



2012-3.

Udlændingemyndighederne skal give ansøgere individuel, direkte besked om modtagelse af ansøgning og sagsbehandlingstid. Generel information på hjemmeside kan ikke træde i stedet.

31. januar 2012

Forvaltningsret

1146.9 – 115.2 – 115.3

Ombudsmanden fik en klage over sagsbehandlingstiden i Udlændingesservice og Integrationsministeriet. Borgeren gjorde gældende at Udlændingesservice havde været for lang tid om at tage stilling til en ansøgning om forlængelse af opholdstilladelse, og at ministeriet havde været for lang tid om at tage stilling til hans klage over Udlændingesservices sagsbehandlingstid.

Ved behandlingen af sagen blev ombudsmanden opmærksom på at Udlændingesservice ikke i kvitteringsbreve gav de personer der havde ansøgt om forlængelse, besked om at deres ansøgninger var blevet modtaget og var under behandling. Udlændingesservice gav heller ikke direkte (og løbende) besked om hvor lang tid det ville tage at behandle deres sager. Udlændingesservice henviste i stedet til at søge information om sagsbehandlingstiden på hjemmesiden www.nyidanmark.dk og til muligheden for at kontakte Udlændingesservice telefonisk for at få information.

Ombudsmanden udtalte at parterne i sagerne efter hans opfattelse skulle have kvitteringsbreve og individuelle underretninger om sagsbehandlingstiden. Udlændingesservice kunne ikke fravige dette ved at henvise til at man selv kunne ringe til Udlændingesservice og søge oplysninger på www.nyidanmark.dk.

Justitsministeriet – der som følge af en ressortomlægning blev ansvarlig for sagsområdet – var enig i ombudsmandens opfattelse og anmodede Udlændingesservice (nu Udlændingestyrelsen) om at sikre at parterne fik kvitteringer og underretninger om sagsbehandlingstiden.

Som et resultat af ombudsmandens undersøgelse tilkendegav Udlændingesservice også at styrelsen ville ændre sine retningslinjer for hvornår der skal tages notat om telefoniske rykkere i sagerne, i overensstemmelse med ombudsmandens udtalelse.

(J.nr. 2009-0452-600)

Sagen blev oprettet i anledning af en klage over sagsbehandlingstiden i Udlændingesservice (nu Udlændingestyrelsen) og (det nu nedlagte) Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Under min behandling af klagesagen blev jeg opmærksom på generelle og principielle problemstillinger ved Udlændingesservices praksis for at behandle sager om forlængelse af opholdstilladelser meddelt efter reglerne om familiesammenføring. Det så ud som om Udlændingesservice ikke sendte kvitteringsbreve og underretninger om sagsbehandlingstiden til parterne i disse sager. Derfor bad jeg også myndighederne om en redegørelse for disse forhold.

Jeg afgav en foreløbig udtalelse om sagen den 8. juni 2011.

Den 21. september 2011 blev sagen drøftet på et møde med Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Justitsministeriet – der ved kongelig resolution af 3. oktober 2011 samtidig med nedlæggelsen af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration blev ansvarlig for sagsområdet – afgav i et brev af 18. november 2011 en udtalelse om sagen. Ministeriet tilsluttede sig i brevet min opfattelse i den foreløbige redegørelse om sagen, og samme dag bad ministeriet i et brev Udlændingesservice om at sikre at styrelsen handlede i overensstemmelse med min opfattelse i den foreløbige redegørelse.

Sammen med ministeriets brev af 18. november 2011 modtog jeg en kopi af Udlændingesservices bemærkninger af 2. august 2011 til min foreløbige udtalelse om sagen.

Jeg skal herefter – i fuld overensstemmelse med min foreløbige udtalelse om sagen – udtale følgende:

Ombudsmandens endelige udtalelse

"1. Parterne i sagerne skal have kvitteringsbreve og individuelle underretninger. Oplysninger på www.nyidanmark.dk og muligheden for at parterne selv ringer til Udlændingestyrelsen for at få oplysninger, kan ikke træde i stedet.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration erklærede sig enig i dette på mødet den 21. september 2011. Justitsministeriet anmodede i brev af 18. november 2011 Udlændingesservice (nu Udlændingestyrelsen) om at sikre at der ved alle typer af ansøgninger hvor der forventes at være en sagsbehandlingstid på over en måned, bliver kvitteret for modtagelse af ansøgningen. Den forventede sagsbehandlingstid skal også fremgå af brevet. Ministeriet bad endvidere Udlændingesservice om at sikre at der ved en eventuel se-

neres overskridelse af den først udmeldte sagsbehandlingstid bliver givet en individuel orientering til parten og udmeldt en ny forventet sagsbehandlingstid.

Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen er blevet gjort bekendt med min endelige opfattelse. Jeg foretager mig derudover ikke mere vedrørende spørgsmålet om kvitteringer og underretninger.

2. Udlændingestyrelsens notatpraksis i forbindelse med telefoniske rykkere bør ændres hvis det ikke allerede er sket.

Udlændingesservice har oplyst at styrelsen var indstillet på at tilrettelægge sin praksis i overensstemmelse med det som jeg havde anført i min foreløbige udtalelse, herunder revidere interne retningslinjer. Justitsministeriet har tilsluttet sig dette.

Jeg har gjort Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen bekendt med min endelige opfattelse. Desuden har jeg bedt om at få underretning om arbejdet med revisionen af de interne retningslinjer, herunder om at få en kopi af retningslinjerne.

3. Med hensyn til behandlingen af den konkrete sag er min endelige opfattelse følgende:

Jeg mener at det havde stemt bedst overens med god forvaltningsskik hvis Udlændingesservice i sin afgørelse af 9. september 2008 over for (A) havde beklaget at sagsbehandlingstiden blev mere end dobbelt så lang som det oprindeligt fastsatte og udmeldte servicemål. Jeg har dog ikke grundlag for at kritisere Udlændingesservices generelle tidsmæssige målsætning for at behandle sager som denne om forlængelse af opholdstilladelse og heller ikke Udlændingesservices sagsbehandlingstid i den konkrete sag.

Jeg har heller ikke grundlag for at kritisere Udlændingesservices sagsbehandling i sagen om (B)'s anmodning om vejledning til brug for en eventuel ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse.

Jeg er enig med ministeriet i at det er beklageligt at ministeriet da det behandlede (B)'s klage over Udlændingesservices sagsbehandlingstid, ikke meddelte ham hvornår ministeriet forventede at sagen ville være afgjort. Jeg er også enig i at det er beklageligt at ministeriet ikke orienterede (B) om status på behandlingen af sagen, og at ministeriet ikke svarede på hans to rykkere.

Jeg er enig i at det er beklageligt at Udlændingesservice ikke kunne dokumentere hvad der fremgik af www.nyidanmark.dk om sagsbehandlingstiden i de

pågældende sager i den periode hvor den konkrete sag var under behandling. Det er efter min opfattelse også beklageligt at det først i forbindelse med min undersøgelse af sagen kom frem at Udlændingesservice ikke kunne dokumentere oplysningerne på www.nyidanmark.dk i perioden. Derfor er jeg også enig med ministeriet i at det er beklageligt at oplysningen om at Udlændingesservice ikke kunne redegøre for hvad der i den relevante periode fremgik af www.nyidanmark.dk om sagsbehandlingstiden, ikke indgik i grundlaget for ministeriets afgørelse af 24. februar 2009. Desuden er jeg enig i at det er meget beklageligt at Udlændingesservices registrering af ændringer i oplysninger om sagsbehandlingstiden på www.nyidanmark.dk umiddelbart efter den 8. september 2008 var ufuldstændig.

Derudover er det beklageligt at Udlændingesservice ikke tog notat om samtalen med (B) i sommeren 2008.

Justitsministeriet har tilsluttet sig min vurdering af sagsbehandlingen i den konkrete sag.

Jeg har gjort Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen bekendt med min endelige opfattelse. Jeg foretager mig derudover ikke mere.

Nedenfor er der en gengivelse af min foreløbige redegørelse om sagen (pkt. A, s. 4), myndighedernes bemærkninger til den (pkt. B, s. 27) og Justitsministeriets henstilling til Udlændingesservice (pkt. D, s. 31). Fra s. 33 er der en sagsfremstilling.

...

A. Min foreløbige redegørelse

I min foreløbige redegørelse af 8. juni 2011 skrev jeg følgende:

'...

Indledende bemærkninger

Sagen blev oprettet i anledning af at (nu afdøde) (B) klagede på egne og sin registrerede partner (A)'s vegne over sagsbehandlingstiden i Udlændingesservice og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Under min behandling af klagesagen blev jeg opmærksom på generelle og principielle problemstillinger ved Udlændingesservices praksis for at behandle sager om forlængelse af opholdstilladelser meddelt efter reglerne om familiesammenføring. Jeg lagde navnlig mærke til at det ikke så ud som om Udlæn-

dingeservice sendte kvitteringsbreve og underretninger om sagsbehandlingstiden til parterne i disse sager. Jeg udvidede min undersøgelse til også at omfatte disse forhold.

Jeg er ikke umiddelbart enig i ministeriets og Udlændingenservices opfattelse af at oplysninger på Udlændingenservices hjemmeside og muligheden for at borgeren selv ringer til Udlændingenservice for at få oplysninger, kan træde i stedet for kvitteringsbreve og individuelle underretninger til parterne i sagerne. Jeg holder gerne et møde med ministeriet om dette, jf. forslaget i ministeriets udtalelse af 7. april 2010.

Derudover mener jeg at der på følgende punkter er grund til at kritisere Udlændingenservice og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration for deres behandling af den konkrete sag:

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Udlændingenservices generelle tidsmæssige målsætning for at behandle sager som denne og heller ikke Udlændingenservices sagsbehandlingstid i den konkrete sag. Efter min opfattelse havde det imidlertid stemt bedst overens med god forvaltningsskik hvis Udlændingenservice i sin afgørelse af 9. september 2008 over for (A) havde beklaget at sagsbehandlingstiden blev mere end dobbelt så lang som det oprindeligt fastsatte og udmeldte servicemål. Jeg er enig med ministeriet i at det er beklageligt at ministeriet da det behandlede (B)'s klage over Udlændingenservices sagsbehandlingstid, ikke meddelte ham hvornår ministeriet forventede at sagen ville være afgjort. Jeg er også enig i at det er beklageligt at ministeriet ikke orienterede (B) om status på behandlingen af sagen, og at ministeriet ikke svarede på hans to rykkere.

Derudover er jeg enig med ministeriet i at det er beklageligt at Udlændingenservice ikke kan dokumentere hvad der fremgik af www.nyidanmark.dk om sagsbehandlingstiden i de pågældende sager i den periode hvor den konkrete sag var under behandling. Det er efter min opfattelse også beklageligt at det først i forbindelse med min undersøgelse af sagen kom frem at Udlændingenservice ikke kunne dokumentere oplysningerne på www.nyidanmark.dk i perioden. Derfor er jeg også enig med ministeriet i at det er beklageligt at oplysningen om at Udlændingenservice ikke kunne redegøre for hvad der i den relevante periode fremgik af www.nyidanmark.dk om sagsbehandlingstiden, ikke indgik i grundlaget for ministeriets afgørelse af 24. februar 2009. Desuden er jeg enig i at det er meget beklageligt at Udlændingenservices registrering af ændringer i oplysninger om sagsbehandlingstiden på www.nyidanmark.dk umiddelbart efter den 8. september 2008 er ufuldstændig.

Derudover er det efter min opfattelse beklageligt at Udlændingenservice ikke tog notat om samtalen med (B) i sommeren 2008. Jeg agter at henstille til Udlændingenservice og ministeriet at praksis i Udlændingenservice om notatpligt

ved telefoniske rykkere tilrettelægges i overensstemmelse med det jeg har anført i den forbindelse. Jeg går desuden ud fra at Udlændingesservice reviderer sine egne fastsatte retningslinjer herom (retningslinjerne i Udlændingesservices notat med overskriften '§ 6-notat og rykkere').

Nedenfor følger – inddelt i fire hovedafsnit – nærmere om min opfattelse af sagen og begrundelsen for den. Til sidst følger en fremstilling af sagen.

I det første afsnit om samlede sagsbehandlingstider tager jeg i alt væsentligt stilling til (B)'s klage over Udlændingesservices sagsbehandlingstid i den konkrete sag om forlængelse af (A)'s opholdstilladelse og den generelle tidsmæssige målsætning for behandlingen af sådanne sager. Jeg tager også stilling til hans klage over Udlændingesservices sagsbehandlingstid i sagen hvor han havde bedt om vejledning til brug for en ansøgning om eventuel tidsubegrænset opholdstilladelse. Desuden tager jeg stilling til (B)'s klage over ministeriets sagsbehandlingstid da det behandlede hans klage over Udlændingesservices sagsbehandlingstid.

Det andet afsnit handler om kvitteringsbreve og underretninger om sagsbehandlingstid. Først er der en beskrivelse af Udlændingesservices praksis og myndighedernes retsopfattelse og mine bemærkninger til det. Dernæst er der et underafsnit om myndighedernes kvitteringer og underretninger i de konkrete sager (Udlændingesservices sag om forlængelse af opholdstilladelse, Udlændingesservices sag om vejledning og ministeriets sag med klagen over Udlændingesservices sagsbehandlingstid). Jeg forholder mig her til (B)'s klager i den forbindelse.

Det tredje afsnit handler om Udlændingesservices offentliggørelse af oplysninger om sagsbehandlingstiden på styrelsens hjemmeside i perioden hvor sagen om forlængelse af (A)'s opholdstilladelse var under behandling, og tiden umiddelbart efter.

Det fjerde afsnit handler om Udlændingesservices notatpligt (med afsæt) i sagen om forlængelse af (A)'s opholdstilladelse.

1. Samlet sagsbehandlingstid

1.1. Regler om sagsbehandlingstid

Der er ikke i forvaltningsloven fastsat generelle regler om myndighedernes sagsbehandlingstid. Spørgsmålet om hvornår sagsbehandlingstiden overskrider det acceptable, kan derfor ikke besvares generelt.

Ved vurderingen af en myndigheds sagsbehandlingstid i en given sag må man således ud over den absolutte sagsbehandlingstid tage andre forhold i

betragtning. Jeg har flere gange tidligere behandlet spørgsmålet om myndighedernes sagsbehandlingstid. Jeg har givet udtryk for at hvad der må anses for acceptabel sagsbehandlingstid, beror på en konkret vurdering af hvor mange ekspeditioner en forsvarlig oplysning af sagen kræver, om der foreligger faktiske forhindringer for ekspeditionerne, om særligt tidskrævende undersøgelser er påkrævet, om sagen efter sin art er hastende, og af forholdet mellem myndighedens ressourcer og arbejdsopgaver. Jeg henviser bl.a. til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1988, s. 290*. Ved vurderingen indgår altså forhold som sagens faktiske og retlige kompleksitet og partens interesse i at der træffes en afgørelse inden for kort tid, i forhold til parterne i myndighedens øvrige sager sammenholdt med de ressourcer som myndigheden har til rådighed, den sædvanlige sagsbehandlingstid og de løbende ekspeditioner i sagen.

Justitsministeriet henstillede i cirkulæreskrivelse af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling mv. (optaget i Retsinformation som nr. 73 i 1997) til samtlige ministerier, styrelser mv. at der blev opstillet målsætninger for hvor hurtigt forvaltningen vil tilstræbe at behandle sager hvor den skal træffe afgørelse i forhold til borgerne. Målsætningerne skal være forsvarlige og realistiske, og de bør være offentligt tilgængelige.

1.2. Udlændingesseservices sagsbehandlingstid

1.2.1. Sagsbehandlingstiden i sagen om forlængelse af opholdstilladelse

Den 3. marts 2008 søgte (A) om at få forlænget sin opholdstilladelse som han havde fået efter reglerne om ægtefællesammenføring. Den 9. september 2008 forlængede Udlændingesservice tilladelsen. Udlændingesseservices sagsbehandlingstid var dermed lidt mere end seks måneder.

(B) klagede i sine e-mails af 7. september 2008 og 3. februar 2009 til mig over Udlændingesseservices sagsbehandlingstid. Han gjorde gældende at en sagsbehandlingstid på tre eller seks måneder i sager af denne art ikke var rimelig. Han henviste bl.a. til at han og (A) i ansøgningskemaet på tro og love havde skrevet under på at betingelserne for familiesammenføring fortsat var opfyldt. Han var inde på at Udlændingesservice herefter kunne tage stilling til ansøgningen 'uden egentlig sagsbehandling' (e-mailen af 3. februar 2009). Jeg går ud fra at han dermed mente at Udlændingesservice kunne træffe afgørelse i sagen uden først selv at skulle indhente nogen oplysninger.

I e-mailen af 7. september 2008 anmodede (B) mig desuden om at bede Udlændingesservice om at 'sikre svar inden for en rimelig frist (f.eks. 2-3 uger) i fremtiden'.

Fastsættelse af servicemålet (den maksimale sagsbehandlingstid)

I januar 2007 blev der indført en selvbetjeningsmodel som bl.a. havde til formål at effektivisere og forenkle den hidtidige procedure for forlængelse af opholdstilladelser. Den hidtidige sagsbehandlingsprocedure hvorefter Udlændingesservice havde brugt mange ressourcer på selv at indhente oplysninger, blev erstattet med en ordning der forpligter ansøgerne til på tro og love at erklære at betingelserne for opholdstilladelse fortsat er til stede (jf. lov nr. 89 af 30. januar 2007 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (indførelse af selvbetjeningsmodel, ny og forenklet udformning af forsørgelseskravet i familiesammenføringssager og reform af studieområdet) og lovforslag nr. L 17 af 4. oktober 2006, afsnit 1 og afsnit 3.2.2).

Med loven blev der også indført en ordning med servicemål. Der skulle således sættes mål for den maksimale sagsbehandlingstid for behandlingen af ansøgninger om familiesammenføring og tidsbegrænset opholdstilladelse.

Jeg forstår at ordningen med servicemål også kom til at gælde på området for forlængelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser meddelt på baggrund af familiesammenføring, og at dette servicemål i princippet har været gældende lige siden. Jeg henviser bl.a. til at Udlændingesservice i sin udtalelse af 25. februar 2010 har oplyst at styrelsen lige siden ordningen blev til, har udmeldt et servicemål på tre måneder for fuldt oplyste ansøgninger om tidsbegrænset forlængelse af en opholdstilladelse, jf. også www.nyidanmark.dk.

Når Udlændingesservice og ministeriet fastsætter servicemål (maksimale sagsbehandlingstider) for de enkelte sagstyper, sker det på baggrund af vurderinger og afvejninger af forhold som bl.a. dem jeg har nævnt ovenfor i afsnit 1.1. Kun hvis der foreligger særlige omstændigheder, kan jeg kritisere længden af fastsatte maksimale sagsbehandlingstider.

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke grundlag for at kritisere den fastsatte maksimale sagsbehandlingstid på tre måneder for en fuldt oplyst sag om forlængelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse. Jeg kan derfor ikke hjælpe med at få nedbragt den fremtidige sagsbehandlingstid i disse sager, herunder imødekomme (B)'s anmodning om at jeg medvirker til at få sikret en maksimal sagsbehandlingstid på to til tre uger i sagerne.

Behandlingen af (A)'s sag

Spørgsmålet er herefter om det var rimeligt at sagsbehandlingstiden i den konkrete sag om forlængelse af (A)'s tidsbegrænsede opholdstilladelse var mere end dobbelt så lang som servicemålet (lidt mere end seks måneder).

(A)'s ansøgning var fuldt oplyst da den blev indgivet, og servicemålet på tre måneder gjaldt derfor som udgangspunkt også for hans sag. Det fremgår således af sagen at ansøgningsskemaet (blanket FA3) var korrekt udfyldt af par-

terne, at Udlændingesservice ikke indhentede oplysninger ud over dem der fremgik af ansøgningsskemaet, og at hverken parterne eller andre indsendte oplysninger efter at ansøgningen var blevet indgivet.

Jeg lægger til grund at servicemålet på en maksimal sagsbehandlingstid for ansøgningen var tre måneder på tidspunktet da ansøgningen blev indgivet, og at det var meldt ud på www.nyidanmark.dk.

På baggrund af oplysningerne i sagen forstår jeg at der i perioden hvor (A)'s ansøgning var under behandling, løbende skete følgende ændringer i Udlændingesservices målsætning:

På et tidspunkt besluttede Udlændingesservice at justere servicemålet på maksimalt tre måneders sagsbehandlingstid for ansøgninger om forlængelse af tidsbegrænset opholdstilladelse indgivet før den 1. april 2008, herunder (A)'s ansøgning. Udlændingesservice forventede herefter at sagerne blev behandlet færdig inden udgangen af september 2008.

Senere justerede Udlændingesservice igen sin målsætning for denne sagsgruppe. Nu ville sagerne først blive behandlet inden udgangen af 2008.

Der er ikke i sagen nærmere oplysninger om hvorfor det trak ud med at behandle den gruppe af sager som (A)'s ansøgning indgik i – ligesom Udlændingesservice heller ikke har uddybet dette i forbindelse med min behandling af sagen.

Ministeriet udtalte i sin afgørelse af 24. februar 2009 til (B) at ministeriet ikke fandt grundlag for at beklage Udlændingesservices sagsbehandlingstid. Begrundelsen lød sådan:

'Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at (A) indgav ansøgning om forlængelse den 3. marts 2008, og at Udlændingesservice i sin udtalelse af 20. oktober 2008 har anført, at det fremgik på Udlændingesservices hjemmeside www.nyidanmark.dk, at Udlændingesservice, Pas- og Forlængelseskontoret, var ved at færdigbehandle et større antal ansøgninger, som er indgivet før 1. april 2008, samt at disse ansøgninger forventedes afviklet ved udgangen af december 2008. Det fremgår af sagen, at (A)'s opholdstilladelse blev forlænget den 9. september 2008.'

Ministeriet har ikke over for mig nærmere uddybet begrundelsen for afgørelsen om ikke at kritisere Udlændingesservices sagsbehandlingstid.

På det foreliggende grundlag og på baggrund af oplysningen om at der var tale om et 'større antal ansøgninger', går jeg ud fra at sagsbehandlingstiden i gruppen af sager indgivet før den 1. april 2008 blev længere end forventet

fordi der i en periode var et større arbejdspress i Udlændingesservice end forudset. Videre går jeg ud fra at der ikke inden for Udlændingesservices sædvanlige arbejdstilrettelæggelse og prioritering var mulighed for umiddelbart at kompensere for det.

Samtidig lægger jeg til grund at ministeriet som den overordnede myndighed i forhold til Udlændingesservice vurderede at Udlændingesservice på de dagældende vilkår prioriterede sine opgaver og ressourcer korrekt, og at det var forsvarligt at sagsbehandlingstiden trak ud i denne type af sager, herunder (A)'s sag. Selvom det ikke udtrykkeligt fremgår af ministeriets afgørelse af 24. februar 2009, lægger jeg således til grund at det var en sådan konkret vurdering der lå bag afgørelsen om ikke at kritisere Udlændingesservices sagsbehandlingstid.

På den baggrund mener jeg ikke det var kritisabelt at det i den givne situation tog Udlændingesservice godt seks måneder at behandle (A)'s forlængelsesansøgning. Jeg kan som konsekvens heraf heller ikke kritisere at ministeriet i sin afgørelse af 24. februar 2009 ikke kritiserede Udlændingesservices sagsbehandlingstid.

Efter min opfattelse havde det imidlertid stemt bedst overens med god forvaltningsskik hvis Udlændingesservice i sin afgørelse af 9. september 2008 (forlængelsen af opholdstilladelsen) over for (A) havde beklaget at sagsbehandlingstiden blev mere end dobbelt så lang som det oprindeligt fastsatte og udmeldte servicemål.

Ved min vurdering har jeg lagt vægt på at ordningen med maksimale sagsbehandlingstider blev indført for at sikre effektivitet og brugertilfredshed. Borgerne bør således – når de har indleveret en fuldt oplyst ansøgning – kunne regne med at de fastsatte servicemål bliver opfyldt. I lovforslag nr. L 17 af 4. oktober 2006, som er omtalt ovenfor, står der således under afsnit 2 at man kan 'opnå en garanti for hurtig sagsbehandling'.

Jeg vil gøre Udlændingesservice og ministeriet bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

1.2.2. Sagsbehandlingstiden i sagen om vejledning til brug for en eventuel ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse

I et brev af 7. august 2008 – modtaget i Udlændingesservice den 11. august 2008 – bad (B) Udlændingesservice om vejledning til brug for en eventuel ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse til (A). Brevet blev besvaret den 9. september 2008, og Udlændingesservices sagsbehandlingstid var dermed knap en måned.

(B) var utilfreds med Udlændingesservices sagsbehandlingstid (jf. hans e-mail af 7. september 2008 under 'Klage 2').

Ministeriet skrev i sin afgørelse af 24. februar 2009 til (B) at ministeriet ikke fandt grundlag for at beklage sagsbehandlingen i forbindelse med brevet af 7. august 2008.

Jeg har forståelse for at det fra en borgers synspunkt forekommer længe at vente knap en måned på svar på en anmodning om vejledning. Imidlertid har jeg ikke grundlag for at kritisere at Udlændingesservice ikke svarede på (B)'s brev på et tidligere tidspunkt. Jeg henviser til karakteren af den vejledning der blev bedt om. Jeg henviser også til at Justitsministeriet i sin cirkulæreskrivelse af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling mv. skriver at borgerne under alle omstændigheder bør have et svar fra en myndighed inden én måned efter sagens modtagelse, jf. nedenfor under punkt 2.1. Denne målsætning opfyldte Udlændingesservice.

1.3. Sagsbehandlingstiden i ministeriet

Den 17. september 2008 sendte jeg (B)'s e-mail af 7. september 2010 [skal rettelig være 2008; min tilføjelse] med klagen over Udlændingesservices sagsbehandlingstid videre til ministeriet. Ministeriet modtog klagen dagen efter.

I en e-mail af 3. februar 2009 skrev (B) bl.a. til mig at han ikke forstod at det skulle tage over fire måneder at svare på en simpel klage.

Ministeriet traf afgørelse i sagen den 24. februar 2009 og havde dermed en samlet sagsbehandlingstid på lidt mere end fem måneder.

I afgørelsen af 24. februar 2009 beklagede ministeriet over for (B) 'ministeriets meget lange sagsbehandlingstid'.

I sin udtalelse af 17. september 2009 til mig har ministeriet desuden beklaget at der forløb mere end tre måneder fra ministeriet modtog Udlændingesservices udtalelse af 20. oktober 2008, til ministeriets afgørelse forelå.

I lyset af at ministeriet selv har beklaget sin sagsbehandlingstid, foretager jeg mig ikke mere i anledning af (B)'s klage over sagsbehandlingstiden.

2. Kvitteringsbreve og underretning om sagsbehandlingstid

2.1. Regler om kvittering og underretning om sagsbehandlingstid

I Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (vejledningen er optaget i Retsinformation som nr. 11740 af 4. december 1986) står der bl.a. følgende:

'206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. Myndigheden bør endvidere give den, der er part i sagen, underretning, når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

208. Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør indeholde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.'

Af Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 4. juni 1997 som er omtalt ovenfor i afsnit 1.1., fremgår bl.a. følgende:

'Borgeren bør under alle omstændigheder – hvor der ikke er fastsat særlige frister f.eks. i vejledninger – have et svar fra myndigheden inden 1 måned efter sagens modtagelse. Træffer myndigheden afgørelse i sagen inden 1 måned, udgøres svaret af afgørelsen. Er det ikke muligt at træffe afgørelse inden for denne frist, kan et foreløbigt svar til den pågældende bestå i, at myndigheden bekræfter at have modtaget sagen og oplyser, hvorpå sagen beror og så vidt muligt, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.'

2.2. Generelt om kvittering og underretning om sagsbehandlingstid i sager om forlængelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser meddelt efter reglerne om familiesammenføring

2.2.1. Beskrivelse af Udlændingesservices praksis

Som jeg har forstået Udlændingesservices praksis, bliver der ikke i sager om forlængelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser meddelt efter reglerne om familiesammenføring sendt et foreløbigt svar som omtalt i den nævnte cirkulæreskrivelse og under punkt 206 i den nævnte vejledning – det vil sige et svar der bekræfter at sagen er modtaget og under ekspedition, og giver oplysninger om hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge (i det følgende kaldet et kvitteringsbrev). Der sendes kun et kvitteringsbrev hvis ansøgeren 'beder om dokumentation for lovligt ophold', jf. Udlændingesservices udtalelse af 20. oktober 2008.

Er sagen fuldt oplyst, vil ansøgeren først høre fra Udlændingesservice når der træffes en afgørelse – normalt inden for tre måneder. Baggrunden er at servicemålet i sagerne er offentliggjort på www.nyidanmark.dk. Se i den forbindelse Udlændingesservices udtalelser af 20. oktober 2008 og 25. februar 2010.

Udlændingesservice sender heller ikke altid individuel underretning om at sagsbehandlingen trækker ud, jf. punkt 207 i Justitsministeriets vejledning. Udlændingesservice giver således ikke de enkelte ansøgere orientering om styrelsens 'kortere forsinkelser' i sagerne. Her henviser Udlændingesservice også ansøgeren til selv løbende at orientere sig på www.nyidanmark.dk. Først hvis der bliver tale om 'længere overskridelser' af servicemålet, vurderer Udlændingesservice om der er behov for anden form for kommunikation til ansøgere, f.eks. ved breve til de enkelte ansøgere om længere forsinkelser (i forhold til det fastsatte servicemål eller allerede udmeldte sagsbehandlingstider, forstår jeg). Jeg har forstået at en kortere forsinkelse i denne sammenhæng kan være en yderligere sagsbehandlingstid på ca. tre måneder, og en længere forsinkelse en yderligere sagsbehandlingstid på omkring seks måneder, jf. Udlændingesservices udtalelse af 25. februar 2010.

I ansøgningskema blanket FA3 der skal bruges til at ansøge om forlængelse af tidsbegrænset opholdstilladelse på baggrund af ægtefællesammenføring, bliver ansøgerne henvist til at finde information på www.nyidanmark.dk. Det er således anført på skemaet at ansøgeren på www.nyidanmark.dk kan 'få yderligere information om sagsbehandlingstider mv.'. Det er samtidig anført at ansøgerne 'altid [kan] kontakte Udlændingesservice – skriftligt, telefonisk eller personligt ...'. (Udlændingesservices udtalelse af 25. februar 2010 og blanket FA3).

Det fremgår også af blanket FA3 at den enten afleveres personligt til Udlændingesservice eller det lokale politi eller sendes til Udlændingesservice.

2.2.2. Udlændingesservices og ministeriets retsopfattelse

I min supplerende høring af 28. januar 2010 bad jeg bl.a. myndighederne om at overveje om der kunne være behov for at ændre Udlændingesservices sagsbehandlingsrutiner for at sørge for at der i sager som den pågældende – og eventuelle andre grupper af sager – blev sendt kvitteringsbreve ud til ansøgerne. Jeg henviste til punkt 206 i Justitsministeriets vejledning og til Justitsministeriets cirkulæreskrivelse (se afsnit 2.1.). Jeg bad myndighederne om at underrette mig om resultatet af deres overvejelser.

Udlændingesservice har i sin udtalelse af 25. februar 2010 anført bl.a. følgende:

'Vi finder således, at vores sagsbehandlingsrutiner er i overensstemmelse med god forvaltningsskik, Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven punkt 2007 [må rettelig være punkt 207; min bemærkning] samt Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997, hvori det anføres, at ansøgere bør have svar fra myndigheden inden 1 måned efter sagens modtagelse, såfremt der ikke er fastsat særlige frister f.eks. i vejledninger.'

Ministeriet har i sin udtalelse af 7. april 2010 givet udtryk for sin opfattelse af sagen. Jeg forstår at ministeriet er på linje med Udlændingesservice, og at ministeriet således ikke mener at der er behov for ændringer af Udlændingesservices praksis som den er beskrevet ovenfor (afsnit 2.2.1.).

Udlændingemyndighedernes retsopfattelse bygger på en forudsætning om at der på www.nyidanmark.dk er offentliggjort korrekte og ajourførte oplysninger om sagsbehandlingstiden, og at ansøgerne via ansøgningsskemaet er blevet vejledt om at oplysningerne om sagsbehandlingstiden kan findes på www.nyidanmark.dk.

Til støtte for denne opfattelse har ministeriet navnlig henvist til bemærkningerne til lovforslag nr. L 17 af 4. oktober 2006. Forslaget blev til lov nr. 89 af 30. januar 2007 om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (indførelse af selvbetjeningsmodel, ny og forenklet udformning af forsørgelseskravet i familiesammenføringssager og reform af studieområdet). (Loven og lovforslaget er indledende omtalt i afsnit 1.2.1.).

Ministeriet har bl.a. peget på at der i afsnit 2, 'Indførelsen af selvbetjeningsmodel', i lovforslagets bemærkninger er anført bl.a. følgende:

'Det vil i disse sager [sager om ansøgning om familiesammenføring og sager om ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse; min bemærkning] være muligt at træffe en hurtig afgørelse, fordi Udlændingesservice i fuldt oplyste sager kan afgøre sagen *uden at skulle bruge tid på sagsskridt i form af høringer af andre myndigheder og breve til ansøgeren* [ordene i kursiv er blevet fremhævet af ministeriet i ministeriets udtalelse til mig].'

Ministeriet har også henvist til at det af afsnit 3.2.2., 'En forenklet og mere effektiv forlængelsesprocedure', i lovforslagets bemærkninger bl.a. fremgår at man i forlængelsessager har ønsket at forlade den hidtidige praksis hvor der blev brugt for mange ressourcer på dokumentation og høringer, og i stedet erstatte den med ordningen med at afgive erklæringer på tro og love for at sikre en bedre ressourceudnyttelse. Det er i den forbindelse ministeriets opfattelse at der ikke i forlængelsessager er samme behov for kvitteringsbreve mv. og udmelding af sagsbehandlingsfrist som ved førstegangsansøgning om opholdstilladelse. Ministeriet har således anført at en ansøger i forlængelsessager allerede har erhvervet rettigheder som opretholdes under sagens behandling.

Derudover har ministeriet mere generelt bemærket at selvbetjeningsmodellen indebærer at der via udlændingemyndighedernes hjemmeside sker en gensidig informationsudveksling mellem borger og myndighed. Det er således ministeriets opfattelse at Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven fra 1986 og cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 i dagens Danmark ikke kan

tages til indtægt for at information til borgere om sagsbehandlingstider kun kan formidles pr. brev.

2.2.3. Mine bemærkninger til ministeriets retsopfattelse

Med henvisning til afsnit 2.1. om reglerne om kvittering og underretning om sagsbehandlingstid og efterfølgende omtale af reglerne bemærker jeg først følgende:

Det fremgår af Justitsministeriets cirkulæreskrivelse fra 1997 at forvaltningsmyndighederne – hvis sagen ikke er afgjort inden for en måned – bør sende borgeren et kvitteringsbrev. Se tilsvarende i punkt 206 i vejledningen til forvaltningsloven.

Det fremgår af punkt 207 i vejledningen til forvaltningsloven at forvaltningsmyndigheder bør give underretning når behandlingen af den konkrete sag vil tage længere tid end sædvanligt.

Retningslinjerne i cirkulæreskrivelsen og vejledningen er udtryk for god forvaltningsskik, og hensigten med kvitteringsbrevet må for det første være at give borgeren en bekræftelse på at den henvendelse som han eller hun har sendt til forvaltningen, er nået frem. Hensigten med brevet må for det andet være at give borgeren en forsikring om at der bliver taget hånd om henvendelsen, bl.a. ved at fortælle hvornår der kan forventes en afgørelse eller et svar. På samme måde må formålet med orienteringen om at sagen trækker ud, bl.a. også være at sikre at borgeren fortsat kan have tillid til at hans sag vil blive behandlet.

Disse meddelelser må – som jeg ser det – i sagens natur gives til borgeren via et direkte kommunikationsmiddel, f.eks. brev, sikker e-mail eller telefon.

Jeg mener ikke at der i bemærkningerne til lovforslag nr. L 17 af 4. oktober 2006 er gjort op med de forvaltningsretlige krav om kvittering for modtagelse af henvendelser fra borgerne og individuel underretning om sagsbehandlingstiden.

Hensigten med lovforslaget og selvbetjeningsmodellen var bl.a. at skabe større brugertilfredshed og at øge effektiviteten i sagsbehandlingen. Som jeg læser bemærkningerne til lovforslaget, skal det ske ved at lette Udlændingesservices oplysningsfase. Borgerne skal – ved selvbetjeningsmodellen på området for ansøgning om familiesammenføring og tidsubegrænset opholdstilladelse og ved tro og love-ordningen på forlængelsesområdet – selv give Udlændingesservice de oplysninger der er nødvendige for at træffe korrekte afgørelser. På de steder i bemærkningerne som ministeriet selv har henvist til, forstår jeg således også at der sigtes til at Udlændingesservice skal kunne spa-

re tid ved ikke at skulle iværksætte sagsbehandlingsskridt for selv at indhente oplysninger.

Der er ikke i bemærkningerne nævnt noget om at kvitteringsbreve og individuelle underretninger om sagsbehandlingstiden kan afskaffes som led i effektiviseringen.

Jeg bemærker i den forbindelse også at Udlændingesservice – efter de oplysninger jeg har – stadig sender kvitteringsbreve i sager om familiesammenføring, det vil sige til de borgere der har søgt om opholdstilladelse på baggrund af reglerne om familiesammenføring (såkaldte førstegangsansøgninger). Jeg henviser til at det af filmen 'Behandling af en sag om familiesammenføring' på www.nyidanmark.dk fremgår at ansøgere om familiesammenføring normalt i løbet af nogle uger efter at de har indgivet deres ansøgning, får besked om hvilken form for behandling sagen får (behandling i det enkle eller komplicerede spor), og om hvor lang tid de maksimalt må regne med at skulle vente før Udlændingesservice har truffet en afgørelse i sagen (servicemålet).

Den omstændighed at ministeriet mener at der ikke i forlængelsessager er samme behov for kvitteringsbreve og oplysninger om forventede sagsbehandlingstid som ved førstegangsansøgning om opholdstilladelse, mener jeg ikke kan føre til et andet resultat. Der er således hverken i vejledningen til forvaltningsloven, cirkulæreskrivelsen eller bemærkningerne til lovforslag nr. L 17 af 4. oktober 2006 støtte for et synspunkt om at kravene om kvittering og underretning kun skulle gælde i visse typer sager.

Jeg har forståelse for at udlændingemyndighederne gerne vil bruge den teknologiske udvikling til at effektivisere sagsbehandlingen. Det er imidlertid min opfattelse at indførelse af ny teknologi som udgangspunkt må ske med respekt for de krav til sagsbehandlingen der følger af gældende regler, retsgrundsætninger og god forvaltningsskik.

Det er baggrunden for at jeg ikke umiddelbart deler ministeriets opfattelse af at oplysninger på www.nyidanmark.dk og muligheden for at borgeren selv ringer til Udlændingesservice for at få oplysninger, kan træde i stedet for kvitteringsbreve og individuelle underretninger om sagsbehandlingstiden til parterne i de pågældende sager.

Ministeriet har i sin udtalelse af 7. april 2010 anført at det kan være hensigtsmæssigt at tage en nærmere drøftelse af bl.a. spørgsmålet om behov for yderligere information direkte og personligt til ansøgerne og, i givet fald, under hvilke forudsætninger den bedst kan gives.

Jeg holder gerne et møde med ministeriet for at drøfte sagen nærmere.

2.3. Udlændingesservices kvittering og underretning til (A) og (B)

2.3.1. Sagen om forlængelse af opholdstilladelse

Kvittering

Det fremgår af sagen at (B) og (A) – i overensstemmelse med Udlændingesservices praksis, jf. afsnit 2.2.1. – ikke fik noget kvitteringsbrev, herunder individuel underretning om den forventede sagsbehandlingstid.

Det fremgår også at ansøgningsskemaet (blanket FA3) er underskrevet af (A) og (B) den 3. marts 2008, og at skemaet er stemplet modtaget i Udlændingesservice samme dag. Det kan derfor være at parterne personligt har indleveret ansøgningen.

Myndighederne har ikke i deres udtalelser specifikt været inde på spørgsmålet om kvitteringsbreve i den konkrete sag. Ud fra det som myndighederne i deres udtalelser mere generelt har anført om Udlændingesservices praksis med ikke at sende kvitteringsbreve, antager jeg imidlertid at myndighederne mener at det var i overensstemmelse med god forvaltningsskik, punkt 206 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven og Justitsministeriets cirkulæreskrivelse at Udlændingesservice ikke sendte et kvitteringsbrev til (B) og (A). Jeg henviser til afsnit 2.2.2. om myndighedernes retsopfattelse.

Under henvisning til det jeg har anført under punkt 2.2.3., burde Udlændingesservice efter min umiddelbare opfattelse have sendt et kvitteringsbrev med oplysninger om hvad sagen beroede på, og hvornår (A) kunne forvente en afgørelse. Jeg henviser til at der da ansøgningen blev indgivet, gjaldt et servicemål på tre måneder for sagerne, og til at Udlændingesservice derfor da de modtog ansøgningen, må have vidst at det nok ikke var muligt at behandle sagen færdig inden for kortere tid, jf. punkt 206 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven. Se også Justitsministeriets cirkulæreskrivelse.

Jeg går ud fra at spørgsmålet vil indgå i drøftelserne på et eventuelt møde med ministeriet.

Underretning

Udlændingesservice tog heller ikke senere i perioden fra den 3. marts 2008 til den 9. september 2008, hvor sagen var under behandling, kontakt til (A) og (B) for at underrette dem om sagsbehandlingstiden i deres sag, herunder ændringerne i de fastsatte og udmeldte servicemål i løbet af denne periode. Udlændingesservice har i sin udtalelse af 25. februar 2010 henvist til at (B) og (A) på www.nyidanmark.dk og ved at ringe til Udlændingesservice kunne få oplysninger om sagsbehandlingstiden.

Jeg forstår at ministeriet – under forudsætning af at oplysningerne på www.nyidanmark.dk i perioden var korrekte og ajourførte – mener at Udlændingetjeneste over for (A) og (B) opfyldte den underretnings- og vejledningspligt der følger af god forvaltningsskik, Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven og Justitsministeriets cirkulæreskrivelse. Jeg henviser til afsnit 2.2.2. og til ministeriets udtalelse af 7. april 2010.

Efter det først gældende servicemål på tre måneder skulle Udlændingetjeneste have taget stilling til (A)'s ansøgning inden den 3. juni 2008. Senere blev servicemålet for gruppen af sager som (A)'s ansøgning indgik i, justeret så Udlændingetjeneste herefter forventede at (hele) gruppen af sager ville være behandlet færdig inden udgangen af september 2008 (se også afsnit 1.2.1.).

Under henvisning til det som jeg har anført under afsnit 2.2.3., er udgangspunktet at Udlændingetjeneste – efter min umiddelbare opfattelse – senest i starten af juni 2008, hvor det må have stået klart for styrelsen at servicemålet på tre måneder ikke ville blive overholdt, burde have sendt en individuel orientering til (A) om det. Underretningen burde oplyse at behandlingen af sagen trak ud, og så vidt muligt hvornår Udlændingetjeneste forventede at sagen senest ville være afgjort. Jeg henviser til punkt 207 i Justitsministeriets vejledning og til god forvaltningsskik.

Sagen er imidlertid den at (B) selv – muligvis i juni 2008 – ringede til Udlændingetjeneste for at spørge hvornår (A) kunne forvente en afgørelse, jf. (B)'s e-mail af 7. september 2008.

(B) skrev i sin e-mail af 7. september 2008 at han under telefonsamtalen fik at vide at sagsbehandlingen var forsinket, og at han og (A) kunne forvente et svar før 1. september 2008. Han gjorde gældende at det var urimeligt at han og (A) ikke blev orienteret da sagen blev yderligere forsinket til efter den 1. september 2008.

Jeg har ikke mulighed for endegyldigt at fastslå hvilke oplysninger Udlændingetjeneste gav under telefonsamtalen, eller præcis hvornår samtalen fandt sted. Udlændingetjeneste har ikke noget notat om telefonsamtalen, og som ministeriet skriver i sin udtalelse af 7. april 2010, er det ikke klarlagt hvad (B) fik at vide da han henvendte sig til Udlændingetjeneste i juni 2008. Ministeriet er inde på at (B) eller medarbejderen hos Udlændingetjeneste kan have misforstået noget i den forbindelse.

Efter min opfattelse kan en telefonisk, individuel underretning om status på behandlingen af sagen træde i stedet for en skriftlig, individuel underretning – naturligvis under den forudsætning at samtalen indholdsmæssigt opfylder kravene i punkt 207 i Justitsministeriets vejledning og kravene til god forvaltningsskik.

Da der er usikkerhed om indholdet af telefonsamtalen, foretager jeg mig ikke videre vedrørende spørgsmålet om individuel underretning i sagen om forlængelse af (A)'s opholdstilladelse. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 16, stk. 1. Det fremgår af bestemmelsen at ombudsmanden selv afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

2.3.2. Underretning i sagen om vejledning til brug for en eventuel ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse

(B) bad i brevet af 7. august 2008 (anmodningen om vejledning) om at Udlændingesservice – hvis de ikke kunne give ham et fyldestgørende svar inden for 14 dage – tilkendegav hvornår Udlændingesservice så forventede at kunne svare.

Brevet af 7. august 2008 blev modtaget i Udlændingesservice den 11. august 2008, og Udlændingesservice sendte den 9. september 2008 et brev til (B) med vejledningen.

Udlændingesservice svarede ikke inden for 14 dage, og Udlændingesservice sendte heller ikke inden for 14 dage en underretning om hvornår (B) kunne forvente et svar.

Udlændingesservice gav imidlertid et endeligt svar inden en måned efter de havde modtaget anmodningen om vejledning, og opfyldte dermed kravet i Justitsministeriets cirkulære om at borgeren bør have i hvert fald et foreløbigt svar inden for én måned efter at sagen er modtaget (jf. afsnit 1.2.2.).

Derfor foretager jeg mig ikke noget i anledning af at Udlændingesservice ikke imødekom (B)'s anmodning om inden for 14 dage at få oplyst den forventede sagsbehandlingstid i Udlændingesservice.

2.4. Ministeriets underretning til (B)

Den 17. september 2008 sendte jeg (B)'s klage af 7. september 2008 over Udlændingesservices sagsbehandlingstid videre til ministeriet.

I et brev af 22. september 2008 skrev ministeriet til (B) at ministeriet havde modtaget hans klage, at ministeriet havde bedt Udlændingesservice om en udtalelse om sagen, og at ministeriet senere ville vende tilbage til sagen.

I en e-mail af 23. oktober 2008 rykkede (B) ministeriet for svar.

I et brev af 10. december 2008 rykkede (B) igen – med henvisning til sin tidligere rykker – ministeriet for svar. Han bad samtidig om en tilkendegivelse af hvornår han kunne forvente en afgørelse.

Som nævnt traf ministeriet sin afgørelse den 24. februar 2009. Ministeriet beklagede sagsbehandlingstiden (jf. afsnit 1.3.), men tog ikke stilling til spørgsmålet om besvarelse af (B)'s rykkere.

Ministeriet har i sin udtalelse af 17. september 2009 til mig oplyst at der ikke er registreret besvarelse af (B)'s to rykkere. Ministeriet har samtidig beklaget den manglende besvarelse.

Videre fremgår det af udtalelsen at ministeriet mener at det er meget beklageligt at ministeriet dels ikke oplyste (B) hvor lang tid ministeriet forventede at det ville tage at behandle sagen, dels ikke orienterede ham om sagens status. Det fremgår også at ministeriet har handlet i strid med egne interne retningslinjer.

Jeg er enig med ministeriet i at det er beklageligt at ministeriet ikke (f.eks. i kvitteringsbrevet) meddelte (B) hvornår de forventede at sagen ville være afgjort. Jeg er også enig i at det er beklageligt at ministeriet ikke (senere) orienterede ham om status på behandlingen af sagen. Endelig er jeg enig i at det er beklageligt at ministeriet ikke svarede på hans to rykkere. Jeg henviser til punkt 206-208 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven og til god forvaltningskik.

Jeg vil gøre ministeriet bekendt med min opfattelse. Jeg har noteret mig at de gældende retningslinjer er blevet indskærpet over for kontorets medarbejdere. Herefter foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

3. Oplysningerne på www.nyidanmark.dk

3.1. Oplysningerne i perioden hvor (A)'s ansøgning var under behandling

(B) skrev i sin e-mail af 7. september 2008 at han mente at 'Udlændingestyrelsens netsted angav en behandlingstid på ca. 3 uger for ansøgninger på blanket FA3' på tidspunktet hvor ansøgningen om forlængelse af (A)'s opholdstilladelse blev indgivet. Videre fremgår det af e-mailen at han senere ikke kunne finde 'det pågældende netsted igen'.

Af Udlændingesservices udtalelse af 20. oktober 2008 fremgår det at det på tidspunktet for udtalelsen på www.nyidanmark.dk blev oplyst at Udlændingesservice forventede at gruppen af sager som (A)'s ansøgning om forlængelse indgik i, ville være behandlet færdig 'ca. ved udgangen af december 2008'. I samme udtalelse skrev Udlændingesservice bl.a. 'at den aktuelle sagsbehandlingstid altid vil fremgå af hjemmesiden, og at på tidspunktet for den telefoniske henvendelse, var sagen omfattet af den gruppe sager, vi [Udlændingesservice; min bemærkning] forventede at afvikle inden udgangen af september

2008'. Jeg går ud fra at der hermed sigtes til (B)'s telefoniske henvendelse til Udlændingesservice. Der er ikke præcise oplysninger om hvornår denne samtale fandt sted (jf. afsnit 2.3.1.).

I mit brev af 28. januar 2010 (min supplerende høring af ministeriet) bad jeg derfor om at få tilsendt en kopi af hvad der den 3. marts 2008, hvor (A) indgav sin ansøgning, fremgik af www.nyidanmark.dk om sagsbehandlingstiden i de pågældende sager. Jeg bad også om at få kopi af eventuelle ændringer af hjemmesiden der blev foretaget om denne type sager i tidsrummet fra den 3. marts 2008 til den 9. september 2008 (hvor opholdstilladelsen blev forlænget). Samtidig bad jeg om at få oplyst hvornår disse eventuelle ændringer blev udført.

Jeg forstår at Udlændingesservice først den 8. september 2008 indførte en ordning med systematisk at gemme udskrifter når der bliver foretaget ændringer af www.nyidanmark.dk på dette sagsområde.

Udlændingesservice har en udskrift af hvad der den 8. september 2008 fremgik af www.nyidanmark.dk. Men Udlændingesservice kan – trods forsøg på rekonstruktion – ikke dokumentere hvad der før den 8. september 2008 fremgik af www.nyidanmark.dk.

Jeg henviser i det hele til Udlændingesservices udtalelser af 25. februar og 24. marts 2010.

Ministeriet har i sin udtalelse af 7. april 2010 anført at ministeriet i forhold til den konkrete sag finder det beklageligt at Udlændingesservice ikke kan redegøre for hvad der inden den 8. september 2008 har stået på hjemmesiden om sagsbehandlingstiden for ansøgninger om forlængelse af opholdstilladelse indgivet inden den 1. april 2008. Ministeriet har samtidig beklaget at bl.a. denne oplysning ikke indgik i grundlaget for ministeriets afgørelse af 24. februar 2009.

Jeg er enig i at det er beklageligt at Udlændingesservice ikke kan dokumentere hvad der fremgik af www.nyidanmark.dk om sagsbehandlingstiden i de pågældende sager i den periode hvor den konkrete sag var under behandling.

Det er efter min opfattelse også beklageligt at det først i forbindelse med min undersøgelse af sagen kom frem at Udlændingesservice ikke kan dokumentere oplysningerne på www.nyidanmark.dk i perioden. Jeg er således også enig med ministeriet i at det er beklageligt at oplysningen om at Udlændingesservice ikke kan redegøre for hvad der i den relevante periode fremgik af www.nyidanmark.dk om sagsbehandlingstiden, ikke indgik i grundlaget for ministeriets afgørelse af 24. februar 2009.

Jeg vil gøre Udlændingesservice og ministeriet bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

3.2. Oplysningerne efter den 8. september 2008

Oplysningerne på www.nyidanmark.dk blev ændret på et tidspunkt mellem den 8. og 24. september 2008. Af Udlændingesservices udskrift af 8. september 2008 fremgår det at det på det tidspunkt blev oplyst på www.nyidanmark.dk at sagerne om ansøgninger om forlængelse indgivet før den 1. april 2008 forventedes behandlet færdig 'ca. ved udgangen af september 2008'. Af en udskrift som jeg tog den 24. september 2008 til brug for min behandling af en anden sag, fremgår det at sagerne på det tidspunkt forventedes behandlet færdig 'senest ved udgangen af 2008'.

Udlændingesservice kan ikke oplyse hvornår ændringen blev lavet. Af en e-mail af 23. marts 2010 fra ministeriet til Udlændingesservice fremgår det at Udlændingesservice telefonisk oplyste at Udlændingesservice først den 28. oktober 2008 selv tog og gemte en udskrift der svarer til den jeg tog den 24. september 2008. Jeg kan derfor konstatere at Udlændingesservices ordning med systematisk at gemme udskrifter af foretagne ændringer der efter det oplyste begyndte den 8. september 2008, altså ikke fungerede i dette tilfælde.

Det skyldes ifølge Udlændingesservice en konkret fejl. Jeg har forstået det sådan at en medarbejder i Udlændingesservice i strid med gældende retningslinjer har glemt at tage og gemme en udskrift af den pågældende side på www.nyidanmark.dk den dag siden blev ændret. Jeg henviser til Udlændingesservices udtalelse af 24. marts 2010.

Ministeriet har i sin udtalelse af 7. april 2010 anført at ministeriet finder det meget beklageligt at Udlændingesservices registrering umiddelbart efter den 8. september 2008 er ufuldstændig. Jeg er enig i at det er meget beklageligt, og jeg vil gøre Udlændingesservice og ministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg har noteret mig at der er udarbejdet retningslinjer for registrering af ændringer, og at disse retningslinjer løbende tages op med de ansvarlige medarbejdere. Desuden har Udlændingesservice oplyst at 'der i forbindelse med et igangværende digitaliseringsprojekt, som skal levere en ny teknisk platform til nyidanmark.dk. er stillet krav om, at systemet skal understøtte en automatisk (elektronisk) logning af alle ændringer på nyidanmark.dk'.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

4. Notatpligt

4.1. Samtalens indhold

Jeg har under min behandling af sagen lagt til grund at (B) på et tidspunkt – formentlig i juni 2008 – telefonisk kontaktede Udlændingesservice og spurgte hvornår han og (A) kunne forvente en afgørelse i sagen (en telefonisk rykker). Udlændingesservice har ikke skrevet notat om samtalen.

Udlændingesservice har i sin udtalelse af 25. februar 2010 anført at Udlændingesservice ikke mener at have forsømt sin pligt til at tage notat efter offentlighedslovens § 6. Udlændingesservice har henvist til at der 'ikke [har] været tale om mundtlige oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller en ekspedition af væsentlig betydning for behandling af sagen i øvrigt'. Udlændingesservice har videre henvist til at det fremgår af (B)'s egne oplysninger at der var tale om et spørgsmål om sagsbehandlingstiden i den konkrete sag.

Ministeriet har i sin udtalelse af 7. april 2010 – også med henvisning til offentlighedslovens § 6 – anført at 'ministeriet ikke [finder], at Udlændingesservice har handlet kritisabelt ved ikke at udarbejde et notat om en telefonisk forespørgsel vedrørende den generelle sagsbehandlingstid for en bestemt type af sager'.

Jeg bemærker at (B)'s opringning til Udlændingesservice – på baggrund af oplysningerne i sagen – efter min opfattelse næppe kan karakteriseres som 'en telefonisk forespørgsel vedrørende den generelle sagsbehandlingstid for en bestemt type af sager'.

Efter min opfattelse giver det kun mening at lægge til grund at (B) ringede til Udlændingesservice for at få oplyst hvornår Udlændingesservice forventede at den konkrete sag om forlængelse af (A)'s opholdstilladelse ville blive afgjort, jf. også den karakteristik af samtalen som fremgår af Udlændingesservices udtalelse af 25. februar 2010. Det må også lægges til grund at (B) under samtalen fik en tilkendegivelse af hvornår han kunne forvente at sagen ville være behandlet færdig. Om denne tilkendegivelse skete med en henvisning til den generelle sagsbehandlingstid i Udlændingesservice (den forventede sagsbehandlingstid for (hele) gruppen af sager som (A)'s sag indgik i) eller på anden måde, kan ikke afklares.

4.2. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 6 lyder sådan:

§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som

på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 2. ...

Stk. 3. ...'

Notatpligten i offentlighedslovens § 6, stk. 1, suppleres af en almindelig retsgrundsætning om at offentlige myndigheder har pligt til at tage notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag. Se John Vogter, der i Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 154, skriver bl.a. følgende:

'Selv om notatpligten efter offentlighedslovens § 6 kun omfatter oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, skal man være opmærksom på, at en notatpligt, for så vidt angår andre former for oplysninger, herunder om sagsbehandlingskridt, kan følge af almindelige forvaltningsretlige grund-sætninger ...'

Jon Andersen skriver i Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 413, om pligten til at gøre notat om sagsbehandlingskridt og baggrunden for den bl.a. følgende:

'Det følger af en almindelig retsgrundsætning at en myndighed – uanset om der er tale om en afgørelsessag – sørger for at der gøres skriftligt notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag dersom de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Derved tilgodeses – ud over hensynet til aktindsigt – såvel ordensmæssige hensyn som kravet om at myndighederne efterfølgende er i stand til at dokumentere deres sagsbehandlingskridt.'

Endvidere henviser jeg til Justitsministeriets betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 412 ff, hvor notatpligten efter den ulovbestemte forvaltningsretlige grund-sætning og ombudsmandspraksis i den forbindelse er udførligt beskrevet.

Bl.a. er udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 424*, omtalt. I den skrev jeg at den ulovbestemte pligt til at gøre notat om væsentlige oplysninger vedrørende sagens behandling også omfatter 'mundtlige tilkendegivelser om tidspunktet for sagens afslutning'.

Pligten til at gøre notat kan også følge af god forvaltningsskik, jf. f.eks. Folke-tingets Ombudsmands beretning for 2010, sag nr. 4-1*, og s. 416 f i den netop omtalte betænkning.

Den almindelige ulovbestemte forvaltningsretlige retsgrundsætning om myn-dighedernes notatpligt foreslås delvist lovfæstet i lovforslag nr. L 90 til lov om offentlighed i forvaltningen som blev fremsat den 8. december 2010. Efter lov-forslagets § 13, stk. 2, skal myndigheden i afgørelsessager snarest muligt

tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt der ikke fremgår af sagens dokumenter. Jeg henviser til lovforslagets § 13 og bemærkningerne dertil.

Udlændingesservice har i et notat med overskriften '§ 6-notat og rykkere' fastsat interne retningslinjer om i hvilke situationer styrelsens medarbejdere skal gøre notat. Af notatet fremgår bl.a. følgende:

'Hvis det er en UR-sag, skal det noteres i TENO

Hvis sagen behandles i UR, er det besluttet, at det skal noteres på sagen ved brug af skærbilledet TENO. Det sker efter følgende retningslinier:

1. Ansøger (eller en partsrepræsentant/fuldmagtshaver) ringer og spørger til status for en afgørelse i sagen. Dette noteres i TENO med angivelse af dato samt angivelse af, hvem der har ringet. Normalt skal der ikke foretages yderligere i forbindelse med samtalen.

2. ...'

Jeg har lagt til grund at (A)'s sag om opholdstilladelse er omfattet af det ovennævnte notat. Baggrunden er at ministeriet på telefonisk forespørgsel herfra har oplyst at en UR-sag er en konkret sag der er registreret i Udlændingeregistret, og at (A)'s sag var registreret i dette register.

4.3. Min vurdering

Som det fremgår ovenfor, har jeg lagt til grund at (B) ringede til Udlændingesservice for at få oplyst hvornår Udlændingesservice forventede at (A)'s sag ville blive afgjort. Jeg har også lagt til grund at han under samtalen fik oplyst hvornår han kunne forvente at der ville blive truffet afgørelse.

Efter min opfattelse er der tale om en ekspedition i den konkrete sag som Udlændingesservice efter den almindelige retsgrundsætning om notatpligt eller god forvaltningsskik burde have gjort notat om. I den forbindelse burde Udlændingesservice have noteret hvornår samtalen fandt sted, og hvad (B) blev stillet i udsigt om sagsbehandlingstiden i den konkrete sag. Det er efter min opfattelse uden betydning om medarbejderen alene har givet de oplysninger der på tidspunktet for henvendelsen var offentliggjort på www.nyidanmark.dk, eller om han eller hun gav en mere individuel besvarelse.

Jeg mener på den baggrund at det er beklageligt at Udlændingesservice ikke tog notat om samtalen. Jeg vil gøre Udlændingesservice og ministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg agter i den forbindelse at henstille til Udlændingesservice og ministeriet at praksis i Udlændingesservice om notatpligt ved telefoniske rykkere tilrettelægges i overensstemmelse med det som er anført ovenfor.

Afslutningsvis skal jeg bemærke at jeg umiddelbart læser Udlændingesservices egne retningslinjer for en såkaldt UR-sag (gengivet ovenfor) – fastsat i notatet med overskriften '§ 6-notat og rykkere' – sådan at det også er i strid med disse retningslinjer at Udlændingesservice ikke gjorde notat om telefonsamtalen. Det er dog efter min opfattelse uklart hvilke krav disse retningslinjer stiller til indholdet af et notat.

Jeg går ud fra at Udlændingesservice også reviderer disse retningslinjer.

Til sidst bemærker jeg at jeg ikke har taget stilling til indholdet af 'Grundlov for telefonvejledning', '§ 6-notat og rykkere' og skabelonen til brug for udarbejdelse af notater efter offentlighedslovens § 6. De var vedlagt som bilag til Udlændingesservices udtalelse af 25. februar 2010.

Sagsfremstilling – j.nr. (...)

...'

B. Udlændingesservices bemærkninger

I et brev af 2. august 2011 til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration fremsatte Udlændingesservice sine bemærkninger til min foreløbige redegørelse. Brevet lyder sådan:

'Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har ved brev af 14. juni 2011 anmodet Udlændingesservice om bemærkninger til Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse af 8. juni 2011, der dels vedrører sag vedrørende (A) samt mere generelle forhold vedrørende Udlændingesservices behandling af sager om forlængelse af opholdstilladelser meddelt efter reglerne om familiesammenføring.

Bemærkninger

Vedrørende spørgsmålet om kvitteringsbreve og individuelle underretninger om sagsbehandlingstider

Det forhold, at Udlændingesservice i førstegangsansøgninger om familiesammenføring sender et brev med orientering om servicemålet, skyldes at der på området for førstegangsansøgninger findes to spor for sagsbehandlingen. Der er et spor for enkle sager, hvor servicemålet er tre måneder, og et andet spor for mere komplicerede sager, hvor servicemålet er syv måneder.

Brevet er udtryk for, at Udlændingesservice er indstillet på at give underretning, når der er behov for det. Brevet har ikke til formål at kvittere for ansøgningens modtagelse eller mere generelt at kommunikere om de forventede sagsbehandlingstider. Brevet har til formål at imødekomme et behov for individuel underretning om sagsbehandlingstid, som de udmeldte servicemål ikke kan imødekomme. Samtidig skal brevet betragtes som en delafgørelse, der afklarer om en række grundbetingelser for familiesammenføring er opfyldt.

Tilsvarende vil Udlændingesservice være indstillet på at give individuelle underretninger, når der forekommer væsentlige afvigelser i forhold til forventninger hos ansøgerne, som er givet ved de udmeldte servicemål.

Udlændingesservice tager således Folketingets Ombudsmands bemærkninger herom til underretning.

Noget andet er, at Udlændingesservice kan bekræfte Folketingets Ombudsmands antagelse om, at udlændingemyndighederne gerne vil anvende den teknologiske udvikling til at effektivisere sagsbehandlingen.

Udlændingesservice kan i den sammenhæng oplyse, at det for så vidt angår forlængelsesansøgninger på familiesammenføringsområdet, siden den 5. maj 2011 har været muligt at ansøge digitalt via www.nyidanmark.dk, og at ansøgeren automatisk får en kvittering for, at ansøgningen er indsendt, hvis denne ansøgningsform benyttes.

Udlændingesservice arbejder med at videreudvikle i forhold til denne digitale ansøgningsform, således at ansøgeren udover at få en kvittering for, at ansøgningen er indsendt, også vil kunne få andre informationer f.eks. oplysninger om servicemålet, ligesom der vil kunne ske elektronisk underretning til ansøgerne i de tilfælde, hvor servicemålet ikke vil kunne overholdes.

Udlændingesservice har i foråret 2011 stillet en ny service 'Min side' til rådighed – foreløbig på erhvervs- og studieområderne.

'Min side' er et lukket område på www.nyidanmark.dk, hvor ansøgeren kan få adgang med NemId og få en overordnet visning af status på ansøgerens sager. Fx at ansøgningen er modtaget, og at sagen er under behandling.

Udlændingesservice videreudvikler konceptet 'Min side' således, at siden også bliver tilbudt andre ansøgere, herunder ansøgere med forlængelsesansøgninger på familiesammenføringsområdet. Udlændingesservice er endvidere ved at videreudvikle konceptet, således at ansøgeren kan se yderligere oplysninger i sagen. Der bliver på www.nyidanmark.dk løbende informeret om udviklingen af digitale ansøgninger samt 'Min side'.

Udlændingesservice er til rådighed for eventuel deltagelse i det møde, Folketingets Ombudsmand gerne holder med ministeriet for at drøfte sagen nærmere.

Udlændingesservice kan i øvrigt henvise til udtalelsen af 25. februar 2010, hvoraf det blandt andet fremgår, at servicemålet for behandling af sager om forlængelse af opholdstilladelse på baggrund af familiesammenføring findes på brugerportalen www.nyidanmark.dk, hvortil der også henvises i ansøgningsskemaet.

Vedrørende notatpligt ved telefoniske rykkere

Udlændingesservice tager det, som Folketingets Ombudsmand har anført om notatpligt ved telefoniske rykkere, til efterretning og er indstillet på at tilrettelægge notatpraksis ved telefoniske rykkere i overensstemmelse med det, Folketingets Ombudsmand har anført.

Udlændingesservice kan i den forbindelse oplyse, at Udlændingesservice ved overgangen til det elektroniske sagsbehandlingssystem har fået mulighed for at notere telefoniske rykkere under feltet 'Noter'. Denne noteform bliver allerede anvendt og vil også fremover være en integreret del af sagsbehandlingen i det elektroniske sagsbehandlingssystem.

Tilsvarende bliver telefoniske rykkere i sager registreret i Udlændingeregistret noteret i feltet 'TENØ', der benyttes til at notere telefonsamtaler.

Udlændingesservice vil for god ordens skyld bemærke, at der burde være sket et telefonnotat om den telefoniske rykker i sagen vedrørende (A).

Udlændingesservice vil revidere de interne retningslinjer for notatpligt og rykkere.'

C. Justitsministeriets bemærkninger

I et brev af 18. november 2011 afgav Justitsministeriet en udtalelse om sagen. Brevet lyder sådan:

'De modtager dette brev fra Justitsministeriet, idet det ved kongelig resolution af 3. oktober 2011 blev bestemt, at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration nedlægges, således at de til ministeriet hørende sager vedrørende opholdstilladelse på baggrund af asyl, humanitær opholdstilladelse, familiesammenføring, EU og indfødsret overføres til Justitsministeriet. Den nærmere fordeling af Integrationsministeriets opgaver fremgår af kongelig resolution af 3. oktober 2011, der kan ses på Statsministeriets hjemmeside www.stm.dk.

Ved brev af 8. juni 2011 har De i nærværende sag afgivet en foreløbig udtalelse om bl.a. udlændingemyndighedernes sagsbehandlingstid, kvittering og underretning på baggrund af en konkret udlændingesag. På baggrund af den konkrete sag har De anført mere generelle og principielle overvejelser vedrørende behandling af udlændingesager.

De generelle aspekter i Deres foreløbige udtalelse har endvidere været drøftet på det årlige statusmøde mellem Dem og det tidligere Integrationsministeriet den 21. september 2011. På mødet erklærede ministeriet sig enig i Deres betragtninger vedrørende forståelse af god forvaltningsskik mv. i forhold til f.eks. brugen af kvitteringsbreve og individuelle underretninger om den forventede sagsbehandlingstid for en ansøgning.

Ministeriet har nu formidlet dette videre til Udlændingetjenesten ved vedlagte kopi af brev af dags dato.

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at ministeriets brev på baggrund af nedlæggelsen af Integrationsministeriet og den ændrede ressortfordeling ikke retter sig mod den del af Udlændingetjenestens sagsbehandling, der vedrører opholdstilladelse på baggrund af f.eks. studier og beskæftigelse, da sagsbehandlingen herom nu henhører under Beskæftigelsesministeriet. Justitsministeriet har dog henledt Beskæftigelsesministeriets opmærksomhed på Deres foreløbige udtalelse og Justitsministeriets opfattelse heraf. Beskæftigelsesministeriet modtager endvidere en kopi af dette brev.

For så vidt angår den konkrete sag har Udlændingetjenesten den 2. august 2011 afgivet sine bemærkninger til Deres foreløbige udtalelse, som vedlægges. Det bemærkes, at Udlændingetjenestens udtalelse er afgivet forud for statusmødet den 21. september 2011 og ministeriets brev af dags dato.

Ministeriet kan i forhold til den konkrete sag ligeledes tilslutte sig Deres vurdering om sagsbehandlingen i den konkrete sag.

Ministeriet skal herunder supplerende henvise til – for så vidt Deres betragtninger vedrørende notatpligt, side 20 ff., hvor De bl.a. har henvist til, at det fremgår af Deres beretning fra 1994, s. 424*, at den ulovbestemte pligt til at gøre notat om væsentlige oplysninger vedrørende sagens behandling også omfatter 'mundtlige tilkendegivelser om tidspunktet for sagens afslutning' – at Udlændingetjenesten i sin fornyede udtalelse af 2. august 2011 har tilkendegivet, at man tager dette til efterretning og vil tilrettelægge Udlændingetjenestens notatpraksis i overensstemmelse hermed. Ministeriet kan ligeledes tilslutte sig dette.

Der henvises til Deres j.nr.: (...).

Sagens akter vedlægges.'

D. Justitsministeriets henstilling til Udlændingesservice (nu Udlændingestyrelsen)

I et brev af 18. november 2011 anmodede Justitsministeriet Udlændingesservice (nu Udlændingestyrelsen) om at sikre at styrelsen handlede i overensstemmelse med det som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse. Brevet lyder sådan:

'På det seneste statusmøde mellem Folketingets Ombudsmand og det nu nedlagte Integrationsministerium drøftedes Ombudsmandens foreløbige udtalelse af 8. juni 2011 i en konkret sag (j.nr. (...)) vedrørende Udlændingesservices generelle praksis for anvendelse af kvitteringsbreve, udmeldelse af sagsbehandlingstider (servicemål) og individuel underretning til en ansøger, hvis et servicemål ikke overholdes.

Folketingets Ombudsmand påpegede i sin foreløbige udtalelse af 8. juni 2011 bl.a., at der i forlængelsessager og andre typer af sager bør gives henholdsvis en individuel kvittering for modtagelse af en ansøgning og vurdering om den forventede sagsbehandlingstid, samt at der bør følges op med yderligere underretning, når det konstateres, at en oplyst sagsbehandlingstid ikke kan overholdes.

Folketingets Ombudsmand har således bl.a. på side 12 anført, at 'det fremgår af Justitsministeriets cirkulæreskrivelse fra 1997, at forvaltningsmyndigheder – hvis sagen ikke er afgjort inden for en måned – bør sende borgeren et kvitteringsbrev', ligesom der henvises til punkt 206 i vejledningen til forvaltningsloven. På samme side blev det endvidere anført, at Folketingets Ombudsmand ikke mener, 'at der i bemærkningerne til lovforslag nr. L 17 af 4. oktober 2006 er gjort op med de forvaltningsretlige krav om kvittering for modtagelse af henvendelser og individuel underretning om sagsbehandlingstiden', ligesom det er anført side 13, at der 'således hverken i vejledningen til forvaltningsloven, cirkulæreskrivelsen eller bemærkningerne til lovforslag nr. L 17 af 4. oktober 2006 [er] støtte for et synspunkt om at kravene om kvittering og underretning kun skulle gælde visse typer af sager'.

Folketingets Ombudsmand finder således ikke, at det er tilstrækkeligt som hidtil anvendt i f.eks. forlængelsessager, at der henvises til generel information på hjemmesiden www.nyidanmark.dk om sagsbehandlingstider (servicemål) eller muligheden for, at en part selv kan søge information ved at ringe til Udlændingesservice.

På den baggrund skal ministeriet derfor anmode Udlændingesservice om at sikre:

- at der ved alle typer af ansøgninger, hvor der forventes at være en sagsbehandlingstid på over en måned, kvitteres for modtagelse af ansøgningen og oplyses en forventet sagsbehandlingstid
- at der ved en eventuel senere overskridelse heraf, foretages en individuel orientering af parten og udmeldes en ny sagsbehandlingstid.”

Ombudsmanden modtog den 3. marts 2014 fra Justitsministeriet en kopi af Udlændingestyrelsens reviderede interne retningslinjer om notatpligt bl.a. i forhold til telefoniske rykkere. Det fremgik af de reviderede retningslinjer, at Udlændingestyrelsen havde ændret sin praksis i overensstemmelse med ombudsmandens udtalelse og den nye offentlighedslov, som efterfølgende var trådt i kraft. Ombudsmanden meddelte herefter Justitsministeriet, at han ikke foretog videre vedrørende spørgsmålet om Udlændingestyrelsens notatpligt i forhold til telefoniske rykkere.

Sagsfremstilling

A, thailandsk statsborger, fik i 2006 tidsbegrænset opholdstilladelse i Danmark på baggrund af registreret partnerskab med B.

På et skema (blanket FA3) udfyldt og underskrevet af A og B den 3. marts 2008 søgte A om forlængelse af opholdstilladelsen. Skemaet er stemplet modtaget i Udlændingesservice samme dato.

I et brev af 7. august 2008 – af Udlændingesservice stemplet modtaget den 11. august 2008 – bad B Udlændingesservice om vejledning til brug for en eventuel ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse til A. B stillede Udlændingesservice flere konkrete spørgsmål om hvordan A kunne opfylde beskæftigelseskravet. B bad Udlændingesservice svare inden 14 dage eller, hvis det ikke var muligt, at sende en tilkendegivelse af hvornår han kunne forvente svar. Til sidst i brevet skrev B følgende:

”...

Jeg ved at Udlændingesservice i øjeblikket lider under en stor arbejdsbyrde. Hvis det ikke er muligt at svare fyldestgørende indenfor 14 dage fra d.d., vil jeg gerne bede om en tilkendegivelse af, hvornår vi kan forvente svar.”

I en e-mail af 7. september 2008 klagede B til mig over sagsbehandlingstiden i Udlændingesservice. Han skrev bl.a. følgende:

"Ansøgning om forlængelse

Vi søgte om forlængelse af (A)'s opholdstilladelse i april 2008 v.h.a. Udlændingestyrelsens blanket FA3 (uudfyldt blanket vedhæftes som PDF fil). [Det fremgår af sagens akter at ansøgningskemaet blev indgivet den 3. marts 2009, jf. ovenfor; min bemærkning]. Jeg mener, Udlændingestyrelsens netsted angav en behandlingstid på ca. 3 uger for ansøgninger på blanket FA3. Da jeg telefonisk spurgte (juni?), hvornår vi kunne forvente en afgørelse, fik jeg oplyst, at der stod 3 *måneder* (jeg kan ikke finde det pågældende netsted igen), men at sagsbehandlingen var forsinket og at vi kunne forvente et svar før '1.september.' I dag – 7. september 2008 – har vi endnu ikke modtaget et svar.

Klage 1

FA3 er en tro-og-love erklæring – vejledningen til FA3 forklarer ganske glimrende, netop hvad tro-og-love betyder. Vi opfylder stadig betingelserne for familiesammenføring (modtager ikke bistandshjælp, bor samme sted, ikke straffet, ...) og har angivet dette på tro-og-love på FA3. Det er ikke rimeligt, at det skal tage tre eller seks måneder at behandle en ansøgning, som ikke rummer nye oplysninger eller forhold. Det er urimeligt, at vi ikke orienteres om hvornår en afgørelse kan ventes, når denne forsinkes udover den senest angivne frist (1. september 2008).

Jeg vil gerne bede Ombudsmanden undersøge hvorfor behandlingen af vor ansøgning tager så lang tid, udtale kritik af Udlændingesservice for den langsomme behandling og bede Udlændingesservice sikre svar indenfor en rimelig frist (f.eks. 2-3 uger) i fremtiden.

Medhjælpende ægtefælle og varig opholdstilladelse

...

Klage 2

Jeg vil gerne bede Ombudsmanden undersøge hvorfor Udlændingesservice ikke svarer indenfor rimelig frist (14 dage) på min skriftlige anmodning om oplysninger og tilkendegiver, hvornår jeg kan forvente et svar. Jeg beder Ombudsmanden udtale kritik af Udlændingesservice og opfordre til at svare umiddelbart på henvendelser og angive en forventet, rimelig svarfrist, hvis henvendelsen kræver længere undersøgelser, før den besvares."

Den 9. september 2008 forlængede Udlændingesservice A's opholdstilladelse til den 28. juni 2010. Afgørelsen indeholder ikke nogen omtale eller beklagelse af sagsbehandlingstiden.

I et brev af samme dato svarede Udlændingesservice på B's brev af 7. august 2008.

Den 17. september 2008 sendte jeg (under mit j.nr. (...)) B's e-mail af 7. september 2008 med klagen over Udlændingesservices sagsbehandlingstid i sagerne om henholdsvis forlængelse af opholdstilladelse og vejledning til brug for en eventuel ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse videre til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Jeg sendte e-mailen med henblik på at ministeriet tog stilling til B's klage. Ministeriet modtog klagen den 18. september 2008.

I et brev af 22. september 2008 skrev ministeriet til B at ministeriet havde modtaget hans klage af 7. september 2008. Ministeriet skrev videre at ministeriet havde bedt Udlændingesservice om en udtalelse om sagen, og at ministeriet senere ville vende tilbage til sagen.

I en udtalelse til brug for ministeriets behandling af B's klage over Udlændingesservice skrev Udlændingesservice den 20. oktober 2008 sådan:

"...

Vi skal (...) bemærke, at der normalt ikke udsendes kvitteringsbreve, medmindre ansøger beder om dokumentation for lovligt ophold. Servicemålet på 3 måneder som oplyst på hjemmesiden, er vejledende. På hjemmesiden fremgår det desuden at Udlændingesservice er ved at færdigbehandle et større antal ansøgninger, som er indgivet før 1. april 2008. Disse ansøgninger forventes p.t. afviklet ca. ved udgangen af december 2008. (A)'s ansøgning er indgivet den 3. marts 2008, og er dermed omfattet heraf.

(B) har endvidere oplyst, at han finder det urimeligt, at der ikke udsendes orienteringsbrev, hvis en sag forsinkes ud over den oplyste sagsbehandlingstid. Han bemærker, at han telefonisk er blevet orienteret om, at sagen ville være afgjort inden 1. september 2008.

Udlændingesservice skal bemærke, at den aktuelle sagsbehandlingstid altid vil fremgå af hjemmesiden, og at på tidspunktet for den telefoniske henvendelse, var sagen omfattet af den gruppe sager, vi forventede at afvikle inden udgangen af september 2008. Vi skal beklage, såfremt (B) har fået opfattelsen af at sagen ville være behandlet inden 1. september.

(B) klager herudover også over Udlændingeneservices svartid på en skriftlig henvendelse om medarbejdende ægtefællers mulighed for at opnå tidsubegrænset ophold på 5 år. Han anfører, at hans henvendelse ikke er besvaret indenfor 14 dage, men at der 1 måned efter endnu ikke er kommet et svar.

Vi kan oplyse, at henvendelser som udgangspunkt besvares hurtigst muligt. Vi kan ikke oplyse en generel svarfrist, da denne afhænger af den konkrete henvendelses indhold og sagens kompleksitet. Vi bestræber os på at svare indenfor kortest mulig tid.”

I en e-mail af 23. oktober 2008 rykkede B ministeriet for svar på hans klage af 7. september 2008. Han skrev bl.a. følgende:

”7. september 2008 sendte jeg via Ombudsmanden en klage over sagsbehandlingstiden i Udlændingeneservice (udl. nr. (...)) og modtog ministeriets kvittering (...) for modtagelsen, dateret 22. september 2008.

Jeg har d.d. – 23. oktober 2008 – endnu ikke modtaget et svar eller en tilkendegivelse af, hvornår svaret forventes at foreligge.

Jeg minder om sagen og beder hermed om et svar umiddelbart og senest inden 14 dage fra d.d.”

I et brev af 10. december 2008 rykkede B igen ministeriet for svar. Han gengav i brevet hvad han havde skrevet i sin e-mail af 23. oktober 2008, og han bad om at få en bindende tilkendegivelse af hvornår han kunne forvente en afgørelse.

I en e-mail af 3. februar 2009 klagede B til mig over sagsbehandlingstiden i Udlændingeneservice og ministeriet. B redegjorde i e-mailen for sagens forløb i ministeriet, herunder at ministeriet ikke havde svaret på hans to rykkere. B skrev videre bl.a. følgende:

”Overvejelsen af min oprindelige klage (det er urimeligt at det tager 5-6 måneder at svare på en tro- og love ansøgning uden egentlig sagsbehandling) er relativt enkel. Jeg forstår ikke, hvorfor det skal tage over fire måneder at svare på en simpel klage og jeg kan ikke acceptere, at Ministeriet ikke besvarer skriftlige henvendelser og angiver hvornår et svar kan forventes.

...

Jeg vil gerne bede Ombudsmanden undersøge rimeligheden i sagsbehandlingstiden hos Udlændingeneservice og i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.”

Den 24. februar 2009 traf ministeriet afgørelse i anledning af B's klage af 7. september 2008 over Udlændingesseservices sagsbehandlingstid. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"Ministeriet finder ikke grundlag for at beklage Udlændingesseservices sagsbehandlingstid i forbindelse med (A)'s ansøgning om forlængelse af opholdstilladelse.

Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at (A) indgav ansøgning om forlængelse den 3. marts 2008, og at Udlændingesservice i sin udtalelse af 20. oktober 2008 har anført, at det fremgik på Udlændingesseservices hjemmeside www.nyidanmark.dk, at Udlændingesservice, Pas- og Forlængelseskontoret, var ved at færdigbehandle et større antal ansøgninger, som er indgivet før 1. april 2008, samt at disse ansøgninger forventedes afviklet ved udgangen af december 2008. Det fremgår af sagen, at (A)'s opholdstilladelse blev forlænget den 9. september 2008.

Ministeriet skal dog tilslutte sig Udlændingesseservices beklagelse, såfremt De ved telefonisk henvendelse til Udlændingesservice har fået opfattelsen af, at sagen ville være færdigbehandlet inden 1. september 2008.

Ministeriet finder heller ikke grundlag for at beklage Udlændingesseservices sagsbehandling i forbindelse med Deres brev af 7. august 2008, i hvilket De forespørger om medhjælpende ægtefællers mulighed for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse efter fem år.

Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at Udlændingesservice ved brev af 9. september 2008 har vejledt Dem om reglerne for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Ministeriet har i dag gjort Udlændingesservice bekendt hermed.

Ministeriet foretager herefter ikke yderligere i anledning af Deres klage.

Ministeriet skal endelig beklage ministeriets meget lange sagsbehandlingstid."

I et brev af 19. april 2009 oplyste C at B var afdød ved døden i marts måned, og at han selv efter ønske fra A gerne indtrådte i sagen som partsrepræsentant for A. Han sendte samtidig en fuldmagt fra A.

Under en telefonsamtale den 29. april 2009 tilkendegav C at klagen til mig også omfattede ministeriets afgørelse af 24. februar 2009.

Den 6. maj 2009 bad jeg udlændingemyndighederne om en udtalelse – og udlån af sagens akter – vedrørende Udlændingeeservices sagsbehandlingstid i sagen om forlængelse af A's opholdstilladelse og Udlændingeeservices sagsbehandlingstid i forbindelse med besvarelsen af B's anmodning om vejledning til brug for en eventuel ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse til A. Endvidere bad jeg ministeriet om en udtalelse om ministeriets sagsbehandlingstid i sagen hvor B havde klaget til ministeriet over Udlændingeeservices sagsbehandlingstid i de to nævnte sager, det vil sige sagsbehandlingstiden i tilknytning til ministeriets afgørelse af 24. februar 2009. Jeg bad myndighederne om i deres udtalelser at tage stilling til om de havde handlet i overensstemmelse med punkterne 206 til 208 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

Udlændingeeservice afgav sin udtalelse den 3. august 2009. Udlændingeeservice henviste til sin tidligere udtalelse af 20. oktober 2008 til ministeriet. Udlændingeeservice skrev desuden bl.a. følgende:

"Udlændingeeservice finder ikke, at der i (B)'s klage til Folketingets Ombudsmand er anført omstændigheder, der kan begrunde en ændret stillingtagen til sagen.

Vi har i vurderingen heraf taget højde for Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, punkterne 206-208. Vi bemærker i den forbindelse, at oplysningerne om sagsbehandlingstiden for (A)'s ansøgning om forlængelse var tilgængelig på vores hjemmeside, ligesom denne blev oplyst over for (B) ved hans telefoniske henvendelse til os."

Ministeriet afgav sin udtalelse den 17. september 2009. Ministeriet skrev at ministeriet kunne henholde sig til Udlændingeeservices udtalelse af 3. august 2009 og ministeriets afgørelse af 24. februar 2009. Videre skrev ministeriet bl.a.:

"Ministeriet beklager samtidig – i forhold til vurderingen af ministeriets afgørelse af 24. februar 2009 – at måtte meddele, at ministeriets akter for tiden er bortkommet.

Det fremgår imidlertid af Udlændingeregistret, at ministeriet den 22. september 2008 sendte et brev med anerkendelse af modtagelsen af klagen til (B), at ministeriet samme dato anmodede Udlændingeeservice om en udtalelse i sagen, og at Udlændingeeservices udtalelse er modtaget den 20. oktober 2008.

(B) anfører i sin klage af 3. februar 2009, at han den 23. oktober og den 10. december 2008 rykkede for svar på sin klage eller oplysning om, hvornår svar kunne forventes, og at han ikke har modtaget svar herpå.

Der er ikke registreret besvarelse af disse to henvendelser. Ministeriet beklager den manglende besvarelse.

Ministeriet skal endvidere beklage, at der forløb mere end tre måneder fra modtagelsen af Udlændingesservices udtalelse af 20. oktober 2008, til ministeriets afgørelse forelå.

Ministeriet udmelder ikke sagsbehandlingstid for behandlingen af klager over Udlændingesservices sagsbehandling eller sagsbehandlingstid i sager, der stadig er under behandling i Udlændingesservice, men bestræber sig derimod på at behandle klager over sådanne sager indenfor en måned efter modtagelsen af klagen eller snarest efter modtagelse af Udlændingesservices udtalelse og akter. I sager, hvor sagsbehandlingstiden i Udlændingesservice er afsluttet, meddeles der normalt en forventet sagsbehandlingstid for klagen.

I den foreliggende sag var sagsbehandlingen afsluttet i Udlændingesservice, da ministeriet modtog (B)'s klage fra Ombudsmanden. Der er imidlertid ikke udmeldt en sagsbehandlingstid, ligesom (B) ikke er blevet orienteret om sagens status.

Ministeriet finder dette meget beklageligt.

Da sagsbehandlingen i ministeriet ikke er sket i overensstemmelse med de fastlagte interne retningslinjer, har ministeriet ikke fundet anledning til at foretage generelle ændringer af arbejdsgang mv. for disse sager. Derimod er de gældende retningslinjer blevet indskærpet kontorets medarbejdere."

Den 28. september 2009 sendte jeg kopi af udlændingemyndighedernes udtalelser til C, og jeg bad samtidig om hans eventuelle bemærkninger til udtalelserne. Jeg modtog ikke bemærkninger fra C.

Efter en gennemgang af sagen bad jeg i et brev af 28. januar 2010 (min supplerende høring) udlændingemyndighederne om en supplerende udtalelse om sagen. Jeg skrev bl.a. følgende:

"Jeg beder om at myndighederne i deres nye udtalelser oplyser og tager stilling til følgende forhold:

1. Underretning

Punkt 206 og 207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (optaget i Retsinformation som nr. 11740 af 4. december 1986) lyder sådan:

'206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. Myndigheden bør endvidere give den, der er part i sagen, underretning, når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.'

I Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling mv. står bl.a. følgende:

'Borgeren bør under alle omstændigheder – hvor der ikke er fastsat særlige frister f.eks. i vejledninger – have et svar fra myndigheden inden 1 måned efter sagens modtagelse. Træffer myndigheden afgørelse i sagen inden 1 måned, udgøres svaret af afgørelsen. Er det ikke muligt at træffe afgørelse inden for denne frist, kan et foreløbigt svar til den pågældende bestå i, at myndigheden bekræfter at have modtaget sagen og oplyser, hvorpå sagen beror og så vidt muligt, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.'

Udlændingesservice har i sin udtalelse af 20. oktober 2008 til ministeriet skrevet 'at der normalt ikke udsendes kvitteringsbreve, medmindre ansøger beder om dokumentation for lovligt ophold.'

Jeg lægger til grund at det refererede fra Udlændingesservices udtalelse kun gælder for sager om forlængelse af opholdstilladelser der er meddelt efter reglerne om familiesammenføring. Jeg henviser til at det den 26. januar 2010 af hjemmesiden www.nyidanmark.dk fremgik at Udlændingesservice efter modtagelse af en ansøgning om familiesammenføring hurtigt over for ansøger og reference oplyser sagsbehandlers navn, direkte telefonnummer og telefontid, og til at jeg må gå ud fra at dette sker ved fremsendelse af et kvitteringsbrev. I forbindelse med min inspektion af Udlændingestyrelsen (nu Udlændingesservice) den 24. oktober 2005 oplyste styrelsen således også at den på familiesammenføringsområdet havde en målsætning om at sende kvitteringsbreve til ansøger og/eller reference senest en uge efter at ansøgningen var modtaget. Udlændingesservice oplyste også at målsætningen blev overholdt.

Jeg beder herefter om at myndighederne i deres nye udtalelser til mig tager stilling til om det var i overensstemmelse med god forvaltningsskik og punkt 206 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven og det

ovenfor gengivne fra Justitsministeriets cirkulære nr. 73 af 4. juni 1997 at Udlændingesservice ikke ved modtagelsen af ansøgningen om forlængelse af (A)'s opholdstilladelse sendte et kvitteringsbrev til (A) og (B).

Jeg beder også myndighederne om at overveje om der kan være behov for en ændring af Udlændingesservices sagsbehandlingsrutiner med henblik på at sørge for at der i sager som denne – og eventuelle andre grupper af sager – bliver sendt kvitteringsbreve ud, jf. punkt 206 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven og det ovenfor gengivne fra Justitsministeriets cirkulære nr. 73 af 4. juni 1997. Jeg beder om at blive underrettet om hvad myndighederne når frem til.

Jeg beder også myndighederne om udtrykkeligt at tage stilling til om Udlændingesservice i forhold til (A) og (B) opfyldte underretningsspligten der følger af punkt 207 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

I den forbindelse henleder jeg myndighedernes opmærksomhed på at der af en udskrift fra www.nyidanmark.dk som jeg tog den 24. september 2008 til brug for min behandling af en anden sag, fremgår følgende om sagsbehandlingstiden i bl.a. 'Forlængelsessager (asyl og familiesammenføring)':

' ...

Udlændingesservice er ved at færdigbehandle et større antal ansøgninger, som er indgivet før 1. april 2008. Disse ansøgninger forventes afviklet senest ved udgangen af 2008. Alle berørte ansøgere er orienteret per brev om den forventede sagsbehandlingstid.'

Som sagen er oplyst for mig, fik (A) og (B) ikke et sådant orienteringsbrev. Jeg beder myndighederne om at forholde sig til dette, herunder at undersøge om der er tale om et enkeltstående tilfælde. Jeg bemærker herved at det sidste afsnit i Udlændingesservices udtalelse af 3. august 2009 efter min opfattelse kan læses sådan at styrelsen mener at det forhold at der på hjemmesiden www.nyidanmark.dk var offentliggjort oplysninger om styrelsens sagsbehandlingstider, gjorde at styrelsen ikke behøvede at sende underretning pr. brev til (A) og (B). Jeg beder om at Udlændingesservice med en uddybende forklaring og i lyset af Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven tager stilling til dette. Jeg beder videre om at ministeriet udtrykkeligt tager stilling til det som Udlændingesservice skriver.

Til orientering vedlægger jeg en kopi af min udskrift af 24. september 2009 fra www.nyidanmark.dk.

2. Oplysningerne på www.nyidanmark.dk

(B) skrev i sin klage af 7. september 2008 at han mente at 'Udlændingestyrelsens netsted angav en behandlingstid på ca. 3 uger for ansøgninger på blanket FA3' på tidspunktet hvor ansøgningen om forlængelse af (A)'s opholdstilladelse blev indgivet. Videre fremgår det af klagen at han senere ikke kunne finde 'det pågældende netsted igen'.

Udlændingesservice skrev i sin udtalelse af 20. oktober 2008 bl.a. følgende:

'På hjemmesiden fremgår det desuden at Udlændingesservice er ved at færdigbehandle et større antal ansøgninger, som er indgivet før 1. april 2008. Disse ansøgninger **forventes p.t. afviklet ca. ved udgangen af december 2008** [min fremhævnings]. (A)'s ansøgning er indgivet den 3. marts 2008, og er dermed omfattet heraf.'

I samme udtalelse skrev Udlændingesservice også dette:

'Udlændingesservice skal bemærke, at den aktuelle sagsbehandlingstid altid vil fremgå af hjemmesiden, og at på tidspunktet for den telefoniske henvendelse, var sagen omfattet af den gruppe sager, vi forventede at afvikle **inden udgangen af september 2008**' [min fremhævnings].

Jeg beder på den baggrund om at få tilsendt en kopi af hvad der fremgik af hjemmesiden om sagsbehandlingstiden i sager som den pågældende på tidspunktet hvor (A) indgav sin ansøgning. Hvis der i tidsrummet herfra og indtil den 9. september 2008 (hvor opholdstilladelsen blev forlænget) blev foretaget ændringer af hjemmesiden på dette punkt, beder jeg om også at få kopi af disse ændringer og oplysning om hvornår ændringerne blev lavet.

Jeg beder også myndighederne om at oplyse om det som var offentliggjort på hjemmesiden om sagsbehandlingstiden, igennem hele perioden stemte overens med det som Udlændingesservice telefonisk og/eller skriftligt meldte ud til borgerne om styrelsens sagsbehandlingstider.

3. Notat om telefonsamtale mellem (B) og Udlændingesservice

(B) ringede til Udlændingesservice og fik oplysninger om sagsbehandlingstiden i sagen om forlængelse af (A)'s opholdstilladelse.

Det fremgår af (B)'s klage af 7. september 2008 til mig at samtalen måske fandt sted i juni måned 2008, og at han under samtalen bl.a. fik oplyst at han kunne forvente et svar inden 1. september (2008, må jeg gå

ud fra). Udlændingesservice har ikke skrevet noget mere præcist om tidspunktet for samtalen. Udlændingesservice har i sin udtalelse af 20. oktober 2008 beklaget 'såfremt (B) har fået opfattelsen af at sagen ville være behandlet inden 1. september'.

Som en af mine medarbejdere den 4. januar 2010 telefonisk oplyste over for ministeriet, ligger der ikke blandt de akter som jeg har modtaget fra ministeriet, noget notat om telefonsamtalen mellem (B) og Udlændingesservice.

Jeg beder myndighederne om at oplyse om der findes et notat om telefonsamtalen. Hvis der ikke er gjort notat om telefonsamtalen, beder jeg myndighederne om at tage stilling til om Udlændingesservice har forsømt en pligt til at tage notat. Jeg henviser til offentlighedslovens § 6, den almindelige retsgrundsætning om notatpligt, god forvaltningsskik og/eller eventuelle interne retningslinjer om notatpligt. (For nærmere om offentlighedslovens § 6 og den almindelige retsgrundsætning om notatpligt henviser jeg til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), s. 412 ff, og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 150 ff).

Jeg beder også om at få en redegørelse for Udlændingesservices sagsbehandlingsrutiner med hensyn til opringninger i verserende sager. Jeg tænker bl.a. på om en opringning i en verserende sag besvares af den medarbejder der behandler sagen, og på om der efterfølgende gøres notat på sagen om den førte telefonsamtale."

Jeg sendte den 28. januar 2010 en kopi af mit brev af samme dato til C til orientering.

Udlændingesservice afgav sin supplerende udtalelse den 25. februar 2010. Udlændingesservice skrev bl.a. således:

"1) Generelt om servicemålordningen

a) Retlige grundlag

Den 4. oktober 2006 blev L 17 Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (indførelse af selvbetjeningsmodel, ny og forenklet udformning af forsørgelseskravet i familiesammenføringsager og reform af studieområdet) fremsat. Lovforslagets hovedformål var at indføre en selvbetjeningsmodel med særlig fokus på sager om familiesammenføring og tidsubegrænset opholdstilladelse. Lovforslaget blev den 25. januar 2007 vedtaget af Folketinget ved enstemmighed.

I lovbemærkningerne anføres i afsnit 2 (Indførelse af selvbetjeningsmodel) bl.a. følgende:

'Det indgår i regeringens handlingsplan for en nyorientering af Udlændingestyrelsen, at styrelsen skal belønne de brugere, der selv bidrager til at gøre deres sag enkel, og at styrelsen skal skabe præcise forventninger hos brugerne om, hvilken service og betjening styrelsen leverer, og give klar besked om sagsbehandlingstider.

...

Fuldt oplyste ansøgninger, som umiddelbart giver indtryk af, at de almindelige betingelser for familiesammenføring eller tidsubegrænset opholdstilladelse er opfyldt, vil blive behandlet hurtigt efter nærmere fastsatte servicemål for maksimal sagsbehandlingstid. Det vil i disse sager være muligt at træffe en hurtig afgørelse, fordi Udlændingesservice i fuldt oplyste sager kan afgøre sagen uden at skulle bruge tid på sagsskridt i form af høringer af andre myndigheder og breve til ansøgeren.

...

Udlændingesservices servicemål for maksimale sagsbehandlingstider for både de enkle og mere komplicerede sagstyper vil blive offentliggjort via udlændinge- og integrationsportalen www.nyidanmark.dk, der er den nye fælles internetportal, som er etableret for at skabe bedre sammenhæng og give større overblik over hele udlændingeområdet for borgere, virksomheder og samarbejdspartnere.'

I lovbemærkningerne anføres endvidere i afsnit 2.1. (Nærmere om indførelse af selvbetjeningsmodellen på familiesammenføringsområdet) bl.a. følgende:

'Ved at indføre servicemål for maksimal sagsbehandlingstid i Udlændingesservices sager og oplyse om denne på hjemmesiden og i de konkrete sager, må det forventes, at antallet af rykkerhenvendelser kan nedbringes.'

b) Implementering af servicemålordningen

I lovbemærkningerne anføres i afsnit 2 (Indførelse af selvbetjeningsmodel) bl.a. følgende:

'Selvbetjeningsordningen vil således kunne udvides til at dække andre dele af opholdsområdet, såsom opholdstilladelse til studerende, au pair-personer, arbejdstagere og praktikanter, på baggrund af erfaringerne

med selvbetjeningsmodellen på familiesammenføringsområdet og tidsubegrænset opholdstilladelse.'

Udlændingesservice har siden 2007, hvor loven trådte i kraft, anvendt servicemålordningen som forudsat i lovbemærkningerne.

Udlændingesservice har endvidere i overensstemmelse med lovbemærkningerne udvidet ordningen til at dække stadig flere sagsbehandlingsområder. Servicemålordningen er således i dag kontraktmæssigt udbredt til alle sagsområder i Udlændingesservice, idet den indgår som et fast element i Servicekontrakten (Resultatkontrakten) mellem Integrationsministeriet og Udlændingesservice.

Udlændingesservice har desuden søgt at udbrede kommunikationen med borgerne vedrørende sagsbehandlingstider ved at kommunikere såkaldte præcise svar, hvor Udlændingesservice ikke er forpligtet til at operere med servicemål, jf. Servicekontrakten. Også disse svar kommunikeres via www.nyidanmark.dk, hvor sagsbehandlingstider på områder såsom forskellige typer af forlængelser, bortfald af opholdstilladelser og visum er beskrevet.

c) Aktuel overholdelse af servicemål af den omhandlende karakter

I 2009 opfyldte Udlændingesservice servicemålet på tre måneder i 94 pct. af de afgjorte sager om forlængelse af familiesammenføringstilladelse (foreløbige tal). I henhold til de seneste foreløbige opgørelser var servicemålopfyldelse pr. 10. februar 2010 på 97 pct. for sager om tidsbegrænset forlængelser.

2) Underretning

a) Sagsbehandling på forlængelsesområdet

Udlændingesservice kan oplyse, at vi lige siden ordningens tilblivelse har udmeldt et servicemål for sagsbehandlingstiden på tre måneder for ansøgninger om tidsbegrænset forlængelse af en opholdstilladelse. Det betyder, at sager, som er fuldt oplyste ved modtagelsen, vil blive færdigbehandlet indenfor tre måneder fra ansøgningstidspunktet. I de tilfælde, hvor en ansøgning ikke indeholder alle oplysninger eller al nødvendig dokumentation, træffes der afgørelse indenfor tre måneder fra vi har modtaget de manglende oplysninger.

b) Grundlæggende om teamorganisering

Udlændingesservice har gennem de sidste par år arbejdet målrettet på at teamorganisere kontorerne. Det betyder, at de fleste sagstyper i Udlændingesservice behandles i team af medarbejdere, der har en særlig faglig viden på området.

Hos Udlændingesservice er det ikke kun en medarbejder men et helt team, der har ansvaret for behandlingen af sagerne, hvilket giver en mere fleksibel ordning, da en sag aldrig ligger stille pga. en enkelt medarbejders fravær. Det betyder derfor, at det ikke nødvendigvis er den samme sagsbehandler, der indledningsvis forbereder en sag, som i sidste ende træffer afgørelse i sagen.

c) Orienteringen i den konkrete sag

For så vidt angår den konkrete sag, kan det oplyses, at ansøgeren og referencen på www.nyidanmark.dk samt ved telefonisk vejledning har kunnet få oplyst sagsbehandlingstiden.

På dagældende tidspunkt var vi ved at afvikle en gruppe af sager, som var indgivet før den 1. april 2008, samtidig med, at ansøgninger indgivet efter den 1. april 2008, blev behandlet indenfor et servicemål på tre måneder.

For den gruppe af sager, som var indgivet før den 1. april 2008 blev det på www.nyidanmark.dk oplyst, at de kunne forvente at modtage en afgørelse senest ved udgangen af september 2008.

Til den resterende del af gruppen, som ikke blev afgjort inden udgangen af september, blev der fra den 10. september 2008 og de følgende dage sendt et orienteringsbrev til ansøgerne, hvoraf det fremgik, at sagen forventedes afgjort inden udgangen af 2008.

I den konkrete sag har ansøgeren således ikke fået et orienteringsbrev, men har kunnet gøre sig bekendt med sagsbehandlingstiden på www.nyidanmark.dk, samt fået sagsbehandlingstiden oplyst ved telefonisk henvendelse til os.

d) Ændring af Udlændingesservices sagsbehandlingsrutiner

Vi finder generelt ikke, at der er behov for ændring af Udlændingesservices sagsbehandlingsrutiner for så vidt angår behandlingen af ansøgninger om tidsbegrænset opholdstilladelse, hvor ansøgninger bliver behandlet inden for tre måneder fra sagen er oplyst. Tilsvarende gælder andre grupper af sager. Vi skal i den forbindelse bemærke, at vi aktuelt ikke har sager vedrørende ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladel-

se, som behandles efter andre retningslinjer end servicemålet der er anført ovenfor.

Vi finder således, at vores sagsbehandlingsrutiner er i overensstemmelse med god forvaltningsskik, Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven punkt 2007 [må rettelig være 207; min tilføjelse] samt Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997, hvori det anføres, at ansøgere bør have svar fra myndigheden inden 1 måned efter sagens modtagelse, såfremt der ikke er fastsat særlige frister f.eks. i vejledninger.

I overensstemmelse med ovenstående citat fra lovbemærkningerne om, at Udlændingesservices servicemål for maksimale sagsbehandlingstider for både de enkle og mere komplicerede sagstyper vil blive offentliggjort via udlændinge- og integrationsportalen www.nyidanmark.dk, fremgår det af vores ansøgningsskemaer, at sagsbehandlingstiden (servicemålet) fremgår af www.nyidanmark.dk. Ansøgeren har i tvivlstilfælde endvidere mulighed for at kontakte os telefonisk og få oplyst servicemål samt modtage vejledning om sagsbehandlingen i øvrigt.

Vi finder det i fuld overensstemmelse med den lovmæssige ordning at kommunikere eventuelle kortere forsinkelser vedrørende sagsbehandlingstiden på samme måde som servicemålet, nemlig via www.nyidanmark.dk og ved telefonisk vejledning.

Dette må dog altid bero på en konkret vurdering af den givne situation. Når der ikke længere er tale om kortere forsinkelser kan anden form for kommunikation være relevant og nødvendig.

Derfor fandt vi det rigtigst at særskilt orientere de ansøgere, som ikke kunne få en afgørelse inden udgangen af september 2008, via et orienteringsbrev.

e) Kontrol af efterlevelse af beslutningen om særlig brugerinformation

En gennemgang af et vilkårligt udsnit af sagerne viser, at der i overensstemmelse med beslutningen herom blev udsendt orienteringsbreve.

2) Oplysningerne på www.nyidanmark.dk

a) Oplysninger på www.nyidanmark.dk om sagsbehandlingstiden

For så vidt angår oplysningerne på www.nyidanmark.dk i perioden, hvor pågældendes ansøgning var under behandling i Udlændingesservice kan det oplyses, at Udlændingesservices egen log af ændringer på www.nyidanmark.dk alene går tilbage til den 8. september 2008. Det skal bemærkes,

at det fremgår af www.nyidanmark.dk, at den særlige gruppe af sager forventedes afviklet ca. ved udgangen af september 2008.

Da Udlændingesservice beklageligvis ikke før den 8. september 2008 systematisk har registreret alle ændringer på www.nyidanmark.dk, har vi forsøgt at rekonstruere siden fra www.nyidanmark.dk i perioden 3. marts 2008 til 9. september 2008. Dette er forsøgt gjort ved brug af søgning på Internetarchive (<http://www.archive.org/web/web.php>) (IA). Udlændingesservice kan i den forbindelse henvise til, at IA er et bibliotek, som bestræber sig på at indsamle kopier af alle offentligt tilgængelige hjemmesider på internettet.

IA har imidlertid ikke registreret kopier fra www.nyidanmark.dk i den nævnte periode fra den 3. marts 2008 til den 8. september 2008.

Medarbejdere i Udlændingesservice erindrer dog, at www.nyidanmark.dk i juni 2008 blev ændret således, at det fremgik, at den særlige gruppe af sager forventedes afviklet ca. ved udgangen af september 2008.

b) Telefonisk vejledning om sagsbehandlingstiden

Medarbejderne bliver løbende instrueret om at vejlede om sagsbehandlingstider m.v. med udgangspunkt i det som kommunikeres på www.nyidanmark.dk

3) Notat om telefonsamtale mellem (B) og Udlændingesservice

a) Notat i den konkrete sag samt notatpligt

Vi kan oplyse, at vi ikke har nogen registrering eller notat vedrørende telefonsamtalen mellem referencen og Udlændingesservice.

Vi finder endvidere ikke, at vi i den konkrete sag har forsømt vores pligt til at tage notat, jf. offentlighedslovens § 6. Der har ikke været tale om mundtlige oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller en ekspedition af væsentlig betydning for behandling af sagen i øvrigt. Som det fremgår af referencens egne oplysninger har det været et spørgsmål om sagsbehandlingstiden i den konkrete sag.

b) Udlændingesservices sagsbehandlingsrutiner med hensyn til opringer i verserende sager.

For så vidt angår ansøgninger om tidsbegrænset opholdstilladelse kan det oplyses, at sagerne ikke er placeret hos en sagsbehandler, da sa-

gerne sagsbehandles i et team af medarbejdere, og som udgangspunkt behandles og afgøres sagerne umiddelbart i forlængelse af, at sagen bliver fremtaget fra teamets sagsreoler. Såfremt en ansøger eller reference ønsker at modtage eller give oplysninger til sagen er der mulighed for at kontakte os telefonisk, hvorefter man kan få vejledning eller videregive oplysninger til sagen til en medarbejder.

I Udlændingesservice behandles de fleste sagstyper i team af medarbejdere. Det er muligt at komme i telefonisk kontakt med en medarbejder, som arbejder med telefonbetjening på området eller en sagsbehandler i kontoret. Som følge af den team-baserede organisation vil det ikke nødvendigvis være den samme sagsbehandler som efterfølgende træffer afgørelse i sagen.

c) Notat i forbindelse med telefonisk henvendelse til Udlændingesservice

Det kan oplyses, at Udlændingesservice dagligt modtager 1.500 telefonopkald. Der er i den forbindelse udarbejdet en såkaldt grundlov for telefonvejledning, således at brugere og brugervejlederne har en klar ramme i forhold til, hvad man kan forvente af telefonisk vejledning. Denne grundlov er offentliggjort på www.nyidanmark.dk., og blev første gang offentliggjort den 30. september 2008.

Derudover har vi en telefonisk brugervejledning til medarbejdere, som indeholder gode råd og vejledning i forbindelse med varetagelse af telefonopkald, samt indeholder faglige samt andre væsentlige oplysninger til brug for vejledning i de forskellige fagområder.

I forhold til notatpligt har vi tillige udarbejdet et notat, hvor det tydelig fremgår, hvornår der skal føres notat på sagen, samt en skabelon til brug for udarbejdelse af et notat.”

Som bilag til udtalelsen vedlagde Udlændingesservice bl.a. en kopi af det omtalte notat om notatpligt. Notatet bærer overskriften ”§ 6-notat og rykkere”, og bl.a. følgende fremgår af notatet:

”Hvis det er en UR-sag, skal det noteres i TENO

Hvis sagen behandles i UR, er det besluttet, at det skal noteres på sagen ved brug af skærbilledet TENO. Det sker efter følgende retningslinier:

1. Ansøger (eller en partsrepræsentant/fuldmagtshaver) ringer og spørger til status for en afgørelse i sagen. Dette noteres i TENO med angivelse af dato samt angivelse af, hvem der har ringet. Normalt skal der ikke foretages yderligere i forbindelse med samtalen.

2. Ansøger rykker meget kraftigt, og sagen har været længe undervejs eller det vurderes i forbindelse med samtalen, at sagen af en eller anden grund er hastende.

Det noteres ligeledes i TENO, at samtalen har fundet sted, og det enkelte kontor fastsætter selv retningslinier for evt. yderligere tiltag i anledning af henvendelsen, herunder i hvilke tilfælde der skal rykkes pr. mail til teamet.”

I en e-mail af 23. marts 2010 bad ministeriet Udlændingesservice om yderligere oplysninger. Af e-mailen fremgår bl.a. følgende:

”Udlændingestyrelsen har til brug for en supplerende udtalelse til Folketingets Ombudsmand i (...) vedrørende de oplysninger, der fremgik af www.nyidanmark.dk fra marts 2008 og frem, bl.a. oplyst side 4, at

’For så vidt angår oplysninger på www.nyidanmark.dk i perioden, hvor pågældendes ansøgning var under behandling i Udlændingesservice kan det oplyses, at Udlændingesservices egen log af ændringer på www.nyidanmark.dk. alene går tilbage til den 8. september 2008. ...’

Samtidig har US telefonisk oplyst til sagen den 5. marts 2010, at der dog efterfølgende er sket en menneskelig fejl, idet den præcise dato for en ændring vedr. sagsbehandlingstiden i forlængelsesansøgninger, som er sket i september måned 2008, ikke er blevet registreret. Ombudsmanden har selv konstateret ændringen den 24. september 2008, mens US først har print af ændringen fra den 28. oktober 2010.

Udlændingesservice har dog til brug for udtalelse til Folketingets Ombudsmand i den såkaldte vejledningssag ved brev af 8. november 2008 oplyst, side 4:

’Udlændingesservice kan endelig oplyse, at vi fra juli 2008 har ført en papirbaseret log over ændringer på brugerportalen www.nyidanmark.dk. Der opbevares print af alle de indholdssider på www.nyidanmark.dk, som Udlændingesservice er ansvarlig for.

Hver gang, der foretages ændringer af en side på www.nyidanmark.dk, laves et nyt print, som arkiveres i en log-mappe.

Datoen for den seneste opdatering vil fremgå af datoangivelsen nederst på alle sider på www.nyidanmark.dk. Denne dato vil blive opdateret manuelt, hver gang der foretages ændringer på en side. Datoen vil ligeledes fremgå af de print af siden, som laves til loggen.

Ordningen vil give mulighed for at fremfinde en sides indhold på et bestemt tidspunkt.'

Ministeriet skal på den baggrund anmode Udlændingesservice om en supplerende udtalelse til brug for sag (...), herunder redegørelse for fra hvornår præcist Udlændingesservice har registreret ændringer på hjemmesiden samt for eventuelle tiltag, der måtte være gjort, for at hindre fejl i registreringerne af ændringer på hjemmesiden.

Ministeriet skal anmode om at modtage Udlændingesservices udtalelse senest i morgen, *onsdag den 24. marts 2010.*"

I en supplerende udtalelse af 24. marts 2010 skrev Udlændingesservice bl.a. følgende:

"Udlændingesservice har fra juli måned 2008 ført en papirbaseret log over ændringer på www.nyidanmark.dk. Medio juli 2008 udskrev vi således print af alle indholdssider under hovedemneområdet 'Ophold' og emneområdet 'Spørgsmål & svar' på nyidanmark.dk.

Den aktuelle indholdsside vedrørende servicemål i Udlændingesservice er placeret under emneområdet 'Myndigheder' og blev først omfattet af loggen den 8. september 2008.

Når den aktuelle side vedrørende servicemål i Udlændingesservice først blev omfattet af loggen i september 2008, skyldes det, at vi i forbindelse med etableringen af loggen havde fokus på indholdssiderne under hovedemneområdet 'Ophold', som beskriver de gældende regler og ordninger på udlændingeområdet.

For alle indholdssider omfattet af loggen er der efterfølgende, hver gang der foretages ændringer af en side, lavet en ny udskrift, som arkiveres i log-mappen.

Når der i log-mappen ikke findes et print af den aktuelle side vedrørende service-mål i Udlændingesservice i forbindelse med den ændring, der skete i september 2008, og som Folketingets Ombudsmand har konstateret den 24. september 2008, skyldes det en konkret fejl.

Retningslinjerne for registreringerne af loggen i forbindelse med ændringer på nyidanmark.dk er helt klare, og de tages løbende op med de medarbejdere, der er ansvarlige for opdateringen af nyidanmark.dk.

Udlændingesservice kan desuden oplyse, at der i forbindelse med et igangværende digitaliseringsprojekt, som skal levere en ny teknisk platform til nyidanmark.dk, er stillet krav om, at systemet skal understøtte en automatisk (elektronisk) logning af alle ændringer på nyidanmark.dk.”

Af Udlændingesservices udskrift 8. september 2008 fra www.nyidanmark.dk fremgår bl.a. følgende:

”Mål 2: Ansøgninger om tidsubegrænset (permanent) opholdstilladelse:
6 måneder

...

Udlændingesservice er ved at færdigbehandle et større antal ansøgninger, som er indgivet før 1. april 2008. Disse ansøgninger forventes p.t. afviklet ca. ved udgangen af september 2008.”

Ministeriet afgav sin supplerende udtalelse den 7. april 2010. Ministeriet skrev bl.a. følgende:

”*Vedrørende spørgsmål 1*, om Udlændingestyrelsens håndtering af underretningspligten i forhold til borgere, herunder udsendelse af kvitteringsbreve i forlængelsessager med afsæt i den konkrete sag, skal ministeriet knytte en række kommentarer til den konkrete sag.

Det fremgår således af ministeriets afgørelse af 24. februar 2009 i den konkrete sag, at der blandt andet er lagt vægt på, at Udlændingesservice i sin udtalelse af 20. oktober 2008 til brug for den konkrete sag har oplyst, at det fremgik af www.nyidanmark.dk, at Udlændingesservice var ved at færdigbehandle et større antal sager, hvor ansøgning var indgivet før den 1. april 2008, og at disse sager forventedes afviklet ved udgangen af december 2008, samt at (A)'s ansøgning var omfattet heraf.

Det fremgår imidlertid af Udlændingesservices supplerende udtalelse af 25. februar 2010, at det rettelig fremgik af www.nyidanmark.dk den 8. september 2008, at ansøgninger om forlængelse indgivet inden den 1. april 2008 kunne forventes besvaret inden udgangen af september 2008, samt at medarbejdere i Udlændingesservice mener at kunne huske, at denne oplysning blev lagt ud på hjemmesiden i juni 2008. Udlændingesservice har samtidig oplyst, at der ikke har været registreret ændringer af hjemmesiden før den 8. september 2008. Det er derfor ikke registreret, hvad (B) har kunnet læse på hjemmesiden før denne dato.

Udlændingesservice har den 24. marts 2010 præciseret, at når det drejer sig om oplysninger om servicemål, som ligger under emneområdet 'myn-

digheder', blev disse først omfattet af Udlændingesservices log i september 2008. Udlændingesservice udskrev dog allerede fra medio juli 2008 print af de indholdssider, der omhandlede hovedemneområdet 'ophold' og emneområdet 'spørgsmål & svar'. Det er således også Udlændingesservices log fra juli 2008 vedrørende henholdsvis emnerne 'ophold' og 'spørgsmål & svar', som ministeriet har henvist til i sit brev af 10. november 2008 til Folketingets Ombudsmand i den såkaldte vejledningssag.

Det fremgår endvidere af Udlændingesservices supplerende udtalelse af 25. februar 2010, at Udlændingesservice den 10. september 2008 og de følgende dage sendte breve til ansøgere, hvis sager ikke var afsluttede, med oplysning om den ændrede sagsbehandlingstid. Udlændingesservice har den 5. marts 2010 telefonisk præciseret, at der i denne forbindelse blev afsendt breve til ansøgere, hvis sager ikke forventedes afgjort senest ved udgangen af september 2008, samt efterfølgende til ansøgere, hvis sager mod forventning ikke var blevet afgjort indenfor denne frist.

Udlændingesservice har ligeledes den 5. marts 2010 oplyst telefonisk, at der efter den 8. september 2008 ikke er registreret ændringer af www.nyidanmark.dk før den 28. oktober 2008. Denne dato fremgik det af hjemmesiden, at Udlændingesservice var ved at færdigbehandle et større antal sager, hvor ansøgning var indgivet før den 1. april 2008, at disse sager forventedes afviklet ved udgangen af december 2008, og at alle berørte ansøgere var underrettet pr. brev om den forventede sagsbehandlingstid. Udlændingesservice kan dog ikke oplyse, hvornår denne ændring er gennemført, da ændringen ikke er registreret, hvilket beror på en menneskelig fejl. Ministeriet bemærker hertil, at oplysningerne på hjemmesiden den 28. oktober 2008 således svarer til Deres udskrift af www.nyidanmark.dk fra den 24. september 2008, hvor ændringen er foretaget før den 24. september 2008.

Udlændingesservice har ved e-post af 12. marts 2010 supplerende oplyst, at registrering af ændringer af www.nyidanmark.dk foregår derved, at der ved enhver ændring af hjemmesiden sker en udprintning af siden, som sættes i en mappe af medarbejderen, og at dette er en klart udmeldt procedure i Udlændingesservices kommunikationsenhed, som forestår Udlændingesservices ændringer af hjemmesiden.

I forhold til den konkrete sag finder ministeriet (...) det beklageligt, at Udlændingesservice ikke kan redegøre for, hvad der inden den 8. september 2008 har stået på hjemmesiden om sagsbehandlingstiden for ansøgninger om forlængelse indgivet inden den 1. april 2008.

Ministeriet finder det samtidigt meget beklageligt, at Udlændingesservices registrering umiddelbart efter den 8. september 2008 er ufuldstændig, da

Udlændingesservice ikke har kunnet oplyse, på hvilken dato inden den 24. september 2008 den udmeldte sagsbehandlingstid i forhold til forlængelsesansøgninger er blevet ændret fra udgangen af september 2008 til udgangen af 2008. Ministeriet har taget til efterretning, at det har beroet på en menneskelig fejl, og at dette herudover er sket i opstartsfasen af logning vedrørende dette emne. Ministeriet skal i den forbindelse endvidere henvise til Udlændingesservices supplerende udtalelse af 24. marts 2010 om hvilke tiltag, der er gjort i den forbindelse.

Ministeriet skal endvidere beklage, at disse oplysninger ikke indgik i grundlaget for ministeriets vurdering af (B)'s klage over Udlændingesservices sagsbehandlingstid forud for ministeriets afgørelse af 24. februar 2009, og at ministeriet derfor i afgørelsen henviste til Udlændingesservices udtalelse i den konkrete sag om, at (A)'s ansøgning var omfattet af den gruppe sager, der forventedes afviklet ved udgangen af december 2008, men at dette altså ikke har været tilfældet.

I forhold til den konkrete sag finder ministeriet dog ikke, at det i sig selv vil føre til en anden vurdering af Udlændingesservices sagsbehandling, da der således i stedet skulle være henvist til, at ansøgningen var omfattet af den gruppe sager, som forventedes afgjort inden udgangen af september, samt henset til at Udlændingesservice traf afgørelse i sagen den 9. september 2008.

Ministeriet finder ikke, at den konkrete sag herudover bør anvendes som grundlag for en vurdering og en tilrettelæggelse af Udlændingesservices fremtidige brug af udsendelse af kvitteringsbreve og eventuelt senere orienteringsbreve i forlængelsessager i forhold til den givne information på www.nyidanmark.dk.

Det er ministeriets vurdering, at der ved forlængelsessager på baggrund af familiesammenføring, hvor ansøger således allerede har erhvervet rettigheder, som den pågældende opretholder under sagens behandling, ikke er samme behov for kvitteringsbreve og udmelding af sagsbehandlingstid som ved en førstegangsansøgning om opholdstilladelse. Ministeriet finder det således som udgangspunkt tilstrækkeligt, at det fremgår af www.nyidanmark.dk, hvilke servicemål, der gælder for disse forlængelsessager, som der også henvises til på forsiden af ansøgningseskemaet om forlængelse, jf. nedenfor, og at oplysningerne på hjemmesiden således opfylder den vejledningsforpligtelse, der gælder, jf. pkt. 206 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven og cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997.

Ministeriet skal henvise til, at det udtrykkeligt fremgår af forsiden af ansøgningseskema FA3, Ansøgning om forlængelse af tidsbegrænset op-

holdstilladelse på baggrund af ægtefællesammenføring, (side 1, 2. spalte), at ansøger kan få information om blandt andet sagsbehandlingstiden på www.nyidanmark.dk, jf. vedlagte kopi af blankettens forside. I dag gælder der således et servicemål på tre måneder.

Ministeriet finder, at korrekte og ajourførte oplysninger på hjemmesiden om sagsbehandlingstiden i forlængelsessager er tilstrækkelig vejledning og underretning til borgerne om hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Det er således ministeriets vurdering, at oplysninger herom på hjemmesiden opfylder en borgers vejledningsbehov og kan træde i stedet for et foreløbigt svar, jf. punkt 206 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven fra 1986 og Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling mv. Det er selvfølgelig en klar forudsætning herfor, at informationer på www.nyidanmark.dk altid er opdaterede og korrekte.

Ministeriet skal samtidig henvise til bemærkningerne til L 17, Forslag til lov om ændring af udlændingeloven samt forskellige andre love (Indførelse af selvbetjeningsmodel, ny og forenklet udformning af forsørgelseskravet i familiesammenføringssager og reform af studieområdet), som blev fremsat den 4. oktober 2006.

Det anføres i bemærkningerne til L17, afsnit 2 (Indførelse af selvbetjeningsmodel), side 9, at fuldt oplyste ansøgninger, som umiddelbart giver indtryk af, at de almindelige betingelser for familiesammenføring eller tidsbegrænset opholdstilladelse er opfyldt, vil blive behandlet hurtigt efter nærmere fastsatte servicemål for maksimal sagsbehandlingstid. Det anføres endvidere i bemærkningerne, at det vil være muligt at træffe en hurtig afgørelse, fordi Udlændingesservice i fuldt oplyste sager kan afgøre sagen *uden at skulle bruge tid på sagsskridt i form af høringer af andre myndigheder og breve til ansøgeren* [ministeriets fremhævning].

Det er ligeledes anført i bemærkningerne, at Udlændingesservices servicemål for maksimale sagsbehandlingstider for både de enkle og mere komplicerede sagstyper vil blive offentliggjort via udlændinge- og integrationsportalen www.nyidanmark.dk, der er den nye fælles internetportal, som er etableret for at skabe bedre sammenhæng og give større overblik over hele udlændingeområdet for borgere, virksomheder og samarbejdspartnere.

Konkret er det vedrørende forlængelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser anført i bemærkningerne, afsnit 3.2.2. (En forenklet og mere effektiv forlængelsesprocedure), s. 15, at man ønsker at forlade den nuværende praksis, hvor der bruges mange ressourcer på dokumentation og høringer i forlængelsessager, og i stedet erstatte dette med en ordning,

hvorefter ansøgerne i stedet forpligtes til på tro og love at erklære, at betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse fortsat er til stede. Udlændingesservice vil dernæst skulle lægge disse erklæringer til grund ved behandling af sagen. Det fremgår ligeledes af bemærkningerne, at indførelsen af ordningen sker for at sikre en bedre ressourceudnyttelse, jf. regeringens daværende handlingsplan for en nyorientering af Udlændingestyrelsen, som sendt til Folketinget, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik, den 22. marts 2006.

Ministeriet bemærker i denne forbindelse, at indførelsen af selvbetjeningsmodellen ikke mindst har til sigte at fremme en let og smidig administration af sagerne til glæde for de berørte borgere, og at brugen af information, ansøgningseskemaer m.v. på nettet er en væsentlig del af denne service. Informationsudvekslingen gennem udlændingemyndighedernes hjemmeside er således gensidig mellem borger og myndighed.

Ministeriet finder således ikke, at Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven fra 1986 samt cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling mv. i dagens Danmark modsætningsvis kan tages til indtægt for, at information til borgere om sagsbehandlingstiden alene kan formidles pr. brev. En ansøger vil dog stadig i forbindelse med sin ansøgning om forlængelse kunne tilkendegive over for Udlændingesservice, at der ønskes et kvitteringsbrev for modtagelse af ansøgningen eller f.eks. undervejs i sagen anmode om skriftlig information om den udestående sagsbehandlingstid.

Ministeriet finder således, at det afgørende for Udlændingestyrelsens håndtering af underretningspligten i forhold til borgere ved forlængelses-sager er, at oplysningerne på www.nyidanmark.dk løbende bliver ajourført med de aktuelle sagsbehandlingstider, således at hjemmesidens oplysninger til stadighed er opdaterede og korrekte, og at dette kan dokumenteres.

For så vidt angår eventuelle generelle forsinkelser, som måtte omfatte en større gruppe af ensartede forlængelsessager, finder ministeriet også som udgangspunkt, at en eventuel forsinkelse af kortere varighed kan ske via hjemmesiden og kan anses for at opfylde den underretningspligt, der er beskrevet i Justitsministeriets vejledning punkt 207.

Ministeriet finder samtidig, at det må anses for bedst stemmende med god forvaltningsskik, som Udlændingesservice også gjorde i september måned 2008, at der ved generelt længerevarende forsinkelser kan være et konkret behov for, at de berørte ansøgere informeres direkte og personligt.

Ministeriet finder i samme anledning, at det vil kunne være hensigtsmæssigt at tage en nærmere drøftelse herom med Folketingets Ombudsmand under et kommende møde, herunder om anvendelsen af information på www.nyidanmark.dk og kommunikation af de behov for ændring, der eventuelt måtte komme i forhold til verserende sager. Det vil herunder også kunne drøftes, hvornår der måtte være behov for yderligere information direkte og personligt til ansøger og i givet fald under hvilke forudsætninger.

Vedrørende spørgsmål 2, om oplysninger på www.nyidanmark.dk i perioden fra den 3. marts 2008 til den 9. september 2008, må ministeriet henholde sig til Udlændingenservices udtalelse af 25. februar 2010 og 24. marts 2010, herunder at der ikke før den 8. september 2008 er sket registrering af ændringer af hjemmesiden for så vidt angår indholdssiden vedrørende servicemål.

Som det fremgår ovenfor har Udlændingenservice endvidere oplyst, at registrering af ændringer af www.nyidanmark.dk foregår derved, at der ved enhver ændring af hjemmesiden sker en udprintning af siden, som sættes i en mappe af medarbejderen, og at dette er en klart udmeldt procedure i Udlændingenservices kommunikationsenhed, som forestår Udlændingenservices ændringer af hjemmesiden.

Ministeriet skal samtidig på ny henvise til, at Udlændingenservice den 5. marts 2010 oplyste, at der først den 28. oktober 2008 på ny er registreret en ændring af hjemmesiden vedrørende sagsbehandlingstiden, selv om der allerede forud herfor har været en ændring i oplysningerne vedrørende sagsbehandlingstiden for forlængelsessager, jf. Deres udskrift af www.nyidanmark.dk fra den 24. september 2008, og at Udlændingenservice den 12. marts 2010 har oplyst, at når denne ændring ikke blev registreret, beror det på en menneskelig fejl.

Som tidligere anført finder ministeriet det beklageligt, at der ikke forud for den 8. september 2008 er foretaget nogen registreringer af de indholdssider, der vedrører servicemål m.v., samt meget beklageligt, at der efterfølgende frem til den 24. september 2008 er begået en menneskelig fejl, hvorved den præcise dato for ændringen af de udmeldte sagsbehandlingstider for forlængelsesansøgninger indgivet før 1. april 2008 ikke er blevet registreret.

Ministeriet skal endvidere henvise til, at Udlændingenservice i sin supplerende udtalelse af 24. marts 2010 har oplyst, at der i forbindelse med et igangværende digitaliseringsprojekt, som skal levere en ny teknisk platform til www.nyidanmark.dk, er stillet krav om, at systemet skal under-

støtte en automatisk elektronisk logning af alle ændringer på hjemmesiden.

Vedrørende spørgsmål 3, om et manglende notat om en telefonisk forespørgsel til Udlændingesservice vedrørende sagsbehandlingstiden, finder ministeriet ikke, at Udlændingesservice har handlet kritisabelt ved ikke at udarbejde et notat om en telefonisk forespørgsel vedrørende den generelle sagsbehandlingstid for en bestemt type af sager.

Ministeriet henviser i den forbindelse til, at det efter § 6 i lov om offentlighed i forvaltningen alene påhviler en myndighed, der er bekendt med eller mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder af betydning for sagens afgørelse, at gøre notat om indholdet af oplysningerne.

Ministeriet finder på den baggrund ikke, at løbende henvendelser af generel karakter alene vedrørende en sags status og sagsbehandlingstid i almindelighed er omfattet af notatpligten, når der som svar på en henvendelse alene meddeles oplysninger i overensstemmelse med, hvad der på tidspunktet for henvendelsen er offentliggjort på www.nyidanmark.dk

(B) har anført, at han ved telefonisk henvendelse til Udlændingesservice i juni 2008 fik oplyst, at en afgørelse i sagen kunne ventes inden den 1. september 2008. Udlændingesservice har oplyst, at man i juni 2008 ændrede oplysningerne på www.nyidanmark.dk, således at det herefter fremgik af hjemmesiden, at ansøgninger indgivet før den 1. april 2008 ville være færdigbehandlede inden udgangen af september 2008. Tidspunktet for denne ændring kan imidlertid ikke verificeres, jf. ovenfor.

Det er således ikke klarlagt, hvad der blev meddelt (B) ved hans henvendelse til Udlændingesservice i juni 2008, herunder om det kan bero på en misforståelse mellem (B) og Udlændingesservices medarbejder, om sagen blev lovet afgjort inden den 1. september 2008 eller inden udgangen af september 2008, og i givet fald om misforståelsen ligger hos (B) om Udlændingesservices udmeldte sagsbehandlingstid eller hos medarbejderen i Udlændingesservice om den givne information på hjemmesiden.

Dette er beklageligt. Ministeriet finder imidlertid ikke, at det herfra generelt kan udledes, at der påhviler en medarbejder i Udlændingesservice, der besvarer en henvendelse vedrørende den generelle sagsbehandlingstid, at skrive et notat herom, jf. offentlighedslovens § 6, hvis der i besvarelsen samtidig redegøres for de generelle oplysninger, der samtidigt fremgår af www.nyidanmark.dk, ligesom der som førnævnt i ansøgnings-

skemaet for forlængelse tillige er henvist til oplysningerne herom på den-
ne hjemmeside.

Ministeriet finder således, at det først påhviler en sagsbehandler at skrive et notat om en henvendelse af denne karakter, hvis eksempelvis sagsbehandleren udmelder en anden sagsbehandlingstid for den pågældende sag, end hvad der fremgår af den generelle information på www.nyi-danmark.dk. Tilsvarende finder ministeriet også, at der i overensstemmelse med god forvaltningsskik bør noteres på en sag, hvis forespørgslen behandles således, at en sagsbehandler, der måtte sidde i et team for den pågældende type af sager, finder sagen og drøfter denne med spørgeren ud fra sagens akter, herunder også hvis forespørgslen alene vedrører sagsbehandlingstiden for den konkrete sag.

Ministeriet beklager at måtte meddele, at ministeriets egne akter fortsat er bortkommet. Sagens øvrige akter vedlægges.”

Den 21. april 2010 sendte jeg en kopi af udlændingemyndighedernes supplerende udtalelser til C. Jeg bad samtidig om hans eventuelle bemærkninger til udtalelserne. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra C.

Den 28. september 2010 oplyste Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration telefonisk at en såkaldt UR-sag som omtalt i Udlændingesservices notat om notatpligt (se ovenfor s. 49) er en sag som er registreret i Udlændingeregisteret. Ministeriet oplyste også at sagen om forlængelse af A's opholdstilladelse var registreret i Udlændingeregisteret i perioden hvor styrelsen behandlede sagen.

Den 8. juni 2011 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen.

NOTER (*): FOB 1988, s. 290, FOB 1994, s. 424, og FOB 2010, sag nr. 4-1.