



Dokumentationskrav ved familiesammenføring

FOB nr. 83.120

Udtalt over for justitsministeriet, at et afslag på en udlændings ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse med henvisning til karakteren af den foreliggende dokumentation for hans fødselsdata og skoleforhold af den pågældende under henvisning til de konkrete omstændigheder ville kunne opfattes som en urimelig skærpelse af kravene til dokumentation for familieforhold - en skærpelse, der måtte virke så meget mere belastende i betragtning af at hele den øvrige familie nu havde fået opholds- og arbejdstilladelse her i landet, og som derfor kunne forekomme mindre vel stemmende med de humanitære hensyn, der ligger bag reglerne om familiesammenføring.

Under henvisning hertil fundet det rettest at henstille til justitsministeriet at tage den trufne afgørelse op til fornyet overvejelse, således at mine synspunkter indgår i ministeriets overvejelser.

(J. nr. 1982-962-613).

Advokat A klagede for B over, at justitsministeriet havde tiltrådt en afgørelse, der var truffet af rigspolitichefen, tilsynet med udlændinge, og hvorefter der var meddelt afslag på opholdstilladelse til den pakistanske statsborger C, der angiveligt var søn af B.

Det fremgik af sagen, at C den 29. april 1980 gennem den danske ambassade i Islamabad ansøgte om opholdstilladelse her i landet hos sin fader, B, der har tidsubegrænset opholds- og arbejdstilladelse. Ansøgningen var bilagt en fødselsattest, der ved tilsynets undersøgelse den 22. november 1980 i hjemlandet af fødselsregistreringsprotokollen fandtes at være i overensstemmelse med denne. Registreringen var imidlertid først foretaget den 29. april 1980. I protokollen var som fader til C anført B.

Tilsynet konstaterede, at registreringen var sket ca. 17 år efter C's fødsel efter ansøgning fra B, og fandt efter det foreliggende ikke, at attesten kunne tillægges nogen bevismæssig betydning.

Ansøgningen var tillige vedlagt en skoleattest, der ved tilsynets gennemgang i hjemlandet af skolens protokol skønnedes »tilfredsstillende«. I skoleprotokollen var som fader til C anført B.

I skrivelse af 12. maj 1981 til den danske ambassade i Islamabad afslog tilsynet med udlændinge ansøgningen om opholdstilladelse, »da familieforholdene ikke er sandsynliggjort«.

I skrivelse af 20. august 1981 klagede A for B til justitsministeriet over den trufne afgørelse. Vedrørende fødselsregistreringen anførte A, at B havde orienteret ham om, at den manglende registrering skyldtes, at den embedsmand, der forestod fødselsregistreringen, i sin tid ved en fejltagelse ikke havde sørget for at få gennemført denne for C's vedkommende. Under sit ophold i Pakistan i foråret 1980 rettede B henvendelse til den pågældende embedsmand, der erkendte fejlen og beklagede det skete. B indsendte herefter efter opfordring fra registreringsmyndighederne ansøgning om registrering, bekræftet af adskillige ældre beboere i landsbyen, og registrering fandt herefter sted den 29. april 1980. A vedlagde en fødselsattest af 18. marts 1981 med oversættelse til engelsk og anførte, at denne attest efter hans opfattelse stemte nøje overens med den i sagen omtalte. Han anførte videre, at der ikke i sagen forelå materiale, der imødegik B's forklaring og det foreliggende materiale, og anmodede justitsministeriet om at lægge dette til grund for meddelelse af opholdstilladelse til C i henhold til reglerne om familiesammenføring.

I anledning af A's klage modtog justitsministeriet en udtalelse af 8. september 1981 fra tilsynet med udlændinge, der indstillede, at den trufne afgørelse blev fastholdt, og anførte, at den nu fremkomne fødselsattest efter tilsynets opfattelse ikke var forskellig fra den tidligere verificerede, og at den efter tilsynets opfattelse fortsat ikke kunne tillægges nogen bevismæssig værdi.

I skrivelse af 25. september 1981 fremsatte A sine bemærkninger til tilsynets ovennævnte udtalelse og vedlagde en erklæring, som B havde fremskaffet fra omkring 90 herboende pakistaneere, der alle stammer fra området omkring C's landsby. A anførte, at underskriverne erklærede, at de alle havde kendt til familiens forhold gennem adskillige år, og at C var søn af B og dennes hustru. Han anførte, at fødselsattesten, der blev udfærdiget i 1980, måtte anses for at være korrekt, og henviste til, at der herudover forelå en skoleattest, der bekræftede familieforholdene, og hvor registrering var sket i 1977.

Efter at justitsministeriet havde anmodet tilsynet med udlændinge om en supplerende udtalelse, tilbagesendte tilsynet med skrivelse af 23. december 1981 sagen og anførte for så vidt angik erklæringen fra de 90 herboende pakistanske statsborgere, at tilsynet fandt det principielt betænkeligt at acceptere vidneudsagn som bevis for familieforholdet.

I skrivelse af 3. februar 1982 meddelte justitsministeriet A, at ministeriet ikke fandt grundlag for at tilsidesætte tilsynets skøn, hvorefter familieforholdene ikke kunne anses for godtgjort, og herefter ikke fandt grundlag for at ændre tilsynets afgørelse.

Efter at A i skrivelse af 18. februar 1982 havde anmodet justitsministeriet om at modtage en nærmere begrundelse for den trufne afgørelse, meddelte ministeriet ham, at afgørelsen var begrundet i, at ministeriet ligesom tilsynet med udlændinge på det foreliggende grundlag ikke havde fundet familieforholdene godtgjort for C's vedkommende.

I skrivelse af 28. maj 1982 anmodede A justitsministeriet om, at sagen blev genoptaget, og anførte, at han havde fremskaffet genparten af det materiale, der lå til grund for C's registrering i fødselsregistreringsprotokollen den 29. april 1980, og vedlagde til justitsministeriets orientering kopi af det nævnte materiale. Materialet bestod af erklæringer på tro og love fra slægtinge og en nabo til C, der alle havde deltaget i fødselsceremonien. De erklærede alle, at

C var søn af B og født den 12. september 1963. Endvidere vedlagde A en erklæring fra lederen af den underskole, hvor C påbegyndte sin skolegang i 1970. Skolelederen bekræftede, at C var søn af B, og bekræftede, at C blev optaget på skolen i 1970, og at han efter afslutning af sin skolegang dér fik afgangsbrev. Han bekræftede endvidere, at han personligt kendte C, men at han ikke var i stand til at angive den præcise dato for optagelse og afgang fra skolen, fordi skolens register var blevet forlagt/stjålet.

I anledning af A's skrivelse indhentedes justitsministeriet en udtalelse af 26. juli 1982 fra tilsynet med udlændinge, der anførte, at tilsynet fandt, at det fremsendte materiale var uden bevismæssig værdi, idet fødselsregistreringen den 29. april 1980 alene var sket på baggrund af bekræftede erklæringer. Det væsentlige i sagen var efter tilsynets opfattelse, at fødslen først var registreret ca. 17 år efter, at den havde fundet sted, og at der som følge heraf ikke kunne foretages nogen egentlig verificering. Vedrørende erklæringen fra skolelederen anførte tilsynet, at der også her var tale om vidneudsagn, der efter tilsynets opfattelse normalt ikke kunne accepteres som bevis for familieforhold.

I skrivelse af 7. september 1982 meddelte justitsministeriet B, at ministeriet måtte fastholde den truffe afgørelse.

I klagen til mig anførte A, at kernepunktet i sagen efter hans opfattelse var, at tilsynet med udlændinge og justitsministeriet afviste al anden dokumentation end en fødselsattest, hvor registreringen skulle være foretaget umiddelbart efter fødslen, hvilket i det foreliggende tilfælde havde været umuligt. Med henvisning til det af ham fremskaffede materiale i sagen anførte A, at det ikke kunne være rimeligt, at en oprindelig fejl ikke kunne rettes op, som det havde været forsøgt i det foreliggende tilfælde.

I anledning af klagen til mig anførte tilsynet med udlændinge bl.a. følgende:

»Vedrørende det generelle spørgsmål om, hvornår et familieforhold kan anses for godtgjort, kan det oplyses, at tilsynet ved afgørelse heraf foretager en samlet, konkret vurdering af det i sagen foreliggende. Det kan dog samtidig oplyses, at tilsynet normalt vil anse fødselsattester, der viser, at registreringen af fødslen har fundet sted umiddelbart efter fødslen, for tilfredsstillende dokumentation for familieforholdet, såfremt fødselsprotokollen i øvrigt fremtræder uden rettelser og senere tilføjelser. Endvidere har tilsynet i visse tilfælde anset familieforholdene for godtgjort på grundlag af skoleattester fra den skole, hvor ansøgeren er startet i første klasse (primary school). Selv om der, som ovenfor nævnt, foretages en samlet konkret vurdering af det i den enkelte sag foreliggende, og selvom et familieforhold principielt kan godtgøres på anden måde end ved fremlæggelse af de ovenfor nævnte fødsels- og skoleattester, skal det understreges, at tilsynet lægger stor vægt på korrekt verificerede fødsels- og skoleattester ved afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt et familieforhold kan anses for godtgjort.

Vedrørende bedømmelsen af det i den foreliggende sag fremlagte materiale kan henvises til tilsynets påtegningskrivelse af 26. juli 1982.

Vedrørende spørgsmålet om tidspunktet for fødselsregistrering, der i den foreliggende sag er sket ca. 17 år efter, at fødslen har fundet sted, bemærkes, at tilsynet i sin sagsbehandling ikke mener at kunne tillægge sådanne efterfølgende registreringer nogen værdi som bevismiddel, idet sådanne efterføl-

gende registreringer sker alene på baggrund af »affidavits« og »tro og love erklæringer« med videre. Der sker således ikke ved en sådan efterfølgende registrering en sådan tilbundsgående retslig kontrol af det foreliggende materiale, at urigtige registreringer udelukkes.

Vedrørende skoleattesterne bemærkes, at den tidligere den 22. november 1980 af tilsynet i Pakistan verificerede skoleattest vedrører den pågældendes skolegang i Govt. High School i Kharian, hvor den pågældende stod anført som tilmeldt den 30. maj 1977 i 6. klasse. Skoleattesten fra Govt. Primary School i Bidder Mirjan har det, som anført i den danske ambassades indberetning af 30. november 1981, ikke været muligt at verificere, idet skoleprotokollen efter det oplyste var blevet stjålet. Det har således ikke været muligt at foretage nogen egentlig verification af skoleattesten. Forklaringen og erklæringen fra skolens rektor kan efter tilsynets opfattelse ikke tillægges nogen værdi som bevismiddel, idet der alene er tale om udsagn, som det ikke på anden måde er muligt at verificere, ligesom der ingen garanti er for udsagnets rigtighed.

Det er således fortsat tilsynets opfattelse, at familieforholdet ikke kan anses for godtgjort.«

Justitsministeriet henholdt sig over for mig til ministeriets afgørelser af 3. februar og 7. september 1982.

I forbindelse med min behandling af klagen gennemgik jeg tillige akterne i B's udlændingesag.

Det fremgik heraf bl.a., at B den 15. april 1970 ansøgte om opholds- og arbejdstilladelse her i landet. I ansøgningsskemaet var det oplyst, at han havde 5 børn, der på dette tidspunkt var under 16 år. B indrejste i Danmark den 1. juni 1970 og indgav den 7. januar 1971 på ny ansøgning om (forlængelse af) opholds- og arbejdstilladelse. I ansøgningsskemaet oplystes det atter, at den pågældende havde 5 børn, hvis data anførtes således:

»(D) 18. september 1957

(E) 20. september 1960

(C) 12. september 1963

(F) 15. oktober 1966

(G) 1. juni 1969«.

Til rapport af 11. august 1975 optaget i forbindelse med ansøgning fra den ældste søn, D, om forlængelse af opholds- og arbejdstilladelse oplyste B vedrørende børnene:

»...

(E) ca. 14 år

(C) ca. 11 år

(F) 9 år

(G) 5 år

...

(D) ca. 18 år...«

Vedrørende C og E, der opholdt sig i Pakistan, anførte B uddybende til rapporten:

»(E), boende hos moderen i Pakistan, han går nu i 5. klasse i Primary School i landsbyen, hvor han bor. Han begyndte at gå i skole i en alder af 6 år. Sønnen har dumpet flere gange og har måttet gå om igen. Sønnen har dumpet 3 eller 4 gange.

(C), boende hos moderen i Pakistan, han går nu i 5. klasse (i samme klasse som broderen nævnt ovenfor). Han begyndte at gå i skole, da han var 6 år. Denne søn har aldrig dumpet.«

Til en rapport af 2. februar 1981 i anledning af hustruens og børnenes ansøgning om opholdstilladelse her i landet forklarede B bl.a., at hans ældste søn, D, havde tegnet en forsørgelseskontrakt vedrørende moderen, B's hustru, på ca. 10.000 kr. årligt og vedrørende broderen C på ca. 12.000 kr. årligt.

Det fremgik af D's sagsakter, som jeg havde rekvireret fra tilsynet med udlændinge, at han indrejste her til landet den 28. maj 1973, tog ophold hos faderen og fik meddelt opholds- og arbejdstilladelse. I forbindelse med ansøgningen om forlængelse af opholds- og arbejdstilladelsen opgav D til rapport af 11. august 1975 sine søskendes data således:

»1) (E), går i 5. klasse i Government Primary School i Bidder Marjan. Han er dumpet mange gange. Afh. ved ikke, hvor gammel broderen var, da han (broderen) begyndte at gå i skole.

2) (C), går også i 5. klasse, samme klasse som broderen nævnt ovenfor. Ved ikke hvor gammel han (broderen) var, da han begyndte at gå i skole.

3) (G), går i 1. klasse i samme skole, blot i pigeafdelingen.«

Til rapport af 8. februar 1979 forklarede han, at han havde forsørgelseskontrakter med sin moder til et beløb af 10.000 kr. og en broder (C, jfr. ovenfor) til et beløb af 12.000 kr. årligt.

Den 2. september 1975 fik D meddelt tidsubegrænset opholds- og arbejdstilladelse.

Der sås ikke i sagsakterne at foreligge verificering af den foreliggende fødselsattest, og vedrørende skoleforhold sås alene at foreligge et »leaving certificate« udfærdiget den 31. maj 1975 og efter det oplyste heller ikke verificeret.

Vedrørende den næstældste søn E fremgik det af dennes sagsakter, som jeg ligeledes havde rekvireret fra tilsynet med udlændinge, at han i 1978 ansøgte om opholds- og arbejdstilladelse med henblik på at tage ophold hos faderen. Han opgav følgende data for sine søskende:

»bror: (D), i DK, gift med ... i

Vill. Bidder Marjan. Ingen børn.

bror: (C), Vill. Bidder Marjan.

søster: (F), s.st.

søster: (G), s.st.«

I forbindelse med verificeringen af den fremlagte fødselsattest blev det lagt til grund, at den var falsk. Ansøgningen blev herefter afslået i skrivelse af 17. september 1979 fra tilsynet med udlændinge.

Den 29. april 1980 ansøgte E på ny om opholds- og arbejdstilladelse. En vedlagt fødselsattest blev verificeret af attachéen ved den danske ambassade i Islamabad dog med bemærkning, at »registrering er indført med en anden pen end de andre registreringer på siden, men det kan jo være en tilfældighed«.

En vedlagt skoleattest kunne ikke verificeres, idet skolens protokol, efter det for ambassaden oplyste, »var stjålet ved indbrud ifølge headmasteren for skolen«.

I skrivelse af 8. september 1981 til justitsministeriet anførte tilsynet med udlændinge, at tilsynet »under hensyn til de nævnte uregelmæssigheder ved fødselsregistreringen samt pågældendes tidligere anvendelse af falsk fødselsattest« ikke fandt, at det foreliggende kunne anses for tilstrækkelig dokumentation for det påståede familieforhold.

Efter at A havde påklaget afgørelsen til justitsministeriet og i den forbindelse redegjordes for den formodede årsag til uoverensstemmelsen mellem de foreliggende fødselsattester, meddelte ministeriet i skrivelse af 3. februar 1982 opholds- og arbejdstilladelse til E.

For så vidt angår B's to døtre fremgik det, at de data, der var angivet vedrørende disse, ikke havde givet anledning til bemærkninger.

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Jeg har tidligere givet udtryk for, at det ikke kan give mig anledning til bemærkninger, at tilsynet med udlændinges og justitsministeriets afgørelser er baseret på den opfattelse, at det som udgangspunkt påhviler den, der ansøger om opholds- og arbejdstilladelse, at dokumentere, at

de nødvendige forudsætninger herfor er til stede. Jeg har dog tilføjet, at der ved bedømmelsen af de krav, der stilles til dokumentationen, må tages hensyn til de muligheder, der efter det fremmede lands lovgivning og administration er for at tilvejebringe dokumentation. Jeg henviser i den forbindelse nu tillige til betænkning om udlændingelovgivningen, udkast til ny udlændingelov, betænkning nr. 968/1982, s. 202, hvor det bl.a. anføres:

»Nogle udlændinge har ikke mulighed for eller kan kun meget vanskeligt give alle de nødvendige oplysninger. Hvis udlændingen kommer fra et land, hvor personregistreringen er mangelfuld, kan det være svært at fremskaffe selv elementære oplysninger om udlændingens identitet og civilstand m.v. I sådanne tilfælde beror det ikke altid på manglende vilje hos udlændingen, at oplysninger ikke kan fremskaffes. Det kan ved afgørelsen af, om en ansøgning bør imødekommes, være rimeligt at tage hensyn hertil, således at risikoen for de manglende oplysninger eller for bevisusikkerheden ikke nødvendigvis lægges på udlændingen med den følge, at ansøgningen afslås. Udlændingemyndighederne har i en del tilfælde meddelt opholdstilladelse i familiesammenføringstilfælde, hvor dokumentation for slægtskabet enten har manglet eller været mangelfuld, men hvor udlændingens oplysninger dog er blevet rimeligt bestyrket af andre omstændigheder.«

Jeg må forstå tilsynet med udlændinges ovenfor gengivne udtalelse af 3. november 1982 således, at tilsynet ved den samlede konkrete vurdering af det i sagen foreliggende materiale med henblik på afgørelsen af, om familieforholdet kan anses for godtgjort, i det foreliggende tilfælde navnlig har lagt vægt på den omstændighed, at registreringen af (C's) fødsel først har fundet sted ca. 17 år efter fødslen, samt på den omstændighed, at skoleattest fra den skole, hvor (C) påbegyndte sin skolegang, ikke kan tilvejebringes.

I den konkrete sag foreligger der imidlertid - i de ovenfor gengivne oplysninger om omstændighederne i forbindelse med meddelelse af opholds- og arbejdstilladelse til (C's) to ældre brødre - efter min opfattelse en række omstændigheder, som kan bestyrke antagelsen af, at (C) må betragtes som »ægte barn«, uagtet han af de ovenfor gengivne grunde har været afskåret fra at fremlægge egentlig dokumentation herfor. Jeg henviser herved til, at den af faderen oprindeligt i 1971 angivne fødselsdato for (C), således som den senere er fastholdt i forbindelse med rapportafleveringer i 1975 og 1981, ikke under sagens senere forløb og de i den forbindelse iværksatte undersøgelser er draget i tvivl, at de af faderen og den ældste broder afgivne oplysninger om (C) svarer til de ikke verificerede oplysninger - der er forsøgt tilvejebragt gennem henvendelser til de pakistanske myndigheder, jfr. herved bl.a. den foreliggende skoleerklæ-

ring, og at den ældste broder efter de foreliggende oplysninger allerede i 1979 har oprettet en forsørgelseskontrakt til fordel for (C). Disse omstændigheder bør efter min opfattelse vurderes i lyset af den omstændighed, at den ældste broder (D) tilsyneladende uden væsentlige krav til dokumentation for familieforholdet har opnået opholds- og arbejdstilladelse her i landet, og at broderen (E) ligeledes har opnået opholds- og arbejdstilladelse, uagtet der i forbindelse med dokumentation for hans familietilknytning forelå omstændigheder, der kunne begrunde - og rent faktisk begrundede - væsentlig tvivl om karakteren af den foreliggende dokumentation.

Et afslag på (C's) ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse, med henvisning til karakteren af den foreliggende dokumentation for hans fødselsdata og skoleforhold, vil på denne baggrund af den pågældende kunne opfattes som en urimelig skærpelse af kravene til dokumentation for familieforhold for hans vedkommende - en skærpelse der må virke så meget mere belastende i betragtning af, at hele den øvrige familie nu har fået opholds- og arbejdstilladelse her i landet og som derfor kan forekomme mindre vel stemmende med de humanitære hensyn, der ligger bag reglerne om familiesammenføring.

På dette grundlag har jeg fundet det rettest at henstille til justitsministeriet at tage den trufne afgørelse op til fornyet overvejelse, således at de synspunkter, jeg har anført ovenfor, indgår i ministeriets overvejelser.

...«

I skrivelse af 9. december 1983 meddelte justitsministeriet mig, at ministeriet efter en fornyet gennemgang af sagen efter omstændighederne havde fundet det rigtigst, at der blev meddelt C opholds- og arbejdstilladelse efter tilsynet med udlændinges nærmere bestemmelse.

Jeg meddelte herefter justitsministeriet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.