



1. september 2008

Endelig redegørelse til Folketingets Ombudsmand vedr. familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten

Indledning

Folketingets Ombudsmand har ved brev af 16. juli 2008 anmodet om en redegørelse for Udlændingesservices retsopfattelse med hensyn til EU-rettens betydning for mulighederne for familiesammenføring i perioden siden 2002, hvor betingelserne for at opnå familiesammenføring blev skærpet ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love. Folketingets Ombudsmand har anmodet om, at Udlændingesservice særligt kommer ind på udviklingen i retsopfattelsen i perioden som følge af EF-domstolens praksis på området.

Ombudsmanden har endvidere anmodet om en redegørelse for, hvordan Udlændingesservice i perioden siden 2002 har vejledt om reglerne for familiesammenføring efter EU-reglerne og deres anvendelse i praksis. Samtidig har Ombudsmanden anmodet om oplysninger om de skriftlige retningslinier, der har dannet grundlag for den vejledning, som medarbejderne i Udlændingesservice har givet borgerne i samme periode.

Redegørelsen indeholder:

- Grundlæggende om den opfattelse af EU-retten, som Udlændingesservice i dag anvender med hensyn til ægtefællesammenføring til danske statsborgere,
- nærmere om den opfattelse af EU-retten, som Udlændingesservice anvender med hensyn til familiesammenføring til ægtefæller til danske statsborgere,
- en gennemgang af udviklingen i retsopfattelsen på området siden 2002 og de forhold, der har betinget udviklingen,
- en redegørelse for den samlede – nuværende og fremtidige – vejledningsindsats vedrørende retsområdet i forhold til brugere og interessenter m.fl. samt en redegørelse for de skriftlige retningslinier, der har dannet og danner grundlag for medarbejdernes vejledning.

I. RETSOPFATTELSEN

1. Grundlæggende om den opfattelse af EU-retten, som Udlændingesservice i dag anvender med hensyn til ægtefællesammenføring til danske statsborgere

Det grundlæggende princip bag den EU-retlige adgang til ophold for familiemedlemmer til EU-borgere, der gør brug af retten til fri bevægelighed, er dels det generelle princip om familiens enhed, dels en betragtning om, at EU-borgeres ret til



fri bevægelighed ville blive hindret eller i hvert fald alvorligt begrænset, hvis der ikke var en adgang til at medbringe familien.¹

EU-retten om fri bevægelighed antages ikke at gælde medlemsstaternes rent interne forhold, hvor den konkrete situation ikke er omfattet af fællesskabsretten. Dette udgangspunkt er fastslået af EF-domstolen, se fx *Morson and Jhanjan/Holland*, dom af 27. oktober 1982.

Hovedreglen er derfor, at ægtefæller til danske statsborgere, der bor i Danmark, som udgangspunkt ikke får opholdstilladelse i Danmark efter EU-reglerne.

EF-domstolens praksis viser imidlertid, at der gælder undtagelser fra hovedreglen. En dansk statsborger vil i visse tilfælde være omfattet af EU-reglerne i sin egen medlemsstat og vil bl.a. kunne få adgang til familiesammenføring på baggrund heraf.

Retsopfattelsen, som Udlændingeservice administrerer ud fra, har sikre holdpunkter i EF-domstolens domspraksis og giver en dansk statsborger ret til familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle efter EU-reglerne om fri bevægelighed i to situationer:

Baggrunden for rettigheden i den ene situation er dommen i den såkaldte *Singh*-sag (sag C-370/90 afsagt af EF-domstolen den 7. juli 1992) samt i den såkaldte *Eind*-sag (sag C-291/05 afsagt af EF-domstolen den 11. december 2007). Disse domme statuerer en ret til familiesammenføring efter EU-retten med en udenlandsk ægtefælle i det omfang, den danske statsborger vender tilbage til sin egen medlemsstat efter at have anvendt EU-reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed i en anden medlemsstat.

Baggrunden for rettigheden i den anden situation er dommen i den såkaldte *Carpenter*-sag (sag C-60/00 afsagt af EF-domstolen den 11. juli 2002). Dommen statuerer en ret til familiesammenføring efter EU-retten med en udenlandsk ægtefælle i det omfang, den danske statsborger opholder sig i Danmark og her anvender retten til fri bevægelse af tjenesteydelser.

Udlændingeservice har i konsekvens af retsopfattelsen udarbejdet retningslinier til medarbejderne², der fastlægger, i hvilket omfang familiemedlemmer til danske statsborgere har ret til ophold efter de principper, som EF-domstolen har fastlagt i dommene *Singh*, *Eind* og *Carpenter*.

¹ Se ”Udlændingeret”, Lone B. Christensen m.fl., 3. udgave, side 261. Se endvidere EF-domstolens dom i sagen *Metock* m.fl. afsagt den 25. juli 2008 (sag C-127/08), præmis 62.

² Familiesammenføringsmeddelelse nr. 1/08 af 27. maj 2008.



2. Nærmere om den opfattelse af EU-retten, som Udlændingesservice anvender med hensyn til familiesammenføring til ægtefæller til danske statsborgere

Bekendtgørelse nr. 300 af 29. april 2008 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler (EU-opholdsbekendtgørelsen) § 13 om familiemedlemmer til danske statsborgere har følgende ordlyd:

”I det omfang, det følger af EU-retten, har familiemedlemmer til en dansk statsborger ret til ophold her i landet ud over de tidsrum på 3 eller 6 måneder, der følger af udlændingelovens § 2, stk. 1, og 2.”

EU-bekendtgørelsens § 33, stk. 3, har følgende ordlyd:

”Afgørelse om udstedelse og inddragelse af registreringsbevis og opholdskort efter § 4 og § 13 træffes af Udlændingesservice.”

Den under pkt. 1 angivne retsopfattelse har udmøntet sig i retningslinier til medarbejderne, hvorefter der i visse tilfælde udstedes registreringsbevis eller opholdskort til en udlænding efter EU-bekendtgørelsens § 13, jf. § 33, stk. 3, hvis ægtefælle/registrerede partner/faste samlever er dansk statsborger og anvender EU's regler om arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og tjenesteydere eller pensionerede arbejdstagere, pensionerede selvstændige erhvervsdrivende eller pensionerede tjenesteydere.

Gruppen af arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og tjenesteydere defineres i EU-bekendtgørelsens § 3, hvortil der henvises. Gruppen af pensionerede arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og tjenesteydere defineres i EU-bekendtgørelsens § 7, hvortil der henvises. EU-bekendtgørelsen vedlægges som bilag 1.

En ægtefælle til en dansk statsborger, der bor her i landet, kan gives ret til ophold 1) hvis den danske statsborger har opholdt sig og arbejdet i et andet EU/EØS-land eller Schweiz, eller 2) hvis den danske statsborger opholder sig i Danmark og her anvender retten til fri bevægelse af tjenesteydelser.

Integrationsministeriet har i 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 dommen i Eind-sagen, sag nr. C-291/05, fastslået, at adgangen til familiesammenføring til en dansk statsborger efter EU-rettens regler om fri bevægelighed ud fra en analog anvendelse af direktiv 2004/38/EF om unionsborgere og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område omfatter de familiemedlemmer, der er nævnt i artikel 2, nr. 2, i direktivet.

Artikel 2, nr. 2, i direktiv 2004/38/EF har følgende ordlyd:

2) "familiemedlem":

a) ægtefælle

b) partner, med hvem en unionsborger har indgået et registreret partnerskab i medfør af en medlemsstats lovgivning, hvis lovgivningen i værtsmedlemsstaten sidestiller et registreret partnerskab



med ægteskab, samt under overholdelse af betingelserne i værtsmedlemsstatens relevante lovgivning

c) direkte efterkommere samt direkte efterkommere af ægtefællen eller partneren som defineret i litra b), som ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af unionsborgeren,

d) slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til ægtefællen eller partneren som defineret i litra b), som forsørges af unionsborgeren.

EU-bekendtgørelsens § 16, stk. 1, har følgende ordlyd:

”Bestemmelserne i denne bekendtgørelse om ægtefæller finder tilsvarende anvendelse i tilfælde, hvor en person over 18 år samlever på fælles bopæl i fast samlivsforhold af længere varighed med en person over 18 år.”

I udlændingeloven ligestilles ægteskab og fast samlivsforhold af længere varighed, og da personer omfattet af EU-rettens regler om fri bevægelighed ikke må stilles ringere end personer omfattet af nationale regler, er en person, der er i et fast samlivsforhold af længere varighed med en dansk statsborger, der har anvendt reglerne om fri bevægelighed, omfattet.

2.1. Nærmere om det tilfælde, hvor den danske statsborger har opholdt sig og arbejdet i et andet EU/EØS-land

Hvis den danske statsborger har opholdt sig og arbejdet i et andet EU/EØS-land og ønsker at vende tilbage til Danmark sammen med sin udenlandske ægtefælle/registrerede partner/faste samlever, er det Udlændingeservices praksis, at følgende krav skal være opfyldt:

a) Den danske statsborger skal have opholdt sig i et andet EU/EØS-land eller Schweiz som enten arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende, tjenesteyder, pensioneret arbejdstager, pensioneret selvstændig erhvervsdrivende eller pensioneret tjenesteyder, jf. EU-bekendtgørelsens §§ 3 og 7.

b) Hvis parret er gift eller registrerede partnere, skal ægteskabet/det registrerede partnerskab fortsat være gyldigt ved parrets indrejse i Danmark og under det fortsatte ophold i Danmark. Hvis parret i stedet er fast samlevende, skal samlivet fortsat bestå under opholdet i Danmark.

c) Den udenlandske ægtefælle/registrerede partner/faste samlever skal have boet lovligt i det EU/EØS-land eller Schweiz, hvor den danske statsborger hidtil har udnyttet retten til ophold, jf. punkt a).

Det er en forudsætning, at den danske statsborger reelt har udnyttet retten til ophold på baggrund af EU-reglerne om arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende, tjenesteydere, pensionerede arbejdstagere, pensionerede selvstændige erhvervsdrivende eller pensionerede tjenesteydere, jf. EU-bekendtgørelsens §§ 3 og 7, og at hun/han har haft et egentligt ophold i EU/EØS-landet eller Schweiz.

Det er også en forudsætning, at beskæftigelsen som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder ikke var 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.



Omfattet af disse regler er endvidere den danske statsborgers og denne ægtefælles/registrerede partners/faste samlevers børn under 21 år samt børn over 21 år, hvis de forsørges af den danske statsborger. Endvidere er den danske statsborgers og dennes ægtefælles/registrerede partner/faste samlevers forældre og bedsteforældre omfattet af reglerne, hvis de forsørges af den danske statsborger.

2.2. Nærmere om det tilfælde, hvor den danske statsborger opholder sig i Danmark og her anvender retten til fri bevægelse af tjenesteydelser

Hvis den danske statsborger opholder sig i Danmark og ønsker at få ret til ophold til sin udenlandske ægtefælle/registrerede partner/faste samlever, skal følgende krav være opfyldt:

- a) Den danske statsborger skal opholde sig i Danmark og herfra levere en grænseoverskridende tjenesteydelse i forhold til et andet EU/EØS-land eller Schweiz.
- b) Den udenlandske ægtefælle/registrerede partner/faste samlever skal være lovligt indrejst i Danmark.
- c) Hvis parret er gift eller registrerede partnere, skal ægteskabet/det registrerede partnerskab fortsat være gyldigt ved den udenlandske ægtefælles/registrerede partner/faste samlevers indrejse i Danmark og under det fortsatte ophold i Danmark. Hvis parret i stedet er fast samlevende, skal samlivet fortsat bestå under opholdet i Danmark.
- d) Parret skal have etableret et reelt familieliv i Danmark.

Omfattet af disse regler er endvidere den danske statsborgers og dennes ægtefælle/registrerede partner/faste samlevers børn under 21 år.

I 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 dommen i Eind-sagen, er den deri nævnte udvidelse af kredsen af familiemedlemmer, der kan gives ret til ophold, begrænset til personer omfattet af principperne i Eind-dommen. Den danske statsborgers og dennes ægtefælles/registrerede partner/faste samlevers forældre og bedsteforældre anses derfor ikke i denne situation for omfattet.

3. Udviklingen i retsopfattelsen, som Udlændingesservice har administreret ud fra, i perioden 2002-2008

Udlændingesservice har i perioden 2002-2008 som følge af stramninger i udlændingelovgivningen på familiesammenføringsområdet fulgt udviklingen i danske statsborgeres rettigheder på familiesammenføringsområdet efter EU-retten særlig tæt. Styrelsen har løbende - i samråd med og efter instruktion fra Integrationsministeriet - foretaget justeringer af den retsopfattelse, der anvendes ved behandlingen af relevante konkrete sager, efterhånden som bl.a. udviklingen i EF-domstolens praksis, Integrationsministeriets retsopfattelse, udfaldet af danske



domme på området³ samt ændringer i EU-bekendtgørelsen har givet anledning hertil.

I sommeren 2002 blev udlændingelovens betingelser for familiesammenføring med danske statsborgere ændret, og Udlændingetjenesten konstaterede herefter en stigende interesse for at benytte EU-rettens regler om fri bevægelighed i forbindelse med ægtefællesammenføring til danske statsborgere.

Ligeledes aktualiseredes EU-rettighederne i relation til ægtefællesammenføring ved en række spørgsmål til integrationsministeren fra folketingsmedlemmer og -udvalg. Der henvises til eksempel til spørgsmålene S 2933-2935 stillet af Elsebeth Gerner Nielsen til integrationsministeren den 20. august 2002 og deres besvarelser, jf. bilag 2.

Udlændingetjenesten har i perioden 1996-2008 udstedt otte såkaldte meddelelser til medarbejderne (retningslinier) for behandling af ansøgninger om ægtefællesammenføring til danske statsborgere, der anvender retten til fri bevægelighed efter EU-retten.

Nedenfor i afsnit 3.1- 3.4. vil der blive redegjort nærmere for udviklingen i den retsopfattelse, som Udlændingetjenesten i perioden har administreret ud fra.

Udlændingetjenesten følger fortsat nøje udviklingen på retsområdet for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-reglerne om fri bevægelighed, hvis konkrete indhold løbende udmøntes i EF-domstolens praksis, der i de seneste år har inddraget også menneskerettighedskonventionen i dens juridiske argumentation i sager vedrørende familiesammenføring efter EU-retten.

3.1. EF-domstolens praksis

3.1.1. Singh-dommen

Singh-dommen (sag C-370/90) blev afsagt af EF-domstolen den 7. juli 1992 og vedrørte et tilfælde, hvor ægteparret Singh havde været beskæftiget i Tyskland som arbejdstagere og derefter rejste tilbage til Storbritannien for at drive selvstændig erhvervsvirksomhed. Fru Singh var britisk statsborger og hr. Singh var indisk statsborger. Storbritannien inddrog hr. Singhs opholdstilladelse, men EF-domstolen fastslog i dommen, at fru Singh som statsborger i en medlemsstat havde ret til at lade sig ledsage af sin ægtefælle, da hun vendte tilbage til sit hjemland for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed efter at have været beskæftiget som arbejdstager i en anden medlemsstat.

Domstolen lagde vægt på, at en statsborger i en medlemsstat kunne opgive at gøre brug af retten til fri bevægelighed, hvis statsborgeren ikke havde ret til at tage sin ægtefælle og børn med tilbage til sit hjemland på samme vilkår som dem, sådanne personer har krav på i en anden medlemsstat.

³ Alison Ward mod Udlændingestyrelsen, Østre Landsrets dom af 16. november 2005.



Det følger således af dommen, at en dansk statsborger, der har arbejdet i en anden medlemsstat, som udgangspunkt vil have ret til at medtage sin ægtefælle, hvis hun eller han vender tilbage til Danmark for at arbejde eller drive selvstændig virksomhed.

Integrationsministeriet udarbejdede instruks af 17. august 1995 vedrørende forståelsen af Singh-dommen. Efter ministeriets opfattelse kunne grundlaget for den danske statsborgers ophold i det andet EU/EØS-land være ”en hvilken som helst af traktatens bestemmelser om fri bevægelighed eller direktiverne om opholdsret”. Kredsen af omfattede familiemedlemmer var begrænset til ægtefæller og samlevende.

Udlændingesservice fastsatte på baggrund af instruksen vedrørende forståelsen af Singh-dommen retningslinier for behandlingen af konkrete sager vedrørende familiesammenføring til danske statsborgere, der benyttede EU-reglerne om fri bevægelighed ved meddelelse om opholdssager nr. 30/96 af 2. oktober 1996, jf. bilag 3.

3.1.2. Carpenter-dommen

EF-domstolen afsagde den 11. juli 2002 dom i den såkaldte Carpenter-sag (sag C-60/00).

Carpenter-dommen vedrørte et tilfælde, hvor en filippinsk statsborger, der efter i Storbritannien at have indgået ægteskab med hr. Carpenter, fik afslag på ansøgning om opholdstilladelse med henvisning til, at hun inden ægteskabets indgåelse havde haft ulovligt ophold i Storbritannien. Hr. Carpenter var bosiddende i Storbritannien, men leverede tjenesteydelser til firmaer i andre medlemsstater, hvortil han også jævnligt rejste som led i sit arbejde, og han var som sådan omfattet af EU-rettens regler om fri udveksling af tjenesteydelser. Hr. Carpenter havde tre børn, som fr. Carpenter hjalp med at passe, bl.a. i forbindelse med hr. Carpenters forretningsrejser. Domstolen fandt, at en nægtelse af opholdstilladelse til og udvisning af fr. Carpenter ville være i strid med EU-retten (art.49 om fri udveksling af tjenesteydelser), idet en sådan beslutning ville få en negativ indflydelse på hr. Carpenters mulighed for fuldt ud at gøre brug af den frihed, der er indeholdt i art. 49. Som led i sin argumentation inddrog EF-domstolen i øvrigt også retten til familieliv, sådan som den er fastsat i EMRK. art. 8.⁴

Opholdsmeddelelse nr. 2/03 af 10. februar 2003, bilag 4, tager højde for dommen.

3.1.3. Akrich-dommen

EF-domstolen afsagde den 23. september 2003 dom i den såkaldte Akrich-sag (C-109/01).

Akrich-dommen vedrørte et tilfælde, hvor hr. Akrich, der var marokkansk statsborger, indgik ægteskab med en britisk statsborger under ulovligt ophold i Storbri-

⁴ Se ”Udlændingeret”, Lone B. Christensen m.fl., 3. udgave, 2006, side 270.



tannien. Han blev udvist til Irland, hvor hans ægtefælle i mellemtiden havde taget ophold og arbejde. Ægteparret søgte herefter - med henvisning til Singh-dommen – om tilladelse til at rejse tilbage til Storbritannien. De britiske myndigheder afslø, idet man bl.a. anførte, at formålet med at tage ophold i Irland reelt havde været at omgå den britiske udlændingelovgivning. Domstolen fandt imidlertid ikke, at der i et tilfælde som dette var tale om misbrug af EU-retten, idet ”de bevæggrunde, der har ført en medlemsstats arbejdstager til at søge arbejde i en anden medlemsstat, er uden betydning for hans ret til indrejse i og ophold på sidstnævnte stats område, såfremt den pågældende udøver eller ønsker at udøve en faktisk og reel beskæftigelse...Sådanne bevæggrunde er heller ikke relevante for at bedømme parrets retlige stilling på tidspunktet for tilbagevenden til den medlemsstat, hvori arbejdstageren er statsborger”.⁵

Akrich-dommen fastslog, at anvendelse af EU-retten med ægtefællesammenføring som formål ikke kan betragtes som omgåelse af national ret. EF-domstolen havde ikke tidligere udtalt sig om spørgsmålet om omgåelse.

Opholdsmeddelelse nr. 4/05 af 11. januar 2005, bilag 6, tager højde for dommen.

3.1.4. Eind-dommen

EF-domstolen afsagde den 11. december 2007 dom i den såkaldte Eind-sag (sag C-291/05).

Eind-dommen vedrørte et tilfælde, hvor en nederlandsk mand, der var rejst til Storbritannien for at arbejde, fik familiesammenføring i Storbritannien med sin datter, der var statsborger i Surinam. Senere rejste den nederlandske mand tilbage til Nederlandene sammen med sin datter, og datteren søgte om opholdstilladelse i Nederlandene. Datteren fik afslag på opholdstilladelse i Nederlandene, da faderen efter sin tilbagevenden til Nederlandene modtog kontanthjælp og ikke søgte eller udførte arbejde i Nederlandene. De nederlandske myndigheder mente, at faderen ikke var omfattet af EU-reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed, da han netop ikke søgte eller udførte arbejde ved tilbagevenden til Nederlandene. EF-domstolen udtalte, at en borger fra et land uden for EU (datteren) har ret til familiesammenføring i den konkrete situation, selvom EU-borgeren (faderen) ikke udfører et reelt og faktisk arbejde ved tilbagevenden til sit hjemland (Nederlandene).

Opholdsmeddelelse nr. 1/08 af 27. maj 2008, bilag 10, tager højde for dommen.

3.1.5. Metock-dommen

EF-domstolen afsagde den 25. juli 2008 dom i den såkaldte Metock-sag (sag C-127/08). Sagen vedrører unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at

⁵ Se ”Udlændingeret”, Lone B. Christensen m.fl., 3. udgave, 2006, side 269.



færdes og opholde sig frit på en medlemsstats område.

Rækkevidden af dommen vil nu blive fastlagt, og der vil inden for få uger blive udsendt ny vejledning for den fremtidige administration af familiesammenførings-sager på dette område.⁶

Dommen har ikke betydning for sagsbehandlingen i de sager, hvor der efter den hidtil anlagte gældende retsopfattelse kan gives en tilladelse. Hvis der - indtil analysen af dommen foreligger - ud fra dommen er den mindste tvivl i en sag, vil der ikke blive givet et afslag.⁷

3.2. Nærmere om integrationsministerens besvarelse af en række folketings-spørgsmål m.v.

Integrationsministeren besvarede i eftersommeren 2002 en række spørgsmål fra medlemmer af Folketinget og fra Integrationsudvalget vedrørende forståelsen af reglerne for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten foranlediget af den såkaldte Malmø-model, efter hvilken en dansk statsborger bosatte sig og arbejdede i Sverige og ved hjemvenden til Danmark anmodede om familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle efter EU-retten. Der henvises til eksempelvis bilag 2.

På baggrund af besvarelsen af disse spørgsmål blev retningslinierne for behandlingen af konkrete sager efter Singh-dommen ændret i februar 2003. Det fremgik heraf, at det ikke længere blev stillet som krav, at den udenlandske ægtefælle havde haft opholdstilladelse i Danmark på baggrund af ægteskab med den danske statsborger, og at den udenlandske ægtefælle skulle følge med den danske statsborger til et andet EU/EØS-land. Der henvises til bilag 4 (opholdsmeddelelse nr. 2/03 af 10. februar 2003).

Det blev endvidere i juni 2003 præciseret, at den danske statsborgers aktivitet efter EF-traktatens regler om fri bevægelighed eller EF-direktiverne om opholdsret skal påbegyndes inden for en rimelig frist. Endvidere blev det præciseret, at retningslinierne tillige finder anvendelse for fælles- og særbørn. Der henvises til bilag 5 (opholdsmeddelelse nr. 9/03 af 18. juni 2003).

Endelig fremgår det af talepapirer fra integrationsministerens samråd den 14. december 2006 i Folketingets Integrationsudvalg (samrådsspørgsmål J af 5. december 2006), at integrationsministeren oplyste, at ”man blot ved i en kortere periode at tage bopæl i Malmø efterfølgende kunne tage tilbage til Danmark med sin udenlandske ægtefælle.”

⁶ Se integrationsministerens udtalelse i pressemeddelelse af 21. august 2008 efter møde i regeringens koordinationsudvalg.

⁷ Se endvidere ministerkommentar af 7. august 2008 på www.nyidanmark.dk vedrørende sagsbehandlingen af ansøgninger om familiesammenføring efter EU-retten.



3.3. Notater m.v. fra Integrationsministeriet

3.3.1. Integrationsministeriets notat af 21. december 2004 vedrørende ændret personkreds, der er omfattet af principperne i Singh-dommen

Integrationsministeriet besluttede ved notat af 21. december 2004, at ægtefæller til studerende, pensionister og den såkaldte restgruppe ikke var omfattet af principperne i Singh-dommen. I januar 2005 blev ministeriets retsopfattelse implementeret i Udlændingenservices retningslinier, og det blev præciseret, at der ikke kan opstilles et mindstekrav til opholdets længde. Der henvises til bilag 6 (opholdsmeddelelse nr. 4/05 af 11. januar 2005).

3.3.2. Integrationsministeriets udtalelse modtaget den 27. september 2006

Europa-kommissionen anmodede ved brev af 31. marts 2006 Danmarks faste repræsentant ved Den Europæiske Union om en officiel fortolkning af den nationale lovgivning, navnlig hvad angår retten til familiesammenføring for danske statsborgere, der vender hjem, og især med hensyn til, på hvilke vilkår de er omfattet af EU/EØS-bekendtgørelsen eller udlændingeloven.

Den 27. september 2006 modtog Udlændingenservice Integrationsministeriets Udlændingelovkontors udtalelse i anledning af anmodningen fra Europa-kommissionen til ministeriets internationale kontor, hvoraf det fremgik, at det var ministeriets opfattelse, at ægtefæller til pensionerede arbejdstagere eller pensionerede selvstændige erhvervsdrivende eller tjenesteydere også var omfattet af principperne efter Singh-dommen. Udlændingenservice ændrede i oktober 2006 sine retningslinier i overensstemmelse med ministeriets opfattelse. Der henvises til bilag 9 (familiesammenføringsmeddelelse nr. 1/06 af 4. oktober 2006).

3.3.3. Integrationsministeriets notat af 10. april 2008

Af Integrationsministeriets notat af 10. april 2008 om praksisændring i sager om familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-rettens regler om fri bevægelighed som følge af EF-domstolens dom i Eind-sagen (sag C-291/05), fremgik det, at kravet om, at den danske statsborger ved tilbagevenden til Danmark skal ernære sig på en sådan måde, at den danske statsborger ville udnytte retten til ophold som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder, eller som pensioneret arbejdstager eller pensioneret selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder, hvis den danske ægtefælle i stedet havde taget ophold i et tredje EU/EØS-land, ikke længere skal finde anvendelse. Endvidere fremgik det af Integrationsministeriets notat af 10. april 2008, at kredsen af de familiemedlemmer, der er omfattet af principperne i Singh- og Eind-dommene, er bredere end hidtil antaget. Udlændingenservice ændrede i maj 2008 sine retningslinier i overensstemmelse med ministeriets opfattelse. Der henvises til bilag 10 (familiesammenføringsmeddelelse nr. 1/08 af 27. maj 2008).

3.3.4. Integrationsministeriets anmodning om bidrag vedrørende praksis i forbindelse med beslutningsforslag B 108



I forbindelse med integrationsministerens besvarelse af beslutningsforslag nr. B 108, fremsat den 10. april 2008, om et "love card", anmodede Integrationsministeriet den 13. maj 2008 Udlændingetjenesten om et bidrag vedrørende praksis i sager om danske statsborgeres mulighed for familiesammenføring efter EU-retten, herunder et bidrag med praksis for, hvor længe den danske statsborger skal have arbejdet i det andet EU-land.

Udlændingetjenesten oplyste den 15. maj 2008 til Integrationsministeriet:

"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".

Bidraget medførte ingen ændringer i retsstillingen for personer omfattet af EU-rettens regler om fri bevægelighed.

Det anførte i bidraget blev formuleret som led i bestræbelserne på løbende at tydeliggøre og eksemplificere forståelsen af retsopfattelsen, efterhånden som den giver sig udslag i praksis.

Retsopfattelsen er i dag fortsat - i overensstemmelse med Integrationsministeriets retsopfattelse - at der ikke kan opstilles et nærmere (mindste) krav til beskæftigelses tidsmæssige udstrækning.

Beskæftigelses tidsmæssige udstrækning har fortsat en vis – men ikke nogen væsentlig – betydning for den konkrete vurdering af, om den danske statsborgers beskæftigelse har været faktisk og reel og ikke er af marginal karakter.

Beskæftigelses varighed har således ikke i sagsbehandlingen vist sig at have en nævneværdig betydning for afgørelsen af, om beskæftigelsen har marginal karakter eller ej.

Udlændingetjenesten har eksempler på sager, hvor danske statsborgere har haft ret korte ophold i et andet EU-land, og styrelsen ses ikke ud fra den manuelle gennemgang af afgørelser på området siden sommeren 2002 at have givet afslag på grund af beskæftigelses karakter.

Familiesammenføringsmeddelelse nr. 1/08 af 27. maj 2008, jf. bilag 10, indeholder oplysning om den præciserende vejledning.

3.4. Visse ændringer i EU-bekendtgørelsen

Ved EU/EØS-bekendtgørelsen nr. 292 af 28. april 2004 blev der indført boligkrav ved familiesammenføring efter bekendtgørelsen. Det blev i januar 2005 besluttet, at boligkravet ligeledes skulle finde anvendelse i Singh-sager, jf. bilag 6 (meddelelse nr. 4/05 af 11. januar 2005).



Ved udlændingebekendtgørelsen nr. 943 af 5. oktober 2005 blev reglerne om, for hvilken tidsperiode opholdstilladelser efter principperne i Singh-dommen skal udstedes, ændret. De 2 år, som den første opholdstilladelse hidtil var blevet meddelt for, blev ændret til 5 år. Kort tid senere blev det på baggrund af Østre Landsrets dom af 16. november 2005 i sagen Alison Ward mod Udlændingestyrelsen besluttet, at ægtefæller med opholdstilladelse efter principperne i Singh-dommen, hvad angår anvendelse af regelgrundlag, skulle sidestilles med ægtefæller, der blev meddelt opholdsbevis efter EU-bekendtgørelsen. Det blev samtidig hermed præciseret, at det ikke er et krav, at den danske statsborger har fået udstedt opholdsbevis i det pågældende EU/EØS-land. Der henvises til bilag 7 (opholdsmeddelelse nr. 3/06 af 9. januar 2006).

Ved EU-opholdsbekendtgørelsen nr. 358 af 21. april 2006 blev det indført, at EU-statsborgere skal gives registreringsbevis uden udløbsdato, og at tredjelandstatsborgere skal gives opholdskort. Endvidere bliver der indført nye forlængelsesregler. EU-opholdsbekendtgørelsen, der trådte i kraft den 30. april 2006, fandt alene anvendelse for EU-statsborgere og deres familiemedlemmer. For EØS-statsborgere og deres familiemedlemmer gjaldt fortsat EU/EØS-bekendtgørelsen nr. 1255 af 28. november 2005. Endvidere var boligkravet ikke længere gældende, og modtagere af tjenesteydere var ikke længere en selvstændig persongruppe. Disse forhold blev implementeret ved bilag 8 (opholdsmeddelelse nr. 16/06 af 7. juli 2006).

Ved EU-opholdsbekendtgørelsen nr. 300 af 29. april 2008 blev det indført, at familiemedlemmer, der er omfattet af principperne i Singh- og Eind-dommene, med virkning fra 1. maj 2008 skal gives registreringsbevis eller opholdskort efter EU-opholdsbekendtgørelsens § 13. Afgørelseskompetencen i disse sager forblev hos Udlændingetjenesten, jf. EU-opholdsbekendtgørelsens § 33, stk. 3.

Endvidere blev EU/EØS-bekendtgørelsen nr. 1255 af 28. november 2005 ophævet, for så vidt angår EØS-statsborgere og deres familiemedlemmer. Dette medførte en række tekniske ændringer, der tillige blev implementeret ved familiesammenføringsmeddelelse nr. 1/08 af 27. maj 2008, jf. bilag 10.



II. VEJLEDNINGEN i perioden 2002-2008 vedrørende reglerne om familie-sammenføring til danske statsborgere efter EU-retten

1. Den retlige ramme for vejledningen

1.1. Den forvaltningsretlige vejledningspligt

Den tætte og komplicerede regulering af samfundet har fremkaldt et betydeligt behov hos borgerne for at modtage information om deres rettigheder. Ved forvaltningslovens § 7, stk. 1, er der pålagt myndighederne en vis pligt til at yde vejledning og bistand til imødekomme af dette informationsbehov.⁸ Forvaltningslovens § 7 er en kodifikation af en tidligere på ulovbestemt grundlag gældende pligt for myndigheden til at vejlede og bistå borgerne. Den udtrykkelige lovfæstelse omfatter kun en del af denne ulovbestemte vejledningsregel, som stadig gælder ved siden af forvaltningslovens § 7. Tidligere praksis vedrørende vejledningspligt er fastholdt både ved fortolkningen af § 7 og ved fastlæggelsen af indholdet af den ulovbestemte del af vejledningspligten.⁹

Forvaltningslovens¹⁰ § 7, stk. 1, fastslår, at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens område.

Pligten gælder efter loven kun i afgørelsessager og i forhold til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.¹¹

Efter vejledningen til forvaltningsloven¹² bør vejledningen ydes i den eller de former, der findes at give den bedste virkning over for borgerne, f.eks. en generel skriftlig vejledning i en publikation, individuel skriftlig vejledning i et brev til den berørte borger eller individuel mundtlig, herunder telefonisk vejledning.

Vejledningens form og omfang vil i øvrigt afhænge af en konkret vurdering af den enkelte borgers behov og forudsætninger på det pågældende område. Der bør efter omstændighederne også vejledes om, at der kan ydes supplerende, individuel vejledning, hvis den pågældende ønsker det.¹³

En myndighed bør også i fornødent omfang bistå en borger, der retter henvendelse til myndigheden, med at udfylde eventuelle ansøgningskemaer, anmeldelser eller lignende, der vedrører myndighedens eget område.¹⁴

⁸ Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 379.

⁹ Do.

¹⁰ Lov nr. 571 af 19. december 1985

¹¹ Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 379.

¹² Vejledning om forvaltningsloven, Justitsministeriet, 1986, pkt. 29, side 22.

¹³ Do.

¹⁴ Vejledning om forvaltningsloven, Justitsministeriet, 1986, pkt. 30, side 23.



Bestemmelsen indebærer ifølge forarbejderne, at der skal ydes fornøden vejledning afhængig af sagens karakter og de konkrete omstændigheder.¹⁵ Vejledningens indhold og omfang må afpasses i forhold til borgerens forudsætninger og dennes eventuelle særlige personlige forhold.¹⁶

Pligtens indhold er vanskelig at fastlægge i detaljer. Den går næppe så vidt som til at give en egentlig forhåndsbesked¹⁷, endsige til at påtage sig konsulentarbejde for borgeren.¹⁸ Myndigheden er derimod forpligtet til at udlevere eller beskrive allerede foreliggende oplysninger om relevant praksis, om ansøgningsprocedurer, om sikre fortolkningsresultater af relevant lovgivning, dvs. myndighedens "paratviden" på området. Det følger imidlertid også af god forvaltningsskik, at der gives vejledning i andre tilfælde. Pligten foreligger herefter, når parten i en konkret sag, der er eller vil komme til behandling hos forvaltningsmyndigheden, udtrykkeligt anmoder om oplysninger vedrørende fortolkning og udfyldning af regelgrundlaget, og om praksis og formalia som har klar betydning for partens varetagelse af sine interesser under sagen.¹⁹

I FOB 1995.258 ff. har Folketingets Ombudsmand nærmere udtalt sig om spørgsmålet om forhåndsbesked. Ombudsmanden udtalte, at forvaltningslovens § 7 ikke pålægger myndighederne at give forhåndsbesked, dvs. meddelelse om den forventede afgørelse af en nærmere beskrevet endnu ikke formelt rejst sag. Om der er pligt til at give forhåndsbesked beror ifølge ombudsmandens udtalelse på, om den, der anmoder herom, må anses at have en væsentlig retlig interesse heri. Samtidig må der lægges vægt på den pågældende sags art, myndighedens placering og funktion samt de oplysninger, der er blevet forelagt for den pågældende myndighed. I den konkrete sag lagde ombudsmanden vægt på, at pågældende uden videre kunne rejse en førtidspensionssag og derfor ikke havde krav på forhåndsbesked.

Det er vanskeligt mere generelt at angive, i hvilket omfang myndighederne i de enkelte tilfælde skal yde vejledning og bistand.²⁰ Vedkommende myndighed bør i almindelighed yde vejledning, hvis den, der henvender sig til myndigheden i en sag, særlig har fremhævet omstændigheder af faktisk og/eller retlig karakter, som efter de regler, der gælder på det pågældende område, må give myndigheden anledning til bemærkninger.²¹

Vejledningspligten gælder således ikke alene i tilfælde, hvor borgeren udtrykkeligt anmoder om at modtage vejledning, men indtræder også, hvis det i den kon-

¹⁵ Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 129 ff.

¹⁶ Vejledning om forvaltningsloven, Justitsministeriet, 1986, pkt. 30, side 23.

¹⁷ Se hertil FOB 1995, side 258 ff.

¹⁸ Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 379.

¹⁹ Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 379.

²⁰ John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2001, side 216.

²¹ John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2001, side 217 ff.



krete situation fremstår som naturligt og relevant at give borgeren information. Dette gør sig i særlig grad gældende i sager med vidtrækkende konsekvenser for borgeren.²² I sådanne sager kan det være særlig relevant at afpasse vejledningens indhold og omfang til brugernes særlige forudsætninger.

På det sociale område antages det,²³ at vejledningspligtens indhold og omfang er, at myndighederne har pligt til at besvare spørgsmål i forbindelse med en konkret sag om fortolkning og udfyldning af retsgrundlaget, praksis og formalia, for så vidt det har klar betydning for partens varetagelse af sine interesser under sagen.

Er parten repræsenteret af nogen, som må formodes at have særligt kendskab til regelgrundlaget, vil vejledningspligten kunne indsnævres.²⁴

Vejledningen efter § 7, stk. 1, bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på det pågældende område har for vedkommende, og hvordan den pågældende lettest og mest effektivt kan opfylde de eventuelle krav, der er i lovgivningen. Vejledningen bør endvidere orientere om, hvilken fremgangsmåde, der skal følges af den, der henvender sig til myndigheden, og om hvilke oplysninger, som skal tilvejebringes af borgeren som led i en sags behandling.²⁵

Den vejledning, som myndighederne giver, skal naturligvis være juridisk korrekt og så omfattende og detaljeret, at det konkrete informationsbehov imødekommes på en rimelig måde.²⁶ Vejledningen skal således give borgeren tilstrækkelig orientering om de regler, der gælder på det pågældende forvaltningsområde, herunder om myndighedens praksis.

Vejledningspligten efter forvaltningsloven forpligter ikke myndighederne til af egen drift mere generelt over for offentligheden at orientere om reglerne inden for myndighedens område. En generel vejledning om reglerne på det pågældende område kan dog være formålstjenlig og i et vist omfang træde i stedet for eller dog supplere den individuelle vejledning, der skal ydes efter § 7.²⁷ I ombudsmandens praksis - FOB 2006 350 - er det antaget, at der er pligt til at udbrede kendskab til praksisændring bredt til offentligheden i medfør af god forvaltningsskik.

Det må formentlig antages, at det påhviler myndighederne i et vist omfang at sørge for fornøden oplysning om deres ressortområde gennem fx foldere, pjecer og tv-udsendelser.²⁸

²² John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2001, side 214 ff.

²³ Jon Andersen i Juristen 1990, side 312 ff.

²⁴ Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, side 382, og FOB 1990, side 270.

²⁵ Vejledning om forvaltningsloven, Justitsministeriet, 1986, pkt. 30, side 22.

²⁶ John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2001, side 224.

²⁷ John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2001, side 215.

²⁸ Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 384.



Klar og væsentlig tilsidesættelse af en forvaltningsmyndigheds vejledningspligt kan ikke udelukkes at have visse retsvirkninger.²⁹ Hvis en ansat ved en forvaltningsmyndighed groft eller gentagne gange tilsidesætter den vejledningspligt, der gælder for myndigheden, vil det have karakter af tjenesteforseelse. En myndigheds ledelse vil endvidere tilsidesætte sine pligter, hvis myndighedens arbejde ikke tilrettelægges på en sådan måde, at der kan ydes borgerne den fornødne vejledning og bistand.³⁰

Hvis myndigheden som sådan ikke har givet fornøden vejledning, og dette har medført retstab for den, der har rettet henvendelse til myndigheden, vil der også efter omstændighederne kunne blive tale om erstatningsansvar, for så vidt myndigheden i den forbindelse har handlet uforsvarligt. Dommene UfR.2007.1603S og UfR 2006.960Ø er nyere eksempler på en myndigheds erstatningspligt for mangelfuld information.

1.2. God forvaltningsskik

Ved siden af de forvaltningsretlige regler gælder princippet om god forvaltningsskik. Vurderingen af, om en handlemåde er i overensstemmelse med god forvaltningsskik, har særlig betydning, hvor der ikke er tale om tilsidesættelse af regler i forvaltningsloven og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Folketingets Ombudsmands har i en række udtalelser udviklet forståelsen af begrebet god forvaltningsskik.

Det er god forvaltningsskik at vise borgerne venlighed og hensynsfuldhed,³¹ og myndigheden har et ansvar for, at der ikke opstår misforståelser.³² Det er god forvaltningsskik at forsøge at sætte sig i borgerens sted og overveje, hvordan forvaltningens skridt kan opleves af borgeren.³³ Det bør tilstræbes, at afgørelser og andre meddelelser fra forvaltningsmyndigheder er sprogligt let forståelige.³⁴

Folketingets Ombudsmand har i flere tilfælde udtalt sig om spørgsmålet om myndighedens sprogbrug. Se fx FOB 1983.259. Folketingets Ombudsmand fandt det ”overordentligt uheldigt”, at en skrivelse fra en social- og sundhedsforvaltning til en klient var formuleret på en måde, som måtte karakteriseres som stærkt krænkende i forhold til klienten, idet ombudsmanden fandt skrivelsen befalende, udsældende og truende, ligesom den berørte private forhold, der klart falder udenfor, hvad en social- og sundhedsforvaltning kan beskæftige sig med. Se endvidere FOB 1972.182 og FOB 1990.162. Se om grænserne for myndigheders opførsel FOB 1955.55 og FOB 1956.137.

²⁹ John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2001, side 227.

³⁰ John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2001, side 227.

³¹ Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 633.

³² Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 636.

³³ Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 636.

³⁴ Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 594.



2. Udlændingeservices opfyldelse af sin vejledningspligt på familiesammenføringsområdet i forhold til brugerne og deres partsrepræsentanter

Udlændingeservice ser det som en helt central opgave at give vejledning til brugere, der retter henvendelse med spørgsmål inden for Udlændingeservices område.

Udlændingeservices forståelse af sin vejledningsforpligtelse er og har i perioden 2002-2008 været i overensstemmelse med den ovenfor beskrevne retlige ramme for vejledningen.

Udlændingeservices vejledning over for brugerne består - og har i perioden bestået - af flere elementer:

- Vejledningen i ansøgningsmateriale,
- vejledningen på brugerportalen,
- telefonisk bistand og bistand ved fremmøde til udfyldelse af ansøgning og
- supplerende vejledning telefonisk, skriftligt og ved fremmøde.

Fra 1. februar 2007 er effekten af vejledningen i ansøgningsmaterialet betydeligt styrket ved indførelse af såkaldte ansøgningspakker på familiesammenføringsområdet, jf. nærmere nedenfor afsnit 2.2.

Det er et hovedformål med den telefoniske vejledning at understøtte den vejledning, der gives på de andre måder.

Vejledningen skal sætte den enkelte borger i stand til - ud fra vejledningen - at vurdere sin retsstilling og undgå, at borgeren lider retstab. Udlændingeservice er navnlig bevidst om, at vejledningspligten er skærpet i tilfælde, hvor en afgørelse kan have vidtrækkende konsekvenser for brugeren.

Brugeren skal have fyldestgørende og korrekte svar på de spørgsmål, der stilles, eller i øvrigt den vejledning, der er naturlig og relevant ud fra de omstændigheder, der præsenteres i henvendelsen. Følgende eksempel på en mulig brugerhenvendelse illustrerer dette: "Jeg har netop fået afslag på familiesammenføring, fordi boligkravet ikke er opfyldt. Jeg har hørt om Sveriges-modellen, og da jeg alligevel vil skulle flytte for at opfylde boligkravet, vil jeg gerne høre, hvilke muligheder Sveriges-modellen giver mig? Vores brugervejleder vil i det tilfælde fx kunne oplyse: "Sveriges-modellen indebærer anvendelse af EU-rettens regler om fri bevægelighed og giver mulighed for familiesammenføring til danske statsborgere i Danmark. Du kan læse mere herom på brugerportalen og i ansøgningspakken." I forlængelse heraf vil brugervejlederen kunne besvare uddybende spørgsmål om regler og procedurer med udgangspunkt i informationen på www.nyidanmark.dk.

Udlændingeservice har ikke efter lovgivningen som opgave at give forhåndsbesked til brugere. Bindende besked vedrørende en sag om opholdstilladelse kræver derfor indgivelse af og behandling af en konkret ansøgning.

Udlændingeservice vejleder ved at beskrive retsfaktum med henblik på fx at anskueliggøre, hvad der skal til for at opnå en opholdstilladelse. Udlændingeservice



medvirker ikke gennem sin vejledning til at tage stilling til, på hvilken måde brugerne konkret vil kunne opfylde kravene i retsfaktum. At tage stilling til sådanne hypotetiske forhold falder uden for vejledningspligten. Udlændingesservice kan ikke anvise, hvilke fremtidige dispositioner brugeren skal foretage eller anvise, hvorledes brugeren skal indrette sig. Udlændingesservice kan for eksempel ikke give svar på spørgsmål som: "Skal jeg flytte til Sverige for at få familiesammenføring?" eller "Hvis jeg rejser til Sverige i 6 måneder, kan jeg så være sikker på, at min ægtefælle kan få familiesammenføring?"

Udlændingesservice træffer med andre ord ikke afgørelser telefonisk og afgiver ikke responsa. Udlændingesservice ser det tværtimod som særdeles væsentligt i sin vejledning at undgå at give en vejledning, der har eller kan opfattes som havende karakter af forhåndsbesked, der afskærer et bestemt resultat af sagsbehandlingen eller stiller et sådant i udsigt. Udlændingesservice er således meget opmærksom på at undgå en vejledning, der kan afholde nogle brugere fra at indgive en ansøgning.

Derfor vil et hovedbudskab i brugerkontakten være, at brugeren opfordres til at indgive en ansøgning, ud fra det grundsynspunkt, at en stillingtagen kræver indgivelse af en ansøgning. Vejledningen vil således bestå i, at brugeren opfordres til at indgive en ansøgning for at afklare sin situation. Det bemærkes, at en ansøgning om familiesammenføring efter EU-rettens regler om fri bevægelighed kan indgives via den danske repræsentation i opholdslandet eller evt. sendes til Udlændingesservice. Er et par bosat i fx Sverige, vil det også være en mulighed at indgive ansøgningen i Servicecentret hos Udlændingesservice i København.

Noget andet er, at det samtidig er en særdeles væsentlig målsætning at sikre brugeren al mulig hjælp med udgangspunkt i, hvad der skal til for at lykkes med at indgive en fyldestgørende ansøgning.

Udlændingesservice giver vejledning bredt til offentligheden via den fælles brugerportal www.nyidanmark.dk, herunder om ændringer i regelgrundlag og praksis. Borgere kan også her få vejledning om reglerne for familiesammenføring. Oplysningerne på brugerportalen skal give borgerne et retvisende billede af mulighederne for blandt andet familiesammenføring, og samtidigt give mulighed for nemt og hurtigt at kunne få et overblik over reglerne på en overskuelig og let forståelig måde. Det sætter en grænse for, hvor detaljeret beskrivelserne på brugerportalen bør være.

2.1. Initiativer

Udlændingesservice har gennem længere tid planlagt og vil foretage en brugerundersøgelse vedrørende telefonbetjeningen bl.a. med henblik på at forbedre serviceniveauet og prioritere indsatsområder (fx attitude, kompetence, problemløsning og tilgængelighed). Udlændingesservice vil løbende måle og evaluere på brugertilfredsheden med telefonbetjeningen og evaluere tiltag (fx uddannelse, intern læring, coaching).

Udlændingesservice vil for at styrke den telefoniske vejledning udarbejde en



”grundlov” for telefonvejledningen, der skal sikre en klar ramme for både brugere og brugervejledere³⁵ i forhold til, hvad man kan forvente af telefonisk vejledning. Grundloven vil blive udlagt på brugerportalen www.nyidanmark.dk.

Udlændingesservice vil fremover jævnligt afholde temamøder med brugervejlederne om vejledning. Det første temamøde vil tage udgangspunkt i ”grundloven” for telefonvejledningen.

2.2. Ansøgningspakker

Udlændingesservice introducerede den 1. februar 2007 ansøgningspakker til brugere, der ansøger om familiesammenføring. Ansøgningspakkerne er udviklet som led i serviceorienteringen af Udlændingesservice (lov nr. 89 af 30. januar 2007) bl.a. med bedre servicering og vejledning af brugerne som omdrejningspunkt. Med ansøgningspakkerne synliggør Udlændingesservice ansøgningsprocessen og hjælper brugerne til at lykkes med at indgive en fyldestgørende ansøgning om familiesammenføring. Ansøgningspakkernes anvendelse medfører, at brugeren giver oplysninger til ansøgningen samtidig med, at brugeren vejledes om oplysningernes betydning for sagens behandling med henvisning til gældende regler.

Familiesammenføring efter EU-retten er en integreret del af Udlændingesservices behandling af ansøgninger om familiesammenføring. Ansøgningspakken for ægtefællesammenføring er en central del af Udlændingesservices vejledning på familiesammenføringsområdet. Brugere, der ønsker ægtefællesammenføring i Danmark, anvender én ansøgningspakke for at sikre en fyldestgørende vejledning om det samlede regelsæt for familiesammenføring, herunder efter EU-retten.

Brugere, der sætter sig ind i ansøgningspakken, kan således ikke undgå at opnå kendskab til, at EU-retten giver mulighed for familiesammenføring.

Ansøgningspakken for ægtefællesammenføring findes på den fælles brugerportal www.nyidanmark.dk sammen med en skemaguide, der sætter brugerne i stand til meget hurtigt at finde rette ansøgningspakke.

Ansøgningspakken vejleder præcist brugeren om mulighederne for ægtefællesammenføring, herunder efter EU-retten. Samtidig forklarer ansøgningspakken brugeren, hvilken betydning de ønskede oplysninger har i sagsbehandlingen. Der henvises til bilag 11 (ansøgningspakke FA1 om ægtefællesammenføring). Som bilag 11a vedlægges det ansøgningssskema og de spørgeskemaer til referencen, vi anvendte i perioden 2004 - 1. februar 2007.

Ansøgningspakken har - ud over den væsentlige serviceforbedring over for brugere - haft stor positiv betydning for sagernes kvalitative oplysning og har bevirket, at sagsbehandlingstiden i sager om familiesammenføring er betydeligt forbedret. Ansøgningspakken har samtidig markant forbedret grundlaget for at give brugere præcise forventninger om den maksimale sagsbehandlingstid.

³⁵ Brugervejlederne er de medarbejdere i Udlændingesservice, der besvarer telefoniske henvendelser. Det vil sige medarbejdere i callcentre og sagsbehandlere, der besvarer telefoniske henvendelser.



I ansøgningspakken henvises brugerne til den øvrige information om ægtefællesammenføring på brugerportalen. I pakken opfordres brugerne endvidere til at rette henvendelse til Udlændingeservice - telefonisk, skriftligt eller personligt - og få vejledning om reglerne og om, hvordan skemaerne udfyldes. I pakken er anført vores kontaktoplysninger.

I overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 1, yder Udlændingeservice i stort omfang brugerne bistand til udfyldelse af ansøgningspakken – enten ved telefonisk henvendelse eller ved henvendelse i Servicecentret ved personligt fremmøde.

2.2.1. Initiativer

Udlændingeservice vil fra efteråret 2008 udbygge ansøgningspakken vedrørende ægtefællesammenføring, så pakken vil indeholde et link til brugerportalens øvrige vejledning vedrørende familiesammenføring efter EU-retten.

2.3. Information i øvrigt på brugerportalen www.nyidanmark.dk

En anden meget væsentlig del af Udlændingeservices vejledningsindsats er brugerportalen www.nyidanmark.dk. Brugerportalen indeholder detaljeret information og vejledning vedrørende familiesammenføring. Brugerportalen indeholder også rubrikken ”spørgsmål og svar”, som giver brugerne hurtige svar på hyppigt forekommende spørgsmål.

Udlændingeservice anvender aktivt brugerportalen i sin vejledning af brugere, der retter henvendelse før, under og efter sagsbehandling af en ansøgning om familiesammenføring.

På alle indholdssider på brugerportalen, som Udlændingeservice er ansvarlig for, er der link til relevante kontaktoplysninger til Udlændingeservice på det pågældende område.

Udlændingeservice har siden 2002 vejledt på brugerportalen om muligheden for at få familiesammenføring efter EU-retten. Der vedlægges som bilag 12 en historisk oversigt over brugerportalens vejledning vedrørende reglerne for familiesammenføring efter EU-retten.³⁶

Brugerportalen indeholder også en database over illustrative afgørelser af vejledende eller principiel betydning. I afgørelsesdatabaseen kan brugere søge efter (anonymiserede) afgørelser i bl.a. familiesammenføringssager - herunder afgørelser om familiesammenføring efter EU-retten - samt praksisnotater på udlændingeområdet. Brugere opfordres via databaseen til at foreslå typer af afgørelser, der udlægges i databaseen.

I brugerportalens afgørelsesdatabase er udlagt Integrationsministeriets notat af 10. april 2008 om retsstillingen efter Einddommen, som indeholdt i bilag 10.

³⁶ Det bemærkes, at oversigten er baseret på oplysninger fra den private organisation Internet Archive.



2.3.1. *Initiativer*

Udlændingesservice ønsker at styrke sin vejledning på brugerportalen og har iværksat et ekstraordinært eftersyn af den vejledning, der gives vedrørende familiesammenføring, for at sikre vejledningens præcision og forståelighed.

Udlændingesservice vil for at styrke den telefoniske vejledning udarbejde en ”grundlov” for telefonvejledningen, der skal sikre en klar ramme for både brugere og brugervejledere i forhold til, hvad man kan forvente af telefonisk vejledning. Grundloven vil blive udlagt på brugerportalen www.nyidanmark.dk.

2.4. Vejledning omkring anvendelse af ansøgningspakker mv. , når der rettes personlig henvendelse telefonisk, skriftligt eller ved fremmøde

I overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 1, yder Udlændingesservice i stort omfang brugerne bistand til udfyldelse af ansøgningspakker ved brugernes personlige henvendelser.

Udlændingesservice understøtter ansøgningsprocessen ved at sikre brugernes forståelse af reglerne og for, hvilken dokumentation der kræves i sagsbehandlingen. Et væsentligt formål med vejledningen ved personlige henvendelser er at stille brugeren så godt som muligt i ansøgningsprocessen.

I ansøgningspakken gør vi brugeren opmærksom på muligheden for at få yderligere oplysninger om ægtefællesammenføring på brugerportalen samt muligheden for at få vejledning ved henvendelse til Udlændingesservice telefonisk, skriftligt eller ved fremmøde.

2.5. Supplerende vejledning ved henvendelse

Udlændingesservice tilbyder sine brugere supplerende vejledning på familiesammenføringsområdet. Tilbuddet fremsættes bl.a. på brugerportalen www.nyidanmark.dk, hvor der henvises til direkte telefonnumre til brugervejledere inden for forskellige sagsområder, fx familiesammenføring.

Udlændingesservice vurderer ud fra den enkelte henvendelse konkret og individuelt, hvorledes vejledningen sker fyldestgørende i overensstemmelse med den retlige ramme for vejledningen, jf. afsnit 1, og i overensstemmelse med Udlændingesservices målsætning om at yde den bedst mulige service over for brugeren og om at sætte sig i brugerens sted.

Henvendelserne fra journalister fra Berlingske Tidende, som de er beskrevet i avisen den 10. juli 2008, er eksempler på sådan supplerende vejledning ved henvendelse.

Udlændingesservice har ikke båndoptagelse af den telefoniske vejledning, vores brugervejledere giver.

For så vidt angår skriftlige henvendelser vedrørende området vedlægges som bilag 13 eksempler på Udlændingesservices besvarelser i perioden.

2.5.1. Udlændingesservices bemærkninger til de besvarelser, som blev givet ved telefoniske henvendelser fra journalister – således som disse er beskrevet i Ber-



lingske Tidende

Berlingske Tidende beskyldte i artikler i juli 2008 Udlændingetjenesten for vildledning og mangelfuld information i forbindelse med vejledning til borgerne om reglerne for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten.

Baggrunden for anklagerne var Berlingske Tidendes båndoptagelser af telefonsamtaler i en række tilfælde, hvor avisen havde rettet telefonisk henvendelse til Udlændingetjenesten med anmodning om at modtage supplerende vejledning på området for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten. Kritikken var navnlig rettet mod vejledningen vedrørende længden af den danske statsborgers beskæftigelse i det andet EU-land.

Udlændingetjenesten besvarer hver dag gennemsnitligt ca. 250 telefoniske henvendelser vedrørende familiesammenføring.

Berlingske Tidende har gengivet uddrag af fire samtaler med brugervejledere i Udlændingetjenesten over tre dage. Det fremgår så vidt ses ikke, om Berlingske Tidende har foretaget flere opkald end de fire, og hvilken vejledning der er givet fald er modtaget. Datoen for de enkelte opkald er os bekendt ikke oplyst. Det øvrige indhold af telefonsamtalerne kender vi heller ikke.

Udlændingetjenesten har ikke gennem båndoptagelser af telefonopkald mulighed for at sætte de offentliggjorte brudstykker af telefonsamtalerne i et bredere perspektiv. Det er vores erfaring, at en ikke-fiktiv bruger - som reelt er i en potentiel ansøgningssituation - vil opsøge yderligere information på brugerportalen eller orientere sig gennem ansøgningspakken til ægtefællesammenføring. Den typiske bruger vil på denne måde få et ret præcist kendskab til reglerne om ægtefællesammenføring efter EU-retten.

Udlændingetjenesten vil imidlertid i det følgende forholde sig til, om der i brudstykkerne af vejledningen - som de er beskrevet i Berlingske Tidende - er givet forkerte oplysninger.

Vores bemærkninger til det kendte indhold af de fire telefonsamtaler er følgende:

Vedrørende opkald 1:

Brugervejlederen:

”Jeg skal ikke sidde og fortælle dig om, hvordan du omgår reglerne i Danmark. Det må du selv prøve at finde ud af, men det er rigtigt (...) Der er ikke noget ulovligt i det, men det er jo fordi, man vil omgå de regler, vi har.”

Journalisten:

”Ok. Jeg troede egentlig at EU-reglerne var en del af jeres regler”.

Brugervejlederen:

” Nej nej. Nej. Altså jeg kan ikke sidde og oplyse dig om, hvordan du skal gøre, fordi du ikke lige opfylder kravene i Danmark. Det kan jeg ikke oplyse dig om. Det har jeg sådan set gjort lidt indirekte. Men det er det, jeg kan gøre.”

Brugervejlederen har i opkald 1 givet forkerte oplysninger, fordi anvendelse af



EU-reglerne om fri bevægelighed ikke kan anses som omgåelse af nationale regler om familiesammenføring. Dette har EF-domstolen taget stilling til i sagen Akrich (sag C 109/01 afsagt den 23. september 2003).

Brugervejlederens afvisning af at vejlede om reglerne er ikke i overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 1, hvorefter en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse med spørgsmål inden for myndighedens område. I et tilfælde, hvor en bruger spørger direkte til bestemte regler inden for Udlændingeservices sagsområde, skal der naturligvis vejledes herom.

Udlændingeservice finder det særdeles beklageligt, at der i opkald 1 er afgivet forkerte oplysninger og sket afvisning af at vejlede om sagsområdet.

Vedrørende opkald 2:

Brugervejlederen:

”Det kan være tre måneder, det kan være et halvt år, det kan være fire år.”

Journalisten:

”Kan man slet ikke få nogle tommelfingerregler for det?”

Brugervejlederen:

”Nej, det kan man ikke”.

Journalisten:

”Kan man slet ikke sige noget om så, hvad der er det typiske?”

Brugervejlederen:

”Det er en vurdering, som sagsbehandleren tager helt konkret i den her sag. Der er mange, der har klaget over, at de ikke har noget at forholde sig til. (..)Vi står stadigvæk og kan ikke rådgive om det faktisk.”

Journalisten:

”I kan ikke rådgive om det overhovedet?”

Brugervejlederen:

”Nej. (...) I princippet må jeg slet ikke vejlede dig om, at du har mulighed for at gøre det.”

Journalisten:

”Hvorfor ikke?”

Brugervejlederen:

”Jamen fordi, det er et hul i loven. (...) Jeg kan ikke hjælpe dig med det. Vi går efter de regler, der bliver udstukket på Christiansborg.”

Brugervejlederen har givet forkerte oplysninger, fordi EU-reglerne om fri bevægelighed ikke udgør et ”hul i loven”, men tværtimod er en legitim, integreret del af reglerne om familiesammenføring i Danmark. Anvendelse af EU-reglerne om fri bevægelighed kan ikke anses som en omgåelse af nationale regler om familiesammenføring, jf. EF-domstolens dom i sagen Akrich (sag C 109/01 afsagt den



23. september 2003).

Brugervejlederens afvisning af at vejlede om reglerne er ikke i overensstemmelse med forvaltningslovens § 7, stk. 1, hvorefter en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse med spørgsmål inden for myndighedens område. I et tilfælde, hvor en bruger spørger direkte til bestemte regler inden for Udlændingeservices sagsområde, skal der naturligvis vejledes herom.

Udlændingeservice vurderer, at brugervejlederen i øvrigt med eksempler har forsøgt at gøre rede for, hvilke tidsrum med reel og faktisk beskæftigelse, der i Udlændingeservices sagsbehandling har dannet grundlag for familiesammenføring efter EU-retten. Beskæftigelse med varighed af 3 måneder, et halvt år og 4 år har i Udlændingeservices praksis dannet grundlag for tilladelse til familiesammenføring efter EU-retten. Brugervejlederen har korrekt anført, at vurderingen af beskæftigelsens karakter i hver enkelt sag er konkret og individuel.

Udlændingeservice finder det særdeles beklageligt, at der i opkald 2 er afgivet forkerte oplysninger og sket afvisning af at vejlede om sagsområdet.

Vedrørende opkald 3:

Brugervejlederen:

”Altså det er det, der er beskrevet i EF-domstolens dom. Lad os se engang, hvad der står der.. Jeg synes ikke rigtig, der står noget om tid. Men det er vist ret kort tid, man skal have arbejdet der. Så det er jo en mulighed, men det er selvfølgelig noget af en omvej.”

Journalisten:

”Ja, men er det bare et par måneder, så går det nok?”

Brugervejlederen:

”Ja, men jeg kan se, at det åbenbart ikke er lagt ud på hjemmesiden. Jeg ved bare, at det er ret kort tid.”

Udlændingeservice finder ikke, at brudstykkerne af vejledningen i opkald 3 indeholder forkerte oplysninger. Brugervejlederen oplyser korrekt, at kort tids beskæftigelse kan være tilstrækkeligt til at blive omfattet af EU-rettens regler om fri bevægelighed.

Udlændingeservice finder ikke, at der er handlet i strid med forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Med hensyn til god forvaltningsskik bemærkes følgende:

Man kan opfatte udsagnet fra brugervejlederen om, at ”det er noget af en omvej” at benytte sig af muligheden for familiesammenføring efter EU-retten som udtryk for den opfattelse, at anvendelse af EU-retten ikke er legitim. Udlændingeservice finder det ud fra de oplysninger, der foreligger, imidlertid ikke naturligt at opfatte udsagnet på denne måde. Udlændingeservice opfatter udsagnet sådan, at brugervejlederen - på en måde, der er sprogligt let forståelig - ønsker at gøre brugeren opmærksom på, at det muligvis kunne være mere hensigtsmæssigt at søge ophold efter udlændingelovens regler end at benytte EU-reglerne, henset til det besvær en



flytning til et andet EU-land kan antages at give.

Udlændingesservice finder derfor ikke på det foreliggende grundlag, at brugervejlederen har handlet i strid med god forvaltningsskik.

Vedrørende opkald 4:

Brugervejlederen:

”Jeg vil sige at man i hvert fald skal regne med at arbejde tre måneder. (...) Man kan jo sige, at hvis du kun har arbejdet der en måned og boet der en måned og så søger til Danmark...”

Journalisten:

”Det kan ikke lade sig gøre?”

Brugervejlederen:

”Det ved jeg ikke, men man kan godt tænke lidt og sige; jamen vil de tro på det?”

Journalisten:

”Jeg har nemlig ikke kunne finde nogle oplysninger på hvor lang tid man minimum skal være i arbejde.”

Brugervejlederen:

”Nej. Der er nemlig heller ikke nogen. Det er derfor det er sådan lidt...Det er en individuel vurdering.”

Journalisten:

”Det gør det lidt mere speget.”

Brugervejlederen:

”Det gør det nemlig. Og det gør det også svært at vejlede. (...) Men ellers er der jo den mulighed at flytte til Sverige og prøve at søge sammenføring derovre. Og så sige så må man bosætte sig der, måske.. Lad os bare sige tre måneder til et halvt år eller et eller andet og så tage den derfra og prøve at søge.”

Udlændingesservice finder ikke, at brudstykkerne af vejledningen i opkald 4 indeholder forkerte oplysninger. Brugervejlederen oplyser korrekt, at vurderingen af beskæftigelsens karakter er konkret og individuel. Det fremgår klart, at de tre måneder til et halvt år, der nævnes, ikke er absolutte krav. Udlændingesservice vurderer, at brugervejlederen har nævnt tidsrummene på tre måneder til et halvt års beskæftigelse som eksempler på tilfælde, der har dannet grundlag for familiesammenføring efter EU-retten. Beskæftigelse af tre måneder til et halvt års varighed har i Udlændingesservices sagsbehandling dannet grundlag for familiesammenføring efter EU-retten.

Udlændingesservice finder ikke, at der er handlet i strid med forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Med hensyn til god forvaltningsskik bemærkes følgende:

Man kan opfatte udsagnet fra brugervejlederen ”Det ved jeg ikke, men man kan godt tænke lidt og sige; jamen vil de tro på det?” som om, at brugervejlederen insinuerer, at brugeren ønsker at føre udlændingemyndighederne bag lyset med



hensyn til spørgsmålet om reel bosætning i det andet EU-land. Udlændingetjenesten finder det ud fra de oplysninger, der foreligger, imidlertid ikke naturligt at opfatte udsagnet på denne måde. Udlændingetjenesten opfatter ud fra den givne sammenhæng udsagnet sådan, at brugervejlederen ønsker at gøre brugeren opmærksom på, at der ved kortere ophold kan opstå dokumentationstvivl.

Udlændingetjenesten finder derfor ikke på det foreliggende grundlag, at brugervejlederen har handlet i strid med god forvaltningsskik.

2.5.2. Sammenfattende om de besvarelser, som blev givet ved telefoniske henvendelser fra journalister – således som de er beskrevet i Berlingske Tidende

Udlændingetjenesten finder, at den i opkald 1 og 2 indeholdte kvalificering af retsgrundlaget for familiesammenføring efter EU-retten som omgåelse samt afvisningen af at vejlede herom er uacceptabel.

Udlændingetjenesten finder, at brugervejlederne i opkald 1 og 2 ikke har efterlevet Udlændingetjenestens retningslinier, hvorefter EU-retten er en integreret del af reglerne for familiesammenføring i Danmark.

Brugervejlederne i opkald 3 og 4 har efter bedste evne har forsøgt at vejlede om de gældende regler for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten i henhold til de foreliggende retningslinier.

Der gælder ikke en nedre grænse for beskæftigelsens varighed i det andet EU-land. Beskæftigelsens tidsmæssige udstrækning har fortsat en vis - men ikke nogen væsentlig - betydning for den konkrete vurdering af, om den danske statsborgers beskæftigelse har været faktisk og reel og ikke er af marginal karakter. Beskæftigelsens varighed har således ikke i Udlændingetjenestens sagsbehandling vist sig at have en nævneværdig betydning for afgørelsen af, om beskæftigelsen har marginal karakter eller ej.

Udlændingetjenesten har eksempler på sager, hvor danske statsborgere har haft ret korte ophold i et andet EU-land, og styrelsen ses ikke ud fra den manuelle gennemgang af afgørelser på området siden sommeren 2002 at have givet afslag på grund af beskæftigelsens karakter. Der henvises til bilag 21 (oversigt over tilladelser og afslag meddelt i perioden 1. juli 2002 – 30. juni 2008 efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, på familiesammenføring efter EU-reglerne).

Sammenfattende er det vores opfattelse, at der i disse enkeltstående telefonsamtaler (opkald 1 og 2) er begået fejl i forhold til den samlede vejledningsindsats, Udlændingetjenesten er forpligtet til at yde en bruger. Udlændingetjenesten finder disse fejl særdeles beklagelige, men finder ikke, at disse enkeltstående telefonsamtaler kan begrunde de anklager om vildledning, som Berlingske Tidende har fremført.

2.5.3. Initiativer

Udlændingetjenesten har straks efter, at indholdet af brudstykkerne af de fire vejledninger blev kendt, indskærpet gældende retningslinier for familiesammenføring efter EU-retten over for medarbejderne. Udlændingetjenesten har i den forbindelse



fremhævet den gældende regel om, at en brugervejleder, der ikke finder at have tilstrækkelig faglig viden til at besvare en henvendelse, enten umiddelbart søger assistance hos en anden medarbejder eller oplyser til brugeren, at denne vil blive kontaktet af en anden medarbejder inden for kort tid.

Udlændingeservice er langt i processen med at udarbejde særlige elektroniske sagsbehandlervejledninger specifikt til særlige funktioner (brugervejlederne i call-centret, medarbejdere i Servicecentret og sagsbehandlere), herunder om telefonbetjening og FAQ (Frequently Asked Questions) for de forskellige sagsområder.

Udlændingeservice vil for at styrke den telefoniske vejledning udarbejde en ”grundlov” for telefonvejledningen, der skal sikre en klar ramme for både brugere og brugervejledere i forhold til, hvad man kan forvente af telefonisk vejledning. Grundloven vil blive udlagt på brugerportalen www.nyidanmark.dk.

Udlændingeservice vil fremover jævnligt afholde temamøder med brugervejlederne om vejledning. Det første temamøde vil tage udgangspunkt i ”grundloven” for telefonvejledningen.

3. Grundlaget for medarbejdernes varetagelse af vejledningsopgaven

3.1. Familiesammenføringsmeddelelser

Udlændingeservice udarbejder familiesammenføringsmeddelelser (retningslinier til medarbejderne for behandlingen af bestemte sager). Familiesammenføringsmeddelelser revideres løbende i tilfælde af ændringer i regler og praksis.

Meddelelserne udsendes pr. e-post til samtlige medarbejdere. Familiesammenføringsmeddelelser publiceres på Udlændingeservice intranet, så de er tilgængelige for alle medarbejdere. Familiesammenføringsmeddelelser gennemgås for medarbejderne af kontorledelsen på kontormøder m.v. med særlig fokus på de ændringer, meddelelsen indeholder.

I tidsrum, der er forløbet mellem fx en dom fra EF-domstolen og udstedelsen af retningslinier 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 (eksempel på e-post fra kontorchef til medarbejderne vedrørende praksisændring).

Der henvises til bilagene 3-10 vedrørende retningslinier i perioden 1996-2008 for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten.

3.2. Koordineringsmøder

Ledelsen i Udlændingeservices kontorer, der behandler ansøgninger om familiesammenføring, afholder jævnligt efter behov møder vedrørende koordinering af sagsbehandlingen på familiesammenføringsområdet med henblik på at sikre ensartet sagsbehandling.

Der vedlægges som bilag 15 referat af de koordineringsmøder, der er afholdt i perioden siden 2002, og hvor spørgsmål om fortolkningen af reglerne om familie-



sammenføring efter EU-retten har været drøftet.

Medarbejderne gøres bekendt med referater af koordineringsmøder på samme måde som med familiesammenføringsmeddelelser.

3.3. Sagsbehandlervejledning

Udlændingesservice har fra 2003 udarbejdet en sagsbehandlervejledning for familiesammenføringsområdet. Sagsbehandlervejledningen, der løbende er opdateret baseret på en elektronisk udgave, er tilgængelig på Udlændingesservices intranet og er på forespørgsel ofte udsendt på CD-rom til advokater og interessenter.

Sagsbehandlervejledningen er senest blevet revideret den 23. august 2007 og publiceres snarest i et nyt og mere it-venligt format.

Der vedlægges som bilag 16 uddrag fra sagsbehandlervejledningen vedrørende familiesammenføring efter EU-retten af 21. oktober 2006 samt af den nugældende sagsbehandlervejledning, der er udsendt til samtlige medarbejdere i familiesammenføringskontorerne den 23. august 2007.

3.4. Medarbejdernes opdaterede faglige viden

Medarbejdernes faglige viden er af stor betydning for kvaliteten af den vejledning, der gives. Udlændingesservice lægger derfor stor vægt på at kvalificere sine medarbejdere til at give en fyldestgørende vejledning.

Nyansatte medarbejdere gennemgår et oplæringsforløb, hvor medarbejderen sættes ind i de regler og øvrige retningslinier, ud fra hvilke medarbejderen skal vejlede og foretage sagsbehandling. Som led i forløbet er den nyansatte tilknyttet en erfaren medarbejder, der står til rådighed for den nyansattes spørgsmål. Fx vil den erfarne medarbejder som en del af oplæringsforløbet supervisere den nyansatte i forbindelse med oplæring i håndtering af telefoniske henvendelser.

Det afgøres i forhold til den enkelte nyansatte, hvornår den pågældende er i stand til selvstændigt at forestå besvarelse af telefoniske opkald.

Medarbejdere, som er brugervejledere, er instrueret om at søge hjælp til besvarelsen hos andre medarbejdere, hvis brugervejlederen ikke umiddelbart kan besvare en henvendelse.

3.5. Regler for god telefonvejledning

Vejledning af borgere, der retter henvendelse til Udlændingesservice vedrørende familiesammenføring, er en integreret del af arbejdet i de kontorer, der behandler ansøgninger om familiesammenføring. En række medarbejdere på disse kontorer er ansat med denne opgave som deres hovedarbejdsområde i et fælles callcenter for asyl- og familiesammenføringscentret. Medarbejderne i callcentret udgør sammen med sagsbehandlere i de kontorer, der behandler ansøgninger om familiesammenføring, vores brugervejledere på familiesammenføringsområdet.

Telefoniske henvendelser, der ikke har tilknytning til en verserende sag om familiesammenføring, vil som udgangspunkt blive besvaret af disse medarbejdere.



Bemandingen i callcentret er suppleret af en vagtordning bestående af sagsbehandlere i familiesammenføringskontorerne. Callcentret er hver dag bemanded med tre medarbejdere samt et antal sagsbehandlere i de kontorer, der behandler ansøgninger om familiesammenføring. Antallet af sagsbehandlere er varierende i løbet af ugen og er fastsat i forhold til det gennemsnitlige antal opkald i løbet af ugen. Brugervejlederne har til opgave at besvare generelle forespørgsler om familiesammenføring samt overordnede spørgsmål til sagsforløb vedrørende verserende sager om familiesammenføring. Brugervejlederne tager endvidere imod telefonbesked til sagsbehandlerne i de verserende sager.

Brugervejlederne gennemgår et oplæringsforløb vedrørende telefonbetjening. Brugervejlederne gennemgår endvidere specielt tilrettelagte kurser i forståelsen af Udlændingeservices telefonbetjening. Der vedlægges som bilag 17 notat af 22. maj 2006 om Udlændingestyrelsens telefonservice samt oversigt over undervisningsforløb af nye medarbejdere til telefonbetjening. Det fremgår bl.a. heraf, at alle ansatte som en naturlig del af arbejdet skal yde en god telefonservice, og at telefonbetjeningen samtidig skal være effektiv, således at betjeningen af den enkelte borger skal være så præcis og kort som muligt.

Brugervejlederne i callcentret modtager imidlertid ikke alene undervisning i de generelle retningslinier og håndtering af samtaler, men deltager også i orienteringsmøder med konkret fagligt indhold på de enkelte familiesammenføringskontorer, hvis område brugervejlederen i callcentret betjener. Som bilag 17 vedlægges endvidere "Plan for optimering af telefonbetjeningen" af 7. april 2008. Som led i denne plan afholdes i løbet af det næste halve år et udvidet obligatorisk kursus i telefoni for alle relevante medarbejdere.

Det er Udlændingeservices målsætning, at alle brugervejledere er i stand til at give korte og præcise svar på henvendelser, der vedrører de overordnede regler for familiesammenføring. Samtidig er brugervejlederne instrueret om at søge hjælp hos en kollega, hvis en henvendelse har et detaljeorienteret præg, eller at oplyse til brugeren, at en medarbejder med den fornødne faglige indsigt vil kontakte brugeren. Instruksen gælder tilsvarende, hvis brugervejlederen i øvrigt måtte være i tvivl om den korrekte besvarelse af en henvendelse fra en bruger.

Brugervejlederne er i øvrigt instrueret om at henvise brugerne til brugerportalen, for dér at læse nærmere om de betingelser, der stilles for at opnå familiesammenføring.

4. Vejledningen til interessenter m.fl. vedrørende ægtefællesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten

4.1. Vejledningen til bestemte målgrupper og interessenter

Udlændingeservice prioriterer højt en opsøgende, åben, aktiv og konstruktiv dialog med vores mange interessenter.

Udlændingeservice stiller sig til rådighed med sin viden på udlændingeområdet til møder eller i undervisningsforløb for interessenter. De kontorer, der behandler ansøgninger om familiesammenføring, deltager løbende i kurser tilrettelagt for



medarbejdere i kommuner og politikredse samt Udenrigsministeriets udsendte personale på de danske repræsentationer i udlandet. I sådanne sammenhænge gennemgås reglerne for familiesammenføring, herunder efter EU-rettens regler.

Foreninger og organisationer inviteres til møde i Udlændingeservice. I perioden 1. januar - 23. juni 2008 er der afholdt i alt 102 dialogmøder mellem Udlændingeservice og interessenter.

4.1.1. Brugerforum

Direktoratet for Udlændinge (nu Udlændingeservice) oprettede i 1995 et mødeforum for interessenter på udlændingeområdet. Formålet er at skabe rammerne for en konstruktiv dialog mellem aktørerne på udlændingeområdet. Brugerforum (tidligere Brugerpanelet) består af repræsentanter for bl.a. Advokatrådet, Kommunernes Landsforening, Amnesty International, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om racediskrimination, Ægteskab uden Grænser og Dansk Flygtningehjælp. Der deltager endvidere repræsentanter fra Integrationsministeriets Indfødsretskontor, Flygtningenævnets sekretariat, Rigspolitiet og Udlændingeservice.

Møder i Brugerforum afholdes som udgangspunkt kvartalsvis. På møderne gennemgås lov- og praksisændringer på udlændingeområdet, og deltagerne har mulighed for at fremsætte forslag til emner, der ønskes gennemgået og drøftet.

Principperne for familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten har jævnligt siden 2003 været omtalt på møder i Brugerforum. På mødet i brugerforum den 21. november 2006 var området et særskilt punkt på dagsordenen.

Brugerforum er løbende ved møderne orienteret om mulighederne for familiesammenføring efter principperne i Singh-, Carpenter- og Akrich-dommene. På møderne er der redegjort for betingelserne i overensstemmelse med den retsopfattelse, der på det givne tidspunkt har været gældende.

Spørgsmålet om, hvor længe den danske statsborger skal arbejde i et andet EU-land for at blive omfattet af reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed, har ikke særskilt været på dagsordenen på møder i Brugerforum, men det fremgår af bilag 18, at Udlændingeservice på et møde den 9. september 2003 har vejledt om, at den danske statsborger skal have haft faktisk og reel beskæftigelse i fx Sverige.

På et møde den 8. september 2004 blev reglerne ligeledes omtalt i forbindelse med Integrationsministeriets afklaring af, i hvilket omfang studerende og den såkaldte restgruppe var omfattet af reglerne.

Desuden er der vejledt om, at ægtepar, der falder ind under praksis for meddelelse af opholdstilladelse, der kan udledes af Singh-dommen, ikke er omfattet af integrationsloven, og der er herudover henvist til relevante afsnit om EU-reglerne på brugerportalen.

Der vedlægges som bilag 18 referater af de møder i Brugerforum, hvor der i perioden siden 2002 har været nærmere drøftelser om muligheden for familiesammenføring efter EU-reglerne.

4.1.2. Advokatforum



Advokatforum blev etableret i 1999 som et mødeforum mellem repræsentanter for Udlændingeservices asylkontorer samt en række af de advokater, der beskæftigede sig med behandling af asylsager.

I 2004 blev Advokatforum udvidet til også at omhandle erhvervs- og familiesammenføringsområdet, hvorfor advokater, der beskæftiger sig med disse felter, herefter også har deltaget.

Som udgangspunkt har møderne været afholdt i Udlændingeservices lokaler i København, men fra og med november 2007 har der tillige været afholdt møder i Advokatforum i Århus.

På møderne drøftes lov- og praksisændringer, ligesom deltagerne også i dette forum har mulighed for at fremkomme med emner til debat eller afklaring.

Udlændingeservice orienterede på et møde i Advokatforum i København den 9. februar 2005 om familiesammenføring i henhold til EU-reglerne efter Integrationsministeriets notat af 21. december 2004 vedrørende praksis i sager om ægtefællesammenføring i henhold til principperne i Singh- og Akrich- dommene. Udlændingeservice fremsendte efterfølgende referat af mødet vedlagt Integrationsministeriets notat af 21. december 2004 til deltagerne i Advokatforum. Der henvises til bilag 19 (referat af mødet den 9. februar 2005, side 6, og notat).

Udlændingeservice orienterede på det første møde for advokater m.fl. i Århus den 19. november 2007 generelt om mulighederne for ægtefæller til danske statsborgere og statsborgere i andre EU-lande for at tage ophold i Danmark med deres ægtefælle, efter at ægtefællen har anvendt retten til arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU. Dette fremgår af mødereferatet, som blev fremsendt til samtlige deltagere i mødeforum i Århus. Der henvises til bilag 19 (referatets pkt. 5, side 4).

På møde i Advokatforum i København den 18. februar 2008 orienterede Udlændingeservice om praksisændring efter Eind-dommen og omdelte Integrationsministeriets pressemeddelelse af 15. januar 2008 om praksisændringen samt Integrationsministeriets Faktaark om Eind-dommen (afsagt den 11. december 2007).

Det fremgår af referatet, at Udlændingeservice desuden har oplyst, at der ikke findes en fast grænse for varigheden af arbejde i et andet EU land, men at den aktuelle praksis var en grænse på minimum 10 timers beskæftigelse om ugen for at være omfattet af EU reglerne, og at der skal have været beskæftigelse i en vis periode og ikke blot helt kortvarigt. Referatet blev sendt til mødedeltagerne og samtlige øvrige tilmeldte deltagere i Advokatforum i København. Der henvises til bilag 19 (referatets pkt. 4 samt den vedlagte pressemeddelelse og faktaark).

Udlændingeservice orienterede på møde for advokater m.fl. i Århus den 30. maj 2008 generelt om EU-reglerne og oplyste, at det er nødvendigt, at man rejser ud for at arbejde, fx i Sverige, for derefter at kunne blive omfattet af EU-reglerne ved tilbagevenden til Danmark. Desuden oplyste Udlændingeservice, at beskæftigelsen som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder i et andet EU-land skal være faktisk og reel og ikke må 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 fremgår af referatet fra mødet, samt en kort skriftlig orientering anvendt på mødet om praksis på området, som også blev vedlagt referatet sammen med en præsentation vedrørende EU-opholdsbekendtgørelsen. Referatet blev sendt til mødedeltagerne og samtlige øvrige tilmeldte deltagere i Advokatforum i Århus. Der henvises til bilag 19 (referatets punkt 3 samt den vedlagte skriftlige orientering og præsentation fra mødet).

4.1.3. Særligt om foreningen Ægteskab uden Grænser

Udlændingeservice har gennem medierne forstået, at foreningen tilsyneladende har vejledt sine medlemmer om, at der gælder den regel, at en dansk statsborger for at være omfattet af reglerne om fri bevægelighed, skal have opholdt sig i 4-6 måneder i det andet EU-land. Udlændingeservice vil gerne understrege, at denne vejledning ikke hidrører fra Udlændingeservice.

Udlændingeservice vil på baggrund af disse misforståelser fremadrettet i højere grad selv søge at stå for formidlingen i forhold til de grupper, der har interesse heri. Dette er en del af baggrunden for, at Udlændingeservice har taget initiativ til at holde åbne informationsmøder om reglerne for familiesammenføring.

4.2. Vejledningen bredt til offentligheden

4.2.1. Brugerportalen (herunder om den seneste præcisering af vejledningen)

Udlændingemyndighedernes fælles udlændinge- og integrationsportal www.nyidanmark.dk (brugerportalen) indeholder omfattende information og vejledning vedrørende familiesammenføringsområdet.

Udlændingeservice anvender aktivt brugerportalen i sin vejledning af borgere, der retter henvendelse både før, under og efter sagsbehandling af en ansøgning om familiesammenføring.

Udlændingeservice har i perioden siden 2002 orienteret om muligheden for familiesammenføring efter EU-reglerne på henholdsvis www.udlst.dk og efterfølgende på den fælles udlændinge- og integrationsportal www.nyidanmark.dk. Som bilag 12 vedlægges en oversigt over brugerportalens tekst på sagsområdet i perioden 2002-2008.³⁷

I tidsrummet mellem fx en dom fra EF-domstolen og udstedelse af retningslinier samt udlægning af informationen på brugerportalen er der givet vejledning til brugere på grundlag af mundtlige instrukser på kontormøder eller instruktion pr. e-post til medarbejderne. Der henvises som eksempel til bilag 14.

Den 9. juli 2008 indførtes den med fed skrift præciserende vejledning på brugerportalen:

³⁷ Det bemærkes, at oversigten er baseret på oplysninger fra den private organisation Internet Archive.



*Det er også en forudsætning, at beskæftigelsen som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller tjenesteyder ikke var 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.*

Præciseringen skete bl.a. som følge af henvendelser fra Berlingske Tidende og som led i bestræbelserne på at gøre informationen på brugerportalen så fyldestgørende som mulig.

Der vedlægges som bilag 20 udskrift af den aktuelle tekst på sagsområdet i sin fulde ordlyd på www.nyidanmark.dk.

4.2.2. Informationsmøder m.v.

Udlændingeservice afholdt den 20. august 2008 et åbent informationsmøde vedrørende reglerne om familiesammenføring. På mødet blev de fremmødte orienteret om reglerne på familiesammenføringsområdet, herunder tilknytningskravet, samt om EU-reglerne for arbejdskraftens frie bevægelighed og mulighederne for medfølgende familie. Mødet var præget af stor spørgelyst blandt de ca. 80 mødedeltagere, som i pauserne og efter mødet fik mulighed for at få en mere individuel vejledning om mulighederne for familiesammenføring.

Vi vil allerede den 23. september 2008 i Udlændingeservice i København holde et nyt åbent informationsmøde om reglerne for familiesammenføring.

Møderne i Udlændingeservice følges op af informationsmøder rundt om i landet. Informationsmøde planlægges afholdt i Aalborg den 9. oktober 2008, i Sønderborg den 16. oktober 2008, i Odense den 30. oktober 2008 og i Århus i november 2008.

5. Sammenfatning af initiativer

5.1. Allerede iværksatte initiativer

- Åbent informationsmøde om familiesammenføring er afholdt den 20. august 2008 og et nyt informationsmøde er planlagt til den 23. september 2008. Flere informationsmøder planlægges afholdt i større provinsbyer i løbet af efteråret 2008.
- Brugerundersøgelse vedrørende telefonbetjeningen bl.a. med henblik på at forbedre serviceniveauet og prioritere indsatsområder.
- Eftersyn af informationen på brugerportalen på familiesammenføringsområdet med henblik på at sikre præcision og forståelighed.
- Udarbejdelse af særlige elektroniske sagsbehandlervejledninger specifikt til særlige funktioner (brugervejledere i callcentret, medarbejdere i Servicecentret og sagsbehandlere), herunder om telefonbetjening og FAQ for de forskellige sagsområder.

5.2. Kommende initiativer

- Udlændingeservice vil for at styrke den telefoniske vejledning udarbejde en



”grundlov” for telefonvejledningen, der skal sikre en klar ramme for både brugere og brugervejledere i forhold til, hvad man kan forvente af telefonisk vejledning. Grundloven vil blive udlagt på brugerportalen www.nyidanmark.dk.

- Udlændingesservice vil fremover jævnligt afholde temamøder med brugervejlederne om vejledning. Det første temamøde vil tage udgangspunkt i ”grundloven” for telefonvejledningen.
- Udlændingesservice vil - i samarbejde med Integrationsministeriet - foretage en gennemgribende kritisk gennemgang af informationen på brugerportalen i forbindelse med implementeringen af Metock-dommen og i den forbindelse revidere ansøgningspakkerne på familiesammenføringsområdet.