



Begrundelse for afslag på EF-opholdstilladelse

FOB nr. 85.97

Ikke fundet, at direktoratet for udlændinges begrundelse for et afslag på ansøgning om EF-opholdstilladelse opfyldte det begrundelseskrav, der er indeholdt i § 17, stk. 2, i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 20 af 18. januar 1984 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler. Endvidere fundet, at klagerens efterfølgende brevveksling med justitsministeriet på dette punkt havde haft et forløb, der i forhold til ham måtte karakteriseres som helt utilfredsstillende.

Henstillet til justitsministeriet, at ministeriet på grundlag af de senest i sagen foreliggende oplysninger om klagerens beskæftigelsesforhold tog stilling til ansøgningen på det nu foreliggende grundlag. Meddelt ministeriet, at jeg på baggrund af sagens hidtidige forløb ville have fundet det rigtigst, om ministeriet selv havde taget initiativet hertil.

(J. nr. 1985-668-613 og 1985-745-613).

Advokat A klagede for B over, at justitsministeriet i skrivelse af 7. maj 1985 havde tiltrådt et afslag, som direktoratet for udlændinge havde meddelt B på hendes ansøgning om EF-opholdsbevis, samt over den af justitsministeriet i skrivelse af 31. maj 1985 anførte begrundelse for den trufne afgørelse.

Det fremgik af sagen, at B, der var italiensk statsborger, indrejste her til landet i august måned 1984 sammen med sin datter, der var født den 11. november 1975. Den 19. oktober 1984 søgte hun om EF-opholdsbevis. I forbindelse med ansøgningen blev der fremlagt en erklæring fra »Sunshine Bakery« i Christiania, hvor hun var beskæftiget. Det fremgik heraf, at hun havde haft et »... fast arbejdsforhold i vort kollektive bageri siden den 1. august 1984«. Hun arbejdede ifølge erklæringen som bager ca. 24-30 timer om ugen til en løn af ca. 600-800 kr. om ugen. Det blev endvidere oplyst, at hun fik bidrag fra sin tidligere mand, som bor i Italien - et bidrag, der i danske kroner beløber sig til ca. 1.743 kr. Hun forklarede, at hun ikke betalte husleje i Christiania, og at hun ikke havde udgifter til andet end mad og tøj, hvorfor hun kunne klare sig for 600 kr. Hun oplyste, at hun ikke fik nogen lønsedler eller andet, da firmaet »Sunshine Bakery« ikke betaler skat eller moms.

I skrivelse af 30. oktober 1984 meddelte direktoratet for udlændinge B afslag på ansøgningen om opholdstilladelse. Direktoratet oplyste, at afgørelsen var truffet under henvisning til, at hun »... ikke opfylder betingelserne i § 3 i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 20 af 18. januar 1984 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler«. (Bestemmelsen har følgende ordlyd: »EF-opholdsbevis udstedes til en EF-statsborger, der ved erklæring fra en arbejdsgiver godtgør at have beskæftigelse her i landet eller godtgør at have påbegyndt en selvstændig er-

hvervsvirksomhed eller tjenesteydelse eller at have modtaget tjenesteydelser her i landet.«)

I skrivelse af 2. november 1984 klagede A for B over den trufne afgørelse.

I skrivelse af 19. december 1984 til justitsministeriet henviste A til en af EF-domstolen den 23. marts 1982 afsagt dom i den såkaldte »Levin-sag«, som efter A's opfattelse havde betydelig værdi som præjudikat i nærværende sag.

I anledning af A's klage indhentede justitsministeriet en udtalelse af 27. marts 1985 fra direktoratet for udlændinge. Direktoratet redegjorde for sagen i overensstemmelse med foranstående og oplyste, at afslaget var meddelt under hensyn til, at B »... ikke opfylder betingelserne i EF-bekendtgørelsens § 3, idet hun ikke ved egne midler skønnes at kunne opretholde rimelige levevilkår for sig og datteren«.

I skrivelse af 7. maj 1985 meddelte justitsministeriet A, at ministeriet efter en gennemgang af sagen ikke fandt grundlag for at ændre direktoratets afgørelse. Justitsministeriet anførte, at det ved afgørelsen havde lagt vægt på, at B ikke opfyldte betingelserne i § 3 i bekendtgørelsen om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler.

Efter at A i skrivelse af 21. maj 1985 havde anmodet justitsministeriet om at redegøre for, hvorfor B efter ministeriets opfattelse ikke opfyldte betingelserne i den forannævnte bekendtgørelses § 3, meddelte justitsministeriet med skrivelse af 23. maj 1985 A, at ministeriets afgørelse var »... truffet med samme begrundelse som anført i direktoratets udtalelse af 27. marts 1985«.

I skrivelse af 29. maj 1985 til justitsministeriet anførte A, at justitsministeriet stadig ikke - heller ikke i ministeriets skrivelse af 23. maj 1985 - nærmere havde begrundet, hvorfor ministeriet var af den opfattelse, at B ikke kunne klare sit og datterens underhold for det beløb, som månedligt stod til hendes rådighed, ligesom ministeriet heller ikke var fremkommet med sin opfattelse af, hvorledes afgørelsen harmonerede med dommen i den omtalte »Levinsag«.

I skrivelse af 31. maj 1985 meddelte justitsministeriet A, at ministeriet ikke fandt anledning til yderligere begrundelse for sin afgørelse, »idet både det faktiske og retlige grundlag, som afgørelsen bygger på, fremgår af direktoratet for udlændinges udtalelse af 27. marts 1985«.

I klagen til mig anførte A, at direktoratet for udlændinges udtalelse af 27. marts 1985 ikke indeholdt nogen fyldestgørende begrundelse for det meddelte afslag, idet der heri blot var henvist til de faktiske oplysninger i sagen, »nemlig at min klient arbejder i »Sunshine Bakery«, Christiania, til en løn af ca. 600 kr. pr. uge for ca. 25 timers arbejde, samt at det til sagen er oplyst, at ansøgerens ægtefælle i børnepenge til datteren pr. måned betaler, hvad der svarer til 1.743,60 kr.« A klagede over, at justitsministeriet ikke havde taget stilling til de i hans skrivelse af 29. maj 1985 til ministeriet anførte momenter.

I en udtalelse til mig oplyste justitsministeriet, at den italienske ambassadør på B's vegne samme dag havde rettet henvendelse til justitsministeriet. Ambassadøren havde over for justitsministeriet oplyst, at B stadig var interesseret i at få meddelt EF-opholdsbevis på grundlag af lønnet beskæftigelse her i landet, og at hun formentlig ville være i stand til at finde en bopæl uden for Christiania til en så beskeden leje, at hun med den indkomst m.v., som hun havde til rådighed, ville kunne forsørge sig og sit barn. Justitsministeriet anførte

te i skrivelsen til mig, at ministeriet på denne baggrund udsatte den pågældendes udrejsefrist til den 30. juni 1985 med henblik på, at B fik mulighed for at skaffe sig en bopæl som anført af ambassadøren.

Direktoratet for udlændinge henholdt sig i en udtalelse til mig til sin udtalelse af 27. marts 1985. Justitsministeriet henholdt sig til sin afgørelse af 7. maj 1985.

I skrivelse af 28. juni 1985 anmodede jeg til brug for min bedømmelse af denne sag og af en klage, som advokaten havde indbragt for mig i en anden tilsvarende sag, justitsministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg anførte i den anledning bl.a.:

»Efter en foreløbig gennemgang af den foreliggende sag må jeg forstå, at justitsministeriet ved sin afgørelse af 7. maj 1985 har lagt til grund, at (B) faktisk har etableret et beskæftigelsesforhold hos Sunshine Bakery, som er aflønnet med 600 kr. ugentlig, og at hun derudover modtager et beløb svarende til ca. 1.750 kr. månedlig i børnebidrag fra sin fraseparerede ægtefælle. Jeg må endvidere forstå, at justitsministeriets afgørelse, hvorefter der desuagtet er meddelt afslag på ansøgningen om EF-opholdsbevis, er begrundet med, at ansøgeren ikke skønnes med disse midler »... at kunne opretholde rimelige levevilkår for sig og datteren«.

På denne baggrund finder jeg at måtte anmode om en mere udførlig begrundelse for, at ansøgeren ikke opfylder betingelserne i EF-bekendtgørelsens § 3 om udstedelse af EF-opholdsbevis til den, »... der ved erklæring fra en arbejdsgiver godtgør at have lønnet beskæftigelse her i landet ...«. Jeg anmoder i denne forbindelse om justitsministeriets stillingtagen til advokat (A's) anbringender om forholdet til EF-domstolens dom af 23. marts 1982 i den såkaldte Levin-sag (sag 53/81). Jeg anmoder endvidere om en nærmere begrundelse for den betydning, justitsministeriet tilsyneladende vil tillægge det, dersom ansøgeren »... vil være i stand til at finde en bolig udenfor Christiania til en ... beskedne leje ...«, fremfor at bo (vederlagsfrit) i Christiania, således som det fremgår af justitsministeriets skrivelse af 19. juni 1985 til mig.

Jeg anmoder endvidere om en udtalelse om, hvorvidt direktoratets oprindelige afslag i skrivelse af 30. oktober 1984 kan anses for at opfylde kravet i bekendtgørelsens § 17, stk. 2, om begrundelse af bl.a. afslag på ansøgning om EF-opholdsbevis.«

I skrivelse af 5. juli 1985 anførte justitsministeriet bl.a.:

»1. Efter det oplyste tjener B ca. 600 kr. om ugen ved ca. 25 timers arbejde svarende til en timeløn på 24 kr. Under henvisning hertil finder justitsministeriet det utvivlsomt, at hun ikke ville kunne blive optaget i en arbejdsløshedskasse.

I henhold til arbejdsministeriets bekendtgørelse nr. 238 af 2. maj 1973 om obligatorisk arbejdsløshedsforsikring af udlændinge, der er fritaget for pligten til at have arbejdstilladelse, som er opretholdt ved arbejdsministeriets bekendtgørelse nr. 494 af 13. oktober 1983 om obligatorisk arbejdsløshedsforsikring for udlændinge, skal en udlænding, der er fritaget for pligten til at have arbejdstilladelse, være nydende medlem af vedkommende anerkendte arbejdsløshedskasse, såfremt pågældende beskæftiges her i landet efter beskæftigelse og medlemskab af arbejdsløshedsforsikring i et andet EF-land.

Da (B's) arbejde ikke kan karakteriseres som arbejde i arbejdsløshedslovgivningens forstand, kan hendes beskæftigelse efter justitsministeriets opfattelse ikke anses for at være af en sådan art, at den kan danne grundlag for meddelelse af et EF-opholdsbevis.

2. Det fremgår af EF-domstolens præjudicielle afgørelse af 23. marts 1982, sag 53/81, - Levinsagen - at fællesskabsrettens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed også omfatter en statsborger fra en medlemsstat, som på en anden medlemsstats område udøver en lønnet beskæftigelse, som giver en indtægt, der ligger under det beløb, der i sidstnævnte anses som tilstrækkeligt til det fornødne underhold, eller som supplerer indtægterne ved sin lønnede beskæftigelse med andre indtægter og derved når op på det nævnte mindstebeløb, eller som stiller sig tilfreds med midler til sit underhold, der ligger under dette mindstebeløb, dog på betingelse af, at personens lønnede beskæftigelse er faktisk og reel.

Der kan således ikke fastsættes noget krav til mindstebeløb for indtjeningen, men forudsætningen for, at pågældende kan være omfattet af EF-traktatens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed er, at der er tale om et faktisk og reelt arbejdsforhold, hvilket justitsministeriet ikke har fundet er tilfældet i den foreliggende sag. Der kan i den forbindelse henvises til, at (B) efter det til sagen oplyste ikke får lønsedler, samt at firmaet (kollektivet) »Sunshine Bakery« hverken betaler skat eller moms. Desuden er den betaling, som hun modtager, særdeles beskeden både i forhold til den påståede arbejdsindsats og i forhold til normale leveomkostninger, hvilket sammenholdt med, at hun har gratis bopæl, efter justitsministeriets opfattelse må anses som udtryk for, at (B) hverken udfører eller seriøst ønsker at udføre en beskæftigelse, der er faktisk og reel.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt direktoratet for udlændinges oprindelige afslag i skrivelse af 30. oktober 1984 kan anses for at opfylde kravet i § 17, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 20 af 18. januar 1984 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler, har justitsministeriet anmodet direktoratet om en udtalelse. Justitsministeriet vil vende tilbage til dette punkt, når direktoratet for udlændinges udtalelse herom foreligger.«

I skrivelse af 10. juli 1985 til justitsministeriet anførte jeg bl.a.:

»1. I min skrivelse af 28. juni 1985 til justitsministeriet anførte jeg bl.a., at jeg efter en foreløbig gennemgang af sagen måtte forstå, at justitsministeriet ved sin afgørelse af 7. maj 1985 havde lagt til grund, at (B) faktisk havde etableret et beskæftigelsesforhold hos Sunshine Bakery, som er aflønnet med 600 kr. ugentligt, og at hun herudover modtager et beløb svarende til ca. 1.750 kr. månedlig i børnebidrag fra sin fraseparerede ægtefælle.

Jeg går ud fra, at justitsministeriet ikke med sin foranstående skrivelse af 5. juli 1985 har haft til hensigt at anfægte rigtigheden af de i sagen foreliggende oplysninger herom.

2. I min skrivelse af 28. juni 1985 til justitsministeriet anførte jeg endvidere, at jeg måtte forstå, at justitsministeriets afslag på ansøgningen om EF-opholdsbevis var begrundet med, at ansøgerinden ikke skønnedes med de ovenfor under pkt. 1 nævnte midler »... at kunne opretholde rimelige levevilkår for sig og datteren«. Jeg henviser i denne forbindelse til direktoratets skri-

velse af 30. oktober 1984 som uddybet i direktoratets høringsvar af 27. marts 1985, som justitsministeriet tiltrådte i sine skrivelser af 7. og 23. maj 1985.

I sin foranstående skrivelse af 5. juli 1985 har justitsministeriet nu præciseret, at der ikke kan fastsættes noget krav til mindstebeløb for indtjeningen, men at forudsætningen for, at en ansøger kan være omfattet af EF-traktatens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed er, at der er tale om en lønnet beskæftigelse, der er faktisk og reel.

Så vidt jeg forstår, gøres det i udtalelsen under pkt. 1 i tilslutning hertil gældende, at det må være en forudsætning for, at en foreliggende beskæftigelse kan danne grundlag for meddelelse af EF-opholdsbevis, at beskæftigelsen kan karakteriseres som arbejde i arbejdsløshedsforsikringslovgivningens forstand, dvs. således at den pågældende ville kunne optages i en dansk arbejdsløshedskasse. I udtalelsen henvises der i forbindelse hermed til arbejdsministeriets (fortsat gældende) bekendtgørelse nr. 238 af 2. maj 1973 om obligatorisk arbejdsløshedsforsikring af udlændinge, der er fritaget for pligten til at have arbejdstilladelse.

På baggrund af bemærkningerne under par. 11 ff i EF-domstolens præjudicielle afgørelse af 23. marts 1982, sag 53/81 (Levin-sagen), hvorefter begreberne »arbejdstager« og »lønnet beskæftigelse« ikke »... kan defineres ved henvisning til medlemsstaternes lovgivninger, men er begreber af fællesskabsretlig rækkevidde«, finder jeg at måtte anmode om en nærmere udtalelse om foreneligheden af det anførte hovedsynspunkt med fællesskabsretten.

3. For så vidt det herefter i et tilfælde som det foreliggende - direkte eller indirekte - kan tillægges betydning for afgørelsen af, om en ansøgning om EF-opholdsbevis skal imødekommes, hvorvidt den pågældende ville kunne optages som medlem af en dansk arbejdsløshedskasse, skal jeg anmode om, at der indhentes en udtalelse fra direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen om, hvorvidt (B) på det foreliggende grundlag måtte antages at kunne opnå sådant medlemskab.«

I skrivelse af 11. juli 1985 udtalte justitsministeriet bl.a.:

» *ad 1.* Justitsministeriet anfægter ikke rigtigheden af den af (B) afgivne oplysning om, at hun af sin arbejdsgiver, kollektivet »Sunshine Bakery«, modtager ca. 600 kr. om ugen som løn for ca. 25 timers arbejde. Som det fremgår af justitsministeriets skrivelse af 5. juli 1985, finder man imidlertid ikke, at der foreligger en beskæftigelse der er faktisk og reel i den forstand, at det giver (B) ret til ophold her i landet i medfør af EF-reglerne om arbejdstageres frie bevægelighed.

ad 2. Efter justitsministeriets opfattelse består der ingen modstrid mellem Levin-dommens kriterium, »faktisk og reel beskæftigelse« og kriteriet »arbejde i arbejdsløshedsforsikringslovgivningens forstand«. Tværtimod må de to kriterier anses som hovedsageligt sammenfaldende. Justitsministeriet kan herved henvide til »Beretning fra Ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen for årene 1981 og 1982«, København 1983, s. 22-24, hvor der er refereret en sag, hvor ankenævnet udtalte, »at ifølge gældende praksis inden for arbejdsløshedsforsikringen vil arbejde for familien ikke uden videre kunne betragtes som arbejde i arbejdsløshedslovens forstand. Det må derfor i hvert enkelt tilfælde påses, at virksomheden på normal vis er registreret som arbejdsgiver og er i stand til at påtage sig de forpligtelser, dette medfører over for eventuelle medarbejdere med hensyn til f.eks. kildeskattetræk, betaling af ATP-bidrag

m.v.«. Af den konkrete sag fremgik, at arbejdsgiveren ikke var CIR-registreret, at der ikke blev betalt ATP, manglede skatteutræk, manglede ulykkesforsikring m.v. En kopi af de pågældende sider vedlægges.

Når justitsministeriet fremhævede forholdet til arbejdsløshedslovgivningen beror det på, at EF-domstolen ikke i Levin-dommen har - og i en procedure efter traktatens artikel 177 næppe kan - fastlægge udtømmende, hvad der skal til for at anse en beskæftigelse for at være »faktisk og reel«. Vurderingen af, om en beskæftigelse er faktisk og reel, tilkommer de nationale myndigheder, jfr. herved Foighel og Hagel-Sørensen, EF-ret, Alm. del, 2. udgave, s. 249-50, om sondringen mellem fortolkning og anvendelse af EF-retten i forbindelse med traktatens artikel 177.

Må det imidlertid antages, at et beskæftigelsesforhold ikke kan anses for arbejde i arbejdsløshedslovgivningens forstand, finder justitsministeriet, at det er et betydningsfuldt indicium for, at arbejdet heller ikke er faktisk og reelt efter Levin-dommens kriterium. Det er lige så klart, at hvis en person, der anmoder om et opholdsbevis, er optaget i en arbejdsløshedskasse, vil dette indgå med betydelig vægt i afgørelsen.

Når justitsministeret i pkt. 2 i sin skrivelse af 5. juli 1985 peger på nogle mangler ved ansættelsesforholdet, er der tale om omstændigheder, der sammen med den beskedne timeløn klart indicerer, at arbejdsforholdet hverken opfylder Levin-dommens eller arbejdsløshedsforsikringslovens krav.

ad 3. Under hensyn til den ovenfor citerede afgørelse fra ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen, der, blandt andet fordi den er offentliggjort, må anses som principiel og retningsdannende for praksis, har justitsministeriet ikke fundet det rimeligt at indhente en udtalelse fra direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen. En sådan udtalelse må nødvendigvis have en generel karakter og ses derfor ikke at kunne indeholde noget principielt nyt i forhold til ankenævnets afgørelse.«

Efter modtagelsen af justitsministeriets ovenfor nævnte udtalelse af 11. juli 1985 gjorde A i en skrivelse af 29. juli 1985 til mig bl.a. gældende, at B ikke var ansat i »Sunshine Bakery«, men derimod sammen med 3 andre medarbejdere ejede og disponerede over virksomheden. A anførte, at af omsætningen blev 70 procent brugt til materialeindkøb, afdrag på lån til tidligere anskaffelser, leje og moms til den fælles momsordning for virksomhederne på Christiania, medens 30 procent udbetaltes til ejerne og medhjælperne i forhold til arbejdsindsats. A anførte, at hans klient, såfremt det måtte lægges til grund, at beskæftigelsen skulle opfylde kravene i arbejdsløshedsforsikringslovgivningen, ifølge arbejdsministeriets bekendtgørelse nr. 238 af 2. maj 1973 som opretholdt ved bekendtgørelse nr. 494 af 13. oktober 1983 om obligatorisk arbejdsløshedsforsikring for udlændinge ville være fritaget for pligten til at være medlem af en anerkendt arbejdsløshedskasse, jfr. § 2 c i bekendtgørelse nr. 494 af 13. oktober 1983.

I en fornyet udtalelse til mig anførte justitsministeriet, at ministeriet ikke havde bemærkninger til A's skrivelse af 29. juli 1985.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt direktoratet for udlændinges afslag i skrivelsen af 30. oktober 1984 kunne anses for at opfylde kravet i § 17, stk. 2, i EF-bekendtgørelsen, anførte direktoratet i en udtalelse til mig, at den i direktoratets skrivelse af 30. oktober 1984 anførte begrundelse efter direktoratets opfattelse opfylder begrundelseskravet i EF-bekendtgørelsens § 17, stk.

2. Direktoratet tilføjede, at den meddelte begrundelse, der ganske svarede til den, der sædvanligvis anvendes over for EF-bekendtgørelsen, indeholder en direkte henvisning til § 3 i EF-bekendtgørelsen, hvori betingelserne for at få meddelt EF-opholdsbevis er anført.

Justitsministeriet anførte vedrørende dette spørgsmål bl.a., at ministeriet var enig med direktoratet i, at en henvisning til § 3 i bekendtgørelsen normalt måtte anses for tilstrækkelig, idet der herved var lagt vægt på, at der i bekendtgørelsens § 3 for så vidt angår lønmodtagere kun opstilles een betingelse for opnåelse af EF-opholdsbevis, nemlig at den pågældende ved erklæring fra en arbejdsgiver godtgør at have lønnet beskæftigelse her i landet. En henvisning til, at denne betingelse ikke er opfyldt i den enkelte sag, må - sammenholdt med de oplysninger som ansøgeren selv har meddelt som grundlag for afgørelsen - efter justitsministeriets opfattelse normalt anses for tilstrækkelig. Justitsministeriet tilføjede, at ministeriet i sager, hvor der som i den foreliggende gør sig særlige omstændigheder gældende, imidlertid finder, at der i begrundelsen for afslaget på EF-opholdsbevis bør angives de hovedhensyn, der er bestemmende for afgørelsen, og justitsministeriet anførte, at ministeriet ville drage omsorg for, at dette ville ske i fremtiden.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»§ 17 i EF-bekendtgørelsen har følgende ordlyd:

»Afgørelsen af, om et EF-opholdsbevis eller en opholdstilladelse bør meddeles, forlænges eller afslås, træffes hurtigst muligt og senest seks måneder efter ansøgningens indgivelse.

Stk. 2. Et afslag skal begrundes, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor.«

Forskriften om begrundelse har sammenhæng med art. 6 i rådsdirektiv af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejser og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (64/221/EØF), hvorefter »den pågældende skal have meddelelse om de hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er lagt til grund for en beslutning, der vedrører ham, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor«.

Om rækkevidden af denne bestemmelse har EF-domstolen i en dom af 28. oktober 1975 (Roland Rutili) udtalt, at begrundelseskravet bl.a. forudsætter, »... at den berørte stat giver den pågældende nøjagtig og udførlig meddelelse om de hensyn, der ligget til grund for beslutningen på samme tidspunkt, som han får meddelelse om den restriktive foranstaltning, der er truffet over for ham, således at han sættes i stand til at sikre sit forsvar på hensigtsmæssig måde« (citeret efter referatet i Ugeskrift for Retsvæsen 1976, s. 279).

På denne baggrund må jeg være enig med justitsministeriet i, at direktoratets begrundelse i skrivelsen af 30. oktober 1984 i den foreliggende sag må betragtes som utilstrækkelig.

Jeg har gjort direktoratet bekendt med min opfattelse.

På baggrund af det ovenfor anførte må jeg endvidere være enig med Dem i, at Deres efterfølgende brevveksling med justitsministeret på dette punkt har haft et forløb, som i forhold til Dem må karakteriseres som helt utilfredsstillende.

Jeg har gjort justitsministeret bekendt med min opfattelse.

I Deres seneste indlæg gøres det gældende, at (B) har påbegyndt selvstændig erhvervsvirksomhed og derfor har krav på at få udstedt EF-opholdsbevis efter bekendtgørelsens § 3, 2. led.

Således som sagen herefter foreligger for mig, har jeg ikke anledning til at gå nærmere ind på myndighedernes hidtidige bedømmelse af (B's) ansøgning, der er sket i forhold til den nævnte bestemmelses 1. led om en, der »godtgør at have lønnet beskæftigelse«.

Da justitsministeriet ikke i sin udtalelse til mig har givet udtryk for nogen stillingtagen til Deres seneste anbringende, har jeg fundet det rigtigst at sende sagen tilbage til justitsministeriet med henblik på, at ministeriet kan foranledige, at der tages stilling til ansøgningen på det nu foreliggende grundlag.

Jeg har samtidig meddelt justitsministeriet, at jeg på baggrund af sagens hidtidige forløb ville have fundet det rigtigst, om ministeriet selv havde taget initiativ hertil.

Jeg foretager ikke videre i sagen på det foreliggende grundlag.«

I den anden tilsvarende sag, som advokaten havde indbragt for mig, og som jeg ligeledes ønskede nærmere belyst gennem min anmodning i skrivelsen af 28. juni 1985 til justitsministeriet om en supplerende udtalelse, udtalte jeg følgende:

»Direktoratet for udlændinges og justitsministeriets afgørelser, hvorefter der ikke har kunnet meddeles Deres klient EF-opholdsbevis, er truffet på baggrund af reglerne i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 20 af 18. januar 1984 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler.

Som bekendt er denne (og tidligere tilsvarende) bekendtgørelser gennemført bl.a. til opfyldelse af Rådets direktiv 68/360 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer. Den foreliggende sag kan derfor ikke bedømmes udelukkende på grundlag af bestemmelserne i justitsministeriets bekendtgørelse.

Den omstændighed, at et forhold, hvorover der er indgivet klage til ombudsmanden, helt eller delvis, direkte eller indirekte, må bedømmes efter EF-retlige regler, afskærer ikke i sig selv ombudsmanden fra at tage stilling til det påklagede forhold på principielt ganske samme måde som i

sager, hvor bedømmelsesgrundlaget udelukkende er interne danske retsregler. Som anført i min beretning for året 1981, s. 12, finder jeg imidlertid at måtte udvise nogen tilbageholdenhed på dette område, for så vidt angår tvivlsspørgsmål om rækkevidden af EF-retlige regler. Ombudsmanden har ikke adgang til at forelægge sådanne spørgsmål for De europæiske Fællesskabers domstol til præjudiciel afgørelse, således som det tilkommer - og i et vist omfang påhviler - de nationale domstole efter bestemmelserne i EF-traktatens artikel 177. Efter min opfattelse gør dette i almindelighed ombudsmandsinstitutionen til et mindre egnet forum for afklaringen af sådanne tvivlsspørgsmål.

Den foreliggende sag må bedømmes med udgangspunkt i EF-bekendtgørelsens § 3, og således som sagen foreligger for mig, forudsætter bedømmelsen en stillingtagen til fortolkningen af udtrykket »lønnet beskæftigelse« i denne bestemmelse. I overensstemmelse med det netop anførte finder jeg ikke at burde give udtryk for nogen stillingtagen til dette fortolkningsspørgsmål, som vedrører et begreb af fællesskabsretlig rækkevidde.

Jeg må derfor afstå fra at foretage videre i anledning af Deres klage og henvise Dem til i givet fald at søge spørgsmålet afklaret under en rets-sag.«

I skrivelse af 3. september 1985 meddelte justitsministeriet mig, at ministeriet havde oversendt sagen til direktoratet for udlændinge til afgørelse i 1. instans for så vidt angik spørgsmålet om, hvorvidt klageren opfyldte betingelserne for at blive meddelt EF-opholdstilladelse på grundlag af selvstændig erhvervs-virksomhed.

I skrivelse af 31. januar 1986 til klageren, hvoraf jeg modtog en kopi, afslog direktoratet at meddele den pågældende opholdstilladelse efter bestemmelsen i EF-bekendtgørelsen § 3, 2. led, på grundlag af selvstændig erhvervs-virksomhed.