

10-2. Forvaltningsret 114.5 – 115.3 – 12.4 – 296.1.

Manglende offentliggørelse af praksisændring

Integrationsministeriet indførte i maj 2003 en ny praksis for sager om familiesammenføring. Ændringen betød at visse personer – i modsætning til tidligere – fik adgang til at få opholdstilladelse til en ægtefælle. Den nye praksis blev ikke offentliggjort. Efter kritik i pressen af dette spørgsmål rejste ombudsmanden sagen.

Der var tale om en væsentlig ændring af praksis med stor betydning for de berørte personer. Hvis lempelsen ikke blev offentliggjort, var der en betydelig risiko for at de borgere der blev bedret stillet, slet ikke fik søgt familiesammenføring.

Ministeriet skulle derfor straks efter ændringen af praksis have offentliggjort den på en hensigtsmæssig måde. Dette følger af god forvaltningsskik.

Offentliggørelsen kunne f.eks. være sket ved at lægge et notat om praksis på myndighedernes hjemmesider. Der kunne også være udsendt en pressemeddelelse. Borgerne havde så fået mulighed for at kende den nye praksis og indrette sig efter den. Ombudsmanden mente det var beklageligt at dette ikke var sket.

(J.nr. 2005-3523-643).

Ministeren for Flygtninge, Indvandrere og Integration indførte i august 2005 en praksisændring på familiesammenføringsområdet hvorefter der under visse nærmere angivne betingelser kunne ske en lempelse af 24-års-reglen (udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1) og tilknytningskravet (udlændingelovens § 9, stk. 7). Praksisændringen vedrørte sager hvor den herboende ægtefælle eller samlever fulgte en uddannelse der kvalificerede til beskæftigelse omfattet af den såkaldte positivliste. Praksisændringen fremgik af ministeriets praksisnotat af 19. august 2005.

I forbindelse med presseomtale af denne praksisændring fremkom der oplysninger om at ministeriet allerede i maj 2003 havde indført en praksisændring med en tilsvarende lempelse af de pågældende regler i sager hvor den herboende ægtefælle eller samlever varetog en beskæftigelse der var omfattet af positivlisten. Denne praksisændring fremgik af

ministeriets notat af 26. maj 2003. I bl.a. en artikel i Politiken den 29. september 2005 blev det anført at Folketinget ikke var bekendt med praksisændringen fra maj 2003, og at denne praksisændring heller ikke var gjort tilgængelig for offentligheden.

På den baggrund bad jeg i brev af 30. september 2005 om ministeriets og Udlændingestyrelsens bemærkninger til artiklen. I udtalelserne bad jeg navnlig myndighederne om at redegøre for den praksisændring der fandt sted i maj 2003, og forholde sig til spørgsmålet om hvorvidt denne praksisændring var blevet offentliggjort, dvs. om borgerne havde haft mulighed for at gøre sig bekendt med ændringen. Jeg meddelte myndighederne at jeg – når jeg havde modtaget udtalelserne – ville tage stilling til hvorvidt der var grundlag for at jeg af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, tog sagen op til undersøgelse.

Ministeriet orienterede mig den 5. oktober 2005 telefonisk om at Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik havde indkaldt integrationsministeren til samråd i sagen, og at samrådet skulle finde sted den 13. oktober 2005. Ministeriet ville efter samrådet besvare min høring.

Ved brev af 12. oktober 2005 bad jeg integrationsudvalget om – når samrådet havde fundet sted – at oplyse mig om hvorvidt samrådet alene havde været af orienterende art. Baggrunden herfor er at ombudsmanden ikke kan behandle et forhold som har været bedømt af Folketinget eller et af Folketingets udvalg.

I brev modtaget den 24. oktober 2005 meddelte integrationsudvalget mig at samrådet var afholdt, og at det alene havde været af orienterende art.

Ministeriet skrev i sin udtalelse af 16. november 2005 til mig bl.a. følgende:

”Ministeriet kan oplyse, at de forhold, der er nævnt i avisartiklen i Politiken, og som De har anmodet ministeriet om en redegørelse for, har været genstand for et samråd i Folketingets udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 13. oktober 2005. Forud for samrådet havde integrationsministeren besvaret en række spørgsmål fra udvalget om de nævnte forhold.

Der vedlægges kopi af integrationsministerens besvarelse af 13. oktober 2005 [rettelig 12. oktober 2005; min bemærkning] af spørgsmål nr. 92-95 stillet den 30. september 2005 af Folketingets udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik, kopi af integrationsministerens breve af 30. september og 3. oktober 2005 til Folketingets udvalg

for Udlændinge- og Integrationspolitik samt kopi af brev af 27. oktober 2005 til Folketingets udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik, hvorved ministerens talepapir til brug for samrådet den 13. oktober 2005 og to notater blev fremsendt.

Ministeriet kan i det hele henvide til de oplysninger og tilkendegivelser, som herved er afgivet over for Folketinget.

Udlændingestyrelsen har bidraget til udarbejdelsen af besvarelsen af spørgsmål nr. 95. Udlændingestyrelsen har ikke yderligere bemærkninger.”

I svar af 12. oktober 2005 til det ovennævnte spørgsmål nr. 93 stillet af Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 30. september 2005 fremgik bl.a. at praksisnotatet af 26. maj 2003 var oversendt til integrationsudvalget den 25. juli 2003. Endvidere blev det i svaret bemærket at praksisændringen omtalt i notatet af 19. august 2005 (oversendt til udvalget den 23. september 2005) var blevet ophævet med virkning fra 30. september 2005.

Følgende fremgik af ministeriets svar af 12. oktober 2005 på spørgsmål nr. 94:

”Spørgsmål:

Har Udlændingestyrelsen på sin hjemmeside eller i den øvrige vejledning af ansøgere i perioden siden 26. maj 2003 gjort opmærksom på, at ansøgere, hvis herboende ægtefælle besidder et job, som er omfattet af positivlisten under jobkortordningen, ikke behøver at leve op til hverken tilknytningskravet eller 24-års reglen? I bekræftende fald, hvorledes er det sket og i benægtende fald, hvilken begrundelse er der herfor?

Svar:

Borgere kan ved henvendelse til udlændingemyndighederne få vejledning om reglerne for familiesammenføring.

Oplysningerne på udlændingemyndighedernes hjemmesider skal give borgerne et retvisende billede af mulighederne for blandt andet familiesammenføring, og samtidigt give mulighed for nemt og hurtigt at kunne få et overblik over reglerne på en overskuelig og let forståelig måde. Det er således en afvejning, hvor detaljeret beskrivelserne på hjemmesiderne bør være.

Udlændingemyndighederne er – ligesom alle andre forvaltningsmyndigheder – underlagt officialmaksimen. Officialmaksimen indebærer, at den myndighed, der træffer afgørelse i en sag, har ansvaret for den nødvendige sagsforberedelse, herunder

tilvejebringelse af alle relevante og nødvendige oplysninger til belysning af sagen, således at der kan træffes en materielt rigtig afgørelse.

Når Udlændingestyrelsen modtager en ansøgning om familiesammenføring anmoder styrelsen den herboende om at udfylde et 24 sider langt spørgeskema. På baggrund af oplysningerne i ansøgningskemaet og spørgeskemaet foretager styrelsen en konkret vurdering af, om der er grundlag for at indhente yderligere oplysninger, eller om sagen er klar til afgørelse.

Hvis sagen er klar til afgørelse, træffes afgørelse ud fra sagens oplysninger med stillingtagen til, om der er grundlag for at undtage fra en eller flere af betingelserne for familiesammenføring.

Det kræves således ikke, at ansøgeren og dennes familie skal sætte sig ind i alle reglerne.

Hvis den herboende i en konkret sag om ægtefællesammenføring har oplyst at være beskæftiget inden for et fagområde omfattet af Positivlisten, behandler udlændingemyndighederne sagen derefter, jf. notatet af 26. maj 2003. I det førnævnte spørgeskema skal den herboende oplyse om sin aktuelle beskæftigelse.

Notatet af 26. maj 2003 er den 30. september 2005 offentliggjort på ministeriets hjemmeside.

Ministeriet er i færd med sagsområde for sagsområde at fremfinde relevante notater mv. udarbejdet af ministeriet, der beskriver og har betydning for fastlæggelse af ministeriets praksis for meddelelse af opholdstilladelse med henblik på, at disse gøres tilgængelige på ministeriets hjemmeside.”

Det fremgik af spørgsmål nr. 95 til ministeren at udvalget ønskede oplyst antallet af sager hvori man i henhold til praksisændringen fra maj 2003 havde givet familiesammenføringstilladelse til trods for at enten 24-års-kravet eller tilknytningskravet ikke var opfyldt. Af ministerens svar af 12. oktober 2005 fremgik bl.a. følgende:

”Tilladelser til ægtefællesammenføring – med fravigelse af enten tilknytningskravet eller 24-årskravet på baggrund af, at den herboende ægtefælle er beskæftiget indenfor et område omfattet af Positivlisten – er ikke registreret selvstændigt i Udlændingeregistret, og det er derfor ikke muligt at besvare spørgsmålet gennem et særtræk fra Udlændingeregistret.

Udlændingestyrelsen har på baggrund af en rundspørge blandt kontorcheferne i de af Udlændingestyrelsens kontorer, der behandler sager om familiesammenføring oplyst, at dispensationsordningen skønmæssigt har fundet anvendelse i et meget begrænset antal sager. Efter styrelsens bedste skøn er der i alt tale om færre end ti sager om året. Heri indgår et antal sager, hvor den herboende er ansat i statens tjeneste og varetager en stilling af en sådan karakter, at hensyn af udenrigs- og sikkerhedspolitisk karakter taler imod at henvise den pågældende til at tage ophold i udlandet med sin ægtefælle.”

Af de af ministeriet fremsendte akter vedrørende samrådet den 13. oktober 2005 fremgik at udvalget bl.a. ønskede at ministeren redegjorde for følgende:

” - Begrundelsen for undtagelserne fra 24 års reglen og tilknytningskravet for udlændinge omfattet af jobkortordningen, som blev indført i 2003, samt hvordan undtagelsesbestemmelserne er blevet kommunikeret ud til Folketinget mfl.

...

Ministeren bedes i forlængelse af ovenstående endvidere redegøre for, om 24 års reglen og tilknytningskravet stadig begrundes med at være et værn mod tvangsægteskaber, eller der ligger andre overvejelser til grund for de nævnte bestemmelser.”

Ministerens talepapir fra samrådet den 13. oktober 2005 blev fremsendt til udvalget ved brev af 27. oktober 2005. I brevet bemærkede ministeren at det talte ord på samrådet var gældende, at samrådet havde været åbent, og at mødet var blevet optaget elektronisk. Ministeren henviste derfor udvalgets medlemmer til at aflytte denne optagelse. Af talepapiret fremgik bl.a. følgende:

”(Begrundelsen for 24 års kravet og tilknytningskravet)

24 års kravet og tilknytningskravet, som det kendes i dag, blev indført ved den store lovændring fra juni 2002, der udmøntede regeringens udlændingeudspil.

Regeringen ønskede navnlig at styrke indsatsen for at bekæmpe ægteskaber, som indgås mod de unges ønske.

Herved ønskede regeringen at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, der har til formål at udløse familiesammenføring. Jo ældre man er, desto bedre kan man modstå pres fra familien eller andre til at indgå et ægteskab imod sin vilje.

Det tidligere tilknytningskrav tog efter regeringens opfattelse ikke tilstrækkelig højde for det nævnte mønster med tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber.

Regeringen foreslog derfor en skærpelse af kravet, så det også gælder danske statsborgere, der ønsker en ægtefælle til Danmark.

Formålet var at sikre det bedst mulige udgangspunkt for vellykket integration af det familiemedlem, der ønskes familiesammenført til Danmark.

(Særligt hensyn til erhvervsmæssige interesser)

Et af de andre centrale momenter i regeringens udlændingepolitik er, at der også igennem udlændingepolitikken skal tages hensyn til Danmarks erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser.

I det samme lovforslag, som indeholdt 24 års kravet og det skærpede tilknytningskrav, foreslog regeringen etableringen af en Green Card-lignende ordning – den såkaldte Jobkortordning.

Regeringens opfattelse var dengang og er stadig, at der er behov for at sikre, at Danmark – i den stadigt skrappere globale konkurrence – kan tiltrække særlig kvalificeret arbejdskraft, ikke mindst inden for de højteknologiske områder af erhvervslivet.

Jobkortordningen betyder, at udlændinge kan regne med at få opholdstilladelse med henblik på beskæftigelse, hvis de har et konkret ansættelsestilbud på bestemte fagområder, hvor der generelt er mangel på ledig kvalificeret arbejdskraft.

Jobkortordningen omfatter for tiden ingeniører, højtuddannede IT-specialister, videnarbejdere inden for naturvidenskab og teknologi, læger og sygeplejersker.

Der var ved formuleringen af lovforslaget, der lå til grund for lovændringen i juni 2002, fokus på konflikten mellem på den ene side hensynet til Danmarks erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser og på den anden side behovet for stramninger på familiesammenføringsområdet.

Der blev således i bemærkningerne til lovforslaget taget udtrykkeligt stilling til, at ægtefæller til personer der har opholdstilladelse i Danmark med henblik på beskæftigelse, kan få opholdstilladelse som medfølgende familie, uden at 24 års kravet og tilknytningskravet skal være opfyldt.

Der blev desuden taget stilling til, at ægtefæller til personer, der har opholdstilladelse som studerende, også kan få opholdstilladelse som medfølgende familie, uden at 24 års kravet og tilknytningskravet skal være opfyldt.

Alle disse opholdstilladelser tager – i modsætning til almindelig ægtefællesammenføring – kun sigte på midlertidigt ophold.

(Begrundelsen for 2003-ordningen)

Ministeriet besluttede i 2003 i tråd med de nævnte lovbemærkninger en administrativ praksisændring, der indfører en dispensationsordning i forhold til 24 års kravet og tilknytningskravet i sager om ægtefællesammenføring.

Ordnningen er beskrevet i ministeriets notat af 26. maj 2003, som jeg senere vil vende tilbage til.

Efter ordningen kan 24 års kravet og tilknytningskravet fraviges i tilfælde, hvor den herboende har beskæftigelse omfattet af Jobkortordningen, eller er ansat i statens tjeneste og varetager en stilling af en sådan karakter, at udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn taler imod at henvise personen til at tage ophold i udlandet.

Med dispensationsordningen fra 2003 opnår man at sidestille danske statsborgere beskæftiget inden for fagområder omfattet af Jobkortordningen med udlændinge med tilsvarende beskæftigelse.

Ellers ville danske statsborgere blive stillet ringere end udenlandske statsborgere i samme jobs.

Sådanne udlændinge vil nemlig som tidligere nævnt efter reglerne om opholdstilladelse med henblik på beskæftigelse under særligt lempelige vilkår kunne få opholdstilladelse til en medfølgende ægtefælle – uden at skulle opfylde 24 års kravet og tilknytningskravet.

Ved ordningen forenes således de hensyn, der lå bag ved 24 års kravet og tilknytningskravet med hensynet til Danmarks erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser, som jeg beskrev før.

Ministeriet anførte i notatet af 26. maj 2003 om ordningen, at ordningen efter ministeriets opfattelse kan administreres således, at formålet med alderskravets indførelse og skærpelsen af tilknytningskravet – nemlig at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, at nedbringe antallet af familiesammenføringer, og at sikre en vellykket integration – fortsat tilgodeses.

Personer, der varetager en beskæftigelse omfattet af Jobkortordningen, må nemlig antages at have opnået et sådant modenheds- og uddannelsesnivea, at de typisk vil være i stand til at modstå et pres fra familie eller andre til at indgå et ægteskab mod egen vilje.

Og en sådan persons uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet må antages i sig selv at bidrage til en bedre integration af den ægtefælle, der ønskes familiesammenført.

Og husk så på, at dispensationsordningen alene vedrører 24 års kravet og tilknytningskravet.

De øvrige betingelser for ægtefællesammenføring, herunder boligkrav og forsørgelseskrav, skal fortsat være opfyldt.

Det almindelige krav om, at ægteskabet utvivlsomt skal være indgået frivilligt, gælder også i disse sager.

(Anvendelsen af 2003-ordningen)

Som det fremgår af min besvarelse af udvalgets spørgsmål nr. 95 er der ikke statistiske oplysninger om antallet af sager, hvor ordningen har fundet anvendelse, men Udlændingestyrelsen vurderer, at der i alt er tale om færre end 10 sager om året. Heri indgår også et antal sager, hvor den herboende er ansat i statens tjeneste.

Der er således ikke tale om en større fravigelse af kravene eller af udlændingepolitikken som sådan, men derimod alene tale om en særlig praksis for et fåtal af sager.

(Kommunikationen af 2003-ordningen)

– Information til Folketinget

Ministeriets notat af 26. maj 2003 om ordningen blev oversendt til Folketingets Integrationsudvalgs orientering i form af et bilag til ministeriets brev af 25. juli 2003 til Institut for Menneskerettigheder om aktindsigt i nogle sager om tilknytningskravet.

Det fremgår udtrykkeligt af brevet af 25. juli 2003 til Institut for Menneskerettigheder, at notatet er vedlagt.

Dispensationsordningen fra 2003 er desuden udtrykkeligt beskrevet i ministeriets generelle tilknytningskravsnotat af 29. september 2003, der blev oversendt til Folketingets Integrationsudvalg ved brev af 10. oktober 2003.

...

Notatet og oversendelsen heraf til Folketingets Integrationsudvalg er endvidere udtrykkeligt omtalt i to svar på § 20-spørgsmål i 2005; besvarelsen af spørgsmål nr. S 160 og spørgsmål nr. 397.

...

– Information til borgerne

Der har i forbindelse med udmeldingerne i denne sag også været rejst kritik af, at ordningen ikke har været kendt i offentligheden som sådan.

Og at hverken ministeriet eller Udlændingestyrelsen har informeret herom på hjemmesider eller på anden måde.

...

Jeg har i besvarelsen af udvalgets spørgsmål nr. 94 redegjort nærmere for, at notatet ikke tidligere har været offentliggjort på Udlændingestyrelsens hjemmeside eller i anden form for generel vejledning til borgerne. Og om begrundelsen herfor.

Men jeg kan orientere udvalget om, at ministeriet nu er gået i gang med sagsområde for sagsområde at fremfinde relevante notater mv. udarbejdet af ministeriet, der beskriver og har betydning for fastlæggelse af ministeriets praksis for meddelelse af opholdstilladelse med henblik på, at disse dokumenter gøres tilgængelige på ministeriets hjemmeside.

En del dokumenter er – som jeg har meddelt udvalget ved breve af 3. og 12. oktober – allerede lagt ud på hjemmesiden, og flere vil følge.

Der er dog grund til at være opmærksom på, at praksis i væsentlig grad fastlægges gennem de mange afgørelser, som ministeriet træffer, og ikke i form af notater eller lignende.

(Nyskabelse – IT-portal)

Jeg vil gerne slå fast, at der ikke må kunne rejses tvivl om kvaliteten af udlændingemyndighedernes sagsbehandling, og der skal endnu mere fokus på borgerservice, herunder på åbenhed og gennemsigtighed.

Myten om, at udlændingemyndighederne ikke behandler ansøgninger om opholdstilladelse grundigt og sagligt, skal aflives, og et af midlerne til dette er at skabe mere klarhed omkring regler og praksis.

Jeg kan derfor i dag orientere udvalgets medlemmer om, at det for nyligt er besluttet at etablere en fælles IT-portal for udlændingemyndighederne.

Portalen vil skabe én indgang til ministerområdet og derved skabe bedre sammenhæng og overblik for blandt andet de borgere, der ønsker oplysninger om udlændingeområdet.

En portal vil efter min opfattelse være særligt velegnet til en systematiseret samling af elektronisk tilgængeligt materiale om regler og praksis for opholdstilladelse i Danmark. Der vil i den forbindelse skulle fokuseres på brugervenlighed og kunde-orientering. Portalen skal kunne bruges af alle, uanset om man er professionel bruger eller almindelig borger uden særlige forudsætninger.

Det er min tanke, at portalen med tiden kan udvikles til – udover egentlige notater og andet generelt materiale – også at indeholde anonymiserede praksisdannende afgørelser og lignende.

Den nærmere udformning af portalen er af gode grunde ikke afgjort endnu, men arbejdet er kommet godt i gang, og jeg forventer, at portalen er klar til brug i løbet af 1. halvår 2006.

I mellemtiden vil vi fortsætte ad det spor, som jeg tilkendegav tidligere, nemlig med at udlægge notater og lignende på hjemmesiden.”

I min foreløbige redegørelse af 3. februar 2006 skrev jeg bl.a. således:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

”Efter modtagelsen af ministeriets udtalelse af 16. november 2005 har jeg besluttet at tage sagen op af egen drift, jf. § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand.

I forbindelse med min behandling af sagen har jeg alene undersøgt hvorvidt Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations praksis på området for ægtefællesammenføring ifølge notat af 26. maj 2003 var lovlig, samt hvorvidt ministeriet straks burde have gjort praksisændringen der blev indført med notatet, tilgængelig for offentligheden. Jeg har derimod ikke taget stilling til den praksisændring der fremkom i august 2005, og som blev ophævet den 30. september 2005.

1. Ministeriets praksisnotat af 26. maj 2003

A. Retsgrundlaget

De regler som sagen vedrører, er udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1 (24-års-reglen), og lovens § 9, stk. 7 (tilknytningskravet).

Bestemmelserne havde på tidspunktet for ministeriets praksisændring i maj 2003 følgende ordlyd (jf. lovbekendtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002):

’§ 9. Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til

- 1) en udlænding over 24 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 24 år, der
 - a) har dansk indfødsret,
 - b) har statsborgerskab i et af de andre nordiske lande,
 - c) har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 eller
 - d) har haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste 3 år,

...

Stk. 7. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 1, kan, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, kun gives, såfremt ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land.’

Ordlyden stammer fra lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love. Af de almindelige lovbemærkningerne (lovforslag nr. L 152 af 28. februar 2002, Folketingstidende 2001-2002, tillæg A, s. 3963, navnlig s. 3980) fremgår bl.a. følgende vedrørende bestemmelsen i § 9, stk. 1, nr. 1:

’7. *Familiesammenføringsområdet*

...

Regeringen er af den opfattelse, at et fortsat højt antal familiesammenføringstilladelser vil bidrage yderligere til de voksende problemer med antallet af udlændinge, der ikke er i arbejde.

...

De hidtidige regler for familiesammenføring bygger på moderne vesteuropæiske normer for familieetablering og er beklageligvis blevet udnyttet i indvandringsøjemed gennem proformaægteskaber og arrangerede ægteskaber med hyppige tragedier for unge familier til følge. Regeringen vil styrke indsatsen for at bekæmpe sådanne ægteskaber, som indgås mod de unges eget ønske.

Det skal naturligvis fortsat være muligt at blive familiesammenført med sin nærmeste familie i Danmark. Regeringen vil ikke splitte familier, som ikke har mulighed for at genoptage familielivet andre steder end i Danmark. Derimod ønsker regeringen at begrænse mulighederne for, at nye familier kan bosætte sig i Danmark, f.eks. når parterne ikke har en overvejende tilknytning her til landet. Derfor skal der ikke være retskrav på familiesammenføring. Familiesammenføring skal i alle tilfælde kun gives efter en konkret og individuel vurdering på grundlag af de betingelser, som opstilles herfor i loven.

...

7.1. Øget indsats mod tvangsægteskaber m.v. forhøjelse af alderskravet ved ægtefællesammenføring

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, er der under opfyldelse af visse nærmere betingelser retskrav på ægtefællesammenføring for personer over 25 år. Endvidere kan der efter en konkret vurdering gives tilladelse til ægtefællesammenføring for personer over 18 år, men under 25 år, hvis ægteskabet eller samlivsforholdet utvivlsomt må anses for indgået efter den herboende persons eget ønske, eller særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor, jf. udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 7.

Som anført ovenfor vil regeringen styrke indsatsen for at bekæmpe ægteskaber, som indgås mod de unges eget ønske. Det danske samfund skal ikke tolerere, at unge i Danmark presses til at indgå ægteskaber, som de ikke ønsker.

...

Den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 7, har kun ført til meget få afslag på ægtefællesammenføring.

...

Regeringen foreslår på den baggrund, at der som udgangspunkt ikke skal kunne gives tilladelse til ægtefællesammenføring, hvis en af ægtefællerne er under 24 år.

Herved ønsker regeringen at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, der har til formål at udløse familiesammenføring. Jo ældre man er, desto bedre kan man modstå et pres fra familien eller andre til at indgå et ægteskab imod sin vilje.

Formålet med forslaget er således at beskytte unge mod et pres i forbindelse med indgåelse af ægteskab og samtidig at frigøre de unge fra et pres for at forklare over for

udlændingemyndighederne, at de ønsker ægtefællesammenføring, selvom dette i virkeligheden ikke er tilfældet.

Regeringen foreslår endvidere, at den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 7, jf. ovenfor, erstattes af en ny generel bestemmelse, hvorefter der som altovervejende udgangspunkt ikke kan gives tilladelse til ægtefællesammenføring, hvis det må anses for tvivlsomt, om ægteskabet er indgået efter begge parterens ønske.'

Af de særlige lovbemærkninger til § 9, stk. 1, nr. 1, fremgår bl.a. følgende (s. 4001 i Folketingstidende, jf. ovenfor):

'Det foreslåede alderskrav på 24 år gælder som udgangspunkt for alle.

Der vil dog i visse undtagelsesvisse tilfælde kunne være ganske særlige forhold, der bevirker, at der må gives tilladelse til ægtefællesammenføring her i landet, selvom parterne ikke opfylder betingelsen om, at begge parter skal være fyldt 24 år. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis parterne ellers henvises til at leve som familie i et land, hvor den herboende ikke har mulighed for sammen med ansøgeren at indrejse og tage ophold, jf. herved lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 7.6. Som eksempel herpå kan nævnes en herboende person med opholdstilladelse som flygtning eller med beskyttelsesstatus, jf. herved lovforslagets § 1, nr. 2, som inden udrejsen var og fortsat er gift med en person fra sit hjemland, og som ikke kan tage ophold i hjemlandet, hvor den pågældende fortsat risikerer forfølgelse eller dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. de ved lovforslagets § 1, nr. 2, foreslåede bestemmelser i § 7, stk. 1 og 2.

...

Herudover kan ganske særlige forhold gøre sig gældende, hvis det på grund af alvorlig sygdom eller alvorligt handicap vil være humanitært uforvarsomt at henvise den herboende ægtefælle til at tage ophold i et andet land, hvor den pågældende ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder.

Tilsvarende vil ganske særlige forhold kunne foreligge, hvis den herboende har forældremyndighed eller samværsret over mindreårige børn bosiddende i Danmark. Der vil i den forbindelse skulle lægges betydelig vægt på, om der er fastsat og rent faktisk udøves normalsamvær.

...

Meddelelse af opholdstilladelse vil i disse ganske særlige tilfælde i givet fald skulle ske efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 1. Der henvises til bemærkningerne hertil.'

Af de almindelige lovbemærkninger fremgår bl.a. følgende vedrørende bestemmelsen i § 9, stk. 7 (s. 3981 i Folketingstidende, jf. ovenfor):

'7.2. Udvidelse af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring

Det gældende tilknytningskrav i udlændingelovens § 9, stk. 10, [hvorefter ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark mindst skulle svare til ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land; min bemærkning] blev indført ved lov nr. 424 af 31. maj 2000, bl.a. med den begrundelse, at de gældende regler for ægtefællesammenføring havde vist sig at medføre, at udlændinge i nogle tilfælde ægtefællesammenføres med herboende personer, der ikke er velintegrerede i det danske samfund.

...

Erfaringen har vist, at integrationen er særlig vanskelig i de familier, hvor man i generation efter generation henter sin ægtefælle til Danmark fra sit eget eller sine forældres hjemland. Det er hos herboende udlændinge og danske statsborgere med udenlandsk baggrund et udbredt ægteskabsmønster, at man bl.a. som følge af pres fra forældrene gifter sig med en person fra hjemlandet. Mønstret er med til at fastholde de pågældende i en situation, hvor de i højere grad end andre oplever problemer med isolation og utilpashed i forhold til det danske samfund. Mønstret er således medvirkende til at vanskeliggøre integrationen af nyankomne udlændinge her til landet.

Tilknytningskravet, som det er udformet i dag, tager efter regeringens opfattelse ikke i tilstrækkelig grad højde for, at det nævnte ægteskabsmønster eksisterer blandt både herboende udlændinge og herboende danske statsborgere med udenlandsk baggrund. Der findes således også danske statsborgere, som ikke er velintegrerede i det danske samfund, og hvor det derfor kan være forbundet med væsentlige problemer at integrere en nyankommen ægtefælle her i landet.

Regeringen finder det derfor uhensigtsmæssigt, at det eksisterende tilknytningskrav ikke gælder for danske statsborgere. Hertil kommer, at der ikke er nogen saglig begrundelse for, at ægtefællesammenføring med danske statsborgere skal kunne ske her i landet, hvis

ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land er lige så stærk eller stærkere.

Regeringen foreslår på den baggrund, at der fremover i alle sager alene kan meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring, når ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land.

Formålet med forslaget er at sikre det bedst mulige udgangspunkt for en vellykket integration af det familiemedlem, der ønskes familiesammenført til Danmark, og samtidig at værne de unge mod pres fra familien eller andre til at indgå arrangerede ægteskaber eller tvangsægteskaber med en ægtefælle fra et land og med en kultur, som ligger fjernt fra de unges egen dagligdag og kulturelle virkelighed.

Det udvidede tilknytningskrav vil skulle gælde for alle danske statsborgere, uanset om den pågældende har udenlandsk baggrund eller ej.'

Af de særlige lovbemærkninger til § 9, stk. 7, fremgår bl.a. følgende (s. 4005 i Folketingstidende, jf. ovenfor):

'Det foreslås i § 9, *stk. 7*, at ægtefællesammenføring, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, kun kan gives, hvis ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land. Med forslaget udvides det gældende tilknytningskrav i udlændingelovens § 9, *stk. 10*, til også at gælde for herboende personer med dansk indfødsret.

Formålet med forslaget er at opnå, at der alene meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring, når ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er så stærk, at ægtefællesammenføring bør ske her i landet. Dette vil være tilfældet, hvis ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land. Er dette tilfældet, meddeles der tilladelse til ægtefællesammenføring, hvis de øvrige gældende betingelser herfor er opfyldt.

Er ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land derimod lige så stor eller større end de pågældendes samlede tilknytning til Danmark, skal der som udgangspunkt meddeles afslag på ægtefællesammenføring.

Ved vurderingen af, om ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land, skal udlændingemyndighederne

inddrage samtlige foreliggende oplysninger i sagen, der kan belyse ægtefællernes samlede personlige og familiemæssige situation.

Ved vurderingen af, om tilknytningskravet er opfyldt, må der foretages en afvejning af på den ene side den herboende persons tilknytning til Danmark og på den anden side ægtefællens tilknytning til sit hjemland. Hertil kommer en afvejning af den herboende persons tilknytning til ægtefællens hjemland over for ægtefællens tilknytning til Danmark.

...

[Her følger en gennemgang af de forskellige momenter der skal lægges vægt på ved afvejningen af ægtefællernes tilknytning til Danmark over for deres tilknytning til den tilkommende ægtefælles hjemland; min bemærkning.]

...

Endelig skal der foretages en afvejning af ægtefællernes *uddannelses- eller arbejdsmæssige tilknytning* til Danmark eller et andet land. Det vil således i sammenhæng med de øvrige elementer skulle tillægges en vis betydning, om den herboende f.eks. har opnået og fortsat har en fast og stabil tilknytning til det danske arbejdsmarked samt på tilknytningens karakter. Der henvises i øvrigt til det ovenfor anførte vedrørende arbejdsmæssig udstationering i forbindelse med ansættelse hos de danske myndigheder, internationale organisationer o.l. eller hos en dansk virksomhed i udlandet.

...

Der vil i visse tilfælde kunne være ganske særlige grunde, der taler for, at der skal tillades ægtefællesammenføring her i landet, selvom ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke er størst. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis ægtefællerne ellers henvises til at leve som familie i et land, hvor den herboende ikke har mulighed for sammen med ansøgeren at indrejse og tage ophold, jf. herved lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 7.6. Som eksempel kan nævnes en herboende person med opholdstilladelse som flygtning eller med beskyttelsesstatus, der inden udrejsen var gift med en person fra sit hjemland, og som ikke kan tage ophold i hjemlandet, hvor den pågældende fortsat risikerer forfølgelse, dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. de foreslåede bestemmelser i § 7, stk. 1 og 2.

Derimod vil en herboende flygtning eller person med beskyttelsesstatus, der først efter flugten til Danmark gifter sig med en person fra sit hjemland, ikke have en sådan særlig,

lempeligere adgang til ægtefællesammenføring. Denne persongruppe vil kunne nægtes ægtefællesammenføring efter de samme regler, som gælder for ægtefællesammenføring med herboende personer med dansk indfødsret.

Ganske særlige grunde, der taler for at tillade ægtefællesammenføring, selvom ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke er større end ægtefællernes samlede tilknytning til et andet land, vil endvidere kunne foreligge, hvis det på grund af høj alder, alvorlig sygdom eller alvorligt handicap vil være humanitært uforvarsligt at henvise den herboende ægtefælle til at tage ophold i et andet land, hvor den pågældende ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder.’

Ministeriets praksisændring af 26. maj 2003 skal ses i relation til udlændingelovens § 9 a, stk. 1, og § 9 c, stk. 1, der tillige blev indført ved lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love. Bestemmelserne har bl.a. følgende ordlyd (jf. lovbekendtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002 der var gældende på tidspunktet for ministeriets praksisændring):

’§ 9 a. Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervmæssige hensyn taler for at imødekomme ansøgningen, herunder hvis udlændingen kan få ansættelse inden for et fagområde, hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft.

...

§ 9 c. Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde taler derfor. Medmindre særlige grunde taler derimod, betinges opholdstilladelse efter 1. pkt. som følge af en familiemæssig tilknytning til en herboende person af, at de i § 9, stk. 2-9, nævnte betingelser er opfyldt. Bestemmelserne i § 9, stk. 13-18, finder tilsvarende anvendelse.’

Af de almindelige lovbemærkninger fremgår bl.a. følgende vedrørende § 9 a, stk. 1 (s. 3986 ff i Folketingstidende, jf. ovenfor):

’9. *Lempelse af adgangen til opholdstilladelse af beskæftigelsesmæssige grunde*

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 3, kan der efter ansøgning gives opholds- og arbejdstilladelse til en udlænding, hvis væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervmæssige hensyn taler for at imødekomme ansøgningen.

Der meddeles opholdstilladelse til såvel arbejdstagere som selvstændige erhvervsdrivende, som opfylder de nævnte kriterier.

For så vidt angår arbejdstagere meddeles der opholds- og arbejdstilladelse til udlændinge med uddannelser eller færdigheder, som ikke på anden måde kan skaffes her i landet. Bestemmelsen er således tilpasset det danske arbejdsmarkeds behov for arbejdskraft, hvilket indebærer, at opholdstilladelse normalt alene meddeles, hvis der ikke er en herboende person, der kan udføre arbejdet.

Det er en betingelse for imødekommelse af en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 3, som arbejdstager, at udlændingen er i besiddelse af et konkret arbejdstilbud eller en konkret ansættelsesaftale.

I forbindelse med en ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse som arbejdstager skelner udlændingemyndighederne mellem almindeligt lønarbejde og ikke-almindeligt lønarbejde. Det almindelige lønarbejde inddeles yderligere i arbejde inden for det almindelige arbejdsmarked (f.eks. som arbejdsmand, håndværker eller skolelærer) og arbejde uden for det almindelige arbejdsmarked (f.eks. som læge eller IT-specialist).

Almindeligt lønarbejde er kendetegnet ved, at det i princippet lige så vel kan udføres af en herboende person som af den pågældende udlænding. Ved behandling af ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelse med henblik på udførelse af almindeligt lønarbejde lægges der derfor vægt på, om der generelt er mangel på arbejdskraft, som på kvalificeret vis vil kunne varetage det pågældende arbejde, om det pågældende arbejde er af en sådan karakter, at opholds- og arbejdstilladelse kan anbefales, og om de væsentligste løn- og ansættelsesvilkår efter danske forhold er sædvanlige.

For så vidt angår almindeligt lønarbejde inden for det almindelige arbejdsmarked sondres der ved afgørelsen om, hvorvidt der skal meddeles opholdstilladelse, mellem tilfælde, hvor det generelt kan lægges til grund, at der inden for det pågældende område ikke er mangel på arbejdskraft, og tilfælde, hvor det ikke uden en nærmere undersøgelse i den konkrete sag kan afgøres, om der kan meddeles opholdstilladelse.

...

Er der tale om almindeligt lønarbejde uden for det almindelige arbejdsmarked, vil udlændingemyndighederne normalt høre den relevante fagforening eller brancheorganisation om løn- og ansættelsesvilkårene og beskæftigelsesforholdene i

branchen, inden der træffes afgørelse om, hvorvidt udlændingen skal meddeles opholds- og arbejdstilladelse.

For IT-specialisters vedkommende er der dog etableret en særlig smidig, Green Card-lignende praksis, idet den forudgående høring er erstattet af en efterfølgende orientering af den relevante fagforening. Orienteringen består i en kvartalsvis oversigt over trufne afgørelser i anonymiseret form med angivelse af arbejdsfunktion, uddannelsesmæssige kvalifikationer og lønvilkår.

...

Ikke-almindeligt lønarbejde er i modsætning til almindeligt lønarbejde kendetegnet ved, at udførelsen af arbejdet knytter sig til særlige kvalifikationer hos den person, der skal udføre arbejdet. Det kan f.eks. dreje sig om erhvervsledere, gæsteforskere eller kunstnere.

Ved behandling af ansøgninger fra udlændinge med sådant arbejde lægges der derfor vægt på, om der er ganske særlige grunde til, at arbejdet skal udføres af den pågældende, og om de væsentligste løn- og ansættelsesvilkår efter danske forhold er sædvanlige.

Spørgsmålet om beskæftigelsessituationen her i landet er ikke relevant for meddelelse af opholdstilladelse i sådanne tilfælde.

...

Regeringen finder, at der er behov for at sikre, at Danmark – i konkurrence med navnlig USA og de øvrige EU-lande – kan tiltrække særlig kvalificeret arbejdskraft, ikke mindst inden for de højteknologiske områder af erhvervslivet.

Regeringen finder på den baggrund, at de gældende procedurer for meddelelse af opholdstilladelse af beskæftigelsesmæssige grunde bør ændres, således at proceduren for meddelelse af opholdstilladelse smidiggøres og effektiviseres inden for områder, hvor der er mangel på særlig kvalificeret arbejdskraft.

Regeringen vil derfor udvide den ovenfor beskrevne Green Card-lignende ordning, der i dag gælder på IT-området, til også at omfatte andre områder, hvor der er mangel på særlig kvalificeret arbejdskraft.

Det forudsættes i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen efter samråd med de relevante arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer udarbejder en liste over de beskæftigelsesområder, hvor der er mangel på særlig kvalificeret arbejdskraft, og hvor

Udlændingestyrelsen kan meddele opholdstilladelse uden forudgående høring af den relevante fagforening (positivlisten). Positivlisten skal revideres løbende ...'

Af de særlige lovbemærkninger til bestemmelsen i § 9 c fremgår bl.a. følgende (s. 4016 ff i Folketingstidende, jf. ovenfor):

'Efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 1, 1. pkt., kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde taler derfor.

Bestemmelsen viderefører dele af anvendelsesområdet for den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 1, samt dele af anvendelsesområdet for den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4.

...

Efter gældende praksis meddeles endvidere efter en konkret vurdering bl.a. opholdstilladelse som led i familiesammenføring med herboende personer med opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelses- eller erhvervsmæssige grunde, jf. den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 3.

...

Ved den foreslåede bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 1, fastsættes aldersgrænsen for ægtefællesammenføring til 24 år, jf. ovenfor. Som anført i bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 9, stk. 1, nr. 1, vil der i visse undtagelsesvisse tilfælde kunne være ganske særlige forhold, der bevirker, at der må gives tilladelse til ægtefællesammenføring her i landet, selvom parterne ikke opfylder betingelsen om, at begge parter skal være fyldt 24 år.

...

Det foreslås, at der i sådanne tilfælde kan meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 1, 1. pkt., uanset at den ene af ægtefællerne eller de begge er under 24 år.

...

I de tilfælde, hvor opholdstilladelsen meddeles på baggrund af ægteskab eller fast samlivsforhold, forudsættes det, at der som udgangspunkt alene gøres undtagelse fra betingelserne i de foreslåede bestemmelser i § 9, stk. 4, 5, 7 og 8, i det omfang, dette følger af de pågældende bestemmelser. Der henvises herved til det i bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser i § 9, stk. 4, 5, 7 og 8, anførte herom, jf. ovenfor. Det forudsættes

endvidere, at der aldrig gøres undtagelse fra den ovenfor beskrevne betingelse i den foreslåede bestemmelse i § 9, stk. 9.

I tilfælde, hvor opholdstilladelsen meddeles på baggrund af ægteskab eller fast samlivsforhold med en herboende person, der er meddelt opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelses- eller erhvervsmæssige grunde, jf. den foreslåede bestemmelse i § 9 a, forudsættes det dog, at betingelserne i de foreslåede bestemmelser i § 9, stk. 4 og 7, ikke kræves opfyldt. Tilsvarende gælder ved opholdstilladelser, der meddeles på baggrund af ægteskab eller fast samlivsforhold med en herboende person, der er meddelt opholdstilladelse som studerende, missionær eller præst, jf. ovenfor.’

I ministeriets praksisnotat af 26. maj 2003 om anvendelse af henholdsvis 24-års-kravet og tilknytningskravet, navnlig hvor den herboende ægtefælle eller samlever har en særlig erhvervsmæssig tilknytning til Danmark, er bl.a. følgende anført:

’2. Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1

Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding over 24 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 24 år, der har dansk indfødsret (litra a), har statsborgerskab i et af de andre nordiske lande (litra b), har opholdstilladelse som flygtning (litra c) eller har haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste 3 år (litra d).

Der vil således kun kunne meddeles opholdstilladelse efter bestemmelsen på grundlag af ægteskab eller fast samlivsforhold, når begge parter er over 24 år.

...

Af bemærkningerne til § 9, stk. 1, nr. 1, fremgår det blandt andet, at:

’Det foreslåede alderskrav på 24 år gælder som udgangspunkt for alle.

Der vil dog i visse undtagelsesvisse tilfælde kunne være ganske særlige forhold, der bevirker, at der må gives tilladelse til ægtefællesammenføring her i landet, selv om parterne ikke opfylder betingelsen om, at begge parter skal være fyldt 24 år.’

Der er herefter i bemærkningerne til bestemmelsen anført en række – ikke udtømmende – eksempler på, hvornår sådanne ganske særlige forhold kan tænkes at foreligge, blandt andet:

’... [Se de særlige lovbemærkninger citeret ovenfor; min bemærkning.]

Meddelelse af opholdstilladelse vil i disse ganske særlige tilfælde i givet fald skulle ske efter den foreslåede bestemmelse i § 9 c, stk. 1.’

Det fremgår af bemærkningerne, at der ikke hermed er tilsigtet en udtømmende beskrivelse af de tilfælde, hvor der foreligger ganske særlige forhold, der vil kunne begrunde en fravigelse af 24 års kravet.

Det bemærkes, at de nævnte eksempler på ganske særlige forhold, der kan føre til en fravigelse af 24 års kravet, i bemærkningerne gentages som eksempler på ganske særlige grunde, der kan føre til, at der gives opholdstilladelse, selvom tilknytningskravet eller de øvrige betingelser for ægtefællesammenføring ikke er opfyldt.

3. Udlændingelovens § 9, stk. 7

Efter udlændingelovens § 9, stk. 7, kan opholdstilladelse efter § 9, stk. 1, nr. 1, medmindre særlige grunde taler derimod, kun gives, såfremt ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land.

Tilknytningskravet er således dels udvidet, så kravet tillige gælder for herboende personer med dansk indfødsret og dels skærpet således, at parternes samlede tilknytning til Danmark nu skal være større end tilknytningen til et andet land.

...

Der er i de almindelige bemærkninger om baggrunden for udvidelsen af tilknytningskravet blandt andet anført følgende:

’... [Se de almindelige bemærkninger citeret ovenfor; min bemærkning.]’

De overordnede formål med de seneste stramninger af udlændingeloven, herunder tilknytningskravet, er således dels at begrænse nettoindvandringen, dels at skabe et mere solidt fundament for integration af nytilkomne udlændinge navnlig gennem den herboende ægtefælle/samlevers overvejende tilknytning til Danmark blandt andet i form af fast tilknytning til det danske arbejdsmarked og dels at mindske antallet af tvangsægteskaber.

Efter bemærkningerne til tilknytningsbestemmelsen vil der i visse tilfælde kunne være ganske særlige grunde, der taler for, at der skal tillades ægtefællesammenføring her i landet, selv om ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark ikke er størst. Der vil i sådanne

ganske særlige tilfælde skulle gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1.

...

4. Udlændingelovens § 9 a

Efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervsmæssige hensyn taler for at imødekomme ansøgningen, herunder hvis udlændingen kan få ansættelse inden for et fagområde, hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft.

I lovforslagets almindelige bemærkninger vedrørende lempelse af adgangen til opholdstilladelse af beskæftigelsesmæssige grunde er blandt andet anført følgende:

'... [Se de citerede lovbemærkninger ovenfor; min bemærkning.]

Regeringen vil derfor udvide den ovenfor beskrevne Green Card-lignende ordning, der i dag gælder på IT-området, til også at omfatte andre områder, hvor der er mangel på særlig kvalificeret arbejdskraft.'

Som led i udmøntningen af ovenstående indførte Integrationsministeriet fra 1. juli 2002 en ny ordning for meddelelse af opholds- og arbejdstilladelse på baggrund af beskæftigelse, Jobkort-ordningen.

Ministeriet har i den forbindelse udarbejdet en liste, Positivlisten, over beskæftigelsesområder, hvor der er behov for særlig kvalificeret arbejdskraft. Positivlisten omfatter for tiden IT-specialister, ingeniører, videnarbejdere inden for naturvidenskab og teknologi, læger og sygeplejersker. Udlændinge, som er tilbudt beskæftigelse inden for områder, der er omfattet af Positivlisten, kan umiddelbart få tilladelse til at arbejde og opholde sig i Danmark uden, at Udlændingestyrelsen skal foretage en forudgående høring af den relevante fagforening.

...

5. Udlændingelovens § 9 c

Efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt., kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde taler derfor.

Efter bemærkningerne til bestemmelsen kan der blandt andet i ganske særlige tilfælde efter en helt konkret vurdering meddeles tilladelse til familiesammenføring i tilfælde, hvor

familiesammenføring ikke er mulig efter de gældende bestemmelser i udlændingelovens § 9, stk. 1.

Som nævnt oven for i afsnit 2 vil bestemmelsen blandt andet kunne finde anvendelse i visse undtagelsesvise tilfælde, hvor der er ganske særlige forhold, der bevirker, at der må gives tilladelse til ægtefællesammenføring her i landet, selvom parterne ikke opfylder betingelsen om, at begge parter skal være over 24 år. Det bemærkes, at de nævnte eksempler ligeledes kan føre til meddelelse af opholdstilladelse uanset, at visse af de øvrige betingelser for familiesammenføring, herunder tilknytningskravet, jf. afsnit 3, ikke er opfyldt.

Der kan endvidere, jf. nærmere afsnit 6, gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt., til medfølgende familie til personer med opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelses- eller erhvervsmæssige grunde, jf. udlændingelovens § 9 a, stk. 1.

Efter § 9 c, stk. 1, 2. pkt., betinges en opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 1, 1. pkt., som følge af en familiemæssig tilknytning til en herboende person – medmindre særlige grunde taler derimod – af, at de i § 9, stk. 2-9, nævnte betingelser er opfyldt. Betingelserne i udlændingelovens § 9, stk. 2-9, er navnlig forsørgelseskrav (§ 9, stk. 2 og 3), økonomisk sikkerhedsstillelse (§ 9, stk. 4), at den herboende ikke i en periode på et år inden ansøgningstidspunktet har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven (§ 9, stk. 5), boligkrav (§ 9, stk. 6), tilknytningskrav (§ 9, stk. 7), frivillig indgåelse af ægteskab (§ 9, stk. 8), og at der ikke må være tale om proforma ægteskab (§ 9, stk. 9).

Det fremgår af bemærkningerne til udlændingelovens § 9 c blandt andet, at:

’I tilfælde, hvor opholdstilladelsen meddeles på baggrund af ægteskab eller fast samlivsforhold med en herboende person, der er meddelt opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelses- eller erhvervsmæssige grunde, jf. den foreslåede bestemmelse i § 9 a, forudsættes det dog, at betingelserne i de foreslåede bestemmelser i § 9, stk. 4 og 7, ikke kræves opfyldt.’

Når den herboende har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, stilles i forbindelse med ansøgning om ægtefællesammenføring således hverken krav om, at parterne skal have størst tilknytning til Danmark eller, at den herboende skal stille økonomisk sikkerhed, ligesom familiesammenføring kan gives uanset parternes alder.

6. Udlændingelovens § 9 c – praksis, når den herboende har opholdstilladelse efter § 9

a

Der kunne efter praksis efter udlændingelovens dagældende § 9, stk. 2, nr. 4, gives opholdstilladelse til en herboende udlændings ægtefælle eller faste samlever, såfremt den herboende har tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens dagældende § 9, stk. 2, nr. 3, med henblik på beskæftigelse og er omfattet af en praksis, hvorefter opholdstilladelsen kan gives for indtil tre år.

Som eksempler på herboende udlændinge, som er omfattet af en sådan praksis, kan blandt andet nævnes undervisere og forskere, ledende funktionærer, specialister, ambassadepersonale, samt udlændinge, der med opholds- og arbejdstilladelse driver selvstændig virksomhed.

Meddelelse af opholds- og arbejdstilladelse inden for et område omfattet af Positivlisten (for tiden IT-specialister, visse ingeniører, videnarbejdere inden for naturvidenskab og teknologi, læger og sygeplejersker) er tillige omfattet af ovenstående praksis om opholdstilladelse i indtil tre år.

Baggrunden for denne praksis, som indebærer en særlig lempelig adgang til at få nære familiemedlemmer her til landet, er et ønske om at tiltrække og fastholde særlig kvalificeret arbejdskraft.

Det er i bemærkningerne til udlændingelovens § 9 c, stk. 1, forudsat, at der også fremover kan gives opholdstilladelse til en ægtefælle eller samlever til en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, med henblik på beskæftigelse.

Som anført oven for i afsnit 5 vil udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, til en bestemt beskæftigelse, hvorefter opholdstilladelse kan gives for indtil tre år, kunne få tilladelse til ægtefællesammenføring efter § 9 c, stk. 1, uanset den ene eller begge parterne er under 24 år, og uanset ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark ikke er større end ægtefællernes eller samlevernes tilknytning til et andet land.

7. Praksis vedrørende 24 års kravet i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, og tilknytningskravet i § 9, stk. 7, hvor den herboende ægtefælle eller samlever varetager en

beskæftigelse omfattet af Positivlisten, eller hvor udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn gør sig gældende

De første erfaringer vedrørende administrationen af 24 års kravet samt det skærpede tilknytningskrav har givet Integrationsministeriet anledning til at overveje, hvorvidt særlige beskæftigelsesmæssige forhold hos den herboende danske eller udenlandske ægtefælle bør medføre en beslutning om en mere generel fravigelse af kravene om, at begge ægtefæller skal være over 24 år samt om, at ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark skal være større end ægtefællernes eller samlevernes tilknytning til et andet land.

Som anført nævnes i bemærkningerne til henholdsvis udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, og § 9, stk. 7, en række eksempler på ganske særlige forhold, der indebærer, at henholdsvis alderskravet og opfyldelse af tilknytningskravet kan fraviges. Som ligeledes anført er eksemplerne ikke udtømmende.

Det er ministeriets opfattelse, at der – udover de i bemærkningerne nævnte situationer, hvor det ikke er muligt for den herboende at tage ophold i ansøgerens hjemland, eller hvor det af humanitære eller familiemæssige årsager af hensyn til den herboende ægtefælle ikke vil være forsvarligt eller rimeligt at henvise den pågældende til at tage ophold i et andet land – tillige bør være muligt konkret at tage hensyn til det danske samfunds væsentlige interesse i ikke at henvise en herboende ægtefælle til at tage ophold i et andet land.

Beskæftigelse omfattet af Positivlisten

Ministeriet finder, at hensynet til det danske samfunds interesse i at fastholde herboende arbejdskraft, der er beskæftiget inden for områder omfattet af Positivlisten (for tiden IT-specialister, ingeniører, videnarbejdere inden for naturvidenskab og teknologi, læger og sygeplejersker), kan begrunde en mere generel fravigelse af 24 års kravet og af tilknytningskravet.

Det bemærkes, at en fastholdelse af henholdsvis 24 års kravet og tilknytningskravet i forhold til herboende danske og udenlandske personer beskæftiget inden for et område omfattet af Positivlisten, vil indebære, at en udlænding, der meddeles opholdstilladelse efter § 9 a, stk. 1, med henblik på at varetage en sådan beskæftigelse, og som herefter søger familiesammenføring med sin ægtefælle/samlever, vil have en videre adgang til ægtefællesammenføring end en herboende dansk statsborger eller en udlænding, som varetager en tilsvarende beskæftigelse her i landet.

Det bemærkes endvidere, at det uden denne praksisjustering vil være nødvendigt at henvise blandt andet herboende danske statsborgere til at tage ophold i udlandet sammen med de pågældendes familie samtidig med, at det vil være nødvendigt at rekruttere udenlandsk arbejdskraft til at besætte den ledige stilling, som den danske statsborger fratradte i den forbindelse. Dette vil igen medføre et øget antal ægtefællesammenføringer, idet den rekrutterede udenlandske arbejdskraft vil have mulighed for blandt andet at få sin ægtefælle til Danmark uden, at der stilles krav om, at begge parter skal være fyldt 24 år og skal have størst tilknytning til Danmark, ligesom der vil være behov for at integrere begge ægtefæller eller samlevere, der typisk ikke taler dansk og måske aldrig har været her i landet.

Udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn

Ministeriet finder endvidere, at det i relation til visse herboende personer, herunder ansatte i statens tjeneste, der varetager en stilling af en sådan karakter, at hensyn af udenrigs- og sikkerhedspolitisk karakter taler imod at henvise den pågældende til at tage ophold i udlandet med sin ægtefælle, hvis dette reelt indebærer, at den pågældende må fratræde sin stilling, tillige mere generelt bør være muligt at fravige såvel 24 års kravet som tilknytningskravet.

...

Andre former for beskæftigelse

Det bemærkes, at den foreslåede ordning ikke udelukker, at også andre former for erhvervsmæssig tilknytning til Danmark efter en helt konkret vurdering vil kunne begrunde en fravigelse af 24 års kravet og af tilknytningskravet.

Konklusion

I situationer, hvor den herboende er omfattet af en af de to nævnte persongrupper, og hvor parternes samlede tilknytning til Danmark ikke er større end tilknytningen til et andet land, finder ministeriet ikke, at det bør kræves, at parret opfylder tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7, og i de tilfælde, hvor begge parter ikke er fyldt 24 år, og hvor den herboende er omfattet af en af de to nævnte persongrupper, finder ministeriet, at der bør ske en fravigelse af 24 års kravet og gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt., såfremt parterne i øvrigt opfylder betingelserne herfor.

Det bemærkes, at denne praksis efter ministeriets opfattelse vil kunne administreres således, at formålet med alderskravets indførelse og skærpelsen af tilknytningskravet – nemlig at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, at nedbringe antallet af familiesammenføringer i Danmark, og at sikre en vellykket integration – fortsat tilgodeses.

Ministeriet finder således, at personer, der varetager en beskæftigelse som nævnt oven for, generelt må antages at have opnået et sådant modenheds- og uddannelsesniveau, at vedkommende typisk vil være i stand til at modstå et pres fra familie eller andre til at indgå et ægteskab mod sin vilje, og at vedkommendes uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet i form af ansættelse inden for et område omfattet af Positivlisten eller i en stilling, hvor udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn gør sig gældende, må antages i sig selv at bidrage til en bedre integration af den ægtefælle eller samlever, der ønskes familiesammenført.

Det bemærkes, at ministeriet ikke finder grundlag for at fravige kravet om sikkerhedsstillelse eller de øvrige betingelser for familiesammenføring, idet opfyldelsen af disse krav ikke på samme måde som 24 års kravet og tilknytningskravet er viljesafhængige.’

B. Praksis i forbindelse med ægtefællesammenføring for udlændinge der er meddelt opholdstilladelse efter § 9 a

I tilfælde hvor en herboende udlænding har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1 (herunder Positivlisten), og den pågældende ønsker familiesammenføring med sin ægtefælle, vil ægtefællen i givet fald få meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1 (se ovenfor, s. 21 f, om den nærmere beskrivelse af praksis). Denne bestemmelse indeholder ikke noget alderskrav som det der fremgår af lovens § 9, stk. 1, nr. 1. Der vil således kunne ske ægtefællesammenføring uanset parternes alder.

Det fremgår af § 9 c, stk. 1, 2. pkt. (jf. lovbekendtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002), at en opholdstilladelse efter stk. 1 som følge af en familiemæssig tilknytning til en herboende person skal betinges af at de i § 9, stk. 2-9, nævnte betingelser er opfyldt, medmindre særlige grunde taler derimod. En opholdstilladelse efter denne bestemmelse skal således som hovedregel betinges af at tilknytningskravet er opfyldt.

Af bestemmelsen i § 9, stk. 7, fremgår som nævnt at tilknytningskravet kan fraviges såfremt der foreligger ganske særlige grunde.

I de særlige lovbemærkninger til bestemmelsen i § 9 c er det anført at man fremover (som hidtil) vil meddele opholdstilladelse på baggrund af ægteskab eller fast samlivsforhold med en herboende person der er meddelt opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelses- eller erhvervsmæssige grunde (jf. § 9 a, herunder Positivlisten). Samtidig fremgår det direkte at det i disse tilfælde forudsættes at tilknytningskravet (og krav om økonomisk sikkerhedsstillelse) ikke kræves opfyldt.

Det fremgår således også af ministeriets praksisnotat af 26. maj 2003 at der i sager om ægtefællesammenføring (som beskrevet i notatet) for udlændinge der er meddelt opholdstilladelse efter § 9 a, stk. 1, ikke stilles krav om at parterne skal have størst tilknytning til Danmark, eller at den herboende skal stille økonomisk sikkerhed, ligesom familiesammenføring kan gives uanset parternes alder.

Denne retsopfattelse kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

C. Fravigelse af 24-års-kravet og tilknytningskravet i sager hvor den herboende ægtefælle eller samlever varetager beskæftigelse omfattet af Positivlisten, eller hvor udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn gør sig gældende

Ministeriet har i sit notat af 26. maj 2003, s. 7, anført at de første erfaringer med administrationen af 24-års-kravet og det skærpede tilknytningskrav efter vedtagelsen af lov nr. 365 af 6. juni 2002 har givet ministeriet anledning til at overveje hvorvidt særlige beskæftigelsesmæssige forhold hos den herboende danske eller udenlandske ægtefælle bør medføre en beslutning om en mere generel fravigelse af kravene. Ministeriet henviser herved til at eksemplerne på fravigelser i lovbemærkningerne ikke er udtømmende, og at det bør være muligt konkret at tage hensyn til 'det danske samfunds væsentlige interesse i ikke at henvise en herboende ægtefælle til at tage ophold i et andet land'.

Ifølge notatet har ministeriet på den baggrund besluttet at foretage en praksisjustering således at der kan ske en fravigelse af 24-års-kravet og tilknytningskravet i sager om ægtefællesammenføring hvor den herboende danske eller udenlandske ægtefælle/samlever er beskæftiget inden for et område der er omfattet af Positivlisten. Ministeriet har i den forbindelse anført at en udlænding med opholdstilladelse efter § 9 a, stk. 1, med henblik på

at varetage en beskæftigelse omfattet af Positivlisten, i modsat fald ville have en videre adgang til ægtefællesammenføring end en herboende dansk statsborger eller en udlænding.

Ministeriet har endvidere besluttet at det i relation til visse herboende personer – herunder ansatte i statens tjeneste der varetager en stilling af en sådan karakter at hensyn af udenrigs- og sikkerhedspolitisk karakter taler imod at henvise de pågældende til at tage ophold i udlandet med deres ægtefæller – tillige mere generelt bør være muligt at fravige 24-års-kravet samt tilknytningskravet hvis dette reelt indebærer at disse personer må fratræde deres stilling.

Spørgsmålet er herefter om den af ministeriet foretagne justering af den administrative praksis på området er lovlig, dvs. at den ikke strider mod det bagvedliggende retsgrundlag.

Efter min gennemgang af sagen har jeg samlet set ikke grundlag for at antage at udlændingemyndighedernes ændring af praksis er ulovlig. Jeg har i den forbindelse navnlig vurderet følgende:

a) Har udlændingemyndighederne adgang til at ændre praksis?

En myndighed kan normalt foretage generelle ændringer eller omlægninger af praksis når retsgrundlaget (herunder øvrige overordnede retskilder) tillader det. En administrativ praksis, herunder en praksisændring, skal dog have en saglig begrundelse, ligesom den – når der er tale om udøvelsen af et pligtmæssigt skøn – ikke må få en så fastlåst og dominant karakter at myndigheden i realiteten helt ophører med at foretage en konkret vurdering af den enkelte sag og herved sætter sit 'skøn under regel', jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, (2002), s. 14 f, og Jon Andersen, samme sted, s. 347.

Muligheden for at fravige 24-års-kravet og tilknytningskravet beror på et skøn idet kravene ifølge lovteksten (for så vidt angår tilknytningskravet) og lovbemærkningerne kan fraviges når der foreligger ganske særlige forhold.

Det er således min opfattelse at der på det foreliggende retsgrundlag er ganske vide rammer for at ændre den eksisterende praksis så længe ændringen er saglig og ikke i øvrigt strider mod lovens ordlyd, lovforarbejderne, lovens formål eller almindelige retsprincipper i øvrigt.

b) Lovligheden af den nye praksis:

Som det fremgår ovenfor, var et af formålene med lovændringen i 2002 at skærpe reglerne for ægtefællesammenføring bl.a. ved at nedsætte antallet af familiesammenføringer, at bekæmpe/mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber og herved værne de unge mod pression fra familien og andre med henblik på indgåelse af sådanne ægteskaber, at sikre at nye familier der bosætter sig i Danmark, har en overvejende tilknytning her til landet, samt at sikre en vellykket integration af det familiemedlem der ønskes familiesammenført i Danmark (§ 9, stk. 1 og 7). For så vidt angår indførelsen af disse skærpede betingelser for familiesammenføring, var der ikke direkte i forarbejderne anført noget om hensynet til det danske arbejdsmarked. Dog var det udtrykkeligt anført at der i afvejningen af ægtefællernes samlede tilknytning til Danmark skulle tages hensyn til ægtefællernes arbejdsmæssige situation. Det er af betydning for tilknytningsvurderingen om f.eks. den herboende ægtefælle har en fast og stabil tilknytning til det danske arbejdsmarked, og hvilken karakter denne tilknytning har.

Som anført ovenfor under pkt. A var et af de øvrige formål med lovændringen i 2002 at sikre at Danmark kan tiltrække særlig kvalificeret arbejdskraft (§ 9 a).

Der var således med lovændringen tale om indførelsen af forskellige regler der på et område (de almindelige familiesammenføringer) medførte en stramning og på et andet område (Positivlisten) medførte en lempelse af mulighederne for at få opholdstilladelse.

Ministeriet har i sit notat navnlig begrundet praksisændringen for så vidt angår de almindelige familiesammenføringsager, med hensynet til det danske samfunds interesse i at fastholde herboende arbejdskraft der er beskæftiget inden for områder omfattet af Positivlisten (dvs. inden for områder hvor der er mangel på særlig kvalificeret arbejdskraft). Myndighederne inddrager som begrundelse for praksisændringen på familiesammenføringsområdet således formålsbetragtninger fra en anden regel i udlændingeloven.

Imidlertid er det ministeriets opfattelse at praksisændringen vil kunne administreres således at formålet med lovens indførelse af 24-års-reglen og skærpelsen af tilknytningskravet – nemlig at mindske risikoen for tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber, at nedbringe antallet af familiesammenføringer og at sikre en vellykket integration – fortsat kan tilgodeses. Ministeriet har til støtte herfor anført at det må antages at personer der varetager en beskæftigelse omfattet af Positivlisten, har opnået et sådant

modenheds- og uddannelsesniveaue at de pågældende typisk vil være i stand til at modstå pression fra familie eller andre med henblik på at indgå et ægteskab mod deres vilje, og at deres uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet i form af ansættelse inden for et område omfattet af Positivlisten eller i en stilling hvor udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn gør sig gældende, må antages i sig selv at bidrage til en bedre integration af de ægtefæller eller samleverer der ønskes familiesammenført.

Ministeriet har også anført at praksisændringen er begrundet i en ligestilling af herboende med udlændinge der har fået opholdstilladelse efter lovens § 9 a, stk. 1, på grundlag af Positivlisten.

Under henvisning hertil og da praksisændringen er til gunst for ansøgerne, har jeg ikke grundlag for at antage at den ændrede praksis ikke skulle være lovlig. Jeg bemærker i den forbindelse at selv om der – som nævnt – ikke i forbindelse med indførelsen af stramningen af familiesammenføringsreglerne direkte i forarbejderne var anført noget om hensynet til det danske arbejdsmarked, er det dog forudsat at ægtefællernes arbejdsmæssige tilknytning til det danske arbejdsmarked er et sagligt kriterium ved vurderingen af den samlede tilknytning til Danmark.

2. Manglende offentliggørelse af praksisændringen ved notat af 26. maj 2003

Det fremgår af sagen at ministeriets praksisnotat af 26. maj 2003 ikke blev gjort tilgængeligt for offentligheden, dvs. for borgerne, i forbindelse med tilblivelsen på ministeriets hjemmeside.

Ministeriet har ikke i udtalelsen til mig eller i de vedlagte sagsakter (besvarelse af udvalsspørgsmål samt talepapir) direkte forholdt sig til hvorvidt notatet burde have været offentliggjort.

Af ministerens svar af 12. oktober 2005 på spørgsmål nr. 94 fra integrationsudvalget fremgår dog at notatet den 30. september 2005 blev offentliggjort på ministeriets hjemmeside, og at ministeriet på daværende tidspunkt var i færd med sagsområde for sagsområde at fremfinde relevante notater mv. vedrørende praksis med henblik på offentliggørelse på ministeriets hjemmeside. Yderligere anførte ministeren i svaret at udlændingemyndighedernes hjemmesider skal give borgerne et retvisende billede af mulighederne for bl.a. familiesammenføring, at hjemmesiderne samtidig skal give mulighed

for nemt og hurtigt at kunne få et overblik over reglerne, og at det således beror på en afvejning hvor detaljeret beskrivelserne på hjemmesiderne bør være.

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

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

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

betænkning nr. 1144/1988 om databaser med afgørelser, s. 23 f og 79 ff, samt betænkning nr. 1342/1997 om information til tiden.

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

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

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

'Er en fravigelse af praksis udtryk for en generel ændring af praksis for fremtiden, vil lighedsbetragtninger sjældent være relevante. Hvis den nye praksis i øvrigt ikke strider mod overordnede regler, må den betragtes som lovlig. Slægtskabet med egentlige skrevne retsregler viser sig i denne sammenhæng ved at det kræves at praksisændringer bliver meddelt borgerne på en måde så disse kan indrette sig efter ændringerne. Typisk kræves det både at praksisændringen bliver offentliggjort på en hensigtsmæssig måde, og at der bliver givet borgerne et rimeligt varsel til at omstille sig.'

Vedrørende den manglende offentliggørelse af ministeriets praksisændring kan følgende anføres:

De grundlæggende regler i udlændingeloven vedrørende 24-års-kravet og tilknytningskravet må antages at have været almindelig kendt efter kundgørelse af lov nr. 365 af 6. juni 2002, og da de skærpselser der hermed var indført, må have været omtalt i pressen. Den praksisændring som ministeriet indførte ved notat af 26. maj 2003, udgjorde i forhold til visse borgere en væsentlig lempelse og dermed en særlig mulighed for at få familiesammenført en ægtefælle eller samlever som man ellers ikke ifølge lovens ordlyd ville kunne have fået hertil. Såfremt offentliggørelse undlades i et sådant tilfælde, er der en betydelig risiko for at de borgere der rent faktisk bliver bedret stillet ved praksisændringen, slet ikke får kendskab hertil og derfor afstår fra at søge familiesammenføring da de alene er bekendt med de strammere regler der følger direkte af loven.

Ministeren har i sit svar på spørgsmål nr. 94, jf. ovenfor, anført at det ikke kræves at ansøgeren og dennes familie sætter sig ind i alle reglerne idet Udlændingestyrelsen er underlagt officialmaksimen som indebærer at den myndighed der skal træffe afgørelse i sagen, har ansvaret for at tilvejebringe alle relevante og nødvendige oplysninger til belysning af sagen. Ministeren har endvidere anført at den herboende i forbindelse med en ansøgning om familiesammenføring bliver bedt om at udfylde et omfangsrigt spørgeskema, og at styrelsen på grundlag af svarene vurderer om der er grundlag for at indhente yderligere oplysninger. Endelig har ministeren anført at såfremt den herboende til sagen har oplyst at være beskæftiget inden for et fagområde der er omfattet af Positivlisten, vil myndighederne behandle sagen derefter, jf. notatet af 26. maj 2003.

Det er naturligvis som anført af ministeren helt afgørende at udlændingemyndighederne selv inddrager den pågældende praksisændring såfremt de i forbindelse med sagen bliver opmærksom på dens relevans. Det som ministeren har anført, tager imidlertid ikke højde for den situation at en herboende dansk statsborger eller udlænding eventuelt afstår fra at forsøge ægtefællesammenføring idet den pågældende på grund af ukendskab til praksisændringen ikke mener at kunne få det meddelt.

Ministeren anførte i sit svar på udvalsspørgsmål nr. 95 at lempelsen havde fundet anvendelse i et meget begrænset antal sager. Jeg kan ikke på det foreliggende grundlag afvise at en eventuel årsag hertil kunne være at de berørte borgere ikke var bekendt med lempelsen.

Efter min opfattelse er der tale om en væsentlig ændring af praksis med stor betydning for de personer der måtte være omfattet heraf.

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

Det er endvidere min foreløbige opfattelse at det er beklageligt at dette ikke skete.

Jeg bemærker at notatet af 26. maj 2003 ikke – selv om det blev sendt til Folketinget den 25. juli 2003 – i den forbindelse blev offentliggjort på Folketingets hjemmeside

sammen med det øvrige materiale som ministeriet fremsendte ved det pågældende brev som offentliggjordes på hjemmesiden den 7. august 2003, jf. hjemmesiden Folketingsåret 2002-2003, alm. del – bilag 368. Derimod blev praksisnotat af 29. september 2003 vedrørende tilknytningskravet offentliggjort på Folketingets hjemmeside efter fremsendelsen den 10. oktober 2003 (Folketingsåret 2003-2004, alm. del – bilag 13). I dette notat nævnes praksisændringen fra maj imidlertid kun helt kort. Uanset om notatet af 26. maj 2003 var blevet offentliggjort på Folketingets hjemmeside, og at praksisnotatet af 29. september 2003 blev offentliggjort på Folketingets hjemmeside, erstatter dette efter min opfattelse ikke en hensigtsmæssig offentliggørelse fra ministeriets side i forhold til borgerne.”

Ved brev af 20. marts 2006 udtalte ministeriet bl.a. følgende i anledning af min foreløbige redegørelse:

”Ministeriet er enig i Deres synspunkt om, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, såfremt ministeriet straks efter udarbejdelsen af notatet af 26. maj 2003 om praksisændringen på en hensigtsmæssig måde havde offentliggjort denne på f.eks. ministeriets eller Udlændingestyrelsens hjemmeside. Det er også efter ministeriets opfattelse beklageligt, at dette ikke skete.

Ministeriet kan i den forbindelse i det hele henvise til de oplysninger og tilkendegivelser, som integrationsministeren har afgivet over for Folketingets udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik ved samråd den 13. oktober 2005 og ved besvarelse af udvalgets spørgsmål nr. 92-95 den 12. oktober 2005. Det fremgår heraf, at udlændingemyndighederne fremover vil sætte endnu mere fokus på borgerservice og sikre mere åbenhed og gennemsigtighed blandt andet ved at etablere en fælles IT-portal. Udlændingestyrelsen har tilsluttet sig ministeriets udtalelse.”

I min endelige redegørelse af 30. marts 2006 skrev jeg bl.a. således:

Ombudsmandens endelige udtalelse

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

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

Jeg henholder mig i øvrigt i det hele til det jeg har anført i min foreløbige udtalelse af 3. februar 2006.

Ministeriet har i brev af 20. marts 2006 meddelt at ministeriet og styrelsen er enige i min vurdering af at det er beklageligt at praksisændringen ikke er blevet offentliggjort. Ministeriet har i den forbindelse bl.a. oplyst at udlændingemyndighederne fremover vil sætte mere fokus på borgerservice og sikre mere åbenhed og gennemsigtighed bl.a. ved at etablere en fælles it-portal.

På den baggrund foretager jeg mig ikke mere i sagen.

Jeg har dog bedt ministeriet underrette mig om etableringen af den fælles it-portal.”