

U.2001.1875H

Afgørelse efter bistandsloven om hjemsendelse af islandsk statsborger var gyldig og medførte bortfald af opholdsret.

Almindelige emner 11.1 og 1.2 - Forvaltningsret 2511.1 og 296.1.

En da 43-årig islandsk statsborger A indrejste i Danmark den 3. juli 1993. Fra den 9. s.m. fik han udbetalt kontanthjælp efter bistandslovens § 4, stk. 1 (nu lov om aktiv socialpolitik § 3, stk. 4), afgørelse om, at A skulle hjemsendes. Udbetaling af kontanthjælp til A ophørte pr. 1. maj 1994. Efter at have genoptaget sagen fastholdt Socialministeriet ved afgørelse af 14. september 1994 den tidligere trufne afgørelse om hjemsendelse. I 1998 anlagde A, som fortsat opholdt sig her i landet, retssag mod ministeriet med påstand om, at afgørelserne om hjemsendelse var ugyldige, subsidiært anerkendelse af, at han havde haft lovligt ophold i Danmark siden den 3. juli 1993 eller fra et senere tidspunkt. Højesteret tiltrådte, at de sociale myndigheder ved afgørelserne i 1994 med føje havde lagt til grund, at A ville have behov for vedvarende hjælp til forsørgelse, og at han ikke havde en sådan særlig tilknytning til Danmark, som var til hinder for den trufne og fastholdte afgørelse om hjemsendelse. A's påstand om ugyldighed blev derfor ikke taget til følge. Efter udlændingelovens § 18, stk. 1, bortfalder en opholdstilladelse, når der er truffet afgørelse om hjemsendelse efter bistandslovens § 4, § 18, stk. 1, havde efter sin ordlyd og placering kun direkte betydning for udlændinge, der har fået opholdstilladelse. Efter formålet med og forarbejderne til bestemmelsen var der imidlertid ikke grundlag for at antage, at det havde været hensigten, at der skulle gælde en anden ordning for nordiske statsborgere, som efter lovens § 1 har ret til ophold her i landet uden en sådan tilladelse. § 1 måtte derfor forstås med forbehold for tilfælde, hvor der efter bistandslovens § 4 er truffet afgørelse om hjemsendelse. A havde derfor i hvert fald i en periode efter Socialministeriets endelige afgørelse om, at han skulle hjemsendes, været uberettiget til fortsat at opholde sig her i landet, og hans subsidiære påstands 1. led om lovligt ophold her i landet siden den 3. juli 1993 kunne derfor ikke tages til følge. Den subsidiære påstands 2. led om lovligt ophold fra et senere tidspunkt angik betydningen af, at myndighederne havde tolereret hans fortsatte ophold her i landet, og rejste spørgsmål, som myndighederne ikke havde truffet afgørelse om. Denne del af A's subsidiære påstand kunne derfor ikke prøves under sagen. Ministeriet blev herefter i det hele frifundet. (Dissens for at give A medhold i påstanden om lovligt ophold her i landet siden den 3. juli 1993).[1]

H.D. 31. maj 2001 i sag II 248/1999

*A (adv. Thomas Rørdam, Kbh., e.o.)
mod*

Socialministeriet (Km.adv. v/adv. Karsten Hagel-Sørensen, Kbh.).

Østre Landsrets dom 19. maj 1999 (16. afl.)

(C. Levy, Niels Larsen, Lyngesen).

Under denne sag, der er anlagt den 9. januar 1998, har sagsøgeren, A, nedlagt påstand om, at sagsøgte, Socialministeriet, tilpligtes principalt

1) at ophæve sin den 13. januar 1994 trufne afgørelse om hjemsendelse af sagsøgeren som fastholdt ved afgørelse af 14. september 1994 med virkning fra 12. april 1995,

2) at anerkende, at sagsøgeren har lovlig bopæl i landet siden 3. juli 1993,

3) at meddele den sociale forvaltning, hvorunder sagsøgeren sorterer, at afgørelsen om hjemsendelse er ophævet,

4) at betale til sagsøgeren en erstatning stor kr. 36.000,- med renter fra sagens anlæg til betaling, subsidiært

1) at ophæve sin den 13. januar 1994 og senere fastholdte afgørelse af 14. september 1994 med virkning fra 3. juli 1996,

2) at betale til sagsøgeren en erstatning mindre end kr. 36.000,-, fastsat efter rettens skøn og med renter som foran påstået.

Sagsøgte har påstået frifindelse.

Socialministeriets afgørelse ved skrivelse af 13. januar 1994 har bl.a. følgende indhold:

»I en indberetning efter bistandslovens § 4 til

1876

Socialministeriet har forvaltningen oplyst, at der er ydet hjælp efter bistandsloven til den islandsk statsborger, A, cpr.nr. — — —.

I den anledning skal vi oplyse, at det af bistandslovens § 2 fremgår, at ret til bistand i form af vedvarende hjælp til forsørgelse er betinget af dansk indfødsret.

Efter bistandslovens § 3 kan der ved aftale med andre stater eller internationale organisationer gives personer, der ikke har dansk indfødsret, ret til vedvarende hjælp til forsørgelse under ophold her i landet.

Det følger endvidere af bistandslovens § 4, at hvis der bliver behov for vedvarende hjælp til forsørgelse af en person, der ikke har dansk indfødsret eller ret til hjælp efter § 3, afgør Socialministeriet, om pågældende skal hjemsendes.

Der kan dog ikke træffes beslutning om hjemsendelse af udlændinge, der med henblik på varigt ophold lovligt har boet her i landet mere end de sidste 2 år. Fristen i bistandsloven er ændret til 3 år for udlændinge, der efter 27. juni 1992 eller senere har ansøgt om opholdstilladelse eller lovligt har taget ophold her i landet.

Det fremgår af artikel 32 i den nordiske konvention om social tryk, at en statsborger fra et andet nordisk land, der får vedvarende hjælp til forsørgelse, ikke kan hjemsendes, såfremt vedkommendes familieforhold, tilknytning til bopælslandet eller omstændighederne i øvrigt taler for, at vedkommende bør forblive der.

På denne baggrund skal Socialministeriet bemærke, at vi ikke finder, at tilknytningen til Danmark er tilstrækkelig til, at A fortsat kan få hjælp efter bistandsloven. Socialministeriet kan derfor godkende, at der ydes A hjælp til hjemrejse.

Kopi af denne skrivelse er sendt til A.«

Det fremgår af sagen, at Socialcenter Østerbro den 15. april 1994 traf afgørelse om, at A's kontanthjælp efter bistandslovens § 37 ville blive bragt til ophør pr. 1. maj 1994, og om, at der ikke ville være mulighed for genoptagelse af hjælpen efter denne dato. Denne afgørelse blev indbragt for Det Sociale Ankenævn, der stadfæstede afgørelsen. I et til sagen knyttet notat har Socialcenter Østerbro bl.a. oplyst:

»...

Vedrørende: A

...

Sagen omhandler en 43 årig ugift mand uden børn.

Islandsk statsborger. Senest indrejst i Danmark d. 3/7-1993.

Rettede d. 14/7-93 henvendelse til herværende socialcenter og anmodede om kontanthjælp. Oplyste, at han i Island var blevet erklæret næsten fuldt uarbejdsdygtig og at han modtog en slags ménerstatning. Som supplement hertil blev der med virkning fra 9/7-93 ydet kontanthjælp i.h.t. bistandslovens § 37 p.g.a. uarbejdsdygtighed. Oplyste, at da han ikke kan indordne sig under de politiske forhold på Island ville han tage varigt ophold i Danmark.

På grund af forventet vedvarende forsørgelsesbehov blev der d. 26/7-93 indsendt indberetning til Socialministeriet, jfr. bistandslovens § 4. I brev af 20/8-93 meddelte Socialministeriet at såfremt der fortsat blev ydet bistandshjælp skulle foretages fornyet indberetning pr. 1/11-93.

Da bistandshjælp fortsat blev ydet, foretog socialcentret d. 28/10-93 fornyet indberetning til Socialministeriet, jfr. bistandslovens § 4.

I brev af 13/1-94 udtaler Socialministeriet, at man ikke finder, at tilknytningen til Danmark er tilstrækkelig til at A fortsat kan få hjælp efter bistandsloven. Socialministeriet godkender derfor at der ydes pågældende hjælp til hjemrejse. A blev på samme tidspunkt orienteret herom af Socialministeriet.

P.g.a. store arbejdsbyrder i forbindelse med ændringer i bistandsloven pr. 1/1-94 bliver sagen først ekspederet i socialcentret d. 15/4-94, hvor man tager Socialministeriets afgørelse til efterretning og tilskriver klienten i brev af samme dato med underretning om at hans bistandshjælp vil blive bragt til ophør pr. 1/5-94 og vedlagt rekvisition til DSB til hjemrejse til Island.

...

Det er iøvrigt socialcentrets opfattelse, at klienten efter sin orientering fra Socialministeriet af 14/1-94 om at han ikke længere var berettiget til bistandshjælp, har haft en rimelig tid til at arrangere sin hjemrejse frem til ophør af kontanthjælp pr. 1. maj 1994.

... «

Samtidig med behandlingen i Det Sociale Ankenævn anmodede sagsøgeren Socialministeriet om genoptagelse af sagsøgtes afgørelse af 13. januar 1994. Ved skrivelse af 14. september 1994 traf Socialministeriet herefter afgørelse, der i uddrag er sålydende:

»...

Det anføres i henvendelsen, at A ikke længere har tilknytning til familie eller andre i Island. I 1991 opholdt han sig i mere end et halvt år i Danmark, men vendte hjem for at søge invalidepension. I juni 1993 vendte han tilbage til Danmark, hvor han siden har boet. A forsøger at få lønnet arbejde og har desuden haft ulønnet frivilligt arbejde for en mindre organisation. Det anføres videre, at han på baggrund af disse forhold har fået et nærmere socialt tilhørsforhold til Danmark end til Island.

A har endvidere den 10. august 1994 afleveret kopi af ansættelsesaf-tale med Bladkompagniet samt lønseddel for juli måned 1994, der udviser en løn på brutto 254 kr.

Socialcenter Østerbro har i brev af 25. august oplyst, at A for tiden er sygemeldt, og at bruttolønnen inden sygemeldingen har udgjort 233 kr.

I denne anledning skal Socialministeriet oplyse, at vi på ny har vurderet sagen.

1877

A er islandsk statsborger.

Det fremgår af bistandslovens § 2, at ret til bistand i form af vedvarende hjælp til forsørgelse er betinget af dansk indfødsret.

Efter bistandslovens § 3 kan der ved aftale med andre stater eller internationale organisationer gives personer, der ikke har dansk indfødsret, ret til vedvarende hjælp til forsørgelse under ophold her i landet.

Det fremgår af Socialministeriets bekendtgørelse nr. 906 af 15. december 1986 om ophævelse af bestemmelse af indfødsret i bistandsloven, at kravet om dansk indfødsret efter § 2 i bistandsloven ophæves for personer, som i medfør af gældende EF-regler har ret til at opholde sig i landet. Fra 1. januar 1994 er borgere i EFTA-landene sidestillet med EF-borgere ved EØS-aftalen. Islandske statsborgere er hermed sidestillede med borgere fra EF-lande.

Det følger videre af bistandslovens § 4, at hvis der bliver behov for vedvarende hjælp til forsørgelse af en person, der ikke har dansk indfødsret eller ret til hjælp efter § 3, afgør Socialministeriet, om pågældende skal hjemsendes.

Der kan dog ikke træffes beslutning om hjemsendelse af udlændinge, der med henblik på varigt ophold lovligt har boet her i landet mere end de sidste 3 år.

Efter EF-reglerne har en person ret til at opholde sig i Danmark, hvis pågældende kan betegnes som arbejdstager i Traktatens artikel 48's

forstand. Der kræves udøvelse af faktisk og effektiv beskæftigelse, hvilket udelukker beskæftigelsesformer, der har et så lidet omfang, at de fremstår som et rent marginalt supplement.

En arbejdstager mister ikke sin status som arbejdstager ved at blive arbejdsløs.

Det fremgår af artikel 32 i den nordiske konvention om social tryghed, at en statsborger fra et andet nordisk land, der får vedvarende hjælp til forsørgelse, ikke kan hjemsendes, såfremt familieforhold, tilknytning til bopælslandet eller omstændighederne i øvrigt taler for, at vedkommende kan forblive der. Pågældende kan ikke hjemsendes, hvis han eller hun de sidste 5 år har haft bopæl i landet.

Efter Socialministeriets faste praksis betragtes det som vedvarende forsørgelse, når en person har fået hjælp i ca. et år, uden at der er sandsynlighed for, at vedkommende bliver selvforsørgende.

Det er endvidere fast praksis, at familieforhold, tilknytningen til Danmark og andre omstændigheder bevirker, at der ikke sker hjemsendelse. Der henvises til Socialministeriets vejledning nr. 137 af 31. juli 1992 om indberetninger i henhold til bistandslovens § 4, når der ydes hjælp til udlændinge.

I A's tilfælde er der tale om vedvarende forsørgelse uden, at der er særlig tilknytning til Danmark.

A opfylder endvidere ikke betingelserne efter EØS-aftalen, idet han på intet tidspunkt har været selvforsørgende som følge af arbejdsindtægter. Det er således ikke EF-reglerne, der er afgørende for hans ret til at forblive i Danmark, idet han ikke efter det oplyste om beskæftigelses omfang kan anses for arbejdstager i Traktatens forstand.

Socialministeriet fastholder derfor sin afgørelse af den 13. januar 1994, således at der fortsat skal ydes hjælp til hjemrejse.

... «

Sagsøgeren har til støtte for den principale påstand anført, at sagsøgtes beslutninger af 13. januar 1994 og 14. september 1994 om hjemsendelse skal ophæves med virkning fra den 12. april 1995, idet sagsøgeren ved skrivelse af 11. april 1995 ansøgte om bistand efter bistandslovens § 1 og ikke om varig forsørgelse. Sagsøgeren havde lovlig bopæl her i landet, og de af sagsøgte truffne beslutninger om at hjemsende ham til forsørgelse var i strid med artikel 2 i Protokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvorefter enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, har ret til frit at vælge sit opholdssted. Endvidere har sagsøgte handlet i strid med Protokol 7 til samme konvention, idet sagsøgte burde have foretaget en fornyet prøvelse af sagen, da sagsøgeren i april 1995 anmodede herom. Hertil kommer, at sagsøgeren havde klaret sig uden den offentlige støtte, som var begrundelsen for beslutningen om hjemsendelse. Sagsøgte har derfor også pådraget sig erstatningspligt over for sagsøgeren.

Til støtte for den subsidiære påstand har sagsøgeren anført, at de nævnte beslutninger ikke kan opretholdes, efter at sagsøgeren har boet her i landet i mere end tre år.

Sagsøgte har anført, at de truffne afgørelser af 13. januar 1994 og 14. september 1994 om at hjemsende sagsøgeren til forsørgelse er korrekte og lovlige efter bistandslovens § 4, stk. 1. Betingelserne for en beslutning om hjemsendelse af sagsøgeren var opfyldt, da sagsøgeren har behov for vedvarende hjælp til forsørgelse, og da han som islandsk statsborger ikke har krav på en sådan forsørgelse i henhold til en international aftale. Sagsøgtes afgørelser er i øvrigt truffet efter sædvanlig praksis, og sagsøgtes skønsmæssige afgørelser er i overensstemmelse hermed. Protokol 4 og 7 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har ikke betydning for nærværende sag, da disse protokoller ikke afskærer staterne fra selv at afgøre, hvem der befinder sig lovligt på deres territorium. Sagsøgte har ikke pådraget sig noget erstatningsansvar, og sagsøgeren har i øvrigt ikke dokumenteret et tab. Vedrørende den subsidiære påstand har sagsøgte anført, at der alene kan ske en prøvelse af sagsøgtes afgørelser, og at sagsøgeren ikke kan forbedre sin retsstilling ved at forblive her i landet.

1878

Landsretten skal udtale:

Under nærværende sag kan landsretten alene foretage prøvelse af, om sagsøgte afgørelser af 13. januar 1994 og 14. september 1994 er lovlige, og om sagsøgte har pådraget sig erstatningspligt over for sagsøgeren.

Der er ikke grundlag for at tilsidesætte det af sagsøgte ved de trufne afgørelser udøvede skøn over, at sagsøgeren havde behov for vedvarende hjælp til forsørgelse. Det må lægges til grund, at sagsøgeren som islandsk statsborger efter den dagældende bistandslovs § 4 ikke havde ret til vedvarende hjælp til forsørgelse. Der er endvidere ikke grundlag for at tilsidesætte sagsøgte skønsmæssige vurdering af, at sagsøgeren ikke havde en sådan tilknytning til Danmark, at han burde forblive her i landet. De af sagsøgte trufne beslutninger findes ikke at være i strid med Protokol 4 og 7 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Som følge af det anførte findes sagsøgte beslutninger af 13. januar og 14. september 1994 at være lovlige. Der er ikke grundlag for at pålægge sagsøgte erstatningspligt. Vedrørende sagsøgerens subsidiære påstand bemærkes, at der, som ovenfor anført, alene kan ske prøvelse af de ovennævnte beslutninger.

Herefter frifindes sagsøgte.

— — —
A skal betale 15.000 kr. i sagsomkostninger til Socialministeriet.

Højesterets dom.

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 16. afdeling den 19. maj 1999.

I pådommelsen har deltaget syv dommere: Hornslet, Marie-Louise Andreasen, Torben Melchior, Peter Blok, Asbjørn Jensen, Børge Dahl og Henrik Zahle.

Appellanten, A, har principalt nedlagt påstand om, at indstævnte, Socialministeriet, skal anerkende, at ministeriets afgørelse truffet den 13. januar 1994 og fastholdt den 14. september 1994 om hjemsendelse af A er ugyldig. Subsidiært har han nedlagt påstand om, at Socialministeriet skal anerkende, at han har haft lovligt ophold i Danmark siden den 3. juli 1993 eller fra et senere tidspunkt. Endelig har A nedlagt påstand om, at Socialministeriet - hvis han får medhold i en af de to nævnte påstande - skal betale ham en erstatning på 36.000 kr., subsidiært et mindre beløb, med procesrente fra den 9. januar 1998.

Socialministeriet har påstået stadfæstelse.

Det fremgår af sagen, at A er født i Island i 1950. Han opholdt sig i Danmark nogle måneder i 1991. Hans nuværende ophold i Danmark begyndte, da han den 3. juli 1993 indrejste fra Island. Han henvendte sig den 14. juli 1993 i Socialcentret Østerbro med anmodning om bistandshjælp, og han modtog herefter kontanthjælp med virkning fra den 9. juli 1993. På grundlag af indberetninger fra socialcentret besluttede Socialministeriet den 13. januar 1994, at A »ikke fortsat kan få hjælp efter bistandsloven«, men at der kunne ydes hjælp til hjemrejse. Denne beslutning blev meddelt socialcentret i brev af samme dato. Der blev sendt en kopi af brevet til A. Socialcentret meddelte herefter den 15. april 1994 A, at hans kontanthjælp efter bistandslovens § 37 ville blive bragt til ophør pr. 1. maj 1994. Kritisk Retshjælp indbragte for A den 21. juni 1994 socialcentrets afgørelse for Det Sociale Ankenævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner og skrev samme dag et brev til Socialministeriet om en eventuel genoptagelse af sagen. Ankenævnet stadfæstede den 12. august 1994 socialcentrets afgørelse. Socialministeriet besluttede den 17. august 1994 at genoptage sagen og fastholdt den 14. september 1994 afgørelsen om hjemsendelse.

A ansøgte den 11. april 1995 om hjælp efter bistandslovens § 1, »herunder støtte til sygepleje og genoprettelse af erhvervsevnen«. I ansøgningen fremhævedes, at den ikke angik vedvarende forsørgelse. Socialcentret afslog den 26. april 1995 denne ansøgning, og A indbragte

afslaget for Det Sociale Ankenævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner, der den 13. september 1995 under henvisning til Socialministeriets afgørelser af 13. januar og 14. september 1994 stadfæstede socialcentrets afgørelse. Denne afgørelse indbragte A for Den Sociale Ankestyrelse, der den 31. oktober 1995 meddelte ham, at sagen ikke ville blive taget under behandling, da den ikke havde principiel eller generel betydning. Den Sociale Ankestyrelses afgørelse blev indbragt for Folketingets Ombudsmand, der den 31. oktober 1997 meddelte, at ankestyrelsens afgørelse ikke gav ham anledning til bemærkninger.

A opholder sig fortsat i Danmark.

Socialministeriet har i brev af 18. november 1996 til A's advokat redegjort for ministeriets fortolkning af bistandslovens § 4. Det hedder heri bl.a.:

»En afgørelse efter bistandslovens § 4 om hjemsendelse indebærer sædvanligvis, at den pågældendes opholdstilladelse bortfalder, jf. udlændingelovens § 18, og at udlændingen derfor har pligt til at udrejse af landet, jf. § 30, stk. 1.

Nordiske statsborgere har efter udlændingelovens § 1 ret til at indrejse og opholde sig her i landet uden opholdstilladelse, men en afgørelse om hjemsendelse efter bistandslovens § 4 indebærer, at *opholdsretten* bortfalder. Da den nordiske statsborger umiddelbart kan rejse ind igen, påser Socialministeriet sædvanligvis ikke, om den pågældende faktisk udrejser.

Afgørelsen om hjemsendelse står imidlertid ved magt, indtil den pågældende kan siges at have erhvervet ny opholdsret. Det kan fx ske ved, at han har haft arbejde i et omfang, der ville berettigede ham til at erhverve et EF/EØS-opholdsbevis, jf. bekendtgørelsen nr.

1879

761 af 22. august 1994 (med senere ændringer) om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af det Europæiske Fællesskabs regler eller aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, eller ved ægteskab med en her i landet fastboende, jf. pkt. 5 i Socialministeriets vejledning nr. 137 af 31. juli 1992 om indberetninger i henhold til bistandslovens § 4, når der ydes hjælp til udlændinge.«

Der er til brug for Højesteret tilvejebragt yderligere oplysninger.

A har til støtte for ugyldighedspåstanden gjort gældende, at hjemsendelsesbeslutningen i 1994 var behæftet med en materiel, retlig mangel, fordi Socialministeriet udøvede et forkert skøn ud fra de i 1994 gældende regler i bistandslovens § 4, stk. 1, der svarer til den gældende lov om aktiv socialpolitik § 3, stk. 4, 1. pkt., og § 3, stk. 5. A havde allerede kort tid efter sin indrejse i Danmark den 3. juli 1993 en sådan nærmere tilknytning til Danmark end til Island - bl.a. fordi han ikke længere havde forbindelse til familie, venner eller bekendte i Island - at kriterierne for hjemsendelse ikke var opfyldt. Ved vurderingen af tilknytning i relation til hjemsendelse bør man anlægge en lempeligere synsvinkel i forhold til nordiske statsborgere end i forhold til statsborgere fra andre lande. A har nu opholdt sig i Danmark i 7 år efter ophøret af bistandshjælp den 1. maj 1994 uden at have modtaget nogen form for bistandshjælp eller anden form for socialhjælp fra det offentlige. Konsekvensen af, at hjemsendelsesbeslutningen er ugyldig, er, at A har krav på fremover at kunne få hjælp i henhold til lov om aktiv socialpolitik, hvis de øvrige betingelser herfor er opfyldt.

Til støtte for påstanden om lovligt ophold har A gjort gældende, at han har haft lovligt ophold i Danmark siden sin indrejse i landet den 3. juli 1993 med den konsekvens, at han har haft krav på bistandshjælp siden 3 år efter dette tidspunkt. Dette synspunkt bygger på, at der ikke kan træffes beslutning om hjemsendelse af udlændinge med lovligt ophold i Danmark i mere end de 3 sidste år, jf. den dagældende bistandslovs § 4, stk. 2, og den tilsvarende bestemmelse i § 3, stk. 4, 2. pkt., i den gældende lov om aktiv socialpolitik. Definitionen af begrebet lovligt ophold følger af bestemmelserne i udlændingeloven, idet udlændingelovens § 18, stk. 2, korresponderer med hjemsendelsesreglerne i

bistandsloven og lov om aktiv socialpolitik, herunder med hensyn til tidsfristen på 3 år.

Konsekvensen af en hjemsendelsesbeslutning er ifølge udlændingelovens § 18, stk. 1, at »opholdstilladelsen bortfalder«. Denne bestemmelse kan ikke have virkning for islandske og andre nordiske statsborgere, eftersom disse ifølge udlændingelovens § 1 kan opholde sig i Danmark uden en opholdstilladelse. Det fremgår også af bl.a. udlændingelovens § 22 og § 28, stk. 1, at begrebet opholdstilladelse i udlændingeloven specifikt knytter sig til alle andre statsborgere end nordiske statsborgere. Også begrebet varigt lovligt ophold i udlændingelovens § 27, stk. 1, forudsætter for nordiske statsborgere blot en folkeregisteradresse i Danmark. Udlændingelovens regler om konsekvenserne af en hjemsendelsesbeslutning fra de sociale myndigheder er således ikke møntet på nordiske statsborgere. Det har været lovgivers intention at stille nordiske statsborgere i en bedre position end ikke-nordiske statsborgere, hvilket bl.a. bygger på særlige nordiske konventioner på det sociale område, herunder navnlig Den Nordiske Konvention af 14. juni 1994 om Social Bistand og Sociale Tjenester. De sociale myndigheders praksis om hjemsendelse indebærer en diskrimination af nordiske statsborgere i forhold til statsborgere fra andre EU- og EØS-lande. En statsborger fra et andet EU- eller EØS-land, der er blevet hjemsendt, kan nemlig søge at skaffe sig en ny opholdstilladelse, hvorved hjemsendelsesbeslutningen mister sin juridiske relevans. En hjemsendelse af en nordisk statsborger ifølge de sociale myndigheders praksis får derimod evigtvarende virkning, eftersom en nordisk statsborger på grund af bestemmelsen i udlændingelovens § 1 frit kan rejse ind og ud af landet. Reglerne om hjemsendelse i bistandsloven og lov om aktiv socialpolitik, sammenholdt med bestemmelserne i udlændingeloven, må fortolkes på en sådan måde, at en beslutning om hjemsendelse af en nordisk statsborger får den konsekvens, at vedkommende ikke har ret til vedvarende hjælp til forsørgelse, før vedkommende har haft varigt ophold i landet i 3 år, eftersom et varigt ophold for en nordisk statsborger er synonymt med et lovligt ophold. A har haft varigt ophold i Danmark uafbrudt siden 3. juli 1993, idet han har haft bopæl og folke-registeradresse her siden dette tidspunkt.

Det er tvivlsomt, om betingelsen om lovligt ophold i § 3 i lov om aktiv socialpolitik (eller den tilsvarende bestemmelse i den dagældende bistandslovs § 4) er i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2, idet denne antagelig også giver udlændinge, der ikke selv kan ernære sig eller sine, ret til hjælp. Grundlovens § 75, stk. 2, kan og bør fortolkes således, at staten har en forsørgelsespligt i forhold til de personer, som med statens accept opholder sig på det danske territorium, i hvert fald hvis de har varigt ophold i landet, hvilket er tilfældet, når opholdet har varet i 3 år. Det vil være i strid med grundlovens § 75, stk. 2, hvis bistandslovens § 4 og lov om aktiv socialpolitik § 3 fortolkes og anvendes således, at nordiske statsborgere for bestandigt bliver frataget muligheden for hjælp til vedvarende forsørgelse, blot fordi de én gang har haft kontakt med de sociale myndigheder og på grundlag heraf har været genstand for en beslutning om hjemsendelse.

1880

A har til støtte for sin erstatningspåstand gjort gældende, at han uberettiget er blevet nægtet bistandshjælp gennem en periode, hvilket har medført et tab for ham. Beløbet på 36.000 kr. er skønsmæssigt fastsat og dækker alene mistet bistandshjælp for en del af perioden efter 1. maj 1994, idet A har taget forbehold om at gøre yderligere erstatningskrav gældende over for de sociale myndigheder.

A har for Højesteret frafaldet sine anbringender vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Socialministeriet har gjort gældende, at ministeriets afgørelse af 13. januar 1994 som fastholdt ved skrivelse af 14. september 1994 er gyldig. Ministeriet måtte med rette anlægge en prognose over, hvorvidt A ville have behov for vedvarende hjælp til forsørgelse. I denne prognose måtte indgå, at A havde modtaget kontanthjælp under hele sit

ophold fra den 6. september 1991 til den 31. oktober 1991, hvor han vendte tilbage til Island. Endvidere måtte tages hensyn til, at han efter den 3. juli 1993 at være kommet her til landet igen anmodede om kontanthjælp fra den 9. juli 1993 og modtog kontanthjælp frem til den 1. maj 1994. Endelig måtte tages hensyn til, at han til Socialcentret Østerbro havde tilkendegivet ikke at stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet, og at han under hele sit ophold i Danmark har været uden reel tilknytning til arbejdsmarkedet. A, der siden den 18. maj 1999 har boet i et telt ved stien for enden af Gl. Kirkevej i Brøndby Kommune, er subsistensløs. Den eneste grund til, at han ikke har levet af kontanthjælp, er, at ministeriet standsede udbetalingen af kontanthjælp ved de anfægtede afgørelser. Betingelserne for hjemsendelse ifølge bistandslovens § 4, stk. 1, var opfyldt, da ministeriet traf de anfægtede afgørelser, idet A ud over at have behov for vedvarende hjælp til forsørgelse ikke var dansk statsborger og ikke i kraft af international aftale havde krav på vedvarende forsørgelse. A, der på afgørelsestidspunktet var 44 år, og som da havde haft ophold i Danmark i mindre end ét år, havde ikke nærmere tilknytning til Danmark end til sit fædreland Island. Der er fuld overensstemmelse mellem bistandslovens regler om hjemsendelse, udlændingelovens regler om opholdsret og Den Nordiske Konvention om Social Bistand og Sociale Tjenester.

Særligt vedrørende A's påstand om lovligt ophold har Socialministeriet gjort gældende, at A ikke i medfør af bistandslovens § 1 har haft ret til anden forbigående hjælp end hjælp til en rejse tilbage til Island. Ministeriet har bestridt, at A i realiteten har søgt forbigående hjælp efter § 1, og har henvist til, at A mener sig berettiget til vedvarende bistandshjælp senest fra 4. juli 1996. Ministeriet har med rette anlagt en prognose om, at A ønskede vedvarende forsørgelse. A har i kraft af ministeriets afgørelse om hjemsendelse ikke krav på at kunne modtage kontanthjælp efter bistandsloven. Ministeriet er ikke rette sagsøgte for så vidt angår krav på andre former for bistandshjælp, idet en retssag herom skulle være anlagt mod Det Sociale Ankenævn eller Den Sociale Ankestyrelse.

Det kan ikke under denne retssag afgøres, om A fra et senere tidspunkt måtte have generhvervet retten til at opnå vedvarende kontanthjælp. Ministeriet har i øvrigt bestridt, at en sådan ret skulle være generhvervet. A kan ikke ved at sidde en hjemsendelsesafgørelse overhørig og hutle sig igennem opnå ret til forsørgelse. Socialministeriets fortolkning fører ikke til, at nordiske statsborgere er ringere stillet end EU- og EØS-borgere. A kan ikke i medfør af grundlovens § 75, stk. 2, opnå en retsstilling, der er anderledes end den, der følger af ministeriets administration af bistandsloven.

Socialministeriet har endelig vedrørende erstatningspåstanden gjort gældende, at frifindelsen skal stadfæstes, dels fordi der ikke foreligger et ansvarsgrundlag, dels fordi A ikke har dokumenteret at have lidt noget tab.

Højesterets bemærkninger.

A er islandsk statsborger. Det er i udlændingelovens § 1 bestemt:

»§ 1. Statsborgere i Finland, Island, Norge og Sverige kan uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet.«

Socialministeriets afgørelser af 13. januar og 14. september 1994 om hjemsendelse af A er truffet i medfør af bistandslovens § 4, stk. 1, (nu lov om aktiv socialpolitik § 3, stk. 4):

»§ 4. Bliver der behov for vedvarende hjælp til forsørgelse af en person, der ikke har dansk indfødsret eller ret til hjælp i medfør af § 3, afgør socialministeren eller den myndighed, ministeren giver bemyndigelse hertil, om pågældende skal hjemsendes.«

Om socialretlige hjemsendelsesbeslutninger gælder udlændingelovens § 18 (dagældende § 18, stk. 1):

»§ 18. En opholdstilladelse bortfalder, når der af forsørgelsesmæssige grunde er truffet afgørelse om, at en udlænding, der ikke har de fornødne midler til sit underhold, skal hjemsendes.«

Af udlændingelovens § 30, stk. 1 og 2, fremgår:

»§ 30. En udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1 og 3-5 a ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse af landet.

Stk. 2. Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen. Indenrigsministeren fastsætter nærmere regler herom.«

Efter oplysningerne om A's personlige, helbredsmæssige og arbejdsmæssige forhold tiltræder Højesteret, at de sociale myndigheder ved afgørelserne i 1994 med føje har lagt til grund, at han ville have behov for

1881

vedvarende hjælp til forsørgelse, og at han ikke havde en sådan særlig tilknytning til Danmark, som var til hinder for den trufne og fastholdte beslutning om hjemsendelse. Højesteret finder herefter ikke grundlag for at tage A's principale påstand om ugyldighed til følge.

A's subsidiære påstands første led om lovligt ophold her i landet siden den 3. juli 1993 bygger på den opfattelse, at hjemsendelsesbeslutningen er uden betydning for den opholdsret, som efter udlændingelovens § 1 uden videre tilkommer ham som statsborger i et andet nordisk land. Da Socialministeriet har meddelt A, at afgørelsen om hjemsendelse indebar, at hans opholdsret derved ophørte, finder Højesteret, at A kan få dette spørgsmål prøvet under nærværende sag.

Seks dommere - Hornslet, Marie-Louise Andreasen, Torben Melchior, Peter Blok, Asbjørn Jensen og Børge Dahl - udtaler herefter:

Efter bistandslovens § 4, stk. 1, (nu lov om aktiv socialpolitik § 3, stk. 4) afgør socialministeren eller den myndighed, ministeren giver bemyndigelse hertil, om en udlænding, der får behov for vedvarende hjælp, »skal hjemsendes«. Efter ordlyden indebærer en beslutning således, at udlændingen ikke lovligt kan opholde sig her i landet. Som en konsekvens heraf bestemmer udlændingelovens § 18, stk. 1 (nu lovens § 18), at en opholdstilladelse bortfalder, når der er truffet beslutning om hjemsendelse. Efter sin ordlyd og placering har § 18 alene direkte betydning for udlændinge, der har fået opholdstilladelse. Der er imidlertid efter formålet med og forarbejderne til bestemmelsen, jf. betænkning nr. 968/1982 om udlændingeloven s. 25-26, 37-39 og 154-55, ikke grundlag for at antage, at det har været hensigten, at der skulle gælde en anden ordning for nordiske statsborgere, der efter lovens § 1 har ret til ophold her i landet uden en sådan tilladelse. Der er således ingen holdepunkter for at antage, at det ved gennemførelsen af udlændingelovens § 1 har været meningen at ændre bistandslovens § 4, stk. 1, på den måde, at en afgørelse om hjemsendelse af en nordisk statsborger alene skulle have den konsekvens, at den pågældende herefter ikke har ret til hjælp efter bistandsloven. Udlændingelovens § 1 må på denne baggrund forstås med forbehold for tilfælde, hvor der i henhold til bistandslovens § 4, stk. 1, er truffet afgørelse om hjemsendelse, jf. herved også udlændingelovens § 30, stk. 1, hvorefter en udlænding, der - bl.a. efter kap. 1 - ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse af landet. Muligheden for at hjemsende nordiske statsborgere på grund af behov for social bistand er da også opretholdt i art. 7 i Den Nordiske Konvention af 14. juni 1994 om Social Bistand og Sociale Tjenester.

Af det anførte følger, at A i hvert fald i en periode efter Socialministeriets endelige afgørelse om, at han skulle hjemsendes, har været uberettiget til fortsat at opholde sig her i landet i den forstand, at han kunne hjemsendes efter udlændingelovens § 30, stk. 2. Påstanden om lovligt ophold her i landet siden den 3. juli 1993 kan derfor ikke tages til følge.

A's subsidiære påstands andet led om lovligt ophold her i landet fra et senere tidspunkt end indrejsedatoen den 3. juli 1993 sigter på anerkendelse af, at han ved fortsat ophold her i landet 3 år efter et sådant senere tidspunkt har krav på bistandshjælp, jf. herved bistandslovens § 4, stk. 2.

Myndighederne har ikke søgt at gennemtvinge afgørelsen om hjemsendelse af A på anden måde end ved at nægte anden hjælp efter bi-

standsloven end hjælp til hjemrejse og har således tolereret A's fortsatte ophold her i landet. Dette forhold må tages i betragtning ved en afgørelse af, om hjemsendelse fortsat kan ske, og ved en afgørelse af, om opholdet fra et vist senere tidspunkt - uden videre - skal anses for lovligt med den konsekvens, at han har krav på social bistand. Der er imidlertid ikke af de sociale myndigheder truffet nogen afgørelse om disse spørgsmål. Vi finder derfor, at A's subsidiære påstand ikke under denne sag kan prøves i videre omfang, end hvad der følger af det foran anførte.

Efter det anførte kan ingen af A's påstande tages til følge. Vi stemmer derfor for at stadfæste landsrettens dom.

Dommer Henrik Zahle udtaler:

A er som islænding omfattet af udlændingelovens § 1. Nordiske statsborgere skal ikke have opholdstilladelse, arbejdstilladelse eller pas, jf. § 5, § 14, stk. 1, nr. 1, og § 39, stk. 4. Den ret til indrejse og ophold, som nordiske statsborgere har efter § 1, begrænses - i overensstemmelse med hvad der er anført i betænkning nr. 968/1982 s. 122 - af lovens bestemmelser om udvisning, afvisning m.v. i lovens kap. 4, 5 og 6.

Hjemsendelse i medfør af bistandslovens § 4 medfører efter udlændingelovens § 18, stk. 1, at den hjemsendte udlændings »opholdstilladelse« bortfalder. Det bevirker, at efterfølgende ophold er ulovligt og kan medføre straf, jf. § 59, stk. 1, nr. 3, og udvisning efter § 25 b, udrejsepligt efter § 30, stk. 1, jf. § 30, stk. 2, om politiets medvirken, hvis den, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, ikke frivilligt udrejser. Til § 30 (udkastet § 23) knytter betænkning nr. 968/1982 s. 182 den bemærkning, at »da reglen har karakter af en tvangsforanstaltning, finder udvalget, at den bør fremgå udtrykkeligt af loven«.

En beslutning om hjemsendelse med disse retsvirkninger bør efter min opfattelse have en klar lovhjemmel.

Det første spørgsmål er, om denne hjemmel findes i udlændingelovens § 18. Denne bestemmelse må efter dens ordlyd (»opholdstilladelse«), dens placering i

1882

lovens kapitel 3 om »Bortfald og inddragelse af opholdstilladelser og arbejdstilladelser«, og lovens nøje skelnen i andre bestemmelser (§ 22, stk. 1, § 27, stk. 1, § 28, stk. 1) mellem opholdstilladelse og lovbestemt opholdsret være begrænset til at angå udlændinge, der er omfattet af reglerne om opholdstilladelse. § 18 (udkastet § 14) var ikke omfattet af den ovennævnte henvisning i betænkning nr. 968/1982 s. 122 til de begrænsninger, der skulle gælde for nordiske statsborgeres opholdsret, hvilket ikke bestyrker den opfattelse, at bortfaldsreglen i § 18 finder anvendelse på dem.

På denne baggrund finder jeg, at der under hensyn til den belastende virkning af en hjemsendelse ikke er tilstrækkelig klar hjemmel til at anvende § 18 også på den opholdsret, der tilkommer nordiske statsborgere umiddelbart i medfør af lovens § 1.

Dernæst er spørgsmålet, om den fornødne hjemmel findes i bistandslovens § 4 (nu lov om aktiv socialpolitik § 3, stk. 4). Ikke-nordiske statsborgere, der i kraft af en (individuel) opholdstilladelse har ret til at opholde sig her i landet, jf. udlændingelovens § 5, kan blive hjemsendt i medfør af bistandslovens § 4. Den sociale myndigheds beslutning om hjemsendelse (»pågældende skal hjemsendes«) medfører ikke i sig selv, at opholdstilladelsen bortfalder. Denne følge beror på den særlige hjemmel i udlændingelovens § 18. De sociale myndigheds beslutning om hjemsendelse ophæver kun den opholdsret, udlændingen har i medfør af § 5, i kraft af et særligt lovgrundlag, nemlig § 18. Bistandslovens § 4 er således ikke - i forhold til udlændinge med opholdstilladelse - tilstrækkeligt grundlag for at gøre fortsat ophold ulovligt. De af flertallet nævnte passager i betænkning nr. 968/1982 belyser den nærmere koordination af socialret og udlændingeret, og der er heri ingen støtte for at antage, at bistandslovens § 4 i forhold til nordiske statsborgere skulle have en særlig effekt, der skulle overflødiggøre en udlændingeretlig bortfaldshjemmel. Bistandslovens § 4 kan derfor efter min

opfattelse heller ikke i forhold til nordiske statsborgere være tilstrækkeligt grundlag for at gøre fortsat ophold - efter en beslutning om hjemsendelse - ulovligt.

Med flertallet er jeg enig i, at der ikke i forarbejderne til udlændingeloven er gengivet overvejelser, der viser, at det med loven har været hensigten at indføre en særlig begrænsning i forhold til nordiske statsborgere af retsvirkningerne af en hjemsendelsesbeslutning. Imidlertid blev subsistensløshed fjernet som udvisningsgrund med udlændingeloven 1983, jf. om sammenhængen mellem hjemsendelse og udvisning betænkning nr. 882/1979 s. 199-200, jf. s. 110-12. Loven bevarede subsistensløshed som afvisningsgrund (§ 28, stk. 1, nr. 4), men med hensyn til udvisning fandt udlændingeudvalget det »ikke rimeligt at anvende udvisning som en foranstaltning, der af forsørgelsesmæssige grunde træffes for at bringe udlændinge, der har opholdstilladelse, tilbage til hjemlandet«, betænkning nr. 968/1982 s. 53, jf. s. 37-38. Den hjemmelsmangel, der efter min opfattelse er i denne sag, ville ikke have foreligget uden denne - velovervejede - politiske beslutning.

I forhold til personer, der er omfattet af udlændingelovens § 1, kan der således efter min opfattelse ikke i medfør af bistandslovens § 4 træffes en afgørelse, der indebærer, at den pågældende mister sin ret til at opholde sig i Danmark. Den nordiske statsborger kan ikke efter en beslutning om hjemsendelse straffes som den, der opholder sig i landet »uden tilladelse«, § 59, stk. 1, nr. 3, der gælder ikke nogen udrejsepligt efter § 30, stk. 1, og der er ikke grundlag for politimæssig medvirken til gennemførelse af en hjemrejse, § 30, stk. 2. Efter det oplyste har de sociale myndigheder heller ikke i denne sag gjort noget for at gennemtvinge hjemrejsen. En beslutning om hjemsendelse efter bistandslovens § 4 indebærer på den anden side, at der kan bevilges den pågældende midler til finansiering af hjemrejsen.

A's ret i medfør af udlændingelovens § 1 til at opholde sig i Danmark er herefter efter min opfattelse ikke bragt til ophør ved Socialministeriets afgørelser af 13. januar 1994 og 14. september 1994 om hjemsendelse, og jeg stemmer derfor for at tage A's subsidiære påstand til følge, idet han må anses for at have haft lovligt ophold i Danmark siden den 3. juli 1993.

Jeg bemærker herved, at en beslutning om hjemsendelse også under hensyn til grundlovens § 75, stk. 2, kun bringer det offentlige forsørgelsespligt til ophør, når den pågældende er rejst eller bragt uden for Danmark. En beslutning om hjemsendelse kan derfor ikke have den virkning, at den »hjemsendte«, der forbliver i landet, ikke har nogen ret til nogen social ydelse.

A's påstand om erstatning er udokumenteret, og derfor stemmer heller ikke jeg for at tage den til følge.

Afgørelsen træffes efter stemmeflertallet.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal statskassen betale 40.000 kr. til Socialministeriet.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse.

1. Betænkning 968/1982 s. 25 f, 37 ff, 154 f, FT 1982-83, B sp. 1967, 1991 f, FT 1996-97, A s. 5036, cirk. nr. 140 af 15. august 1975 om bistandslovens almindelige bestemmelser pkt. 5, vejledning nr. 137 af 31. juli 1992 om indberetninger i henhold til bistandslovens § 4, TemaNord 1996:623, Vejledende bemærkninger til nordisk konvention om social bistand og sociale tjenester, s. 14, Antonsen m.fl.: Bistandsloven (3. udg. 1994) s. 103 ff, Langlouis og Tornøe: Udlændingeloven (2. udg. 1993) s. 164 f, 169, Vedsted-Hansen: Opholdsret og Forsørgelse (1997) s. 99 ff, 157 ff, Lone B. Christensen m.fl.: Udlændingeret (2. udg. 2000) s. 585 f.