



KOPI

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-15
Telefonisk henvendelse:
Man-tors 9-16, fre 9-15

Genoptagelse af sager afgjort forud for praksisændringer efter Eind- og Metock-dommene

Min nyligt afsluttede undersøgelse af udlændingemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv. (mit j.nr. 2008-2300-609) omfattede blandt andet en vurdering af myndighedernes information på hjemmesiden til borgerne om lempelser af praksis gennemført efter Eind-dommens afgivelse i 2007. I min endelige redegørelse om sagen skrev jeg i tilknytning hertil at jeg eventuelt senere også ville se på spørgsmålet om udlændingemyndighedernes pligt til – af egen drift – at genoptage sager afgjort efter den tidligere praksis. (Se redegørelsens afsnit 5.2.2).

Jeg har besluttet at indlede en undersøgelse af dette spørgsmål og anmoder på den baggrund ministeriet om en udtalelse. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

Baggrunden for min beslutning gennemgås under punkt 1 nedenfor. Under punkt 2 uddyber jeg min anmodning om en udtalelse.

1.

Eind-dommen blev afsagt den 11. december 2007. Dommens væsentligste konsekvens var at det ikke længere kunne kræves at den danske statsborger der har udnyttet retten til fri bevægelighed, ved sin tilbagevenden til Danmark udfører arbejde eller anden økonomisk aktivitet for at kunne få familiesammenføring.

Metock-dommen blev afsagt den 25. juli 2008. Dommen betød at det ikke længere kunne kræves at det udenlandske familiemedlem som søger om familiesammenføring, har haft et forudgående, lovligt ophold i et andet EU-/EØS-land. Endvidere fik familiemedlemmer til studerende og selvforsørgende nu adgang til familiesammenføring efter EU-retten.

Begge domme førte således til væsentlige lempelser af den praksis som udlændingemyndighederne administrerer efter ved behandlingen af sager om familiesammenføring til danske statsborgere der har udnyttet deres ret til fri bevægelighed i et andet EU-/EØS-land.

17 DEC. 2008

J.nr. 2008-4283-649/JLV
Bedes oplyst ved henvendelse

Dok.nr. 1

+ bilag

Jeg har forstået udlændingemyndighedernes retsopfattelse sådan at myndighederne ikke mener de er forpligtede til selv at undersøge om sager afgjort forud for de praksisændringer som blev gennemført som følge af Eind- og Metock-dommene, skal genoptages.

Jeg henviser til Integrationsministeriets notat af 10. april 2008 om Eind-dommen. Af notatet fremgår bl.a. følgende:

"Eind-dommen, der er en afgørelse i en præjudiciel sag, er en konstaterende – men ikke retsstiftende – dom med den konsekvens, at dommen i princippet får retsvirkninger fra ikrafttrædelsen af den fortolkede regel. Imidlertid har EF-domstolen i sin praksis anerkendt, at ud fra et retssikkerhedsprincip er det ikke et krav efter EU-retten, at en administrativ myndighed principielt er forpligtet til at omgøre en forvaltningsafgørelse, der er blevet endeligt afgjort.

Det er Integrationsministeriets vurdering, at udlændingemyndighederne ikke af egen drift er forpligtet til at undersøge, om sager afgjort før den 11. december 2007 skal genoptages. Ministeriet har herved lagt vægt på, at det ikke er muligt ud fra generelle kriterier at udskille de tidligere afgjorte sager, hvor Eind-dommen kan have betydning, da disse ikke registreres på en sådan måde, at de umiddelbart vil kunne udfindes. Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at dommen fra EF-domstolen vedrørte en nederlandsk sag, og at den underkendte praksis ikke var udtryk for en klar lovstridig (EU-retsstridig) praksis. Der kan henvises til Folketingets Ombudsmands egen drift-undersøgelse i EDP 1997.183 samt Folketingets Ombudsmands udtalelse i FOB 2003.357, hvoraf de nævnte kriterier fremgår for, hvornår der må antages at foreligge en pligt for myndigheden til af egen drift at genoptage sager, der er berørt af en overordnet myndigheds eller en domstols underkendelse af myndighedens retsanvendelse eller praksis.

Såfremt en person selv henvender sig til myndighederne med henblik på at søge om genoptagelse, skal spørgsmålet om genoptagelse af sagen vurderes efter almindelige forvaltningsretlige principper."

I notat af 19. august 2008 om Metock-dommen fra regeringens koordinationsudvalg (K-udvalg) fremføres et tilsvarende synspunkt vedrørende udlændingemyndighedernes forpligtelse til at genoptage sager afgjort forud for afsigelsen af Metock-dommen den 25. juli 2008.

Som det fremgår ovenfor, lægger ministeriet ved sin vurdering af om der gælder en pligt for udlændingemyndighederne til at genoptage sager afgjort før Eind- og Metock-dommene, blandt andet vægt på at sagerne ikke registreres

på en sådan måde at det ud fra generelle kriterier er muligt at finde frem til de sager hvor dommene kan have betydning.

Til støtte for anvendelsen af dette kriterium henviser ministeriet til to tidligere ombudsmandsudtalelser. De to sager handlede begge om en praksis der var blevet underkendt ved domstolene. I begge sager gav de berørte myndigheder udtryk for at det var forbundet med administrative vanskeligheder at finde de relevante sager frem. Ombudsmanden mente i de konkrete tilfælde ikke at han havde grundlag for at tilsidesætte myndighedernes vurdering på dette punkt. Ombudsmanden gav dog samtidig udtryk for det synspunkt at myndighederne i så fald skal informere de berørte borgere om muligheden for selv at søge om genoptagelse. I den ene sag var dette allerede sket; i den anden henstillede ombudsmanden til myndighederne om at sørge for at det skete.

Af de to ombudsmandsudtalelser kan udledes at administrative vanskeligheder *kan* være et anerkendelsesværdigt hensyn som kan tillægges vægt ved en myndigheds vurdering af om myndigheden er forpligtet til af egen drift at genoptage sager afgjort efter en tidligere praksis. Ikke enhver praktisk hindring vil dog efter min opfattelse kunne tillægges vægt; det må antages at der skal være tale om ikke-uvæsentlige praktiske problemer. Se i den forbindelse den tidligere nævnte udtalelse trykt i min beretning for 2003, s. 357 (særligt s. 374) og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (2002), 2. udgave, s. 946 f.

Til brug for min undersøgelse af udlændingemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv., modtog jeg den 1. september 2008 en redegørelse fra Udlændingetjeneste om sagen. Med redegørelsen fulgte en række bilag. Som bilag 21 var vedlagt en oversigt over tilladelser og afslag efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, på familiesammenføring efter EU-reglerne meddelt i perioden 1. juli 2002 – 30. juni 2008. En kopi af oversigten er vedlagt dette brev.

Oversigten indeholder en kronologisk gennemgang af alle afgørelser truffet i den pågældende periode efter udlændingemyndighedernes praksis for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten. Det drejer sig om i alt 313 afgørelser; i 54 af disse er der givet afslag. I tilknytning til hvert afslag er en kortfattet angivelse af begrundelsen for afslaget. Den oversigt jeg har modtaget, indeholder ingen udlændingenumre, men jeg går ud fra at den oprindeligt har indeholdt udlændingenumre, og at der er foretaget en anonymisering inden materialet blev sendt til mig.

Ud fra oversigten kan det blandt andet konstateres at Udlændingetjeneste i forbindelse med udarbejdelsen af denne har identificeret sager hvor det ikke umiddelbart kan udelukkes at disse ville få et andet udfald hvis de blev afgjort efter den nugældende praksis. Som eksempel herpå henviser jeg til tre sager – afgjort i henholdsvis 2003, 2004 og 2005 – hvor afslaget er begrundet med

at den danske statsborger ikke udførte arbejde eller anden økonomisk aktivitet ved sin tilbagevenden til Danmark. Denne betingelse er som nævnt ovenfor bortfaldet som følge af Eind-dommen.

Desuden henviser jeg til et større antal sager hvor afslaget er givet med henvisning til at referencen – dvs. den danske statsborger – ikke har arbejdet i opholdslandet. I de fleste tilfælde har referencen derimod arbejdet i Danmark. Og i enkelte tilfælde har referencen studeret – ikke arbejdet – i opholdslandet. Adgangen til at få familiesammenføring er med den seneste praksisændring som bekendt udvidet til også at omfatte familiemedlemmer til danske statsborgere der har opholdt sig i et andet EU-land som studerende eller selvforsørgende.

2.

Integrationsministeriet har lagt til grund at såvel Eind-dommen som Metock-dommen er konstaterende domme. Den retstilstand som udledes af dommene, gælder således ikke alene for fremtidige sager, men i princippet også for sager afgjort før de nævnte domme, men efter ikrafttrædelsen af den fortolkede regel. Se i den forbindelse Integrationsministeriets notater af 10. april 2008 og 19. august 2008.

Jeg forstår da også udlændingemyndighederne sådan at myndighederne efter almindelige forvaltningsretlige principper vil vurdere om de gamle sager skal genoptages hvis borgerne beder om det. Jeg henviser i den forbindelse både til ministeriets notater og til hjemmesiden www.nyidanmark.dk. Adgangen til at få en allerede afgjort sag genoptaget er beskrevet under menupunktet "Familiesammenføring efter EU-retten" – "muligheder for genoptagelse".

Dette betyder at borgerne selv skal være opmærksomme på en given praksisændring og foretage en vurdering af ændringen i praksis i forhold til deres egen sag. Herefter skal borgerne selv henvende sig til udlændingemyndighederne for at få en vurdering af om der er grundlag for at genoptage deres sag.

Spørgsmålet er imidlertid om myndighederne er forpligtede til *af egen drift* at gennemgå de gamle sager hvori der er givet afslag med henblik på i relevant omfang at genoptage de sager hvor praksisændringen kan have betydning.

At myndighederne ikke skulle være forpligtede til *af egen drift* at finde de relevante sager frem, begrundes særligt med at sagerne ikke er registreret i myndighedernes systemer på en sådan måde at det umiddelbart er muligt at finde frem til dem.

Med opgørelsen af tilladelser og afslag i årene 2002-2008 har Udlændingservice imidlertid netop identificeret de sager hvor Eind- og Metock-dommene eventuelt kan have betydning; nemlig i de i alt 54 sager hvori der i perioden er

givet afslag. Som nævnt er der ud for hver sag anført en kort begrundelse for afslaget og jeg går ud fra at Udlændingesservice er i stand til at identificere de enkelte sager.

I lyset heraf beder jeg Integrationsministeriet om at oplyse om ministeriet fortsat opretholder sit synspunkt om at det ikke umiddelbart er muligt at finde frem til de relevante sager.

Desuden beder jeg om ministeriets stillingtagen til om Udlændingesservices opgørelse af sagerne har betydning for udlændingemyndighedernes eventuelle pligt til af egen drift at gennemgå sagerne med henblik på at vurdere i hvilke tilfælde en genoptagelse eventuelt kan være relevant.

Jeg imødeser ministeriets svar snarest muligt.

Med venlig hilsen


Hans Gammeltoft-Hansen