



Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K

FOLKETINGETS OMBUDSMAND	
INIT.	
DATE	03 OKT. 2008
J.NR. 2008-2200-609	

Dato: 2. oktober 2008
Kontor: Lovkontoret
J.nr.: 2008/4099-158
Sagsbeh.: JVD

Ved brev af 5. september 2008 anmodede Folketingets Ombudsmand Integrationsministeriet om ministeriets bemærkninger til Udlændingsservices redegørelse til Folketingets Ombudsmand om familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten.

I brevet af 5. september 2008 spurgte Folketingets Ombudsmand herudover til forståelsen af praksis for, hvor længe en dansk statsborger skal have arbejdet i et andet EU-land for at få ret til familiesammenføring. Folketingets Ombudsmand anmodede i den forbindelse Integrationsministeriet om at redegøre nærmere for indholdet af den praksis, der følges ved vurderingen af, om beskæftigelseskravet i det enkelte tilfælde kan anses for opfyldt. Folketingets Ombudsmand anmodede ministeriet om oplysninger om, hvad der efter praksis skal til for, at beskæftigelsen betragtes som "faktisk og reel og ikke af rent marginal karakter". Endvidere anmodede Folketingets Ombudsmand om en redegørelse for, hvilken betydning det tidsmæssige aspekt har for vurderingen. Endelig anmodede Folketingets Ombudsmand om en redegørelse for, hvilke krav eller begrænsninger EU-retten stiller til denne vurdering.

I brevet af 5. september 2008 anmodede Folketingets Ombudsmand endvidere Integrationsministeriet om at blive underrettet, når afklaringen af praksis efter EF-domstolens dom i den præjudicielle sag Metock m.fl. mod Irland (sag C-127/0) har fundet sted og en ny vejledning er udsendt. Folketingets Ombudsmand anmodede endvidere om underretning om årsagerne til den tid, der er forløbet, før dommens betydning for praksis vedrørende familiesammenføring efter EU-retten er afklaret.

I brevet af 5. september 2008 anmodede Folketingets Ombudsmand endvidere Integrationsministeriet om at redegøre for ministeriets opfattelse af vejledningspligten i en konkret sag om opholdstilladelse som led i familiesammenføring.

I brevet af 5. september 2008 anmodede Folketingets Ombudsmand endelig Integrationsministeriet om en underretning, når der er udarbejdet en bekendtgørelse og vejledning om reglerne for tidsbegrænset opholdstilladelse.

Ved brev af 17. september 2008 oplyste Folketingets Ombudsmand, at undersøgelsen blev indstillet vedrørende de spørgsmål, der vedrører vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7. Indstillingen af undersøgelsen skete efter, at Folketingets Ombudsmand var blevet bekendt med, at en advokat havde stævnet Udlændingsservice i en konkret sag bl.a. med påstand om, at Udlændingsservice skulle erkende at have forsømt sin vejledningspligt efter

forvaltningslovens § 7 til at vejlede og oplyse om retten til familiesammenføring efter EU-reglerne og med påstand om erstatning.

I brevet af 17. september 2008 oplyste Folketingets Ombudsmand, at han tillige ville inddrage oplysningerne i Udlændingenservices redegørelse om implementeringen i praksis af tidligere domme på området. Folketingets Ombudsmand anmodede i den forbindelse om, at ministeriet forholder sig til oplysningerne herom i Udlændingenservices redegørelse, herunder det tidsmæssige forløb, og nærmere oplyser, hvilke forhold der har begrundet udstrækningen af disse forløb.

I brevet af 17. september 2008 har Folketingets Ombudsmand yderligere spurgt til, om Integrationsministeriet i forbindelse med afklaringen af praksis efter Metock-dommen vil oplyse og tydeliggøre for den berørte persongruppe, at der er mulighed for eventuelt at søge tidligere sager genoptaget. Folketingets Ombudsmand har i den forbindelse anmodet om oplysning om, hvornår der ventes en præcisering af oplysningerne på hjemmesiden efter en tilsvarende problemstilling vedrørende EF-domstolens dom i Eind-sagen (sag C-291/05) samt at blive orienteret om ordlyden heraf.

Ved brev af 19. september 2008 oplyste Folketingets Ombudsmand, at undersøgelsen var blevet genoptaget vedrørende de spørgsmål, der fremgik af Folketingets Ombudsmands brev af 5. september 2008, da påstanden i stævningen var blevet ændret således, at retten ikke længere vil skulle tage stilling til, om udlændingemyndighederne har handlet i strid med vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7.

Integrationsministeriet kan herefter oplyse følgende:

Integrationsministeriets bemærkninger til Udlændingenservices redegørelse til Folketingets Ombudsmand om familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten

Udlændingenservice fremsendte den 1. september 2008 sin endelige redegørelse til Folketingets Ombudsmand vedrørende familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten.

Ved e-mail af 2. september 2008 fremsendte Udlændingenservice et supplement til redegørelsen til Folketingets Ombudsmand.

I det følgende redegøres for Integrationsministeriets bemærkninger til Udlændingenservices redegørelse. Bemærkningerne er disponeret som bemærkninger til de to hovedafsnit, som Udlændingenservices redegørelse er inddelt i.

Vedrørende redegørelsens hovedafsnit I (Retsopfattelsen)

Integrationsministeriet kan grundlæggende støtte den fortolkning af EU-retten på området, som Udlændingenservice angiver i redegørelsen. På enkelte punkter vedrørende EF-domstolens fortolkning af praksis finder Integrationsministeriet anledning til at knytte bemærkninger.

Det kan oplyses, at Integrationsministeriet sammen med Udenrigsministeriet, Justitsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet i forbindelse med fortolkningen af Metock-dommen har foretaget en indgående juridisk analyse af EU-reglerne om familiesammenføring. Analysen har været tidskrævende, det første resultat forelå i et notat af 19. august 2008 til regeringens koordinationsudvalg. Notatet er efterfølgende den 3. september 2008 blevet offentliggjort på www.nyidanmark.dk. Der er enighed mellem ministerierne om den retsopfattelse, herunder fortolkningen af Metock-dommen, som tilkendegives i det følgende.

Arbejdstagerbegrebet (Franca Ninni-Orasche-dommen m.fl.)

I forbindelse med drøftelserne om Metock-dommen er der rejst spørgsmål om arbejdstagerbegrebet, herunder navnlig i relation til varigheden af arbejdsforholdet.

På baggrund heraf har Integrationsministeriet på hjemmesiden www.nyidanmark.dk og over for Udlændingetjenesten præciseret, 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.

Der kan ikke ved vurderingen fastsættes en nedre grænse for, hvor længe arbejdsforholdet skal have varet.

På området for familiesammenføring findes der ikke domme fra EF-domstolen, der tager direkte stilling til varigheden af beskæftigelsens betydning for, om der er tale om en arbejdstager i EU-retlig forstand.

EF-domstolen har haft lejlighed til at tage stilling til betydningen på et andet område – uddannelsesstøtteområdet – i forbindelse med den såkaldte Franca Ninni-Orasche-dom (sag C-413/01). I dommen fastslog EF-domstolen, at en tidsbegrænset kontrakt på 10 ugers arbejde var tilstrækkelig til, at der var tale om en arbejdstager i EU-rettens forstand. Sagen vedrørte som nævnt uddannelsesstøtteområdet, og der blev på baggrund heraf udstedt en vejledning til kommunerne for, hvornår en person skal anses som arbejdstager. Vejledningen vedrører ansættelsesforhold, der på forhånd er aftalt til at have en kort varighed. I vejledningen er fastsat en tidsgrænse på 10 uger i sådanne sager. Det understreges dog, at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en konkret vurdering.

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.

Den pågældende dom og den pågældende vejledning vil kunne have betydning for arbejdstagerbegrebet i sager inden for familiesammenføringsområdet.

Der vil dog altid skulle være tale om en konkret vurdering.

Tilfælde, hvor den danske statsborger opholder sig i Danmark og leverer tjenesteydelser i andre EU-lande (Carpenter-dommen m.fl.)

Integrationsministeriet har endvidere fundet anledning til at revidere den bredere fortolkning af Carpenter-dommen fra EF-domstolen (sag C-60/00), som Udlændingesservice hidtil har lagt til grund.

Ministeriet finder således ikke, at dommen generelt betyder, at danske statsborgere, der leverer tjenesteydelser til borgere i andre EU-lande, har krav på familiesammenføring i Danmark med en tredjelandstatsborger.

Der er således efter Integrationsministeriets opfattelse tale om en meget konkret begrundet sag, som alene kan anvendes i lignende sager, det vil sige hvor de konkrete omstændigheder svarer til de faktiske omstændigheder i dommen.

Ved vurderingen af Carpenter-dommen må der derfor lægges betydelig vægt på følgende omstændigheder:

- om ægtefællen (tredjelandstatsborgeren) er indrejst lovligt
- om der dels er tale om levering af tjenesteydelser fra hjemlandet, og dels tale om forretningsrejser til de øvrige EU-lande, hvortil der leveres tjenesteydelser
- om leveringen af tjenesteydelserne udgør en stor del af den pågældendes erhvervs-mæssige aktiviteter, dels i oprindelsesmedlemsstaten, dels i andre medlemsstater
- om formålet med et ægteskabs/registreret partnerskabs indgåelse eller et samlivs etablering ikke alene er at opnå et selvstændigt opholdsgrundlag for ansøgeren (proforma)
- om der er etableret et reelt familieliv i Danmark

Der vil i fornødent omfang kunne kræves dokumentation for, at ovennævnte omstændigheder foreligger.

Sekundær bevægelighed (Akrich-dommen)

Integrationsministeriet skal til Udlændingesservices henvisning til Akrich-dommen (redegørelsens s. 7) bemærke, at Akrich-dommen udover at fastslå, at anvendelse af EU-retten med ægtefællesammenføring som formål, ikke kan betragtes som omgåelse af national ret, ligeledes fastslog, at en tredjelandstatsborger, der er gift med en unionsborger, skal opholde sig lovligt i en medlemsstat på det tidspunkt, hvor den pågældende rejser til en anden medlemsstat, hvortil unionsborgeren flytter eller er flyttet (dommens præmis 50-51).

I overensstemmelse med dette, fremgår det af Udlændingesservices opholdsmeddelelse nr. 1/08 af 27. maj 2008 (og den ændrede opholdsmeddelelse nr. 3/08 af 5. september 2008), at det udenlandske familiemedlem lovligt skal have boet i det EU-land, hvor den danske stats-

borger har udnyttet retten til ophold som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens § 3, eller som pensioneret arbejdstager eller pensioneret selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens § 7.

Efter Metock-dommen

Udlændingenes service redegørelse bygger på den retsopfattelse, der var gældende, indtil EF-domstolen afsagde dom i den såkaldte Metock-sag (dom af 25. juli 2008 i sag C-127/08), jf. redegørelsens s. 8.

EF-domstolen ændrede i Metock-dommen sin opfattelse i forhold til spørgsmålet om familiemedlemmets forudgående lovlige ophold i et EU-land, forinden der kan ske familiesammenføring efter EU-reglerne om fri bevægelighed (dommens præmis 58). Der kan således ikke længere stilles krav om forudgående lovligt ophold i et andet EU/EØS-land eller Schweiz over for en tredjelandsstatsborger, som ønsker at opnå familiesammenføring med en EU-borger, der har udøvet retten til fri bevægelighed.

Vedrørende redegørelsens hovedafsnit II (Vejledningen i perioden 2002-2008 vedrørende reglerne om familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten)

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

Integrationsministeriet har gennemgået den opfyldelse af vejledningspligten, som Udlændingenes service har beskrevet i redegørelsen. Integrationsministeriet finder i den forbindelse, at denne vejledning, herunder i form af vejledning i ansøgningsmateriale, vejledning på hjemmesiden, telefonisk, skriftligt og ved fremmøde, opfylder de krav til vejledning, der kan stilles efter forvaltningslovens § 7.

Integrationsministeriet tager til efterretning, at Udlændingenes service i redegørelsen anfører, at der i to tilfælde er givet forkerte oplysninger til journalister fra Berlingske Tidende i forbindelse med journalisternes anmodning om at modtage supplerende vejledning på området for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten. Integrationsministeriet kan tilslutte sig Udlændingenes services beklagelse af forløbet.

Integrationsministeriet tager ligeledes til efterretning, at Udlændingenes service har indskærpet gældende retningslinjer for familiesammenføring efter EU-retten over for medarbejderne, samt at Udlændingenes service har iværksat en række initiativer, der skal styrke den telefoniske vejledning.

Redegørelse for praksis ved vurderingen af, om beskæftigelseskravet kan anses for opfyldt

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. Vedrørende opholdets tidsmæssige længde skal Integrationsministeriet henvise til integrationsministerens besvarelse af 5. marts 2008 af spørgsmål nr. 23 fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik, hvor integrationsministeren anfører: "Der kan ikke opstilles et mindstekrav til opholdets længde."

I sin besvarelse af 10. juni 2008 af spørgsmål nr. 3 vedrørende beslutningsforslag B 114 fra samme udvalg anfører integrationsministeren: "Som jeg oplyste i spørgsmål 23 fra udvalget (alm. del.), kan der i denne vurdering [om en dansk statsborger i EU-retlig forstand opfylder betingelserne for at have været arbejdstager i et andet EU-land, *red.*] ikke opstilles et mindstekrav til opholdets længde."

I sin mundtlige besvarelse af samrådsspørgsmål N den 15. august 2008 i samme udvalg anførte integrationsministeren blandt andet: "[D]er er ikke nogen frist; det er en konkret vurdering."

I sin besvarelse af 5. september 2008 af spørgsmål nr. S 2344 fra folketingsmedlem Peter Skaarup henviste integrationsministeren til de svar, der er givet til ovennævnte spørgsmål.

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 et 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, f.eks. det socialretlige område, hvor det fællesskabsretlige arbejdstagerbegreb har betydning for, hvorvidt en person har ret til sociale ydelser på lige fod med medlemslandets egne statsborgere.

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, og at den pågældende derfor havde ret til uddannelsesstøtte. På baggrund af sagen blev der udstedt en vejledning til kommunerne for, hvornår en person skal anses som arbejdstager. Vejledningen vedrører ansættelsesforhold, der på forhånd er aftalt til at have en kort varighed. I vejledningen er fastsat en tidsgrænse på 10 uger i sådanne sager. Det understreges dog, at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en konkret vurdering.

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.

Som det fremgår af Udlændingesservices redegørelse (s. 11), anmodede Integrationsministeriet Udlændingesservice om bidrag om praksis i forbindelse med behandlingen i Folketinget af beslutningsforslag B 108, fremsat den 10. april 2008, om et "love card". Som det ligeledes fremgår af Udlændingesservices redegørelse, fremgik det af Udlændingesservices bidrag af 15. maj 2008, at: "Beskæftigelsen som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder i et andet EU-land skal være faktisk og reel og må ikke være af rent marginal karakter. Det er derfor normalt en betingelse, at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed og i minimum 10-12 timer ugentligt".

Dette var første gang, at Udlændingesservice orienterede Integrationsministeriet om Udlændingesservices opfattelse om, at det var en betingelse, at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed, og oplysningen blev ikke indført i det talepapir, der blev udarbejdet til integrationsministeren i forbindelse med behandlingen af beslutningsforslag B 108.

I forbindelse med en nærmere undersøgelse af det tidsmæssige aspekt i arbejdstagerbegrebet kontaktede Integrationsministeriet Udlændingesservice telefonisk med henblik på at få afklaret, hvorledes de nye krav om mindst et par ugers beskæftigelse skulle forstås.

Udlændingesservice præciserede i den forbindelse telefonisk, at der ikke kan opstilles et nærmere mindstekrav til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning, men at det af dokumentationshensyn normalt må være en betingelse, at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed.

Integrationsministeriet opfattede herefter Udlændingesservices praksis på den måde, at der ikke blev opstillet et mindstekrav til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning, men at det i praksis kunne være vanskeligt at dokumentere, at der havde været tale om egentlig beskæftigelse, hvis en person havde haft beskæftigelse i mindre end et par uger.

Til orientering vedlægges kopi af telefonnotat af 19. maj 2008 samt notat af 21. maj 2008 om arbejdstagerbegrebet i EU-retten i forbindelse med praksis for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-rettens regler om fri bevægelighed.

I Udlændingesservices redegørelse (s. 11) fremgår det, at ovennævnte bidrag ikke medførte ændringer i retsstillingen for personer omfattet af EU-rettens regler om fri bevægelighed. Udlændingesservice anfører videre, at retsopfattelsen i dag fortsat er, at der ikke kan opstilles et nærmere (mindste) krav til beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning.

Integrationsministeriet vurderer på den baggrund, at Integrationsministeriets og Udlændingesservices retsopfattelse på dette område er den samme.

Integrationsministeriet skal beklage, at oplysningerne på hjemmesiden www.nyidanmark.dk den 9. juli 2008 blev ændret således, at det fremgik, at det normalt er en betingelse, at der har været tale om beskæftigelse af mindst et par ugers varighed. Ministeriet kan oplyse, at oplysningen var ment som en vejledning, da det af den offentlige debat fejlagtigt kunne uledes, at der var en tale om tidsgrænse på helt op til 6 måneder.

Den indsatte oplysning om mindst et par ugers beskæftigelse blev i den offentlige debat misforstået, således at der skulle være tale om en absolut tidsgrænse. Dette er ikke i overensstemmelse med ministeriets fortolkning af EU-retten på dette område, da der ikke efter EU-retten kan fastsættes en absolut tidsgrænse. Der var som nævnt alene tale om dokumentation for, at en person har haft egentlig beskæftigelse.

Den 1. september 2008 blev oplysningerne på hjemmesiden således rettet, så det nu ikke længere fremgår, at der normalt vil være en tidsgrænse på to ugers arbejde.

Retsopfattelsen er således fortsat, at beskæftigelsen skal være faktisk og reel, og at den ikke må være af rent marginal karakter.

Integrationsministeriet skal beklage, såfremt oplysningen på hjemmesiden www.nyidanmark.dk har givet anledning til tvivl.

Integrationsministeriet har på baggrund af sagen besluttet, at Udlændingesservices meddelelser om fortolkning af praksis i forhold til EU-reglerne om fri bevægelighed fremover vil skulle tiltrædes af Integrationsministeriet, forinden de udsendes til sagsbehandlere og offentlighedsføres på portalen www.nyidanmark.dk.

Integrationsministeriet har endvidere besluttet at oprette en særlig EU-enhed, der bl.a. skal sikre en tæt overvågning og kontrol af familiesammenføring på EU-området.

Afklaringen af praksis efter EF-domstolens dom i Metock-sagen m.v.

Som det fremgår ovenfor, anmodede Folketingets Ombudsmand ved brev af 5. september 2008 Integrationsministeriet om at blive underrettet, når afklaringen af praksis efter EF-domstolens dom i den præjudicielle sag Metock m.fl. mod Irland (sag C-127/0) har fundet sted og en ny vejledning er udsendt. Folketingets Ombudsmand anmodede endvidere om underretning om årsagerne til den tid, der er forløbet, før dommens betydning for praksis vedrørende familiesammenføring efter EU-retten er afklaret.

Integrationsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at der den 22. september 2008 blev indgået en politisk aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om håndtering af EU-retten om fri bevægelighed efter EF-domstolens afgørelse i Metock-sagen. Aftalen vedlægges til orientering. Aftalen kan endvidere findes på portalen www.nyidanmark.dk, ligesom det tidligere blev besluttet at offentliggøre det juridiske vurderingsnotat om Metock-dommen den 3. september 2008, som indgik i overvejelserne om fortolkningen af dommen.

Integrationsministeriet kan endvidere oplyse, at et udkast til ændring af EU-opholdsbekendtgørelsen og et resume af vedlagte meddelelse til Udlændingesservice om ændring af EU-opholdsbekendtgørelsen og praksis som følge af Metock-dommen m.v. den 22. september 2008 blev fremsendt til EU-kommissionen med henblik på endeligt at afstemme, at Integrationsministeriets og Kommissionens fortolkning af Metock-dommen og den nødvendige udmøntning af denne er overensstemmende. Kopi af brevet vedlægges.

Ved vedlagte brev af 25. september 2008 har Kommissionen tilkendegivet, at udkastet til ændring af EU-opholdsbekendtgørelsen og resuméet af meddelelsen til Udlændingesservice synes at gengive en korrekt anvendelse af fællesskabsretten i forbindelse med Metock-dommen. Kommissionen har endvidere anført, at den endelige stillingtagen afhænger af formuleringen af ændringen af EU-opholdsbekendtgørelsen og meddelelsen til Udlændingesservice.

Vedrørende årsagerne til den tid, der er forløbet før dommens betydning for praksis vedrørende familiesammenføring efter EU-reglerne er afklaret, skal Integrationsministeriet bemærke, at fortolkningen af domme fra EF-domstolen ofte er vanskelig og kan nødvendiggøre såvel en juridisk fortolkning som en fortolkning af begreber i de forskellige sproglige udgaver af dommen.

Det blev vurderet, at der i første omgang skulle foretages en afklaring af rækkevidden af dommen efter en konkret fortolkning af denne. Denne fortolkning udmøntede sig i det juridiske vurderingsnotat af 19. august 2008, der blev offentliggjort på www.nyidanmark.dk den 3. september 2008.

Som et eksempel fra den konkrete fortolkning af Metock-dommen kan det anføres, at Metock-dommen efter de faktiske omstændigheder i sagen alene vedrører den primære bevægelighed (en EU-statsborger, der opholder sig i et andet EU-land end sit hjemland), mens det

beror på en fortolkning, om og i hvilket omfang dette vil få afsmittende effekt på den sekundære bevægelighed (en EU-statsborger, der vender tilbage til sit hjemland efter at have udnyttet den fri bevægelighed i et andet EU-land).

Integrationsministeriet har efter en nærmere analyse af dommen og de øvrige domme på området vurderet, at dommen ligeledes er gældende på området for den sekundære bevægelighed.

Dernæst er det fundet nødvendigt at inddrage Kommissionen for at sikre, at forståelsen og udmøntningen af dommen er korrekt. Repræsentanter fra Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har således den 22. august, den 27. august og den 2. september 2008 afholdt møder med repræsentanter for Kommissionen, ligesom de planlagte ændringer i EU-opholdsbekendtgørelsen og resume af instruksen til Udlændingesservice om ændringen i praksis som nævnt ovenfor er blevet oversat til engelsk og sendt til Kommissionen, jf. brevvekslingen af henholdsvis 22. september og 25. september 2008 nævnt ovenfor. Ved brev af 25. september 2008 er Kommissionen vendt tilbage på en sådan måde, at det vurderes, at dommen nu kan udmøntes nationalt.

Samtidig med inddragelsen af Kommissionen har det været nødvendigt at sikre en ensartet fortolkning af konsekvenserne af Metock-dommen, da fortolkningen af den fri bevægelighed inden for EU-retten har betydning på mange områder, der hører under forskellige ministerier. Sagen har derfor været grundigt behandlet i de relevante ministerier med henblik på at sikre den korrekte fortolkning.

Vedrørende sagsbehandlingen kan det oplyses, at Integrationsministeriet, Udlændingesservice og statsforvaltningerne har fortsat denne efter Metock-dommens afsigelse. Hvis det under behandlingen af en konkret sag er vurderet, at der efter de gældende regler og praksis skulle være givet afslag, men at Metock-dommen kunne betyde en ændring af dette, er der ikke truffet afgørelse i sagen. Den endelige afgørelse i sagen har herefter afventet afklaringen af betydningen af Metock-dommen. I de sager, hvor der efter de gældende regler og praksis skulle gives tilladelse, har sagsbehandlingen ikke afventet denne afklaring. Der blev efter Metock-dommens afsigelse oplyst om dette på portalen www.nyidanmark.dk.

Til orientering vedlægges bekendtgørelse om ændring af EU-opholdsbekendtgørelsen, der er sendt til trykning, og som ventes at træde i kraft i denne uge. Der vedlægges endvidere meddelelse til Udlændingesservice om ændringer af EU-opholdsbekendtgørelsen og praksis som følge af Metock-dommen m.v.

Udmøntningen af Metock-dommen vil blive offentliggjort på www.nyidanmark.dk samtidig med ikrafttrædelsen af ændringen af EU-opholdsbekendtgørelsen.

Tidligere dommes implementering i praksis

Som det fremgår ovenfor, oplyste Folketingets Ombudsmand i sit brev af 17. september 2008, at han tillige ville inddrage oplysningerne i Udlændingesservices redegørelse om implementeringen i praksis af tidligere domme på området. Folketingets Ombudsmand anmodede i den forbindelse om, at ministeriet forholder sig til oplysningerne herom i Udlændinge-

services redegørelse, herunder det tidsmæssige forløb, og nærmere oplyser, hvilke forhold der har begrundet udstrækningen af disse forløb.

Integrationsministeriet har anmodet Udlændingesservice om yderligere bemærkninger til baggrunden for udstrækningen af det tidsmæssige forløb fra afsigelsen af de domme, der er nævnt i Udlændingesservices redegørelse til Folketingets Ombudsmand (s. 5-12) til, at retstilstanden er afspejlet i en (revideret) opholdsmeddelelse. Integrationsministeriet anmodede om, at det i den forbindelse blev oplyst, hvis retstilstanden på et tidligere tidspunkt var afklaret, og dette på anden måde var blevet kommunikeret til relevante sagsbehandlere og/eller offentligheden.

Udlændingesservice har i den forbindelse oplyst følgende:

"Singh-dommen (sag C-370/90)

Principperne i Singh-dommen udgør grundlaget for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten. Dommen blev afsagt den 7. juli 1992.

Den 21. august 1995 modtog Direktoratet for Udlændinge (nu Udlændingesservice) Indenrigsministeriets brev af 17. august 1995, hvori Indenrigsministeriet oplyste, at man i forbindelse med en revision af EF-bekendtgørelsen havde overvejet, i hvilket omfang en række af EF-domstolens afgørelser burde give anledning til nye eller ændrede bestemmelser i bekendtgørelsen. Der henvises til bilag 3 i redegørelsen af 1. september 2008. (I brevet fra Indenrigsministeriet af 17. august 1995 oplystes det fejlagtigt, at dommen var afsagt den 7. februar 1992).

Indenrigsministeriet meddelte i brevet, at Singh-dommen efter ministeriets opfattelse måtte fortolkes og anvendes således, at der under nærmere anførte forudsætninger tilkom en dansk statsborger ret til i Danmark at opnå familiesammenføring med sin ægtefælle efter EF-reglerne, når den danske statsborger havde gjort brug af sin adgang til efter EF-reglerne at tage ophold i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union eller Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og på ny vendte tilbage til Danmark.

Udlændingestyrelsen (nu Udlændingesservice) udstedte den 2. oktober 1996 meddelelse om opholdssager nr. 30/1996 vedrørende Singh-dommen. I meddelelsen oplystes det, at dommen havde givet anledning til en del fortolkningsspørgsmål. Styrelsen udarbejdede en notits vedrørende dommen, som var vedlagt meddelelsen sammen med Indenrigsministeriets brev af 17. august 1995.

Udlændingesservice ser sig ikke i stand til at redegøre for eller opklare baggrunden for, at Indenrigsministeriet den 17. august 1995 fremsendte et brev til Direktoratet for Udlændinge om forståelsen af dommen, der blev afsagt den 7. juli 1992.

Udlændingesservice kan oplyse, at intervallet mellem modtagelsen af instruksen fra Indenrigsministeriet den 21. august 1995 og udstedelsen af meddelelse nr. 30/96 den 2. oktober 1996 beroede på nærmere overvejelser vedrørende Singh-dommens rækkevidde, herunder kompetencespørgsmål i forhold til de daværende statsamter og typen af opholdstilladelse, personer omfattet af Singh-dommens principper skulle have.

Carpenter-dommen (sag C-60/00).

Dommen blev afsagt af EF-domstolen den 11. juli 2002. Udlændingestyrelsen (nu Udlændingesservice) udstedte den 10. februar 2003 opholdsmeddelelse nr. 2/03 om behandlingen af ansøgninger om ægtefællesammenføring til danske statsborgere, der anvender retten til fri bevægelighed efter EF-traktaten. Der henvises til bilag 4 i Udlændingesservices redegørelse til Folketingets Ombudsmand af 1. september 2008.

Meddelelsen indeholdt retningslinjer for, i hvilket omfang der kunne gives opholdstilladelse til ægtefæller m.fl. til danske statsborgere efter de principper, EF-domstolen havde fastlagt bl.a. i Carpenter-sagen.

Udlændingesservice kan ikke på baggrund af dokumenter eller på baggrund af erindring hos nuværende medarbejdere i Udlændingesservice redegøre nærmere for begrundelsen for det tidsrum, der forløb mellem dommen den 11. juli 2002 til udstedelsen af meddelelse nr. 2/03 den 10. februar 2003. Det kan dog erindres, at Udlændingesservice i en periode – formentlig et par måneder – ikke var bekendt med dommen. Det blev Udlændingesservice først ved en henvendelse udefra. Herefter igangsattes en proces vedrørende afklaring og fortolkning af dommens rækkevidde og konsekvenser.

Akrich-dommen (C-109/01).

Dommen blev afsagt af EF-domstolen den 23. september 2003. Udlændingestyrelsen (nu Udlændingesservice) udstedte den 11. januar 2005 meddelelse nr. 4/05 om behandlingen af ansøgninger om ægtefællesammenføring til danske statsborgere, der anvender retten til fri bevægelighed efter EF-traktaten. I meddelelsen nævntes Akrich-dommens konklusion vedrørende formålet med anvendelse af EU-rettens regler. Der henvises til bilag 6 til redegørelsen af 1. september 2008.

Udlændingestyrelsen (nu Udlændingesservice) modtog (formentlig) i november 2003 et udateret notat fra Integrationsministeriet om EF-domstolens dom af 23. september 2003 i sag C-109/01 (Hacene Akrich).

Akrich-dommens konstatering af, at det ikke kunne betragtes som uretmæssig unddragelse af national lovgivning at anvende EU-retten som grundlag for familiesammenføring, var og er i overensstemmelse med de danske udlændingemyndigheders opfattelse af retstilstanden og administrationen af EU-

reglerne. Dommens konstatering blev på den baggrund ikke – og er fortsat ikke – selvstændigt gjort til en del af informationen på brugerportalen.

Akrich-dommen blev derfor først udtrykkeligt nævnt i opholdsmeddelelse nr. 4/05 af 11. januar 2005 i forbindelse med opdatering af meddelelsen af andre grunde, herunder afklaringen af EU-retlige spørgsmål i Integrationsministeriets notat af 21. december 2004 "Omfatter principperne i Singh-dommen og Akrich-dommen ægtefæller til studerende, pensionister og den såkaldte rest-gruppe.

Eind-dommen (sag C291/05).

Dommen blev afsagt af EF-domstolen den 11. december 2007. Udlændingesevice ændrede den 17. januar 2008 informationen vedrørende familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten på brugerportalens www.nyidanmark.dk i overensstemmelse med Eind-dommen. Der henvises til bilag 12 til redegørelsen af 1. september 2008.

Samme dag blev medarbejderne, der behandler familiesammenførings-sager, instrueret om dommens betydning for sagsbehandlingen, se fx bilag 14 til redegørelsen af 1. september 2008.

Baggrunden for den ændrede information i brugerportalen og instruktionen til medarbejderne den 17. januar 2008 var, at Udlændingesevice havde modtaget pressemateriale vedrørende Integrationsministeriets fortolkning af Eind-dommen (fakta-notat vedr. Eind-dommen).

Udlændingesevice anmodede samme dag Integrationsministeriet om officielt at modtage ministeriets instruks for så vidt angår ændring af praksis som følge af Eind-dommen til brug for meddelelse af familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten.

Ved e-post af 23. januar 2008 til Integrationsministeriet bemærkede Udlændingesevice over for Integrationsministeriet en række uoverensstemmelser mellem den praksis, der gjaldt, og de oplysninger, der fremgik af ministeriets fakta-notat om Eind-dommen.

Udlændingesevice bad ved tre henvendelser i februar og marts 2008 Integrationsministeriet om en afklaring af de spørgsmål, der blev rejst i januar 2008.

Den 14. april 2008 modtog Udlændingesevice Integrationsministeriets notat af 10. april 2008 om praksisændring i sager om ansøgning om familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-rettens regler om fri bevægelighed som følge af EF-domstolens dom i Eind-sagen, sag nr. C291/05.

Den 16. april 2008 anmodede Udlændingesevice Integrationsministeriet om yderligere afklaring vedrørende retstilstanden efter Eind-dommen.

Den 16. april 2008 fremsendte Integrationsministeriet sine afklarende bemærkninger til Udlændingesservice.

Den 29. april 2008 blev der udstedt ny EU-opholdsbekendtgørelse, der trådte i kraft den 1. maj 2008. Bekendtgørelsen indeholdt bestemmelser, som fik betydning for udfærdigelsen af meddelelsen om familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten. Der medgik derfor yderligere tid med at færdiggøre meddelelsen.

Den 27. maj 2008 udstedte Udlændingesservice familiesammenføringsmeddelelse nr. 1/08 om behandling af ansøgninger om familiesammenføring til danske statsborgere, der anvender retten til fri bevægelighed efter EF-traktaten. Der henvises til bilag 10 i redegørelsen af 1. september 2008.

Instruktion til medarbejdere

Det fremgår af redegørelsen af 1. september 2008, at i det tidsrum, der er forløbet mellem fx en dom fra EF-domstolen og udstedelsen af retningslinjer på grundlag heraf samt udlægning af informationen på brugerportalen, er der givet vejledning til brugerne på grundlag af mundtlige instrukser til medarbejderne på kontormøder eller pr. e-post til medarbejderne. Der henvises til bilag 14 i redegørelsen af 1. september 2008 (eksempel på e-post fra kontorchef til medarbejderne vedrørende praksisændring som følge af Eind-dommen).

Udlændingesservice er – henset til den tid, der er forløbet fra dommenes afsigelse – på nuværende tidspunkt ikke i stand til nærmere at dokumentere tidspunktet for, hvornår medarbejderne er gjort bekendt med de øvrige dommes betydning for sagsbehandlingen.

Information til offentligheden

For så vidt angår information til offentligheden viser historiske oplysninger fra Internet Archive, i hvilket omfang information om familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten er udlagt på brugerportalen www.nyidanmark.dk. Der henvises til bilag 12 til redegørelsen af 1. september 2008. Endvidere henvises til afsnit 4 i redegørelsen af 1. september 2008 vedrørende information til interessenter m.v.”

Integrationsministeriet skal hertil oplyse følgende:

Ministeriet skal vedrørende det tidsmæssige forløb beklage, 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. Som tidligere nævnt vil Integrationsministeriet oprette en særlig EU-enhed, der for fremtiden vil sikre en tæt og løbende overvågning af området. Enheden vil styrke fokus på retspraksis fra EF-domstolen på området og vil skulle følge relevante sager for EF-domstolen tæt igennem hele sagsforløbet.

Integrationsministeriet kan endvidere henvise til de bemærkninger, der er givet ovenfor vedrørende årsagerne til den tid, der er forløbet, før Metock-dommens betydning for praksis vedrørende familiesammenføring efter EU-reglerne er afklaret. Som det fremgik, er fortolkningen af domme fra EF-domstolen ofte vanskelig og kan nødvendiggøre såvel en juridisk fortolkning som en fortolkning af begreber i de forskellige sproglige udgaver af dommen. Dette har ligeledes gjort sig gældende ved fortolkningen af de øvrige nævnte domme.

Vedrørende information til offentligheden, særligt på portalen www.nyidanmark.dk, kan det oplyses, at Udlændingesservice over for Integrationsministeriet har oplyst, at Udlændingesservices hjemmeside oprindeligt havde information af mere generel karakter, således at man på hjemmesiden beskrev de mere grundlæggende regler, og at hjemmesiden løbende er blevet uddybet med praksis af mere speciel karakter.

Integrationsministeriet er enig i Udlændingesservices udlægning, hvorefter hjemmesiden oprindeligt – henset også til, at der var tale om et nyt informationsmedium – indeholdt information af mere generel karakter, og at der løbende er sket en udbygning af hjemmesiden med praksis af mere speciel karakter.

I forbindelse med etableringen af den ovennævnte EU-enhed vil Integrationsministeriet sikre, at information om ændring i praksis som følge af nye afgørelser på området fra EF-domstolen, vil blive gjort tilgængelige på www.nyidanmark.dk.

Særligt vedrørende muligheden for genoptagelse

Sagsbehandlingen af alle sager vil nu fortsætte efter de nye retningslinjer. For så vidt angår de nye erklærings- og dokumentationskrav, der er indført med ændringen af EU-opholdsbekendtgørelsen, vil disse dog først blive stillet i ansøgninger, der er indgivet efter bekendtgørelsens ikrafttræden.

Integrationsministeriet vil på portalen www.nyidanmark.dk oplyse og tydeliggøre for den berørte persongruppe, at der er mulighed for eventuelt at søge tidligere sager genoptaget.

For en sikkerheds skyld vil der ligeledes blive henvist til den ændring, der skete efter EF-domstolens dom i Eind-sagen. For at undgå misforståelser er det besluttet, at dette sker samtidig med de øvrige ændringer på hjemmesiden.

Til orientering vedlægges udskrift af den tekst, som vil blive offentliggjort på www.nyidanmark.dk.

Som det fremgår ovenfor, har Folketingets Ombudsmand ved brev af 5. september 2008 anmodet Integrationsministeriet om at redegøre for ministeriets opfattelse af vejledningspligten i en konkret sag om opholdstilladelse som led i familiesammenføring.

I den konkrete sag, som Folketingets Ombudsmand henviser til, rettede den pågældende borger henvendelse til integrationsministeren ved brev af 10. marts 2008. Den pågældende var samtidig repræsenteret af Københavns Retshjælp, der den 21. februar 2008 på vegne af

den pågældende havde påklaget Udlændingeservices afgørelse om afslag på opholdstilladelse som led i familiesammenføring til den pågældendes registrerede partner.

Integrationsministeren besvarede henvendelsen fra den pågældende ved brev af 25. april 2008, og ved brev af samme dato fremsendte Integrationsministeriet afgørelsen i klagesagen til Københavns Rets hjælp. I begge breve er henvist til brugerportalen www.nyidanmark.dk, hvor der findes nærmere oplysninger om reglerne om familiesammenføring efter EU-reglerne om fri bevægelighed.

På baggrund af en artikel bragt i Berlingske Tidende den 27. juli 2008 om den konkrete sag, fremsendte Integrationsministeriet ved brev af 6. august 2008 til Folketingets Ombudsmand en notits af 28. juli 2008 om den konkrete sags forløb.

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

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

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

Kopi af de relevante akter i sagen vedlægges.

Vedrørende udarbejdelsen af bekendtgørelse og vejledning om reglerne for tidsubegrænset opholdstilladelse kan ministeriet oplyse, at sagen har høj prioritet i ministeriet. Ministeriet vil underrette Folketingets Ombudsmand, når bekendtgørelsen og vejledningen er udarbejdet. Ministeriet arbejder efter, at bekendtgørelsen og vejledningen kan være klar omkring primo november 2008.

Der henvises til Folketingets Ombudsmands j.nr. 2008-2300-609.

Med venlig hilsen



Claes Nilas