

Ministeren

Udlændinge- og Integrationsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Udlændinge- og Integrationsudvalget har den 2. september 2019 stillet følgende spørgsmål nr. 127 (alm. del) efter ønske fra ikkemedlem af udvalget (MFU) Anni Matthiesen (V) til udlændinge- og integrationsministeren, som hermed besvares.

Spørgsmål nr. 127:

Vil ministeren redegøre for de nationale og internationale retlige rammer for sagsbehandlingstiden på familiesammenføringsområdet?

Svar:

1. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan oplyse, at der ikke er en generel regulering af myndighedernes sagsbehandlingstid i den danske lovgivning, herunder forvaltningsloven. Endvidere er der ikke fastsat sagsbehandlingstider i loven på familiesammenføringsområdet.

Imidlertid er det et grundlæggende krav til forvaltningen, at afgørelser skal træffes så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt, jf. bl.a. pkt. 200 og 205 i vejledning om forvaltningsloven og cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling m.v.

Af pkt. 200 i vejledning om forvaltningsloven fremgår bl.a. følgende:

”[...]

I kravet om en så enkel sagsbehandling som muligt ligger bl.a., at sagsbehandlingen ikke bør tynges ved unødige formalisme, herunder f.eks. unødvendige krav om skriftlighed, hvor f.eks. en telefonisk henvendelse kan anvendes i stedet med samme sikkerhed. Det bør også i øvrigt i videst muligt omfang sikres, at der ikke pålægges den enkelte borger processuelle pligter, f.eks. med hensyn til sagens oplysning, eller egentlige formkrav, der kun vil kunne opfyldes af borgere med særlige forudsætninger i form af uddannelse og lignende, eller som nødvendiggør, at borgeren må søge sagkyndig bistand.

[...]

25. september 2019

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2019 - 12966
Akt-id 1014749

Myndigheden bør så vidt muligt bistå med tilvejebringelse af de nødvendige oplysninger til sagens behandling, herunder i fornødent omfang vejlede om, hvordan oplysningerne kan tilvejebringes lettest muligt.

I kravet om, at sagsbehandlingen skal tilrettelægges så økonomisk som muligt, ligger ikke alene, at der med hensyn til behandlingen af de enkelte sagstyper skal foretages en vurdering af, hvilke ressourcer myndigheden skal sætte ind på løsningen af opgaven, men også på, hvilken økonomisk betydning en hurtig og smidig sagsbehandling kan have for den pågældende borger. I sager, hvor det er af væsentlig økonomisk betydning for den pågældende borger, at der hurtigt meddeles afgørelse i sagen [...] bør dette også tages i betragtning.

Endelig ligger der i kravet om en hurtig sagsbehandling, at unødigt høring af andre myndigheder bør undgås ...”

Af pkt. 205 i vejledning om forvaltningsloven fremgår bl.a. følgende:

”[...]

Derimod kan der på baggrund af folketingets ombudsmands udtalelser om, hvad der med hensyn til sagsbehandlingstiden må antages at følge af almindelig god forvaltningsskik, gives nogle vejledende regler om sagsbehandlingens tilrettelæggelse, herunder om underretning til den, der er part i en sag, om den forventede sagsbehandlingstid.

Ombudsmanden har i nogle afgørelser også peget på, at myndighederne med henblik på at sikre, at sager ikke henligger i længere tid, inden afgørelse træffes, og at sager ikke bliver glemt og derfor ikke afgjort, bør oprette tilstrækkeligt EFFEKTIVE ERINDRINGSSYSTEMER.”

Af cirkulæreskrivelsen om mål for hurtig sagsbehandling m.v. fremgår bl.a. følgende:

”[...]

Spørgsmålet om, hvor hurtigt en forvaltningsmyndighed kan behandle sine sager, er bl.a. et spørgsmål om, hvilke sagsbehandlingsrutiner myndigheden følger.

Generelt bør myndighederne tilrettelægge sagsbehandlingen således, at der hurtigst muligt efter modtagelsen af en henvendelse foretages en første gennemgang og vurdering af sagen bl.a. med henblik på at afklare, om man er rette myndighed, eller om henvendelsen skal videresendes til en anden del af den samme myndighed eller eventuelt til en anden myndighed. Er man rette myndighed, må der tages stilling til, hvilke sagsbehandlingsskridt sagen giver anledning til.

Med en sådan screening eller visitation, der foretages hurtigt efter modtagelsen, kan det sikres, at der ikke indtræder unødige forsinkelser f.eks. ved, at en henvendelse ligger i lang tid, inden den videregives til rette vedkommende, eller ved, at myndigheden først lang tid efter sagens modtagelse indhenter udtalelser til brug for sagens behandling. En sådan fremgangsmåde giver også mulighed for en hurtig afklaring af, om sagen er af hastende karakter og derfor bør prioriteres.

Det kan næppe lade sig gøre at opstille absolutte regler om, hvor hurtigt en myndighed skal behandle sine sager. Selv inden for de enkelte typer af sager, som en myndighed beskæftiger sig med, vil der kunne være forhold, der gør, at en sag trækker ud. Det kan f.eks. skyldes, at det er nødvendigt at fremskaffe vanskeligt tilgængelige oplysninger eller at foretage mere generelle og principielle overvejelser.

Efter regeringens opfattelse vil det imidlertid generelt set være hensigtsmæssigt, at en myndighed opstiller nærmere målsætninger for, hvor hurtigt man tilstræber at kunne behandle sine sager. Selv om sådanne målsætninger som nævnt næppe kan være absolutte, kan de virke som en yderligere ansporing og inspiration til at imødekomme kravet om hurtig sagsbehandling.”

Det kan endvidere oplyses, at Folketingets Ombudsmand tager stilling til klager over en myndigheds sagsbehandlingstid efter god forvaltningskik. Ved vurderingen af sagsbehandlingstiden i en konkret sag tages der udgangspunkt i en række forhold, herunder sagens karakter, omfanget af de undersøgelser, som myndigheden skal foretage, de løbende ekspeditioner i sagen, den sædvanlige sagsbehandlingstid for sagstypen, myndighedens eventuelle udmeldinger om en forventet sagsbehandlingstid, sagens faktiske og retlige kompleksitet, om sagen giver anledning til principielle overvejelser, og om sagen af hensyn til parten eller andre private eller offentlige interesser må anses for mere eller mindre hastende.

Som nævnt ovenfor fremgår det af cirkulæreskrivelsen om mål for hurtig sagsbehandling m.v., at det kan være hensigtsmæssigt, at en myndighed opstiller nærmere målsætninger for, hvor hurtigt man tilstræber at kunne behandle sine sager.

Der er for bl.a. Udlændingestyrelsen, som træffer afgørelser i første instans på familiesammenføringsområdet, udarbejdet årligt mål- og resultatplaner, der bl.a. indeholder nærmere målsætninger for sagsbehandlingstiden. Formålet med de fastsatte mål for maksimale sagsbehandlingstider på familiesammenføringsområdet er at udmelde realistiske mål for, hvor lang tid borgerne må forvente at skulle vente på en afgørelse. Det fremgår af mål- og resultatplan for 2019, at det er Udlændingestyrelsens mål at overholde en maksimal sagsbehandlingstid på 10 måneder i minimum 90 pct. af familiesammenføringsagerne.

Af mål- og resultatplanen for Udlændingenævnet, der bl.a. er klageinstans på familiesammenføringsområdet, fremgår det, at målet for nævnets gennemsnitlige

sagsbehandlingstid for alle afgjorte sager – bortset fra genoptagelsessager – i 2019 er 200 dage. Nævnet har i 2019 fokus på en gennemsnitlig sagsbehandlingstid, der afspejler et ønske om på den ene side en grundig og faglig korrekt sagsbehandling og på den anden side en effektiv og hurtig sagsbehandling.

Det bemærkes, at mål- og resultatplanerne *ikke* er udtryk for retlige krav eller rammer, men for målsætninger for opfyldelse af sagsbehandlingstidsmål.

2. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan endvidere oplyse, at unionsborgere og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område er reguleret i direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 (opholdsdirektivet), der også fastlægger visse overordnede processuelle rammer for værtslandets behandling af sager om opholdsret efter EU-reglerne, herunder for så vidt angår den tidsmæssige ramme for sagernes behandling.

Efter opholdsdirektivets artikel 8, stk. 1, kan værtslandet, ved ophold ud over tre måneder, kræve, at unionsborgere lader sig registrere hos de kompetente myndigheder. Bevis for registrering skal i medfør af bestemmelsens stk. 2 udstedes straks.

Bestemmelsen om den tidsmæssige ramme for udstedelse af registreringsbevis til unionsborgere er i dansk ret implementeret ved § 34, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 318 af 27. marts 2019 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler (EU-opholdsbekendtgørelsen).

Familiemedlemmer, der ledsager en unionsborger eller slutter sig til denne, og som ikke selv er statsborgere i en medlemsstat, skal ansøge om et opholdskort til dokumentation for deres opholdsret efter direktivet, hvis opholdet forventes at vare mere end tre måneder, jf. opholdsdirektivets artikel 9. Efter direktivets artikel 10, stk. 1, skal værtslandet udstede opholdskortet senest seks måneder efter ansøgningens indgivelse.

Bestemmelsen om den tidsmæssige ramme for udstedelse af opholdskortet til medfølgende familiemedlemmer er i dansk ret implementeret ved § 34, stk. 2, i EU-opholdsbekendtgørelsen.

I Kommissionens meddelelse om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af opholdsdirektivet (KOM (2009) 313), er det i afsnit 2.2.2 bl.a. anført, at tidsfristen vedr. udstedelse af opholdskort til familiemedlemmer skal fortolkes i lyset af EF-traktatens artikel 10 (nu EU-traktatens artikel 4) om princippet om loyal samarbejde mellem medlemsstaterne, og at udnyttelse af fristen på seks måneder efter Kommissionens opfattelse kun er berettiget i tilfælde, hvor behandlingen af ansøgningen trækker ud på grund af hensyn til den offentlige orden. I overensstemmelse hermed har Kommissionen i en tidligere meddelelse tilkendegivet, at fristen på seks måneder er undtagelsesvis og kun relevant i tilfælde, hvor der er en særlig grund til at undersøge, om der findes forhold, der berettiger til iværksættelse af foranstaltninger i forhold til den pågældende begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, jf. Kommissionens meddelelse om særlige foranstaltninger med hensyn til unionsborgere

rejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (KOM (199) 372), afsnit 3.2.

EU-Domstolen har i sin dom af 27. juni 2018 i den præjudicielle sag C-246/17, Diallo, tilkendegivet, at tidsfristen vedr. opholdskort til familiemedlemmer er ufravigelig, og at opholdskortet i tilfælde af positivt svar på ansøgningen skal være udleveret til ansøgeren inden fristen. I tilfælde af negativt svar på ansøgningen følger det af dommen, at myndighedernes afgørelse om afslag skal være meddelt ansøgeren inden fristen.

3. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan endelig oplyse, at der er praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), som vedrører sagsbehandlingstiden på familiesammenføringsområdet.

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance, og at ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.

I sager om udlændinges ret til indrejse og ophold i tilfælde, hvor den pågældende udlænding har et familieliv med en eller flere personer i den pågældende stat, har EMD indfortolket *processuelle garantier* i EMRK artikel 8. Det betyder, at den nationale beslutningsproces skal overholde processuelle garantier om smidighed, hastighed og effektivitet.

Dommene *Tanda-Muzinga v. France* (no. 2260/10), *Mugenzi v. France* (no. 52701/09) og *Senigo Longue and others v. Frankrig* (no. 19113/09) vedrører alle sagsbehandlingen i forbindelse med udstedelse af visum til familiesammenføring i Frankrig.

I *Tanda-Muzinga v. France* og *Mugenzi v. France*, der omhandlede flygtninge omfattet af Flygtningekonventionen, udtalte EMD, at der er konsensus på internationalt og europæisk plan om flygtninges behov for en mere gunstig familiesammenføringsprocedure, jf. præmis 75 i *Tanda-Muzinga v. France* og præmis 54 i *Mugenzi v. France*. I sagerne fandt Domstolen, at familiesammenføringsprocesser på henholdsvis 3,5 år og 5 år var for lange henset til klagerens særlige situationer. Ud fra en samlet vurdering konkluderede Domstolen, at de nationale beslutningsprocesser i sagerne ikke havde overholdt de processuelle garantier og dermed var i strid med artikel 8.

Endvidere fandt Domstolen i *Senigo Longue and others v. Frankrig*, at en familiesammenføringsproces på 4 år var urimelig lang, især med hensyn til princippet om barnets bedste, jf. præmis 73. Domstolen fandt, at beslutningsprocessen ikke

havde overholdt de garantier for smidighed, hastighed og effektivitet, der var nødvendige for at realisere klagerens ret til beskyttelse af familielivet efter artikel 8, jf. præmis 75.

Omvendt fandt EMD ikke en krænkelse af artikel 8 i dommen *Mehemi v. France* (No.2) (no. 53470/99). Sagen vedrørte de franske myndigheders bestræbelser på at foranstalte, at en udvist person kunne vende tilbage til sin familie i Frankrig, efter at EMD havde afsagt dom om, at udvisningen havde udgjort en krænkelse af artikel 8. Domstolen bemærkede, at der var behov for en særlig ekspedition af sagen, men at forsinkelser på højst 3,5 måned ikke krænkede klagers ret efter artikel 8.

4. Som det fremgår ovenfor, sætter både dansk og international ret nogle rammer for sagsbehandlingstiden på familiesammenføringsområdet. Udlændingemyndighederne er bekendt hermed og tager hensyn hertil i forbindelse med tilrettelæggelse af sagsbehandlingen.

Mattias Tesfaye

/

Moya-Louise Lindsay-Poulsen