

Udskriftsdato: søndag den 11. januar 2026

FOU nr 2008.238 (Gældende)

Udlændingemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv.

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LOV nr 552 af 24/06/2005 7, stk. 1

Udlændingemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv.

Resumé

I sommeren 2008 beskyldte medierne i en række artikler Udlændingesservice for i årevis at have undladt at vejlede om muligheden for at få familiesammenføring på grundlag af EU-retten. Ombudsmanden gik ind i sagen og bad Udlændingesservice om at redegøre for deres praksis på området i perioden 2002-2008. Han bad også om oplysninger om den information og vejledning som var stillet til rådighed for borgerne i samme periode. Integrationsministeriet fik efterfølgende lejlighed til at komme med bemærkninger til redegørelsen fra Udlændingesservice.

Sidst på efteråret 2008 afgav ombudsmanden sin endelige redegørelse om sagen. Ombudsmandens undersøgelse viste at udlændingemyndighederne i perioder havde fortolket EU-retten restriktivt, og at praksis på nogle vigtige punkter havde været meget svingende. Det var efter ombudsmandens opfattelse uheldigt. Ombudsmanden konstaterede også at udlændingemyndighederne i flere tilfælde havde været længe om at ændre deres praksis når EF-domstolen havde afsagt en ny dom på området. Det mente han var beklageligt.

Ombudsmanden kritiserede desuden udlændingemyndighederne for ikke at have informeret godt nok om praksis for familiesammenføring efter EU-retten på deres officielle hjemmeside www.nyidanmark.dk. Han konstaterede også at han under sagens behandling havde fået kendskab til nogle konkrete tilfælde hvor udlændingemyndighederne ved besvarelse af henvendelser fra borgere ikke havde levet op til vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Da udlændingemyndighederne havde foretaget gennemgribende ændringer af praksis og i den forbindelse havde justeret og udbygget informationen på hjemmesiden, foretog ombudsmanden sig ikke mere i sagen.

(J.nr. 2008-2300-609).

Min endelige redegørelse indeholder følgende afsnit:

Indledning og undersøgelsens konklusioner

Sagens forløb

Ombudsmandens endelige udtalelse

1. Undersøgelsens omfang

2. Praksis vedrørende retten til familiesammenføring efter EU-reglerne

2.1. Gennemgang af udviklingen i udlændingemyndighedernes praksis

2.2. Ombudsmandens bemærkninger til udlændingemyndighedernes praksis

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

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

5. Udlændingemyndighedernes information til offentligheden om praksis

5.1. Gennemgang af oplysningerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside

5.2. Ombudsmandens bemærkninger til den information som er givet

5.2.1. Gældende ret

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

6. Udlændingesservices vejledning af borgerne i perioden 2002-2008

6.1. Udlændingemyndighedernes retsopfattelse

6.2. Ombudsmandens bemærkninger vedrørende vejledningspligten

6.2.1. Gældende ret

6.2.2. Udlændingesservices opfyldelse af vejledningspligten

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

Redegørelsen henviser til en række bilag (bilag A-A10, B-B1, C-C1, D og E). Bilagene er ikke taget med i min beretning, men vil i en periode kunne findes på Folketingets Ombudsmands hjemmeside på adressen: www.ombudsmanden.dk/sager/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/endelig_redegoerelse_i_vejledningssagen.

Indledning og undersøgelsens konklusioner

I min behandling af sagen gennemgik jeg Udlændingesservices redegørelse af 1. september 2008 vedrørende familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten, et supplement jeg modtog den 2. september 2008, og supplerende bilag som Udlændingesservice efterfølgende havde sendt til mig den 5., den 19. og den 24. september 2008. Jeg gennemgik også Integrationsministeriets brev af 2. oktober 2008 og de medfølgende bilag.

Endelig gennemgik jeg Integrationsministeriets brev af 10. november 2008 med bilag og ministeriets brev af 20. november 2008. Brevene indeholder ministeriets og Udlændingesservices bemærkninger til den foreløbige redegørelse som jeg den 27. oktober 2008 afgav om sagen. Integrationsministeriet har grundlæggende taget den kritik jeg rejste i min foreløbige redegørelse, til efterretning. Dog har ministeriet og Udlændingesservice fundet anledning til at knytte bemærkninger til enkelte af kritikpunkterne. Myndighedernes bemærkninger er indarbejdet i min endelige redegørelse om sagen.

På grundlag af min gennemgang af materialet skrev jeg i min endelige redegørelse at min endelige opfattelse var følgende:

I.

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.

II.

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 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.

I min foreløbige redegørelse skrev jeg at jeg gik 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 bemærkede jeg at jeg gik 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 tilknytning hertil skrev jeg videre at jeg gik 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 bad om at ministeriet underretter 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 bad om at modtage en samlet underretning herom pr. 1. juli 2009.

I brevet af 10. november 2008 har ministeriet over for mig tilkendegivet at ville følge – blandt andet gennem EU-enheden – udviklingen i praksis vedrørende arbejdstagerbegrebet og kravet om etablering af et reelt og faktisk ophold som anført ovenfor. Ministeriet oplyser i tilknytning hertil at jeg vil modtage en samlet underretning om opfølgningen inden den 1. juli 2009. Videre bemærker ministeriet at relevante afgørelser løbende vil blive offentliggjort på hjemmesiden. Vejledningen på hjemmesiden og retningslinjerne til medarbejderne vil på grundlag af denne praksis desuden løbende blive ajourført.

Jeg imødeser ministeriets underretning pr. 1. juli 2009.

III.

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. I min foreløbige redegørelse bemærkede jeg at jeg er enig med ministeriet i at dette er beklageligt. Videre konstaterede jeg at navnlig forløbet fra afsigelsen af Akrich-dommen – der modsat Singh-dommen er af nyere dato – og frem til at opholdsmeddelelsen blev ændret, efter min opfattelse er særlig beklageligt. Jeg henviste her til at der var forløbet næsten 16 måneder, og at afklaringen også trak ud fordi man samtidig overvejede at stramme praksis på helt andre områder.

Ministeriet har i bemærkningerne af 10. november 2008 til min foreløbige redegørelse skrevet at forløbet fra afsigelsen af Akrich-dommen og frem til ændringen af opholdsmeddelelsen efter ministeriets opfattelse ikke kan betragtes som særlig beklageligt. Ministeriet begrunder dette med at Udlændingesservice allerede fra dommens afsigelse administrerede efter dommens præmis om at formålet med opholdet i et andet EU-land i sig selv er uden betydning.

Ministeriet bemærker endvidere at Akrich-dommen blev afsagt for mere end 5 år siden. Ministeriet vil fremover følge den model der er anvendt efter afsigelsen af Metock-dommen, hvor der inden for en kort tidsperiode sker en samlet udmelding og offentliggørelse af eventuelle praksisændringer og ændring af relevante vejledninger mv.

De nævnte bemærkninger giver mig ikke grundlag for at ændre min foreløbige opfattelse af de tidsmæssige forløb vedrørende implementering af EF-domstolens praksis fra Singh-dommen i 1992 og frem til Eind-dommen i 2007. Jeg henviser til mine bemærkninger herom i afsnit 4 nedenfor.

Det er derfor min endelige opfattelse at det er beklageligt 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. Endvidere er det min endelige opfattelse at navnlig forløbet fra afsigelsen af Akrich-dommen – der modsat Singh-dommen er af nyere dato – og frem til at opholdsmeddelelsen blev ændret, er 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.

IV.

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.

På grundlag af min gennemgang af de oplysninger jeg havde modtaget, og de oplysninger jeg selv var i besiddelse af, konstaterede jeg i min foreløbige redegørelse samlet at informationerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside på en række punkter havde været utilstrækkelige og over for borgerne havde fremstået som vildledende. Videre konstaterede jeg at det er i strid med god forvaltningsskik og meget beklageligt.

Ministeriet har i brev af 10. november 2008 dertil bemærket følgende:

'Ministeriet er enig i, at myndighederne er forpligtet til at sikre, at offentliggjort information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret til, at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder, som er relevante for vedkommende.

Ministeriet er desuden enig i, at informationerne på brugerportalen www.nyidanmark.dk og på Udlændingsservices tidligere hjemmeside www.udlst.dk på en række punkter har været utilstrækkelige, og at det må anses for meget beklageligt.

Der har således været tale om information, der kan betragtes som ikke fuldstændigt retvisende og komplet. Der henvises herved til Folketingets Ombudsmands bemærkninger om forståelsen af, hvad der er korrekt information i den foreløbige redegørelse side 33 øverst. Ministeriet finder imidlertid ikke, at informationerne på de nævnte hjemmesider har fremstået som vildledende over for borgerne. Der er således ikke på nogen måde tale om, at udlændingemyndighederne har søgt at bibringe borgerne en forkert opfattelse af retstilstanden ved at give dem urigtige oplysninger.

Ministeriet finder således ikke i Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse grundlag for at drage en konklusion om, at informationerne på hjemmesiden har fremstået som vildledende.

Udlændingemyndighederne har tværtimod på området for familiesammenføring ikke mindst igennem de seneste år iværksat en lang række tiltag med fokus på borgerservice og vejledning. Alle, der søger om familiesammenføring, modtager således f.eks. en ansøgningspakke fra Udlændingsservice, hvor det klart fremgår, at der er mulighed for at søge familiesammenføring efter EU-retten.'

Ved at skrive at informationerne på hjemmesiden 'over for borgerne har fremstået som vildledende', har jeg alene villet udtrykke at dette har været den objektive virkning af at informationerne på en række punkter har været utilstrækkelige, blandt andet fordi der har manglet væsentlige oplysninger.

Min gennemgang af sagen har ikke givet mig grundlag for at fastslå at myndighederne skulle have haft til hensigt at vildlede borgerne ved bevidst at give forkerte (utilstrækkelige) oplysninger.

Da jeg af ministeriets bemærkninger kan se at ministeriet har opfattet min udtryksmåde som om en sådan hensigt har kunnet fastslås, har jeg besluttet at præcisere formuleringen.

Herefter er det min samlede, endelige opfattelse at informationerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside på en række punkter har været utilstrækkelige og derfor har været misvisende. Det er i strid med god forvaltningsskik og meget beklageligt.

Under min behandling af sagen er jeg 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. I min foreløbige redegørelse bemærkede jeg i den forbindelse at der ikke længere var anført en udtrykkelig opregning af hvilke familiemedlemmer der har mulighed for at få familiesammenføring på dette grundlag.

Jeg skrev også at jeg gik ud fra at udlændingemyndighederne snarest ville revidere vejledningen så det blev klart hvilken kreds af familiemedlemmer der eventuelt kunne blive familiesammenført efter EU-retten.

I brevet af 10. november 2008 har ministeriet bemærket at de nævnte informationer fremgår af vejledningen på hjemmesiden under afsnittet om forsørgelse. Ministeriet har dog taget min bemærkning til efterretning og har ændret vejledningen, sådan at det nu fremgår i et selvstændigt afsnit hvilke familiemedlemmer der har mulighed for at opnå familiesammenføring efter EU-retten.

V.

Endelig har jeg undersøgt den vejledning som udlændingemyndighederne yder borgere der henvender sig med konkrete spørgsmål om adgangen til familiesammenføring efter EU-retten.

Efter min opfattelse ligger opfyldelsen af vejledningspligten sådan som det er beskrevet i Udlændingesservices redegørelse i afsnit II, indtil punkt 2.1 (bilag A) som udgangspunkt inden for rammerne af vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Jeg har dog fremsat kommentarer til opfyldelsen på enkelte punkter.

I den forbindelse har jeg i sagens natur ikke haft mulighed for at tage stilling til den konkrete vejledning der i det daglige ydes over for de mange borgere der henvender sig til myndighederne. Dog skal jeg for det første henvise til at Udlændingesservice selv har erkendt at der i 2 tilfælde er givet forkerte oplysninger i forbindelse med opkald foretaget af journalister fra Berlingske Tidende. For det andet kan jeg konstatere at ministeriet i sagen med ministeriets j.nr. (...) vedrørende et dansk-thailandsk ægtepar heller ikke har levet op til vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1. Og for det tredje har jeg i en endelig redegørelse af dags dato i sagen med ministeriets j.nr. (...) vedrørende et dansk-costaricansk par konstateret at integrationsministeren og ministeriet heller ikke i den sag har levet op til vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Jeg er enig med Udlændingesservice og ministeriet i at det er særdeles beklageligt at Udlændingesservice i forbindelse med de 2 opkald fra journalister fra Berlingske Tidende ikke har opfyldt vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1.”

Sagens forløb

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 Udlændingeservices retsopfattelse. Hele redegørelsen – dog stadig i foreløbig form – blev afleveret ved embedet den 22. august 2008.

Sagen blev drøftet på et møde mellem Udlændingeservice og ombudsmanden den 27. august 2008. Udlændingeservice afleverede herefter den endelige redegørelse den 1. september 2008. Udlændingeservice sendte den 2. september 2008 et supplement til redegørelsen. Med redegørelsen fulgte en række bilag (bilag 1-21).

Jeg modtog efterfølgende ved brev af 5. september 2008 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 modtog jeg ved brev af 24. september 2008 et nyt bilag 20A. Redegørelsen med supplement af 2. september 2008 findes på min hjemmeside som bilag A. De af Udlændingeservices bilag som jeg særligt henviser til i det følgende, findes som bilag A1-A10.

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 3 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 tidsubegrænset 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 Udlændingeservices 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 findes som bilag B. Som bilag B1 findes desuden et af de bilag som var vedlagt ministeriets brev.

Den 27. oktober 2008 afgav jeg en foreløbig redegørelse om sagen. Jeg bad i den forbindelse om ministeriets og Udlændingeservices bemærkninger til det som jeg havde anført i den foreløbige redegørelse. Jeg bad om at Udlændingeservices bemærkninger blev sendt gennem ministeriet så jeg modtog bemærkningerne samlet.

Ved brev af 10. november 2008 sendte ministeriet myndighedernes bemærkninger til mig. Jeg modtog samtidig 3 nye bilag i form af Udlændingeservices familiesammenføringsmeddelelse 4/08 af 6. oktober 2008, ministeriets standardkoncept til besvarelse af henvendelser vedrørende familiesammenføring efter EU-retten og endelig et berigtiget bilag 12 til Udlændingeservices redegørelse af 1. september 2008. Ministeriets brev findes som bilag C. Det nye bilag 12 til redegørelsen findes som bilag C1. I forlængelse af

ministeriets brev af 10. november 2008 modtog jeg den 20. november 2008 supplerende bemærkninger til sagen. Dette brev findes som bilag D.

Ombudsmandens endelige udtalelse

”1. Undersøgelsens omfang

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

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

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

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

Derpå gennemgår og undersøger jeg udlændingemyndighedernes information til offentligheden om praksis (afsnit 5). I dette afsnit gennemgår jeg først de oplysninger som i perioden 2002-2008 har været på udlændingemyndighedernes hjemmeside (afsnit 5.1). Efterfølgende fremkommer jeg med mine bemærkninger til den information som er givet (afsnit 5.2). Mine bemærkninger er delt i 2 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 behandler jeg også spørgsmålet om udlændingemyndighedernes orientering af borgerne om muligheden for genoptagelse af tidligere afgjorte sager efter praksisændringer.

Endelig undersøger jeg den vejledning som Udlændingesservice 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 kommer jeg med mine bemærkninger til vejledningspligten (afsnit 6.2). Mine bemærkninger er delt i 3 afsnit: En gennemgang af gældende ret på området (afsnit 6.2.1), en vurdering af Udlændingesservices opfyldelse af vejledningspligten (afsnit 6.2.2) og endelig en vurdering af vejledning givet under 4 telefonsamtaler med journalister fra Berlingske Tidende (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, har jeg behandlet i en separat ombudsmandsundersøgelse (j.nr. 2008-2828-609). Sagen behandles således ikke 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 Udlændingesservices redegørelse (bilag A), dels på de retningslinjer og notater mv. som retsopfattelsen løbende er udmøntet i, og som var vedlagt som bilag til redegørelsen. De bilag som jeg i det følgende særligt henviser til, findes som bilag A1-A6. Jeg har også inddraget Integrationsministeriets bemærkninger i brev af 2. oktober 2008 (bilag B) samt et bilag til brevet (bilag B1). Endelig har jeg inddraget ministeriets og

Udlændingesservices bemærkninger til min foreløbige redegørelse, jf. ministeriets brev af 10. november 2008 (bilag C), og de supplerende bemærkninger jeg modtog ved brev af 20. november 2008 (bilag D).

Jeg har noteret mig at ministeriet grundlæggende støtter Udlændingesservices fortolkning af EU-retten på området. Ministeriet har dog tilføjet bemærkninger på enkelte punkter vedrørende EF-domstolens praksis. 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 Udlændingesservices redegørelse af 1. september 2008 (bilag A).

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.

Udlændingesservice 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 10 af disse meddelelser til medarbejderne, senest familiesammenføringsmeddelelse nr. 4/08 af 6. oktober 2008.

Udlændingesservices 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 A1). 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 A1).

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 A2). 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 grænseoverskridende 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 A2). Dommens principper fandt på dette tidspunkt kun anvendelse for ægtefæller og samlever.

Af redegørelsen fremgår videre at Udlændingesservice i juni 2003 – ved opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003 (bilag A3) – udvidede anvendelsesområdet for den praksis der udledes af Singh-dommen, sådan at også familiemedlemmer til pensionister, studerende og personer der råder over tilstrækkelige midler, fremover fik en afledt ret til familiesammenføring.

I min foreløbige redegørelse konstaterede jeg herudover at gruppen af berettigede familiemedlemmer ifølge opholdsmeddelelsen nu blev udvidet til at omfatte fællesbørn og særbørn (uanset børnenes alder). Ændringen blev gennemført med virkning for både praksis i henhold til Singh-dommen og Carpenter-dommen.

Af ministeriets brev af 10. november 2008 fremgår at Udlændingesservice ikke er enig i min udlægning af praksis på dette punkt. Af brevet fremgår i den forbindelse følgende:

'Udlændingesservice har i sin meddelelse af 18. juni 2003 fastsat, at parternes fælles- og særbørn kan gives ophold og i meddelelsen henvist til den dagældende EF/EØS-opholdsbekendtgørelses § 2, stk. 1 (rettelig § 1, stk. 2). Udlændingesservice har hermed villet udtrykke, at det er EU-rettens børnedefinition (børn under 21 år), som gælder. Meddelelsen var ikke udtryk for den praksis, at alle børn – uanset alder – kunne gives ophold, som anført af ombudsmanden.

Den nævnte § 1, stk. 2, i den dagældende EF/EØS-opholdsbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 761 af 22. august 1994 med senere ændringer) har følgende ordlyd:

§ 1

...

Stk. 2. Bestemmelserne finder endvidere anvendelse på følgende medlemmer af en sådan persons familie uanset disses nationalitet:

1. Ægtefælle og deres efterkommere, der er under 21 år, eller som forsørges af den pågældende.

...

Som det fremgår, omfatter bestemmelsen som opholdsmeddelelsen henviser til, ikke kun børn under 21 år, men også børn der er fyldt 21 år, hvis de forsørges af EU-borgeren.

Derfor spurgte jeg ministeriet om oplysningen om praksis i brevet af 10. november 2008 kunne opretholdes i lyset af bekendtgørelsens ordlyd.

Udlændingesservice har over for ministeriet medgivet at opholdsmeddelelsen burde have været formuleret mere præcist, men fastholder at praksis var som beskrevet i brev af 10. november 2008. Jeg henviser til brev af 20. november 2008 (bilag D). Jeg kan herefter konstatere at opholdsmeddelelsen

på det nævnte punkt ikke var i overensstemmelse med indholdet af bestemmelsen i den dagældende EF/EØS-bekendtgørelse som opholdsmeddelelsen henviser til. Jeg har i det følgende dog lagt til grund at praksis således var at gruppen af berettigede familiemedlemmer – for både Singh- og Carpenterpraksis – omfattede børn under 21 år.

Af opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003 fremgår videre – 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 tredjelandstatsborger 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 A6) og nr. 3/08 af 5. september 2008 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 A4). 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 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 Udlændingesservice ved samme lejlighed også skærpede betingelserne for familiesammenføring på grundlag af Singh-dommen. Blandt andet fremgik det af 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 A4). Endvidere blev det for praksis i henhold til både Singh- og Carpenter-dommene nu direkte præciseret at kun børn under 21 år havde adgang til familiesammenføring. Som nævnt ovenfor havde dette tilsyneladende været myndighedernes praksis fra ikrafttrædelsen af opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003 (bilag A3).

Med udstedelsen af familiesammenføringsmeddelelse 1/06 af 4. oktober 2006 (bilag A5) ændrede Udlændingesservice 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 Udlændingesservice den 27. september 2006 havde redegjort for ministeriets (ændrede) retsopfattelse til brug for en besvarelse af en henvendelse fra EU-kommissionen (vedhæftet bilag A5). 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 Udlændingesservice – 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 (...).

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.'

Eind-dommen 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 A6). 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 A6, 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 unionsborgeres 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 som fra Danmark sælger grænseoverskridende tjenesteydelser – og som i øvrigt opfylder principperne i Carpenter-dommen – 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 bilag B1) 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'.

Den 6. oktober 2008 justerede Udlændingesservice sine retningslinjer ved udstedelsen af familiesammenføringsmeddelelse 4/08. En kopi af meddelelsen var vedlagt ministeriets brev af 10. november 2008.

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.

Udlændingesservice 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 de bilag som var vedlagt Udlændingsservice's redegørelse af 1. september 2008, samt til de seneste retningslinjer af 6. oktober 2008 som jeg modtog sammen med ministeriets brev af 10. november 2008. De af retningslinjerne som jeg særligt henviser til i min redegørelse, findes – som tidligere nævnt – som bilag A1-A6.

Jeg har i tilknytning til min gennemgang af retningslinjerne noteret mig at Udlændingsservice i et bilag til redegørelsen (bilag A10) har oplyst 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:

Et eksempel på svingende og i perioder restriktiv praksis er myndighedernes praksis vedrørende familiemedlemmer til pensionister, studerende og restgruppen af selvforsørgende personer.

Singh-dommens principper fandt først med opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003 (bilag A3) anvendelse for familiemedlemmer til den nævnte persongruppe.

I 2005 ændrede myndighederne praksis sådan at der ikke længere kunne gives opholdstilladelse til familiemedlemmer til pensionister, studerende og restgruppen af selvforsørgende personer (opholdsmeddelelse 4/05 af 11. januar 2005, bilag A4). Som begrundelse for beslutningen henviste myndighederne bl.a. til at EF-domstolen ikke specifikt har taget stilling til om adgangen til at medbringe familiemedlemmer i forbindelse med udnyttelsen af den fri bevægelighed gælder for den nævnte persongruppe, jf. opholdsmeddelelse 4/05 af 11. januar 2005 (bilag A4) som henviser til ministeriets notat af 21. december 2004 (vedhæftet bilag A4). 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.

...

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.'

Allerede i 2006 blev praksis ændret igen. Denne gang medførte ændringen at familiemedlemmer til pensionister på ny kunne få familiesammenføring efter principperne i Singh-dommen, jf. familiesammenføringsmeddelelse 1/06 af 4. oktober 2006 (bilag A5). Derimod opretholdt myndighederne deres hidtidige praksis i forhold til familiemedlemmer til studerende og restgruppen af selvforsørgende personer. Som begrundelse henviste ministeriet igen til at EF-domstolen ikke har taget stilling til om principperne i Singh-dommen kan udstrækkes til at omfatte studerende og restgruppen af selvforsørgende personer, jf. ministeriets notat (udateret) modtaget i Udlændingsservice den 27. september 2006 (vedhæftet bilag A5).

Først med den praksisændring der fandt sted i forbindelse med afklaringen af konsekvenserne af Me-tock-dommen, fik familiemedlemmer til studerende og selvforsørgende igen ret til familiesammenføring på grundlag af EU-retten, jf. ministeriets meddelelse af 2. oktober 2008 til Udlændingesservice (bilag B1).

Som *et andet 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 samlever. Først herefter blev parternes børn under 21 år også omfattet, jf. opholdsmeddelelse 9/03 (bilag A3). 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 2008 blev praksis på ny ændret sådan at alle børn – uanset alder – nu fik ret til familiesammenføring på grundlag af EU-retten, jf. familiesammenføringsmeddelelse 1/08 af 27. maj 2008 (bilag A6).

Med denne ændring blev kredsene 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 (bilag A), 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'. Ministeriets notat af 10. april 2008 er vedhæftet bilag A6.

Som *et tredje 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 A2). Denne ændring skete ifølge oplysningerne i Udlændingesservices redegørelse fordi medlemmer af Folketinget havde spurgt til praksis på området, jf. redegørelsens afsnit I, punkt 3.2 (bilag A).

Et fjerde eksempel som særligt viser tendensen til at udlændingemyndighederne har en restriktiv forståelse af EF-domstolens praksis, er dele af praksis efter Carpenter-dommen:

Den berettigede personkreds omfattede oprindeligt kun ægtefæller og samlever, jf. opholdsmeddelelse 2/03 af 10. februar 2003 (bilag A2). 4 måneder senere fik børn under 21 år også adgang til familiesammenføring, jf. opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003 (bilag A3). 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 Udlændingesservice som jeg har modtaget i kopi, og desuden til de oplysninger som blev offentliggjort på myndighedernes hjemmeside den 5. oktober 2008.

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 for det første 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 for det andet 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. Af brevet fremgår videre at en endelig stillingtagen fra kommissionen afventer formuleringen af EU-opholdsbekendtgørelsen og meddelelsen til Udlændingesservice.

For det tredje har jeg lagt vægt på oplysningerne i ministeriets brev af 10. november 2008 om udlændingemyndighedernes generelt styrkede indsats på området. Jeg henviser til at såvel ministeriet som Udlændingesservice har oprettet særlige EU-enheder som skal sikre en tæt faglig overvågning af området for familiesammenføring efter EU-reglerne om fri bevægelighed, herunder den løbende udvikling i retspraksis fra EF-domstolen. Det fremgår i den forbindelse at relevante sager ved domstolen vil blive fulgt tæt igennem hele sagsforløbet. Med dette tiltag agter udlændingemyndighederne at sikre en effektiv, korrekt og sammenhængende gennemførelse af EF-domspraksis i dansk ret. Jeg har også noteret mig at udlændingemyndighederne gennem instruktion og oplæring sikrer at medarbejderne har kendskab til EU-rettens betydning på området for familiesammenføring.

Som nævnt omfatter min undersøgelse 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 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 vandrende 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 Udlændingesservices 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 A6).

Udlændingesservice 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 (bilag A).

I supplement af 2. september 2008 til redegørelsen har Udlændingesservice 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. Udlændingesservice ændrede som konsekvens heraf i redegørelsens punkt 2, afsnit 4.2.1.

Den 5. september 2008 blev teksten tilsvarende ændret i familiesammenføringsmeddelelse 3/08.

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 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 de kan 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.

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.

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 6 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 (bilag B1) 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 pågældende 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.'

I min foreløbige redegørelse skrev jeg at jeg gik 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 bemærkede jeg at jeg gik 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 tilknytning hertil skrev jeg videre at jeg gik 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 bad om at ministeriet underretter 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 bad om at modtage en samlet underretning herom pr. 1. juli 2009.

I brevet af 10. november 2008 har ministeriet over for mig tilkendegivet at ville følge – blandt andet gennem EU-enheden – udviklingen i praksis vedrørende arbejdstagerbegrebet og kravet om etablering af et reelt og faktisk ophold som anført ovenfor. Ministeriet oplyser i tilknytning hertil at jeg vil modtage en samlet underretning om opfølgningen inden den 1. juli 2009. Videre bemærker ministeriet at relevante afgørelser løbende vil blive offentliggjort på hjemmesiden. Vejledningen på hjemmesiden og retningslinjerne til medarbejderne vil på grundlag af denne praksis desuden løbende blive ajourført.

Jeg imødeser ministeriets underretning pr. 1. juli 2009, men foretager mig på nuværende tidspunkt herudover ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

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 Udlændingesservices 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 Metock-dommen 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 Udlændingesservices 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 Udlændingesservices 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 anmodede ministeriet Udlændingesservice om yderligere bemærkninger. Se i den forbindelse ministeriets brev af 2. oktober 2008 til mig hvor Udlændingesservices supplerende bemærkninger er gengivet (bilag B).

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.

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 A1) 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 A1). 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 instruks 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 A2), 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 A4).

Jeg er opmærksom på at Udlændingesservice over for ministeriet i brevet af 2. oktober 2008 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 A2 og A3) 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 (bilag A4) 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.

På baggrund heraf konkluderede jeg i min foreløbige redegørelse at denne afklaring af Akrich-dommens rækkevidde ikke kan have været uden betydning for udlændingemyndighedernes administration af området. Jeg henviste i øvrigt 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.

Ministeriet bemærker i sit brev af 10. november 2008 (bilag C) blandt andet at Udlændingesservice fra Akrich-dommens afsigelse har lagt til grund i sagsbehandlingen at formålet med et ophold i et andet EU-land i sig selv er uden betydning. Denne konstatering bygger på følgende oplysninger som ministeriet har modtaget fra Udlændingesservice:

'Udlændingesservice kan oplyse, at vi i perioden frem til den førstkomende ændring af familiesammenføringsmeddelelsen efter Akrich-dommen administrerede efter principperne i dommen. Det bemærkes i øvrigt, at vi ikke erindrer nogensinde at have givet afslag ud fra en omgængelsesbetragtning af den karakter, der blev udelukket endegyldigt med Akrich-dommen.'

Jeg forstår dette sådan at det efter udlændingemyndighedernes opfattelse ikke havde nogen betydning at Akrich-dommens rækkevidde på det nævnte punkt først kom til at fremgå af opholdsmeddelelsen 16 måneder efter dommen blev afsagt, da styrelsen allerede administrerede efter det pågældende princip.

Jeg må imidlertid fastholde min foreløbige konklusion, hvorefter præciseringen af opholdsmeddelelse 4/05 (bilag A4) på det omhandlede område ikke kan have været uden betydning for udlændingemyndighedernes administration af området. Dette gælder selv om der aldrig nogen sinde skulle være givet afslag ud fra en omgængelsesbetragtning som den Akrich-dommen gjorde op med, jf. Udlændingesservices bemærkninger i Integrationsministeriets brev af 10. november 2008.

I den forbindelse har jeg lagt vægt på at det af de foregående opholdsmeddelelser klart fremgik at man ikke kunne påberåbe sig EU-retten med det formål at undgå de nationale familiesammenføringsregler. Med Akrich-dommen stod det klart at motivet for at benytte EU-retten ikke længere kunne tillægges nogen betydning.

Administrationen af EU-området består ikke alene i at træffe afgørelser i konkrete ansøgningssager om familiesammenføring, men også i at give borgerne en korrekt vejledning om deres retsstilling. Bliver der

ikke vejledt korrekt om Akrich-dommens betydning, kan der være borgere der undlader at benytte deres EU-rettigheeder til at få familiesammenføring i Danmark.

I nærværende sag er jeg netop blevet bekendt med at der har været visse problemer med den konkrete vejledning i relation til blandt andet Akrich-dommen. Jeg henviser på ny til at det 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.

Jeg kan endvidere henvise til et andet konkret eksempel der viser at Akrich-dommens konstatering vedrørende omgåelsesbegrebet tilsyneladende ikke i alle tilfælde er slået igennem i Udlændingesservices administration. Det drejer sig om et e-mail-svar som Udlændingesservice i august 2005 sendte til en borger der havde henvendt sig med et spørgsmål om EU-reglerne for familiesammenføring. I sit svar til borgeren skrev Udlændingesservice blandt andet følgende (e-mail af 26. august 2005, vedlagt som bilag til Udlændingesservices redegørelse, findes på min hjemmeside som bilag A8):

'Der stilles ikke nogen krav til varigheden af opholdet i et andet EU-land, men anvendelsen af EU-reglerne skal have været reel. Der må således ikke være tale om forsøg på omgåelse af reglerne i udlændingeloven, ligesom ægteskabet skal være reelt – dvs. der må ikke være tale om proforma- eller tvangsægteskab.'

Svaret til borgeren efterlader det indtryk at 'forsøg på omgåelse af reglerne i udlændingeloven' fortsat anses for en selvstændig omgåelsesgrund som gælder ved siden af og på lige fod med omgåelse der er begrundet i indgåelse af proforma- eller tvangsægteskab.

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 (bilag A4) – 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 A4).

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 A9). Samme dag blev hjemmesidens vejledning om ægtefællesammenføring 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 A6).

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 faktanotat 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 fra 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 A9 om medarbejdernes fortolkning og anvendelse af Eind-dommens principper.

Da det materiale jeg har modtaget, 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 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. I min foreløbige redegørelse bemærkede jeg at jeg er enig med ministeriet i at dette er beklageligt. Videre konstaterede jeg at navnlig forløbet fra afsigelsen af Akrich-dommen – der modsat Singh-dommen er af nyere dato – og frem til at opholdsmeddelelsen blev ændret, efter min opfattelse er særlig beklageligt. Jeg henviste her til at der var forløbet næsten 16 måneder, og at afklaringen også trak ud fordi man samtidig overvejede at stramme praksis på helt andre områder.

Ministeriet har i bemærkningerne af 10. november 2008 til min foreløbige redegørelse skrevet at forløbet fra afsigelsen af Akrich-dommen og frem til ændringen af opholdsmeddelelsen efter ministeriets opfattelse ikke kan betragtes som særlig beklageligt. Ministeriet begrunder dette med at Udlændingesservice allerede fra dommens afsigelse administrerede efter dommens præmis om at formålet med opholdet i et andet EU-land i sig selv er uden betydning. Jeg henviser til mine bemærkninger længere oppe i dette afsnit.

Ministeriet bemærker endvidere at Akrich-dommen blev afsagt for mere end 5 år siden. Ministeriet vil fremover følge den model der er anvendt efter afsigelsen af Metock-dommen, hvor der inden for en kort tidsperiode sker en samlet udmelding og offentliggørelse af eventuelle praksisændringer og ændring af relevante vejledninger mv.

De nævnte bemærkninger giver mig ikke grundlag for at ændre min foreløbige opfattelse af de tidsmæssige forløb vedrørende implementering af EF-domstolens praksis fra Singh-dommen i 1992 og frem til Eind-dommen i 2007.

Det er derfor min endelige opfattelse at det er beklageligt 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. Endvidere er det min endelige opfattelse at navnlig forløbet fra afsigelsen af Akrich-dommen – der modsat Singh-dommen er af nyere dato – og frem til at opholdsmeddelelsen blev ændret, er 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.

Jeg har herved lagt vægt på oplysningen om at ministeriets nyoprettede EU-enhed blandt andet skal sikre at fortolkningen og implementeringen af eventuelle praksisændringer på baggrund af en dom fra EF-domstolen fremover sker inden for den kortest mulige tid. Jeg har desuden lagt vægt på at EU-enheden i Udlændingesservice efter det oplyste samarbejder tæt med EU-enheden i ministeriet.

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 3 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 mundede 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 forelå dog ikke nogen endelig stillingtagen fra kommissionens side.

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.' (bilag B1). 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 2 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 Udlændingesservice 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 Udlændingesservice 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 Udlændingesservices redegørelse, afsnit II, punkt 4.2.1 (bilag A), fremgår at Udlændingesservice i perioden siden 2002 har orienteret offentligheden om muligheden for familiesammenføring efter EU-reglerne på myndighedens officielle hjemmeside www.udlst.dk og efterfølgende på den (med Integrationsministeriet) fælles udlændinge- og integrationsportal 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 var vedlagt Udlændingesservices redegørelse (bilag A7).

Med ministeriets brev af 10. november 2008 modtog jeg en korrigeret udgave af oversigten (bilag C1). Grunden hertil var at Udlændingesservice har konstateret at de oplysninger om informationen på hjemmesiden som fremgik af bilag A7, på flere punkter ikke var korrekte. Se nærmere herom 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. I min foreløbige redegørelse gik jeg ud fra at der ikke var nogen oplysninger på hjemmesiden i 2002-2003 trods Udlændingesservices bemærkning i redegørelsen. Udlændingesservice har i brev af 10. november 2008 bekræftet at dette var tilfældet. Frem til medio 2007 er der tale om nogle relativt summariske informationer om myndighedernes praksis på området.

I den mellemliggende periode ændres informationen 3 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 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 praksis som i 2003 blev fastlagt i medfør af principperne i Carpenter-dommen, jf. bl.a. afsnit 2.1 ovenfor).

Hjemmesiden indeholdt 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.

Af min foreløbige redegørelse, som byggede på Udlændingesservices oplysninger i bilag A7, fremgik det at ændringen også bestod i at der for første gang nu blev informeret 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 tjenesteydelser) omfattes også parternes børn under 21 år. Ligeledes fremgik det nu for første gang at også registrerede partnere og faste samlever – i begge de ovennævnte situationer – kunne påberåbe sig retten til familiesammenføring.

Ifølge bilag A7 blev der desuden nu sat et link ind 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 A6).

Jeg bemærkede i min foreløbige redegørelse i tilknytning hertil at de opdateringer der efter oversigten fra Udlændingesservice skulle være foretaget den 17. januar 2008 på 2 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 var orienteret – fandt sted den 23. maj 2008. Som dokumentation for min oplysning vedlagde jeg en kopi af 2 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. fremgik kun af det nyeste print som oplyses senest at være opdateret den 23. maj 2008.

Af ministeriets brev af 10. november 2008 fremgår som nævnt at Udlændingesservice efter på ny at have gennemgået den tidligere sendte oversigt over den information der er lagt ud, nu har konstateret at oplysningerne heri på en række punkter ikke var korrekte. De fleste af de informationer der angivelig skulle være lagt på hjemmesiden ved opdateringen den 17. januar 2008, viser sig nu rettelig at være blevet lagt på i forbindelse med opdateringen den 23. maj 2008. Dette gælder blandt andet oplysningen om at børn også er omfattet af praksis.

I min foreløbige redegørelse oplyste jeg endvidere at jeg er 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 henviste til at praksisnotatet ikke er omtalt i nogen af de ovennævnte, vedlagte print af hjemmesiden. Jeg vedlagde desuden kopi af et print af hjemmesiden fra den 11. juli 2008 hvor linket til praksisnotatet fremgik. Det var her anført at den seneste opdatering havde fundet sted den 9. juli 2008.

Af brevet af 10. november 2008 fremgår at Udlændingesservice efter den fornyede gennemgang af informationerne på hjemmesiden nu har konstateret at linket til Integrationsministeriets praksisnotat blev indsat i forbindelse med en opdatering der fandt sted den 20. juni 2008. I tilknytning hertil har Udlændingesservice endvidere nu oplyst at det pågældende praksisnotat blev lagt på hjemmesiden den 23. april 2008 under punktet 'afgørelser'. Endelig har Udlændingesservice tilføjet at der i Integrationsministeriets pressemeddelelse af 15. januar 2008 om Eind-dommen var indsat et link til et faktaark 'faktaark – EF-domstolens dom af 11. december 2007 i Eind-sagen'. Af dette faktaark fremgår at adgangen til familiesammenføring efter EU-rettens regler om fri bevægelighed omfatter ægtefæller, registrerede partnere, børn der ikke er fyldt 21 år, og forældre og børn der forsørges af EU-statsborgeren.

Jeg har som nævnt modtaget et revideret bilag til Udlændingesservices redegørelse hvor de korrekte oplysninger fremgår (bilag C1).

De oplysninger jeg selv har indhentet via hjemmesiden, findes som bilag E.

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 afsnit II, punkt 4.2.1, i Udlændingesservices redegørelse (bilag A) 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 fra Udlændingesservice, 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 modtog senere et nyt 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, var nu fjernet. Jeg henviser desuden til det supplement til redegørelsen jeg modtog den 2. september 2008. Heraf fremgår at ændringen skete efter instruktion fra Integrationsministeriet. Hjemmesidens tekst var herefter 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 hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 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 mv., s. 30 ff.

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 lettilgængelig, 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 (bilag A).

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.

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 2 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 *tilpasdetaljeret* 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 mv., s. 50 f.

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 udlænding- 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.

Ministeriet har i brev af 10. november 2008 i den forbindelse oplyst følgende:

’Ministeriet er enig i, at myndighederne er forpligtet til at sikre, at offentliggjort information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret til, at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder, som er relevante for vedkommende.’

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 2 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 Udlændingesservice 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 mfl., 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 mfl., Forvaltningsret – almindelige emner (2004), s. 142 f, s. 145 og s. 211 (her med omtale af den ovennævnte landsretsdom).

Af Jon Andersen mfl., 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 denne 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. 289 ff*. 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. 289 ff, 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. 357 ff*, og 1997, s. 183 ff*.

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.

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 Udlændingesservices redegørelse fremgår det at styrelsen ’aktivt [anvender] brugerportalen i sin vejledning af borgere, der retter henvendelse både før, under og efter sagsbehandling af en ansøgning om familiesammenføring’, se redegørelsens afsnit II, punkt 4.2.1 (bilag A). 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 3 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 Carpenter-dommen, 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 A2). Der gik således mere end 4 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. Dette gælder så meget desto mere i lyset af de oplysninger jeg har modtaget med ministeriets brev af 10. november 2008. Det fremgår således af brevet at udbygningen af informationen med oplysninger af mere speciel karakter særligt skete i perioden fra den 31. august 2006 hvor den fælles udlændinge- og integrationsportal www.nyidanmark.dk blev oprettet. Det er min vurdering at de oplysninger der fandtes før den 21. juli 2007, 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 (se bilag A7):

’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

Som det fremgår af afsnit 5.1, omtales børns mulighed for at få familiesammenføring efter EU-retten først på hjemmesidens særlige side om ægtefællesammenføring efter EU-retten den 23. maj 2008. Jeg bemærker at hverken den omstændighed at ministeriets pressemeddelelse af 15. januar 2008 om Eindommen havde et faktaark vedhæftet der indeholdt oplysninger om at blandt andre børn kunne få familiesammenføring efter EU-retten, eller offentliggørelsen den 23. april 2008 i afgørelsesdatabasen af ministeriets praksisnotat af 10. april 2008 efter min opfattelse kan tillægges nogen informationsværdi i denne relation. Offentliggørelsen af oplysningerne i maj 2008 skal ses i lyset af at børn har haft ret til at få familiesammenføring på grundlag af EU-retten siden juni 2003 (ved udstedelsen af opholdsmeddelelse 9/03 af 18. juni 2003, bilag A3). 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, ikke mindst set i lyset af oplysningen i ministeriets brev af 10. november 2008 om at hjemmesiden allerede fra 31. august 2006 med oprettelsen af www.nyidanmark.dk er blevet udbygget med oplysninger af mere speciel karakter. Jeg bemærker i den forbindelse dog 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 på hjemmesiden om ægtefællesammenføring i forbindelse med at udlændingemyndighederne ændrede praksis den 27. maj 2008 ved familiesammenføringsmeddelelse 1/08 (bilag A6). Praksisændringen medførte imidlertid samtidig at kredsen af familiemedlemmer med adgang til familiesammenføring efter Singh-praksis blev udvidet til blandt andet også at omfatte 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 20. juni 2008 indsatte et link til ministeriets praksisnotat af 10. april 2008 (vedhæftet bilag A6), kan ikke 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.

Samlevere og registrerede partnere

Hjemmesiden blev først den 17. januar 2008 opdateret med information om at registrerede partnere og faste samlevere også kunne få familiesammenføring efter EU-retten. Faste samlevere 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 A4).

Efter min opfattelse burde udlændingemyndighederne på et langt tidligere tidspunkt have præciseret disse oplysninger på hjemmesiden. Det burde allersenest 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 (stort set) 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'.

Information om praksisændringer og muligheden for genoptagelse af tidligere sager (særligt om lemper 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 informationen 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 20. juni 2008 et link til ministeriets praksisnotat af 10. april 2008 om Eind-dommen ind nederst på siden (vedhæftet bilag A6). 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.

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 ombudsmands-embedet 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 i Eind-sagen.

...

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.'

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 og parternes forældre og bedsteforældre nu også få familiesammenføring efter den danske statsborgers ophold i et andet EU-land.

Den ændrede praksis blev indarbejdet på den særlige side om ægtefællesammenføring 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 borgerne 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.

På grundlag af min gennemgang af de oplysninger jeg havde modtaget, og de oplysninger jeg selv var i besiddelse af, konstaterede jeg i min foreløbige redegørelse samlet at informationerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside på en række punkter havde været utilstrækkelige og over for borgerne havde fremstået som vildledende. Videre konstaterede jeg at det er i strid med god forvaltningsskik og meget beklageligt.

Ministeriet har i brev af 10. november 2008 dertil bemærket følgende:

'Ministeriet er enig i, at myndighederne er forpligtet til at sikre, at offentliggjort information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret til, at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder, som er relevante for vedkommende.

Ministeriet er desuden enig i, at informationerne på brugerportalen www.nyidanmark.dk og på Udlændingesservices tidligere hjemmeside www.udlst.dk på en række punkter har været utilstrækkelige, og at det må anses for meget beklageligt.

Der har således været tale om information, der kan betragtes som ikke fuldstændigt retvisende og komplet. Der henvises herved til Folketingets Ombudsmands bemærkninger om forståelsen af, hvad der er korrekt information i den foreløbige redegørelse side 33 øverst. Ministeriet finder imidlertid ikke, at informationerne på de nævnte hjemmesider har fremstået som vildledende over for borgerne. Der er således ikke på nogen måde tale om, at udlændingemyndighederne har søgt at bibringe borgerne en forkert opfattelse af retstilstanden ved at give dem urigtige oplysninger.

Ministeriet finder således ikke i Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse grundlag for at drage en konklusion om, at informationerne på hjemmesiden har fremstået som vildledende.

Udlændingemyndighederne har tværtimod på området for familiesammenføring ikke mindst igennem de seneste år iværksat en lang række tiltag med fokus på borgerservice og vejledning. Alle, der søger om familiesammenføring, modtager således f.eks. en ansøgningspakke fra Udlændingesservice, hvor det klart fremgår, at der er mulighed for at søge familiesammenføring efter EU-retten.'

Ved at skrive at informationerne på hjemmesiden 'over for borgerne har fremstået som vildledende', har jeg alene villet udtrykke at dette har været den objektive virkning af at informationerne på en række punkter har været utilstrækkelige, blandt andet fordi der har manglet væsentlige oplysninger.

Min gennemgang af sagen har ikke givet mig grundlag for at fastslå at myndighederne skulle have haft til hensigt at vildlede borgerne ved bevidst at give forkerte (utilstrækkelige) oplysninger.

Da jeg af ministeriets bemærkninger kan se at ministeriet har opfattet min udtryksmåde som om en sådan hensigt har kunnet fastslås, har jeg besluttet at præcisere formuleringen.

Herefter er det min samlede, endelige opfattelse at informationerne på udlændingemyndighedernes hjemmeside på en række punkter har været utilstrækkelige og derfor har været misvisende. Det er i strid med god forvaltningsskik 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. I min foreløbige redegørelse bemærkede jeg i den forbindelse at der ikke længere var anført en udtrykkelig opregning af hvilke familiemedlemmer der har mulighed for at få familiesammenføring på dette grundlag.

Jeg skrev også at jeg gik ud fra at udlændingemyndighederne snarest ville revidere vejledningen så det blev klart hvilken kreds af familiemedlemmer der eventuelt kunne blive familiesammenført efter EU-retten.

I brevet af 10. november 2008 har ministeriet bemærket at de nævnte informationer fremgår af vejledningen på hjemmesiden under afsnittet om forsørgelse. Ministeriet har dog taget min bemærkning til efterretning og har ændret vejledningen, sådan at det nu fremgår i et selvstændigt afsnit hvilke familiemedlemmer der har mulighed for at opnå familiesammenføring efter EU-retten.

Jeg har herudover noteret mig oplysningerne om at ministeriets EU-enhed fremover vil sikre at den generelle information og vejledning om EU-reglerne om familiesammenføring hele tiden vil være korrekt, fyldestgørende og tilgængelig. Desuden har ministeriet oplyst at hjemmesidens nuværende informationsniveau vil blive fastholdt i fremtiden. Endelig har jeg noteret mig oplysningen om at EU-enheden vil sikre at der ved fremtidige domme fra EF-domstolen vil ske en samlet udmelding og offentliggørelse af eventuelle praksisændringer, og at dette vil ske inden for den kortest mulige tid.

Jeg foretager mig herefter 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 findes 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 redegørelsens 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 forvaltnings-skik, 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 omstændighederne 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. 80 ff*.

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. 80 ff, 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. 214 ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 379 ff, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret (2006), s. 277 ff, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret, sagsbehandling (2007), s. 155 ff.

6.2.2. Udlændingesservices opfyldelse af vejledningspligten

Det fremgår nærmere af Udlændingesservices redegørelse, afsnit II, punkt 2 (bilag A), 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 ansøgnings-skemaer, 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-rettenes regler om fri bevægelighed og giver mulighed for familiesammenføring til danske statsborgere 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.

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, 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, og samtidig give mulighed for nemt og hurtigt at kunne få et overblik over reglerne på en overskuelig og let forståelig måde. Det sætter en grænse for, hvor detaljeret beskrivelserne på brugerportalen bør være.'

Ministeriet oplyser i brevet af 2. oktober 2008 at ministeriet har gennemgået den opfyldelse af vejledningspligten som Udlændingesservice har beskrevet i sin redegørelse. Ministeriet finder i den forbindelse at vejledningen opfylder de krav til vejledning der kan stilles efter forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Jeg er enig med ministeriet i at opfyldelsen af vejledningspligten sådan som Udlændingesservice har beskrevet den i redegørelsens afsnit II, indtil punkt 2.1 (bilag A) som udgangspunkt ligger inden for rammerne af vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, jf. dog mine bemærkninger nedenfor.

Jeg har ved min undersøgelse af udlændingemyndighedernes vejledning i sagens natur ikke haft mulighed for at tage stilling til den konkrete vejledning der i det daglige ydes over for de mange borgere der

henvender sig. Dog skal jeg for det første henvise til at Udlændingesservice nedenfor i afsnit 6.2.3 selv har erkendt at der i 2 tilfælde er givet forkerte oplysninger i forbindelse med opkald foretaget af journalister fra Berlingske Tidende. For det andet kan jeg konstatere at ministeriet i sagen med ministeriets j.nr. (...) vedrørende et dansk-thailandsk ægtepar heller ikke har levet op til vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1. Og for det tredje har jeg i en endelig redegørelse af dags dato i sagen med ministeriets j.nr. (...) vedrørende et dansk-costaricansk par konstateret at integrationsministeren og ministeriet heller ikke i den sag har levet op til vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

De oplysninger i Udlændingesservices redegørelse som er citeret ovenfor, giver mig desuden anledning til at komme med følgende bemærkninger:

Ministeriet og Udlændingesservice mener ikke at vejledningspligten indebærer et krav om at give forhåndsbesked til en borger der henvender sig og beder om at få svar på om han eller hun er eller kan blive berettiget til at få familiesammenføring. Denne retsopfattelse kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til min udtalelse i sagen trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 258*, og desuden til min foreløbige redegørelse af dags dato i ministeriets sag (...) som er nævnt ovenfor.

Jeg er derfor enig med Udlændingesservice når det anføres at en bindende besked vedrørende en sag om opholdstilladelse kræver at der bliver indgivet og behandlet en konkret ansøgning. Det kan heller ikke give mig anledning til bemærkninger at Udlændingesservice oplyser at der ikke telefonisk træffes afgørelser om familiesammenføring efter EU-reglerne.

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 endelige 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.

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 skrev 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.’

Denne retsopfattelse har jeg opretholdt i min endelige udtalelse af dags dato.

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 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 Udlændingesservice 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.”

NOTER: (*) FOB 1990, s. 80, FOB 1995, s. 258, FOB 1997, s. 183, FOB 1999, s. 80, FOB 2003, s.357, FOB 2006, s. 350 og FOB 2007, s. 289