



Manglende offentliggørelse af praksisændring

Af en avisartikel fremgik at Udlændingetjenesten ikke havde offentliggjort sin praksisændring i sager om familiesammenføring. Ændringen betød at pensionister der havde opholdt sig i et andet EU-land, fik lettere ved at få en udenlandsk ægtefælle med tilbage til Danmark. Der var tale om en væsentlig lempelse af praksis.

Ombudsmanden tog sagen op af egen drift. Han udtalte herefter at det var beklageligt at Integrationsministeriet ikke straks havde offentliggjort praksisændringen så borgerne kunne bruge de nye rettigheder. Da udlændingemyndighederne havde sikret sig at der fremover ville ske en hurtig offentliggørelse af praksisændringer på myndighedernes hjemmeside, foretog ombudsmanden sig ikke mere i sagen.

(J.nr. 2006-3807-643).

Af en artikel i Morgenavisen Jyllands-Posten fra den 17. november 2006 fremgik det at Udlændingetjenesten ikke havde offentliggjort en praksisændring i sager hvor der var tale om at pensionister ønskede at medtage en udenlandsk ægtefælle til Danmark efter ophold i et andet EU-land.

7. maj 2007

2007-9-2

Forvaltningsret:

114.5

115.3

12.4

296.1

På baggrund heraf bad ombudsmanden i brev af 20. november 2006 Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om at redegøre for praksisændringen, eventuelt efter forud indhentet udtalelse fra Udlændingesservice. Ombudsmanden bad endvidere om ministeriets bemærkninger til den manglende offentliggørelse samt om at få oplyst hvad ministeriet agtede at foretage sig i den anledning. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til sin endelige udtalelse af 30. marts 2006 i en anden sag (ombudsmandens j.nr. 2005-3523-643) der også vedrørte udlændingemyndighedernes manglende offentliggørelse af en praksisændring. Ombudsmanden meddelte ministeriet at han ville tage stilling til hvorvidt der var grundlag for at han af egen drift tog sagen op til undersøgelse, når han havde modtaget ministeriets og eventuelt Udlændingesservices udtalelse (ombudsmandslovens § 17, stk. 1).

I brev af 24. januar 2007 udtalte ministeriet bl.a. følgende:

"I foråret 2006 anmodede EU-kommissionen Danmark om at oplyse, hvordan Danmark administrerer adgangen for danske statsborgere til efter EU-reglerne at medbringe en ægtefælle til Danmark i forbindelse med tilbagevenden til landet efter at have opholdt sig i en periode i et andet EU-land.

I den anledning overvejede Integrationsministeriet og Justitsministeriet den gældende praksis nærmere.

Justitsministeriet oplyste i den forbindelse, at det ville være mest rigtigt at ændre praksis således, at også hjemvendte pensionerede arbejdstagere og pensionerede selvstændige erhvervsdrivende omfattes af den persongruppe, der i medfør af principperne i dommene Singh (EF-domstolens dom af 7. juli 1992 i sag C-370/90) og Akrich (EF-domstolens dom af 23. september 2003 i sag C-109/01) kan opnå ægtefællesammenføring i Danmark.

Med virkning fra den 5. oktober 2006 foretog Integrationsministeriet derfor en praksisændring, således at denne ret nu også gælder hjemvendte pensionerede arbejdstagere og pensionerede selvstændige erhvervsdrivende.

Ministeriet beklager, at praksisændringen ikke blev lagt på udlændingemyndighedernes fælles internetportal, www.nyidanmark.dk, med det samme, da udlændingemyndighederne ændrede praksis, men først den 21. november 2006.

Det kan til baggrund oplyses, at de nævnte domme i perioden august 1995 – januar 2005 blev fortolket således, at retten til ægtefællesammenføring i medfør af dommene omfattede danske statsborgere, der vendte tilbage til Danmark efter at have opholdt sig i et andet EU-land som arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende eller i medfør af opholdsdirektiverne (egne midler, studerende og pensionister). I perioden januar 2005 – oktober 2006 blev dommene fortolket således, at retten til ægtefællesammenføring i medfør af dommene omfattede danske statsborgere, der vendte tilbage til Danmark efter at have opholdt sig i et andet EU-land som arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende.

Med hensyn til den seneste praksisændring, der således er en lempelse, er alle sager siden blevet behandlet efter den nye praksis. Det gælder også, hvor den nye praksis ikke er blevet påberåbt af ansøger.

Integrationsministeriet og Udlændingetjeneste har gennemgået rutinerne for at sikre, at der fremover sker en hurtig formidling via den fælles hjemmeside.

Der kan i øvrigt henvises til integrationsministerens mundtlige besvarelse af spørgsmål nr. S 883 og 884 i Folketinget den 22. november 2006.

Den sene besvarelse beklages.”

I det ovennævnte svar til spørgsmål nr. S 883 havde ministeren bl.a. anført følgende:

”Siden sidste efterår har udlændingemyndighederne taget en række initiativer med det overordnede formål netop at skabe en øget klarhed om regler og praksis på udlændingeområdet. Integrationsministeriet og Udlændingetjeneste har bl.a. etableret en fælles brugerorienteret it-portal, som hedder nyidanmark.dk, hvor man kan finde regler om ret til ophold i Danmark og meget mere.

En af de centrale målsætninger for Udlændingesservice og Integrationsministeriet er, at informationen på den fælles hjemmeside på den ene side skal være fuldt opdateret med alle væsentlige og relevante oplysninger for borgerne og på den anden side skal være overskuelig og mulig at læse også for borgere uden særlig juridisk indsigt.

Målsætningen om, at informationerne skal være overskuelige og let tilgængelige, gør, at oplysningerne ikke i alle tilfælde kan være helt fuldstændige og for at kompensere for det, kan den interesserede borger fra hjemmesiden linke sig videre til det relevante stof, ligesom borgeren kan orientere sig yderligere i de praksisnotater, som Integrationsministeriet og Udlændingesservice inden for de seneste år er begyndt at offentliggøre på hjemmesiden. Praksisnotaterne, som myndighederne benytter i deres sagsbehandling, er formuleret i et mere juridisk sprog, og på hjemmesiden offentliggøres også anonymiserede praksisdannende afgørelser. De rutiner, som skal sikre, at disse målsætninger overholdes, har ikke fungeret, i hvert fald ikke helt så hurtigt, som man kunne ønske i det konkrete tilfælde, som der henvises til i spørgsmålet. Derfor gennemgår ministeriet og styrelsen nu rutinerne for at sikre, at der fremover sker en hurtigere formidling via den fælles hjemmeside.”

I svar til spørgsmål nr. S 884 havde ministeren bl.a. udtalt følgende:

”... det, jeg lovede for et år siden, var, at vi nu ville lægge praksisnotater om anonymiserede afgørelser ud på nettet, og det er sket.

Ifølge EU-retten har en dansk statsborger, der vender tilbage til Danmark efter at have opholdt sig i et andet EU-land som arbejdstager eller selvstændigt erhvervsdrivende, ret til at medbringe sin ægtefælle til Danmark. Med virkning fra den 5. oktober i år foretog udlændingemyndighederne en praksisændring, således at denne ret er udvidet til også at gælde hjemvendte pensionerede arbejdstagere og pensionerede selvstændigt erhvervsdrivende. Alle sager er naturligvis siden blevet behandlet efter den nye praksis. Det gælder også, hvor den nye praksis ikke er blevet påberåbt af ansøger.

Det er selvfølgelig beklageligt, må jeg sige endnu en gang, at de forbedrede muligheder for kommunikation med borgerne, som udlændingemyndighedernes fælles internetportal 'Ny i Danmark' indebærer, ikke er blevet brugt med det samme, da Udlændingetjenesten ændrede praksis. Men som sagt vil vi gennemgå de rutiner, der ligger bag, så vi også hurtigere end en måned efter praksisændring får lagt dem ud på nettet."

I sin foreløbige redegørelse af 7. februar 2007 til ministeriet skrev ombudsmanden bl.a. således:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

"Min undersøgelse af sagen vedrører alene den manglende offentliggørelse af praksisændringen der fandt sted den 5. oktober 2006. Jeg har således ikke ved min foreløbige vurdering af sagen taget stilling til om praksisændringen er lovlig, dvs. om den er i overensstemmelse med gældende ret.

Som nævnt har jeg i en lignende sag udtalt mig om udlændingemyndighedernes manglende offentliggørelse af en praksisændring (mit j.nr. 2005-3523-643 og ministeriets j.nr. (...)). Ved denne praksisændring lempede myndighederne tilknytningskravet og 24-års-reglen i visse sager om ægtefællesammenføring. I denne sag anførte jeg bl.a. følgende i min endelige redegørelse af 30. marts 2006:

I Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter er anført at bekendtgørelsesformen bl.a. skal anvendes hvis reglerne skal pålægge borgere pligter over for det offentlige, men den bør også anvendes hvis reglerne går ud på at tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige. Jeg har på baggrund heraf overvejet hvorvidt ministeriets praksisændring tillægger visse borgere en sådan rettighed, dvs. normerer borgernes retsstilling, i en sådan grad at praksisændringen burde have været fastsat i bekendtgørelsesform. Jeg har dog ikke tilstrækkelig grundlag for at fastslå at den konkrete praksisændring der fremgår af ministeriets notat af 26. maj 2003, burde have været fastsat i bekendtgørelsesform.

Spørgsmålet om offentliggørelse af administrativ praksis er reguleret i Lovtidendelovens § 5 (lovbekendtgørelse nr. 842 af 16. december 1991), hvorefter der i Ministerialtidende bl.a. optages 'de resolutioner og tilkendegivelser vedkommende enkelte tilfælde, der kunne have almindelig interesse'. Offentliggørelse af konkrete afgørelser i Ministerialtidende er imidlertid aldrig slået igennem (se bl.a. betænkning nr. 1144/1988 om databaser med konkrete afgørelser, s. 23 f, samt Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner (2004), s. 142). Det følger endvidere af §§ 1 og 5 i Justitsministeriets cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 bl.a. at vejledninger mv. samt administrative afgørelser af principiel karakter skal indlægges i Retsinformation. Ved udvælgelsen skal der lægges særlig vægt på områder der har betydning for bl.a. borgere, herunder navnlig afgørelser fra centrale anke- og klageinstanser. Se endvidere betænkning nr. 1464/2005 om Lovtidende i elektronisk form.

Det ønskelige i at offentligheden i højere grad bliver informeret om bl.a. forvaltningens principielle afgørelser og praksis er endvidere anført i diverse betænkninger samt litteratur, jf. bl.a. Niels Eilschou Holm, Det kontradiktoriske Princip i Forvaltningsprocessen (1968), s. 424 ff, betænkning nr. 740/1975 om Lovtidende og Ministerialtidende, s. 38 f, betænkning nr. 857/1978, s. 73, om offentlighedslovens revision samt nr. 787/1977 om udvidet statslig information om love mv., s. 31 f, betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase, betænkning nr. 1117/1987 om offentlig information, betænkning nr. 1144/1988 om databaser med afgørelser, s. 23 f og 79 ff, samt betænkning nr. 1342/1997 om information til tiden.

Også i retspraksis og i ombudsmandspraksis har spørgsmålet været fremme, jf. bl.a. UfR 1963.679 Ø og FOB 1990.80. I dommen fra Østre Landsret blev der bl.a. lagt vægt på at det var af afgørende betydning at en praksisændring vedrørende frist for indgivelse af ansøgninger om toldfritagelse var kendt idet en fristoverskridelse ville have væsentlig betydning for ansøgeren.

Ligeledes tales der i nyere litteratur for at administrativ praksis bør offentliggøres på en i forhold til de berørte borgere hensigtsmæssig måde, jf. Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner (2004), s. 142 f, s. 145 og s. 211 (her med omtale af den ovennævnte landsretsdom).

Af Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret (2002), s. 347, fremgår bl.a. følgende:

'Er en fravigelse af praksis udtryk for en generel ændring af praksis for fremtiden, vil lighedsbetragtninger sjældent være relevante. Hvis den nye praksis i øvrigt ikke strider mod overordnede regler, må den betragtes som lovlig.

Slægtskabet med egentlige skrevne retsregler viser sig i denne sammenhæng ved at det kræves at praksisændringer bliver meddelt borgerne på en måde så disse kan indrette sig efter ændringerne. Typisk kræves det både at praksisændringen bliver offentliggjort på en hensigtsmæssig måde, og at der bliver givet borgerne et rimeligt varsel til at omstille sig.'

...

Som det fremgår af min foreløbige udtalelse af 3. februar 2006, mener jeg at der ved ministeriets notat af 26. maj 2003 var tale om en væsentlig ændring af praksis med stor betydning for de personer der måtte være omfattet heraf.

Det er derfor min endelige opfattelse at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik såfremt ministeriet straks efter tilblivelsen af notatet af 26. maj 2003 på en hensigtsmæssig måde havde offentliggjort praksisændringen – først og fremmest ved at lægge notatet eller en tilsvarende praksisbeskrivelse på ministeriets eller Udlændingestyrelsens hjemmeside og eventuelt ved at udstede en pressemeddelelse – således at borgerne havde mulighed for at gøre sig bekendt med lempelsen og indrette sig herpå. Det er beklageligt at dette ikke skete.'

Ligesom i den tidligere sag der er citeret ovenfor, er der her tale om en praksisændring der udgjorde en væsentlig lempelse i forhold til visse borgere (pensionister). Ændringen af praksis betød at denne persongruppe i nogle situationer fik mulighed for at få familiesammenført en ægtefælle i henhold til EU-reglerne i stedet for efter de almindelige regler om familiesammenføring i udlændingeloven.

Efter min opfattelse ville det have været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis ministeriet straks efter praksisændringen havde offentliggjort denne på en hensigtsmæssig måde. Dette kunne først og fremmest være sket ved at lægge en beskrivelse af praksisændringen på udlændingemyndighedernes fælles internetportal. Der kunne også være udsendt en pressemeddelelse. På den måde havde borgerne fået mulighed for at gøre sig bekendt med lempelsen og indrette sig efter den.

Ministeriet har i sin udtalelse af 24. januar 2007 beklaget at praksisændringen ikke straks blev lagt ud på internetportalen, men først den 21. november 2006.

Det er også min foreløbige vurdering at det er beklageligt at dette ikke skete.

Jeg har dog noteret mig at alle sager efter praksisændringen ifølge ministeriet er blevet behandlet efter den nye praksis – og i tilfælde hvor den nye praksis ikke er blevet påberåbt af ansøgeren.

Jeg har endvidere noteret mig at ministeriet og Udlændingesservice har gennemgået rutinerne for at sikre, at der fremover sker en hurtig formidling via den fælles hjemmeside.”

I udtalelse af 15. marts 2007 skrev ministeriet bl.a. følgende:

”Det fremgår bl.a. af redegørelsen, at det er Deres foreløbige vurdering, at det er beklageligt, at ministeriet ikke straks offentliggjorde den praksisændring, der blev indført den 5. oktober 2006 i sager om familiesammenføring til visse pensionister.

Ministeriet finder det også beklageligt, jf. ministeriets udtalelse til Dem af 24. januar 2007, at praksisændringen ikke straks blev offentliggjort på internetportalen www.nyidanmark.dk. Ministeriet har derfor ikke bemærkninger til Deres foreløbige redegørelse.”

I sin endelige redegørelse af ... anførte ombudsmanden bl.a. følgende:

Ombudsmandens endelige udtalelse

"Jeg henviser i det hele til det jeg har anført i min foreløbige redegørelse. Det er således min endelige opfattelse at det ville have været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis ministeriet straks efter praksisændringen havde offentliggjort denne på en hensigtsmæssig måde. Dette kunne først og fremmest være sket ved at lægge en beskrivelse af praksisændringen på udlændingemyndighedernes fælles internetportal. Der kunne også være udsendt en pressemeddelelse. På den måde havde borgerne fået mulighed for at gøre sig bekendt med lempelsen og indrette sig efter den.

Ministeriet har i sine udtalelser af 24. januar og 15. marts 2007 beklaget at praksisændringen ikke straks blev lagt ud på internetportalen, men først den 21. november 2006.

Det er også min vurdering at det er beklageligt at dette ikke skete.

Jeg har dog noteret mig at alle sager efter praksisændringen ifølge ministeriet er blevet behandlet efter den nye praksis – også i tilfælde hvor den nye praksis ikke er blevet påberåbt af ansøgeren.

Jeg har endvidere noteret mig at ministeriet og Udlændingesservice har gennemgået rutinerne for at sikre at der fremover sker en hurtig formidling via den fælles hjemmeside.

Derfor foretager jeg mig ikke mere i sagen."