

Udskriftsdato: 11. maj 2025 (Gældende)

2018-9. Ukorrekt vejledning på borger.dk om ret til kontanthjælp eller integrationsydelse

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2018-9. Ukorrekt vejledning på borger.dk om ret til kontanthjælp eller integrationsydelse

På baggrund af presseomtale rejste ombudsmanden af egen drift en sag om vejledningen på borger.dk vedrørende retten til kontant-/uddannelseshjælp eller integrationsydelse. Sagen blev rejst over for Udlændinge- og Integrationsministeriet og Digitaliseringsstyrelsen.

Ombudsmanden udtalte, at det var beklageligt, at omtalen på borger.dk først blev retvisende efter ombudsmandens henvendelse til myndighederne.

På tidspunktet for presseomtalen og ombudsmandens høring i sagen var det borger.dk (dvs. Digitaliseringsstyrelsen), der stod som ansvarlig for den relevante side på borger.dk. Uanset at borger.dk stod som ansvarlig for indholdet på siden, fandt ombudsmanden, at hovedansvaret for at tage initiativ til, at oplysninger på borger.dk bliver revideret ved f.eks. lov- og praksisændringer, i et tilfælde som det foreliggende måtte påhvile ressortmyndigheden, dvs. Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Formålet med omtale på borger.dk er at give borgerne overblik og sammenhæng i den digitale kommunikation. Imidlertid pegede ombudsmanden på, at det formentlig også kunne lette de enkelte kommuners arbejde med deres egne hjemmesider, hvis de – når de valgte at informere om retsstillingen på et område – ved en henvisning til borger.dk via et link kunne informere retvisende.

(Sag nr. 17/00873)

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

I en artikel i et dagblad den 29. januar 2017 omtaltes angiveligt misvisende oplysninger på borger.dk om integrationsydelse for danske statsborgere, der har opholdt sig i andre EU-/EØS-lande og derfor ikke opfylder betingelsen i § 11, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik om at have haft ophold her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år.

Ifølge artiklen havde udlændinge- og integrationsministeren i en skriftlig kommentar til dagbladet anført bl.a.:

”(...) jeg har bedt mit ministerium om straks at kontakte Borger.dk for at få information om integrationsydelsen opdateret der. ”

På borger.dk fandtes en vejledning om, hvad udlandsdanskere, der flytter hjem, skulle være opmærksomme på. Der fremgik bl.a. følgende:

”Økonomisk hjælp og boligstøtte

Du kan søge om kontanthjælp, hvis du i en periode ikke er i stand til at forsørge dig selv eller din familie. For at få kontanthjælp skal du som det første:

...

Hvis du ikke har boet i Danmark i syv af de sidste otte år, gælder der regler, som kan betyde, at du i stedet for kontanthjælp vil modtage integrationsydelse. Læs mere om reglerne for integrationsydelse på Udlændinge- og Integrationsministeriets hjemmeside:”

Herefter var der et link med titlen ”Indførelse af integrationsydelse pr. 1. september 2015 (nyt vindue) (<http://uibm.dk/nyheder/2015-09/indforelse-af-integrationsydelse-pr-1-september-2015>)”.

Linket førte til en side på Udlændinge- og Integrationsministeriets hjemmeside, som tilsyneladende ikke var opdateret siden 1. september 2015.

Denne side på ministeriets hjemmeside omtalte f.eks. ikke den ændring af lov om aktiv socialpolitik (lov nr. 300 af 22. marts 2016 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love (Udvidelse af personkredsen for modtagelse af integrationsydelse m.v.)), der trådte i kraft den 1. april 2016 med virkning for personer, der ikke opfylder opholdskravet den 1. juli 2016 eller senere.

Den omtalte heller ikke, at det må bero på en konkret vurdering, om opholdskravet i § 11, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik kan anvendes i forhold til danske statsborgere, som efter ophold i et andet EU-/EØS-land vender tilbage til Danmark og ikke er økonomisk aktive. Denne fortolkning havde ministeriet bl.a. orienteret kommuner, jobcentre mfl. om i et orienteringsbrev af 24. november 2016 om behandling af sager om kontanthjælp og integrationsydelse til danske statsborgere, der har haft ophold i et andet EU-/EØS-land i mere end 1 år.

Jeg bad på den baggrund den 7. marts 2017 Udlændinge- og Integrationsministeriet og Digitaliseringsstyrelsen om en udtalelse om vejledningen på borger.dk. Jeg modtog udtalelserne henholdsvis den 11. april og den 31. marts 2017.

2. Det retlige grundlag

2.1. Aktivloven

Reglerne om integrationsydelse blev indført ved lov nr. 1000 af 30. august 2015 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love (Indførelse af en integrationsydelse, ændring af reglerne om ret til uddannelses- og kontanthjælp m.v.).

Lovændringen indebar, at retten til uddannelseshjælp eller kontanthjælp bl.a. blev betinget af, at ansøgeren lovligt har opholdt sig her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år. I beregningen af opholdstiden indgår perioder, hvor ansøgeren har haft folkeregisteradresse her i riget, medmindre særlige grunde fører til et andet resultat.

Ophold i udlandet i perioder på sammenlagt højst 2 måneder pr. kalenderår i forbindelse med ferie, studierejser, tjeneste- og forretningsrejser mv. ligestilles med ophold her i riget, hvis ansøgeren har beholdt sin bopæl her i riget. Ophold i udlandet på militær mission for den danske stat under instruktion af forsvaret ligestilles også med ophold her i riget. Det samme gælder ophold i udlandet, hvor ansøgeren af den danske stat er stillet til rådighed for militær mission under instruktion af udenlandsk eller international myndighed (aktivlovens § 11, stk. 3).

Efter § 11, stk. 4 (nu stk. 7) i lov om aktiv socialpolitik gælder kravet om, at ansøgeren skal have opholdt sig lovligt her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år, ikke for EU-/EØS-borgere, i det omfang disse efter EU-retten er berettigede til hjælpen.

Disse regler omfattede ikke personer, som allerede havde opnået lovligt ophold og bopælsadresse inden den 1. september 2015.

Ved lov nr. 300 af 22. marts 2016 blev § 11, stk. 3 og 4 (nu stk. 7), i lov om aktiv socialpolitik ændret, således at "ansøgeren" blev ændret til "personen". Personkredsen for modtagelse af integrationsydelse mv. blev derved udvidet, så den også kom til at omfatte personer, der allerede på daværende tidspunkt modtog uddannelses- eller kontanthjælp, hvis de ikke opfylder kravet om minimum at have opholdt sig i Danmark i sammenlagt 7 ud af de seneste 8 år. Målgruppen omfatter både udlændinge og danske statsborgere.

Ændringen har virkning for personer, der ikke opfylder opholdsbetingelserne den 1. juli 2016 eller senere.

Den 24. november 2016 sendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet et orienteringsbrev om integrationsydelse til kommuner, jobcentre mfl. Ministeriet redegjorde i brevet for en ændret fortolkning af retten for danske statsborgere til efter EU-retten at modtage uddannelses- eller kontanthjælp, uanset at opholdskravet ikke er opfyldt.

Indholdet af ministeriets brev er gengivet i sagsfremstillingen nedenfor.

I fortsættelse af ministeriets orienteringsbrev udsendte Ankestyrelsen principafgørelse 103-16 bl.a. om retten til integrationsydelse/uddannelses- og kontanthjælp for danske statsborgere, der efter tilbagevenden til Danmark fra et ophold i et andet EU-/EØS-land hverken opfylder opholdskravet eller har opnået arbejdstagerstatus. Hvis personen har en tilstrækkelig grad af tilknytning til Danmark, vil en dansk

statsborger således alligevel have ret til uddannelses- eller kontanthjælp. Uddrag af principafgørelsen er gengivet nedenfor i sagsfremstillingen.

Både Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets orienteringsbrev og Ankestyrelsens principafgørelse beskriver en forbedret retsstilling for visse danske statsborgere, der vender tilbage til Danmark fra et ophold i et andet EU-/EØS-land.

2.2. Offentlige myndigheders vejledning af borgerne

Folketingets Ombudsmand har ved flere lejligheder udtalt sig om spørgsmålet om offentlige myndigheders vejledning af borgerne om deres retsstilling f.eks. på hjemmesider. Jeg henviser i den forbindelse til sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2008, FOB 08.238, og min sag FOB 2015-63, som begge er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

I den første sag – som vedrørte udlændingemyndighedernes vejledning via hjemmesiden nyidanmark.dk om reglerne for familiesammenføring i Danmark efter EU-retten – anførte ombudsmanden bl.a. følgende:

”En myndighed som vælger at informere offentligheden om myndighedens praksis via hjemmeside, er – bl.a. som følge af princippet om god forvaltningsskik – forpligtet til at sikre at den offentliggjorte information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkeligt detaljeret til at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder som er relevante for vedkommende. ”

Det er således afgørende, at informationen er retvisende. Det betyder, at informationen ikke må indeholde forkerte og/eller forældede oplysninger, ligesom informationen heller ikke må mangle væsentlige oplysninger.

Informationen skal ikke indeholde en udtømmende beskrivelse af de gældende regler og praksis, men den skal være retvisende og tilstrækkelig til, at borgerne f.eks. kan danne sig et indtryk af, om de muligvis kan være omfattet af en given praksis og dermed kan vælge at gå videre med sagen.

Jeg henviser endvidere til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 278 ff., og Forvaltningsret (2018), s. 392 f.

Det kan næppe anses for nærmere afklaret, i hvilket omfang de omhandlede regler og principper har karakter af gældende ret, og i hvilket omfang de har karakter af god forvaltningsskik. Jeg henviser til den nævnte sag 2015-63 (pkt. 3.4 i udtalelsen).

2.3. Nærmere om borger.dk

Borger.dk er en fællesoffentlig borgerportal, der giver adgang til myndighedernes selvbetjeningsløsninger og indeholder informationer til borgerne om det offentlige.

Portalen har eksisteret siden 2007 og drives i samarbejde mellem staten, KL og Danske Regioner. Digitaliseringsstyrelsen under Finansministeriet står for driften og udviklingen af portalen.

Digitaliseringsstyrelsen har indgået samarbejdsaftaler med en række ressortmyndigheder om ansvaret for, at indholdet på borger.dk fremstår korrekt og opdateret. På alle portalens sider fremgår det nederst, hvilke ressortmyndigheder der har skrevet teksten på siden og dermed er ansvarlige for indholdet.

3. Nuværende omtale på borger.dk

Som Udlændinge- og Integrationsministeriet har beskrevet i sin udtalelse til mig, findes omtalen af integrationsydelsen – herunder retstilstanden for danske statsborgere, der har opholdt sig i andre EU-/EØS-lande – nu på borger.dk under menupunktet ”Kontanthjælp”.

Under menupunktet beskrives kravene til opholdstid, hvorefter der for så vidt angår danske statsborgere, der vender hjem fra ophold i et andet EU-/EØS-land, står følgende:

”Hvem gælder opholdskravet ikke for

Kravet om, at du skal have opholdt dig lovligt i Danmark, Færøerne eller Grønland i sammenlagt syv år inden for de seneste otte år, gælder ikke, hvis du er EU-/EØS-borger, i det omfang du efter EU-retten er berettiget til hjælpen.

Er du dansk statsborger, som har opholdt dig i et andet EU/EØS-land i mere end et år, og får du behov for hjælp fra det offentlige ved hjemkomsten, kan du i et orienteringsbrev til kommunerne af 24. november 2016 læse om de regler, der gælder. Den nye fortolkning af reglerne for danske statsborgere, der har haft ophold i et andet EU/EØS-land i mere end et år og får behov for hjælp fra det offentlige, fremgår af dette brev, jf. nedenfor.

Du skal selv give kommunen de oplysninger, der er nødvendige for, at kommunen kan afgøre, hvilken hjælp du har ret til.

– [Orienteringsbrev om integrationsydelse til kommunerne \(pdf\)](#)”

Endvidere er der som beskrevet af ministeriet mulighed for at blive bekendt med reglerne fra menupunktet ”Udlandsdanskere, der flytter hjem”.

4. Mine bemærkninger

4.1. Jeg har noteret mig, at den vejledning, som nu findes på borger.dk, er opdateret, så den afspejler ændringen af aktivloven ved lov nr. 300 af 22. marts 2016 og Udlændinge- og Integrationsministeriets

fortolkning af reglerne om retten til henholdsvis kontanthjælp og uddannelseshjælp eller integrationsydelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende omtalen på borger.dk.

Jeg finder imidlertid, at det er beklageligt, at omtalen på borger.dk først blev retvisende efter min henvendelse til Udlændinge- og Integrationsministeriet og Digitaliseringsstyrelsen i marts 2017.

Digitaliseringsstyrelsen har i sin udtalelse til mig oplyst, at ejerskabet for informationen på borger.dk er forankret hos ressortmyndighederne. Der var imidlertid ikke på tidspunktet for den tidligere omtalte artikel og min høring i sagen indgået en formel samarbejdsaftale med Udlændinge- og Integrationsministeriet, hvorfor der på daværende tidspunkt nederst på den relevante side var angivet borger.dk som ansvarlig for siden.

Uanset at borger.dk stod som ansvarlig for indholdet på den tidligere side ("Udlandsdanskere, der flytter hjem"), finder jeg, at hovedansvaret for at tage initiativ til, at oplysninger på borger.dk bliver revideret ved f.eks. lov- og praksisændringer, i et tilfælde som det foreliggende må påhvile ressortmyndigheden, dvs. Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Jeg har gjort Udlændinge- og Integrationsministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har sendt en kopi af min redegørelse til Digitaliseringsstyrelsen og Finansministeriet til orientering.

4.2. Formålet med omtale på borger.dk er – som det følger af navnet, og som anført i Digitaliseringsstyrelsens udtalelse – at give borgerne overblik og sammenhæng i den digitale kommunikation med det offentlige. Den primære adressat er således borgerne.

Omtalen kan imidlertid også have betydning for andre offentlige myndigheder.

Efter § 17 i lov om offentlighed i forvaltningen skal en forvaltningsmyndighed på myndighedens hjemmeside give borgerne information om sin virksomhed. Denne forpligtelse gælder bl.a. for ministeriernes departementer og den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne.

Af forslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 4.9.1) fremgår bl.a. følgende:

"Under hensyn til variationen af den virksomhed, som de enkelte forvaltningsmyndigheder udøver, overlades der den enkelte myndighed et skøn ved vurderingen af, hvilken information om dens virksomhed der skal gives på internettet. "

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 17 fremgår bl.a. følgende:

"Bestemmelsen i stk. 1 fastsætter, at myndigheden skal give *information om sin virksomhed*. Det beror på en konkret vurdering i forhold til den enkelte myndighed, hvilke oplysninger der er omfattet af informationspligten, og der er således overladt et skøn til den enkelte forvaltningsmyndighed med hensyn til vurderingen af, hvilken information der skal gives på hjemmesiden.

...

Endvidere kan nævnes information om de opgaver, myndigheden varetager, samt information om de væsentligste love og administrative forskrifter (bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger m.v.), der regulerer myndighedens opgavevaretagelse. Information om det nævnte regelsæt kan gives ved, at myndigheden på hjemmesiden etablerer et link til reglerne.

...

De nævnte eksempler på information, der kan tænkes offentliggjort på forvaltningsmyndighedernes hjemmesider, er ikke udtømmende, og der kan – i lyset af variationen af myndigheder og den information, de er i besiddelse af – tænkes offentliggjort anden form for information, ligesom det kan tænkes, at den enkelte forvaltningsmyndighed ikke offentliggør al den information, der er nævnt ovenfor. ”

Jeg har i forbindelse med min behandling af sagen gennemgået den omtale, der findes på enkelte kommuners hjemmesider, af retten til kontanthjælp/integrationsydelse. Omtalen varierer både i indhold og detaljeringsgrad.

Jeg har ikke i forbindelse med denne redegørelse taget stilling til, hvor omfattende den information bør være, som en kommune lægger på sin hjemmeside, og hvilke nærmere emner den bør vedrøre. Men vælger kommunen at informere om retsstillingen på et område, skal informationen være retvisende.

I den sammenhæng ville en henvisning til borger.dk via et link formentlig kunne lette de enkelte kommuners arbejde med egne hjemmesider.

Jeg peger derfor på, at omtalen på borger.dk ud over at imødekomme et informationsbehov for borgerne også kunne være en hjælp ved kommunernes formidling af regler på deres egne hjemmesider.

Jeg har på den baggrund sendt en kopi af redegørelsen til KL til orientering.

Sagsfremstilling

1. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets orienteringsbrev af 24. november 2016 til kommuner, jobcentre mfl.

Ministeriet skrev bl.a. følgende:

”Orienteringen indeholder vejledende kriterier til brug for anvendelsen af opholdskravet i forhold til danske statsborgere, som efter et ophold i et andet EU/EØS-land vender tilbage til Danmark og er ikke-økonomisk aktive efter hjemkomsten.

Ankestyrelsen har tilkendegivet, at den senere på året forventer at træffe en eller flere principafgørelser i sager vedrørende danske statsborgere, der vender tilbage til Danmark efter ophold i et andet EU/EØS-land uden at opnå status som arbejdstager m.v. efter hjemkomsten og dermed ikke er økonomisk aktive. Disse afgørelser vil medvirke til at fastlægge praksis for anvendelsen af opholdskravet i forhold til denne gruppe. Dette orienteringsbrev skal ses som bidrag hertil.

1. Baggrunden

En person, der ansøger om uddannelses- eller kontanthjælp skal – udover at opfylde betingelserne i § 11, stk. 2, i lov om aktiv socialpolitik – opfylde kravet om sammenlagt mindst 7 års ophold i Danmark inden for de seneste 8 år, jf. § 11, stk. 3, for at have ret til hjælpen. Personer, der ikke opfylder dette krav, kan alene modtage integrationsydelse.

Dette opholdskrav gælder dog ikke EU/EØS-borgere, i det omfang disse efter EU-retten er berettigede til hjælpen, jf. § 11, stk. 4, i lov om aktiv socialpolitik.

For så vidt angår danske statsborgere, der efter hjemkomsten i henhold til EU-retten har opnået og bevaret status som arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, finder opholdskravet ikke anvendelse. Sådanne personer vil således kunne modtage uddannelses- eller kontanthjælp, uanset at opholdskravet ikke måtte være opfyldt.

Det bemærkes, at der ikke foreligger praksis fra EU-Domstolen, der konkret tager stilling til tilfælde, hvor EU-borgere vender tilbage til egen medlemsstat uden at være økonomisk aktiv efter hjemkomsten og som følge heraf anmoder om kontanthjælp eller lignende, og hvor medlemsstaten knytter et opholdskrav som betingelse for at opnå den pågældende ydelse. EU-Domstolens dom fra 2013 i de forenede sager C-523/11 og C-585/11, Prinz og Seeberger, giver imidlertid grundlag for at antage, at det må bero på en konkret vurdering, om EU-retten fører til, at danske statsborgere, som efter at have opholdt sig i et andet EU/EØS-land vender tilbage til Danmark og ikke opnår status som arbejdstager m.v., er berettigede til uddannelses- eller kontanthjælp i stedet for integrationsydelse som følge af deres samlede tilknytning til Danmark.

2. Tilstrækkelig tilknytning til Danmark kan give ret til uddannelses- eller kontanthjælp

Prinz- og Seeberger-dommen omhandlede et tysk bopælskrav på mindst 3 år. Efter de tyske regler var tildelingen af uddannelsesstøtte til tyske statsborgere og andre EU-borgere i en periode på over et år til studier i en anden medlemsstat betinget af et enkeltstående krav om, at ansøgeren skulle have haft fast bopæl i Tyskland i mindst 3 år inden påbegyndelsen af studiet. EU-Domstolen fastslog, at TEUF artikel 20 og 21 om unionsborgerskabet i den konkrete sag, hvor to tyske statsborgere med mangeårige udlandsophold var nægtet tysk uddannelsesstøtte til studier i et andet EU-land, var til hinder for et sådant bopælskrav, idet det havde en for ensidig karakter i forhold til dokumentationen af, om der bestod en tilstrækkelig tilknytning til det tyske samfund.

I dommen anfører EU-Domstolen følgende i præmis 38:

’Også selv om det kan anses for godtgjort, at der foreligger en vis grad af integration, når det kan konstateres, at en studerende i en bestemt periode har opholdt sig i den medlemsstat, hvor han ansøger om

uddannelsesstøtte, er der en risiko for, at et enkeltstående bopælskrav som det i hovedsagerne omhandlede [...] udelukker studerende fra den pågældende støtte, der, selv om de ikke har haft uafbrudt bopæl i Tyskland i tre år umiddelbart før påbegyndelsen af et studium i udlandet, ikke desto mindre har en tilstrækkelig tilknytning til det tyske samfund. Dette kan være tilfældet, når den studerende er statsborger i den pågældende medlemsstat og har gået i skole dér i en betydelig periode, eller som følge af andre forhold, såsom bl.a. den studerendes familie, beskæftigelse og sprogkunderskaber eller andre sociale eller økonomiske bånd. Desuden tillader andre bestemmelser i den i hovedsagerne omhandlede lovgivning selv, at forhold, der ikke er knyttet til støtteansøgerens bopæl, kan være relevante såvel ved fastlæggelsen af den berørtes centrum for livsinteresser, som ved fastlæggelsen af, hvorvidt betingelserne for tildeling af den pågældende støtte er opfyldt af de nationale statsborgere, som har bopæl i udlandet’.

På den ene side vil der således være tilfælde, hvor kravet om lovligt ophold her i riget i sammenlagt mindst 7 år inden for de seneste 8 år, vil kunne håndhæves uden videre. Det vil f.eks. være tilfældet, hvor en dansk statsborger har boet i et andet EU/EØS-land i størstedelen af sit liv og på et tidspunkt indrejser i Danmark, men ikke er økonomisk aktiv efter hjemkomsten og ansøger om hjælp til forsørgelse uden i øvrigt at have haft væsentlig tilknytning til Danmark. På den anden side vil der være tilfælde, hvor der ikke udelukkende kan lægges vægt på opholdskravet ved vurderingen af, om den pågældende har en tilstrækkelig tilknytning til Danmark, men hvor der endvidere vil skulle lægges vægt på andre forhold.

3. Hvordan vurderes graden af tilknytning til Danmark

3.1. Et konkret individuelt skøn

Som nævnt må det bero på en konkret vurdering, om opholdskravet i § 11, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik kan anvendes uden videre i forhold til danske statsborgere, som efter ophold i et andet EU/EØS-land vender tilbage til Danmark og ikke er økonomisk aktive, eller om andre kriterier skal tillægges afgørende betydning ved vurderingen af de pågældendes tilknytning til Danmark. Der er derfor efterladt et væsentligt element af skøn ved vurderingen af de konkrete sager om ikke-økonomisk aktive danske statsborgere, der vender hjem efter ophold i et andet EU/EØS-land.

Der kan med udgangspunkt i Prinz- og Seeberger-dommen, som omhandlede adgangen til uddannelsesstøtte, opstilles følgende vejledende kriterier til brug for vurderingen af, om en dansk statsborger, som efter ophold i et andet EU/EØS-land, har en sådan grad af tilknytning til Danmark, at vedkommende kan modtage uddannelses- eller kontanthjælp, uanset at opholdskravet ikke er opfyldt:

a) Samlet ophold i Danmark set i forhold til varigheden af ophold i andre EU/EØS-lande

Det har således stor betydning for tilknytningsvurderingen, hvor længe ansøgeren har opholdt sig i Danmark set i forhold til ophold i andre EU/EØS-lande. Jo længere tid en ansøger har opholdt sig i Danmark forinden ophold i et andet EU/EØS-land, jo længere tid vil der således skulle gå, førend tilknytningen til Danmark ikke længere kan anses for tilstrækkelig.

b) Beskæftigelse i Danmark eller øvrige økonomiske bånd til Danmark

Det har betydning for vurderingen af en ansøgers tilknytning til Danmark, at den pågældende har haft beskæftigelse i Danmark. Der vil således f.eks. ikke kunne lægges vægt på opholdskravet i § 11, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik i tilfælde, hvor ansøgeren har haft en betydelig del af sit arbejdsliv i

Danmark og alene har opholdt sig i andre EU/EØS-lande i nogle år. Omvendt vil der ikke være tale om beskæftigelse af afgørende betydning for vurderingen, hvis vedkommende alene har haft ganske kortvarig beskæftigelse i Danmark som f.eks. et sommerferie- eller et vikarjob før hjemkomsten.

Endvidere vil det forhold, at en ansøger ejer eller i en vis periode forud for sin hjemvenden til Danmark har ejet en bolig her i landet eller på anden vis har betydelige økonomiske bånd til Danmark, skulle indgå i vurderingen af ansøgerens samlede tilknytning til Danmark.

c) Nære familiemedlemmer i Danmark

I tilfælde, hvor ansøgeren har ægtefælle, børn eller andre nære familiemedlemmer i Danmark, vil det skulle indgå i tilknytningsvurderingen.

d) Grundskole og/eller en uddannelse i Danmark

Det forhold, at ansøgeren har gået i grundskole og/eller taget en ungdomsuddannelse eller videregående uddannelse i Danmark har betydning for vurderingen af, om der foreligger tilstrækkelig tilknytning til Danmark. I den forbindelse har det bl.a. betydning, hvor længe vedkommende har gået i grundskole og/eller taget uddannelse i Danmark, og hvor lang tid siden vedkommende har afsluttet grundskolen og/eller uddannelsen. F.eks. vil en ansøger, der rejser rundt i EU/EØS i lidt over et år efter endt uddannelse i Danmark, som udgangspunkt skulle anses for at have bevaret en tilstrækkelig tilknytning til Danmark ved hjemkomsten til Danmark. Til gengæld må en ansøger, der udrejser som barn til et andet EU/EØS-land efter blot nogle år i grundskolen, og som først indrejser igen i sit voksenliv uden at være økonomisk aktiv, som udgangspunkt ikke anses for at have bevaret en tilstrækkelig tilknytning til Danmark.

Der kan i tillæg til ovenstående kriterier lægges vægt på ansøgerens danskkundskaber. Der kan endvidere lægges vægt på, om ansøgeren i øvrigt har sociale bånd til Danmark, f.eks. ved ofte at have opholdt sig i Danmark på besøg ved familiemedlemmer.

Den territoriale afgrænsning af det generelle opholdskrav er ophold i riget i sammenlagt mindst 7 år inden for de seneste 8 år. Riget omfatter Danmark, Færøerne og Grønland. Det bemærkes, at tilknytningskriterierne også må vurderes i forhold til det danske rige, så tilknytning til Grønland og Færøerne og derboende personer indregnes med samme vægt som tilknytning til Danmark og herboende personer.

3.2. Sagsbehandling

Kommunen skal i hver enkelt sag sikre sig, at der til brug for vurderingen af, om opholdskravet kan anvendes i sager om ikke-økonomisk aktive danske statsborgere, som efter ophold i et andet EU/EØS-land er vendt tilbage til Danmark, foreligger de fornødne oplysninger. Det påhviler ansøgeren at fremskaffe oplysningerne i det omfang, de ikke umiddelbart er tilgængelige for kommunen.

Kommunen kan ved opslag i CPR og elndkomst undersøge, om oplysninger fra ansøgeren om ophold og arbejde i Danmark stemmer overens med oplysningerne i disse registre.

4. For hvilke sager har den ændrede fortolkning betydning?

En afgørelse fra EU-Domstolen i en præjudiciel sag har i princippet retsvirkning fra ikrafttrædelsen af den regel, som afgørelsen vedrører. De EU-retlige regler, der bliver fortolket i Prinz og Seeberger-sagen (TEUF artikel 20 og 21 om unionsborgerskabet), er indført med Maastricht-traktaten i 1993.

Der gælder imidlertid i medfør af forældelsesloven en forældelsesfrist på 3 år. Det fremgår således af forældelseslovens § 3, stk. 1, at fordringer på penge eller andre ydelser som hovedregel har en forældelsesfrist på 3 år. Forældelsesloven dækker også krav på sociale ydelser og omfatter dermed også krav på kontanthjælp m.v. Forældelsen skal i disse sager regnes fra det tidspunkt, hvor den enkelte ydelse, der var beregnet i henhold til dagældende praksis, blev udbetalt. Et efterbetalingskrav kan ikke gøres gældende, hvis kravet er forældet.

For krav om efterbetaling relateret til sager om starthjælp efter de regler herom, der var gældende frem til 1. januar 2012, vil forældelsen således som udgangspunkt senest være indtrådt den 1. januar 2015. Forældelsen kan dog i konkrete tilfælde have været afbrudt eller afbrudt foreløbigt i henhold til forældelseslovens kapitel 5 og 6. Der vil således kunne være tilfælde, hvor kravet som følge af afbrydelsen endnu ikke er forældet.

5. Genoptagelse af afgjorte sager

Efter almindelige forvaltningsretlige regler har en myndighed som udgangspunkt pligt til efter begæring fra den berørte borger at genoptage tidligere afgjorte sager, hvis der bl.a. fremkommer væsentlige nye retlige forhold. Dette vil være tilfældet, hvis myndighedens hidtidige praksis eller fortolkning underkendes af domstolene, medmindre det på forhånd må anses for udelukket, at sagernes udfald vil blive et andet.

Et andet spørgsmål er, om myndigheden har pligt til at genoptage sagerne af egen drift. Det antages i den forvaltningsretlige litteratur, at en pligt til at genoptage sagerne af egen drift kun findes i relation til sager, hvor forvaltningen samtidig vil være forpligtet til at omgøre afgørelsen (tilbagekalde den oprindelige afgørelse og træffe en ny, for parten gunstigere afgørelse). For så vidt angår spørgsmålet om, hvornår forvaltningen har genoptagelsespligt, kan der lægges vægt på omfanget af administrative vanskeligheder, herunder eventuelle vanskeligheder med at fremfinde sagerne og antallet af sager, og om myndighedernes nu underkendte praksis var udtryk for en mere eller mindre klar lovstridig praksis.

I det omfang genoptagelse ikke sker af egen drift, skal myndigheden i stedet informere offentligt om muligheden for at anmode om genoptagelse.

Det er Integrationsministeriets vurdering, at kommunerne snarest muligt bør træffe en ny afgørelse i åbne sager, hvor borgeren løbende modtager integrationsydelse, for så vidt at der er tale om danske statsborgere, der har haft ophold i et andet EU/EØS-land i mere end et år. Såfremt afgørelsen i sådanne sager fører til, at borgeren har ret til kontanthjælp, bør afgørelsen også omfatte en eventuel efterbetaling for måneder, hvori der er udbetalt integrationsydelse. Det kan i den forbindelse være relevant at foretage modregning i andre ydelser, som borgeren måtte have fået i den periode, hvor vedkommende har modtaget integrationsydelse.

I det omfang afsluttede sager om integrationsydelse vedrørende personer i den nævnte persongruppe kan findes i kommunens sagsbehandlingssystem, bør kommunen efter ministeriets opfattelse genoptage disse af egen drift og kontakte de pågældende borgere herom, hvilket bør ske, uanset om de fortsat har bopæl i kommunen. Hvis ikke alle sager optages af egen drift, bør kommunen informere borgerne om muligheden for genoptagelse i den her beskrevne situation, fx på kommunens hjemmeside.

Træffer kommunen afgørelse om, at personen skulle have haft udbetalt kontanthjælp, udbetaler kommunen forskelsbeløbet mellem de ydelser, der burde være udbetalt, og de ydelser, der faktisk er udbetalt. Integrationsministeriet vil i dialog med KL informere om spørgsmål, der måtte opstå i tilknytning til beregningen af sådanne beløb. ”

2. Ankestyrelsens principafgørelse 103-16

I fortsættelse af ministeriets orienteringsbrev udsendte Ankestyrelsen principafgørelse 103-16 bl.a. om retten til integrationsydelse/uddannelses- og kontanthjælp for danske statsborgere, der efter tilbagevenden til Danmark fra et ophold i et andet EU-/EØS-land hverken opfylder opholdskravet eller har opnået arbejdstagerstatus.

Hvis personen har en tilstrækkelig grad af tilknytning til Danmark, vil en dansk statsborger således alligevel have ret til uddannelses- eller kontanthjælp. Bl.a. fremgår følgende i den forbindelse af Ankestyrelsens principafgørelse:

”Principafgørelsen fastslår

Generelt om hjælp til forsørgelse

Det er en betingelse for at modtage uddannelses- og kontanthjælp, at personen har haft lovligt ophold her i riget i sammenlagt syv år inden for de seneste otte år (opholdskravet). En person, som ikke opfylder opholdskravet, har ret til integrationsydelse, hvis personen i øvrigt opfylder betingelserne for at modtage hjælp.

Opholdskravet gælder både for danskere og udlændinge. Opholdskravet gælder dog ikke for EU-/EØS-borgere, der efter EU-retten er berettigede til hjælp.

EU-/EØS-borgere og danske statsborgere, der efter EU-retten er berettigede til hjælp

Når en EU-/EØS-borger efter EU-retten er berettiget til hjælp, er personen undtaget fra at skulle opfylde opholdskravet. Dette gælder også for danske statsborgere, der efter EU-retten er berettigede til hjælp.

En EU-/EØS-borger er efter EU-retten berettiget til hjælp, når personen har opnået arbejdstagerstatus på det danske arbejdsmarked.

En dansk statsborger er efter EU-retten berettiget til hjælp, når personen vender tilbage til Danmark fra ophold i et andet EU-/EØS-land og opnår arbejdstagerstatus i Danmark.

Man opnår arbejdstagerstatus i Danmark, når man har haft beskæftigelse på det danske arbejdsmarked efter sin tilbagevenden til Danmark og i øvrigt opfylder betingelserne for at blive anset som arbejdstager efter EU-retten. Vi henviser til principafgørelse A-34-06.

En dansk statsborger, der efter sin tilbagevenden til Danmark fra et ophold i et andet EU-/EØS-land hverken opfylder opholdskravet eller har opnået arbejdstagerstatus, har alligevel ret til uddannelses- eller kontanthjælp, hvis personen har en tilstrækkelig grad af tilknytning til Danmark.

Vurderingen af tilknytning

Det beror på en konkret vurdering, om en dansk statsborger har en tilstrækkelig grad af tilknytning til Danmark.

I vurderingen af tilknytning kan følgende kriterier indgå:

- Samlet ophold i Danmark set i forhold til varigheden af ophold i andre EU-/EØS-lande,
- beskæftigelse i Danmark eller øvrige økonomiske bånd til Danmark,
- nære familiemedlemmer i Danmark,
- taget grundskole og/eller uddannelse i Danmark,
- danskkundskaber,
- sociale bånd til Danmark

De nævnte kriterier er vejledende, og der skal foretages et konkret og individuelt skøn i den enkelte sag. Det kan være relevant at inddrage andre kriterier end de nævnte, som kan bidrage til at fastslå, om personen har en tilstrækkelig grad af tilknytning til Danmark.

Den enkelte sags omstændigheder er afgørende for, hvilke kriterier der skal indgå i vurderingen af personens tilknytning til Danmark og hvilken vægtning, de enkelte kriterier skal have.

Personens tilknytning til Danmark kan ikke vurderes alene på grundlag af opholdstiden i og uden for Danmark, og flere kriterier skal undersøges, inden der kan træffes en afgørelse.

Hvis der er tale om ophold i et andet EU-/EØS-land af kort varighed set i forhold til personens ophold i Danmark, er der en formodning for, at personen ikke har mistet sin tilknytning til Danmark. Omvendt vil

ophold i et andet EU-/EØS-land, der har været en længere periode, tale for, at der skal stilles større krav til tilknytningen, og at der skal foretages en nærmere undersøgelse af flere kriterier.

Der er tale om skønsmæssig vurdering, hvor der foretages en undersøgelse af de forhold, der er relevante for sagen, så der kan træffes en afgørelse på et oplyst grundlag. Kommunen kan indhente de relevante oplysninger fra personen. Kommunen kan også indhente oplysninger fra andre myndigheder. Der henvises i den forbindelse til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. ”

3. Udlændinge- og Integrationsministeriets og Digitaliseringsstyrelsens bemærkninger

På baggrund af den avisomtale den 29. januar 2017, som er beskrevet i redegørelsens pkt. 1, bad jeg den 7. marts 2017 Udlændinge- og Integrationsministeriet og Digitaliseringsstyrelsen om en udtalelse om den vejledning om retsstillingen, der findes på borger.dk, herunder i forhold til ændringen af lov om aktiv socialpolitik (lov nr. 300 af 22. marts 2016) om udvidelse af personkredsen for modtagelse af integrationsydelse og i forhold til omtalen af danske statsborgeres ret til integrationsydelse efter ophold i et andet EU-/EØS-land.

Den 11. april 2017 udtalte Udlændinge- og Integrationsministeriet bl.a. følgende:

”Udlændinge- og Integrationsministeriet kan (...) oplyse følgende: Vejledningen om integrationsydelse på borger.dk har pr. den 13. marts 2017 været at finde som en indholdsside under menupunktet ’Kontanthjælp’ på borger.dk. I det tilfælde, hvor opholdskravet for at modtage kontanthjælp eller uddannelseshjælp, jf. § 11, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik ikke er opfyldt, er integrationsydelsen den hjælp, der kan ydes til personer, der ikke kan forsørge sig selv, hvorfor det er fundet mest hensigtsmæssigt at vejlede om integrationsydelsen på den nævnte side.

Dermed beskrives den nugældende generelle retstilstand, hvor enhver, der ikke opfylder opholdsbetingelsen i § 11, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik, som udgangspunkt er omfattet af reglerne om integrationsydelse.

Den retstilstand, der gælder for danske statsborgere i forhold til integrationsydelse (pr. 31. december 2016 var syv procent af integrationsydelsesmodtagerne danske statsborgere), herunder andelen af danske statsborgere med forudgående ophold i et andet EU/EØS-land, er nu beskrevet i et særligt afsnit sammen med den generelle beskrivelse af integrationsydelsen.

Hovedvejledningen om integrationsydelsen er herefter ikke længere at finde under emneindgangen ’Danskere i udlandet’ på borger.dk. Dog er muligheden for at modtage kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse nævnt under overskriften ’Økonomisk hjælp og boligstøtte’ under ’Udlandsdanskere, der flytter hjem’, hvor der er henvist til de generelle regler herom. ”

Den 31. marts 2017 udtalte Digitaliseringsstyrelsen følgende:

”Generelt om borger.dk

Borger.dk er en samlet indgang til information og digital selvbetjening på tværs af den offentlige sektor. Portalen formidler information, data og selvbetjeningsløsninger fra både statslige, regionale og kommunale myndigheder. Formålet er at give borgerne overblik og sammenhæng i den digitale kommunikation med det offentlige.

Det er Digitaliseringsstyrelsen, der er ansvarlig for udviklingen og den daglige drift af borger.dk. Ejerskabet for information, data og selvbetjeningsløsninger er forankret hos ressortmyndighederne.

Digitaliseringsstyrelsen har i 2016 indgået formelle samarbejdsaftaler med relevante myndigheder herunder Udlændinge- og Integrationsministeriet om indholdet på borger.dk. Samarbejdsaftalerne beskriver, at Digitaliseringsstyrelsen varetager et overordnet redaktionelt ansvar for portalen, mens ressortmyndighederne har ansvar for at sikre, at informationerne på egne indholdssider på borger.dk fremstår korrekt og opdateret. Den eller de ansvarlige myndigheder fremgår (som en byline) nederst til højre på alle sider på borger.dk.

I forhold til den aktuelle sag

Der er områder, hvor Digitaliseringsstyrelsen endnu ikke har indgået en formel samarbejdsaftale, og her vil 'borger.dk' stå som ansvarlig, indtil en formel aftale er indgået. Dette gælder den omtalte side, 'Udlandsdanskere, der flytter hjem', som er en indholdsside, der samler information fra flere ressortområder.

Efter artiklen 'Kommunerne giver misvisende oplysninger om omstridt ydelse' blev bragt i (...) den 29. januar 2017, har Digitaliseringsstyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet været i dialog, og ministeriet har udarbejdet en ny indholdsside til borger.dk om integrationsydelse (se <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/kontanthjaelp/integrationsydelse>). Digitaliseringsstyrelsen har i samarbejde med Udlændinge- og Integrationsministeriet tilsvarende opdateret informationerne på siden: 'Udlandsdanskere, der flytter hjem' (se <https://www.borger.dk/danskere-i-udlandet/udlands-danskere-der-flytter-hjem>) bl.a. med link til den nye indholdsside om integrationsydelse. ”