



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2020-7

Krav til dokumentation for ophold i riget i uddannelses- og kontanthjælpssager

Resumé

25. marts 2020

På baggrund af en konkret sag indledte ombudsmanden en generel undersøgelse af Ankestyrelsens praksis med hensyn til den dokumentation for ophold her i riget efter lov om aktiv socialpolitik, som Ankestyrelsen kræver for at anse en borger for at være berettiget til uddannelses- eller kontanthjælp.

Almindelige emner

3

Forvaltningsret

1121.1

12.1

12.2

2511.1

For at få uddannelses- eller kontanthjælp skal man kunne dokumentere, at man lovligt har opholdt sig her i riget i sammenlagt 9 ud af 10 år (tidligere 7 ud af 8 år), jf. § 11, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik. Kan en person ikke dokumentere, at opholdskravet er opfyldt, vil personen modtage integrationsydelse (nu selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelse).

I beregningen af opholdstiden indgår perioder, hvor en person har haft folke-registeradresse her i riget, medmindre særlige grunde fører til et andet resultat. Ombudsmanden undersøgte derfor først, hvilke særlige grunde der skal foreligge, før myndighederne kan fravige udgangspunktet om, at folkeregisteradresse her i riget er tilstrækkeligt til at dokumentere lovligt ophold.

Ombudsmanden fandt bl.a., at der ikke er tilstrækkelige holdepunkter i lovens forarbejder for en praksis, hvorefter oplysninger om et manglende registreret indtjeningsgrundlag i længere perioder i sig selv – og som fast regel – indebærer, at kommunerne uden videre pålægger den pågældende person fuldt ud at dokumentere sit ophold her i riget i den relevante periode. Bl.a. persons livsførelse og livssituation må indgå i en samlet vurdering af, om indtægtsoplysningerne skaber en sådan sandsynlighed for, at personen rent faktisk har været uden for riget i et sådant tidsrum, at der er anledning til at bryde lovens udgangspunkt om, at folkeregisteradressen reflekterer realiteten vedrørende borgerens opholds- og bopælssted.

Ombudsmanden undersøgte dernæst, hvilket bevis en person skal tilvejebringe for at dokumentere ophold her i riget, når myndighederne har fraveget udgangspunktet om, at folkeregisteradresse udgør tilstrækkelig dokumentation. Ombudsmanden udtalte herom bl.a., at myndighederne ikke kan opstille en intern regel om, at manglende dokumentation for ophold her i riget i en bestemt måned uden videre tillægges den bevismæssige betydning, at vedkommende anses for ikke at have været i riget i den pågældende måned, uanset om der ud fra et samlet og objektivt konkret skøn ikke er reel grund til at tro, at vedkommende har opholdt sig i udlandet.

Ombudsmanden bad Ankestyrelsen om at oplyse, hvilke overvejelser og tiltag redegørelsen gav anledning til.

(Sag nr. 19/05316)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

I anledning af en klage indledte ombudsmanden en undersøgelse af en afgørelse, som Ankestyrelsen havde truffet om afslag på kontanthjælp til en borger, der i stedet for kontanthjælp var blevet tilkendt den lavere integrationsydelse. Under sagens behandling ved ombudsmanden genoptog Ankestyrelsen den konkrete sag på baggrund af yderligere dokumentation for ophold i riget, og Ankestyrelsen tilkendte borgeren kontanthjælp.

På den baggrund afsluttede ombudsmanden klagesagen, men valgte den 8. november 2019 at indlede en generel undersøgelse af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 2.

Min undersøgelse koncentrerer sig om Ankestyrelsens praksis med hensyn til den dokumentation for ophold her i riget efter lov om aktiv socialpolitik, som Ankestyrelsen kræver for at anse en borger for at være berettiget til uddannelses- eller kontanthjælp og ikke kun til integrationsydelse (nu selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelse).

2. Retsgrundlag

2.1. Ankestyrelsens afgørelse i den ovenfor omtalte konkrete sag blev truffet efter den dagældende § 11, stk. 3 og stk. 7 (nu stk. 11, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019), i lov om aktiv socialpolitik (lovbekendtgørelse nr. 269 af 21. marts 2017 som ændret ved § 8, nr. 2, i lov nr. 674 af 8. juni 2017). Bestemmelserne havde på daværende tidspunkt følgende ordlyd:

”Stk. 3. Retten til uddannelseshjælp eller kontanthjælp er tillige betinget af, at personen lovligt har opholdt sig her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år, jf. dog stk. 4-6. I beregningen af opholdstiden efter 1. pkt. indgår perioder, hvor personen har haft folkeregisteradresse her i riget, medmindre særlige grunde fører til et andet resultat. Ophold i udlandet i perioder på sammenlagt højst 2 måneder pr. kalenderår i forbindelse med ferie, studierejser, tjeneste- og forretningsrejser m.v. ligestilles med ophold her i riget, hvis personen har beholdt sin bopæl her i riget.

...

Stk. 7. Kommunen træffer afgørelse om retten til integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp. Personen har pligt til at bidrage med oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp personen er berettiget til. Kan personen ikke dokumentere, at opholdskravet i stk. 3 er opfyldt, yder kommunen integrationsydelse.”

Bestemmelserne blev indsat i aktivloven ved § 1, nr. 7, i lov nr. 1000 af 30. august 2015 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love (Indførelse af en integrationsydelse, ændring af reglerne om ret til uddannelses- og kontanthjælp m.v.). De blev senere ændret ved § 1, nr. 1 og nr. 3, i lov nr. 300 af 22. marts 2016 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love (Udvidelse af personkredsen for modtagelse af integrationsydelse m.v.).

Oprindeligt omfattede bestemmelserne kun personer, der ansøgte om kontant- eller uddannelseshjælp, men ved lov nr. 300 af 22. marts 2016 blev personkredsen udvidet til også at omfatte personer, der allerede modtog sådan hjælp. Denne udvidelse trådte i kraft den 1. april 2016 og havde virkning for personer, der ikke opfyldte opholdskravet den 1. juli 2016 eller senere, jf. ændringslovens § 7, stk. 1 og stk. 3.

Af forarbejderne til den ovennævnte lov nr. 1000 af 30. august 2015 (lovforslag nr. L 2 af 3. juli 2015, Folketingstidende 2014-15, de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.2) fremgår bl.a. følgende:

”I beregningen af opholdstiden indgår perioder, hvor ansøgeren har haft folkeregisteradresse her i riget. Den regnes for alle fra tidspunktet for pågældendes registrering som indrejst i CPR. (...)

Ansøgeren kan efter forslaget i løbet af de seneste 8 år have opholdt sig i 1 år uden for rigets grænser, uden at miste retten til uddannelses- eller kontanthjælp. Ophold i udlandet i perioder på sammenlagt op til 2 måneders varighed i løbet af et kalenderår medfører ikke fradrag ved beregningen af opholdstiden i den foreslåede § 11, stk. 3. Således vil udlandsophold ved afholdelse af ferier og deltagelse i studie-, tjeneste- og forretningsrejser normalt ikke medføre fradrag ved beregningen af opholdstiden, forudsat at personen har bevaret sin faste bopæl i riget. (...)

Personer, der lovligt har opholdt sig her i riget i mere end 7 år inden for en 8 års periode, vil opfylde 7 års kravet.”

Af de specielle lovbemærkninger til § 11, stk. 3, (lovforslagets § 1, stk. 7) fremgår desuden bl.a. følgende:

”Det foreslås i § 11, stk. 3, 1. pkt., at retten til uddannelses- eller kontanthjælp fremover skal være betinget af, at ansøgeren lovligt har opholdt sig her i riget i sammenlagt mindst 7 ud af de seneste 8 år forud for ansøgningen. Riget omfatter Danmark, Færøerne og Grønland.

En ansøger kan således efter forslaget indhold i løbet af de seneste 8 år have opholdt sig i 1 år uden for rigets grænser, uden at miste retten til uddannelses- eller kontanthjælp. Personer, der lovligt har opholdt sig her i riget i mere end 7 år inden for en 8 års periode, vil opfylde 7 års kravet.

Det foreslås i § 11, stk. 3, 2. pkt., at når opholdstiden skal beregnes, så indgår perioder, hvor personen har haft folkeregisteradresse her i riget, medmindre særlige grunde fører til et andet resultat.

...

Det følger af CPR-lovens § 24, stk. 1, at enhver, som flytter til udlandet, skal registreres i CPR som udrejst med de undtagelser, der følger af CPR-lovens § 24, stk. 5-9 og § 26, stk. 2. Vedkommende skal anmelde fraflytningen til bopælskommunen inden udrejsen. Ophold i udlandet over 6 måneder skal altid anmeldes som en fraflytning til udlandet. Hvis opholdet i udlandet varer 6 måneder eller derunder, og den hidtidige bolig opretholdes til fuld rådighed, har vedkommende efter anmodning ret til at forblive registreret med bopæl dér. Opretholdes den hidtidige bolig ikke til fuld rådighed under et ophold i udlandet på 6 måneder eller derunder, skal kommunalbestyrelsen foretage en konkret vurdering af, om der er tale om en fraflytning til udlandet eller ej.

...

(...) Ved vurderingen af, om en person har haft ophold i Danmark eller Grønland, er der i lovforslaget taget udgangspunkt i, hvorvidt den pågældende har været registreret i CPR på en adresse i Danmark eller Grønland – det vil sige, om den pågældende har haft bopæl eller fast opholdssted. Dette udgangspunkt vil dog skulle fraviges, hvis der er grunde, som fører til et andet resultat, herunder at personen har været folkeregistreret på Færøerne efter den færøske folkeregistreringslovgivning, eller hvis de faktiske forhold i en konkret situation giver anledning til tvivl angående personens faktiske og lovlige ophold i riget, herunder f.eks. uoverensstemmelse imellem registreringen i CPR og registreringerne i f.eks. Udlændinge Informations Portalen UIP.

Bopælsregistrering i CPR vil således ikke i sig selv give en ret til at modtage uddannelses- eller kontanthjælp. Kommunerne vil dermed altid skulle foretage en selvstændig vurdering af, om der efter de foreslåede regler i § 11 og § 22, som affattet ved dette lovforslags § 1, nr. 7 og 26, skal ydes uddannelseshjælp, kontanthjælp eller integrationsydelse til en person. Bopælsregistrering i CPR vil imidlertid i mange tilfælde kunne indgå som et væsentligt element i denne vurdering. (...)

Det foreslås i § 11, stk. 3, 3. pkt., at ophold i udlandet i perioder på sammenlagt op til 2 måneders varighed i løbet af et kalenderår ikke medfører fradrag ved beregningen af opholdstiden, hvis ansøgeren har beholdt sin bopæl her i riget. Således vil udlandsophold ved afholdelse af ferier og deltagelse i studie-, tjeneste og forretningsrejser ikke medføre fradrag ved beregningen af opholdstiden, forudsat at personen har bevaret sin faste bopæl i riget. Det betyder, at en person kan have opholdt sig i udlandet fra starten af november i et kalenderår til slutningen af februar i det følgende kalenderår – to måneder i hvert kalenderår samlet 4 måneder uden at miste retten til uddannelses- eller kontanthjælp.”

Om aktivlovens § 11, stk. 7 (nu stk. 11), er der i forarbejderne til lov nr. 300 af 22. marts 2016 (lovforslag nr. L 111 af 28. januar 2016, Folketingstidende 2015-16, de almindelige bemærkninger, pkt. 3.1.2) bl.a. anført følgende:

”Kan en person, der allerede modtager eller ansøger om hjælp efter § 11, ikke dokumentere at have opholdt sig her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år, er den pågældende omfattet af reglerne om integrationsydelse i medfør af § 22, jf. § 11, stk. 5. 3. pkt. Riget omfatter Danmark, Færøerne og Grønland. Ved beregning af opholdstiden finder de gældende regler i § 11, stk. 3, 2.- 4. pkt., i lov om aktiv socialpolitik, anvendelse. Det indebærer, at der tages udgangspunkt i de perioder, hvor personen har haft folkeregisteradresse her i landet, med mindre særlige grunde fører til et andet resultat.”

I de specielle bemærkninger til § 11 (§ 1, nr. 1-3, i det nævnte lovforslag nr. 111 af 28. januar 2016) er desuden bl.a. anført følgende:

”De foreslåede ændringer af § 11, stk. 5 [senere stk. 7, jf. lov nr. 674 af 8. juni 2017, min bemærkning], indebærer, at kommunen skal træffe afgørelse om retten til integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp for alle personer, der ansøger om eller modtager uddannelses- eller kontanthjælp.

Kommunen er i sin sagsbehandling bundet af undersøgelsesprincippet, som fremgår af § 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Kommunen har således ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at kommunen kan træffe afgørelse.

Samtidig er en person, som modtager eller ansøger om hjælp, dog forpligtet til at bidrage med oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, om den pågældende har ret til uddannelseshjælp, kontanthjælp eller integrationsydelse. Det påhviler således personen at skaffe de nødvendige oplysninger. Kan eller ønsker den pågældende ikke at efterkomme kommunens forlangende om at medvirke til sagens oplysning, eller viser den dokumentation, den pågældende har tilvejebragt, ikke med tilstrækkelig sikkerhed, at pågældende opfylder betingelserne for at modtage uddannelseshjælp eller kontanthjælp, udbetaler kommunen integrationsydelse.

For så vidt angår personer, der allerede modtager uddannelseshjælp eller kontanthjælp, vil kommunen skulle gennemgå alle de pågældende sager om uddannelseshjælp og kontanthjælp med henblik på at vurdere, om modtagerne opfylder opholdskravet. Kommunen kan i den forbindelse fra uddannelseshjælpsmodtageren eller kontanthjælpsmodtageren forlange de nødvendige oplysninger til dokumentation for, at personen opfylder opholdskravet.

Kommunen vil ved et opslag i CPR i mange tilfælde umiddelbart kunne afgøre, om personen må antages at opfylde opholdskravet. Ved benyttelsen af CPR skal kommunen dog være opmærksom på CPR-lovens regler om registrering af indrejse, udrejse og bopæl i Danmark, idet der i dette regelsæt f.eks. tillades fraværsperioder fra landet på op til 6 måneder uden, at pågældende har pligt til at oplyse kommunen herom. Herudover skal kommunen være opmærksom på, at oplysningerne i CPR som hovedregel er baseret på personens egne anmeldelser til kommunen.

Giver de oplysninger, der er i kommunens besiddelse, fx skatteoplysninger, kommunen anledning til tvivl om, at opholdskravet er opfyldt, har personen pligt til at bidrage med den fornødne dokumentation, som kan være dokumentation fra f.eks. ATP, SE-registrering, bankoplysninger og andet.”

2.2. Ved efterfølgende lovændringer er der bl.a. sket en udvidelse af den periode, en person skal have haft ophold i riget, før vedkommende har ret til kontanthjælp eller uddannelseshjælp.

Perioden er således ændret fra "7 år inden for de seneste 8 år" til "9 år inden for de seneste 10 år" ved § 1, nr. 3, i lov nr. 1526 af 18. december 2018 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og forskellige andre love (Karantæneordning i ydelsessystemet for bandekriminelle m.v.). Ændringen trådte i kraft den 1. januar 2019, jf. lovens § 12, stk. 1.

Endvidere er begrebet "integrationsydelse" ændret til "selvforsørgelses- og hjemrejseydelse" og "overgangsydelse" ved § 2 i lov nr. 551 af 7. maj 2019 (lov om ændring af lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v., lov om aktiv socialpolitik, lov om sygedagpenge, integrationsloven og forskellige andre love (Konsekvenser af aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats m.v.)). Denne lovændring trådte i kraft den 1. januar 2020.

Aktivlovens § 11, stk. 3 og stk. 11, har herefter følgende ordlyd (jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019, som ændret ved § 2 i lov nr. 551 af 7. maj 2019):

"Stk. 3. Retten til uddannelseshjælp eller kontanthjælp er tillige betinget af, at personen lovligt har opholdt sig her i riget i sammenlagt 9 år inden for de seneste 10 år, jf. dog stk. 4-10. I beregningen af opholdstiden efter 1. pkt. indgår perioder, hvor personen har haft folkeregisteradresse her i riget, medmindre særlige grunde fører til et andet resultat. Ophold i udlandet i perioder på sammenlagt højst 2 måneder pr. kalenderår i forbindelse med ferie, studierejser, tjeneste- og forretningsrejser m.v. lige- stilles med ophold her i riget, hvis personen har beholdt sin bopæl her i riget. (...)

...

Stk. 11. Kommunen træffer afgørelse om retten til selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, overgangsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp. Personen har pligt til at bidrage med oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp ansøgeren er berettiget til. Kan personen ikke dokumentere, at opholdskravet i stk. 3 og beskæftigelseskravet i stk. 8 er opfyldt, yder kommunen selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse."

Der er ikke ved de nævnte seneste lovændringer foretaget ændringer af betydning for det spørgsmål om kravene til den dokumentation for ophold i riget, som denne redegørelse omhandler.

3. Min vurdering

3.1. Hvad jeg forholder mig til

Jeg har i denne undersøgelse fundet anledning til at vurdere to problemstillinger vedrørende kravene til dokumentation for ophold i riget i uddannelses- og kontanthjælpssager.

Den ene problemstilling er, hvilke særlige grunde der skal foreligge, før myndighederne kan fravige udgangspunktet om, at folkeregisteradresse her i riget er tilstrækkelig til at dokumentere lovligt ophold, jf. herom pkt. 3.2.

Den anden problemstilling er, hvilket bevis en person skal tilvejebringe for at have dokumenteret ophold her i landet, når myndighederne har fraveget udgangspunktet om, at folkeregisteradresse her i riget udgør tilstrækkelig dokumentation. Denne anden problemstilling behandler jeg under pkt. 3.3.

Jeg har ikke i denne redegørelse fundet anledning til at forholde mig til Ankestyrelsens fortolkning af aktivlovens § 11, stk. 3, 3. pkt., om ophold i udlandet i perioder på sammenlagt højst 2 måneder pr. kalenderår i forbindelse med ferie, studierejser, tjeneste- og forretningsrejser m.v., der kan ligestilles med ophold her i riget, herunder dokumentationskravet i den situation.

3.2. Betydningen af folkeregisteradressen for vurderingen af, om en person anses for at have ophold i riget

I beregningen af opholdstiden, jf. aktivlovens § 11, stk. 3, indgår perioder, hvor en person har haft folkeregisteradresse her i riget, medmindre særlige grunde fører til et andet resultat. Udgangspunktet er således, at en person anses for at have ophold her i riget i perioder, hvor den pågældende har folkeregisteradresse i riget.

3.2.1. Ankestyrelsens retsopfattelse

Ankestyrelsen har i sin udtalelse af 6. december 2019 tilkendegivet, at der ved vurderingen af, om en person opfylder opholdskravet, skal foretages en konkret vurdering, hvor registreringerne i CPR indgår med betydelig vægt, men hvor også andre forhold bør indgå i en samlet vurdering.

Folkeregisteradresse her i riget er således ikke i sig selv tilstrækkelig til at dokumentere lovligt ophold, såfremt konkrete oplysninger giver anledning til tvivl om, hvorvidt opholdskravet er opfyldt, og personen ikke på anden måde kan dokumentere, at vedkommende opfylder opholdskravet for ret til uddannelses- eller kontanthjælp.

Ankestyrelsen henviser i den forbindelse til bl.a. de specielle bemærkninger til § 11, hvoraf det fremgår, at f.eks. skatteoplysninger uanset registrering i

CPR kan give kommunen anledning til tvivl om, hvorvidt opholdskravet er opfyldt. I den forbindelse er det Ankestyrelsens praksis, at oplysninger om manglende indtjeningsgrundlag i længere perioder udgør en særlig grund, der giver anledning til, at en person skal dokumentere sit ophold.

3.2.2. *Min vurdering*

Jeg er enig med Ankestyrelsen i, at der efter § 11 skal foretages en konkret vurdering, hvor registreringerne i CPR indgår med betydelig vægt, men hvor også andre forhold bør indgå i en samlet vurdering.

Jeg har således ikke grundlag for at kritisere en retsopfattelse, hvorefter et registreret manglende indtjeningsgrundlag i en længere periode vil kunne begrunde, at myndighederne foretager en samlet konkret vurdering af, om der – uanset at en person har folkeregisteradresse i riget – er grund til at betvivle, at borgeren har opholdt sig her i riget, og der således foreligger en "særlig grund" i aktivlovens § 11's forstand. Jeg finder også, at denne type oplysninger efter omstændighederne må veje tungt i en sådan konkret vurdering.

Jeg finder til gengæld ikke, at der er tilstrækkelige holdepunkter i lovens forarbejder for en praksis, hvorefter oplysninger om et manglende registreret indtjeningsgrundlag i længere perioder i sig selv – og som fast regel – indebærer, at der anses at foreligge en "særlig grund", og at kommunerne på den baggrund uden videre pålægger den pågældende person fuldt ud at dokumentere sit ophold her i riget i den relevante periode.

Efter en sådan praksis vil det nemlig reelt ikke være CPR-registreringen, men alene skatteoplysningerne, der vil være styrende for, om borgeren skal pålægges af bevise sit ophold her i landet. En sådan praksis vil dermed bryde med det i forarbejderne anførte om, at det er registreringen i CPR, der skal danne udgangspunktet for vurderingen. Af samme grund ville en sådan praksis også bryde med det af Ankestyrelsen anførte om, at registreringerne i CPR må indgå med betydelig vægt.

Det forhold, at en person i en længere periode ikke har registreret et indtægtsgrundlag i Danmark, kan på den baggrund efter min opfattelse ikke i sig selv i alle tilfælde skabe en sådan tvivl om vedkommendes ophold her i landet, at der – på trods af personens CPR-registrering – foreligger en "særlig grund" i aktivlovens § 11's forstand til at pålægge personen at dokumentere sit ophold på en anden måde. Bl.a. personens livsførelse og livssituation må indgå i vurderingen af, om indtægtsoplysningerne skaber en sådan sandsynlighed for, at personen rent faktisk har været uden for riget i et sådant tidsrum, at der er anledning til at bryde lovens udgangspunkt om, at folkeregisteradressen reflekterer realiteten vedrørende borgerens opholds- og bopælssted.

3.3. Krav til dokumentation, når udgangspunktet om, at folkeregister-adresse her i riget er tilstrækkeligt til at dokumentere ophold i riget, fraviges

Det følger af aktivlovens § 11, stk. 7, at en borger har pligt til at bidrage med oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp vedkommende er berettiget til.

3.3.1. Ankestyrelsens retsopfattelse

Ankestyrelsen har i sin udtalelse af 6. december 2019 anført, at det efter forarbejderne til § 11 er borgeren, der har bevisbyrden for at dokumentere ophold i Danmark, men at myndighederne i overensstemmelse med officialprincippet og den fri bevisbedømmelse anerkender alle relevante typer af oplysninger som bevis.

Som eksempler på informationstyper nævner Ankestyrelsen dokumentation for selvstændig virksomhed, oplysninger om indbetalinger til ATP, bankoplysninger i form af kontoudtog, dokumentation for lægebesøg, tandlægebesøg, hospitalsindlæggelse mv. (f.eks. ved udskrift fra sundhed.dk), dokumentation for telefonforbrug, oplysninger om deltagelse i retsmøder, dokumentation på indsættelse i en eller flere af kriminalforsorgens institutioner, møder i kommunen, deltagelse i danskursus, udtalelser fra offentlige institutioner (eksempelvis herberg mv.), erklæringer fra fagpersoner eller erklæringer fra venner og familie.

Kravene til, hvilke typer af dokumentation en person skal tilvejebringe, herunder den nærmere detaljeringsgrad af dokumentationen, afhænger efter Ankestyrelsens opfattelse af de oplysninger og omstændigheder, som gør sig gældende i den konkrete sag.

Ankestyrelsen træffer afgørelse på baggrund af en samlet konkret vurdering af oplysningerne i en sag. Ankestyrelsen lægger i den forbindelse også vægt på, om borgeren ikke har haft mulighed for at fremlægge andre former for dokumentation for sit ophold i riget end f.eks. dokumentation for lægebesøg eller lignende.

Ankestyrelsen har anlagt en praksis, hvor den foretager en bedømmelse af dokumentationen måned for måned. Efter Ankestyrelsens praksis anses ophold i riget i hele kalendermåneder således som udgangspunkt for dokumenteret, hvis en person har dokumenteret f.eks. lægebesøg i en måned eller har registreret indtægt i den pågældende måned.

Ankestyrelsen oplyser, at denne praksis ikke udelukker, at det ud fra en konkret vurdering af den samlede dokumentation kan anses for tilstrækkeligt do-

kumenteret, at en person opfylder opholdskravet, også selv om der ikke foreligger dokumentation for "aktivitet" her i riget i samtlige de måneder (ud over et år), hvor der trods registrering i CPR er tvivl om personens ophold.

Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor en person har været uden indtægt i længere perioder, men har indsendt forskellige former for dokumentation for sit ophold, herunder f.eks. vidneerklæringer, og det ud fra en konkret vurdering af de samlede oplysninger vurderes at være tilstrækkeligt dokumenteret, at opholdskravet er opfyldt.

Ankestyrelsen bemærker, at den således – uanset den konkrete vurdering af dokumentationen for de enkelte kalendermåneder – også foretager en samlet vurdering af forløbet gennem hele perioden.

3.3.2. Min vurdering

3.3.2.1. Jeg er enig med Ankestyrelsen i, at afgørelsen af, om en person har haft ophold i riget i 7 ud af de seneste 8 år (nu 9 ud af de seneste 10 år), må bero på en samlet konkret vurdering af den enkelte sags oplysninger. Ombudsmanden har desuden tidligere erklæret sig enig med Ankestyrelsen i, at det er borgeren, der har bevisbyrden for, at opholdskravet i lovens § 11, stk. 3, er opfyldt, og at borgeren i den forbindelse er pålagt en "skærpet bevisbyrde". Jeg henviser til sagen FOB 2018-31.

Det forhold, at lovgivningsmagten har reguleret de nævnte bevisretlige temaer, indebærer imidlertid ikke, at de almindelige regler for bevisbedømmelse i en forvaltningssag i øvrigt er fraveget. Det gælder både i relation til, hvilke sagsfakta der tilvejebringer en given sandsynlighed for ophold her i riget i en given periode, hvilke alternative scenarier vedrørende borgerens ophold der må anses for mest sandsynlige, og hvilke former for bevis der må inddrages i vurderingen.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det i lovbemærkningerne anføres, at kommunen ikke skal udbetale uddannelseshjælp eller kontanthjælp (men kun integrationsydelse), såfremt "den dokumentation, den pågældende har tilvejebragt, ikke med tilstrækkelig sikkerhed [viser], at pågældende opfylder betingelserne for at modtage uddannelseshjælp eller kontanthjælp". Lovbemærkningerne definerer til gengæld ikke, hvornår der foreligger en sådan "tilstrækkelig sikkerhed". Vurderingen heraf må derfor ske ud fra almindelige bevisretlige principper.

Borgerens bevisbyrde ændrer heller ikke ved, at myndighederne efter officialprincippet har et ansvar for, at der træffes en materielt korrekt afgørelse, herunder for at der foretages en konkret og korrekt bedømmelse af sagens faktiske grundlag. Se hertil også sagen FOB 1999.140.

Dette ansvar for, at der træffes en korrekt afgørelse, betyder ikke kun, at myndighederne skal påse, at en borger ikke tildes uddannelses- eller kon-tanthjælp, hvor borgeren ikke har ret dertil. Ansvarer indebærer også, at myn-dighederne ikke må afslå ansøgninger om disse ydelser, hvis samtlige sa-gens oplysninger set under ét klart gør det mest sandsynligt, at borgeren har opholdt sig i landet i et sådant omfang, at vedkommende opfylder de materi-elle betingelser for at modtage de nævnte ydelser.

Jeg henviser i den forbindelse til FOB 2018-31 (nævnt ovenfor), hvori det an-føres, at en forvaltningsmyndighed kan have pligt til at foranstalte bevisførel-se, uanset om dette er i partens interesse, og uanset om parten bærer bevis-byrden, i tilfælde af at sagsfaktum ikke afklares. Se herom også Bent Chri-stensen, Nævn og Råd (1958), s. 368, og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 504, hvor det anføres, at:

”(...) officialmaksimen afskærer forvaltningsmyndigheden fra passivt at holde sig til de oplysninger, som parten forelægger den, og derpå afgøre sagen efter en bevisbyrde-regel, hvor partens oplysninger er utilstrække-lige. Myndigheden må kun træffe afgørelser, som efter en undersøgelse af sagens faktiske omstændigheder er udtryk for en korrekt anvendelse af gældende ret.”

3.3.2.2. Ankestyrelsen har i sin udtalelse opregnet en række eksempler på ty-per af dokumentation for ophold i riget. Ankestyrelsen anfører samtidig, at det ikke er muligt nærmere at fastsætte, hvilke typer af dokumentation en person skal tilvejebringe, herunder detaljeringsgraden af denne dokumentation. Det-te afhænger efter Ankestyrelsens opfattelse af de oplysninger og omstændig-heder, som gør sig gældende i den konkrete sag.

Det er jeg enig i. Også andre former for bevis end de opregnede vil således efter omstændighederne skulle inddrages og tillægges betydning. Det vil f.eks. ofte kunne være relevant at indhente borgerens egen forklaring med hensyn til perioder med manglende indtjeningsgrundlag, hvis det er oplysnin-ger herom, der har ført til, at der er tvivl om, hvorvidt opholdskravet er opfyldt. Herunder kan der bl.a. indhentes en forklaring fra borgeren på, hvordan ved-kommende har klaret sig i disse perioder.

Det er desuden en almindelig bevisretlig grundsætning, at fastlæggelsen af beviskravet må tage hensyn til partens mulighed for at sikre sig bevis, jf. bl.a. Bernhard Gomard og Michael Kistrup, Civilprocessen, 8. udgave (2020), s. 561, Eva Smith, Civilproces, 4. udgave (2000), s. 146, og Henrik Zahle, Det Juridiske Bevis (1976), s. 419 ff. Se også Højesterets dom i

UfR 2005.303 H vedrørende den beslægtede bevisbyrde-regel i udlændinge-lovens § 40, og Rikke Gottrup, Officialprincippet og sagsoplysning (2011), s. 193.

Efter min opfattelse må myndighederne således i deres konkrete bevisbedømmelse tage hensyn til, at det efter omstændighederne kan være ganske svært at dokumentere ophold inden for kortere afgrænsede tidsrum mange år tilbage.

Det kan navnlig være tilfældet, når borgeren ikke løbende har vidst, at der var behov for at gemme papirer mv. med henblik på at kunne dokumentere et opholdssted over for myndighederne. Og det gælder ikke mindst for nogle af de berørte borgere, der kan have en livsførelse og livssituation med en måske ganske skrøbelig social tilknytning til samfundet, herunder til myndigheder, pengeinstitutter og andre, som kan tænkes at opbevare dokumenter, der kan dokumentere ophold her i landet. Som anført i FOB 2018-31 bør myndighederne således i relevant omfang tage højde for bl.a. de særlige bevis-spørgsmål og dokumentationsproblemer, der kan opstå i forhold til hjemløse personer.

Det er i den forbindelse min opfattelse, at f.eks. det forhold, at en person ikke anvender digitale løsninger – og derfor ikke efterlader sig digitale spor – vil skulle inddrages i bevisvurderingen, og at dette efter omstændighederne vil kunne påvirke de dokumentationskrav, der med rimelighed kan stilles.

3.3.2.3. Endelig finder jeg også anledning til at understrege vigtigheden af, at myndighederne ikke alene foretager en konkret vurdering af dokumentationen for de enkelte kalendermåneder, men tillige foretager en samlet vurdering af forløbet gennem hele perioden og i den forbindelse vurderer, om der reelt er grund til at tro, at den pågældende har været ude af landet i de måneder, hvorom der ikke foreligger dokumentation.

Det gælder navnlig i tilfælde, hvor der ikke på grundlag af de øvrige oplysninger, der foreligger i sagen, herunder om personens livsførelse, livssituation, familiemæssige forbindelser og eventuelle oplysninger om økonomiske dispositioner i udlandet, er konkret grund til at tro, at vedkommende har opholdt sig uden for riget.

Jeg mener i den forbindelse ikke, at det forhold, at borgeren har bevisbyrden vedrørende ophold her i landet, indebærer, at myndighederne kan undlade at anlægge de almindelige sandsynlighedsbetragtninger, som typisk må anlægges i bevisspørgsmål. Jeg henviser til pkt. 3.3.2.1 ovenfor og til W.E. von Eyben, Bevis (1986), s. 62 ff. Se også FOB 2018-31, hvorefter det almindelige forvaltningsretlige princip om fri bevisbedømmelse bl.a. indebærer, at der ikke må foretages en vilkårlig, forenklet eller generaliseret bevisbedømmelse,

men skal foretages en objektiv afvejning af sagens forskellige oplysningers bevismæssige værdi.

Efter min opfattelse vil det på den anførte baggrund ikke være berettiget, at myndighederne opstiller en intern regel om, at manglende dokumentation for ophold her i riget i en bestemt måned uden videre tillægges den bevismæssige betydning, at vedkommende da anses for ikke at have været i riget i den pågældende måned, uanset om der ud fra et samlet og objektivt konkret skøn ikke er reel grund til at tro, at vedkommende har opholdt sig i udlandet.

3.4. Sagens videre forløb

Jeg beder Ankestyrelsen om at oplyse, hvilke overvejelser og tiltag min redegørelse giver anledning til.

I et brev af 2. juli 2020 til mig skrev Ankestyrelsen bl.a.:

”I det følgende redegør Ankestyrelsen for, hvilke overvejelser redegørelsen giver anledning til, samt hvilke konkrete tiltag, Ankestyrelsen påtænker i den anledning. Det drejer sig dels om tiltag i forhold til de konkrete sager, som Ankestyrelsen har truffet afgørelse i, dels om tiltag i forhold til vejledning af kommunerne.

1. Vedrørende Ankestyrelsens konkrete afgørelser

Ankestyrelsen bemærker indledningsvis, at ombudsmandens redegørelse giver anledning til, at Ankestyrelsen skal genoptage en række sager. Der henvises herom til afsnit 1.3. nedenfor, som bl.a. indeholder nogle eksempler på situationer, der kan indgå i sager, som Ankestyrelsen genoptager.

Ankestyrelsen vil i afsnit 1.1. og 1.2. først redegøre for de overvejelser, som ombudsmandens redegørelse giver Ankestyrelsen anledning til i forhold til styrelsens hidtidige praksis.

1.1. Spørgsmålet om, hvornår der kræves dokumentation for lovligt ophold i riget

De klagesager, som Ankestyrelsen har behandlet, er i alle tilfælde sager, hvor kommunen har vurderet, at der har været en 'særlig grund' til at fravige lovens udgangspunkt om, at folkeregisteradressen er tilstrækkeligt til at dokumentere lovligt ophold her i riget. I de sager har kommunen bedt borgeren om at dokumentere sit ophold her i riget i perioder

uden registreret indtægt eventuelt kombineret med perioder, hvor borgeren har været registreret med ukendt adresse eller som forsvunden. De sager, som vi har behandlet som klageinstans, er altså sager, hvor borger er blevet pålagt en skærpet bevisbyrde.

Ankestyrelsen har ikke hidtil selvstændigt taget stilling til om kommunerne på baggrund af oplysningerne i borgerens ansøgning om kontant- eller uddannelseshjælp, CPR-registret, indkomstregisteret og eventuelt forudgående kendskab til borger, var berettiget til at bede borger om yderligere dokumentation. Ankestyrelsen har med andre ord hidtil ikke forholdt sig til, om kommunen havde grundlag for at fravige udgangspunktet om, at folkeregisteradresse her i riget er tilstrækkeligt til at dokumentere ophold i riget, som det fremgår af ombudsmandens redegørelse. Ankestyrelsen bemærker i den forbindelse, at Ankestyrelsens hidtidige prøvelse således ikke har været tilstrækkelig.

I forhold til de sager, der skal genoptages i Ankestyrelsen på baggrund af ombudsmandens redegørelse (jf. nærmere herom i afsnit 1.3), er det Ankestyrelsens opfattelse, at samtlige af sagens allerede foreliggende oplysninger må indgå i sagens behandling i Ankestyrelsen. Det gælder efter Ankestyrelsens opfattelse uanset, om oplysningerne måtte være indhentet af kommunen på baggrund af en forkert retsopfattelse af, hvornår der foreligger en særlig grund til at bede borger om at dokumentere sit ophold.

Ved Ankestyrelsens behandling af de sager, der bliver genoptaget, skal det efter Ankestyrelsens opfattelse derimod særligt overvejes, hvilken vægt de foreliggende oplysninger skal indgå med i vurderingen af, om borger har dokumenteret at have lovligt ophold i riget. Der henvises herom til afsnit 1.2.

1.2. Spørgsmålet om, hvilket bevis en person skal tilvejebringe for at dokumentere lovligt ophold i riget

Ankestyrelsen har hidtil anlagt den praksis, at der lægges betydelig vægt på den konkrete dokumentation for ophold i de enkelte kalendermåneder dog således, at der også anlægges en samlet vurdering af forløbet gennem hele perioden. Vi har derfor efter ombudsmandens retsopfattelse anlagt en for streng bevisbedømmelse i mange af de sager, som er blevet påklaget til os. Der henvises i det hele til Ankestyrelsens udtalelse af 6. december 2019.

Ved behandlingen af de sager, vi genoptager, vil vi – inden for rammerne af de retningslinjer, som fremgår af ombudsmandens redegørelse afsnit 3.3.2.2. og 3.3.2.3. – lægge mindre vægt på om der kan fremvises

dokumentation for de enkelte kalendermåneder, og samtidig foretage en samlet vurdering af hele perioden i forhold til, om der er reel grund til at tro, at borger har været udrejst i de ikke dokumenterede måneder.

Vi vil i vurderingen af sagerne bl.a. lade indgå overvejelser om borgers muligheder for at sikre sig dokumentation for ophold i riget, og at det kan være ganske svært at dokumentere ophold inden for kortere afgrænsede tidsrum mange år tilbage. Vi vil bl.a. også overveje, om sagerne giver anledning til, at der skal indhentes en forklaring fra borger om de perioder, hvor borger ikke har dokumenteret indtægtsgrundlag.

1.3. Genoptagelse af tidligere truffne afgørelser

1.3.1. Ankestyrelsen har i første omgang manuelt fremsøgt sager, der har omhandlet opholdskravet siden reglerne herom trådte i kraft i september 2015, og hvor vi har anlagt en for streng bevisbedømmelse.

Ved vores fremsøgning har vi identificeret 50 sager, som skal genoptages med henblik på at træffe en ny afgørelse.

1.3.2. Til illustration af den praksis Ankestyrelsen forventer at lægge i de genoptagede sager, gennemgår vi i det følgende nogle typeeksempler på situationer, der ville kunne indgå helt eller delvist i sager, der vil blive genoptaget:

En situation kunne være en dansk statsborger, der i 6 år ud af de seneste 10 år fra ansøgningen om hjælp har været registreret som forsvundet i folkeregistret og i 9 år og 6 måneder fordelt på to perioder ikke har kunnet dokumentere en indtægt. Borger oplyser i sin ansøgning, at han på grund af sygdom ophørte som selvstændig og mistede sin bolig på tvangsauktion. Siden har han været hjemløs og har klaret sig ved hjælp fra venner og familie. Han har bl.a. indsendt flere vidneerklæringer. Kommunen har givet afslag på kontanthjælp og tildelt integrationsydelse, og Ankestyrelsen ville efter hidtidig praksis have stadfæstet kommunens afgørelse. I forbindelse med en genoptagelse, vil hele perioden skulle vurderes i forhold til, om der er reel grund til at tro, at borger har været udrejst i de perioder, der ikke har været indtægt. Denne vurdering vil umiddelbart kunne resultere i, at sagen får et andet resultat – bl.a. henset til i vurderingen vil der skulle inddrages oplysninger om borgers hjemløshed og vidneerklæringerne, som alt sammen taler imod, at borger har opholdt sig udlandet i de perioder, hvor borger har været uden indtægt.

En anden situation kunne være en udenlandsk statsborger, der i samlet set 3 år ud de seneste 8 år fra ansøgningen har været registreret med

ukendt adresse i folkeregistret og i 12 måneder fordelt på fire perioder ikke har kunnet dokumentere en indtægt. Det er oplyst at borger har haft ophold på et herberg i de seneste år. Borger har under sagens behandling bl.a. indsendt konto- og skatteoplysninger om andre perioder. Der er ikke oplysninger om tidligere udrejser. Kommunen har givet afslag på kontanthjælp og tildelt integrationsydelse og Ankestyrelsen ville efter hidtidig praksis have stadfæstet kommunens afgørelse. I forbindelse med en genoptagelse, vil der blive gennemført en samlet vurdering i forhold til, om der er reel grund til at tro, at borger har været udrejst i de perioder, der ikke har været indtægt. Denne vurdering vil umiddelbart kunne resultere i, at sagen får et andet resultat – bl.a. henset til oplysningerne om, at borger har været hjemløs i perioder, og at han ikke tidligere har været udrejst, som alt sammen taler imod, at borger har opholdt sig udlandet i de perioder, hvor borger har været uden indtægt.

Endelig som en sidste situation kan nævnes en udenlandsk statsborger, der i samlet set 6 år ud af de seneste 8 år fra ansøgningen har været registreret med ukendt adresse, og i 3 år og 3 måneder fordelt på 3 perioder ikke har kunnet dokumentere en indtægt. Borger oplyser, at han har opholdt sig i Danmark og boet hos venner. Kontoudtog viser alene køb i udlandet i perioderne uden indtægt. Kommunen har givet afslag på kontanthjælp og tildelt integrationsydelse og Ankestyrelsen ville efter hidtidig praksis have stadfæstet afgørelsen. I forbindelse med en genoptagelse, vil der blive gennemført en samlet vurdering af, om der er reel grund til at tro, at borger har været udrejst i de perioder, der ikke har været indtægt. Denne vurdering vil umiddelbart på baggrund af de samlede oplysninger i sagen kunne resultere i, at sagen ville få samme resultat.

2. Vedrørende vejledning til kommunerne

I forlængelse af behandlingen og afgørelsen af de genoptagne sager om opholdskravet, vil Ankestyrelsen snarest offentliggøre en principmeddelelse om den ændrede praksis i sager om dokumentation for opholdskravet på baggrund af ombudsmandens redegørelse.

Principmeddelelsen vil indeholde centrale uddrag af ombudsmandens redegørelse. Vi vil i den forbindelse særligt fremhæve, at der i forbindelse med oplysningen af sagen skal flere konkrete oplysninger end oplysninger om manglende indtægter til, førend borgeren kan pålægges et skærpet dokumentationskrav.

Det skal således præciseres, at kommunen alene vil kunne kræve dokumentation for ophold i Danmark fra en borger, der er registreret i cpr, hvis de allerede foreliggende oplysninger på baggrund af en almindelig sagsoplysning giver anledning til at tro, at borger ikke har opholdt sig i

Danmark. Det kunne fx være en oplysning om, at borger ofte opholder sig i udlandet. Omvendt vil foreliggende oplysninger om borgers livssituation, fx oplysninger om særlige bopælsforhold, helbredsmæssige forhold eller økonomiske indretning, ikke give kommunen anledning til at fravige en cpr-registrering og kræve dokumentation for ophold på trods af oplysninger om manglende indtægter.

Endvidere skal det fremhæves, at når kommunen har pålagt borgeren et skærpet dokumentationskrav, skal kommunen anvende de almindelige bevisretlige regler og foretage en samlet vurdering af alle sagens omstændigheder, herunder særligt det forhold, at det kan være vanskeligt for borgeren at dokumentere ophold inden for kortere afgrænsede tidsrum mange år tilbage.

Derudover vil principmeddelelsen indeholde vejledning om genoptagelse af hidtil afgjorte sager. Ankestyrelsen vil i den forbindelse bl.a. vejlede om, at hvis der er indhentet oplysninger på baggrund af en forkert retsopfattelse af, hvornår der foreligger en særlig grund til at bede borger om at dokumentere sit ophold, skal der ikke ses bort fra de indhentede oplysninger, men det skal i stedet særligt overvejes, hvilken vægt de indhentede oplysninger skal indgå med i vurderingen af, om borger har dokumenteret at have lovligt ophold i riget.

I forhold til spørgsmålet om kommunernes overvejelser om genoptagelse og spørgsmålet om forældelse skal kommunerne endvidere vejledes om, at der gælder en 3-årig forældelse, men da der er tale om sager vedrørende en løbende ydelse, kan det være relevant at gennemgå sager, der er ældre end 3 år.

Ankestyrelsen vil endvidere i forbindelse med kommende klagesager som hidtil kunne påtale eventuel manglende overholdelse af undersøgelsesprincippet.

Det bemærkes endvidere, at de sager, som Ankestyrelsen har behandlet, hvor dokumentation for opholdskravet har været en del af sagen, stammer fra ganske få kommuner, hvoraf en stor del stammer fra Københavns Kommune.

Ankestyrelsen bemærker, at vi på baggrund af ombudsmandens redegørelse har været i dialog med Københavns Kommune om sagen.

3. Afsluttende bemærkninger

Ankestyrelsen bemærker afslutningsvis, at alle klagesager, som vi har modtaget, efter vi modtog ombudsmandens redegørelse, naturligvis også vil blive afgjort i overensstemmelse med denne.”

I et brev af 5. august 2020 meddelte jeg Ankestyrelsen, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Sagsfremstilling

Den 8. november 2019 skrev ombudsmanden bl.a. følgende i et brev til Ankestyrelsen:

"Ankestyrelsen har i et brev af 28. oktober 2019, Ankestyrelsens j.nr. 19-51799, orienteret mig om, at styrelsen har genoptaget en konkret klagesag og har truffet afgørelse om at tilkende borgeren kontanthjælp, fordi han har dokumenteret at have haft lovligt ophold i riget i sammenlagt syv år inden for de seneste otte år.

Jeg har derfor i dag afsluttet min behandling af den konkrete sag. Jeg henviser til det brev, som jeg i dag har sendt til rådgivningen A, og som jeg vedlægger i kopi.

Den konkrete sag gav mig imidlertid anledning til at rejse nogle spørgsmål af generel karakter om Ankestyrelsens fortolkning af og praksis i forhold til den tidligere § 11, stk. 3 og stk. 7 (nu stk. 11, jf. § 1, nr. 4 i lov nr. 1526 af 18. december 2018), i lov om aktiv socialpolitik (lovbekendtgørelse nr. 269 af 21. marts 2017 som ændret ved § 8 i lov nr. 674 af 8. juni 2017). Herunder gav sagen mig anledning til at rejse spørgsmål om de krav til dokumentation for ophold her i riget, som Ankestyrelsen i sin praksis stiller ved vurderingen af, om den enkelte borger efter aktivlovens regler har ret til kontanthjælp.

De nævnte spørgsmål af generel karakter vil jeg fortsat undersøge. Jeg har således besluttet at indlede en generel undersøgelse af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 2, jf. nærmere nedenfor.

For så vidt angår retsgrundlaget henviser jeg til pkt. 1 i mit brev af 28. august 2019 til Ankestyrelsen i den ovenfor nævnte sag, Ankestyrelsens j.nr 18-65089.

Jeg beder Ankestyrelsen om en udtalelse om følgende forhold:

1. I beregningen af opholdstiden indgår perioder, hvor en person har haft folkeregisteradresse her i riget, medmindre særlige grunde fører til et andet resultat, jf. aktivlovens § 11, stk. 3, 2. pkt.

Udgangspunktet er således, at en person anses for at have ophold her i riget i perioder, hvor den pågældende har haft folkeregisteradresse i riget.

Jeg beder Ankestyrelsen om at redegøre for, hvilke særlige grunde der efter Ankestyrelsens praksis kan føre til, at der foreligger en sådan tvivl

om en persons ophold, at udgangspunktet om, at folkeregisteradresse her i riget er tilstrækkeligt til at dokumentere lovligt ophold, fraviges.

2. Jeg beder endvidere Ankestyrelsen om at redegøre for de krav, som styrelsen stiller til den dokumentation, som en person skal tilvejebringe, når Ankestyrelsen har fraveget udgangspunktet om, at folkeregisteradresse her i riget er tilstrækkeligt til at dokumentere lovligt ophold i riget.

Jeg beder styrelsen om både at redegøre for, hvilke typer af dokumentation der efter praksis kan indgå og detaljeringsgraden af denne dokumentation.

3. Endelig beder jeg Ankestyrelsen om i tilknytning til sin udtalelse, jf. pkt. 1-2 ovenfor, at sende mig eventuelle interne notater mv., der beskriver Ankestyrelsens generelle praksis på området.”

Ankestyrelsen svarede i et brev af 6. december 2019 bl.a. følgende:

”2. Ankestyrelsens bemærkninger til spørgsmål rejst af Folketingets Ombudsmand

2.1. Ad spørgsmål 1 i høringsbrevet

Ombudsmanden beder Ankestyrelsen om at redegøre for, hvilke særlige grunde der efter Ankestyrelsens praksis kan føre til, at der foreligger en sådan tvivl om en persons ophold, at udgangspunktet om, at folkeregisteradresse her i riget er tilstrækkeligt til at dokumentere lovligt ophold, fraviges.

Det er Ankestyrelsens retsopfattelse, at folkeregisteradresse her i riget ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at dokumentere lovligt ophold i en situation, hvor konkrete oplysninger giver anledning til tvivl om, hvorvidt opholdskravet er opfyldt, og borger ikke på anden måde kan dokumentere, at han eller hun opfylder opholdskravet for ret til uddannelses- eller kon-tanthjælp. Denne retsopfattelse er baseret på følgende:

Det fremgår af aktivlovens § 11, stk. 3, 2. pkt., at der i beregningen af opholdstiden efter 1. pkt. indgår perioder, hvor personen har haft folke-registeradresse her i riget, medmindre særlige grunde fører til et andet resultat.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 11, stk. 3, 2. pkt. (lovfor-slag nr. L 2 af 3. juli 2015), at når opholdstiden skal beregnes, så indgår

perioder, hvor personen har haft folkeregisteradresse her i riget, medmindre særlige grunde fører til et andet resultat. Det fremgår videre, at der ved vurderingen af, om en person har haft ophold i Danmark eller Grønland, er taget udgangspunkt i, hvorvidt den pågældende har været registreret i CPR på en adresse i Danmark eller Grønland – det vil sige, om den pågældende har haft bopæl eller fast opholdssted. Dette udgangspunkt vil dog skulle fraviges, hvis der er grunde, som fører til et andet resultat. I bemærkningerne anføres bl.a. den situation, hvor de faktiske forhold i en konkret situation giver anledning til tvivl angående personens faktiske og lovlige ophold i riget, herunder fx uoverensstemmelse imellem registreringen i CPR og registreringerne i fx Udlændinge Informations Portalen UIP. Det fremgår videre, at bopælsregistrering i CPR således ikke i sig selv vil give en ret til at modtage uddannelses- eller kontanthjælp. Kommunerne vil dermed altid skulle foretage en selvstændig vurdering af, om der efter bl.a. § 11 skal ydes uddannelseshjælp, kontanthjælp eller integrationsydelse til en person.

Som reglerne i stk. 3 og 7 er udformet, er det Ankestyrelsens opfattelse, at fortolkningen af ordene 'medmindre særlige grunde fører til et andet resultat' skal læses sammen med bemærkningerne til bestemmelsen i stk. 7, som vedrører spørgsmålet om kommunens afgørelse og dokumentationen for opholdskravet.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 11, stk. 7, (tidligere stk. 5, nu stk. 11) (lovforslag nr. L 111 af 28. januar 2016), at kommunen i mange tilfælde ved et opslag i CPR umiddelbart vil kunne afgøre, om personen må antages at opfylde opholdskravet. Det fremgår videre, at kommunen ved benyttelse af CPR skal være opmærksom på CPR-lovens regler om registrering af indrejse, udrejse og bopæl i Danmark, idet der i dette regelsæt f.eks. tillades fraværsperioder fra landet på op til 6 måneder uden, at pågældende har pligt til at oplyse kommunen herom. Herudover skal kommunen være opmærksom på, at oplysningerne i CPR som hovedregel er baseret på personens egne anmeldelser til kommunen.

Det fremgår videre af de specielle bemærkninger til stk. 7, at hvis de oplysninger, der er i kommunens besiddelse, fx skatteoplysninger, giver kommunen anledning til tvivl om, at opholdskravet er opfyldt, har personen pligt til at bidrage med den fornødne dokumentation, som kan være dokumentation fra f.eks. ATP, SE-registrering, bankoplysninger og andet.

Det er på denne baggrund Ankestyrelsens retsopfattelse, at f.eks. perioder uden registreret indkomst i Danmark må give kommunen konkret an-

ledning til tvivl om, hvorvidt opholdskravet er opfyldt, også selv om borger er bopælsregistreret i CPR. Det er på den baggrund også vores opfattelse, at det er i overensstemmelse med reglerne, hvis kommunen i en sådan situation anmoder borger om at bidrage med oplysninger, som kan dokumentere, at borger opfylder opholdskravet for ret til uddannelses- eller kontanthjælp.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at der også kan tænkes andre særlige grunde, som kan føre til, at der foreligger en sådan tvivl om en persons faktiske ophold, at kommunen kan anmode borger om at bidrage med fornøden dokumentation, som kan dokumentere, at borger opfylder opholdskravet for ret til uddannelses- eller kontanthjælp. Det kunne f.eks. være en borger, som på ansøgningen om hjælp oplyser, at han eller hun har opholdt sig i udlandet i en eller flere perioder (af sammenlagt mere end et års varighed) inden for de seneste 8 år (nu 10 år), og som trækker denne oplysning tilbage, når vedkommende vejledes om, at udlandsopholdet/udlandsopholdene kan have betydning for retten til hjælp efter aktivloven. Ankestyrelsen har dog ikke praksis herom.

Det er således Ankestyrelsens opfattelse, at der ved vurderingen af, om borger opfylder opholdskravet, skal foretages en konkret vurdering, hvor registreringerne i CPR indgår med betydelig vægt, men hvor også andre forhold bør indgå i en samlet vurdering. I den forbindelse er det Ankestyrelsens praksis, at oplysninger om manglende indtjeningsgrundlag i længere perioder er en særlig grund, der giver anledning til, at borger skal dokumentere sit ophold.

2.2. Ad spørgsmål 2 i høringsbrevet

Ombudsmanden beder endvidere Ankestyrelsen om at redegøre for de krav, som styrelsen stiller til den dokumentation, som en person skal tilvejebringe, når Ankestyrelsen har fraveget udgangspunktet om, at folkeregisteradresse her i riget er tilstrækkeligt til at dokumentere lovligt ophold i riget.

Ombudsmanden beder styrelsen om både at redegøre for, hvilke typer af dokumentation der efter praksis kan indgå og detaljeringsgraden af denne dokumentation.

Ankestyrelsen kan oplyse, at vi i overensstemmelse med officialprincippet og den fri bevisbedømmelse inddrager alle relevante typer af oplysninger.

Det fremgår af aktivlovens § 11, stk. 7, 2. pkt. (nu stk. 11, 2. pkt.), at personen [som ansøger om hjælp; vores bemærkning] har pligt til at bidrage med oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp personen er berettiget til.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, (lovforslag nr. 111 af 28. januar 2016), at kommunen i sin sagsbehandling er bundet af undersøgelsesprincippet, som også fremgår af § 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Kommunen har således ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at kommunen kan træffe afgørelse. Det fremgår videre af de specielle bemærkninger, at samtidig er en person, som modtager eller ansøger om hjælp, dog forpligtet til at bidrage med oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, om den pågældende har ret til uddannelseshjælp, kontanthjælp eller integrationsydelse. Det påhviler således personen at skaffe de nødvendige oplysninger. Kan eller ønsker den pågældende ikke at efterkomme kommunens forlangende om at medvirke til sagens oplysning, eller viser den dokumentation, den pågældende har tilvejebragt, ikke med tilstrækkelig sikkerhed, at pågældende opfylder betingelserne for at modtage uddannelseshjælp eller kontanthjælp, udbetaler kommunen integrationsydelse.

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 11, nr. 1, at myndigheden kan anmode personer, der søger om eller får hjælp, om at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til.

Myndigheden kan i øvrigt efter retssikkerhedslovens § 11 a, selv indhente en række oplysninger med eller uden borgers forudgående samtykke.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at selv om personen, der søger om hjælp, i medfør af aktivlovens § 11, stk. 7 (nu stk. 11), har bevisbyrden, er det efter officialprincippet og reglerne i retssikkerhedsloven myndighedens ansvar, at der indhentes alle de oplysninger, der er nødvendige, for at myndigheden kan træffe en korrekt afgørelse.

Hvis kommunen er i besiddelse af oplysninger (f.eks. oplysninger fra e-Indkomstregisteret, der viser en eller flere længere perioder uden registreret indtægt), der skaber tvivl om, hvorvidt opholdskravet er opfyldt, skal kommunen partshøre borger herom og anmode borger om at bidrage med oplysninger, der kan dokumentere, at opholdskravet er opfyldt.

Ankestyrelsen bemærker, at vi ved behandlingen af disse sager påser, om kommunen i sin partshøring forud for afgørelsen har givet borger mulighed for at dokumentere, at opholdskravet er opfyldt og i den forbindelse har vejledt borger om, hvilke oplysninger der f.eks. kan indsendes som dokumentation for, at opholdskravet er opfyldt.

Kommunen vil typisk have vejledt borger om, at dokumentation for ophold i riget f.eks. kan være; dokumentation for selvstændig virksomhed, oplysninger om indbetalinger til ATP, bankoplysninger i form af kontoudtog, dokumentation for lægebesøg, tandlægebesøg, hospitalsindlæggelse mv. (f.eks. ved udskrift fra sundhed.dk.), dokumentation for telefonforbrug, dokumentation på indsættelse i en eller flere af Kriminalforsorgens institutioner, udtalelser fra offentlige institutioner (eksempelvis herberg m.v.), erklæringer fra fagpersoner eller erklæringer fra venner og familie.

Vi bemærker i den forbindelse, at kommunen ikke udtømmende kan angive, hvilken dokumentation der kan indsendes.

Det er efter Ankestyrelsens opfattelse ikke muligt nærmere at fastsætte, hvilke typer af dokumentation en person skal tilvejebringe, herunder detaljeringsgraden af denne dokumentation. Dette afhænger efter Ankestyrelsens opfattelse af de oplysninger og omstændigheder, som gør sig gældende i den konkrete sag.

Ankestyrelsen bemærker dog, at en række af de oplysninger, som ville kunne anvendes som dokumentation, vil være oplysninger, som borgeren er nærmest til at indhente, eller som alene vil kunne indhentes af borgeren.

Efter Ankestyrelsens praksis vil oplysninger, der viser, at borger har haft en 'aktivitet' her i landet, f.eks. kontoudtog, der viser brug af betalingskort eller hævekort, oplysninger fra sundhed.dk. om konsultation hos læge, tandlæge, hospital mv., oplysninger om telefonforbrug, oplysninger om deltagelse i retsmøder, møder i kommunen, deltagelse i dansk-kursus eller lignende, udgøre dokumentation for borgers ophold i Danmark.

Ankestyrelsen bemærker i den forbindelse, at kontoudtog, der ikke viser bevægelser i en periode eller ikke viser bevægelser i form af kontantkøb i f.eks. dagligvarebutikker, automatudbetaling eller indsættelser/hævninger i pengeinstitut her i riget, efter Ankestyrelsens praksis ikke dokumenterer, at borger har opholdt sig i riget i denne periode.

Det er som ovenfor nævnt Ankestyrelsens opfattelse, at detaljeringsgraden af den dokumentation, der kan indgå, afhænger af de oplysninger og omstændigheder, som gør sig gældende i den konkrete sag.

F.eks. vil dokumentation for, at borger er tilmeldt danskursus i en given periode ikke nødvendigvis være tilstrækkelig dokumentation for at borger har opholdt sig her i landet i denne periode, hvis der i den konkrete sag er oplysninger om, at borger har været tilmeldt danskursus her i landet i andre perioder, hvor han eller hun ifølge egne oplysninger eller oplysninger i CPR har været udrejst. Der må i sådanne tilfælde kræves en større detaljeringsgrad i form af fremmødelister fra danskurset, der dokumenterer borgers faktiske ophold, hvis den givne periode skal anses for tilstrækkeligt dokumenteret.

Ankestyrelsen træffer afgørelse på baggrund af en samlet konkret vurdering af oplysningerne i en sag. Vi lægger i den forbindelse også vægt på, om borger ikke har haft mulighed for at fremlægge andre former for dokumentation for sit ophold i riget end f.eks. dokumentation for lægebesøg eller lignende.

Vi bemærker hertil, at Ankestyrelsen har anlagt en praksis, hvorefter hele kalendermåneden anses for dokumenteret, hvis borger har dokumenteret f.eks. lægebesøg i en måned. Denne praksis skal ses i sammenhæng med den omstændighed, at personer, som ikke har haft en månedlig indkomst i riget, og som ikke regelmæssigt benytter f.eks. betalingskort eller hævekort, telefon eller på anden måde sætter 'elektroniske spor', kan have vanskeligt ved på anden vis at dokumentere, at de rent faktisk har opholdt sig i riget. Dette uanset om personen er registreret med en bopælsadresse i CPR.

Ankestyrelsen er klar over, at der i en sådan situation reelt kun er dokumentation for, at personen har opholdt sig i riget den dag, hvor lægebesøget har fundet sted. Vi har trods dette i de situationer, hvor der ikke er konkret grundlag for at antage, at personen har været i udlandet i den resterende del af måneden, anlagt en praksis, hvorefter det har formodningen for sig, at borger har opholdt sig i riget i hele kalendermåneden.

Det er endvidere Ankestyrelsens praksis, at det må anses for tilstrækkeligt dokumenteret, at borger har opholdt sig i riget i en hel kalendermåned, hvis der foreligger dokumentation for, at borger f.eks. har registreret indtægt i Danmark i en del af denne måned, eller hvis borger f.eks. har været varetægtsfængslet her i landet i en del af denne måned, og der ikke samtidig er konkret grundlag for at antage, at personen har været i udlandet i den resterende del eller dele af måneden.

Konkrete holdepunkter for, at borger har opholdt sig udlandet i dele af en måned kan f.eks. være kopi af kontoudtog, der viser, at borger har foretaget kontanthævninger i udlandet. I disse tilfælde vil en dokumenteret aktivitet, f.eks. et lægebesøg i Danmark i samme måned eller indtægt i en del af måneden ikke føre til, at Ankestyrelsen formoder, at borger har opholdt sig i Danmark ud over den dokumenterede dag.

Ankestyrelsen har ved anlæggelsen af denne praksis ikke anset det for rimeligt eller realistisk at stille krav om, at personen skal kunne dokumentere ophold i riget hver eneste dag i mindst 7 år inden for de seneste 8 år (nu 9 år inden for de seneste 10 år).

Ankestyrelsen bemærker, at denne praksis ikke udelukker, at det ud fra en konkret vurdering af den samlede dokumentation kan anses for tilstrækkeligt dokumenteret, at borger opfylder opholdskravet, også selv om der ikke foreligger dokumentation for 'aktivitet' her i riget i samtlige de måneder (ud over 1 år), hvor der trods registrering i CPR er tvivl om borgers ophold.

Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor borger har været uden indtægt i længere perioder, men har indsendt flere forskellige former for dokumentation for sit ophold, herunder f.eks. vidneerklæringer, og det ud fra en konkret vurdering af de samlede oplysninger vurderes at være tilstrækkeligt dokumenteret, at opholdskravet for opfyldt.

Ankestyrelsen foretager således – uanset den konkrete vurdering af dokumentationen for de enkelte kalendermåneder – også en samlet vurdering af forløbet gennem hele perioden.

Ankestyrelsen bemærker, at myndigheden ved beregningen af opholdstiden tager udgangspunkt i de seneste 8 år (nu 10 år) forud for ansøgningen. I denne periode vil en folkeregisteradresse her i riget, jf. § 11, stk. 3, 2. pkt., skabe en formodning for at borger har opholdt sig i Danmark, medmindre særlige grunde skaber tvivl om opholdet.

I de tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt opholdskravet er opfyldt, skal borger dokumentere at have opholdt sig i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år (nu 9 år inden for de seneste 10 år).

Det følger dog også af aktivlovens § 11, stk. 3, 3. pkt., at ophold i udlandet i perioder på sammenlagt højst 2 måneder pr. kalenderår i forbindelse med ferie, studierejser, tjeneste- og forretningsrejser m.v. ligestilles med ophold her i riget, hvis personen har beholdt sin bopæl her i riget.

Ved beregningen af, om borger opfylder opholdskravet, skal der efter Ankestyrelsens opfattelse derfor også ses på de enkelte kalenderår. Begrundelsen herfor er, at det for at vurdere, om der i en konkret sag er grundlag for at se bort fra ophold i udlandet på sammenlagt højst 2 måneder pr. kalenderår i forbindelse med ferie, studierejser, tjeneste- og forretningsrejser m.v., hvis personen har beholdt sin bopæl her i riget, jf. aktivlovens § 11, stk. 3, er nødvendigt at se på hvert kalenderår for sig, da tidspunktet for eventuelle udlandsopholds placering har betydning for, om der er grundlag for at se bort fra opholdet/opholdene. Det gælder, fordi det fremgår af de specielle bemærkninger til § 11, stk. 3 (lovforslag nr. L 2 af 3. juli 2015), at det betyder, at en person kan have opholdt sig i udlandet fra starten af november i et kalenderår til slutningen af februar i det følgende kalenderår – to måneder i hvert kalenderår samlet 4 måneder uden at miste retten til uddannelses- eller kontanthjælp.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at reglens formål er at sikre, at personer, som er registreret på en bopæl her i riget, og som lever deres liv i riget, har mulighed for at rejse til udlandet på kortvarige ophold – f.eks. sommer-, efterårs- og vinterferie i op til to kalendermåneder i løbet af et kalenderår, uden at personen af den grund anses for at have taget egentligt ophold i udlandet.

Det er også styrelsens opfattelse, at hvis en person i et kalenderår samlet set har opholdt sig i udlandet i mere end to kalendermåneder, anses den samlede periode for at have været af så lang varighed, at perioden i sin helhed ikke kan ligestilles med ophold her i riget. Det er således også styrelsens opfattelse, at der i en sådan situation ikke er grundlag for at se bort fra to måneder af et udlandsophold, som sammenlagt har været i f.eks. 3 måneder, da opholdet samlet set ikke er kortvarigt, sådan som formålet med § 11, stk. 3, 3. pkt. forudsætter.

I de tilfælde hvor der er tvivl om, hvorvidt borger opfylder opholdskravet, er der på baggrund af bestemmelsens ordlyd og forarbejderne hertil efter Ankestyrelsens opfattelse kun grundlag for at se bort fra ophold i udlandet på sammenlagt op til to måneder pr. kalenderår, hvis personen i det konkrete kalenderår har beholdt sin bopæl her i riget, og borger kan godtgøre, at han eller hun har opholdt sig i udlandet i forbindelse med ferie, studierejser, tjeneste- og forretningsrejser m.v.

Dette forudsætter efter Ankestyrelsens opfattelse også, at borger har dokumenteret, at opholdskravet er opfyldt for så vidt angår det konkrete kalenderårs øvrige 10 måneder.

Det er således ikke Ankestyrelsens opfattelse, at bestemmelsen kan fortolkes således, at opholdskravet for ret til uddannelses- eller kontanthjælp for personer, som har en bopæl i riget, skal opgøres med 10 måneder pr. kalenderår, og at myndigheden pr. automatik kan ligestille 2 måneder pr. kalenderår med ophold i riget, således at disse personer kun skal dokumentere at have opholdt sig i riget i 10 ud af kalenderårets 12 måneder.

Der er ifølge Ankestyrelsens opfattelse en betingelse, at borger faktisk har opholdt sig i udlandet i forbindelse med ferie, studierejse, tjeneste- og forretningsrejse m.v.

Ankestyrelsen bemærker til orientering, at vi endnu ikke har afgjort sager, hvor klagetemaet har omhandlet, hvorvidt der kunne ses bort fra et eller flere ophold i udlandet af sammenlagt op til to måneders varighed pr. kalenderår. Vi har derfor ikke praksis for på nuværende tidspunkt, hvilke krav vi vil stille til den dokumentation, som en person skal tilvejebringe i en sådan situation. Ankestyrelsen kan derfor heller ikke oplyse, hvilke nærmere formål et udenlandsophold skal have (ud over de formål, som er udtrykkeligt anført i aktivlovens § 11, stk. 3, stk. 3) for at det af styrelsen ligestilles med ophold her i riget, herunder hvilke formål der efter praksis ikke indebærer, at et ophold i udlandet kan ligestilles med ophold her i riget.”