



Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K

Vedrørende Folketingets Ombudsmands redegørelse af 25. marts 2020 om krav til dokumentation for ophold i riget i uddannelses- og kontanthjælpssager, jf. ombudsmandens j.nr. 19/05316

2. juli 2020

J.nr. 19-56333

Ankestyrelsen har modtaget Folketingets Ombudsmands redegørelse om Ankestyrelsens praksis om krav til dokumentation for ophold i riget i uddannelses- og kontanthjælpssager af 25. marts 2020.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Ombudsmanden beder Ankestyrelsen om inden 3 måneder at oplyse, hvilke overvejelser og tiltag redegørelsen giver anledning til.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

I redegørelsen udtaler ombudsmanden sig om to problemstillinger vedrørende kravene til dokumentation for ophold i riget i uddannelses- og kontanthjælpssager; dels om hvilke særlige grunde der skal foreligge, før myndighederne kan fravige udgangspunktet om, at folkeregisteradresse her i riget er tilstrækkeligt til at dokumentere lovligt ophold (redegørelsens pkt. 3.2.2.), dels om 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 (redegørelsens pkt. 3.3.2).

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

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 af de seneste 8 år fra ansøgningen har været registreret med ukendt adresse i folkeregistret og i 12 måneder fordelt på fire perioder ikke har kunne 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.

Venlig hilsen

Jette Røgild