



Integrationsministerens skriftlige vejledning af borger der spørger om familiesammenføring på grundlag af EU-reglerne

En borger havde fået afslag på at blive familiesammenført med sin registrerede partner. Borgeren skrev herefter til integrationsministeren for at få vejledning om eventuelle andre muligheder for at få opholdstilladelse til partneren. I brevet nævnte han udtrykkeligt muligheden for at benytte sig af EU-reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed ved at flytte til Sverige. Ministeren henviste i svaret borgeren til at søge information udlændingemyndighedernes hjemmeside www.nyidanmark.dk. Sagen blev omtalt i pressen i slutningen af juli 2008 – i den forbindelse blev det nævnt at integrationsministeren havde undladt at vejlede om de muligheder som fulgte af EU-retten. Ombudsmanden besluttede herefter at gå ind i sagen.

Integrationsministeriet mente at forpligtelsen til at vejlede borgeren var opfyldt med den generelle henvisning til hjemmesiden. Det var ombudsmanden ikke enig i; han mente at ministeriet udtrykkeligt burde have vejledt borgeren om muligheden for at få familiesammenføring efter EU-reglerne – som minimum ved at henvise til at man på hjemmesiden kunne læse om praksis for familiesammenføring på grundlag af EU-reglerne. Videre bemærkede ombudsmanden at det efter hans opfattelse havde været naturligt hvis ministeriet i brevet til borgeren i oversigtsform havde gengivet praksis på området.

Da der nu blev benyttet et standardkoncept der henviste til praksis for familiesammenføring efter EU-reglerne, foretog ombudsmanden sig ikke mere i sagen.

(J.nr. 2008-2828-609).

A søgte den 1. november 2007 om familiesammenføring med sin registrerede partner, B. Under sagens behandling var parret repræsenteret af X Retshjælp.

21. november 2008

2008-9-3

Forvaltningsret:
115.1
296.1

Den 21. februar 2008 fik parret afslag på familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 5. Begrundelsen var at B modtog hjælp efter lov om aktiv socialpolitik.

Samme dag klagede X Retshjælp til Integrationsministeriet.

Ved brev af 10. marts 2008 skrev B til integrationsministeren. Han bad bl.a. om information og skrev:

"Da Jeg ikke længere kan gennemskue lovgivningen pga. alle disse modstridende oplysninger og holdninger, vil Jeg bede dig informere mig om hvilke/n af de nedenstående løsninger som Jeg umiddelbart kan se, der er realistiske og lovlige, (...)

...

3) Jeg, og min partner, bosætter os i Sverige, og bruger reglen om arbejdskraftens fri bevægelighed til at søge om opholdstilladelse der. Da Sverige har realistiske krav til forsørgelse, vil dette ikke være et problem med min økonomi. Jeg fortsætter mit uddannelses forløb i Danmark (eller begynder at arbejde såfremt dette heller ikke er muligt), (...)

Efter nogle år kommer vi tilbage til Danmark, eller vælger at blive i Sverige alt efter hvordan fremtiden udvikler sig.

...

Jeg håber virkelig, at du vil tage min henvendelse seriøst, og give mig nogle reelle svar på mine spørgsmål, (...)"

Den 25. april 2008 besvarede integrationsministeren B's henvendelse. Af ministerens svar fremgik bl.a. følgende:

"Jeg kan i øvrigt vejlede dig om, at din partner ud over at søge om ægtefællesammenføring også kan undersøge andre muligheder for at opnå opholdstilladelse i Danmark. Du og din partner kan læse yderligere om mulighederne for midlertidig opholdstilladelse på baggrund af for eksempel studier eller beskæftigelse i Danmark på portalen: www.nyidanmark.dk."

Samme dag tiltrådte ministeriet Udlændingesservices afslag på familiesammenføring. Sidst i afgørelsen – der var stilet til X Retshjælp – gav ministeriet følgende vejledning:

"(A) kan indgive ny ansøgning om ægtefællesammenføring, når det er et år siden, (B) er ophørt med at modtage hjælp efter lov om aktiv socialpolitik. Ansøgningen skal som udgangspunkt indgives via en dansk repræsentation i (A)'s hjemland eller i et land, hvori han har haft fast ophold de sidste tre måneder. Udlændingesservice vil herefter tage stilling til, om de øvrige betingelser for at give opholdstilladelse er opfyldt. Det bemærkes, at en ny ansøgning om opholdstilladelse vil blive behandlet efter de regler, der gælder på ansøgningstidspunktet.

Retshjælpen kan læse nærmere om reglerne for opholdstilladelse som led i familiesammenføring og på andet grundlag i Danmark på portalen: www.nyidanmark.dk."

Efter det oplyste rettede B efterfølgende henvendelse til statsforvaltningen og bad om bemærkninger til et notat han havde udarbejdet om parrets sag, herunder om de EU-retlige muligheder. Henvendelsen blev besvaret af Udlændingesservice som havde gennemgået notatet og bl.a. bekræftede B's opfattelse af retsstillingen.

I pressen blev det i slutningen af juli 2008 omtalt at integrationsministeren skulle have undladt at vejlede om betydningen af EU-retten i sagen. Ved brev af 6. august 2008 sendte Integrationsministeriet mig en notits om sagen.

Den 5. september 2008 bad jeg Integrationsministeriet om en redegørelse for ministeriets opfattelse af vejledningspligten i et tilfælde som det foreliggende. Samtidig bad jeg om at modtage kopi af relevante akter i sagen.

Ministeriet svarede den 2. oktober 2008 sådan:

”...

En forvaltningsmyndighed er forpligtet til i fornødent omfang at yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde, jf. forvaltningslovens § 7. Vejledningspligten indebærer ikke et krav om at give forhåndsbesked om udfaldet af en eventuel sag eller at udføre egentlig konsulentarbejde.

Ministeriet finder, at ministeriet henset til, at parret i den sag, som denne udtalelse omhandler, var repræsenteret af (X) Retshjælp og henset til, at den danske statsborger på tidspunktet for ministeriets afgørelse og ministerens brev var under revalidering og derved ikke ville kunne gøre brug af reglerne om fri bevægelighed i forhold til først at tage ophold i Sverige og herefter senere at vende tilbage til Danmark, har givet en tilstrækkelig vejledning.

Ministeriet finder det således tilstrækkeligt, at der i afgørelsen og i ministerens svar til borgeren er henvist til, at den pågældende borger kan søge oplysninger om andre muligheder for at opnå opholdstilladelse på portalen www.nyidanmark.dk, herunder om EU-reglerne.

...”

Jeg modtog samtidig en kopi af B's brev af 10. marts 2008, integrationsministerens svar af 25. april 2008 og den trufne afgørelse af samme dato. Jeg har som anført tidligere modtaget brev af 6. august 2008 fra Integrationsministeriet med en notits herom.

Den 27. oktober 2008 afgav jeg en foreløbig redegørelse om sagen. Jeg bad samme dag om ministeriets bemærkninger til det som jeg havde anført i den foreløbige redegørelse.

Ved brev af 10. november 2008 modtog jeg ministeriets bemærkninger til sagen. Ministeriet havde ingen bemærkninger til den retsopfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse.

I min endelige redegørelse af 21. november 2008 fastholdt jeg herefter i det hele de synspunkter jeg havde givet udtryk for i min foreløbige redegørelse.

Ombudsmandens endelige udtalelse

”1. Retsgrundlaget

Jeg bemærker for en ordens skyld at jeg ikke ved min gennemgang af sagen har taget stilling til udlændingemyndighedernes afgørelser om afslag på opholdstilladelse til (A) efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 5. Min undersøgelse har således udelukkende handlet om vejledningspligten i medfør af forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Det følger af den nævnte bestemmelse at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer der henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens område.

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

Om indholdet af pligten til at vejlede efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, er der bl.a. anført følgende i punkt 30 i Justitsministeriets vejledning (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 omstændighederne suppleres med udlevering af en kopi af reglerne eller af beskrivelser af praksis, f.eks. gennem almindeligt tilgængelige informationer og vejledninger. Vejledningen skal være korrekt og fyldestgørende. Det sidste vil sige at vejledningen skal være så omfattende og detaljeret at det konkrete behov for oplysning opfyldes på en rimelig måde. Vejledningspligten gælder i særlig grad i sager med vidtrækkende konsekvenser for borgeren. Pligten til at vejlede er nærmere beskrevet i bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (2001), s. 214 ff, Jens Garde mfl., Forvaltningsret, sagsbehandling (2007), s. 155 ff, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 379 ff.

2. Integrationsministerens og ministeriets vejledning af (B)

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at Integrationsministeriet mener at vejledningspligten ikke indebærer et krav om at give forhåndsbesked om udfaldet af en eventuel sag. Om ministeriets retsopfattelse generelt er i overensstemmelse med vejledningspligten i § 7, stk. 1, når ministeriet anfører at pligten til at vejlede ikke indebærer et krav om at udføre egentligt konsulentarbejde, kan jeg ikke tage stilling til. Det skyldes at ministeriet ikke nærmere har angivet hvilken form for vejledning der efter ministeriets opfattelse må anses for konsulentarbejde og dermed ligger ud over pligten til at vejlede. Jeg må derfor fastholde indholdet af vejledningspligten som beskrevet ovenfor.

(B) bad den 10. marts 2008 integrationsministeren om at blive vejledt om hvilke muligheder der var for at (A) kunne få lovligt ophold i Danmark. (B) spurgte udtrykkeligt om der var mulighed for at parret kunne benytte sig af 'reglen om arbejdskraftens fri bevægelighed' til at bosætte sig i Sverige og så eventuelt vende tilbage til Danmark efter nogle år (Løsning 3). Han skrev videre at han kunne begynde at arbejde hvis det var nødvendigt.

Ministeriet mener at forpligtelsen til at vejlede om mulighederne for familiesammenføring efter EU-reglerne er blevet opfyldt ved den generelle henvisning til brugerportalen www.nyidanmark.dk – både i ministerens brev af 25. april 2008 og i afgørelsen af samme dato. Ministeriet har i den forbindelse henvist til at parret var repræsenteret ved (X) Retshjælp, og til at (B) på tidspunktet for ministeriets afgørelse var under revalidering og dermed ikke ville kunne gøre brug af reglerne om fri bevægelighed.

Jeg mener at det på baggrund af (B)'s spørgsmål til integrationsministeren var relevant for ham at blive vejledt (udtrykkeligt) om muligheden for at få familiesammenføring efter EU-reglerne.

Efter min opfattelse har ministeren og ministeriet ikke ved den generelle henvisning til portalen www.nyidanmark.dk opfyldt (B)'s konkrete behov for relevant information på en rimelig måde. Ministeren undlod således helt at tage stilling til det scenario som (B) selv opstillede – nemlig muligheden for familiesammenføring efter EU-reglerne i forbindelse med et eventuelt ophold i Sverige. Jeg er opmærksom på at han ved at søge på den pågældende brugerportal selv kunne have læst om myndighedernes praksis for familiesammenføring efter EU-reglerne. Men som vejledningen er givet – hvor familiesammenføring efter EU-reglerne end ikke er omtalt i hverken brev eller afgørelse af 25. april 2008 – har (B) ikke fået besvaret sit spørgsmål om hvorvidt disse regler kunne være af relevans for ham og hans partner.

For at opfylde forvaltningslovens § 7, stk. 1, burde ministeren i brevet af 25. april 2008 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.

Den omstændighed at parret under klagesagens behandling var repræsenteret af (X) Retshjælp, mener jeg ikke – i lyset af (B)'s meget klare spørgsmål om anvendelsen af EU-retten – har nogen indflydelse på ministeriets forpligtelse til at vejlede. Jeg henviser bl.a. til at (B) personligt skrev til ministeren at han ikke længere kunne gennemskue lovgivningen på grund af modstridende oplysninger og holdninger, og at han derfor bad om information.

Jeg mener heller ikke at det har nogen betydning for ministerens pligt til at vejlede efter EU-reglerne at (B) aktuelt var under revalidering. Dels havde (B) udtrykkeligt spurgt om sine muligheder for familiesammenføring efter EU-reglerne, dels havde han skrevet at han også kunne begynde at arbejde hvis det var nødvendigt.

Samlet er det derfor min endelige opfattelse at integrationsministeren og Integrationsministeriet ikke over for (B) har opfyldt vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Det mener jeg er kritisabelt. Jeg har gjort ministeriet opmærksom på min opfattelse.

I brevet af 10. november 2008 oplyser ministeriet at der på det tidspunkt hvor ministeriet besvarede (B)'s henvendelse, ikke fandtes noget standardkoncept der henviste til praksis for familiesammenføring efter EU-retten. Ministeriet anfører at det var på denne baggrund at vejledningen til (B) fremstod ufuldstændig. Der er nu udarbejdet et sådant standardkoncept som er sendt til alle sagsbehandlere.

Jeg går ud fra at ministeriet allerede benytter standardkonceptet ved besvarelse af borgerhenvendelser og i klagesager hvor der er grundlag for vejledning. Herefter foretager jeg mig ikke mere i sagen.”