



## Ombudsmandens undersøgelse af udlændingemyndighederne – vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv.

### Indholdsfortegnelse

J.nr. 2008-2300-609/JLV

Dok.nr. 41

Indledning og undersøgelsens konklusioner .....	1
Sagens forløb .....	4
Ombudsmandens foreløbige udtalelse.....	6
1. Undersøgelsens omfang .....	6
2. Praxis vedrørende retten til familiesammenføring efter EU-reglerne .....	8
2.1. Gennemgang af udviklingen i udlændingemyndighedernes praksis.....	8
2.2. Ombudsmandens bemærkninger til udlændingemyndighedernes praksis .....	14
3. Praxis vedrørende kravet til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning (arbejdstagerbegrebet) og det nye etableringskrav.....	18
4. Udlændingemyndighedernes afklaring af praksis som følge af afgørelser fra EF-domstolen.....	23
5. Udlændingemyndighedernes information til offentligheden om praksis.....	28
5.1. Gennemgang af oplysningerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside .....	28
5.2. Ombudsmandens bemærkninger til den information som er givet .....	31
5.2.1. Gældende ret.....	31
5.2.2. Vurdering af hjemmesidens informationer fra 2002 og frem til september 2008.....	36
6. Udlændingesservices vejledning af borgerne i perioden 2002-2008 .....	43
6.1. Udlændingemyndighedernes retsopfattelse.....	43
6.2. Ombudsmandens bemærkninger vedrørende vejledningspligten .....	43
6.2.1. Gældende ret.....	44
6.2.2. Udlændingesservices opfyldelse af vejledningspligten.....	46
6.2.3. Særligt om de 4 telefonsamtaler med journalister fra Berlingske Tidende.....	50

### Indledning og undersøgelsens konklusioner

Jeg har nu haft lejlighed til at gennemgå Udlændingsservices redegørelse af 1. september 2008 vedrørende familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten, det supplement jeg modtog den 2. september 2008, og de supplerende bilag Udlændingsservice efterfølgende har sendt til mig den 5., den 19. og den 24. september 2008. Desuden har jeg haft lejlighed til at gennemgå Integrationsministeriets brev af 2. oktober 2008 og de medfølgende bilag.

Jeg har besluttet at afgive min udtalelse i foreløbig form så udlændingemyndighederne kan få lejlighed til at udtale sig om det som jeg har anført, inden jeg afgiver min endelige udtalelse.

På grundlag af det materiale jeg har gennemgået, er min foreløbige vurdering følgende:

Det er mit generelle indtryk at udlændingemyndighederne som udgangspunkt er opmærksomme på de rettigheder om familiesammenføring til danske statsborgere som følger af EU-retten.

Udlændingemyndighederne har dog gennem årene i perioder valgt en restriktiv forståelse af de rettigheder som tilkommer familiemedlemmer til danske statsborgere der har udnyttet EU-reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed og reglerne om den fri udveksling af tjenesteydelser. Samtidig kan jeg konstatere at myndighedernes praksis på nogle vigtige punkter har været meget svingende.

Efter min umiddelbare opfattelse er det uheldigt at praksis på disse punkter har været så svingende som tilfældet er, samtidig med at der i flere tilfælde ikke foreligger oplysninger om hvilke nærmere grunde der ligger bag en praksisændring.

Efter min gennemgang af de oplysninger jeg har modtaget, har jeg lagt til grund at det beror på en konkret vurdering af den enkelte sags faktiske omstændigheder om en borger kan betragtes som arbejdstager i EU-rettens forstand. Praksis har, jf. Integrationsministeriets udtalelse til mig, hele tiden været at der ikke gælder en nedre grænse for hvor længe arbejdsforholdet skal have varet.

På den baggrund er det min opfattelse at den oplysning om et krav om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed der blev offentliggjort på udlæn-

## FORELØBIG REDEGØRELSE

dingemyndighedernes hjemmeside den 9. juli 2008, fejlagtigt var egnet til at skabe et indtryk af at der blev administreret efter en nedre grænse for længden af arbejdsforholdet. Jeg er derfor enig med ministeriet i at det er beklageligt at oplysningerne på hjemmesiden den 9. juli 2008 blev ændret sådan at det fremgik at det normalt er en betingelse at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed.

Jeg går ud fra at Integrationsministeriet i den kommende tid nøje vil følge udviklingen i praksis vedrørende fastlæggelsen af arbejdstagerbegrebet, herunder vedrørende den betydning beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning tillægges. Desuden går jeg ud fra at ministeriet også vil være meget opmærksom på hvordan det nye krav om et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land bliver fortolket og anvendt i praksis.

I den forbindelse går jeg ud fra at ministeriet vil sørge for at der løbende bliver lagt relevante afgørelser herom ud på udlændingemyndighedernes hjemmeside, og at ministeriet vil sørge for at vejledningen både på hjemmesiden og i fremtidige familiesammenføringsmeddelelser i givet fald bliver ajourført på grundlag af en gennemgang af denne praksis.

Jeg skal derfor bede ministeriet om at underrette mig om hvordan praksis udvikler sig for så vidt angår såvel fastlæggelsen af arbejdstagerbegrebet som den betydning beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning herved tillægges, og for så vidt angår fortolkningen af kravet om et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land. Jeg beder om at modtage en samlet underretning herom pr. 1. juli 2009.

Ministeriet har over for mig beklaget at der i visse tilfælde er forløbet længere tid før der er sket en klar udmelding af betydningen i praksis af relevante domme fra EF-domstolen på området. Jeg er enig med ministeriet i at dette er beklageligt. Navnlig forløbet fra afsigelsen af Akrich-dommen – der modsat Singh-dommen er af nyere dato – og frem til at opholdsmeddelelsen blev ændret, er efter min opfattelse særlig beklageligt. Jeg henviser her til at der forløb næsten 16 måneder, og at afklaringen også trak ud fordi man samtidig overvejede at stramme praksis på helt andre områder.

Jeg har undersøgt den information der har været tilgængelig på udlændingemyndighedernes hjemmeside i perioden efter den 21. juni 2007 hvor der skete en markant udbygning af informationen. Jeg har dog også – i mindre omfang – vurderet den information som fandtes før 21. juni 2007.

Samlet må jeg konstatere at informationerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside på en række punkter har været utilstrækkelige og over for borgerne har fremstået som vildledende. Det er i strid med god forvaltningskik og meget beklageligt.



## FORELØBIG REDEGØRELSE

I artikler bragt i Berlingske Tidende den 10. og 11. juli 2008 hævdedes det at Udlændingesservice i årevis havde undladt at vejlede danske statsborgere om muligheden for at få familiesammenføring efter EU-reglerne om fri bevægelighed.

På grundlag heraf meddelte jeg den 11. juli 2008 at jeg ville indlede en undersøgelse af sagen.

Ved brev af 16. juli 2008 bad jeg Udlændingesservice om at redegøre for sagen, og samtidig indkaldte jeg styrelsen til et møde. I brevet bad jeg Udlændingesservice om at redegøre for styrelsens retsopfattelse med hensyn til EU-rettens betydning for mulighederne for at få familiesammenføring i perioden siden 2002. Jeg bad særligt om at Udlændingesservice i redegørelsen kom ind på den udvikling i retsopfattelsen der måtte have fundet sted som følge af EF-domstolens praksis på området.

Jeg bad også Udlændingesservice om at redegøre for hvordan Udlændingesservice i samme periode har vejledt om de pågældende regler og deres anvendelse i praksis. Jeg ønskede således oplyst hvordan Udlændingesservice generelt har orienteret offentligheden herom, f.eks. på hjemmesiden. Jeg bad også om at få oplyst om Udlændingesservice derudover har ydet mere specifik vejledning til de målgrupper som var berørt af den omhandlede praksis, f.eks. i forbindelse med møder eller via skriftligt materiale.

Endvidere bad jeg om at få oplyst hvilken vejledning Udlændingesservice har ydet borgere der har henvendt sig med spørgsmål om familiesammenføring. Desuden bad jeg om at få at vide hvilke retningslinjer mv. der i perioden har dannet grundlag for den vejledning som medarbejderne har ydet borgerne.

Jeg bad afslutningsvis om at instrukser, vejledninger, referater, notater og andet materiale som foreligger i skriftlig form, blev vedlagt redegørelsen.

Den 13. august 2008 modtog jeg – i foreløbig form – den del af redegørelsen som omhandler Udlændingesservices retsopfattelse. Hele redegørelsen – dog stadig i foreløbig form – blev afleveret her ved embedet den 22. august 2008.

Sagen blev drøftet på et møde mellem Udlændingesservice og ombudsmanden den 27. august 2008. Udlændingesservice afleverede herefter den endelige redegørelse den 1. september 2008. Udlændingesservice sendte den 2. september 2008 et supplement til redegørelsen. Redegørelsen henviser til en række bilag (bilag 1-21) der er suppleret efterfølgende. Jeg har således ved brev af 5. september 2008 modtaget et nyt bilag 10A i form af familiesammenføringsmeddelelse 3/08 af 5. september 2008 og ved brev af 19. september 2008 desuden et nyt bilag 22. Endelig har jeg ved brev af 24. september 2008

## FORELØBIG REDEGØRELSE

modtaget et nyt bilag 20A. Redegørelsen med supplement af 2. september 2008 er vedhæftet denne redegørelse som bilag A.

Den 5. september 2008 sendte jeg redegørelsen til Integrationsministeriet og bad om ministeriets bemærkninger til redegørelsen i dens helhed. Samtidig bad jeg ministeriet om særligt at redegøre for ministeriets forståelse af praksis for hvor længe den danske statsborger skal have arbejdet i et andet EU-land for at få familiesammenføring efter EU-retten.

Endvidere rejste jeg tre nye sager som jeg bad om ministeriets bemærkninger til; dels om integrationsministerens vejledningspligt i en konkret sag hvor en borger bl.a. havde spurgt til EU-reglerne, dels om ministeriets afklaring af praksis på området efter EF-domstolens afgørelse i Metock-sagen og endelig om ministeriets udarbejdelse af en – længe ventet – bekendtgørelse og vejledning om tidsbegrænset opholdstilladelse.

Ved brev af 17. september 2008 udvidede jeg min undersøgelse med endnu et spørgsmål idet jeg bad ministeriet om at oplyse om ministeriet – når afklaringen af konsekvenserne af Metock-dommen havde fundet sted – ville oplyse og tydeliggøre for den berørte persongruppe at der var mulighed for eventuelt at søge tidligere afgjorte sager genoptaget. Samtidig bad jeg om at få at vide hvornår ministeriet ville oplyse om muligheden for genoptagelse af sager på baggrund af EF-domstolens dom i Eind-sagen. Jeg henviste til at ministeriet i brev af 1. september 2008 havde meddelt mig at der snart ville komme en præcisering af oplysningerne i det relevante afsnit på hjemmesiden. Vedrørende mit spørgsmål om afklaringen af Metock-dommen oplyste jeg at jeg også ville inddrage oplysningerne i Udlændingesservices redegørelse om implementering i praksis af tidligere domme på området. Jeg bad derfor ministeriet om at forholde sig til oplysningerne herom i redegørelsen. Samtidig bad jeg ministeriet om at oplyse hvad der havde begrundet den tidsmæssige udstrækning af disse forløb.

Jeg modtog ministeriets bemærkninger til sagen ved brev af 2. oktober 2008. Ministeriets brev er vedhæftet denne redegørelse som bilag B.

### Ombudsmandens foreløbige udtalelse

#### 1. Undersøgelsens omfang

Efter at have gennemgået de oplysninger jeg har modtaget fra Udlændingesservice og Integrationsministeriet, har jeg besluttet at tilrettelægge min undersøgelse som angivet nedenfor.

## FORELØBIG REDEGØRELSE

Først vil jeg gennemgå praksis vedrørende retten til familiesammenføring efter EU-reglerne (afsnit 2). I dette afsnit vil jeg gennemgå udviklingen i praksis hos udlændingemyndighederne (afsnit 2.1). Herefter vil jeg fremkomme med mine bemærkninger til myndighedernes praksis (afsnit 2.2).

Dernæst vil jeg gennemgå udlændingemyndighedernes praksis om kravet til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning (arbejdstagerbegrebet) og det nye etableringskrav (afsnit 3).

Herefter vil jeg gennemgå det tidsmæssige forløb ved udlændingemyndighedernes afklaring af konsekvenserne for praksis af afgørelser fra EF-domstolen, herunder Metock-dommen (afsnit 4).

Derpå vil jeg gennemgå og undersøge udlændingemyndighedernes information til offentligheden om praksis (afsnit 5). I dette afsnit vil jeg først gennemgå de oplysninger som i perioden 2002-2008 har været på udlændingemyndighedernes hjemmeside (afsnit 5.1). Efterfølgende vil jeg fremkomme med mine bemærkninger til den information som er givet (afsnit 5.2). Mine bemærkninger er delt i to afsnit: En gennemgang af gældende ret på området (afsnit 5.2.1) og en vurdering af hjemmesidens informationer frem til september 2008 (afsnit 5.2.2). I dette afsnit vil jeg også behandle spørgsmålet om udlændingemyndighedernes orientering af borgerne om muligheden for genoptagelse af tidligere afgjorte sager efter praksisændringer.

Endelig vil jeg undersøge den vejledning som Udlændingetjenesten yder borgere der henvender sig med konkrete spørgsmål om adgangen til familiesammenføring efter EU-retten (afsnit 6). Jeg henviser først til udlændingemyndighedernes egen retsopfattelse (afsnit 6.1). I det efterfølgende afsnit vil jeg komme med mine bemærkninger til vejledningspligten (afsnit 6.2). Mine bemærkninger er delt i tre afsnit: En gennemgang af gældende ret på området (afsnit 6.2.1), en vurdering af Udlændingetjenestens opfyldelse af vejledningspligten (afsnit 6.2.2) og endelig en vurdering af vejledning givet under 4 telefonsamtaler (afsnit 6.2.3).

Spørgsmålet om hvorvidt integrationsministeren har undladt at vejlede om betydningen af EU-reglerne i forhold til en konkret sag om opholdstilladelse som led i familiesammenføring, vil blive behandlet i en separat ombudsmandsundersøgelse (j.nr. 2008-2828-609). Sagen vil således ikke blive behandlet i denne undersøgelse, bortset fra at undersøgelsens resultat omtales nedenfor i afsnit 6.2.2. Sagen har ministeriets j.nr.

Jeg følger også med i spørgsmålet om Integrationsministeriets udarbejdelse af en ny bekendtgørelse og vejledning om reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse. Det sker dog også på en separat sag og vil heller ikke blive omtalt i denne undersøgelse (j.nr. 2008-2830-609).

### 2. Praksis vedrørende retten til familiesammenføring efter EU-reglerne

#### 2.1. Gennemgang af udviklingen i udlændingemyndighedernes praksis

Nedenfor gennemgås udlændingemyndighedernes retsopfattelse sådan som jeg – ud fra det materiale jeg har modtaget – har forstået den. Min gennemgang er dels baseret på oplysningerne i Udlændingeeservices redegørelse, dels på de retningslinjer og notater mv. som retsopfattelsen løbende er udmøntet i, og som er vedlagt som bilag til redegørelsen. Endvidere har jeg inddraget Integrationsministeriets bemærkninger til redegørelsen. Jeg har noteret mig at ministeriet grundlæggende støtter Udlændingeeservices fortolkning af EU-retten på området, men dog på enkelte punkter vedrørende EF-domstolens praksis finder anledning til at tilknytte bemærkninger. Grundlaget for min gennemgang vil derfor være at der i alt væsentligt er tale om en enig retsopfattelse; på de punkter hvor retsopfattelsen adskiller sig, vil jeg bemærke dette. Når jeg i det følgende henviser til afsnit, er der tale om afsnit i Udlændingeeservices redegørelse af 1. september 2008.

Udlændingemyndighederne administrerer ud fra en retsopfattelse hvorefter en dansk statsborger har ret til familiesammenføring efter EU-retten i 2 situationer (afsnit 1, punkt 1-2):

For det første i det tilfælde hvor en dansk statsborger efter at have anvendt reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed i et andet EU-land vender tilbage til Danmark og søger om familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle mv. Denne praksis udledes af EF-domstolens domme i følgende sager: Singh (C-370/90), Akrich (C-109/01), Eind (C-291/05) og – efter afklaringen der fandt sted 5. oktober 2008 – nu også Metock (C127/08).

For det andet i tilfælde hvor en dansk statsborger opholder sig i Danmark og her benytter reglerne om fri bevægelighed af tjenesteydelser og på dette grundlag søger om familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle mv. Denne praksis udledes af principperne i Carpenter-dommen (C-60/00).

Disse afledte rettigheder for familiemedlemmer er navnlig båret af en betragtning om at EU-borgeres ret til fri bevægelighed ville blive hindret eller i hvert fald alvorligt begrænset hvis der ikke var adgang til at medbringe familien.

Udlændingeeservice har løbende foretaget justeringer af praksis bl.a. i takt med at EF-domstolen har afsagt domme af betydning for området, og efterhånden som Integrationsministeriet i øvrigt har ændret retsopfattelse. Justeringerne – som er foretaget i samråd med eller efter instruktion fra ministeriet – er udmøntet i retningslinjer til medarbejderne i form af opholdsmeddelelser (siden oktober 2006 familiesammenføringsmeddelelser). I perioden siden 1996 er der udstedt i alt 9 af disse meddelelser til medarbejderne, senest familiesammenføringsmeddelelse nr. 3/08 af 5. september 2008.



## FORELØBIG REDEGØRELSE

Udlændingesseservices redegørelse indeholder i afsnit I, punkt 3 en kronologisk gennemgang af de EF-domme der har haft indflydelse på retsopfattelsen helt tilbage fra 1992 hvor adgangen til at påberåbe sig EU-retten i sit eget land første gang blev slået fast.

Det fremgår således at det kan udledes af dommen i den såkaldte Singh-sag – afsagt 7. juli 1992 – at en dansk statsborger der har arbejdet i en anden medlemsstat, som udgangspunkt ved tilbagevenden til Danmark vil have ret til at tage sin ægtefælle med.

Det fremgår af dommens præmisser at en statsborger i en medlemsstat kunne tænkes at opgive at benytte retten til fri bevægelighed hvis ikke statsborgeren havde ret til at tage ægtefælle og børn med tilbage til sit hjemland på samme vilkår som hvis statsborgeren tog ophold i en anden medlemsstat.

Det daværende Indenrigsministerium udarbejdede ca. 3 år senere instruks af 17. august 1995 om forståelse og anvendelse af dommen (vedhæftet bilag 3). Ministeriet bad Direktoratet for Udlændinge (nu Udlændingesservice) om at lade principperne i dommen indgå i myndighedens afgørelser efter udlændingeloven når oplysningerne i en konkret sag gav anledning hertil. Herefter fastsatte Udlændingestyrelsen i meddelelse om opholdssager 30/1996 – dateret 2. oktober 1996 – retningslinjer for behandlingen af sager vedrørende familiesammenføring efter EU-retten (bilag 3).

Af disse retningslinjer fremgår bl.a. at dommens principper kun finder anvendelse for ægtefæller og samlever, men derimod ikke for f.eks. børn og forældre. Det fremgår endvidere at der som betingelse for at give opholdstilladelse til ægtefæller (og samlever) bl.a. stilles krav om at den pågældende – forud for den danske statsborgers benyttelse af reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed – har fået opholdstilladelse i Danmark på baggrund af ægteskab (eller som jeg forstår det; fast samliv) med den danske statsborger.

Betingelsen om at ægtefællen forudgående skal have haft opholdstilladelse i Danmark, bortfaldt ved ikrafttrædelsen af opholdsmeddelelse 2/03 af 10. februar 2003 (bilag 4). Ændringen af praksis på dette punkt skete som følge af integrationsministerens svar på en række spørgsmål fra medlemmer af Folketinget, jf. afsnit I, punkt 3.2. I opholdsmeddelelsen blev det nu indføjet at det var en betingelse for familiesammenføring at den udenlandske ægtefælle lovligt havde boet i det EF/EØS-land hvor den danske ægtefælle havde anvendt EF-traktatens regler om fri bevægelighed.

Dommen i den såkaldte Carpenter-sag var den næste i rækken af domme af betydning for retsopfattelsen. Dommen, der blev afsagt den 11. juli 2002, slog fast at en medlemsstat ikke kan nægte at give opholdstilladelse til ægtefællen til en EU-statsborger som er etableret i sit hjemland, og som leverer grænse-

## FORELØBIG REDEGØRELSE

overskridende tjenesteydelser til modtagere i andre medlemsstater. Domstolen inddrog retten til respekt for familielivet som et element i fortolkningen. Udlændingesservice fastsatte retningslinjer for anvendelsen af principperne i dommen ved ovennævnte opholdsmeddelelse 2/03 af 10. februar 2003 (bilag 4). Dommens principper fandt på dette tidspunkt kun anvendelse for ægtefæller og samlevere.

Af redegørelsen fremgår videre at Udlændingesservice i juni 2003 – ved opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003 (bilag 5) – udvidede anvendelsesområdet for den praksis der udledes af Singh-dommen, sådan at også ægtefæller til pensionister, studerende og personer der råder over tilstrækkelige midler, fremover fik en afledt ret til familiesammenføring. Endvidere blev gruppen af berettigede familiemedlemmer udvidet til at omfatte fællesbørn og særbørn (uanset børnenes alder). Sidstnævnte ændring blev gennemført med virkning for både praksis i henhold til Singh-dommen og Carpenter-dommen.

Endvidere fremgår – ligesom af den forudgående opholdsmeddelelse – udtrykkeligt at retningslinjerne ikke finder anvendelse "hvis der er tale om bevidst *omgåelse af udlændingelovens regler* om ægtefællesammenføring, idet personer, der er omfattet af traktathjemlede rettigheder, ikke kan påberåbe sig disse med henblik på uretmæssigt at unddrage sig en anvendelse af national lovgivning".

Som den næste dom af betydning for retsopfattelsen fulgte den 23. september 2003 EF-domstolens dom i den såkaldte Akrich-sag. Dommen fastslog at det ikke kan betragtes som omgåelse af national ret at selve formålet med at bruge EU-retten er at få ægtefællesammenføring. Ministeriet bemærker i sit brev af 2. oktober 2008 til mig at dommen herudover også fastslog at en tredjelandsstatsborger der er gift med en unionsborger, skal opholde sig lovligt i en medlemsstat på det tidspunkt hvor han eller hun rejser til en anden medlemsstat hvortil unionsborgeren flytter eller er flyttet. Ministeriet henviser herved til at det af Udlændingesservices opholdsmeddelelser (rettelig familiesammenføringsmeddelelser; min bemærkning) nr. 1/08 af 27. maj 2008 (bilag 10) og nr. 3/08 af 5. september 2008 (bilag 10A) fremgår at det udenlandske familiemedlem lovligt skal have boet i det EU-land hvor den danske statsborger har udnyttet retten til ophold som arbejdstager mv.

Dommen gav anledning til at Udlændingesservice på ny ændrede praksis og justerede sine retningslinjer. Det skete ved udstedelsen af opholdsmeddelelse 4/05 af 11. januar 2005 (bilag 6). I tilknytning til den ovenfor citerede bemærkning i tidligere retningslinjer om at disse ikke finder anvendelse hvis motivet er uretmæssigt at unddrage sig en anvendelse af national lovgivning, blev der nu præciseret følgende: "Det kan ikke betegnes som uretmæssig unddragelse af national lovgivning, at formålet med, at ægtefællerne har bosat sig i et andet EU-land, er at kunne vende tilbage til oprindelseslandet i

## FORELØBIG REDEGØRELSE

medfør af EU-rettens regler, jf. EF-domstolens dom i sag C-109/01 (Akrich).  
(...)”

Af den ændrede opholdsmeddelelse fremgår nu også at registrerede partnere har ret til familiesammenføring på linje med ægtefæller.

Af meddelelsen fremgår at Udlændingetjenesten ved samme lejlighed også skærpede betingelserne for familiesammenføring på grundlag af Singh-dommen. Kredsen af berettigede familiemedlemmer blev bl.a. indsnævret sådan at ikke længere alle børn, men kun børn under 21 år nu havde ret til familiesammenføring. Det blev endvidere nævnt i de ændrede retningslinjer at der ikke længere kunne gives opholdstilladelse til familiemedlemmer til danske statsborgere der havde benyttet adgangen til fri bevægelighed som pensionister, studerende eller som selvforsørgende. Det skete på baggrund af et notat af 21. december 2004 fra Integrationsministeriet (vedhæftet bilag 6).

Også muligheden for at få familiesammenføring på grundlag af Carpenter-dommen blev indskrænket til fremover kun at gælde for børn under 21 år.

Med udstedelsen af familiesammenføringsmeddelelse 1/06 af 4. oktober 2006 (bilag 9) ændrede Udlændingetjenesten igen praksis efter principperne i Singh- og Akrich-dommene. Nu kunne ægtefæller til pensionerede arbejdstagere, pensionerede selvstændige erhvervsdrivende eller pensionerede tjenesteydere på ny få familiesammenføring i henhold til denne praksis. Baggrunden for denne ændring af praksis var at ministeriet i et udateret notat modtaget i Udlændingetjenesten den 27. september 2006 havde redegjort for ministeriets (ændrede) retsopfattelse til brug for en besvarelse af en henvendelse fra EU-kommissionen (vedhæftet bilag 9). Af notatet fremgår herom således følgende:

”(...) Det bemærkes, at pensionerede arbejdstagere og pensionerede selvstændige erhvervsdrivende efter en praksisændring i [september] 2006 er blevet omfattet af den persongruppe, der kan medbringe ægtefæller til Danmark efter at have benyttet sig af retten til fri bevægelighed i et andet EU-land.”

Derimod opretholdt ministeriet – og dermed Udlændingetjenesten – sin hidtidige praksis i forhold til ægtefæller til studerende og restgruppen af selvforsørgende der havde udnyttet retten til fri bevægelighed. Om baggrunden for ministeriets beslutning fremgår af notatet bl.a. følgende:

”EF-domstolen har ikke taget stilling til, om principperne i Singh-dommen og Akrich-dommen kan udstrækkes til også at omfatte studerende (...) og restgruppen af selvforsørgende personer (...).

## FORELØBIG REDEGØRELSE

Det bemærkes i den forbindelse, at direktiv 2004/38/EF (...) ikke giver samme adgang til ægtefællesammenføring for personer, som udnytter retten til fri bevægelighed for studerende og restgruppen af selvforsørgende, som for personer, der er arbejdstagere (...). Således kan der efter direktivet over for studerende og selvforsørgende stilles krav om, at de forsørger den medfølgende ægtefælle. Der er derfor holdepunkter for også uden for direktivets anvendelsesområde at stille de to persongrupper forskelligt. Integrationsministeriet administrerer på denne baggrund adgangen til ægtefællesammenføring således, at udlændingelovens almindelige betingelser for ægtefællesammenføring skal opfyldes af ægtefæller til studerende og restgruppen af selvforsørgende, jf. udlændingelovens § 9.”

Einddommen blev afsagt den 11. december 2007. Dommen slog fast at det ikke kan stilles som betingelse for at tillade familiesammenføring at EU-borgeren efter at have benyttet retten til fri bevægelighed i et andet EU-land vender hjem til arbejde eller anden økonomisk aktivitet (eller som pensionist). For tredje gang udvidede EF-domstolen dermed den praksis der oprindeligt blev etableret på baggrund af Singh-dommen.

Dommen førte den 27. maj 2008 til udstedelse af familiesammenføringsmeddelelse 1/08 (bilag 10). Det fremgår af de ændrede retningslinjer at Udlændingesservice ændrede sin praksis i overensstemmelse med dommen.

Praksis blev imidlertid også lempet på et andet punkt: Kredsen af familiemedlemmer med adgang til familiesammenføring blev udvidet til fremover at omfatte alle direkte efterkommere – dvs. nu også børnebørn mv. – samt børn over 21 år og slægtninge i opstigende linje hvis de forsørges af den danske statsborger. Udlændingesservice oplyser at ændringen fandt sted i konsekvens af ministeriets opfattelse hvorefter ”kredsen af de familiemedlemmer, der er omfattet af principperne i Singh- og Eind-dommene, er bredere end hidtil antaget”, jf. ministeriets notat af 10. april 2008 (vedhæftet bilag 10, og se desuden afsnit I, punkt 3.3.3, i Udlændingesservices redegørelse).

Af ministeriets notat fremgår det at udvidelsen af personkredsen skete med henvisning til en analog anvendelse af Europaparlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (opholdsdirektivet).

Den sidstnævnte ændring af praksis havde dog alene virkning for personer omfattet af principperne i Eind-dommen, dvs. for familiemedlemmer til danske statsborgere der har udnyttet retten til fri bevægelighed ved at tage ophold i et andet EU-land. En person der fra Danmark sælger grænseoverskridende tjenesteydelser – og som i øvrigt opfylder principperne i Carpenter-dommen –

## FORELØBIG REDEGØRELSE

har dermed fortsat kun adgang til at blive familiesammenført med ægtefæller og børn under 21 år.

Den 25. juli 2008 afsagde EF-domstolen dom i Metock-sagen. Dommen slog bl.a. fast at det ikke kan stilles som betingelse for familiesammenføring at familiemedlemmet forudgående har haft et lovligt ophold i et andet EU-land.

Regeringen og Dansk Folkeparti indgik den 22. september 2008 en politisk aftale om håndtering af EU-retten om fri bevægelighed efter EF-domstolens afgørelse i Metock-sagen.

Af "Meddelelse til Udlændingesservice om ændringer af EU-opholdsbekendtgørelsen og praksis som følge af Metock-dommen m.v." af 2. oktober 2008 fremgår det at praksis lempes på en række punkter og strammes på en række andre punkter. Som eksempel kan nævnes følgende:

Som direkte konsekvens af dommen bortfalder for det første nu betingelsen om at familiemedlemmet forudgående skal have haft lovligt ophold i et andet EU/EØS-land eller Schweiz. For det andet ændres retsopfattelsen sådan at familiemedlemmer til danske statsborgere der har udnyttet retten til fri bevægelighed som studerende eller selvforsørgende, nu kan få ret til familiesammenføring. Som konsekvens heraf vil en dansk statsborger der arbejder i Danmark, men bor i et andet EU-land, nu også – som selvforsørgende – kunne få familiesammenføring efter EU-rettens regler.

Samtidig skærpes gældende praksis: Ved den danske statsborgers ophold i et andet EU-land stilles nu bl.a. krav om at den pågældende har etableret et reelt og faktisk ophold i værtslandet for at kunne få familiesammenføring efter sin tilbagevenden til Danmark. Den danske statsborger skal på tro og love erklære at han eller hun har haft et reelt og faktisk ophold i værtslandet. Der skal desuden afgives en tro- og loveerklæring om at ægteskabet ikke udelukkende er indgået med henblik på at opnå et opholdsgrundlag for ægtefællen.

Det fremgår videre at ministeriet desuden har revurderet den praksis som Udlændingesservice hidtil har udledt af Carpenter-dommen, sådan at dommens principper fremover kun finder anvendelse i sager hvor de faktiske omstændigheder svarer til omstændighederne i Carpenter-sagen. Det skal bl.a. fremover være en betingelse for at kunne påberåbe sig dommen at den danske statsborger har forretningsrejser til de øvrige EU-lande hvortil der leveres tjenesteydelser. Desuden skal den danske statsborgers levering af tjenesteydelserne udgøre en stor del af hans eller hendes erhvervsmæssige aktiviteter, dels i Danmark, dels i andre EU-lande.

Endelig præciserer ministeriet gældende praksis med hensyn til fastlæggelsen af arbejdstagerbegrebet. Det fremgår således at det beror på en konkret

vurdering af den enkelte sags omstændigheder om en EU-borger anses for arbejdstager i EU-rettens forstand. Der kan ikke opstilles en nedre grænse for hvor længe arbejdsforholdet skal have varet. Beskæftigelse der har karakter af et rent marginalt supplement, falder dog uden for anvendelsesområdet.

Praksisændringerne blev offentliggjort på udlændingemyndighedernes hjemmeside den 5. oktober 2008. Det skete ved at udlændingemyndighederne lagde revideret information om praksis under et nyt menupunkt på hjemmesiden med overskriften "Familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten".

### **2.2. Ombudsmandens bemærkninger til udlændingemyndighedernes praksis**

Min undersøgelse omfatter ikke en egentlig stillingtagen til om udlændingemyndighedernes praksis vedrørende familiesammenføring til danske statsborgere på grundlag af EU-reglerne om den frie bevægelighed generelt er i overensstemmelse med EU-retten. Det ville falde uden for rammerne af denne undersøgelse. Jeg har derfor ikke taget stilling til om de enkelte betingelser som gennem perioden har været stillet for at give familiesammenføring, er i overensstemmelse med EU-retten. Jeg vil i relevant omfang forholde mig til disse spørgsmål i forbindelse med konkrete sager om afslag på familiesammenføring.

Jeg har imidlertid anledning til at bemærke at det er mit generelle indtryk at udlændingemyndighederne som udgangspunkt er opmærksomme på de rettigheder om familiesammenføring til danske statsborgere som følger af EU-retten.

Udlændingetjenesten har således siden 1996 bl.a. på grundlag af praksis fra EF-domstolen løbende fastsat retningslinjer til medarbejderne for behandlingen af ansøgninger om familiesammenføring på baggrund af EU-retten. Jeg henviser til bilagene 3-10A vedlagt redegørelsen. Jeg har i tilknytning hertil noteret mig oplysningerne i redegørelsens bilag 21 om at i alt 313 borgere i perioden 1. juli 2002 til 30. juni 2008 har fået familiesammenføring på grundlag af EU-reglerne. I samme periode er der givet afslag i 54 tilfælde.

Min gennemgang af udlændingemyndighedernes praksis i perioden giver mig dog også anledning til at bemærke at det synes at være en gennemgående tendens at praksis på vigtige punkter har været meget svingende. Samtidig kan jeg konstatere at udlændingemyndighederne i perioder ofte har anlagt en temmelig restriktiv fortolkning af de rettigheder som i henhold til bl.a. EF-domstolens praksis tilkommer familiemedlemmer til danske statsborgere der har benyttet EU-reglerne om fri bevægelighed.

Jeg vil nedenfor nævne nogle eksempler på det:

## FORELØBIG REDEGØRELSE

Som et *første eksempel* på svingende og i perioder restriktiv praksis kan nævnes at adgangen til familiesammenføring på grundlag af principperne i Singh-dommen frem til den 18. juni 2003 var forbeholdt ægtefæller og samlevende. Først herefter blev parternes børn også omfattet, jf. opholdsmeddelelse 9/03 (bilag 5). Ændringen af praksis skete tilsyneladende uden nogen sammenhæng med udviklingen i EU-retten idet EF-domstolen ikke – så vidt det fremgår af redegørelsen fra Udlændingesservice – siden Singh-dommen i 1992 havde udtalt sig om vandrende arbejdstageres rettigheder til at få familiesammenføring i deres eget hjemland.

I tiden herefter var praksis vedrørende børns ret til familiesammenføring på grundlag af EU-reglerne fortsat svingende: Med opholdsmeddelelse 4/05 af 11. januar 2005 (bilag 6) blev praksis strammet så kun børn under 21 år fremover var omfattet. Godt 3 år senere med familiesammenføringsmeddelelse 1/08 af 27. maj 2008 (bilag 10) fik børn – uanset alder – på ny ret til familiesammenføring.

Med den sidstnævnte ændring af 27. maj 2008 blev kredsen af familiemedlemmer med ret til familiesammenføring på grundlag af reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed i øvrigt udvidet til generelt at omfatte parternes slægtninge i op- og nedstigende linje. Praksis indtil da må efter min umiddelbare opfattelse ses som et eksempel på at de rettigheder som tilkommer familiemedlemmer til EU-borgere der har anvendt retten til fri bevægelighed, længe har været fortolket restriktivt. Jeg hæfter mig i den forbindelse ved at Udlændingesservice i redegørelsens afsnit I, punkt 3.3.3, selv begrundet praksisændringen med at det fremgik af ministeriets notat af 10. april 2008 at ”kredsen af de familiemedlemmer, der er omfattet af principperne i Singh- og Eind-dommene, er bredere end hidtil antaget”.

Som et *andet eksempel* på at udlændingemyndighederne i en længere periode har anlagt en restriktiv fortolkning af EF-domstolens praksis, kan nævnes at Udlændingesservice først den 10. februar 2003 ophævede den tidligere gældende betingelse om at ægtefællen forud for parternes ophold i et andet EU-land skulle have haft opholdstilladelse i Danmark på grundlag af ægteskabet/samlivet, jf. opholdsmeddelelse 2/03 (bilag 4). Denne ændring skete ifølge oplysningerne i redegørelsen fordi medlemmer af Folketinget havde spurgt til praksis på området, jf. redegørelsens afsnit I, punkt 3.2, og bilag 2.

Som et *tredje eksempel* på svingende praksis og tendens til at udlændingemyndighederne har anlagt en restriktiv forståelse af EF-domstolens praksis, kan nævnes dele af praksis efter Carpenter-dommen:

Den berettigede personkreds omfattede oprindeligt kun ægtefæller og samlevende, jf. opholdsmeddelelse 2/03 af 10. februar 2003 (bilag 4). Fire måneder senere fik børn også adgang til familiesammenføring, jf. opholdsmeddelelse

## FORELØBIG REDEGØRELSE

9/03 af 18. juni 2003 (bilag 5). Halvandet år senere – ved udstedelse af opholdsmeddelelse 4/05 af 11. januar 2005 (bilag 6) – blev børn på 21 år eller derover på ny afskåret fra at få familiesammenføring. Denne praksis er opretholdt selv om personkredsen som omfattes af principperne i Singh-dommen, nu er blevet udvidet med (alle) slægtninge i op- og nedstigende linje hvis de forsørges af den danske statsborger.

Den seneste ændring af praksis vedrørende Carpenter-dommens rækkevidde bygger efter min opfattelse også på en restriktiv forståelse af EU-rettighederne vedrørende familiesammenføring: Fremover vil dommens principper således kun finde anvendelse i sager hvor de konkrete omstændigheder svarer til de faktiske omstændigheder i dommen. Jeg henviser til ministeriets meddelelse af 2. oktober 2008 til Udlændingetjenesten som jeg har modtaget i kopi, og desuden til de oplysninger som blev offentliggjort på myndighedernes hjemmeside den 5. oktober 2008.

Et *fjerde eksempel* på at udlændingemyndighederne fortolker EU-rettighederne restriktivt, er den praksis der indtil den seneste praksisændring udelukkede familiemedlemmer til studerende og restgruppen af selvforsørgende personer (samt indtil september 2006 familiemedlemmer til pensionister) fra at få familiesammenføring på grundlag af principperne i Singh/Eind-dommene. Den omstændighed at EF-domstolen ikke specifikt har taget stilling hvad der gælder for den nævnte persongruppe, var således selve baggrunden for beslutningen om ikke at lade persongruppen være omfattet af EU-retten, jf. opholdsmeddelelse 4/05 af 11. januar 2005 (bilag 6) som henviser til ministeriets notat af 21. december 2004 (vedhæftet bilag 6). Af notatet fremgår at beslutningen blev truffet på trods af følgende konstatering:

”Det forhold, at enhver unionsborger siden 1993 har haft en traktathjemlet ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, taler for, at EF-domstolen i eventuelle kommende sager vil nå frem til, at dette er tilfældet [dvs. at familiemedlemmer til pensionister, studerende og restgruppen af selvforsørgende vil være omfattet; min tilføjelse].

På den anden side følger det af EU-reglerne, at der ikke er samme adgang til ægtefællesammenføring for personer, som udøver retten til fri bevægelighed for økonomisk aktivitet, og for personer, som udnytter retten til fri bevægelighed for studerende, pensionister og den såkaldte restgruppe (...).

Spørgsmålet om, hvorvidt principperne i Singh-dommen og Akrich-dommen kan udstrækkes til at også at omfatte studerende, pensionister og den såkaldte restgruppe, kan ikke besvares med sikkerhed, før EF-domstolen har taget stilling hertil.



## FORELØBIG REDEGØRELSE

...

På den baggrund vil Integrationsministeriet administrere adgangen til familiesammenføring således, at udlændingelovens almindelige betingelser for familiesammenføring som udgangspunkt finder anvendelse på familiemedlemmer til studerende, pensionister og den såkaldte restgruppe.”

På grundlag af ovenstående må det konstateres at der er flere eksempler på at udlændingemyndighederne gennem årene har valgt en restriktiv forståelse af de rettigheder som tilkommer familiemedlemmer til danske statsborgere der har udnyttet EU-reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed og reglerne om den fri udveksling af tjenesteydelser. Endvidere må det konstateres at myndighedernes praksis på nogle vigtige punkter har været meget svingende.

Efter min umiddelbare opfattelse er det uheldigt at praksis på disse punkter har været så svingende som tilfældet er, samtidig med at der i flere tilfælde ikke foreligger oplysninger om hvilke nærmere grunde der ligger bag en praksisændring. Jeg har derfor overvejet om jeg i denne sammenhæng burde undersøge grundlaget for praksisændringerne nærmere.

I lyset af den afklaring af praksis der fandt sted den 5. oktober 2008, finder jeg dog ikke at de nævnte forhold på nuværende tidspunkt giver mig anledning til at foretage mig yderligere. Jeg har herved lagt vægt på at praksis nu er blevet justeret på en række punkter. I den forbindelse har jeg noteret mig oplysningen om at ændringerne – også – er et resultat af en generel analyse af EU-retten som Integrationsministeriet (sammen med flere andre ministerier) har foretaget for at sikre at myndighedernes regler og praksis er i overensstemmelse med EU-retten. Jeg henviser til ministeriets meddelelse af 2. oktober 2008 til Udlændingesservice og til pressemeddelelsen offentliggjort den 5. oktober 2008 på udlændingemyndighedernes hjemmeside.

Endvidere har jeg lagt vægt på at et udkast til ændring af EU-opholdsbekendtgørelsen og et resumé af meddelelsen af 2. oktober 2008 til Udlændingesservice (forud herfor) ved brev af 22. september 2008 er blevet sendt til EU-kommissionen. Af ministeriets brev af 2. oktober 2008 fremgår at dette er sket ”med henblik på endeligt at afstemme, at Integrationsministeriets og Kommissionens fortolkning af Metock-dommen og den nødvendige udmøntning af denne er overensstemmende”. EU-kommissionen har ved brev af 25. september 2008 tilkendegivet at materialet synes at gengive en korrekt anvendelse af fællesskabsretten i forbindelse med Metock-dommen. En endelig stillingtagen fra kommissionen afventer formuleringen af EU-opholdsbekendtgørelsen og meddelelsen til Udlændingesservice.

Som nævnt omfatter min undersøgelse ikke en egentlig stillingtagen til om udlændingemyndighedernes praksis vedrørende familiesammenføring til dan-

## FORELØBIG REDEGØRELSE

ske statsborgere på grundlag af EU-reglerne om den frie bevægelighed generelt er i overensstemmelse med EU-retten. Det ville falde uden for rammerne af denne undersøgelse. Jeg vil i lyset af den praksis der gælder for min virksomhed, i relevant omfang forholde mig til disse spørgsmål i forbindelse med min behandling af konkrete sager. I denne forbindelse vil jeg efter omstændighederne også benytte mig af min mulighed for at forelægge særlige spørgsmål om EU-rettens fortolkning for EU-ombudsmanden.

På det foreliggende grundlag foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende udlændingemyndighedernes fortolkning og administration af retten til familiesammenføring efter EU-reglerne.

### **3. Praksis vedrørende kravet til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning (arbejdstagerbegrebet) og det nye etableringskrav**

Forud for Metock-dommen var en af betingelserne for som vandrede arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder at kunne benytte EU-rettens regler til at opnå familiesammenføring i Danmark at beskæftigelsen i et andet EU-land ikke havde været af rent marginal karakter. I Udlændingeneservices redegørelse af 1. september 2008 var dette beskrevet således at der skulle være tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed og i minimum 10-12 timer pr. uge, jf. redegørelsens punkt 1, afsnit 2.1. Siden den 9. juli 2008 var denne oplysning desuden fremgået af udlændingemyndighedernes hjemmeside under punktet "Ægtefællesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten", ligesom oplysningen fremgik af de retningslinjer som blev udmøntet i familiesammenføringsmeddelelse 1/08 af 27. maj 2008 (bilag 10).

Udlændingenservice præciserede dog i tilknytning hertil at retsopfattelsen (fortsat) var den at der ikke kan opstilles et nærmere mindstekrav til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning, jf. redegørelsens afsnit 1, punkt 3.3.4.

I supplement af 2. september 2008 til redegørelsen har Udlændingenservice oplyst at styrelsen efterfølgende ændrede teksten på hjemmesiden sådan at det herefter alene fremgik at der skal være tale om beskæftigelse i minimum 10-12 timer pr. uge. Udlændingenservice har som konsekvens heraf ændret i redegørelsens punkt 2, afsnit 4.2.1.

Den 5. september 2008 blev teksten tilsvarende ændret i familiesammenføringsmeddelelse 3/08 (bilag 10A).

Samme dag bad jeg ministeriet om at redegøre for praksis vedrørende de krav der stilles til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning når den danske statsborger der ønsker familiesammenføring, har opholdt sig og arbejdet i et

## FORELØBIG REDEGØRELSE

andet EU-land. Jeg bad i den forbindelse om at få at vide hvad der nærmere ligger i kravet om at beskæftigelsen skal være "faktisk og reel og ikke af rent marginal karakter". Jeg bad også om at få at vide hvilke krav eller begrænsninger der eventuelt følger af EU-retten. Som jeg også oplyste over for ministeriet, var baggrunden for mine spørgsmål at det har stor betydning for borgere som overvejer eller planlægger at benytte EU-reglerne om fri bevægelighed, at kunne gøre sig bekendt med den retstilstand der gælder for dem og deres familie ved hjemkomsten til Danmark.

Ministeriet har i sin udtalelse af 2. oktober 2008 bl.a. anført følgende:

"Integrationsministeriet forstår EU-retten således, at det beror på en konkret vurdering af den enkelte sags faktiske omstændigheder, om en EU-borger kan betragtes som arbejdstager i EU-rettens forstand. Det er afgørende, om der er tale om udøvelse af faktisk og reel beskæftigelse. Beskæftigelse, der fremstår som et rent marginalt supplement, er således udelukket fra anvendelsesområdet. Det er derfor normalt en betingelse, at der har været tale om beskæftigelse i minimum 10-12 timer ugentligt, jf. nedenfor. Der kan ikke ved vurderingen fastsættes en nedre grænse for, hvor længe arbejdsforholdet skal have varet.

Integrationsministeren har flere gange besvaret spørgsmål i Folketinget vedrørende reglerne om familiesammenføring efter EU-reglerne om den fri bevægelighed. (...)

...

Som det fremgår af integrationsministerens besvarelser, kan der ikke opstilles en nedre grænse for, hvor længe arbejdsforholdet skal have varet, hvis en ægtefælle til en dansk statsborger søger familiesammenføring i Danmark med henvisning til, at den danske statsborger har udnyttet den fri bevægelighed efter EU-retten. Det beror på en konkret vurdering af sagens omstændigheder, om den danske statsborger kan anses for at være omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed.

Denne retsopfattelse har ikke ændret sig i Integrationsministeriet.

Ved vurderingen af, om der er tale om faktisk og reel beskæftigelse, lægger udlændingemyndighederne vægt på, at den pågældende udfører eller har udført et arbejde, som vedkommende har modtaget en modydelse for, typisk i form af løn. Der lægges tillige vægt på, at arbejdet ikke fremstår som rent marginalt supplement. Det vil derfor normalt være et krav, at der er tale om et arbejde på mindst 10-12 timer om ugen.

## FORELØBIG REDEGØRELSE

Arbejdstagerbegrebet har været fortolket af EF-domstolen på flere områder, (...)

Sådanne domme vedrørende arbejdstagerbegrebet kan have en betydning for, hvordan arbejdstagerbegrebet skal fortolkes i forbindelse med sager om familiesammenføring på grundlag af arbejde i et andet EU-land.

Som eksempel kan henvises til den tidligere omtalte dom i Franca Ninni-Orasche-sagen (sag C-413/01), hvor EF-domstolen har fastslået, at en tidsbegrænset kontrakt på 10 ugers arbejde var tilstrækkelig til, at der var tale om en arbejdstager i EU-rettens forstand, (...)

En EU-borger, som har en tidsbegrænset ansættelse, men som ophører med arbejdet efter mindre end 10 uger, vil efter omstændighederne kunne opfylde betingelserne for at være arbejdstager i EU-rettens forstand, ligesom en person, der har arbejdet mere end 10 uger, ikke i alle tilfælde vil opfylde betingelserne, f.eks. fordi der ikke er tale om reelt arbejde.

Som eksempel på en situation, hvor f.eks. kort tids arbejde i et andet EU-land vil kunne betragtes som faktisk og reelt, kan nævnes den situation, hvor en person har planlagt at etablere et reelt og faktisk ophold i f.eks. Sverige og i den forbindelse skal påbegynde et faktisk og reelt arbejde, men hvor det som følge af uforudsete handlinger er nødvendigt, at personen vender tilbage til Danmark, f.eks. på grund af dødsfald i familien. I en sådan situation vil denne person efter omstændighederne kunne betragtes som at have været arbejdstager i fællesskabsretlig forstand i Sverige.

Det vil derfor ikke være korrekt at angive en bestemt tidsgrænse.”

Ministeriet beklagede herefter over for mig at oplysningerne på hjemmesiden blev ændret den 9. juli 2008 sådan at det fremgik at det normalt er en betingelse at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed. Ministeriet beklagede endvidere hvis oplysningerne på hjemmesiden havde givet anledning til tvivl.

Efter min gennemgang ovenfor har jeg lagt til grund at praksis hele tiden har været at der ikke gælder en nedre grænse for hvor længe arbejdsforholdet skal have varet. Det beror således på en konkret vurdering af den enkelte sags faktiske omstændigheder om en borger kan betragtes som arbejdstager i EU-rettens forstand, herunder om vedkommende har udøvet beskæftigelse som ikke blot har været af rent marginal karakter.

## FORELØBIG REDEGØRELSE

På den baggrund er det min opfattelse at den oplysning om et krav om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed der blev offentliggjort på udlændingemyndighedernes hjemmeside den 9. juli 2008, fejlagtigt var egnet til at skabe et indtryk af at der blev administreret efter en nedre grænse for længden af arbejdsforholdet. Jeg er derfor enig med ministeriet i at det er beklageligt at oplysningerne på hjemmesiden den 9. juli 2008 blev ændret sådan at det fremgik at det normalt er en betingelse at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed.

Jeg har gjort ministeriet og Udlændingesservice bekendt med min opfattelse, men jeg har dog ikke grundlag for at foretage mig videre vedrørende dette forhold.

Ved min vurdering heraf har jeg bl.a. lagt vægt på at oplysningerne efterfølgende blev rettet, og at ministeriet har oplyst at bemærkningen om et par ugers beskæftigelse var ment som en vejledning, da det i den offentlige debat fejlagtigt var blevet udlagt som om der var tale om en tidsgrænse på helt op til seks måneder. Den indsatte oplysning blev herefter i den offentlige debat misforstået således at der skulle være tale om en absolut tidsgrænse.

Jeg har videre lagt vægt på at ministeriet har besluttet at Udlændingesservices meddelelser om fortolkning af praksis i forhold til EU-reglerne om fri bevægelighed fremover vil skulle tiltrædes af ministeriet inden de udsendes til sagsbehandlerne og offentliggøres på hjemmesiden. Endelig har jeg lagt vægt på at ministeriet har meddelt at der vil blive oprettet en særlig EU-enhed der bl.a. skal sikre en tæt overvågning og kontrol af familiesammenføring på EU-området.

Af ministeriets "Meddelelse til Udlændingesservice om ændringer af EU-opholdsbekendtgørelsen og praksis som følge af Metock-dommen m.v." af 2. oktober 2008 fremgår at praksis nu ændres på en række punkter. Mulighederne for at få familiesammenføring efter EU-reglerne bliver udvidet til at omfatte både økonomisk aktive danskere, pensionister, danske studerende og selvforsørgende. Som jeg forstår det, sker der samtidig en stramning af praksis med hensyn til de krav der stilles til den danske statsborgers ophold i et andet EU-land. Stramningen består i at der bliver indført et nyt krav om at den danske statsborger skal have haft et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land.

Af meddelelsen fremgår bl.a. følgende om forståelsen af dette nye krav:

"Kravet indebærer, at der er tale om en faktisk og reel flytning til et andet medlemsland. Flytningen skal være en realitet, og der må således ikke blot være tale om et kortvarigt ophold på et hotelværelse, hvorefter på-

## FORELØBIG REDEGØRELSE

gældende vender tilbage til Danmark med henblik på at ansøge om familiesammenføring.

Som et (...) eksempel på et kortvarigt ophold, der efter en umiddelbar vurdering ikke kan antages at udgøre et reelt og faktisk ophold, kan nævnes fremleje af et værelse eller tilflytning på en c/o adresse hos slægtninge eller bekendte i en kortvarig periode. Til forskel herfra må et længere ophold i en lejelejlighed på grundlag af en tidsbegrænset lejekontrakt eller et længere ophold i en bolig, som (...) har købt, umiddelbart antages at udgøre et reelt og faktisk ophold.

Der vil dog skulle foretages en konkret og individuel vurdering af samtlige konkrete omstændigheder i sagen, hvor ovennævnte forhold skal indgå (...)

...

### Sekundær bevægelighed

...

(...) Der vil således blandt andet kunne lægges vægt på varigheden af hovedpersonens planlagte ophold i et andet EU-land, varigheden af ægteskabet mellem hovedpersonen og den udenlandske ægtefælle, karakteren af hovedpersonens bopæl m.v.”

Jeg går ud fra at ministeriet i den kommende tid nøje vil følge udviklingen i praksis vedrørende fastlæggelsen af arbejdstagerbegrebet, herunder den betydning beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning tillægges. Desuden går jeg ud fra at ministeriet også vil være meget opmærksom på hvordan kravet om et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land bliver fortolket og anvendt i praksis.

I den forbindelse går jeg ud fra at ministeriet vil sørge for at der løbende bliver lagt relevante afgørelser herom ud på udlændingemyndighedernes hjemmeside, og at ministeriet vil sørge for at vejledningen både på hjemmesiden og i fremtidige familiesammenføringsmeddelelser i givet fald vil blive ajourført på grundlag af en gennemgang af denne praksis.

Jeg skal bede ministeriet om at underrette mig om hvordan praksis udvikler sig både for så vidt angår fastlæggelsen af arbejdstagerbegrebet og den betydning som beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning herved tillægges, og for så vidt angår fortolkningen af kravet om et reelt og faktisk ophold i et andet EU-land. Jeg beder om at modtage en samlet underretning herom pr. 1. juli 2009.

## FORELØBIG REDEGØRELSE

Afslutningsvis skal jeg for en ordens skyld understrege at jeg ikke herved har taget stilling til indholdet af den praksis der følges af udlændingemyndighederne på de ovennævnte punkter. Jeg henviser til det jeg har anført i afsnit 2.2 om at min undersøgelse ikke omfatter en egentlig stillingtagen til udlændingemyndighedernes retsopfattelse, men at jeg vil forholde mig til spørgsmål angående retsopfattelsen i forbindelse med eventuelle konkrete sager.

### **4. Udlændingemyndighedernes afklaring af praksis som følge af afgørelser fra EF-domstolen**

I brev af 5. september 2008 skrev jeg til ministeriet at Udlændingenservices redegørelse umiddelbart kunne efterlade det indtryk at der i flere tilfælde var gået ganske lang tid fra EF-domstolen havde afsagt en dom på området, og indtil dommens betydning for praksis vedrørende familiesammenføring efter EU-retten blev afklaret.

Derfor skrev jeg til ministeriet at jeg gik ud fra at konsekvenserne af Metockdommen blev afklaret i løbet af ganske kort tid. Jeg bad også om at blive underrettet om årsagerne til den tid der forløb fra dommens afsigelse og til afklaring af dommens konsekvenser for praksis fandt sted.

Den 17. september 2008 skrev jeg til ministeriet at jeg også ville inddrage oplysningerne i Udlændingenservices redegørelse om implementeringen i praksis af tidligere domme på området. Jeg bad derfor om at ministeriet i udtalelsen til mig forholdt sig til oplysningerne herom i Udlændingenservices redegørelse, herunder oplysningerne om de tidsmæssige forløb. Jeg bad også ministeriet om nærmere at oplyse hvilke forhold der har begrundet udstrækningen af disse forløb.

Til brug for besvarelsen af mine spørgsmål har ministeriet anmodet Udlændingenservice om yderligere bemærkninger. Se i den forbindelse ministeriets redegørelse af 2. oktober 2008 til mig hvor Udlændingenservices supplerende bemærkninger er gengivet.

I det følgende vil jeg gennemgå forløbet fra EF-domstolens afsigelse af en relevant dom og indtil konsekvenserne af dommen for praksis første gang er afklaret. Jeg har ikke inddraget oplysninger om efterfølgende ændringer af praksis som i relation til visse domme har fundet sted.

Min gennemgang er dels baseret på oplysningerne i Udlændingenservices redegørelse, dels på de retningslinjer og notater mv. som retsopfattelsen løbende er udmøntet i, og som er vedlagt som bilag til redegørelsen. Endvidere har jeg inddraget Integrationsministeriets bemærkninger til redegørelsen fra Udlændingenservice.

## FORELØBIG REDEGØRELSE

*De tidsmæssige forløb ved gennemførelsen af praksisændringer i perioden fra Singh-dommens afsigelse i 1992 og indtil Eind-dommens afsigelse i 2007*

Med hensyn til Singh-dommen som er fra 7. juli 1992, må jeg forstå de oplysninger jeg har modtaget, sådan at konsekvenserne af denne dom først blev søgt afklaret da det daværende Indenrigsministerium i et notat af 17. august 1995 (vedhæftet bilag 3) instruerede det daværende Direktoratet for Udlændinge om hvordan dommen skulle fortolkes og anvendes. På baggrund heraf fastsatte den daværende Udlændingestyrelse den 2. oktober 1996 retningslinjer 30/1996 til medarbejderne i form af en notits vedrørende dommen (bilag 3). Det anføres i et følgebrev til notitsen at den blev udarbejdet fordi dommen havde givet anledning til en del fortolkningsspørgsmål.

Af de supplerende bemærkninger fra Udlændingesservice fremgår at man ikke er i stand til at redegøre for baggrunden for at Indenrigsministeriet den 17. august 1995 sendte det ovennævnte notat til Direktoratet for Udlændinge. Udlændingesservice har oplyst at intervallet mellem modtagelsen af instruksen fra Indenrigsministeriet og udstedelse af meddelelse 30/1996 den 2. oktober 1996 bl.a. beroede på overvejelser om Singh-dommens rækkevidde, afklaring af kompetencespørgsmål og spørgsmål om hvilken type opholdstilladelse personer omfattet af dommens principper skulle have.

Herefter må jeg lægge til grund at den første afklaring af konsekvenserne af Singh-dommen fandt sted efter mere end 4 år.

Carpenter-dommen som er fra den 11. juli 2002, blev udmøntet i Udlændingesservices praksis med udstedelsen af opholdsmeddelelse 2/03 af 10. februar 2003 (bilag 4), dvs. efter 7 måneder.

Udlændingesservice har i de supplerende bemærkninger til ministeriet oplyst at styrelsen i en periode – formentlig et par måneder – ikke var bekendt med dommen. Det blev Udlændingesservice først ved en henvendelse udefra. Hvorfor der herefter forløb yderligere 5 måneder før en afklaring fandt sted, er der ingen oplysninger om.

Akrich-dommen blev afsagt af EF-domstolen den 23. september 2003. En af dommens vigtige konstateringer var at motivet bag en bosættelse i en anden medlemsstat er uden betydning for retsstillingen ved en tilbagevenden til EU-borgerens hjemland (se især dommens præmis 55-56). Herefter kunne det ikke betragtes som uretmæssig unddragelse af national lovgivning at anvende EU-retten med den hensigt at opnå familiesammenføring. Denne retsopfattelse blev først indarbejdet i opholdsmeddelelse 4/05 af 11. januar 2005 (bilag 6).



## FORELØBIG REDEGØRELSE

Jeg er opmærksom på at Udlændingesservice har oplyst at Akrich-dommens konstatering var i overensstemmelse med den retsopfattelse som allerede var gældende hos udlændingemyndighederne. Jeg har forstået Udlændingesservices bemærkninger sådan at det egentlig ikke var nødvendigt at ændre i opholdsmeddelelserne alene på grund af denne dom.

Som det imidlertid er anført ovenfor i afsnit 2.1, fremgik det af de tidligere opholdsmeddelelser (2/03 af 10. februar 2003 og 9/03 af 18. juni 2003, bilag 4 og 5) at der ikke kunne gives familiesammenføring efter EU-retten hvis der var tale om bevidst omgåelse af udlændingelovens regler om ægtefællesammenføring. Det blev uddybet med en bemærkning om at "... personer, der er omfattet af traktathjemlede rettigheder, ikke kan påberåbe sig disse med henblik på uretmæssigt at unddrage sig en anvendelse af national lovgivning".

I opholdsmeddelelse 4/05 blev det i forlængelse af ovennævnte citat nu udtrykkeligt præciseret at det ikke var "uretmæssig unddragelse af national lovgivning" at formålet med ægtefællernes bosættelse i det andet EU-land var at kunne vende tilbage til oprindelseslandet i medfør af EU-rettens regler, "jf. EF-domstolens dom i sag C-109/01 (Akrich)". Videre fremgik det nu af retningslinjerne at uretmæssig unddragelse – som konsekvens heraf – som udgangspunkt kun vil foreligge ved ægteskaber der er indgået proforma eller tvangsmæssigt.

Jeg må derfor konkludere at denne afklaring af Akrich-dommens rækkevidde ikke kan have været uden betydning for udlændingemyndighedernes administration af området. I øvrigt henviser jeg til at det netop var manglende kendskab til Akrich-dommens rækkevidde der var baggrunden for at Udlændingesservice over for mig har beklaget at der i forbindelse med 2 telefonsamtaler med journalister fra Berlingske Tidende var givet forkert vejledning, jf. afsnit 6.2.3 nedenfor.

Der gik næsten 16 måneder fra dommen blev afsagt, og til opholdsmeddelelsen blev ændret.

Som nævnt ovenfor har jeg forstået Udlændingesservices bemærkninger sådan at det var Udlændingesservices opfattelse at dommen umiddelbart ikke – i sig selv – gav anledning til at ændre de gældende retningslinjer. Forløbet der førte til udstedelsen af opholdsmeddelelse 4/05 af 11. januar 2005 – hvor konsekvenserne af Akrich-dommen trods ovenstående var indarbejdet – trak også ud fordi man i perioden samtidig overvejede at stramme praksis på helt andre områder. Disse overvejelser førte bl.a. til at familiemedlemmer til studerende, pensionister og den såkaldte restgruppe efter udstedelsen af denne opholdsmeddelelse ikke længere kunne benytte EU-reglerne, jf. ministeriets notat af 21. december 2004 (vedhæftet bilag 6).

## FORELØBIG REDEGØRELSE

Herudover har jeg ikke oplysninger om årsagen til det lange forløb.

Eind-dommen blev afsagt 11. december 2007, og den vigtigste konsekvens af dommen blev afklaret den 17. januar 2008 i forbindelse med at medarbejderne i Udlændingesservice i en e-mail blev instrueret herom (bilag 14). Samme dag blev hjemmesidens vejledning om familiesammenføring efter EU-retten tilpasset efter dommen.

Ændringerne blev derimod først udmøntet i Udlændingesservices skriftlige retningslinjer til medarbejderne ved udstedelsen af familiesammenføringsmeddelelse 1/08 af 27. maj 2008 (bilag 10).

Baggrunden for at praksis først blev endeligt afklaret den 27. maj 2008, var efter det oplyste at der var behov for yderligere afklaring af retstilstanden efter dommen. Bl.a. havde Udlændingesservice påpeget en række uoverensstemmelser mellem den praksis der gjaldt, og de oplysninger som fremgik af et fakta-notat som ministeriet havde udarbejdet om dommen. Desuden forstår jeg at færdiggørelsen af meddelelsen også beroede på en ændring af EU-opholdsbekendtgørelsen. Ændringen blev gennemført 1. maj 2008.

På baggrund af oplysningerne om forløbet lægger jeg imidlertid til grund at Udlændingesservice internt havde afklaret hovedlinjerne i retstilstanden efter Eind-dommen – og orienteret offentligheden herom – godt en måned efter at dommen var blevet afsagt.

Min gennemgang af de tidsmæssige forløb vedrørende implementering af EF-domstolens praksis siden Singh-dommen i 1992 og frem til Eind-dommen i 2007 giver mig samlet anledning til at konstatere at der i flere tilfælde er forløbet ganske lang tid fra dommens afsigelse, og indtil der har foreligget en klar udmelding om fremtidig praksis på området. Jeg bemærker i den forbindelse at Udlændingesservice bl.a. i 2004 og senest også i forbindelse med afklaringen af Metock-dommens rækkevidde i en periode har stillet sager i bero på afklaringen af fremtidig praksis på området.

Jeg har noteret mig Udlændingesservices oplysning om at der i tidsrummet fra f.eks. en dom fra EF-domstolen og indtil der udstedes retningslinjer til medarbejderne og lægges information på hjemmesiden, er givet vejledning til borgerne på grundlag af mundtlige instrukser på kontormøder eller pr. e-post til medarbejderne. Som eksempel herpå henvises til ovennævnte bilag 14 om medarbejdernes fortolkning og anvendelse af Eind-dommens principper.

Da redegørelsen ikke i øvrigt indeholder oplysninger eller er vedlagt nogen form for dokumentation for at Udlændingesservice i andre tilfælde har instrueret medarbejderne om praksisændringer forud for udstedelse af nye retningslinjer, finder jeg dog at måtte lægge til grund at bortset fra Eind-dommen er en

## FORELØBIG REDEGØRELSE

klar udmelding først sket på det tidspunkt hvor de skriftlige retningslinjer til medarbejderne har foreligget.

Ministeriet har da også over for mig beklaget at der i visse tilfælde er forløbet længere tid før der er sket en klar udmelding af betydningen i praksis af relevante domme fra EF-domstolen på området. Jeg er enig med ministeriet i at dette er beklageligt. Navnlig forløbet fra afsigelsen af Akrich-dommen – der modsat Singh-dommen er af nyere dato – og frem til at opholdsmeddelelsen blev ændret, er efter min opfattelse særlig beklageligt. Jeg henviser her til at der forløb næsten 16 måneder, og at afklaringen også trak ud fordi man samtidig overvejede at stramme praksis på helt andre områder. Jeg har gjort ministeriet og Udlændingesservice bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

### *Det tidsmæssige forløb i forbindelse med afklaringen af konsekvenserne af Metock-dommen*

Metock-dommen blev afsagt den 25. juli 2008. Ministeriet har over for mig oplyst at udstrækningen af forløbet der herefter udspillede sig frem til konsekvenserne af dommen endeligt blev afklaret den 5. oktober 2008, hovedsagelig beroede på tre forhold:

For det første gav dommen anledning til juridiske overvejelser, bl.a. med hensyn til dommens rækkevidde i forhold til praksis vedrørende familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten (også kaldet sekundær bevægelighed).

Sideløbende hermed pågik der politiske forhandlinger som den 22. september 2008 mandede ud i at der blev indgået en politisk aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om håndteringen af EU-retten om fri bevægelighed efter EF-domstolens afgørelse.

Endelig fandt ministeriet det nødvendigt at inddrage EU-kommissionen for at sikre at myndighedernes forståelse og udmøntning af dommen er korrekt. I den forbindelse oplyses det at der har været holdt møder med repræsentanter for EU-kommissionen, og ved brev af 22. september 2008 sendte ministeriet et udkast til ændring af EU-opholdsbekendtgørelsen og et resumé af instruksen til Udlændingesservice til kommissionen "med henblik på endeligt at afstemme at Integrationsministeriets og kommissionens fortolkning af Metock-dommen og den nødvendige udmøntning af denne er overensstemmende". Den 25. september 2008 tilkendegav kommissionen at materialet synes at gengive en korrekt anvendelse af fællesskabsretten i forbindelse med Metock-dommen. Der foreligger dog ikke en endelig stillingtagen endnu.

Den 2. oktober 2008 sendte ministeriet den førnævnte instruks til Udlændingesservice i form af "Meddelelse til Udlændingesservice om ændringer af EU-

opholdsbekendtgørelsen og praksis som følge af Metock-dommen m.v". Udmøntningen over for offentligheden fandt sted den 5. oktober 2008 hvor omfattende information om de foretagne praksisændringer blev offentliggjort på udlændingemyndighedernes hjemmeside.

Selv om en periode på over to måneder forekommer forholdsvis lang med henblik på endelig afklaring af de retlige implikationer af en afgørelse truffet af EF-domstolen (i en sag hvis indhold og karakter udlændingemyndighederne på forhånd er fuldt ud bekendt med) på et område af indgribende betydning for en række enkeltpersoner, finder jeg dog ikke grundlag for at kritisere dette tidsforløb. Jeg har herved lagt vægt på de oplysninger jeg har modtaget fra ministeriet om forløbet der udspandt sig i tiden efter Metock-dommen om de juridiske overvejelser vedrørende dommens rækkevidde og om inddragelsen af EU-kommissionen. Jeg lægger herved også afgørende vægt på oplysningerne om at der i denne periode ikke blev givet afslag på familiesammenføring i noget tilfælde der kunne tænkes at være omfattet af dommens konsekvenser, men at sådanne sager blev stillet i bero indtil en afklaring havde fundet sted.

### **5. Udlændingemyndighedernes information til offentligheden om praksis**

Jeg har valgt at koncentrere min undersøgelse om den informationsvirksomhed som Udlændingetjenesten har udøvet over for offentligheden via udlændingemyndighedernes hjemmeside. Jeg kommer dermed ikke nærmere ind på den informationsvirksomhed der er udøvet via de særlige mødefora som Udlændingetjenesten stiller til rådighed for en række interessenter på udlændingområdet.

Min undersøgelse vil alene omfatte informationen på hjemmesiden i perioden fra 2002 og indtil 1. september 2008.

#### **5.1. Gennemgang af oplysningerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside**

Af Udlændingetjenestens redegørelse, afsnit II, punkt 4.2.1, fremgår at Udlændingetjenesten i perioden siden 2002 har orienteret offentligheden om muligheden for familiesammenføring efter EU-reglerne på myndighedens officielle hjemmeside [www.udlst.dk](http://www.udlst.dk) og efterfølgende på den (med Integrationsministeriet) fælles udlændinge- og integrationsportal [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk) (i det foregående og følgende benævnt udlændingemyndighedernes hjemmeside). En kronologisk oversigt over teksten på hjemmesiden vedrørende dette sagsområde i perioden 2002-2008 er vedlagt redegørelsen som bilag 12. Jeg noterer mig oplysningen om at oversigten er baseret på oplysninger fra den private internetorganisation Internet Archive, og at data om de nøjagtige tidspunkter for offentliggørelsen af oplysningerne ikke i alle tilfælde er tilgængelige.

## FORELØBIG REDEGØRELSE

Jeg er ved min behandling af sagen imidlertid gået ud fra at materialet i dets helhed viser hvilke informationer der har været på hjemmesiden om familiesammenføring efter EU-retten, jf. dog nedenfor.

Det fremgår af oversigten fra Udlændingesservice at muligheden for at få familiesammenføring via EU-reglerne første gang bliver omtalt på hjemmesiden i tidsrummet august 2003 til april 2004. Jeg går dermed ud fra at der ikke var nogen oplysninger herom i 2002-2003 trods Udlændingesservices bemærkning i redegørelsen. Frem til medio 2007 er der tale om nogle relativt summariske informationer om myndighedernes praksis på området.

I den mellemliggende periode ændres informationen tre gange: Første gang i tidsrummet 11. december 2004 til 11. marts 2005 hvor oplysningerne om reglernes anvendelsesområde ændres fra at omfatte tilfælde "hvor en dansk statsborger efter at have arbejdet, studeret eller lignende i et andet EU-land flytter tilbage til Danmark for at arbejde, studere eller lignende", til fremover at omfatte tilfælde hvor "hvor en dansk statsborger efter at have arbejdet, været selvstændig erhvervsdrivende, tjenesteyder eller modtager af tjenesteydelser i et andet EU-land flytter tilbage til Danmark for at arbejde, være selvstændig erhvervsdrivende, tjenesteyder eller modtager af tjenesteydelser".

I november 2005 forkortes teksten en smule i forhold til tidligere.

Endelig den 21. november 2006 opdateres teksten med en oplysning om at der fra den 5. oktober 2006 også er givet opholdstilladelse på grundlag af EU-retten til ægtefæller til pensionerede arbejdstagere mv. der har anvendt retten til fri bevægelighed ved at tage ophold i et andet EU-land. Der informeres også om muligheden for at henvende sig til Udlændingesservice hvis man tidligere har fået et afslag, og man mener at man kan være omfattet af den nye praksis.

Jeg bemærker i tilknytning hertil at informationerne om lempelsen i praksis og muligheden for at få genoptaget en tidligere sag først blev omtalt på hjemmesiden efter at jeg i brev af 20. november 2006 havde bedt ministeriet redegøre for praksisændringen og for den manglende omtale på hjemmesiden. Jeg henviser til mine uddybende bemærkninger nedenfor i afsnit 5.2.1.

Den 21. juni 2007 udbygges informationen på hjemmesiden betragteligt i forbindelse med oprettelsen af siden "Familiesammenføring/Ægtefæller/Ægtefællesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten". Informationen omfatter nu en beskrivelse af de enkelte betingelser for ægtefællesammenføring efter EU-retten, herunder – som noget nyt – i den situation hvor retten til ægtefællesammenføring afledes af en dansk statsborger der har opholdt sig i Danmark og har anvendt retten til fri bevægelse af tjenesteydelser (dvs. den

## FORELØBIG REDEGØRELSE

praksis som i 2003 blev fastlagt i medfør af principperne i Carpenter-dommen, jf. bl.a. afsnit 2.1 ovenfor ).

Hjemmesiden indeholder nu også information om kravene til beskæftigelsen som arbejdstager mv. i det tilfælde hvor den danske statsborger har arbejdet i et andet EU-land. Det oplyses bl.a. at "det er en betingelse, at der har været tale om beskæftigelse i minimum 10-12 timer ugentligt".

Næste revision af siden sker ifølge oversigten den 17. januar 2008. Det oplyses at baggrunden herfor er EF-domstolens dom i Eind-sagen.

Betingelsen om at den danske statsborger ved sin tilbagevenden til Danmark skal være beskæftiget som arbejdstager eller med anden økonomisk aktivitet, fjernes.

For første gang informeres der nu om at praksis omfatter andre end ægtefæller: I den ene situation (efter den danske statsborgers ophold i et andet EU-land) parternes børn under 21 år, børn over 21 år som forsørges af den danske statsborger, og parternes forældre og bedsteforældre hvis de forsørges af den danske statsborger. I den anden situation (ved den danske statsborgers levering af grænseoverskridende tjenesteydelse) omfattes også parternes børn under 21 år. Ligeledes fremgår det nu for første gang at også registrerede partnere og faste samlever – i begge de ovennævnte situationer – kan påberåbe sig retten til familiesammenføring.

Ifølge oversigten indsættes desuden nu et link til et "praksisnotat om familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten". Dette praksisnotat er identisk med det tidligere omtalte notat af 10. april 2008 fra ministeriet (vedhæftet bilag 10).

Jeg bemærker i tilknytning hertil at de opdateringer der efter oversigten fra Udlændingenservice skulle være fortaget den 17. januar 2008 på to punkter, ikke stemmer overens med de oplysninger som jeg – i en anden forbindelse – selv har indhentet via udlændingemyndighedernes hjemmeside i løbet af 2008:

Informationen om at også børn og i visse tilfælde forældre og bedsteforældre ligeledes er omfattet af praksis, blev ifølge mine oplysninger først offentliggjort på hjemmesiden i forbindelse med en opdatering der – så vidt jeg er orienteret – fandt sted den 23. maj 2008. Som dokumentation for min oplysning vedlægger jeg en kopi af to forskellige print af den pågældende hjemmeside, det ene fra den 23. april 2008, og det andet fra den 19. juni 2008. Oplysningerne om børn mv. fremgår kun af det nyeste print som oplyses senest at være opdateret den 23. maj 2008.

## FORELØBIG REDEGØRELSE

Jeg er endvidere i besiddelse af oplysninger der tyder på at linket til det ovennævnte praksisnotat om familiesammenføring først kom på hjemmesiden ved den opdatering der skete den 9. juli 2008. Jeg henviser til at praksisnotatet ikke er omtalt i nogen af de vedlagte print af hjemmesiden. Jeg vedlægger kopi af et print af hjemmesiden fra den 11. juli 2008. Linket til praksisnotatet fremgår her. Det anføres at seneste opdatering har fundet sted den 9. juli 2008. Det forhold at praksisnotatet er dateret den 10. april 2008, synes i øvrigt at underbygge mine oplysninger.

De ovennævnte print er vedhæftet denne redegørelse som bilag C.

I det følgende lægger jeg til grund at ændringerne – på de to punkter hvor der er modstridende oplysninger – blev foretaget på de datoer der fremgår af det materiale jeg selv er i besiddelse af, jf. ovenfor.

Ændringen den 9. juli 2008 bestod ifølge oversigten endvidere i at det vedrørende opholdets længde i et andet EU-land blev præciseret at det "normalt [er] en betingelse, at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed og i minimum 10-12 timer ugentligt". Det fremgår af Udlændingeservices redegørelse (afsnit II, punkt 4.2.1) at præciseringen af oplysningerne bl.a. skete som følge af henvendelser fra Berlingske Tidende og som led i bestræbelserne på at gøre informationen på hjemmesiden så fyldestgørende som mulig.

Den sidste opdatering der fremgår af oversigten i bilag 12, fandt sted den 14. august 2008. I tilknytning til betingelsen om at den udenlandske ægtefælle skal have opholdt sig lovligt i et andet EU-land, blev der nu tilføjet en oplysning om at Metock-dommen ville kunne få betydning for kravet. Samtidig blev et link til en pressemeddelelse om dommen sat ind.

Jeg har siden modtaget et nyt bilag 20A til redegørelsen i form af et print fra hjemmesiden udskrevet den 1. september 2008. Oplysningen om at det normalt er en betingelse at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed, er nu fjernet. Jeg henviser desuden til det supplement til redegørelsen jeg modtog den 2. september 2008. Heraf fremgår at ændringen er sket efter instruktion fra Integrationsministeriet. Hjemmesidens tekst er her efter på dette punkt den samme som før ændringen den 9. juli 2008. I tilknytning hertil henviser jeg til afsnit 3 ovenfor hvor jeg har gennemgået praksis vedrørende kravet til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning.

### **5.2. Ombudsmandens bemærkninger til den information som er givet**

#### **5.2.1. Gældende ret**

Vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, gælder kun i sager hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens §

## FORELØBIG REDEGØRELSE

2, stk. 1. En myndighed er dermed ikke efter forvaltningsloven forpligtet til generelt at informere offentligheden – f.eks. via myndighedens hjemmeside – om regler og praksis inden for myndighedens område.

Det følger imidlertid 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 som f.eks. pjecer eller tv-udsendelser. Se i den forbindelse bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 384, Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i september 1993, kapitel VI, afsnit 5 (særligt s. 147), og Betænkning 787/1977 om udvidet statslig information om love m.v., s. 30ff.

Udlændingesservice har gennem de seneste ca. 5 år orienteret offentligheden om muligheden for at få familiesammenføring efter EU-retten via information på myndighedens hjemmeside. Jeg henviser til min gennemgang af informationerne i afsnit 5.1 ovenfor hvoraf det bl.a. fremgår at informationerne blev væsentligt udbygget med den opdatering der fandt sted medio 2007.

En myndighed som vælger at informere offentligheden om myndighedens praksis via hjemmeside, er – bl.a. som følge af princippet om god forvaltningsskik – forpligtet til at sikre at den offentliggjorte information er let tilgængelig, korrekt og tilstrækkeligt detaljeret til at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder som er relevante for vedkommende. Det gør sig her så meget desto mere gældende fordi Udlændingesservice oplyser at man "aktivt [anvender] hjemmesiden i sin vejledning af borgere der retter henvendelse både før, under og efter sagsbehandling af en ansøgning om familiesammenføring", dvs. som en integreret del af den individuelle vejledning efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Jeg henviser til redegørelsens afsnit II, punkt 4.2.1.

I betingelsen om at informationen skal være *lettilgængelig*, ligger at den skal være nem at finde på hjemmesiden for en gennemsnitsbruger, dvs. en person uden særlige kompetencer inden for f.eks. it eller jura. Det kan ske gennem brug af overskuelige menupunkter med dækkende overskrifter, ligesom en brugervenlig søgefunktion kan være med til at sikre tilgængeligheden for brugerne. Desuden skal opbygningen af hjemmesiden være logisk og konsistent, forstået på den måde at de relevante oplysninger skal synliggøres over for hver enkelt målgruppe (hvis der er flere). Et eksempel i denne sammenhæng er at oplysningerne om muligheden for familiesammenføring efter EU-retten både retter sig mod ægtefæller, børn og i visse tilfælde forældre og bedsteforældre, men de detaljerede oplysninger om denne rettighed fandtes indtil opdateringen den 5. oktober 2008 kun under det menupunkt på hjemmesiden der vedrører familiesammenføring til ægtefæller. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger om hjemmesiden under afsnit 5.2.2 nedenfor.



## FORELØBIG REDEGØRELSE

At informationen skal være *korrekt*, vil for det første sige at den ikke må være vildledende, men skal være retvisende. Informationen må således ikke indeholde forkerte og/eller forældede oplysninger. Der må heller ikke mangle oplysninger. Det vil f.eks. ikke være korrekt kun at omtale den ene af to eksisterende muligheder for at få familiesammenføring efter EU-retten. Kravet om at oplysningerne ikke må være forældede, hænger sammen med myndighedernes forpligtelse til at orientere offentligheden om praksisændringer – og herunder i særdeleshed lempelser af praksis – så borgerne får mulighed for at indrette sig herefter. Se nærmere herom nedenfor.

Som nævnt skal informationen også være så *tilpas detaljeret* at borgerne kan få kendskab til de muligheder der er relevante for dem. Heri ligger ikke et krav om at informationen skal indeholde en meget detaljeret beskrivelse af regler og praksis, men alene et krav om at beskrivelsen skal være retvisende. Formålet er at borgeren på baggrund af informationen skal kunne danne sig et indtryk af om han eller hun f.eks. kan være omfattet af en given praksis og dermed kan vælge at gå videre med sagen. Det kan f.eks. ske ved at henvende sig telefonisk eller personligt til myndigheden, evt. med det resultat at der indgives en ansøgning.

Kravene til informationens udformning ved myndighedens orientering om retsregler og administrativ praksis er bl.a. beskrevet i betænkning 787/1977 om udvidet statslig information om love m.v., s. 50f.

Ovenstående synes i øvrigt at være på linje med udlændingemyndighedernes egen retsopfattelse; se i den forbindelse et svar fra integrationsministeren til det daværende Folketingsudvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 12. oktober 2005 (spørgsmål nr. 94). Ministeriet henviste til svaret i min sag trykt i Folketingets Ombudsmands Beretning for 2006, s. 350. Denne sag vedrørte Udlændingesservices manglende offentliggørelse af en praksisændring som gav visse borgere en særlig mulighed for at få familiesammenføring. Af ministerens svar fremgik bl.a.:

”Oplysningerne på udlændingemyndighedernes hjemmesider skal give borgerne et retvisende billede af mulighederne for blandt andet familiesammenføring, og samtidigt give mulighed for nemt og hurtigt at kunne få overblik over reglerne på en overskuelig og let forståelig måde. Det er således en afvejning, hvor detaljeret beskrivelserne på hjemmesiderne bør være.”

Udlændingesservice giver i redegørelsens afsnit II, punkt 2, udtryk for en tilsvarende opfattelse.

## FORELØBIG REDEGØRELSE

Ved ændringer af en eksisterende praksis – herunder ved lempelser af praksis – gælder der en særlig forpligtelse til at informere offentligheden om den nye praksis.

Se i den forbindelse bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor – en debatbog, Finansministeriet (2000), s. 18.

Jeg har desuden to gange tidligere over for udlændingemyndighederne givet udtryk for at jeg mener det er bedst stemmende med god forvaltningsskik at en myndighed straks efter gennemførelsen af en praksisændring offentliggør denne på en hensigtsmæssig måde. Det kan først og fremmest ske ved at lægge en beskrivelse af praksisændringen på udlændingemyndighedernes hjemmeside, ligesom det kan ske ved udsendelse af en pressemeddelelse.

Det ene tilfælde vedrørte sagen trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 350, som er omtalt ovenfor. Baggrunden for sagen var at Udlændingetjeneste i maj 2003 havde gennemført en praksisændring hvorefter der under visse nærmere betingelser kunne ske en lempelse af 24-års-reglen og tilknytningskravet i sager hvor den herboende ægtefælle varetog en beskæftigelse omfattet af den såkaldte positivliste (liste over beskæftigelsesområder hvor der er behov for særlig kvalificeret arbejdskraft). Praksisændringen var imidlertid ikke blevet offentliggjort over for borgerne. I min endelige redegørelse om sagen henviste jeg bl.a. til at den manglende offentliggørelse kunne betyde at borgerne eventuelt afstår fra at forsøge at få familiesammenføring fordi de på grund af ukendskab til praksisændringen ikke mener at være berettiget hertil. Jeg udtalte også at offentliggørelse af praksisændringen på Folketingets hjemmeside efter min opfattelse ikke kunne erstatte en hensigtsmæssig offentliggørelse fra ministeriets side i forhold til borgerne.

Jeg skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

”I Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter er anført at bekendtgørelsesformen bl.a. skal anvendes hvis reglerne skal pålægge borgere pligter over for det offentlige, men den bør også anvendes hvis reglerne går ud på at tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige. Jeg har på baggrund heraf overvejet hvorvidt ministeriets praksisændring tillægger visse borgere en sådan rettighed, dvs. normerer borgernes retsstilling, i en sådan grad at praksisændringen burde have været fastsat i bekendtgørelsesform. Jeg har dog ikke tilstrækkelig grundlag for at fastslå at den konkrete praksisændring der fremgår af ministeriets notat af 26. maj 2003, burde have været fastsat i bekendtgørelsesform.

Spørgsmålet om offentliggørelse af administrativ praksis er reguleret i Lovtidendelovens § 5 (lovbekendtgørelse nr. 842 af 16. december 1991),

hvorefter der i Ministerialtidende bl.a. optages 'de resolutioner og tilkendegivelser vedkommende enkelte tilfælde, der kunne have almindelig interesse'. Offentliggørelse af konkrete afgørelser i Ministerialtidende er imidlertid aldrig slået igennem (se bl.a. Betænkning nr. 1144/1988 om databaser med konkrete afgørelser, s. 23 f., samt Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner (2004), s. 142). Det følger endvidere af §§ 1 og 5 i Justitsministeriets cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 bl.a. at vejledninger mv. samt administrative afgørelser af principiel karakter skal indlægges i Retsinformation. Ved udvælgelsen skal der lægges særlig vægt på områder der har betydning for bl.a. borgere, herunder navnlig afgørelser fra centrale anke- og klageinstanser. Se endvidere Betænkning nr. 1464/2005 om Lovtidende i Elektronisk Form.

Det ønskelige i at offentligheden i højere grad bliver informeret om bl.a. forvaltningens principielle afgørelser og praksis er endvidere anført i diverse betænkninger samt litteratur, jf. bl.a. Niels Eilschou Holm, Det kontradiktoriske Princip i Forvaltningsprocessen (1968), s. 424 ff., Betænkning nr. 740/1975 om Lovtidende og Ministerialtidende, s. 38 f., Betænkning nr. 857/1978, s. 73 om Offentlighedslovens Revision samt 787/1977 om Udvidet Statslig Information om Love mv., s. 31 f., Betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase, Betænkning nr. 1117/1987 om Offentlig Information, Betænkning nr. 1144/1988 om Databaser med Afgørelser, s. 23 f og 79 ff. samt Betænkning nr. 1342/1997 om Information til Tiden.

Også i retspraksis og i ombudsmandspraksis har spørgsmålet været fremme, jf. bl.a. UfR 1963.679 Ø og FOB 1990.80. I dommen fra Østre Landsret blev der bl.a. lagt vægt på at det var af afgørende betydning at en praksisændring vedrørende frist for indgivelse af ansøgninger om toldfritagelse var kendt idet en fristoverskridelse ville have væsentlig betydning for ansøgeren.

Ligeledes tales der i nyere litteratur for at administrativ praksis bør offentliggøres på en i forhold til de berørte borgere hensigtsmæssig måde, jf. Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner (2004), s. 142 f, s. 145 og s. 211 (her med omtale af den ovennævnte landsretsdom).

Af Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret (2002), s. 347, fremgår bl.a. følgende:

'Er en fravigelse af praksis udtryk for en generel ændring af praksis for fremtiden, vil lighedsbetragtninger sjældent være relevante. Hvis den nye praksis i øvrigt ikke strider mod overordnede regler, må den betragtes som lovlig. Slægtskabet med egentlige skrevne retsregler viser sig i den sammenhæng ved at det kræves at praksisændringer bliver meddelt borgerne på en måde så disse kan indrette sig efter ændringerne. Typisk

kræves det både at praksisændringen bliver offentliggjort på en hensigtsmæssig måde, og at der bliver givet borgerne et rimeligt varsel til at omstille sig.”

Det andet tilfælde vedrørte min udtalelse trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 289ff. Her var situationen den at Udlændingesservice ikke havde offentliggjort den praksisændring der i oktober 2006 førte til at pensionister igen kunne få familiesammenføring efter ophold i et andet EU-land. Jeg henviser til omtalen af praksisændringen ovenfor i afsnit 2.1.

I den ene sag beklagede ministeriet at praksisændringen ikke straks var blevet offentliggjort på en hensigtsmæssig måde, f.eks. på ministeriets eller Udlændingesservices hjemmeside. I den anden sag beklagede ministeriet at praksisændringen ikke straks blev lagt på hjemmesiden. I bemærkningerne til sagen trykt i min beretning for 2007, s. 289ff, oplyste ministeriet desuden at ministeriet og Udlændingesservice havde gennemgået rutinerne for at sikre at der fremover ville ske en hurtig formidling af bl.a. praksisændringer på hjemmesiden.

Jeg går med henvisning til ovenstående ud fra at ministeriet overordnet også deler min retsopfattelse på dette punkt.

I tilfælde hvor en myndighed ændrer sin praksis, følger det efter min opfattelse også af god forvaltningsskik at myndigheden tillige bør orientere om hvordan myndigheden vil forholde sig med hensyn til tidligere afgjorte sager. I det omfang myndigheden mener at den ikke er forpligtet til af egen drift at genoptage gamle sager, bør den oplyse om borgernes mulighed for selv at rette henvendelse til myndigheden for at søge deres tidligere afgjorte sager genoptaget. Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger i brev af 17. september 2008 til ministeriet og det deri anførte om mine udtalelser gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 357ff, og 1997, s. 183ff.

### **5.2.2. Vurdering af hjemmesidens informationer fra 2002 og frem til september 2008**

Min gennemgang af den information om adgangen til familiesammenføring efter EU-retten der har været tilgængelig på udlændingemyndighedernes hjemmeside, jf. afsnit 5.1 ovenfor, giver mig først og fremmest anledning til at konstatere at der frem til den 21. juni 2007 var tale om information af meget generel og summarisk karakter.

Jeg har noteret mig oplysningen i ministeriets brev af 2. oktober 2008 om at hjemmesiden oprindeligt indeholdt information af mere generel karakter, og at der løbende er sket en udbygning af hjemmesiden med praksis af mere speciel karakter.

## FORELØBIG REDEGØRELSE

Med henvisning hertil har jeg besluttet fortrinsvis at koncentrere min undersøgelse af hjemmesiden om perioden efter den 21. juni 2007 hvor der som nævnt skete en markant udbygning af informationen. Jeg vil dog også – i mindre omfang – komme ind på den information som fandtes før den 21. juni 2007.

Af redegørelsen fremgår det at Udlændingesservice "aktivt [anvender] brugerportalen i sin vejledning af borgere, der retter henvendelse både før, under og efter sagsbehandling af en ansøgning om familiesammenføring" (afsnit II, punkt 4.2.1). Herefter lægger jeg til grund at udlændingemyndighederne – i hvert fald i tiden efter opdateringen i juni 2007 – har henvist borgerne til at søge information på hjemmesiden og dermed har benyttet hjemmesiden som en integreret del af den individuelle vejledning efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Det skærper efter min opfattelse kravene til hjemmesidens informationer.

Mine bemærkninger skal bl.a. ses i lyset heraf.

Med udgangspunkt i de tre hovedbetingelser som jeg mener informationerne på hjemmesiden efter god forvaltningsskik bør opfylde – at informationerne skal være lettilgængelige, korrekte og passende detaljerede, jf. afsnit 5.2.1 ovenfor – vil jeg i det følgende komme med nogle eksempler på tilfælde hvor jeg mener at hjemmesiden ikke (fuldt ud) har levet op til disse betingelser.

### *Familiesammenføring på grundlag af Carpenter-praksis*

Som et første eksempel kan nævnes at praksis der afledes af Carpenterdommen, først blev offentliggjort på hjemmesiden den 21. juni 2007. Det til trods for at dommen blev udmøntet i interne retningslinjer til medarbejderne allerede den 10. februar 2003 ved opholdsmeddelelse 2/03 (bilag 4). Der gik således mere end fire år fra afklaringen af praksis efter dommen fandt sted, og til offentligheden via hjemmesiden fik information om denne praksis.

Jeg er opmærksom på at det skal ses i lyset af udlændingemyndighedernes bemærkning om at hjemmesiden oprindeligt indeholdt information af mere generel karakter og først løbende er blevet opdateret med praksis af mere speciel karakter.

Imidlertid burde man efter min opfattelse – i tiden forud for den 21. juni 2007 – som minimum have formuleret teksten på hjemmesiden sådan at det ikke fremstod som om der var tale om en udtømmende (men dog ikke detaljeret) beskrivelse af de eksisterende muligheder for familiesammenføring efter EU-retten. Det er min vurdering af oplysningerne umiddelbart gav det indtryk at muligheden alene forelå hvis den danske statsborger havde opholdt sig og arbejdet i et andet EU-land, jf. f.eks. følgende uddrag af teksten som den så ud i november 2005 (bilag 12):

## FORELØBIG REDEGØRELSE

”Der kan i visse tilfælde gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ægtefælle er dansk statsborger og anvender EU’s regler om arbejdskraftens fri bevægelighed. Disse regler kan anvendes i tilfælde, hvor en dansk statsborger efter at have arbejdet, været selvstændig erhvervsdrivende, tjenesteyder eller modtager af tjenesteydelser i et andet EU-land flytter tilbage til Danmark for at arbejde, være selvstændig erhvervsdrivende, tjenesteyder eller modtager af tjenesteydelser.”

### *Information om personkredsen som er omfattet af praksis*

Som et andet eksempel kan nævnes at informationen om den personkreds der kan få familiesammenføring på grundlag af EU-retten, på en række punkter har været mangelfuld:

#### *Børn:*

Ud fra min gennemgang af oplysningerne på hjemmesiden lægger jeg som nævnt i afsnit 5.1 til grund at børns mulighed for at få familiesammenføring efter EU-retten først omtales på hjemmesiden den 23. maj 2008. Det skal ses i lyset af at børn har haft samme ret som ægtefæller mv. til at få familiesammenføring på grundlag af EU-retten siden juni 2003 (ved udstedelsen af opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003, bilag 5). Dermed kan jeg konstatere at der gik næsten 5 år fra børn blev omfattet af praksis, og til informationen herom blev gjort tilgængelig på hjemmesiden.

Udlændingemyndighederne burde efter min opfattelse på et langt tidligere tidspunkt have præciseret denne oplysning på hjemmesiden; under alle omstændigheder burde det senest være sket i juni 2007 da hjemmesidens informationer blev væsentligt udbygget. Det havde efter min opfattelse dog været naturligt også at indbygge denne meget vigtige oplysning i den tidligere mere generelle version af hjemmesiden. Jeg bemærker i den forbindelse at oplysningen om at børn omfattes af praksis, næppe henregnes til kategorien af oplysninger om ”praksis af mere speciel karakter”.

#### *Børnebørn mv.:*

Som jeg har forstået det, fandt offentliggørelsen af oplysningen om at børn også var omfattet af praksis, sted i forbindelse med at udlændingemyndighederne ændrede praksis den 27. maj 2008 ved familiesammenføringsmeddelelse 1/08 (bilag 10). Denne praksisændring medførte at kredsen af familie-medlemmer med adgang til familiesammenføring efter Singh-praksis omfattede alle direkte efterkommere – dvs. nu også børnebørn mv. – uanset alder og slægtninge i opstigende linje.

Imidlertid var oplysningerne på hjemmesiden – sådan som de fremgik fra den 23. maj 2008 og frem til september 2008 – ikke i overensstemmelse med myndighedernes praksis. Det fremgik ikke at alle direkte efterkommere kunne få adgang til familiesammenføring. Den omstændighed at ministeriet den 9.

## FORELØBIG REDEGØRELSE

juli 2008 indsatte et link til ministeriets notat af 10. april 2008 (vedhæftet bilag 10), kan næppe tillægges nogen informationsværdi i denne relation.

Jeg mener at udlændingemyndighederne i forbindelse med ændringen af hjemmesiden den 23. maj 2008 burde have oplyst at alle direkte efterkommere var omfattet af muligheden for familiesammenføring.

### *Samleverer og registrerede partnere:*

Hjemmesiden blev først den 17. januar 2008 opdateret med information om at registrerede parterne og faste samleverer også kunne få familiesammenføring efter EU-retten. Faste samleverer har helt tilbage fra etablering af praksis på baggrund af Singh-dommen haft mulighed for familiesammenføring på dette grundlag. Registrerede partnere har efter praksis haft denne rettighed siden 11. januar 2005, jf. opholdsmeddelelse 4/05 (bilag 6).

Efter min opfattelse burde udlændingemyndighederne på et langt tidligere tidspunkt have præciseret disse oplysninger på hjemmesiden. Det burde allersest være sket ved opdateringen i juni 2007. Det havde efter min opfattelse dog været naturligt også at indbygge disse meget vigtige oplysninger i den tidligere, mere generelle version af hjemmesiden. Jeg bemærker i den forbindelse at oplysningen næppe henregnes til kategorien af oplysninger om "praksis af mere speciel karakter".

### *Placeringen af oplysninger vedrørende andre persongrupper end ægtefæller*

Ud fra de oplysninger jeg har modtaget, har jeg forstået det sådan at al information om familiesammenføring efter EU-retten indtil ændringen der fandt sted den 5. oktober 2008 (se nedenfor), var samlet på én side med overskriften "ægtefællesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten" som fandtes under et menupunkt på hjemmesiden der specifikt vedrørte ægtefæller.

En del af informationerne på hjemmesiden retter sig som bekendt mod andre persongrupper end ægtefæller, f.eks. oplysninger vedrørende børn. Disse oplysninger kunne efter min opfattelse også have været formidlet så de havde været lettere og mere logiske at finde frem til. Det kunne f.eks. være sket ved at justere overskriften eller ved at placere informationen under et (eller flere) dækkende menupunkt(er).

Jeg er opmærksom på at informationen på hjemmesiden pr. 5. oktober 2008 er gennemgribende ændret, og at overskriften i den forbindelse er ændret til "familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten".

## FORELØBIG REDEGØRELSE

### *Information om praksisændringer og muligheden for genoptagelse af tidligere sager (særligt om lempelser af praksis)*

Der gælder også en forpligtelse til at informere offentligheden om praksisændringer, jf. ovenfor i afsnit 5.2.1. Det kan først og fremmest ske ved at beskrive ændringen på hjemmesiden. Udlændingemyndighederne bør også orientere om hvordan man vil forholde sig med hensyn til tidligere afgjorte sager. I det omfang myndigheden ikke selv er forpligtet til af egen drift at genoptage gamle sager, bør man oplyse om borgernes mulighed for selv at rette henvendelse til myndigheden for at søge deres tidligere afgjorte sager genoptaget.

Jeg har undersøgt hvordan de væsentlige lempelser af praksis vedrørende familiesammenføring efter EU-retten der har fundet sted fra tidspunktet for afsigelsen af Eind-dommen og frem til september 2008, er blevet formidlet til borgerne. Det drejer sig om 2 tilfælde:

Det ene tilfælde vedrører ændringen som fandt sted på baggrund af Eind-dommen der blev afsagt 11. december 2007. Dommen førte til en praksisændring hvorefter det ikke længere var en betingelse for meddelelse af familiesammenføring at den danske statsborger ved sin tilbagevenden til Danmark skulle være beskæftiget som arbejdstager eller med anden økonomisk aktivitet. Betingelsen blev derfor fjernet fra vejledningen på hjemmesiden den 17. januar 2008.

Den opdaterede hjemmeside indeholdt imidlertid ingen oplysninger om at der var foretaget en praksisændring, og der var heller ingen oplysninger om muligheden for eventuelt at få genoptaget en tidligere afgjort sag.

Jeg er opmærksom på at ministeriet den 15. januar 2008 udsendte en pressemeddelelse hvor dommens vigtigste konsekvens var omtalt. Af pressemeddelelsen fremgik også at dommen førte til en – mindre – ændring af praksis. Uanset dette burde udlændingemyndighederne ved den samtidige opdatering af siden om ægtefællesammenføring have tilføjet en oplysning om at der var sket en lempelse af praksis. Samtidig burde udlændingemyndighederne på passende vis have informeret om hvordan man ville forholde sig med hensyn til tidligere afgjorte sager, ligesom man burde have informeret borgerne om deres mulighed for selv at søge eventuelle tidligere sager genoptaget.

Udlændingemyndighederne satte den 9. juli 2008 et link til ministeriets praksisnotat af 10. april 2008 om Eind-dommen ind nederst på siden (vedhæftet bilag 10). Muligheden for eventuelt at få genoptaget en tidligere sag er omtalt på notatets side 3 under overskriften "praksisændringens tidsmæssige virkning". Jeg mener dog ikke at myndighederne herved på en tilstrækkelig synlig måde havde informeret borgerne om deres mulighed for at få genoptaget gamle sager.



## FORELØBIG REDEGØRELSE

Som det fremgår af mit brev af 17. september 2008 til ministeriet, blev spørgsmålet om myndighedernes information om genoptagelse af tidligere sager drøftet på et møde mellem ministeriet og ombudsmandsembedet den 24. juni 2008. Efterfølgende oplyste ministeriet i brev af 1. september 2008 at der snart ville komme en præcisering af oplysningerne i det relevante afsnit på hjemmesiden. I brevet af 17. september 2008 bad jeg derfor om at få oplyst hvornår præciseringen kunne ventes at foreligge.

Ministeriet har i brev af 2. oktober 2008 oplyst at præciseringen indsættes på hjemmesiden samtidig med offentliggørelsen af information om de ændringer som er gennemført efter Metock-dommen, herunder den tilsvarende præcisering af muligheden for genoptagelse af tidligere sager efter Metock-dommen. Jeg har efterfølgende konstateret at præciseringen er sket ved at der – i bunden af den reviderede hjemmeside – er indsat et link til en særskilt tekst med overskriften ”muligheder for genoptagelse”.

Af teksten fremgår bl.a. følgende:

”Denne side beskriver, hvilke muligheder en dansk statsborger har, hvis han/hun tidligere har fået afslag på familiesammenføring efter EU-reglerne (...)

De danske udlændingemyndigheder har tidligere stillet krav om, at en dansk statsborger, som havde udnyttet sin ret til fri bevægelighed i et andet EU/EØS-land, og som herefter søgte om familiesammenføring efter EU-retten, skulle ernære sig som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder eller som pensioneret arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller pensioneret tjenesteyder ved sin tilbagevenden til Danmark.

Dette krav er bortfaldet som følge af EF-domstolens afgørelse Eindsagen.

...

Hvis en dansk statsborger, som tidligere har fået afslag på familiesammenføring efter EU-reglerne, mener at være omfattet af den nye praksis som følger af Eind-dommen (...), eller i øvrigt mener at have krav på familiesammenføring efter EU-reglerne, kan han/hun anmode den myndighed, som senest har behandlet sagen, om at få sagen genoptaget.

Det vil herefter blive vurderet, om der er grundlag for at genoptage sagen.”

## FORELØBIG REDEGØRELSE

Da udlændingemyndighederne nu udtrykkeligt vejleder om mulighederne for genoptagelse som følge af Eind-dommen, foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

I brevet af 17. september 2008 spurgte jeg også om ministeriet i forbindelse med afklaring af praksis efter Metock-dommen ville tydeliggøre muligheden for genoptagelse over for de berørte persongrupper. Den særskilte tekst om genoptagelse, jf. ovenfor, beskriver også muligheden for at få genoptaget sager afgjort før Metock-dommen. Jeg har derfor ikke anledning til at foretage mig videre vedrørende dette spørgsmål.

Det andet tilfælde vedrører den praksisændring som i maj 2008 førte til at personkredsen der kunne påberåbe sig Singh-praksis, blev udvidet til at omfatte en langt bredere kreds af familiemedlemmer end hidtil. Bl.a. kunne børn over 21 år, parternes forældre og bedsteforældre nu også få familiesammenføring efter den danske statsborgers ophold i et andet EU-land.

Den ændrede praksis blev – efter hvad jeg kan forstå – indarbejdet på hjemmesiden den 23. maj 2008. Udlændingemyndighederne orienterede imidlertid ikke om at der herved var gennemført en praksisændring.

Efter min opfattelse burde udlændingemyndighederne i oplysningerne på hjemmesiden også have tydeliggjort at der nu skete en ændring af den hidtidige praksis. Samtidig burde myndighederne have orienteret om hvilken betydning ændringen havde for allerede afgjorte sager, og have informeret borgere om deres muligheder for eventuelt at få genoptaget en tidligere sag.

### *Konklusion*

Som nævnt ovenfor har jeg koncentreret min undersøgelse af hjemmesiden om perioden efter den 21. juni 2007 hvor der skete en markant udbygning af informationen. Jeg har dog også – i mindre omfang – vurderet den information som fandtes før den 21. juni 2007.

Samlet må jeg konstatere at informationerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside på en række punkter har været utilstrækkelige og over for borgere har fremstået som vildledende. Det er i strid med god forvaltningskik og meget beklageligt.

Jeg har gjort udlændingemyndighederne bekendt med min opfattelse.

Under min behandling af sagen er jeg – som nævnt ovenfor – blevet opmærksom på den information der den 5. oktober 2008 er lagt på udlændingemyndighedernes hjemmeside. Der er nu givet en udførlig beskrivelse af adgangen til familiesammenføring efter EU-retten. Men samtidig er der ikke længere an-

## FORELØBIG REDEGØRELSE

ført en udtrykkelig opregning af hvilke familiemedlemmer der har mulighed for at få familiesammenføring på dette grundlag.

Jeg går ud fra at udlændingemyndighederne snarest vil revidere vejledningen så det bliver klart hvilken kreds af familiemedlemmer der eventuelt kan blive familiesammenført efter EU-retten. Derfor foretager jeg mig ikke videre vedrørende informationen på hjemmesiden.

Ved min behandling af afsnit 5 har jeg alene undersøgt den information som udlændingemyndighederne har stillet til rådighed for offentligheden på hjemmesiden. Jeg har således ikke taget stilling til om udlændingemyndighederne i forbindelse med en given praksisændring er forpligtet til af egen drift at genoptage allerede afgjorte sager. Det vil jeg eventuelt senere tage særskilt op over for myndighederne.

### **6. Udlændingesservices vejledning af borgerne i perioden 2002-2008**

#### **6.1. Udlændingemyndighedernes retsopfattelse**

Udlændingesservice har i redegørelsen af 1. september 2008 beskrevet den vejledningspligt som efter styrelsens opfattelse påhviler Udlændingesservice efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, og efter god forvaltningsskik.

Med hensyn til indholdet heraf henviser jeg til afsnit II, punkt 1 (Den retlige ramme for vejledningen), i Udlændingesservices redegørelse, der som nævnt er vedhæftet denne redegørelse som bilag A. Jeg vil derfor ikke nærmere gengive Udlændingesservices retsopfattelse.

Jeg har desuden forstået bemærkningerne i ministeriets brev af 2. oktober 2008 sådan at ministeriet i det hele tilslutter sig Udlændingesservices retsopfattelse. Ministeriet bemærker dog specifikt at pligten til at vejlede ikke indebærer et krav om at give forhåndsbesked om udfaldet af en bestemt sag eller om at udføre egentligt konsulentarbejde.

#### **6.2. Ombudsmandens bemærkninger vedrørende vejledningspligten**

Ved min undersøgelse af udlændingemyndighedernes vejledning har jeg valgt at fokusere på den del af Udlændingesservices redegørelse som handler om den mundtlige og skriftlige vejledning af borgere der henvender sig med konkrete spørgsmål om adgangen til familiesammenføring efter EU-retten.

Jeg vil i den forbindelse knytte nogle bemærkninger til Udlændingesservices opfyldelse af vejledningspligten sådan som den er beskrevet i redegørelsens afsnit II, punkt 2. Jeg vil også forholde mig til de 4 telefonsamtaler med journalister fra Berlingske Tidende som er gengivet og kommenteret i redegørel-

sens punkt 2.5.1. Se i den forbindelse nedenfor under afsnittene 6.2.2. og 6.2.3.

Min undersøgelse vil ikke omfatte en stillingtagen til hvornår udlændingemyndighederne på eget initiativ, f.eks. i forbindelse med behandlingen af en konkret sag, er forpligtede til at yde borgeren vejledning. Jeg vil heller ikke forholde mig til det ansøgningsmateriale der benyttes når der søges om familiesammenføring. De forskellige generelle initiativer som Udlændingesservice har taget for at forbedre sagsbehandlingen og servicen over for borgerne, vil heller ikke blive undersøgt nærmere.

### 6.2.1. Gældende ret

Grundlaget for en myndigheds pligt til at vejlede borgere der henvender sig med spørgsmål til en myndighed, findes først og fremmest i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

#### **”§ 7**

*Stk. 1.* En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.”

En videregående pligt til at vejlede kan følge af almindelige retsgrundsætninger og god forvaltningssskik, se i overensstemmelse hermed Integrationsministeriets egen retsopfattelse som gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen (UfR) 2008.1174 H.

#### *Nærmere om vejledningspligtens indhold og vejledningens form*

Om indholdet af pligten til at vejlede efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, er der bl.a. anført følgende i punkt 30 i Justitsministeriets vejledning (Retsinformation nr.11740 af 4. december 1986), s. 22:

”Vejledningen efter § 7, stk. 1, bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på det pågældende område har for vedkommende, og hvordan den pågældende lettest og mest effektivt kan opfylde de eventuelle krav, der er i lovgivningen. Vejledningen bør endvidere orientere om hvilken fremgangsmåde, der skal følges af den, der henvender sig til myndigheden, og om hvilke oplysninger som skal tilvejebringes af borgeren som led i en sags behandling.”

Når en myndighed modtager en anmodning om at få vejledning, har myndigheden efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, således en pligt til at sikre sig at borgeren får tilstrækkelig orientering om gældende regler, herunder om den praksis der følges af myndigheden. Vejledningen til borgeren kan efter om-

## FORELØBIG REDEGØRELSE

stændighederne suppleres eller delvis meddeles ved at udlevere en kopi af reglerne eller af beskrivelser af praksis, f.eks. gennem almindeligt tilgængelige informationer og vejledninger. Det kan også ske ved at henvise til regler og praksis der er fyldestgørende beskrevet på myndighedens hjemmeside på internettet. Det afgørende er at vejledningen gives på en sådan måde at den opfylder formålet; nemlig at imødekomme det informationsbehov som konkret foreligger.

Vejledningen skal være korrekt og fyldestgørende. Det vil sige at vejledningen skal være så omfattende og detaljeret at det konkrete behov for oplysning opfyldes på en rimelig måde. Vejledningspligten er i særlig grad vigtig at overholde i sager med vidtrækkende konsekvenser for borgeren. Se i den forbindelse bl.a. min udtalelse i sagen trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 80ff.

Jo mere kompliceret et retsområde er, jo større krav stilles der til indholdet af den vejledning som tilbydes borgeren. Det gælder for både den konkrete mundtlige og skriftlige vejledning af borgeren og det eventuelle supplerende skriftlige materiale som udleveres (eller som findes på en hjemmeside hvortil myndigheden henviser).

### *Særligt om vejledningspligtens indtræden*

I tilfælde hvor borgeren spørger til retsstillingen på et nærmere bestemt område, indtræder pligten til at vejlede i sagens natur normalt altid.

Imidlertid bør myndigheden efter omstændighederne også yde vejledning i andre henseender end dem som borgeren udtrykkeligt har bedt om at blive vejledt om. Det vil navnlig være tilfældet hvis myndigheden ud fra sagens oplysninger må forstå at der kan være behov for eller ønske om en sådan vejledning. Myndigheden bør således normalt yde vejledning hvis borgeren har fremhævet omstændigheder af faktisk eller retlig karakter som er eller vil kunne være af relevans efter de regler der gælder på det pågældende område.

Se i den forbindelse den førnævnte udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 80ff, og desuden min udtalelse af 29. september 2008 i sagen med ministeriets journalnummer . Den sidstnævnte sag vedrørte en ansøger der havde fået afslag på familiesammenføring med henvisning til at 24-års-reglen ikke var opfyldt. Under sagens behandling blev det bl.a. oplyst at ansøgerens danske ægtefælle arbejdede i Nordtyskland, og at en flytning hertil kunne være aktuel. Parterne havde direkte bedt om at få oplysninger om alternative muligheder for at få en opholdstilladelse til den udenlandske ægtefælle, men havde ikke udtrykkeligt nævnt EU-reglerne. Jeg udtalte på baggrund heraf bl.a. følgende:

”For at opfylde forvaltningslovens § 7 burde ministeriet allerede i brevet af 2. april 2008 til dig i det mindste udtrykkeligt have angivet at man på hjemmesiden kunne læse om praksis for familiesammenføring efter EU-reglerne, ligesom det havde været naturligt om man i oversigtsform havde gengivet ministeriets praksis for familiesammenføring efter EU-reglerne.

...

Samlet er det min opfattelse at ministeriet ikke over for jer har opfyldt sin vejledningspligt efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Dette finder jeg kritisabelt.”

Pligten til at vejlede er i øvrigt beskrevet i bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (2001), s. 214ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 379ff, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret (2006), s. 277ff og Jens Garde mfl., Forvaltningsret, sagsbehandling (2007), s. 155ff.

### **6.2.2. Udlændingesservices opfyldelse af vejledningspligten**

Det fremgår nærmere af Udlændingesservices redegørelse, afsnit II, punkt 2, hvordan Udlændingesservice konkret opfylder vejledningspligten over for borgere der henvender sig med spørgsmål på familiesammenføringsområdet.

Udlændingesservice vejleder skriftligt i bl.a. ansøgningsmateriale, på udlændingemyndighedernes hjemmeside og ved skriftlig besvarelse af supplerende henvendelser fra borgerne. Mundtlig vejledning ydes ved telefonisk og personlig henvendelse, herunder i forbindelse med bistand til udfyldelse af ansøgningsskemaer (bilag 11 og 11A), men også i en tidligere fase af en sag, som f.eks. når borgeren overvejer at benytte EU-reglerne om fri bevægelighed og i den forbindelse ringer ind eller møder personligt op i Udlændingesservice.

Om den nærmere opfyldelse af vejledningspligten har Udlændingesservice bl.a. anført følgende:

”Brugeren skal have fyldestgørende og korrekte svar på de spørgsmål, der stilles, eller i øvrigt den vejledning, der er naturlig og relevant ud fra de omstændigheder, der præsenteres i henvendelsen. Følgende eksempel på en mulig brugerhenvendelse illustrerer dette: ’Jeg har netop fået afslag på familiesammenføring, fordi boligkravet ikke er opfyldt. Jeg har hørt om Sveriges-modellen, og da jeg alligevel vil skulle flytte for at opfylde boligkravet, vil jeg gerne høre, hvilke muligheder Sveriges-modellen giver mig?’ Vores brugervejleder vil i det tilfælde fx kunne oplyse: ’Sveriges-modellen indebærer anvendelse af EU-rettens regler om fri bevægelighed og giver mulighed for familiesammenføring til danske statsborgere

## FORELØBIG REDEGØRELSE

i Danmark. Du kan læse mere herom på brugerportalen og i ansøgningspakken.' I forlængelse heraf vil brugervejlederen kunne besvare uddybende spørgsmål om regler og procedurer med udgangspunkt i informationen på [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk).

Udlændingesservice har ikke efter lovgivningen som opgave at give forhåndsbesked til brugere. Bindende besked vedrørende en sag om opholdstilladelse kræver derfor indgivelse af og behandling af en konkret ansøgning.

Udlændingesservice vejleder ved at beskrive retsfaktum med henblik på fx at anskueliggøre, hvad der skal til for at opnå en opholdstilladelse. Udlændingesservice medvirker ikke gennem sin vejledning til at tage stilling til, på hvilken måde brugeren konkret vil kunne opfylde kravene i retsfaktum. At tage stilling til sådanne hypotetiske forhold falder uden for vejledningspligten. Udlændingesservice kan ikke anvise, hvilke fremtidige dispositioner brugeren skal foretage eller anvise, hvorledes brugeren skal indrette sig. Udlændingesservice kan for eksempel ikke give svar på spørgsmål som: 'Skal jeg flytte til Sverige for at få familiesammenføring?' eller 'Hvis jeg rejser til Sverige i 6 måneder, kan jeg så være sikker på, at min ægtefælle kan få familiesammenføring?'.

Udlændingesservice træffer med andre ord ikke afgørelser telefonisk og afgiver ikke responsa. Udlændingesservice ser det tværtimod som særdeles væsentligt i sin vejledning at undgå at give en vejledning, der har eller kan opfattes som havende karakter af forhåndsbesked, der afskærer et bestemt resultat af sagsbehandlingen eller stiller et sådant i udsigt. Udlændingesservice er således meget opmærksom på at undgå en vejledning, der kan afholde nogle brugere fra at indgive en ansøgning.

Derfor vil et hovedbudskab i brugerkontakten være, at brugeren opfordres til at indgive en ansøgning, ud fra det grundsynspunkt, at en stillingtagen kræver indgivelse af en ansøgning. Vejledningen vil således bestå i, at brugeren opfordres til at indgive en ansøgning for at afklare sin situation (...)

Noget andet er, at det samtidig er en særdeles væsentligt målsætning at sikre brugeren al mulig hjælp med udgangspunkt i, hvad der skal til for at lykkes med at indgive en fyldestgørende ansøgning.

Udlændingesservice giver vejledning bredt til offentligheden via den fælles brugerportal [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk), herunder om ændringer i regelgrundlag og praksis. Borgerne kan også her få vejledning om reglerne for familiesammenføring. Oplysningerne på brugerportalen skal give borgerne et retvisende billede af mulighederne for blandt andet familiesammenføring,





## FORELØBIG REDEGØRELSE

Udlændingesservice konstaterer imidlertid også at Udlændingesservice ikke gennem sin vejledning medvirker til at tage stilling til hvordan en borger konkret skal indrette sig for på et senere tidspunkt eventuelt at kunne få ret til familiesammenføring. I tilknytning hertil bemærker Udlændingesservice at der ikke vil kunne gives svar på visse konkrete spørgsmål. Baggrunden herfor er at hovedbudskabet i en vejledning efter styrelsens opfattelse skal være at borgeren opfordres til at indgive en ansøgning ud fra det grundsynspunkt at en stillingtagen kræver indgivelse af en ansøgning.

Imidlertid vil en del af den vejledning der ydes, være rettet mod borgere der henvender sig til Udlændingesservice i forbindelse med en (indledende) sondering af mulighederne for at benytte EU-reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed, dvs. forud for at en eventuel beslutning om at rejse til et andet EU-land endeligt er truffet. Over for denne gruppe af borgere må det anses for meningsløst at henvise dem til at indgive en ansøgning. I sådanne tilfælde må formålet med vejledningen være at give de pågældende et så sikkert grundlag som muligt for at vurdere og forstå de regler som de måske fremtidigt skal opfylde for at få familiesammenføring.

Jeg går derfor ud fra at en vejledning der består i at borgeren opfordres til at indgive ansøgning, alene retter sig mod borgere der – når de henvender sig til Udlændingesservice – allerede opholder sig i et andet EU-land med et familiemedlem der benytter reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed og er på vej hjem til Danmark (eller hvor familiemedlemmet leverer grænseoverskridende tjenesteydelser). Jeg skal dog understrege at formålet med vejledningen også over for denne persongruppe først og fremmest må være at give de pågældende et så sikkert grundlag som muligt for at vurdere og forstå de regler som de skal opfylde for at få familiesammenføring.

Sagens øvrige oplysninger om udlændingemyndighedernes opfyldelse af vejledningspligten giver mig herudover anledning til at bemærke følgende:

Ministeriet og Udlændingesservice har understreget at vejledningspligten ikke indebærer et krav om at myndighederne skal udføre egentligt konsulentarbejde. Det er ikke klart for mig hvad der efter myndighedernes opfattelse ligger i begrebet egentligt konsulentarbejde. Jeg bemærker at myndighederne ikke er kommet med eksempler på det og heller ikke angiver nærmere hvilken form for vejledning der har karakter af konsulentarbejde og dermed ligger ud over pligten til at vejlede.

Jeg skal endvidere henvise til at jeg i den foreløbige redegørelse af dags dato som er nævnt ovenfor (ministeriets journalnummer \_\_\_\_\_), også tager stilling til spørgsmålet om konsulentarbejde i forhold til vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

## FORELØBIG REDEGØRELSE

Situationen var den at borgeren havde spurgt til muligheden for at benytte EU-retten til at få familiesammenføring ved i en periode at bosætte sig i Sverige. I den foreløbige redegørelse skriver jeg på baggrund heraf bl.a. følgende:

”For at opfylde forvaltningslovens § 7, stk. 1, burde ministeren i brevet (...) i det mindste udtrykkeligt have angivet at man på hjemmesiden kunne læse om praksis for familiesammenføring efter EU-reglerne, ligesom det havde været naturligt hvis man i oversigtsform havde gengivet ministeriets praksis for området (jf. herved UfR 2005.2473 H hvor skattemyndighederne fandtes at have overholdt vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, bl.a. gennem specifik henvisning til de afsnit i ligningsvejledningen der var af relevans). En sådan vejledning kan efter min opfattelse på ingen måde siges at have karakter af egentligt konsulentarbejde.”

### **6.2.3. Særligt om de 4 telefonsamtaler med journalister fra Berlingske Tidende**

Som nævnt i Udlændingesservices redegørelse blev styrelsen i juli 2008 af Berlingske Tidende beskyldt for vildledning og mangelfuld information i forbindelse med vejledning til borgerne om reglerne for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten.

Baggrunden for anklagerne var Berlingske Tidendes båndoptagelser af telefonsamtaler i en række tilfælde hvor avisen havde rettet telefonisk henvendelse til Udlændingesservice med anmodning om at modtage supplerende vejledning på området for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten. Kritikken var navnlig rettet mod vejledningen vedrørende længden af den danske statsborgers beskæftigelse i det andet EU-land.

Berlingske Tidende havde gengivet uddrag af 4 samtaler med brugervejledere i Udlændingesservice. Det øvrige indhold af telefonsamtalerne er ikke kendt.

Udlændingesservice har om de 2 første samtaler bemærket følgende:

Den første samtale:

”Brugervejlederen har i opkald 1 givet forkerte oplysninger, fordi anvendelsen af EU-reglerne (...) ikke kan anses som omgåelse af nationale regler om familiesammenføring. Dette har EF-domstolen taget stilling til i sagen Akrich (...)

Brugervejlederens afvisning af at vejlede om reglerne er ikke i overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 1, (...) I et tilfælde, hvor en

## FORELØBIG REDEGØRELSE

bruger spørger direkte til bestemte regler inden for Udlændingesservices sagsområde, skal der naturligvis vejledes herom.

Udlændingesservice finder det særdeles beklageligt, at der i opkald 1 er afgivet forkerte oplysninger og sket afvisning af at vejlede om sagsområdet.”

Den anden samtale:

”Brugervejlederen har givet forkerte oplysninger, fordi EU-reglerne om fri bevægelighed ikke udgør et ’hul i loven’, men tværtimod er en legitim, integreret del af reglerne om familiesammenføring i Danmark. Anvendelse af EU-reglerne om fri bevægelighed kan ikke anses som en omgåelse af nationale regler om familiesammenføring, jf. EF-domstolens dom i sagen Akrich (...).

Brugervejlederens afvisning af at vejlede om reglerne er ikke i overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 1, (...). I tilfælde, hvor en bruger spørger direkte til bestemte regler inden for Udlændingesservices sagsområde, skal der naturligvis vejledes herom.

...

Udlændingesservice finder det særdeles beklageligt, at der i opkald 2 er afgivet forkerte oplysninger og sket afvisning af at vejlede om sagsområdet.”

Sammenfattende fandt Udlændingesservice at der i opkald 1 og 2 var begået fejl i forhold til den samlede vejledningsindsats. Udlændingesservice er forpligtet til at yde en bruger. Udlændingesservice fandt disse fejl særdeles beklagelige.

Vedrørende de 2 andre samtaler fandt Udlændingesservice at brugervejlederne efter bedste evne havde forsøgt at vejlede om de gældende regler for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-reglerne. Der var således ikke for disse samtalers vedkommende tale om brud på vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, eller brud på god forvaltningsskik.

Integrationsministeriet har i udtalelsen af 2. oktober 2008 til mig tilsluttet sig beklagelsen af forløbet i de førstnævnte 2 samtaler.

Jeg er enig med Udlændingesservice og ministeriet i at det er særdeles beklageligt at Udlændingesservice ikke i forbindelse med opkald 1 og 2 har opfyldt vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Jeg har gjort Udlændingesservice og ministeriet bekendt med min opfattelse. I lyset af at Udlændin-

## FORELØBIG REDEGØRELSE

geservice har indskærpet gældende retningslinjer for familiesammenføring efter EU-retten over for medarbejderne og iværksat en række initiativer der skal styrke den telefoniske vejledning, foretager jeg mig dog ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

Som det fremgår af ovenstående, er der tale om uddrag af 4 telefonsamtaler. Det øvrige indhold af telefonsamtalerne kendes ikke. I lyset heraf har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå om Udlændingesservice i forbindelse med samtale 3 og 4 har tilsidesat den forvaltningsretlige vejledningspligt eller god forvaltningsskik. Derfor foretager jeg mig ikke videre vedrørende dette spørgsmål.

København, den 27. oktober 2008

Hans Gammeltoft-Hansen