Hr. Hans Gammeltoft Hansen
Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K

København, den 19. august 2008

Praksis og vejledning fra Integrationsministeriet/Udlændingeservice ang. EU-regler

Ægteskab Uden Grænser er en frivillig organisation for dansk-udenlandske par. Organisationen blev etableret i 1996, og består i dag af to søsterforeninger i henholdsvis Danmark og Sverige.

Siden stramningerne af udlændingeloven i 2001 har organisationens bestyrelse og frivillige rådgivet og vejledt vore medlemmer og brugere i forbindelse med den danske udlændingelov og EU-reglerne.

Organisationen har derfor været løbende i kontakt med de danske udlændinge- og integrationsmyndigheder angående love, praksis samt enkeltsager. Organisationen er desuden høringsberettiget og medlem af Udlændingeservices brugerpanel.

I lyset af sommerens debat om EU-regler, den danske udlændingelov samt praksis og sagsbehandling, har Ægteskab Uden Grænser bemærkninger om uklarheden i
den gældende - og tidligere - praksis og vejledning fra udlændingemyndighederne.

Dette brev er – for overskuelighedens skyld – opdelt i flere afsnit; den første del er vore bemærkninger til den praksis og vejledning som myndighederne har ført med hensyn til EU-reglerne indtil emnet blev taget op i medierne, herunder også emner som ikke har været del af debatten endnu, den anden del er de oplysninger som myndighederne er kommet med under debatten, herunder hjemmesiden nyidanmark.dk og opdateringer af siden samt Fru Rønn Hornbechs udtalelser om kommunikation og ansøgningsmuligheder.

<u>Arbejdets karakter:</u>

Hvis man har haft arbejde i en medlemsstat og af den ene eller den anden grund mister dette arbejde, f.eks. fordi man har udført sæsonarbejde, eller fordi man må opgive sit arbejde pga. sygdom eller andre omstændigheder, kan man blive i tilflytterstaten i op til 6 måneder uden at være beskæftiget.

Jf. Direktiv 68/360, art. 6.2. (Nu sammenfattet i Direktiv 2004/38, herefter benævnt 2004/38) Dette blev statueret af Domstolen i Antonissen-dommen, Case C-292/89 *Antonissen*, (1991) ECR 745. Ifølge denne afgørelse er en periode på 6 måneder en rimelig periode at give en person mulighed for at finde arbejde i en medlemsstat. Men efter denne periode skal den arbejdssøgende kunne dokumentere, at vedkommende er aktiv i forbindelse med at søge job. Hvis dette er tilfældet, har vedkommende fortsat mulighed for at opholde sig i medlemsstaten. Det er dog op til den enkelte medlemsstat at vurdere dette. Man behøver ikke tidligere at have haft beskæftigelse i medlemsstaten for at opnå retten til at være arbejdssøgende og dermed retten til at bo i medlemsstaten.

Det ligger også fast, at man ikke mister retten til at bo og arbejde i en medlemsstat, selvom man forlader denne i op til 6 måneder. Dette følger ligeledes af Direktiv 68/360, art. 6.2. (2004/38). Dette er altså en udvidelse af begrebet "*arbejdstager*", der betyder, at man ikke behøver konstant at være i arbejde i en medlemsstat for at beholde sine rettigheder efter reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed. Disse rettigheder gælder også for arbejdstagerens familie.

Idet US i forbindelse med rådgivning af vores medlemmer/brugere ikke har oplyst om retten til at være arbejdssøgende før dommen fra EF-domstolen i december 2007, **bedes det undersøgt, hvorvidt US har administreret ovenstående korrekt i deres rådgivning til borgerne, herunder følgende:**

1. Har arbejdssøgende og arbejdstager samme rettigheder? *(Se bilag 1 + 6)*
2. Er man betragtet som arbejdstager når man er på barsel? *(Se bilag 1+ 6)*
3. Tæller frivilligt/ulønnet arbejde som reelt arbejde? (EF-domstolen har for længst fastlagt en meget vid fortolkning af begrebet "arbejder" ("*worker*") i traktaterne og fastslået, at også en person, der udfører frivilligt arbejde f.eks. i en spejderlejr er omfattet.)
4. Kan man arbejde samtidigt i Danmark og Sverige? Hvis man flytter til Sverige og tager arbejde, men samtidig beholder sit arbejde i Danmark sideløbende, kan man så stadig benytte EU-reglerne til at vende tilbage til Danmark? *(Se bilag 1 + 6 + 10)*
5. Hvis man er udstationeret i et andet EU-land, men ansat i en dansk virksomhed, er man så omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed, så længe lønnen bliver udbetalt af det andet EU-land?

Studerende:

Efter Direktiv 93/96 (2004/38). er der følgende kriterier opsat for, at man kan betragtes som "*studerende*", med de rettigheder, der følger heraf: Man skal dokumentere overfor værtsstaten, at man råder over tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv. Man skal være tilmeldt en anerkendt faguddannelse i værtslandet, og man skal have en sygeforsikring, jf. art. 1 i direktivet.

Det er også vigtigt at nævne, at borgere kun tilhører gruppen "studerende", såfremt borgerne ikke falder ind under andre begreber/grupper efter reglerne om fri bevægelighed, dvs. som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende. Dette betyder, at såfremt en borger studerer i en medlemsstat, men har et arbejde ved siden af sine studier på mindst 11 timer om ugen, er borgeren omfattet af reglerne og rettighederne for arbejdstagere. Deraf må følge, at værtslandet *ikke* kan stille kravene om selvforsørgelse og egen sygesikring, jf. gennemgangen af reglerne for arbejdstagere ovenfor.

Som studerende har man ret til at opholde sig i værtsstaten så længe ens uddannelse står på, jf. Case C-357/89 *Raulin,* (1992) ECR I-1027.

Ifølge Integrationsministeriets praksisnotat fra 21. dec. 2004 har Danmark valgt at fortolke ovenstående meget snævert, så man reelt har blokeret for studerendes ret til fri bevægelighed. **Det bedes belyst, hvorvidt dette er en lovlig praksis, samt hvorledes følgende vurderes:**

1. Hvor mange timer/ECTS/måneder er minimum?
2. Skal studiet være godkendt af Danmark?
3. Gælder et udvekslingsophold?
4. Gælder specialeskrivning?
5. Gælder opholdet hvis borgeren samtidig har et studiejob i Danmark vedkommende pendler til?

Pensionister:

Direktiverne 90/364 og 90/365 (2004/38).omhandler den fri bevægelighed for pensionister og personer, der råder over tilstrækkelige økonomiske midler til at kunne sørge for sig selv og dermed undgå at blive en byrde for et eventuelt værtsland. Formålet med disse direktiver er at sikre retten til fri bevægelighed på EU-territoriet for de mennesker, som måske tidligere i deres liv som arbejdstagere eller selvstændig erhvervsdrivende har haft mulighed for at benytte retten, men aldrig har gjort det. Selvom de ikke (længere) hører under de primære

kategorier for den fri bevægelighed, kan de stadig nyde godt af rettighederne, hvis de enten har en pension, de kan tage med til værtslandet, eller en formue de kan leve af.

I det føromtalte praksisnotat fra 21. dec. 2004 har Integrationsministeriet (på lige fod med fortolkningen omkring studerende) valgt at indskrænke pensionisters ret til fri bevægelighed. Dette har ført til afslag til personer, der f.eks. har søgt til Sverige eller Tyskland, som pensionister for derpå at vende tilbage til Danmark. **Det bedes belyst, hvorvidt denne praksis er lovlig.**

Hjemvendelse på baggrund af job i Danmark

Danmark har hidtil tolket reglerne sådan, at kun EU-borgere, som har arbejdet i udlandet, har ret til at medbringe ægtefællen ved hjemkomsten. Dermed kan flere hundrede dansk-udenlandske par, der bor i Sverige, men arbejder i Danmark, ikke få familiesammenføring efter EU-reglerne. I stedet skal parrene opfylde de danske regler for familiesammenføring, herunder 24-årsreglen og tilknytningskravet.

Men EU-kommissionen fastslår, at parrene alene ved at bosætte sig i Sverige er omfattet af EU-reglerne. Det sker i et brev til Morgenavisen Jyllands-Posten, som har bedt kommissionen fastslå, hvordan reglerne skal tolkes, og om begge grupper er omfattet af EU-reglerne. (jf. artikel i JP d. 27. maj 2006)

Mange af vore medlemmer rejste i sin tid fra Danmark til især Sverige for at kunne benytte EU-reglerne til at få lov til at bo med deres udenlandske partner. Den danske partner har i de fleste tilfælde beholdt sit job i Danmark pga. økonomi, arbejdsmarkedet m.v. **Det bedes på denne baggrund undersøgt, hvorvidt administrationen af reglerne har hvilet på tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag, se herunder bilag 10.**

Arbejde i Danmark for ægtefæller

Vi vil gerne have afklaret hvorvidt ægtefæller fra 3. verdenslande har ret til at arbejde i Danmark mens de bor i et af de omkringliggende EU-lande. Vi har fået oplyst af udlændingemyndighederne at Danmark kan udelukke 3. verdensborgere med EU-ophold bosat udenfor Danmark fra arbejdsmarkedet pga. det danske retsforbehold. Denne oplysning blev givet til Brugerpanelsmødet den 12.februar 2008. I referatet fra US (bilag 9) står der følgende:
Der blev kort redegjort for, at en 3. landsstatsborger der har fast ophold i et andet EU-land, ikke automatisk har ret til arbejde i Danmark.
Bolette Kornum oplyste, at flere medlemmer hos Ægteskab uden grænser har hørt, at det er muligt for 3. landsborgere, der i forvejen har fast lovligt ophold i et andet EU-land at tage ophold og arbejde i Sverige.
Inge Bruhn Thomsen bemærkede, at dette ikke er en mulighed i Danmark, og at det ligger i Danmarks retlige forbehold.

Ifølge bl.a. SOLVIT (http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index_da.htm) er dette i strid med EU-reglerne om fri bevægelighed, da det følger indirekte af Rådsdirektiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968, art. 8, stk. 1, litra b, som fastslår, at medlemsstaterne skal anerkende retten til ophold på deres territorium uden udstedelse af et opholdsbevis for arbejdere, som arbejder i en anden medlemsstat end den, hvori de har deres bopæl, såfremt arbejderne vender tilbage hver dag eller mindst en gang om ugen. Bestemmelsen findes også i Bekendtgørelse nr. 292 af 28. april 2004 § 11. **Det bedes på denne baggrund undersøgt, hvorvidt administrationen af reglerne har hvilet på tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag.**

Ægtefælles tidligere ophold i andet EU-land

Når en dansk statsborger flytter til et andet EU-land end Danmark, kan man gennem EU-reglerne få ægtefællesammenføring med sin ægtefælle/samlever uden at den udenlandske partner har haft tidligere ophold i værtslandet.

Ved ansøgning om EU-opholdstilladelse i Danmark skal den udenlandske ægtefælle/partner have boet lovligt i det EU/EØS-land eller Schweiz, hvor den danske statsborger hidtil har udnyttet retten til ophold.

I henhold til dommen afsagt den 25. juli i sag C-127/08, angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af High Court (Irland) ved afgørelse af 14. marts 2008, indgået til Domstolen den 25. marts 2008, fastslår domstolen følgende:

1) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som opstiller et krav om, at en tredjelandstatsborger, som er ægtefælle til en unionsborger, som opholder sig i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, forudgående skal have opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat inden vedkommendes ankomst til værtsmedlemsstaten for at kunne drage fordel af bestemmelserne i dette direktiv.

2) Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, som er ægtefælle til en unionsborger, som opholder sig i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, som ledsager eller slutter sig til denne unionsborger, kan drage fordel af dette direktivs bestemmelser, uanset hvor og hvornår deres ægteskab blev indgået, og uanset hvorledes tredjelandsstatsborgeren er indrejst i værtsmedlemsstaten.

De danske udlændingemyndigheder oplyser at "*Dommen vil nu blive analyseret, og det vil blive afklaret i hvilket omfang, den vil medføre ændring i retsopfattelsen.*" **Det bedes på denne baggrund undersøgt, hvorvidt de danske myndigheder kan afvise at ændre retsopfattelsen, og dermed bibeholde de særlige danske regler på dette område.**

Opholdstilladelse vs. Arbejdstilladelse.

Ifølge EU-reglerne har man krav på at kunne arbejde fra første dag i landet når man som ægtefælle til en EU-borger kommer til Danmark ved brug af EU-reglerne, men først krav på opholdskort efter 6 måneder. I Udlændingeservice samles de to tilladelser (arbejdstilladelse og opholdstilladelse) i ét dokument, og man bliver derfor nødt til at vente på at påbegynde arbejde efter tilbagekomst til Danmark indtil man har modtaget sit opholdskort. **Det bedes på denne baggrund undersøgt, hvorvidt administrationen af reglerne har hvilet på tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag.**

Hjemmesiden

Udlændingemyndighederne har oplyst via medierne at praksis vedrørende EU-reglerne har fremgået af hjemmesiden Nyidanmark.dk, inklusiv oplysninger om tidsperioden. Hjemmesiden er blevet opdateret flere gange i løbet af de sidste 8 måneder, bl.a. i januar 2008 efter Eind-dommen, i maj 2008 efter samrådet i Folketinget, og senest 9. juli 2008 i forbindelse med Berlingske Tidendes artikelserie. **Det bedes på denne baggrund undersøgt, hvorvidt praksisændringer er blevet beskrevet korrekt på hjemmesiden, herunder hvilke ændringer der er blevet foretaget på hjemmesiden de sidste 3-5 gange siden er blevet ændret, i såvel den danske som den engelske version.**

Fru Rønn Hornbechs Udtalelser

Fru Rønn Hornbech har blandt andet udtalt at man ved kontakt med Udlændingeservice skulle have bedt om "at tale med chefen". Det var indtil foråret 2007 meget vanskeligt at komme igennem til Udlændingeservice, såvel per telefon, mail, post og ved personligt fremmøde. Indtil foråret 2007 havde ansøgere ikke mulighed for at tale med egen sagsbehandler, men blot lægge en besked til vedkommende gennem call-centret. Ændringen i kontaktmulighederne trådte i kraft i foråret 2007, efter at Udlændingestyrelsen skiftede navn til Udlændingeservice, og var en del af ændringen af organisation under den nye direktør, Henrik Grunnet. Vedlagt findes eksempel på kommunikation med øverste chef for Udlændingeservice, Rikke Hvilshøj. Se bilag 7 og 8.

Derudover udtaler Fru Rønn Hornbech, at borgerne kunne have søgt i hht. EU-reglerne. For at søge i hht. EU-reglerne og således få en afgørelse, skal EU-borgeren have en bolig i Danmark. Det ville være forbundet med store menneskelige og økonomiske ressourcer at flytte tilbage til Danmark, og risikere et afslag, blot for at afprøve reglerne. Især når myndighederne oplyste at et ophold skulle omfatte minimum 4-6 måneders beskæftigelse i et andet EU-land.

Vi har i Ægteskab Uden Grænser udsendt et spørgeskema, til de af vore medlemmer, der bor eller har boet i Sverige. Spørgeskemaet vedrører vore medlemmers kontakt med Udlændingeservice. Vi har vedlagt fem svar til belysning af, hvordan vores medlemmer er rådgivet om mulighederne for at bo i Danmark (Bilag 2-6).

Vi håber at det ovenstående kan blive en del af Deres undersøgelse og vi står selvfølgelig til rådighed, hvis De skulle have spørgsmål eller behov for yderligere informationer.