen har da heller ikke peget på noget retligt grundlag for en pligt til at orientere Folketinget om en sag, der stadig er verserende. Det er også ganske uklart efter beretningsudkastet, hvad kommissionen finder, at en sådan orientering skulle tjene til formål.

Da sagen efter endt undersøgelse blev forelagt fra afdelingen ved mavebæltet af 23. januar 2009, tiltrådte Claes Nilas igen afdelingens indstilling. Samtidig kunne Claes Nilas tilslutte sig, at Folketingets Indfødsretsudvalg skulle orienteres.

Mødet den 29. januar 2009 (som kommissionen fejlagtigt har tidsfæstet til den 4. februar 2009) fik det forløb, at der efter Kim Lundings fremlæggelse af sagen stadigvæk var tvivl om fortolkningen af konventionerne, hvorfor ministeren besluttede at drøfte sagen på det nordiske ministermøde i juni 2009. Sagen var derfor stadigvæk i en undersøgelsesfase.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Da afdelingen efter undersøgelserne på det nordiske ministermøde i juni 2009 og det nordiske embedsmandsmøde i oktober 2009 forelagde mavebæltet af 12. november 2009 til resolution, var Claes Nilas ikke enig i indstillingen om, at Danmark ikke fuldt ud skulle overholde konventionerne.

Som det fremgår, gik Claes Nilas selv ind i en sagsbehandling og sørgede for, at indstillingen blev ændret til den indstilling, som genfindes i mavebæltet af 3. december 2009. Samtidig udvirkede Claes Nilas en beslutning om, at Indfødsretsudvalget fik en generel orientering om sagen i stedet for ministerens oprindelige tilkendegivelse om, at orienteringen af Folketinget kunne vente, indtil ansøgere omfattet af konventionerne blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Kritikken af, at Claes Nilas ikke tidligere rådede ministeren til en orientering af Folketinget, forudsætter, at Claes Nilas vidste eller burde have vidst, at behandlingen af sagerne efter de almindelige retningslinjer medførte klart retsstridige afgørelser. Som der er redegjort ovenfor, er der ikke noget bevismæssigt grundlag for kommissionens nævnte præmis, og kritikken er derfor forfejlet.

Hverken Claes Nilas eller ministeren har på nogen måde haft til hensigt at holde noget relevant skjult for Folketinget.

6. Sammenfatning.

Kommissionen har i sin høringsprocedure tilsidesat bestemmelsen i § 23, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner ved ikke efter bevisførelsens afslutning at have orienteret Claes Nilas om de faktiske og eventuelle retlige forhold, som kommissionen overvejede at give udtryk for i sin beretning. Claes Nilas har herved været afskåret fra kontradiktion over for kommissionen med relevante faktiske og retlige indsigelser, før kommissionen lagde sig fast i et færdigskrevet udkast til beretning.

Der er i dette indlæg nærmere redegjort for og påvist, at kommissionsudkastet i relation til Claes Nilas, både i relation til de retlige vurderinger og bevisbedømmelsen, lider af en række afgørende svagheder og ikke er præget af den forsigtighed i vurderingerne, som er forudsat i forarbejderne til loven om undersøgelseskommissioner, og som er iagttaget i andre undersøgelsesberetninger efter lovens tilblivelse.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Kommissionen har i et afsnit, der af ikke helt forståelige grunde ikke er en del af høringsgrundlaget, foretaget en – formentlig omfattende – fortolkning af konventionerne og er nået frem til, at der ikke er ”rimelig tvivl” om fortolkningen. Det er her for det første efter lovforarbejderne ikke kommissionens opgave at afgøre rækkevidden af relevante retsregler, og for det andet er udgangspunktet ikke rigtigt og harmonerer heller ikke med, at kommissionen i anden sammenhæng anfører, at fortolkningen af konventioners rækkevidde ”ofte er forbundet med en vis usikkerhed”.

Det er i dette indlæg påvist, at der – også efter fortolkningen af de i sagen omhandlede konventioner for alvor kom i bred fokus – i tre markante tilfælde opstod tvivl og uklarhed om fortolkningen. Det er endvidere velkendt, at der ved fortolkningen af konventioner – ud over en umiddelbar ordlydsfortolkning – kan inddrages andre elementer, herunder konventionernes implementering og anvendelse i andre lande, der har tilsluttet sig konventionerne.

I relation til bedømmelsen af Claes Nilas er resultatet af en efterfølgende autoritær fortolkning af konventionerne desuden ikke af afgørende betydning. Det afgørende er derimod, om Claes Nilas, med den rådgivning, han fik fra de fagligt ansvarlige på området, havde grundlag for sin opfattelse af, at en undersøgelse af konventionspraksis i de nordiske lande var et relevant sagsbehandlingsskridt. Det er i denne forbindelse uden betydning for vurderingen, at kommissionen nu med urette efterfølgende når frem til, at en forelæggelse for de nordiske lande ikke kunne være relevant for fortolkningen. Kommissionen anfører også i anden sammenhæng (side 275), at det ikke giver anledning til bemærkninger, at embedsmændene ikke gjorde indsigelse mod, at Birthe Rønn Hornbech selv ønskede at drøfte 1961-konventionen med sine nordiske ministerkolleger.

Claes Nilas’ og ministerens øverste faglige rådgiver på området, Kim Lunding, har under afhøringerne for kommissionen forklaret, at han fra starten var af den opfattelse, at konventionsfortolkningen lå fast, var upåvirket af retsstillingen i de nordiske lande, og at der forelå en ”betal ved kasse 1”-situation. Kim Lunding har ligeledes forklaret, at han ikke deltog i møder om sagen med Claes Nilas og ministeren – hverken i forbindelse med mavebæltet af 4. august 2008 eller mavebæltet af 23. januar 2009.

Som det nærmere er påvist – og som det også til en vis grad er fastslået af kommissionen – er denne forklaring urigtig, og den bidrager til et fortegnet billede af grundlaget for indholdet af Claes Nilas’ rådgivning af ministeren.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Claes Nilas havde erklæret sig enig i indstillingen i mavebælterne fra august 2008 og januar 2009 om, at der blev indstillet til en praksisændring. Under begge møder stillede ministeren spørgsmål til Kim Lunding om baggrunden for den afvigende praksis i nogle af de nordiske lande, og da hun ikke mente at få klare svar, besluttede hun på mødet den 29. januar 2009, at hun ville undersøge sagen nærmere med sine nordiske kolleger. Kim Lunding tilkendegav hverken før, under eller efter mødet, at der forelå en "betal ved kasse 1"-situation, og at fornyet forelæggelse for de nordiske lande ville være uden relevans for beslutningen om en praksisændring. Kommissionen har intet grundlag for at statuere, at Claes Nilas havde kunnet forstå situationen således, at ministerens beslutning ikke var et sagligt sagsbehandlingsskridt, og der var ikke – og er ikke – noget grundlag for at antage, at beslutningen skulle være påvirket af usaglige og uvedkommende hensyn.

Om mødet i februar 2009 om behandlingen af de konkrete sager, hvilket møde Kim Lunding også deltog i, kan kommissionen utvivlsomt lægge til grund, at Claes Nilas anbefalede en berostillelse, at ministeren under indtryk af ombudsmandens afgørelse i Metock-sagen ønskede sagerne afgjort efter de hidtidige retningslinjer, at man drøftede de udfaldsmuligheder, der var, herunder at hvis det nordiske spor endte uden afklaring, ville dette føre til forkerte afgørelser, og at man måtte notere sagerne, hvor der blev givet afslag, således at disse kunne genoptages, hvis de krav, der havde ført til afslag, ikke kunne opretholdes.

Der fremkom hverken under mødet eller efterfølgende nogle indsigelser fra Kim Lunding om, at der forelå en "betal ved kasse 1"-situation, og at en praksisændring skulle gennemføres straks.

Det er - som situationen forelå for Claes Nilas - ikke en pligtforsømmelse, at han ikke lagde pres på ministeren for at stoppe den fortsatte nordiske undersøgelse og gennemføre en praksisændring straks. Det er heller ikke nogen pligtforsømmelse, at Claes Nilas ikke på det pågældende tidspunkt rådede ministeren til at orientere Folketinget, og kommissionen har intet retligt grundlag for at fastslå en sådan pligt i en situation, hvor sagen, efter Claes Nilas' berettigede opfattelse, fortsat var under behandling og en praksisændring ikke afgjort.

Kim Lundings forklaring om, at mavebæltet af 16. februar 2009 fra hans side var ment som en "advarsel" til ministeren, er som påvist ikke rigtig, og det beror på en meget tvivlsom bevisbedømmelse, når kommissionen på dette ene punkt tilslutter sig Kim Lundings forklaring.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

For det første blev mavebæltet først endeligt udformet efter Kim Lundings bortrejse, og det eneste, Kim Lunding havde godkendt, var indstillingen i mavebæltet om, at der ikke skulle ske en praksisændring, men at sagerne indtil videre skulle behandles efter de gældende retningslinjer.

For det andet indeholdt mavebæltet ikke en ”advarsel”, men derimod alene en bemærkning om det, der allerede var kendt fra mødet med ministeren – nemlig at hvis de gældende retningslinjer viste sig ikke at kunne opretholdes, ville dette medføre, at der var blevet truffet nogle forkerte afgørelser, og at dette juridiske problem i givet fald måtte løses ved, at sagerne blev genoptaget.

For det tredje har Kim Lunding hverken før eller efterfølgende over for Claes Nilas nævnt, at der skulle gives en ”advarsel” til ministeren, og det er ganske utænkeligt under hensyn til samarbejdsforholdene i ministeriet, at et så usædvanligt, alvorligt og dramatisk skridt ikke forinden skulle have været drøftet med Claes Nilas eller bragt op for denne efterfølgende.

Claes Nilas havde som påvist et fuldt berettiget grundlag for at anse ministerens beslutning om selv at ville undersøge konventionsanvendelsen i de nordiske lande for et relevant sagsbehandlingsskridt, som ikke var båret af andre motiver eller hensyn end ønsket om at fastlægge en retstilstand, der præcist var i overensstemmelse med konventionerne, men hverken mere eller mindre. Claes Nilas vidste fra møderne med ministeren, at denne var fuldstændig klar over situationen – herunder, at hvis den nordiske undersøgelse mandede ud i, at der ikke kunne stilles yderligere krav end dem, der direkte fremgik af konventionernes ordlyd, ville dette indebære nogle forkerte afgørelser, og at dette juridiske problem måtte løses ved at genoptage sagerne.

Kommissionen har da også lagt Claes Nilas’ forklaring om ministerens ”oplysningsniveau” til grund, og der er på denne baggrund intet grundlag for en kritik af, at Claes Nilas bad om, at mavebæltet af 16. januar 2009 blev omformuleret til et eksekverings-mavebælte, der alene refererede de trufne beslutninger.

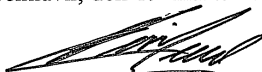
Kritikken af Claes Nilas i forbindelse med forløbet omkring mavebæltet af 12. november 2009 kan også ganske afvises, jf. ovenfor under pkt. 4.8.

Det var åbenbart, at Claes Nilas ikke var enig i indstillingen i mavebæltet, og Claes Nilas’ påtegning, ”Vigtigt at få ryddet op”, kunne ikke og blev ikke misforstået af ministeren. Realiteten var, at Claes Nilas som departementschef for første gang i sagen havde og fandt anledning til at påtage sig en egentlig ”sagsbehandlerrolle”, som betød, at ministeren blev

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

bevæget fra at foretage yderligere juridiske undersøgelser, at ministeren tilsluttede sig Claes Nilas' anbefaling om en særskilt orientering af Folketinget, og at der blev "ryddet op" i sagen.

København, den 19. marts 2015



Søren Juul

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Bisidderindlæg II

til

Statsløsekommissionen

for

Departementschef Claes Nilas

fra

Advokat Søren Juul

April 2015

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Herved skal jeg fremkomme med mine bemærkninger til bisidderindlægget af 18. marts 2015 for Kim Lunding, idet jeg i øvrigt henviser til mit bisidderindlæg af 19. marts 2015 for Claes Nilas.

1. Almindelige bemærkninger

I bisidderindlægget introducerer Kim Lunding en ny forklaring omkring spørgsmålet om konventionsfortolkningen, både generelt og konkret. Den nye forklaring må indgå med afgørende vægt i bevisbedømmelsen i relation til Claes Nilas.

Det anføres således på side 6, sidste afsnit:

"Fremgangsmåden ved konventionsfortolkning adskiller sig afgørende fra almindelig lovgivning, allerede fordi det ikke er muligt på samme måde at støtte sig til forarbejder, og man derfor er henvist til, som det skete, at indhente fortolkningsbidrag i form af oplysninger om, hvorledes konventionen forstås og anvendes i andre lande, der er tiltrådt konventionen. Derfor kan konventionens tekst ikke i alle henseender være afgørende for fortolkningen. Det forhold, at konventionsteksten i det foreliggende tilfælde er klar, udelukker således på ingen måde, at undersøgelsen kunne ende med at føre til en anden fortolkning af konventionen. Det er derfor ikke et udtryk for en nødvendighed, men derimod et valg, når Danmark følger konventionsteksten".

Det fremgår videre på side 7, at Kim Lunding fandt den nordiske undersøgelse "sagligt begrundet", og det anføres blandt andet:

"Det ligger således fundamentalt i de forvaltningsretlige grundsætninger, herunder officialmaksimen, at der ikke tages initiativ til en praksisomlægning, så længe der pågår sagligt begrundede undersøgelser af regelgrundlaget. Der kan herom henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., side 452. En myndighed kan med andre ord ikke være forpligtet til at gennemføre en praksisomlægning, før den sagligt begrundede undersøgelse er afsluttet".

Denne nye forklaring stemmer dårligt med den tidligere gentagne forklaring om, at der skulle "betales ved kasse 1".

Den nye forklaring stemmer derimod nøje med hovedindholdet af de tilkendegivelser og den sagsforelæggelse, som Kim Lunding også fremkom med over for ministeren (og Claes Nilas) ved møderne i forbindelse med mavebælterne i september 2008 og januar/februar 2009, og derfor også nøje med Claes Nilas' forklaring for kommissionen.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Det kan uden tvivl lægges til grund, at det var Kim Lunding, der bragte den nordiske undersøgelse frem under mødet i september 2008.

Hverken mavebæltet eller tilhørende materiale indeholdt nogen oplysninger om den nordiske undersøgelse, og ingen andre på mødet end Kim Lunding havde noget kendskab til denne undersøgelse, som Kim Lunding helt tilbage i juli 2008 selv havde taget initiativ til.

Claes Nilas havde med baggrund i Kim Lundings forelæggelse af sagen på møderne med ministeren ingen anledning til og intet grundlag for at betvivle, at den nordiske undersøgelse var et relevant og sagligt sagsbehandlingsskridt, der med rette begrundede en udsættelse af beslutningen om en eventuel praksisændring.

Forløbet gentog sig i realiteten på møderne i januar/februar 2009.

Det må – navnlig efter Kim Lundings nye forklaring – utvivlsomt lægges til grund, at mødedeltagerne, efter Kim Lundings forelæggelse af sagen, var af den opfattelse, at ministerens beslutning om at ville bringe sagen op for sine nordiske ministerkollegaer var et fuldt ud sagligt sagsbehandlingsskridt, der retfærdiggjorde en udsættelse af en beslutning om en eventuel praksisændring. Dette var hovedbudskabet, som Kim Lunding forelagde på mødet, efter at han var blevet udspurgt af ministeren om resultatet af afdelingens undersøgelser, og som nu endelig markant gentages i bisidderindlægget.

Kim Lundings forklaring om, at han med mavebæltet af 16. februar 2009 ville udtrykke en advarsel til ministeren om, at en afventning med en praksisændring *"ville udgøre et konventionsbrud"*, står i skærende kontrast til den forelæggelse, som Kim Lunding i januar/februar 2009 foretog af sagen over for ministeren og Claes Nilas, og hvis indhold nu bekræftes af den nye forklaring i bisidderindlægget.

Efter den nye forklaring havde Kim Lunding den opfattelse, at selvom konventionsteksten er klar, udelukkede det *"på ingen måde, at undersøgelsen kunne ende med at føre til en anden fortolkning af konventionen"*, og at der ikke skulle *"tages initiativ til en praksisændring, så længe der pågår sagligt begrundede undersøgelser af regelgrundlaget"*. Denne opfattelse, hvis hovedbudskab også af Kim Lunding blev videregivet til Claes Nilas og ministeren under møder i januar/februar 2009, lader sig ganske enkelt ikke forene med Kim Lundings påstand om, at han med mavebæltet af 16. februar 2009 ville give ministeren og Claes Nilas en advarsel om, at der blev begået konventionsbrud.

ADVOKATFIRMAET

JON PALLE BUHL

Dette er også baggrunden for, at flere fuldmægtige i Indfødsretskontoret for kommissionen har forklaret, at der var en reel tvivl om konventionens fortolkning, og at man var i færd med at undersøge den.

Mavebæltet af 16. februar 2009 var initieret og forfattet af Dorit Hørlyck, der gerne ville have en – unødvendig – ministerresolution om, at de konkrete sager fortsat skulle behandles som hidtil, men med notering, så de kunne genoptages ved en eventuel praksisændring. Mavebæltet bar i sin formulering præg af, at Dorit Hørlyck ikke havde deltaget i mødet, hvorfor det efter en helt rutinemæssig tilretning blev omredigeret til et eksekveringsmavebælte, som opfølgning på drøftelserne og ministerens resolutioner på de afholdte møder.

Statsløsekommissionen er i kapitel 2 om ”Retsgrundlaget for erhvervelse af indfødsret” (Konventionsnotatet), som nu er modtaget, side 75-76 selv inde på rammen for det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip, og den med Kim Lundings ord ”sagligt begrundede nordiske undersøgelse” ligger i god forlængelse af det af kommissionen side 76 anførte: *”Et praktisk vigtigt problem er, hvor langt myndighederne skal gå med hensyn til at oplyse og undersøge en sag. Formålet med sagsoplysningen er at nå til den materielt rigtige afgørelse. Det er imidlertid ikke nødvendigt at foretage undersøgelser ud over, hvad dette formål kræver. Man kan derfor kun kræve, at en sag oplyses og undersøges så langt, som det er nødvendigt i det enkelte tilfælde for at træffe en materielt lovlige og rigtig afgørelse. Dette forudsætter, at alle relevante forhold er belyst, og at oplysningerne er pålidelige. Er der tvivl om et væsentligt faktum, skal tvivlen søges afklaret. Det påhviler myndigheden så vidt muligt at afklare og/eller tage stilling til bevistvivl”.*

Selvom Claes Nilas under mødet i februar 2009 vedrørende de konkrete sager anbefalede en (fortsat) berostillelse, havde han ikke indvendinger mod, at Birthe Rønn Hornbech under indtryk af Ombudsmandens afgørelse i Metock-sagen ønskede sagerne afgjort efter de hidtidige retningslinjer. Der ville herved blive tale om nogle foreløbige afgørelser, som i givet fald måtte genoptages afhængig af udfaldet af den nordiske undersøgelse, som Claes Nilas efter Kim Lundings forelæggelse samt svar på ministerens spørgsmål måtte anse som sagligt relevant for den endelige afgørelse om en eventuel praksisændring.

En praksisændring måtte forudsætte en fuldstændig sikkerhed for, at den var juridisk nødvendig, hvilket ikke kunne fastslås på grundlag af Kim Lundings forelæggelse om anderledes implementering i andre nordiske lande.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Der var tale om relativt få konkrete sager, og valget mellem berostillelse/afgørelse med notering ville medføre den samme konsekvens for ansøgerne – nemlig at en endelig afgørelse af statsborgerskabet blev udskudt en periode.

Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, side 456, anfører følgende om afvejningen mellem hensynet til en materielt rigtig afgørelse kontra hensynet til en hurtig afgørelse: ”Over for hensynet til de interesser, der taler for en hurtig afgørelse, må inddrages hensynet til så vidt muligt at træffe den materielt rigtige afgørelse. Det sidste hensyn har særligt vægt, hvor afgørelsen vil være meget byrdefuld over for en part. Såfremt der træffes en afgørelse på et summarisk grundlag, må myndigheden hurtigst muligt herefter træffe en endelig afgørelse efter en fuldstændig undersøgelse af sagen.”

Citatet illustrerer det helt legitime i ministerens beslutning om at afgøre sagerne efter de hidtidige retningslinjer, så længe der var saglig tvivl om retsstillingen, men således at denne foreløbige afgørelse skulle revurderes, så snart den fuldstændige undersøgelse af sagen var tilendebragt.

Det er i den forbindelse også væsentligt at have for øje, at det – såfremt en sag ikke er klar til afgørelse, f.eks. fordi der er usikkerhed om retsgrundlaget – kan være helt berettiget at udsætte sagens afgørelse.

Der kan her henvises til kommissionens udtalelse i kapitel 2, side 72. Der har som tidligere anført foreligget en rimelig tvivl om retsstillingen, der havde betydning for afgørelsen af sagerne. Under disse omstændigheder antager kommissionen, at det kan være berettiget at sætte behandlingen i bero.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at retsvirkningerne af den ekspedition af sagerne, der skete, hvor sagerne blev noteret for i givet fald at blive taget op igen, ikke adskiller sig fra berostillelse, idet ekspeditionen ikke ville føre til en forsinkelse af sagsbehandlingen, der ville være længere end tilfældet ville være ved berostillelse.

Det er rigtigt, at sagsbehandlingen endte med at medføre en forsinkelse, der efterfølgende er blevet beklaget. Det var i øvrigt også denne tidsmæssige faktor, der lå til grund for Claes Nilas’ reaktion og selvstændige sagsbehandling ved forelæggelsen af sagen i november 2009.

ADVOKATFIRMAET

JON PALLE BUHL

Med henvisning til de anførte bemærkninger i kapitel 2, side 72, nederst, er det åbenbart, at der alene er tale om en ”simpel forsinkelse”, som ikke kan være ansvarspådragende for Claes Nilas. Der var ikke – som også lagt til grund af kommissionen – forfulgt usaglige formål eller tale om en bevidst træning af sagernes behandling.

Den sagligt begrundede undersøgelse af sagen har også betydning for, hvornår der skal ske orientering af Folketinget. Som Dorit Hørlyck har forklaret, var det ”*normal procedure, at man undersøgte tingene, inden man fortalte Folketinget, hvad man var kommet frem til i undersøgelsen*” (Dorit Hørlycks forklaring, side 23, anden afhøring). Det er det, der sker i januar 2010. Sagen er her ikke oppe i medierne eller på anden måde fremme i politisk debat, men den ”nordiske undersøgelse” er reelt afsluttet. Ministeren var efter ”*small-talk*” med Claes Nilas enig i, at der ikke skulle foretages yderligere undersøgelser, og derfor ønskede Integrationsministeriet at orientere Folketinget, eller med Dorit Hørlycks ord: ”*Det vigtigste var, at Indfødsretsudvalget blev orienteret om, at Indfødsretskontoret havde fejlbehandlet nogle sager, men at kontoret nu rettede op*”. (Dorit Hørlycks forklaring, side 30 i afhøringen af 20/3-2013). I øvrigt affødte orienteringen ingen reaktion i Folketinget. Måske fordi det var en åben orientering om en praksisændring, og at ministeriet retter op på nogle afslag, der dermed er givet forkert. Orienteringen var en realisering af den intention, som Claes Nilas hele tiden havde haft i sagen, nemlig at Folketinget skulle orienteres om praksisændringen, jf. hans påtegning allerede på mavebæltet fra august 2008.

Det er derfor også bygget på forkerte forudsætninger, når tidligere departementschef Michael Lunn i dennes forklaring for kommissionen, (side 18 og 19) anfører, at det var en fejl at afvente med at orientere Folketinget, før den nordiske undersøgelse forelå. Michael Lunn's antagelse bygger tilsyneladende på, at man vidste, at der var administreret forkert. Denne viden (og dermed beslutningen om genoptagelse af de noterede sager) havde man imidlertid først, da man sluttede den nordiske undersøgelse. I den tid Claes Nilas arbejdede i Justitsministeriet, har han aldrig oplevet, at man orienterede Folketinget, mens folkeretlige undersøgelser pågik. Noget andet er, når man efterfølgende vurderer den samlede sag, herunder tiden der medgik til den juridiske undersøgelse, kan enhver se, at det havde været hensigtsmæssigt – men ikke af betydning for spørgsmålet om ansvar – at Folketinget også var blevet orienteret midt i processen.

Kommissionen er i Konventionsnotatet også inde på ministerens orienteringsforpligtelser over for Folketinget og siger her bl.a.: ”*Hvis ministeren ikke ønsker at fremsætte lovforslag, som er nødvendige for at overholde landets folkeretlige forpligtelser, har ministeren pligt til at orientere Folketinget herom*”. Som nævnt mange gange af Claes Nilas under afhøringerne for kommissionen var det hans klare oplevelse, at Birthe Rønn Hornbech ønskede at overholde konventionerne, men var usikker på fortolkningen heraf. Derfor skete orienteringen, da

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Birthe Rønn Hornbech under samtalerne med Claes Nilas i november 2009 selv blev overbevist om, at konventionsspørgsmålet ikke skulle undersøges yderligere, f.eks. hos Nina Holst-Christensen i Justitsministeriet.

Birthe Rønn Hornbech havde herefter nøjagtig den samme viden som Claes Nilas om det samlede sagsforløb, de nordiske undersøgelser, den juridiske vurdering af konventionerne ("*overholdes, hverken mere eller mindre*"), og baggrunden for og indholdet af orienteringerne til Folketinget i januar 2010. Dette reflekteres i den udtalelse, som hun fremkom med under 2. behandlingen af L 38 i efteråret 2010 på et tidspunkt, hvor sagen ikke er oppe i medierne og ikke er genstand for nogen politisk interesse. Udtalelsen afgives under ministeransvar fra Folketingets talerstol, ikke som en del af hendes materiale til brug for debatten, men frit som et led i debatten om forslaget, og fordi Birte Rønn Hornbech ønskede at redegøre over for Folketinget om behandlingen af sagen; "*Jeg synes, det her var en svær sag, og derfor har jeg også indhentet udtalelser og råd i andre lande for at høre, hvordan man har gjort der, og jeg er altså nået til, at disse mennesker, der er statsløse, skal have statsborgerskab i Danmark*".

2. Specielle bemærkninger

Jeg vil i det følgende kommentere bisidderindlægget for Kim Lunding kronologisk.

2.1. Ad side 1, 4. afsnit. Kim Lundings opfattelse.

Det er ikke rigtigt, at Kim Lunding stedse har haft og givet udtryk for den opfattelse, at der "*skulle betales ved kasse 1*". Denne påstand har jeg allerede afvist i mit første bisidderindlæg, og mine bemærkninger bekræftes nu af Kim Lunding selv med den nye forklaring om, at det ikke var udelukket, at den nordiske undersøgelse ville føre til en anden fortolkning af konventionen, og at en praksisændring derfor legitimt måtte afvente denne undersøgelse.

Den nye forklaring stemmer helt overens med den retsopfattelse, som Claes Nilas og ministeren af Kim Lunding fik bibragt under møderne, og som Claes Nilas netop har forklaret om under vidneafhøringerne for kommissionen.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

2.2. Ad side 2, 1. nye afsnit. Kim Lundings rådgivningsforpligtelse.

Det er selvsagt ikke rigtigt, at Kim Lunding ikke havde nogen rådgivningsforpligtelser over for ministeren. Alle chefer i departementet rådgiver jævnligt ministeren ved møder, nævnelser osv. Dette gælder navnlig på indfødsretsområdet, som Kim Lunding og Dorit Hørlyck havde det faglige ansvar for, og hvor der ikke var de sædvanlige ministerforelæggelser af konkrete sager.

Som kommissionen også med rette lægger til grund – men som forbigås i bisidderindlægget – deltog Kim Lunding i møder med ministeren, både vedrørende mavebæltet af 4. august 2008 og mavebæltet af 23. januar 2009.

Kim Lunding har under disse møder haft en pligt til at rådgive Birthe Rønn Hornbech og Claes Nilas korrekt og fyldestgørende.

Det forhold, at det var Kim Lunding, der var ministerens rådgiver på dette stadium af sagen, finder markant udtryk i Birthe Rønn Hornbechs vidneforklaring for kommissionen den 8. maj 2013, hvor Birthe Rønn Hornbech blandt andet forklarede følgende:

"Hun er nødt til at sige, at hun havde meget med Kim Lunding at gøre. Det var ham, hun brugte, når det var jura; det var ikke Claes Nilas. Hun lagde meget vægt på, hvis Kim Lunding var i tvivl. Hun sagde indtil flere gange i sin tid som minister til Kim Lunding, at han skulle buske, at Claes Nilas var hendes spinddokter. Det var Kim Lunding, der skulle sige til med det juridiske, og hvis han var i tvivl, var det Nina Holst-Christensen i Justitsministeriet, som hun kendte blandt andet, fordi hun havde været retsordfører. Det var Kim Lunding, som hun brugte som juridisk rådgiver".

Derfor har Birthe Rønn Hornbech over for kommissionen fastslået: *"Kim Lunding var for hende den juridiske rådgiver, som hun holdt sig til i al".*

Claes Nilas ønsker ikke med disse citater at fralægge sig ansvar, og det er også baggrunden for, at han nøje har forklaret detaljeret om de møder og sagsgange, hvor han var involveret i sagen, og som han helt kan stå inde for, men det er vigtigt, at det indgår, hvad der var de faktiske forhold i Integrationsministeriet i Birthe Rønn Hornbechs tid som minister, nemlig at hun i alle sager, herunder den sag som kommissionen undersøger, efterspurgte og lagde vægt på den juridiske vurdering hos Kim Lunding og afdelingen.

Claes Nilas havde intet grundlag for eller anledning til at anfægte korrektheden af den rådgivning, som Kim Lunding under møderne fremkom med over for ministeren.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Når Michael Lunn har forklaret, at den fortolkning, der lå i 1999-lovens bemærkninger efter hans opfattelse var bindende, kan det med fuldstændig sikkerhed lægges til grund, at Kim Lundings ikke under møderne med Claes Nilas og ministeren – eller på anden måde over for disse – fremkom med juridiske overvejelser af en sådan dybde.

Det er i andre kommissioner lagt til grund, at en topchef har føje til at gå ud fra, at den faglige leder på området, in casu afdelingschefen, ”*var inde i reglerne og ville gøre opmærksom herpå, hvis der forelå et legalitetsproblem*”, jf. f.eks. Jens Peter Christensen m.fl. i bogen Undersøgelseskommissioner, embedsmandsansvaret & folketingets rolle, side 278.

Det kan i øvrigt efter min opfattelse ikke tiltrædes, at der skulle være noget i lovforarbejderne, der afskærer fra at indrette retsstillingen efter en dynamisk fortolkning af konventionen, der følger almindeligt anerkendte principper for konventionsfortolkning. Dette synspunkt ses heller ikke gentaget i Konventionsnotatet (kapitel 2), der dog ikke nærmere behandler det generelle spørgsmål om konventionsfortolkning.

2.3. Ad side 6, 3. afsnit. Relevansen af den nordiske undersøgelse.

Kim Lundings nye understregning af, at de nordiske undersøgelser i sagen var saglige og i overensstemmelse med sædvanlig fremgangsmåde ved spørgsmålet om konventionsfortolkning, svarer fuldstændig til den rådgivning, som Kim Lundings gav ministeren og Claes Nilas under møderne om sagen.

Kommissionen er selv i Konventionsnotatet inde på relevansen af nordisk samarbejde i forbindelse med indfødsretsområdet og nævner side 7 bl.a., at lovændringen i 1968 ”*var forberedt i bl.a. et nordisk embedsmandsudvalg, hvor man havde drøftet, om de nordiske lande burde tiltræde 1961-konventionen*”.

Dorit Hørlyck er i sine forklaringer flere steder også inde på den specifikke relevans af netop at undersøge de nordiske landes fortolkning af konventionen.

Dorit Hørlyck forklarede under afhøringen, den 30. januar 2013, om Stockholm-mødet i efteråret 2008: ”*På det tidspunkt var det hendes opfattelse, at det ville blive svært at fortolke konventionen bredere, men i lyset af det de fik at vide, viste det sig, at der var fortolkningsmuligheder*”, (side 26). Generelt om de nordiske undersøgelser siger hun derfor: ”*Disse undersøgelser viste, at der var forskellige fortolkninger af konventionen*”. (side 20)

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Hun vedkender sig derfor også, at det notat, der ledsagede mavebæltet af 23. januar 2009, manglede en konklusion: *"Notatet viser med al ønskelig tydelighed, at der var forskelle, og at de andre nordiske lande var "blevet taget lidt med bukserne nede"*, (side 31).

På den baggrund er hendes kommentar til ministerens ønske om selv at drøfte konventionsfortolkningen med sine nordiske kollegaer på ministermødet: *"Der kunne sagtens argumenteres for, at hun drøftede det med sine nordiske ministerkollegaer"*, (side 34).

De nævnte citater fra kontorchefen understreger relevansen af at gennemføre en grundig undersøgelse af, om man i de lande, som Danmark samarbejdede tæt med på indfødsretsområdet, og som man måtte gå ud fra havde lige så dygtige jurister som hos os selv, der ligeledes ønskede at overholde de konventionsmæssige forpligtelser på området, fortolkede konventionerne anderledes, og hvad baggrunden i givet fald var herfor. Det stemmer nu også med Kim Lundings nye linje om *"det saglige nordiske spor"*.

Jeg har i mit første bisidderindlæg også fremhævet relevansen af de nordiske undersøgelser, og der kan være grund til yderligere at henlede opmærksomheden på bogen *"Lov og lovgivning"* fra Universitetsforlaget Oslo, 2013, der har et afsnit kaldet *"Nordisk lovsamarbejde"*. Bogen er skrevet af Inge Lorange Backer, der er professor ved Oslo Universitet og tidligere ekspeditionschef i Justitsdepartementets lovafdeling.

Her fremgår bl.a. (side 195), at det nordiske lovsamarbejde siden 1962 har haft et folkeretligt grundlag i Helsingforsaftalen om nordisk samarbejde. Det anføres også, at der ikke findes nogen fællesnordisk lovgivningsmyndighed. Lovsamarbejdet indebærer fællesnordiske drøftelser med sigte på vedtagelse af ensartede love eller gensidig læring af erfaringer og argumenter i lovgivningspolitiske spørgsmål. På en del områder har det ført til enslydende eller næsten enslydende love, som oftest ved at man i fællesskab har udarbejdet parallelle lovforslag, som giver grundlag for lovvedtagelse i hvert af landene.

Om relationen til det internationale siges det (side 199):

"Når en EU-retsakt eller en konvention skal gennemføres i national ret, kan et nordisk samarbejde bidrage både til en effektiv og korrekt gennemførelse af forpligtelserne og til nordisk retsened, når landene står frit til at udfylde den internationale regulering".

Og på side 201 anføres:

"Men til gengæld skaber netop den nationale gennemførelse af nye EU/EØS regler grundlag for nye projekter om nordisk lovsamarbejde. Det samme er tilfældet, når de nordiske lande skal gennemføre"

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

internationale konventioner, som de alle har tilsluttet sig. Her kan det lette samarbejdet om nationale love i Norden, hvis der har været nær kontakt mellem de nordiske delegationer under konventionsforhandlingerne, således som Helsingforsaftalen lægger op til, når den siger, at de nordiske lande "bør rådføre sig med hinanden i spørgsmål af fælles interesse som behandles i europæiske og andre internationale organisationer og konferencer (artikel 1, andet led) "".

Afdelingschef Leif Sevon, senere præsident for "Högsta domstolen i Finland", der i mange år var en ledende figur i samarbejdet mellem de nordiske lovchefer, har i en artikel i Tidsskrift For Retsvidenskab, 1988, side 509-523 under titlen "Nogle refleksioner omkring det nordiske lovgivningssamarbejde" redegjort for det omfattende samarbejde i "den nordiske embedsmandskomite for lovgivningsspørgsmål" og på "retschefs møder". Udover at redegøre for direkte fælles samarbejde om ens lovgivning er Leif Sevon også inde på nytten af den mere generelle viden om praksis i de andre nordiske lande: "Målsætningen for samarbejdet varierer fra sag til sag. Indimellem kan formålet være "anspråklöst" og alene tage sigte på udveksling af *information*. Det kan f.eks. gælde med hensyn til kortlægning af erfaringerne af en vis lovgivning eller en vis lovregel i et land, når man i et andet nordisk land arbejder på ny lovgivning på samme område", (side 514). Det siges om dette arbejde: "Også et rent informationsudbytte kan faktisk lede i retning mod retsened. Erfaringerne fra eller argumentationen i et land kan være overbevisende også for andre".

Den kritik, der i Michael Lunn's vidneforklaring blev rejst over for den betydning, man under forløbet tillagde den "nordiske undersøgelse", bærer – ligesom andre dele af forklaringen – præg af at være afgivet i den bekvemme situation, ikke selv at have deltaget i sagsforløbet, og nu kan bedømme sagen efterfølgende, juridisk og faktisk nøje blotlagt – og med den "nordiske undersøgelse" tilendebragt.

Denne situation var Claes Nilas imidlertid ikke i under de ganske korte og udramatiske forelæggelser, som han og ministeren modtog fra Kim Lunding i august 2008 og januar/februar 2009.

I konklusionsafsnittet til redegørelsen til statsministeren af 7. marts 2011, hvilket afsnit Michael Lunn efter vidneforklaringen særligt koncentrerede sig om, anføres det efter de afgivne beklagelser som forklaring på forløbet, at man i ministeriet i 2008 og 2009 "så at sige så sagen forfra – i lyset af en årelang administrativ praksis og oplysninger om en forskelligartet nordisk praksis." (side 36-37).

Dette bør også være kommissionens indfaldsvinkel ved en bedømmelse af Claes Nilas – nemlig en indlevelse i og forståelse for det bedømmelsesgrundlag, der blev forelagt Claes Nilas og ministeren i august 2008 og januar/februar 2009.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

2.4. Ad side 6, sidste afsnit og side 7, første og tredje afsnit. Den nye forklaring.

Kim Lundings nye forklaring om den saglige relevans af den nordiske undersøgelse og det helt legitime i at lade en praksisændring afvente resultatet af undersøgelsen har jeg kommenteret ovenfor i de almindelige bemærkninger.

Forklaringen svarer nøje til den forelæggelse og rådgivning om sagen, som Kim Lunding foretog på møderne med ministeren og Claes Nilas, og som både Christian Lützen, Claes Nilas og ministeren har forklaret om.

Denne underbygning af Claes Nilas' forklaringer under vidneafhøringerne må indgå med afgørende vægt i den endelige bevisbedømmelse i relation til Claes Nilas.

2.5. Ad side 7, sidste afsnit. "Irreversible afgørelser".

Der er her grund til at pege på, at Kim Lunding nu også fremhæver konsekvenserne ved at træffe irreversible afgørelser i form af tildeling af statsborgerskab. Også på dette punkt er der hermed nu overensstemmelse med Claes Nilas' forklaring for kommissionen om, at dette var et spørgsmål, der blev vendt på møderne med ministeren efter forelæggelsen af mavebæltet af 23. januar 2009.

2.6. Ad side 10, første afsnit. Rådgivningen ved mavebæltet af 23. januar 2009.

Kim Lunding er i sit indlæg, side 9, inde på, at kommissionen som udgangspunkt anser Kim Lundings pligt til at sikre, at Birthe Rønn Hornbech traf sin afgørelse om at forelægge spørgsmålet om fortolkningen af 1961-konventionen for sine nordiske ministerkollegaer på et møde i juni 2009 på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag, som opfyldt med mavebæltet af 23. januar 2009.

Nøjagtig den samme vurdering af opfyldelsen af rådgivningsforpligtelsen må gælde for Claes Nilas, som havde tiltrådt indstillingen i mavebæltet af 23. januar 2009, ligesom han også havde tiltrådt indstillingen i mavebæltet fra august 2008.

Men samtidig forbigår Kim Lunding fuldstændig i bisidderindlægget, at kommissionen med fuld føje efter de i øvrigt afgivne forklaringer og det foreliggende skriftlige materia-

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

le, har lagt til grund, at Kim Lunding deltog i møder med ministeren og Claes Nilas om begge mavebælter. Og på disse møder kunne Kim Lunding ikke fyldestgørende redegøre for, hvordan man i andre nordiske lande kunne være nået frem til en anden konventionsfortolkning, hvilket var grunden til, at en beslutning omkring indstillingen i mavebælterne blev udskudt på en afslutning af en efter Kim Lundings opfattelse fuldt ud saglig nordisk undersøgelse.

2.7. Ad side 10, andet afsnit. Den påståede ”advarsel”.

Som allerede påvist oven for og i mit første bisidderindlæg indeholdt mavebæltet af 16. februar 2009 ingen advarsel, og der er intet bevismæssigt grundlag for at fastslå, at Claes Nilas kunne eller burde have forstået, at der forelå en ”advarsel” endsige, hvad denne ”advarsel” nærmere gik ud på.

Det er en åbenlys fejlцитering af udkastet til mavebælte, når det i Kim Lundings bisidderindlæg, side 12, 3. afsnit, anføres, at udkastet indeholdt en ”advarsel” om, at en fortsat behandling af sagerne efter de almindelige regler ”ville udgøre et konventionsbrud”.

Der står - som tidligere fremhævet - i udkastet til mavebæltet alene, at det ”kan være i strid med”, og i det efterfølgende udkast at ”det kan være et juridisk problem”.

Dette bestrides netop ikke af Claes Nilas. Det var, hvad mødedeltagerne var enige om.

At mavebæltet af Kim Lunding var tænkt og skulle forstås som en advarsel om ulovlige afgørelser må efter min opfattelse bero på en uheldig efterrationalisering, der har alt foreliggende imod sig, herunder det af Kim Lunding nu anførte om det fuldt ud legitime i at lade en praksisændring afvente den nordiske undersøgelse.

Mavebæltet af 16. februar 2009 tilføjede ikke noget nyt til mavebælterne af 4. august 2009 og 23. januar 2009, og anførte kun, hvad alle, der havde læst disse mavebælter og havde deltaget i møderne om mavebæltet af 23. januar 2009, var fuldstændig klar over, nemlig at hvis undersøgelsen omkring konventionsfortolkningen endte med, at visse af de krav, der blev administreret efter, ikke kunne stilles, ville dette indebære, at der blev truffet nogle forkerte afgørelser, og at dette ”juridiske problem” måtte løses ved en genoptagelse af sagerne.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Den ”advarsel”, der lå i, at man risikerede at træffe konventionsstridige afgørelser, stod Claes Nilas til fulde bag, og det er derfor grundløst at hævde, at Claes Nilas skulle have fjernet en relevant advarsel til ministeren.

Realiteten er som påvist, at Kim Lunding alene havde godkendt indstillingen i mavebæltet, der gik ud på at behandle de konkrete sager efter de hidtidige regler og ikke efter en tekstnær fortolkning af konventionerne, og indstillingen havde alene til formål at konfirmere den trufne beslutning om sagsbehandlingen.

Der er efter forløbet af møderne med ministeren den 23. januar og 4. februar 2009 ingen sandsynlighed endsige bevismæssigt grundlag for det hypotetisk anførte i Kim Lundings bisidderindlæg, side 11 om, at en forelæggelse af mavebæltet af 16. februar 2009 for ministeren ville have medført en ændring af ministerens resolution omkring den nordiske undersøgelse og sagsbehandlingen. Ministeren var fuldt oplyst om sagen og vidende om, at der blev truffet afgørelser på et foreløbigt grundlag, hvilket ubetinget må lægges til grund ved bevisbedømmelsen i forhold til Claes Nilas.

Det ligger fast, at samlet i forløbet i starten af 2009 var ministeren klart advaret om følgende – nemlig at hvis drøftelserne og den deraf følgende juridiske afklaring på det nordiske ministermøde i juni 2009 ikke førte til en afklaring af, at man kunne stille f.eks. prog- og vandelskrav, så ville det kunne betyde, at der blev truffet forkerte afgørelser i den mellemliggende periode, som derfor skulle noteres, kunne fremfindes og omgøres.

2.8. Ad side 11, sidste afsnit. ”Konspirationsteorien”.

Kim Lunding introducerer i bisidderindlægget en ny og ganske dristig konspirationsteori om, at de redaktionelle ændringer i mavebæltet af 16. februar 2009 bevidst skulle være holdt skjult for ham, og at han først blev opmærksom på ændringerne i 2011.

Denne dramatiske nye udmelding er sket på korrekthedens bekostning, og det fremstår da også som ganske uklart, hvem det er, der i givet fald skulle have haft til hensigt at holde de redaktionelle ændringer i mavebæltet skjult for Kim Lunding.

Det var en fast indarbejdet procedure, at departementschefen, afdelingschefen og kontorchefen fik en kopi af de mavebælter, som ministeren havde påtegnet, og det har derfor enhver formodning imod sig, at der ikke har ligget en kopi af det endelige mavebælte, da Kim Lunding vendte hjem fra ferie.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Der er også grund til at notere Dorit Hørlycks forklaring den 29. maj 2013 (Protokol, side 68).

"Foreholdt at Kim Lunding har forklaret, at han ikke blev bekendt med mavebæltet, forklarede vidnet, at det godt kan være, hvis han ikke havde tid til at læse alle de mavebælter, der lå til ham, da han kom hjem fra ferie. Der blev i hvert fald lagt en kopi til ham".

Hvis Kim Lundings hensigt virkelig havde været at give ministeren en egentlig advarsel om konventionsbrud, ville dette have været et så usædvanligt og ekstraordinært skridt, at det er ganske usandsynligt, at Kim Lunding som afdelingschef ikke ville have spurgt ind til forløbet efter sin hjemkomst fra ferie.

Det fremgår videre af Kim Lundings forklaringer, at han arbejdede indgående med de udkast til mavebælter, der førte frem til mavebæltet af 12. november 2009, og hvor der i indledningen var henvist netop til mavebæltet af 20. februar 2009, der var vedlagt i kopi. Det forekommer alene af denne grund vanskeligt at forstå, hvorledes kommissionen kan lægge til grund, at Kim Lunding først i 2011 blev klar over, at den såkaldte "advarsel" var udgået af mavebæltet.

Bemærkningen om, at nogen – og i særdeleshed Claes Nilas – skulle have haft til hensigt at holde mavebæltet af 20. februar 2009 *"skjult for ham"* savner ethvert hold i virkeligheden.

Realiteten var, at det mavebælte, der blev forelagt den 20. februar 2009 og tiltrådt af Birthe Rønn Hornbech den 23. februar 2009 med en påtegning om "Hvem sørger for, at det kommer med på mødet?", var i fuld overensstemmelse med det, Kim Lunding havde aftalt med Dorit Hørlyck, skulle indstilles til ministeren. Det var i fuld overensstemmelse med det, som bl.a. Kim Lunding havde været med til at drøfte på de møder, som blev afholdt på baggrund af forelæggelsen fra januar 2009.

Dette var da også forklaringen på, at Kim Lunding helt naturligt *ikke* fandt nogen anledning til at følge op på sagen over for Claes Nilas, som han også i denne sag naturligvis havde direkte adgang til, da han kom hjem fra ferie – uanset han med en til vished grænsende sandsynlighed havde fået en kopi af det forelagte mavebælte og en kopi af det af ministeren tiltrådte mavebælte og derudover havde fået en orientering af Dorit Hørlyck i forbindelse med det første chefmøde i afdelingen efter hans tilbagekomst, jf. hans egen forklaring for kommissionen (side 47).

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

2.9. Ad side 17, sidste to afsnit. Forældelse.

I Justitsministeriets bemærkninger til lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed anføres følgende (Folketingstidende 1998-99, Tillæg A, side 1754):

”Der kan i den forbindelse henvises til professor, dr. Jur. Jens Peter Christensens udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling (1998). Her redegøres for de gældende regler om forældelse, for den historiske begrundelse for det disciplinære ansvars uforældelighed og for, at der – trods det tjenstlige ansvars principielle uforældelighed – i praksis fra kommissionsdomstole m.v. og tjenstlige undersøgelser er blevet inddraget forældelseslignende synspunkter ved bedømmelsen af, om der har været det fornødne grundlag for at gøre et tjenstligt ansvar gældende og/eller ved vurderingen af, hvilken sanktion der i givet fald burde komme på tale. I forbindelse med en vurdering af, om der bør indføres regler om forældelse af disciplinært ansvar, og hvordan sådanne regler i givet fald bør udformes, konkluderes det som mest nærliggende at fastsætte en 5-årig forældelsesfrist for tjenstlige forseelser i henhold til tjenestemandsløven.

På den anførte baggrund kan det ikke forventes, at der bliver tale om at afgive udtalelser om tjenstligt ansvar eller kritik i øvrigt i anledning af forhold, der ligger en længere årrække tilbage, medmindre der foreligger særdeles graverende forhold.”

I relation til spørgsmålet om ”forældelse” skal jeg i øvrigt indskrænke mig til at henlede opmærksomheden på Skattesagskommissionens beretning, (side 92), hvor det anføres, at ”det disciplinære ansvar forældes principielt ikke, men det antages, at den tid, der er forløbet siden forseelsen, kan have betydning for bedømmelsen af, om der er grundlag for at gøre ansvar gældende”.

Claes Nilas har utvivlsomt ikke handlet ud fra usaglige motiver, han har ydet en pletfri indsats som absolut topchef i det offentlige siden 1995 i en række forskellige ansættelser, og en kritik vedrørende forløbet i januar/februar 2009 angår i givet fald et forhold, der ligger mere end 6 år tilbage”.

o0o

Således som sagen – navnlig i lyset af den nye forklaring fra Kim Lunding – har udviklet sig, skal jeg anmode om at blive gjort bekendt med det bisidderindlæg for Kim Lunding, der nu afgives, således at jeg får lejlighed til at fremkomme med en replik til de bemærkninger, der forventelig vil blive gjort til mit første bisidderindlæg for Claes Nilas.

ADVOKATFIRMAET
JON PALLE BUHL

Det fremgår klart af sagen, at Birthe Rønn Hornbech og Claes Nilas har haft den samme viden og de samme forudsætninger for at vurdere den faglige rådgivning, der blev givet i sagsforløbet, - og at Birthe Rønn Hornbech holdt sig til Kim Lunding i et og alt for så vidt angår den juridiske rådgivning. Jeg skal på den baggrund også anmode om at blive gjort bekendt med det bisidderindlæg, der er afgivet for Birthe Rønn Hornbech til kommissionens kapitel om bevisfastlæggelsen i sagen, også for at kunne kommentere Claes Nilas' forpligtelser i henseende til rådgivning af Birthe Rønn Hornbech.

København, den 10. april 2015



Søren Juul

Til Statsløsekommissionen

28. januar 2015
J.nr. 2022104/db

Høring 1999-2007 - Birthe Rønn Hornbech

Under henvisning til Deres orientingsskrivelse af 19.12.2014 kan vi oplyse, at vi sammen med vores klient har gennemgået de modtagne afsnit fra Kommissionens sammenfatning og vurdering af det faktiske forløb i årene 1999 til 2007.

Birthe Rønn Hornbech blev først udnævnt til integrationsminister få uger før udløbet af denne periode. Allerede derfor er hun kun direkte omhandlet i materialet i meget begrænset omfang.

De faktiske og retlige forhold, der beskrives, er dog ligefuldt af væsentlig betydning for forståelsen af forløbet i hendes ministertid.

Birthe Rønn Hornbechs eventuelle bemærkninger relateret til perioden fra 1999 til 2007 vil have sammenhæng med de efterfølgende begivenheder. De kan derfor bedst og mest relevant indgå i hendes udtalelse om denne periode.

Med venlig hilsen

Bjørn Høberg-Petersen

John Petersen

VILTOFT

Statsløsekommissionen
Lyseng Alle 1
8270 Højbjerg

ADVOKATPARTNERSELSKAB
GOTHERSGADE 109
1123 KØBENHAVN K
T: 3314 9300
F: 3314 3256
WWW.VILTOFT.DK

18. marts 2015
J.nr. 2022104/sl

Som bisiddere for fhv. integrationsminister Birthe Rønn Hornbech har vi haft lejlighed til at gennemgå de afsnit fra Kommissionens sammenfatning og vurdering af det faktiske forløb i udkast til kapitel 10 af Kommissionens beretning, som vi har modtaget med høringssskrivelse af 19. februar 2015.

På denne baggrund kan vi efter drøftelse med vores klient afgive følgende udtalelse, jf. undersøgelseskommissionslovens § 23, stk. 4:

Birthe Rønn Hornbech fastholder i det hele den forklaring, hun som led i undersøgelsen har afgivet til kommissionen.

Vi bemærker i denne forbindelse særligt, at hun første gang blev orienteret om konventionssagen ved et mavebælte af 4. august 2008, hvor hun i sin påtegning resolverede, at ministeriet skulle sørge for underretning af Folketinget.

Under et møde om mavebæltet oplyste embedsmændene, at de allerede et par måneder tidligere havde iværksat en undersøgelse af konventionspraksis i de andre nordiske lande. Det var ikke på tale, at den konventionsmæssige behandling af de danske sager skulle afvente undersøgelsens resultat, og vores klient har aldrig givet ordre hertil, hverken mundtligt eller skriftligt.

Et nordisk embedsmandsmøde i oktober 2008 og Indfødsretskontorets forsøg på at indhente supplerende oplysninger pr. mail i december 2008 bragte dog ikke embedsmændene klarhed over den nordiske situation.

På et møde i begyndelsen af februar skar Birthe Rønn Hornbech derfor igenem med en beslutning om selv at drøfte spørgsmålet med sine nordiske ministerkolleger på et ministermøde i juni 2009.

Mavebælte af 23. januar 2009 bærer hverken hendes påtegning eller initialer og er aldrig nået frem til hende. Hun er først under kommissionsundersøgelsen blevet bekendt med mavebæltets eksistens.

Næste gang, Birthe Rønn Hornbech hørte om sagen, var, da hun modtog mavebælte af 20. februar 2009 med en indstilling om, at ansøgninger fra statsløse, hvor sagsbehandlingen endnu ikke var påbegyndt, skulle "behandles som hidtil og indtil videre efter de gældende retningslinjer, hvilket vil betyde, at ansøgerne i nogle tilfælde vil blive meddelt afslag på dansk indfødsret."

Indfødsretskontorets souschef og kontorchef samt Integrationsministeriets departementschef havde alle tiltrådt mavebæltet med deres initialer. Det indeholdt ingen oplysning om, at hendes tiltræden af indstillingen kunne være konventionsstridig. Der havde i tidligere udgaver været et afsnit herom, men departementschefen havde stoppet disse udkast, før de kom til ministeren, og sørget for, at advarslen blev fjernet.

På grund af sygdom kunne Birthe Rønn Hornbech ikke deltage i ministermødet i juni, og hun blev ikke informeret om, at konventionsspørgsmålet blev drøftet under et nordisk embedsmandsmøde om statsborgerskab i København i begyndelsen af oktober 2009.

Birthe Rønn Hornbech blev først orienteret om sagen på ny i mavebælte af 12. november 2009, hvor embedsmændene indstillede, at der fortsat skulle gives afslag til ansøgere, som var sigtede eller tidligere straffede, uanset at ministeriet derved "ikke ganske opfylder konventionen".

Hendes prompte reaktion var at returnere mavebæltet til departementschefen med påtegningen

Clæs
SNAREST !!
Konventioner
skal overholdes

VILTOFT

I påtegningen bad hun yderligere om 1) "snarest (at få) en indstilling om, hvordan samtlige sager kan behandles ifølge konventionerne og ikke mere og ikke mindre", ligesom hun 2) foreskrev, at en eventuel skrivelse til Indfødsretsudvalget skulle være "lige på og hårdt og forklare, hvorfor sagerne har ligget."

Påtegningen sluttede således:

Ad 1 og 2 ingen udenomssnak

Embedsmændene ændrede herefter deres indstilling i et nyt mavebælte af 3. december 2009, som fastslog, at statsløse udelukkende skulle opfylde konventionernes krav.

Dette mavebælte tiltrådte Birthe Rønn Hornbech, og det har siden dannet grundlag for tildeling af dansk indfødsret til statsløse født her i landet samt for genoptagelse af de sager, hvor statsløse uberettiget havde fået afslag.

Folketingets Indfødsretsudvalg blev informeret om sagen i januar 2010.

Vi kan således på væsentlige punkter ikke tiltræde de bevismæssige vurderinger i udkastet.

Med venlig hilsen



Bjørn Høberg-Petersen



John Petersen

1. KOMMISSIONENS BEMÆRKNINGER TIL HØRINGSSVAR

Som nævnt i kapitel 1, afsnit 1.8 har kommissionen sendt uddrag af udkast til beretningens kapitel 10 til de personer, hvis forhold har været undersøgt, og om hvem kommissionen overvejede at give udtryk for faktiske eller retlige forhold.

Nogle af disse personer og/eller deres bisiddere har afgivet skriftlige udtalelser. De udtalelser, der indeholder bemærkninger til udkastet, er optaget i beretningen som bilag 1 til 16.

Alle udtalelser er indgået i kommissionens endelige bedømmelse af sagen og i formuleringen af kommissionens udtalelser. Udtalelserne kommenteres nedenfor i det omfang, at kommissionen har fundet anledning hertil.

1.1 **Advokat Hanne Rahbæks udtalelse af 6. februar 2015 på vegne af kontorchef Torben Steffensen, kontorchef Birgit Kleis, kontorchef Rikke Steffensen, kontorchef Oluf Engberg og souschef Niels Beckman**

Udtalelsen er optaget som bilag 1 til beretningen.

I udtalelsen redegøres for en række forhold vedrørende administrative tiltag i den periode, hvor Birgit Kleis, Rikke Steffensen eller Oluf Engberg var chef i Indfødsretskontoret.

Kommissionen har i beretningen redegjort for kommissionens opfattelse af, hvad der var baggrunden for, at ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen i perioden 1999 til 2007 blev behandlet efter de almindelige retningslinjer. Vurderingen er baseret på forholdene på det tidspunkt, hvor behandlingen foregik, nemlig fra september 2004, hvor den første ansøgning blev behandlet i Indfødsretskontoret.

Kommissionen fastholder sin vurdering af, at der ikke var den nødvendige opmærksomhed vedrørende 1961-konventionen i forbindelse med sagsbehandlingen i Indfødsretskontoret, og at dette må antages at skyldes de forhold, som kommissionen har redegjort for i afsnit 10.4.7.2. Foranlediget af udtalelsen har kommissionen tilføjet, at den første ansøgning fra en person omfattet af 1961-konventionen blev modtaget i Indfødsretskontoret i september 2004, og at de relevante ministerier ikke før dette tidspunkt har behandlet sager omfattet af konventionen.

I udtalelsens punkt 3.1 kommenteres kommissionens vurdering i afsnit 10.4.3 af, at den etablerede visitationsordning ikke havde til formål at identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

Kommissionen bemærker, at kommissionen er enig i, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen var omfattet af visitationsordningen i den forstand, at de var en del af den gruppe ansøgere, der tidligere efter indfødsretslovens § 3 kunne opnå indfødsret ved erklæring. Disse sager skulle efter lovændringen i 1999 hastebehandles, og de blev derfor sorteret fra i visitationsordningen.

Kommissionens ovennævnte vurdering skal forstås således, at kommissionen ikke har kunnet lægge til grund, at visitationsordningen også havde til formål særskilt at identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen med henblik på at sikre, at de blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser. Kommissionen har præciseret dette ved i afsnit 10.4.3.2. at ændre

”Der kan ikke lægges til grund, at ordningen tillige havde til formål at identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen, som var en del af den gruppe, der skulle hastebehandles.”

til

”Der kan ikke lægges til grund, at ordningen tillige havde til formål at sikre, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen ikke blot fik deres sag hastebehandlet, men at de også blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, selv om de ikke opfyldte de almindelige betingelser.”

Kommissionen fastholder denne vurdering, men som også anført i afsnit 10.4.3.2 kan det ikke afvises, at kontorchefen eller souschefen i hvert fald i begyndelsen af perioden 1999-2007 ville have identificeret ansøgere omfattet af 1961-konventionen og konkret instrueret om, at de skulle optages på et lovforslag, selv om de almindelige betingelser for naturalisation ikke var opfyldt, hvis sådanne ansøgninger var blevet indleveret. Det kan heller ikke afvises, at der i forlængelse heraf ville være blevet etableret yderligere rutiner, hvis der opstod et behov herfor. Som det fremgår nævnte sted har kommissionen på den baggrund ikke fundet grundlag for at fastslå, at kontorcheferne Birgit Kleis, Rikke Steffensen og Oluf Engberg i den forbindelse har begået nogen tjenesteforseelse. Den manglende opmærksomhed vedrørende 1961-konventionen, som viste sig i forbindelsen med medtagelsen af sager efter september 2004, har således ikke nødvendigvis foreligget i hele perioden 1999-2007.

Selv hvis der i starten af perioden var opmærksomhed vedrørende 1961-konventionen, og visitationsordningen også måtte have haft det formål at sikre, at ansøgere omfattet af 1961-konventionen blev optaget på lovforslag om indfødsrets meddelelse, uanset om de opfyldte de almindelige betingelser, bemærkes det, at den korrekte behandling af ansøgere omfattet af 1961-konventionen var afhængig af, at kontorchefen og souschefen identificerede de ansøgere, der opfyldte kravene i 1961-konventionen, og gav nærmere instruks om sagernes behandling. Dette giver isoleret set ikke anledning til bemærkninger, men ordningen viste sig reelt at stå alene. Den var desuden ikke skriftligt beskrevet, og den blev ikke kommunikeret videre i forbindelse med kontorchefskiftet i 2004. Ordningen var derfor ikke over tid egnet til at identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen.

I udtalelsens punkt 3.2 henvises til, at det forhold, at afslag skulle underskrives af en jurist, må anses som et tiltag med henblik på at sikre en korrekt sagsbehandling.

Kommissionen er principielt enig heri. I praksis viste det sig dog ikke at sikre en korrekt behandling af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen.

I udtalelsens punkt 3.3 behandles kommissionens vurdering i afsnit 10.6.2 om, at der sandsynligvis ikke blev givet nogen mundtlig vejledning i Indfødsretskontoret om konventionen, i hvert fald ikke systematisk.

Afsnittet er en sammenfatning af den vurdering, som kommissionen har foretaget i afsnit 10.4.3.2 og skal læses i sammenhæng hermed. Kommissionen fastholder ovennævnte vurdering med det forbehold, der ligger i ordet "sandsynligvis".

I udtalelsens punkt 3.4 henvises til, at der af embedsmænd fra Indfødsretskontoret med jævne mellemrum har været afholdt regionale kurser for de polititjenestemænd, som behandlede ansøgningerne.

Kommissionen kan bekræfte, at det fremgår af materiale, som kommissionen har undersøgt, og af forklaringer afgivet for kommissionen, at der har været afholdt sådanne kurser. Kommissionen har ikke ved sin gennemgang af kursusmateriale (overheads og lignende) kunnet konstatere, at 1961-konventionen har været en del af vejledningen. Dette udelukker ikke, at der kan være vejledt om konventionen på kurserne.

I udtalelsen anføres en række omstændigheder til støtte for, at der ikke har været en retlig pligt for den afgående kontorchef Oluf Engberg til at orientere den kommende kontorchef Dorit Hørlyck om sine overvejelser i forbindelse med 2004-loven.

Kommissionen har genovervejet dette spørgsmål og på baggrund heraf ændret følgende uddrag af udkast til afsnit 10.6.2:

”Der er kommissionens opfattelse, at Oluf Engberg efter 2004-loven havde en særlig anledning til at iværksætte rutiner og give vejledning til Indfødsretskontorets medarbejdere for at identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen og sikre en korrekt behandling af sagerne. Han forlod kontoret kun to måneder efter, at 2004-loven var trådt i kraft. Det er kommissionens opfattelse, at han i hvert fald burde have sikret sig, at Dorit Hørlyck blev gjort bekendt med hans overvejelser og med problematikken.

...

Kommissionen finder ikke grundlag for at fastslå, at Birgit Kleis eller Rikke Steffensen har begået en tjenesteforseelse.

Oluf Engberg burde som nævnt efter kommissionens opfattelse enten have iværksat tiltag i forbindelse med 2004-loven eller have orienteret sin efterfølger Dorit Hørlyck om problematikken, således at behandlingen af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen kunne ske på et korrekt grundlag.

Undladelsen heraf har karakter af manglende omhu, men den er efter kommissionens opfattelse ikke af en grovhed, der giver grundlag for at søge ham draget til ansvar.”

til:

”Der er kommissionens opfattelse, at Oluf Engberg efter 2004-loven havde en særlig anledning til at iværksætte rutiner og give vejledning til Indfødsretskontorets medarbejdere for at identificere ansøgere omfattet af 1961-konventionen og sikre en korrekt behandling af sagerne. Han forlod kontoret kun to måneder efter, at 2004-loven var trådt i kraft. Det er kommissionens opfattelse, at det havde været hensigtsmæssigt, hvis han havde sikret sig, at Dorit Hørlyck blev gjort bekendt med hans overvejelser og med problematikken, men han kan ikke anses for retligt at have været forpligtet hertil.

Kommissionen finder ikke grundlag for at fastslå, at Birgit Kleis, Rikke Steffensen eller Oluf Engberg har begået en tjenesteforseelse.”

I udtalelsen opfordres kommissionen til i lyset af forarbejderne til lov om undersøgelseskommissioner at overveje, om en retlig vurdering af, om ansøgerne i sag 2, 3 og 4 var omfattet af børnekonventionen, er nødvendig i forhold til det stillede kommissorium.

Kommissionen finder ikke grundlag for at ændre sin vurdering, men kommissionen finder anledning til at præcisere, at formuleringen i afsnit 10.1.3.1.1 om, at Danmark i hvert fald havde pligt til at vejlede om muligheden for at søge et britisk statsborgerskab, skal forstås som et forbehold for det tilfælde, at Danmark ikke var forpligtet til at give børnene statsborgerskab. Dette forbehold, som er affødt af, at kommissionens konklusioner skal formuleres forsigtigt, er ikke i udkastet til kapitel 10 gentaget i den afsluttende vurdering af sagerne. Kommissionen har derfor ændret denne fra

”Det er således kommissionens vurdering, at sag 2 og 3 er behandlet i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen.”

til

”Det er således kommissionens vurdering, at sag 2 og 3 er behandlet i strid med Danmarks forpligtelser efter børnekonventionen eller i hvert fald med ministeriets pligt til at vejlede personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.”

Kommissionen har noteret sig bemærkningerne angående sag 35.

Kommissionen finder ikke grundlag for at ændre sin vurdering af, at det var en tjenesteforseelse, at Oluf Engberg ikke orienterede overordnede embedsmænd og ministeren om, at ansøgeren i sag 35 var omfattet af børnekonventionen, og at Danmark derfor ikke kunne stille det som en betingelse for indfødsret, at ansøgeren dokumenterede danskundskaber.

Kommissionen har noteret sig, at Birgit Kleis og Rikke Steffensen nu har oplyst, at de er mest tilbøjelige til at mene, at der – som forklaret af Niels Beckman – har været en ordning i ministeriet, hvor man vedlagde ansøgningsskemaer til børn omfattet af børnekonventionen i forbindelse med afslag til deres forældre.

Kommissionens undersøgelse af de konkrete sager har på dette punkt haft karakter af en stikprøveundersøgelse og omfatter kun en sag fra den periode, hvor Birgit Kleis og Rikke Steffensen var chefer i Indfødsretskontoret. Kommissionen finder ikke anledning til nu – som foreslået i udtalelsen – at undersøge flere sager. Kommissionen har indsat følgende sætning i afsnit 10.4.5:

”Kommissionen kan dog ikke udelukke, at der i starten af perioden har været en ordning, hvor det var forudsat, at man vedlagde ansøgningsskemaer til børn omfattet af børnekonventionen i forbindelse med afslag til deres forældre.”

I afsnit 10.6.3 er følgende sætning:

”Kommissionen har i samme afsnit lagt til grund, at der ikke i Indfødsretskontoret havde været givet instruktioner herom, før en procedure blev beskrevet i kontorets vejledninger i 2011.”

ændret til:

”Kommissionen har i samme afsnit lagt til grund, at der ikke i perioden 2000-2011 har været en almindelig praksis i Indfødsretskontoret herom, før en procedure blev beskrevet i kontorets vejledninger i 2011. Kommissionen kan dog ikke udelukke, at der i starten af perioden har været en ordning, hvor det var forudsat, at man vedlagde ansøgningsskemaer til børn omfattet af børnekonventionen i forbindelse med afslag til deres forældre.”

Udtalelsen giver i øvrigt på en række punkter udtryk for vurderinger af sagens faktiske og retlige omstændigheder, som er forskellige fra kommissionens vurderinger. Kommissionen har ikke ud over det, der er anført ovenfor, fundet grundlag for at ændre sine vurderinger.

1.2 Advokat Just Justesens udtalelse af 11. februar 2015 på vegne af fuldmægtig Jeppe Torp Vestentoft

Udtalelsen er optaget som bilag 2 til beretningen.

Kommissionen har noteret sig, at Jeppe Torp Vestentoft har oplyst, at han ikke selv gennemførte sprogsamtalen med ansøgeren i sag 35, men at denne blev gennemført af en sagsbehandler. Kommissionen har ændret beretningen i overensstemmelse hermed.

Kommissionen har endvidere noteret sig, at Jeppe Torp Vestentoft har oplyst, at han sandsynligvis ikke var opmærksom på, at sprogkravet ikke kunne stilles til ansøgeren.

1.3 Advokat Henrik Karl Nielsens udtalelse af 5. januar 2015 på vegne af fuldmægtig Katrin Rán Dragsted

Udtalelsen er optaget som bilag 3 til beretningen.

I udtalelsen kommenteres kommissionens kompetence til at foretage retlige vurderinger.

Kommissionen har i kapitel 3, afsnit 3.2.2.1 på baggrund af forarbejderne til lov om undersøgelseskommissioner redegjort for baggrunden for, at undersøgelseskommissionen har udvist forsigtighed i sine retlige vurderinger.

I udtalelsen anføres det endvidere, at det er påkrævet, at der foretages en graduering af uagtsomhedsnormen i forhold til Katrin Rán Dragsted.

Kommissionen har vurderet, at der ikke er grundlag for, at det offentlige søger et ansvar gjort gældende mod Katrin Rán Dragsted, og kommissionen finder ikke anledning til at forholde sig til, hvilken grad af uagtsomhed hun har udvist.

1.4 Fuldmægtig Katrin Rán Dragsteds udtalelse af 28. januar 2015

Udtalelsen er optaget som bilag 4 til beretningen.

Kommissionen har noteret sig Katrin Rán Dragsteds bemærkninger om arbejdsforholdene i Indfødsretskontoret.

Udtalelsen giver ikke kommissionen grundlag for at ændre sine vurderinger.

1.5 Advokat Søren Narv Pedersens udtalelse af 20. marts 2015 på vegne af Nanna Fischer

Udtalelsen er optaget som bilag 5 til beretningen.

Kommissionen har i lyset af Nanna Fischers bemærkning om visdomsfanerne foretaget den sproglige ændring, at visdomsfanerne omtales som ”nye visdomsfaner”.

Kommissionen har noteret sig Nanna Fischers bemærkninger om baggrunden for udformningen af sin mail af 12. februar 2008 og mavebælte af 25. februar 2008. Kommissionen finder ikke grundlag for at ændre sin vurdering af, at mavebæltet ikke burde være udarbejdet på en måde, der gav det forkerte indtryk, at Danmark overholdt sine forpligtelser efter 1961-konventionen.

1.6 Advokat Mads Krarups udtalelser af 26. januar (1) og 19. marts 2015 (2) på vegne af fuldmægtig/souschef Kirsas Reinholt

Udtalelserne er optaget som bilag 6 og 7 til beretningen.

I udtalelse 1 side 1 behandles en række citater. Kommissionen har noteret sig disse bemærkninger, og kommissionen har slettet sætningen fra udkastets side 61.

I udtalelsen anføres i relation til udarbejdelsen af udkast til brev af 7. juni 2006 til Institut for Menneskerettigheder og kommissionens bemærkninger herom i kapitel 10, afsnit 10.6.4., at Kirsas Reinholt ingen anledning havde til at foranstalte eller foreslå en undersøgelse iværksat, og at hun havde føje til – efter drøftelse med sin foresatte, kontorchef Dorit Hørlyck – at antage, at gengivelsen af praksis i sagsbehandlingen var overensstemmende med virkeligheden.

Kommissionen er enig i, at det må indgå i vurderingen, hvis Dorit Hørlyck havde fortalt Kirsas Reinholt, at Indfødsretskontoret i praksis administrerede ansøgninger i overensstemmelse med 1961-konventionen. Der ses dog ikke at være dækning herfor i de forklaringer, som Kirsas Reinholt og Dorit Hørlyck har afgivet. Ifølge disse forklaringer har overvejelserne og drøftelserne angået spørgsmålet om, hvorvidt der burde optages en bestemmelse om 1961-konventionen i indfødsretsaftalen, ikke om Integrationsministeriet i praksis administrerede i overensstemmelse med konventionen.

Kommissionens vurderinger i afsnit 10.6.4 skal læses i forlængelse af de vurderinger, der fremgår af afsnit 10.4.2.4 om, hvorfor kommissionen finder, at en sådan undersøgelse var nærliggende. På den baggrund og da Kirsas Reinholts antagelse om, at 1961-konventionen blev overholdt i praksis, ikke havde nogen støtte i konkret sagsbehandling, administrative rutiner eller skriftlige vejledninger, finder kommissionen ikke grundlag for at ændre sin opfattelse om, at det kan tilregnes Kirsas Reinholt som en uagtsom tjenesteforseelse, at hun ikke som led i forberedelsen af udkast til ministerens svar til Institut for Menneskerettigheder iværksatte eller foreslog en undersøgelse af, om Integrationsministeriet i praksis overholdt 1961-konventionen. En sådan undersøgelse kunne som nævnt i første omgang foregå forholdsvis enkelt ved at gennemgå kontorets vejledning og ved at rejse spørgsmålet på et kontormøde.

Kommissionen har på baggrund af Kirsas Reinholts bemærkninger i udtalelse 2 præciseret, at det alene er Dorit Hørlyck, der har forklaret om politisk begrundede motiver.

1.7 Advokat Jacob Goldschmidts udtalelser af 16. januar (1), 6. februar (2) og 19. marts 2015 (3) på vegne af kontorchef Dorit Hørlyck

Udtalelserne er optaget som bilag 8, 9 og 10 til beretningen.

Der gives i udtalelserne udtryk for, at Dorit Hørlyck ikke ønsker, at den omstændighed, at hun er fratrådt sin stilling, skal begrænse kommissionens mulighed for at udtale sig vedrørende hendes arbejde. Hun har derfor givet samtykke til, at kommissionen kan udtale sig vedrørende hende på helt samme måde, som hvis hun ikke var fratrådt sin stilling i den statslige forvaltning.

Kommissionen har kritiseret en række forhold i forbindelse med Integrationsministeriets administration af ansøgninger fra personer omfattet af konventionerne, herunder i den periode, hvor Dorit Hørlyck har været leder af Indfødsretskontoret. Kommissionen har forståelse for, at Dorit Hørlyck kan have en interesse i, at kommissionen foretager en samlet vurdering, herunder med inddragelse af formildende omstændigheder, af hendes forhold. Det ligger imidlertid efter kommissionens opfattelse uden for den opgave, som kommissionen har fået, at forholde sig hypotetisk til, om der er grundlag for at stille fratrådte embedsmænd til ansvar. Kommissionen har derfor uanset Dorit Hørlycks samtykke ikke fundet grundlag for at forholde sig til hendes eventuelle ansvar.

Kommissionen har noteret sig bemærkningerne i udtalelse 2, herunder at det i relation til beretningens afsnit 10.4.2.3 og 10.4.2.4 skyldtes uopmærksomhed, at Dorit Hørlyck ikke rettede de forkerte udsagn i notat om rækkevidden af 1961-konventionen og i mail af 13. juni 2007. Kommissionen har endvidere noteret sig hendes bemærkning om, at ordet ”godkendte” ikke var passende i forhold til hendes gennemgang af visdomsfanerne og sagsbehandlermanualen.

1.8 Advokat Nicolai Westergaards udtalelser af 18. marts (1) og 9. april 2015 (2) på vegne af afdelingschef Kim Lunding

Udtalelserne er optaget som bilag 11 og 12 til beretningen.

I udtalelse 1 henvises til afsnit 10.16.1 og anføres, at han gerne havde set, at kommissionen havde gjort en bemærkning om forældelse i tilknytning til kommissionens afsluttende vurdering af Kim Lunding.

Kommissionen har i afsnit 10.16.1 anført:

”Disciplinært ansvar er principielt uforældeligt, men der skal efter praksis i almindelighed foreligge særlige grunde for, at der søges gjort ansvar gældende i anledning af forhold, der ligger mere end ca. fem år tilbage i tiden. Da der ikke som ved strafansvar findes en klar regel om forældelse eller en regulering af, hvordan en sådan forældelse i givet fald kunne afbrydes, finder kommissionen at burde foretage retlige vurderinger for hele perioden af, om der er grundlag for, at det offentlige søger embedsmænd stillet disciplinært til ansvar.”

Kommissionen bemærker, at der som anført ikke er en klar regel om forældelse af disciplinært ansvar, herunder om fristens begyndelsestidspunkt. Der er heller ikke en regel om, under hvilke omstændigheder en mulig forældelse kan afbrydes, eksempelvis om det har betydning, at en sag – og de involverede embedsmænds forhold – er blevet undersøgt af en undersøgelseskommission. Meget taler for, at en mulig forældelse kan afbrydes, når en person, hvis forhold undersøges, indkaldes til afhøring eller når vedkommende forud for eller i forbindelse med afhøring i kommissionen får præsenteret de forhold af faktisk og retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter. Se herom Jens Peter Christensen: Offentligt ansatte chefers ansvar, 1998, kapitel 6.

Ved brev af 21. september 2012 anmodede kommissionen Kim Lunding om at afgive vidneforklaring for kommissionen. Af brevet fremgik bl.a., at

”Spørgsmålene til Dem vil tage udgangspunkt i den periode, hvor De har været chef for den afdeling i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, hvorunder Indfødsretskontoret hørte. Spørgsmålene vil angå de problemstillinger, der er nævnt i kommissoriet, herunder Deres kendskab til de nævnte konventioner og hvordan konventionerne er blevet administreret i forbindelse med generelle sager om bl.a. lovgivning og udarbejdelse af administrative retningslinjer samt i forbindelse med behandlingen af konkrete ansøgninger om indfødsret. Senest to uger før afhøringen vil De eller Deres bisidder (se nedenfor) få en mere udførlig oversigt over de temaer, som spørgsmålene vil dreje sig om.”

Kim Lunding blev indkaldt til afhøring første gang den 25. april 2013. I forbindelse med indkaldelsen til afhøringen blev Kim Lundings bisidder den 10. april 2013 orienteret om, hvilken periode kommissionen agtede at afhøre ham om. Indkaldelsen var vedlagt et dokument med en overordnet angivelse af afhøringens temaer og med henvisning til de sider fra ekstrakten, som afhøringen navnlig ville ske på baggrund af.

Kommissionen har på den baggrund vurderet ansvaret for Kim Lunding uafhængigt af, at de kritisable forhold ligger mere end fem år tilbage i tiden. Det er op til den myndighed, der skal foretage vurderingen af, om der skal ske disciplinærfølgning, at inddrage betydningen af den tid, der er gået. Kommissionen har indsat en bemærkning herom i kapitel 10, afsnit 10.16.4 i forbindelse med ansvarsvurderingen af Kim Lunding.

Udtalelserne giver i øvrigt anledning til følgende bemærkninger:

I udtalelse 1 anføres side 4, side 9 og side 10 med henvisning til udkastets afsnit 16.4.6, at det skulle være kommissionens opfattelse, at Kim Lundings pligt til som afdelingschef at sikre, at Birthe Rønn Hornbech traf ”sin afgørelse om at fortsætte undersøgelserne vedrørende fortolkningen af 1961-konventionen, ved at hun ville forelægge sagen for sine nordiske ministerkollegaer på et møde i juni 2009”, på et korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag, som udgangspunkt måtte anses for opfyldt ved indholdet af mavebæltet af 23. januar 2009.

Ovennævnte er ikke en helt korrekt gengivelse af den opfattelse, som kommissionen har givet udtryk for. Kommissionen har i relation til 23. januar 2009-mavebæltet anført, at det skriftlige materiale gav et i det væsentlige korrekt og fyldestgørende faktisk og juridisk grundlag for ministeren ”til at træffe afgørelse i overensstemmelse med mavebæltets indstillinger.”

I forbindelse med at Birthe Rønn Hornbech ikke ville følge indstillingerne, men i stedet ville undersøge sagen yderligere, opstod en ny situation i forhold til behandlingen af de konkrete sager og til orientering af Folketinget, som efter kommissionens opfattelse fordrede, at der af Kim Lunding blev givet yderligere rådgivning om konsekvenserne af ikke at følge indstillingerne.

Udtalelserne giver i øvrigt på en række punkter udtryk for vurderinger af sagens faktiske og retlige omstændigheder, som er forskellig fra kommissionens vurderinger. Kommissionen har ikke fundet grundlag for at ændre sine vurderinger.

1.9 Advokat Søren Juuls udtalelser af 19. marts (1) og 10. april 2015 (2) på vegne af departementschef Claes Nilas

Udtalelserne er optaget som bilag 13 og 14 til beretningen.

I udtalelse 1 anføres, at

”Kommissionen har i sin høringsprocedure tilsidesat bestemmelsen i § 23, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner ved ikke efter bevisførelsens afslutning at have orienteret Claes Nilas om de faktiske og eventuelle retlige forhold, som kommissionen overvejede at give udtryk for i sin beretning. Claes Nilas har herved været afskåret fra kontradiktion over for kommissionen med relevante faktiske og retlige indsigelser, før kommissionen lagde sig fast i et færdigskrevet udkast til beretning.”

Kommissionen bemærker, at kommissionen ikke har lagt ”sig fast i et færdigskrevet udkast til beretning”. Kommissionen har på baggrund af bevisførelsen foretaget nogle foreløbige vurderinger, som kommissionen har formuleret skriftligt i form af et udkast til beretning. Kommissionen har som led i høringen af Claes Nilas orienteret ham om disse vurderinger og grundlaget for dem ved at fremsende uddrag af dette udkast.

Fremgangsmåden med fremsendelse af udkast til dele af beretning er i overensstemmelse med den praksis, som andre kommissioner nedsat efter lov om undersøgelseskommissioner har fulgt, og det er kommissionens opfattelse, at der er handlet i overensstemmelse med loven i forbindelse med høringen af Claes Nilas.

Udtalelserne giver i øvrigt anledning til følgende bemærkninger:

Det anføres i udtalelse 1 side 6, at kommissionen har det som en bærende præmis for vurderingen af Claes Nilas' forhold, at der i 2008 og 2009 ikke var rimelig tvivl om fortolkningen af konventionerne. Det bestrides i høringssvaret, at der ikke var rimelig tvivl, og der omtales herefter tre eksempler, hvor der efterfølgende har været tvivl om fortolkningen af konventionerne.

Kommissionen har flere steder anført, at der ikke var rimelig tvivl om Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen ”set i forhold til de sager med personer omfattet af konventionen, som Integrationsministeriet havde afgjort eller som verserede i ministeriet.” Når kommissionen i relation til behandling af konkrete sager har anført, at der ikke var rimelig tvivl om fortolkningen af konventionerne, skal dette forstås på samme måde, nemlig at der ikke var rimelig

tvivl om fortolkningen af betydning for, hvordan de konkrete sager skulle behandles. De problemstillinger, som blev behandlet i mavebælterne fra august 2008 og januar 2009, og som blev genstand for den fortsatte undersøgelse i 2008 og 2009, var, om man kunne stille de almindelige betingelser om navnlig vandel og sprogkundskaber i forhold til ansøgere omfattet af konventionerne. Det er fortsat kommissionen opfattelse, at der på dette punkt ikke var rimelig tvivl om fortolkningen af konventionerne, navnlig ikke af 1961-konventionen, som var den konvention, som den fortsatte undersøgelse primært angik. Ingen af de tre problemstillinger omtalt i høringsvaret var i februar 2009 genstand for undersøgelser eller afgørende for, om de da verserende konkrete ansøgninger om indfødsret fra personer omfattet af konventionerne kunne optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

I øvrigt bemærkes, at Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af 1999- og 2004-loven havde tiltrådt den forståelse af 1961-konventionen, at man ikke kunne stille de almindelige betingelser for naturalisation til ansøgere omfattet af konventionen.

Det anføres i udtalelse 1 side 16-17, at sagen omtalt i mavebælte af 8. april 2008 til Kim Lunding efter det foreliggende er sag 63.

Kommissionen har i kapitel 6, afsnit 6.2.10, som ikke har været omfattet af høringen, anført, at den pågældende sag ikke med sikkerhed har kunnet identificeres, men at der sandsynligvis er tale om sag 79.

Det anføres i udtalelse 1 side 22, at kommissionen har vurderet, at det var uden betydning for bedømmelsen af Claes Nilas, hvorvidt Kim Lunding deltog i det omtalte møde 2.

Kommissionen bemærker hertil, at kommissionen ikke har forholdt sig til, om det kunne have haft en betydning, hvis Kim Lunding deltog i det omtalte møde. Kommissionen har alene vurderet, at hvis Kim Lunding havde været til stede på mødet uden selv at bidrage til den rådgivning, som kommissionen finder, at Claes Nilas burde have givet, ville Claes Nilas som departementschef alligevel have haft denne forpligtelse. Kommissionen har herved lagt vægt på den indsigt i sagen, som Claes Nilas må eller burde have haft på dette tidspunkt.

Det anføres i udtalelse 1 side 31, at når kommissionen ikke har haft bemærkninger til, at embedsmændene ikke på (det første) møde efter mavebæltet af 23. januar 2009 gjorde indsigelse mod, at Birthe Rønn Hornbech ønskede selv at drøfte 1961-konventionen med sine nordiske ministerkollegaer, må det skyldes, at kommissionen anerkender, at undersøgelsen havde en relevans. Synspunktet gentages side 36.

Kommissionen bemærker hertil, at den nævnte vurdering alene er udtryk for, at der intet var til hinder for, Birthe Rønn Hornbech kunne drøfte 1961-konventionen med sine nordiske ministerkollegaer, hvis hun ønskede det. Det er ikke en forudsætning for en sådan drøftelse, at der er rimelig tvivl om fortolkningen, og det anførte skal derfor ikke tages som udtryk for, at kommissionen anerkender, at der var rimelig tvivl om fortolkningen af konventionerne af betydning for behandlingen af afgjorte og verserende sager.

Der henvises i udtalelse 2 side 16 til forarbejderne til lov om undersøgelse af politiets efterretningstjeneste, hvor spørgsmålet om forældelse af disciplinært ansvar omtales. Kommissionen har omtalt problemstillingen i afsnit 1.8 ovenfor. Kommissionen har endvidere indsat en bemærkning herom i kapitel 10, afsnit 10.16.3 i forbindelse med ansvarsvurderingen af Claes Nilas.

I relation til Claes Nilas kan det oplyses, at kommissionen ved brev af 21. september 2012 anmodede Claes Nilas om at afgive vidneforklaring for kommissionen, og at brevet indeholdt samme formulering som brevet til Kim Lunding, jf. afsnit 1.8.

Claes Nilas blev indkaldt til afhøring første gang den 6. maj 2013. I forbindelse med indkaldelsen til afhøringen blev Claes Nilas' bisidder den 22. april 2013 orienteret om, hvilken periode kommissionen agtede at afhøre ham om. Indkaldelsen var vedlagt et dokument med en overordnet angivelse af afhøringens temaer og med henvisning til de sider fra ekstrakten, som afhøringen navnlig ville ske på baggrund af.

Kommissionen har ikke fundet grundlag for at give advokat Søren Juul lejlighed til at kommentere udtalelse 2 vedrørende Kim Lunding eller udtalelserne vedrørende Birthe Rønn Hornbech.

Udtalelserne giver i øvrigt på en række punkter udtryk for vurderinger af sagens faktiske og retlige omstændigheder, som er forskellig fra kommissionens vurderinger. Kommissionen har ikke fundet grundlag for at ændre sine vurderinger ud over følgende, hvor det nye her er tilføjet med kursiv:

Afsnit 10.16.3.5:

”Han må *eller burde derfor i hvert fald* på dette tidspunkt have forstået, at der forelå en situation, hvor embedsmændene havde pligt til klart at advare Birthe Rønn Hornbech om, at det ville være i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen at tiltræde indstillingen (eller fastholde den beslutning, som hun allerede havde truffet).”

Afsnit 10.16.3.9:

”Denne handling var med den forståelse af situationen, han i hvert fald på dette tidspunkt må *eller burde* have fået, en alvorlig forseelse og klart i strid med en departementschefs pligt til at advare og lægge pres på en minister, der er på vej til at handle i strid med retsregler. En sådan pligt gælder, hvis en minister svæver i en vildfarelse om retsgrundlaget, men den gælder også, selv om ministeren måtte have forstået retsstridigheden.”

**1.10 Advokat John Høberg-Petersens og advokat John Petersens
høringssvar af 28. januar og 18. marts 2005 på vegne af
integrationsminister Birthe Rønn Hornbech**

Udtalelserne er optaget som bilag 15 og 16 til beretningen.

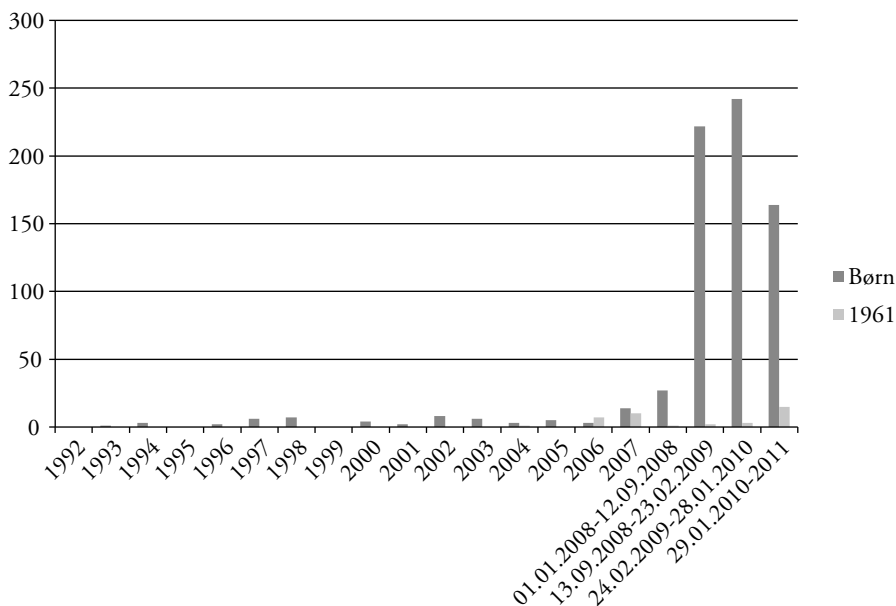
Udtalelserne giver ikke kommissionen grundlag for at ændre sine bevisvurderinger.

Oversigter over modtagelse og behandling af ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen og børnekonventionen

Oversigt over ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark indgivet i perioden 1992 til 2011

Modtaget	0-18 år på ansøgningstidspunktet (børnekonventionen)	18-20 år på ansøgningstidspunktet (1961-konventionen)
1992	0	0
1993	1	0
1994	3	0
1995	0	0
1996	2	0
1997	6	0
1998	7	0
1999	0	0
2000	4	0
2001	2	0
2002	8	0
2003	6	0
2004	3	1
2005	5	0
2006	3	7
2007	14	10
01.01.2008-12.09.2008	27	1
13.09.2008-23.02.2009	222	2
24.02.2009-28.01.2010	242	3
29.01.2010-25.1.2011	164	15
I alt	719	39

Diagram over ansøgninger fra statsløse født i Danmark



Tabel med oversigt over afslag i strid med Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen i perioden 1994 til 2010

Modtaget	Afslag	Konvention ¹ og sagsnummer	Begrundelse for afslag	Dansk indfødsret
1994	1995	Børnekonventionen (2)	Ikke ansøge selvstændigt, fordi ikke fyldt 18 år	Ikke ansøgt på ny
1994	1995	Børnekonventionen (3)	Ikke ansøge selvstændigt, fordi ikke fyldt 18 år	2002
1996	1998	Børnekonventionen (5-6)	Ikke ansøge selvstændigt, fordi ikke fyldt 18 år	2004
1998	1998	Børnekonventionen (15-17) ²	Ikke ansøge selvstændigt, fordi ikke fyldt 18 år	1999
2004	2004	Børnekonventionen (39)	Danskkundskaber	2010
2004	2005	Børnekonventionen (39)	Danskkundskaber	2010

Modtaget	Afslag	Konvention ¹ og sagsnummer	Begrundelse for afslag	Dansk indfødsret
2004	2005	1961-konventionen (43)	Danskkundskaber	2008
2006	2007	1961-konventionen (49)	Straf	2010
2006	2007	1961-konventionen (58)	Straf	2010
2007	2007	1961-konventionen (70)	Sigtelse	2010
2006	2007	1961-konventionen (55)	Sigtelse	2010
2007	2007	1961-konventionen (71)	Sigtelse	2008
2007	2007	1961-konventionen (70)	Straf	2010
2006	2008	1961-konventionen (57)	Sigtelse	2009
2007	2008	1961-konventionen (78)	Straf	2012
2007	2008	Børnekonventionen (64)	Danskkundskaber	2010
2007	2008	1961-konventionen (81)	Selvforsørgelse	2011
2007	2008	1961-konventionen (63)	Indfødsretsprøve	2010
2007	2008	Børnekonventionen (75)	Danskkundskaber	2009
2007	2008	Børnekonventionen (76)	Danskkundskaber	2009
2007	2008	Børnekonventionen (77)	Danskkundskaber	2009
2007	2008	1961-konventionen (73)	Indfødsretsprøve	2009
2009	2009	1961-konventionen (349)	Danskkundskaber og indfødsretsprøve	2010
2008	2009	Børnekonventionen (203)	Danskkundskaber og indfødsretsprøve	2010
2009	2009	1961-konventionen (375)	Indfødsretsprøve	2010
2008	2009	1961-konventionen (189)	Straf	2011
2007	2009	1961-konventionen (63)	Indfødsretsprøve	2010
2007	2009	1961-konventionen (74)	Selvforsørgelse	2010
2007	2009	1961-konventionen (79)	Indfødsretsprøve	2011
2009	2009	1961-konventionen (348)	Tidsbegrænset opholdstilladelse og indfødsretsprøve	2010
2008	2009	Børnekonventionen (154)	Sigtelse	2010
2008	2009	Børnekonventionen (178)	Sigtelse	2010

Modtaget	Afslag	Konvention ¹ og sagsnummer	Begrundelse for afslag	Dansk indfødsret
2009	2009	1961-konventionen (481)	Indfødsretsprøve	2010
2007	2009	1961-konventionen (68)	Tidsubegrænset opholdstilladelse	2010
2009	2009	1961-konventionen (471)	Sigtelse og straf	2010
2009	2009	Børnekonventionen (517)	Sigtelse	2010
2009	2009	Børnekonventionen (501)	Sigtelse	2011
2009	2009	1961-konventionen (331)	Indfødsretsprøve	2010
2009	2009	Børnekonventionen (518)	Danskkundskaber og indfødsretsprøve	2010
2009	2009	Børnekonventionen (508)	Straf	2010
2009	2009	1961-konventionen (232)	Straf	2011
2009	2009	1961-konventionen (252)	Tidsubegrænset opholdstilladelse	2010
2009	2009	1961-konventionen (349)	Danskkundskaber	2010
...	2009	1961-konventionen (80)	PET-sag	...
2009	2009	Børnekonventionen (253)	Indfødsretsprøve	2010
2007	2009	1961-konventionen (68)	Danskkundskaber og indfødsretsprøve	2010
2009	2010	1961-konventionen (331)	Danskkundskaber og indfødsretsprøve	2010

1 Hvis ansøgeren ikke var fyldt 18 år på tidspunktet for afslaget, er sagen anset for omfattet af børnekonventionen.

2 I sag 15-17 var der ikke udfyldt ansøgningskemaer, men alene anmodet om, at ansøgerne fik indfødsret.

Forsinkelse med indfødsret i sager hvor der ikke er givet afslag på optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse

Modtaget i Indfødsretskontoret	Konvention og sagsnummer	Betingelser, der skulle dokumenteres opfyldt	Dansk Indfødsret	Forsinkelse
2003	Børnekonventionen (35)	Danskkundskaber	2004	6 måneder
2006	1961-konventionen (52)	Danskkundskaber og indfødsretsprøve	2008	1 år og 6 måneder
2007	1961-konventionen (62)	Danskkundskaber og indfødsretsprøve	2009	1 år
2007	Børnekonventionen (65) ³	Danskkundskaber	2008	3 måneder
2007	Børne-/1961-konventionen (66)	Tidsubegrænset opholdstilladelse	2009	6 måneder
2010	Børnekonventionen (696)	Danskkundskaber og indfødsretsprøve	2011	6 måneder

3 Ansøgeren var under 12 år. Behandlingen af sagen blev sat i bero på, at ansøgerens søster, der ligeledes var omfattet af børnekonventionen, men var over 12 år, skulle dokumentere sine danskkundskaber.

