

Udskriftsdato: 15. december 2025

FOU nr 2015.28 (Gældende)

2015-28. Afslag på udstedelse af nyt pas savnede hjemmel og var i strid med reglerne om sagsoplysning og bevisbedømmelse

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LBK nr 900 af 08/09/2008 - BEK nr 1337 af 28/11/2013

2015-28. Afslag på udstedelse af nyt pas savnede hjemmel og var i strid med reglerne om sagsoplysning og bevisbedømmelse

En mand klagede til ombudsmanden over, at en kommune og Rigspolitiet havde afslået at udstede et nyt pas til ham. Manden, der i sin tid var indrejst til Danmark som flygtning fra Sri Lanka, var dansk statsborger og havde tre gange tidligere fået udstedt et dansk pas – første gang i 1987.

Kommunen henviste i sit afslag til, at mandens fødselsregistreringssted ikke fremgik af CPR-registret. Kommunen stillede som betingelse for at foretage (korrekt) registrering af mandens fødselsregistreringssted, at han fremskaffede en fødselsattest. Indtil det skete, kunne han ikke få udstedt et nyt pas.

Manden klagede til Rigspolitiet og oplyste bl.a., at han som asylansøger havde afleveret sine papirer, herunder sin fødselsattest, til politiet, og at han ikke mente at have fået papirerne tilbage. Rigspolitiet afslø også at udstede et nyt pas med henvisning til kommunens begrundelse. At manden tidligere havde fået udstedt dansk pas, mente Rigspolitiet ikke kunne ændre på vurderingen.

Efter at have fået aktindsigt hos Rigspolitiet i bl.a. en kopi af sit indfødsretsbevis fik manden med det som dokumentation udstedt et nyt pas.

Ombudsmanden udtalte, at kommunen og Rigspolitiet ikke havde haft hjemmel til at afslå at udstede et nyt pas med den angivne begrundelse. Det var også ombudsmandens opfattelse, at kommunens og Rigspolitiets behandling af sagen var i strid med almindelige forvaltningsretlige principper om sagsoplysning og bevisbedømmelse og i øvrigt udtryk for urimelig mangel på forståelse for ansøgerens personlige situation.

Rigspolitiet oplyste, at Rigspolitiet ville orientere kommunerne om, hvordan de skulle behandle sager som denne. Ombudsmanden bad Rigspolitiet om underretning om orienteringen. Han bad også Rigspolitiet om at oplyse, om sagen gav anledning til overvejelser om praksis for bevarelse af dokumentation.

(Sag nr. 14/02763)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

Sagen kort

Sagen drejer sig om Køge Kommunes og Rigspolitiets sagsbehandling i anledning af Deres ansøgning om udstedelse af et nyt dansk pas. De indrejste oprindeligt til Danmark som asylansøger fra Sri Lanka, og De har tre gange tidligere fået udstedt et dansk pas – første gang i 1987.

Den 22. maj 2014 ansøgte De Køge Kommune om at få udstedt et nyt pas.

Den 23. maj 2014 afslog Køge Kommune at udstede et nyt pas til Dem, idet kommunen henviste til, at det af pas-systemet og Det Centrale Personregister (CPR) fremgik, at Deres fødselsregistreringssted var ”ukendt myndighed”. Kommunen oplyste, at det ikke var muligt at udstede et nyt pas med ”ukendt myndighed” som fødselsregistreringssted og henviste Dem til at indlevere en fødselsattest til kommunen, med henblik på at Deres fødselsregistreringssted kunne blive registreret korrekt i CPR. Herefter kunne De få udstedt et nyt pas.

Kommunen henviste i afgørelsen bl.a. til §§ 20-21 i CPR-loven (lovbekendtgørelse nr. 5 af 9. januar 2013) og til pkt. 2.2.4. i vejledning om folkeregistrering (vejledning nr. 9273 af 14. juni 2013).

De klagede den 25. maj 2014 til Rigspolitiet over kommunens afgørelse. Den 19. juni 2014 tilsluttede Rigspolitiet sig kommunens afslag på at udstede et nyt pas til Dem. Rigspolitiet henviste i sin afgørelse til den begrundelse, som De havde fået af kommunen, og anførte desuden, at det forhold, at der ”ved en fejl” tidligere var udstedt pas til Dem, uden at Deres fødselsregistreringssted var registreret i CPR, ikke kunne føre til en ændret vurdering af ansøgningen.

Den 24. juni 2014 klagede De til mig over Køge Kommunes og Rigspolitiets afgørelser. Den 13. januar 2015 modtog jeg udtalelser i sagen fra Køge Kommune og Rigspolitiet af henholdsvis 27. november 2014 og 9. januar 2015.

Den 17. juli 2014 fik De aktindsigt hos Rigspolitiet i en kopi af Deres dåbsattest og en kopi af meddelelse til Dem om dansk indfødsret.

De fik herefter mod forevisning af Deres indfødsretsbevis udstedt et nyt pas.

Min vurdering

Kravet om dokumentation for fødselsregistreringssted

Rigspolitiet har i sin udtalelse af 9. januar 2015 bl.a. oplyst, at Rigspolitiet ikke finder, at der er hjemmel til at stille krav om, at en pasansøger er registreret med (korrekt) fødselsregistreringssted i CPR-registret for at få udstedt et (nyt) pas. Der er således hverken i pasbekendtgørelsen eller pasloven hjemmel hertil.

Rigspolitiets og Køge Kommunes afgørelser til Dem er således ikke korrekte, har Rigspolitiet oplyst.

Jeg er enig med Rigspolitiet, og der var således heller ikke efter min opfattelse hjemmel til, at Køge Kommune og Rigspolitiet stillede det nævnte krav og på den baggrund afslog Deres ansøgning om udstedelse af et nyt pas.

Dokumentationens form

Rigspolitiet har i sin udtalelse også oplyst, at Rigspolitiet ikke finder, at der er hjemmel til at stille krav om, at en pasansøger dokumenterer sit fødselsregistreringssted ved en fødselsattest. Der er hverken i pasbekendtgørelsen eller pasloven hjemmel hertil.

Andre dokumenter end en fødselsattest vil således efter en konkret vurdering kunne dokumentere en pasansøgers fødselsregistreringssted. Rigspolitiets og Køge Kommunes afgørelser til Dem herom er derfor ikke korrekte, har Rigspolitiet oplyst.

Jeg kan tilføje, at der i dansk forvaltningsret som udgangspunkt er fri bevisbedømmelse, og at bestemte formkrav derfor i almindelighed kræver hjemmel. Som et illustrerende eksempel henviser jeg til udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, side 508, hvoraf det fremgår, at ombudsmanden ikke mente, at myndighederne havde hjemmel til at udelukke andre former for dokumentation for, at ansøgeren gennemgik en SU-berettigende uddannelse, end formel optagelse og indskrivning på uddannelsen.

Jeg er enig i det, som Rigspolitiet har anført, og efter min opfattelse var det således en fejl, og i strid med de almindelige forvaltningsretlige principper om bevisbedømmelse, at Køge Kommune i sin afgørelse af 23. maj 2014 stillede krav om, at De skulle dokumentere fødselsregistreringsstedet med en fødselsattest, og at Rigspolitiet tilsluttede sig dette. Særligt i relation til personer, som er født i udlandet, er det i den forbindelse ofte langt fra givet, at pasansøgeren er i besiddelse af en fødselsattest eller uden videre kan fremskaffe den.

Sagsoplysning

I sin udtalelse til mig er Rigspolitiet desuden fremkommet med en række bemærkninger om de forvaltningsretlige regler om sagsoplysning.

I den forbindelse har Rigspolitiet bl.a. oplyst, at Rigspolitiet finder, at De som ansøger i den konkrete sag var nærmest til at tilvejebringe den dokumentation, som var nødvendig for, at Deres fødselsregistreringssted kunne blive registreret korrekt. De kunne efter Rigspolitiets opfattelse – således som det også skete – komme i besiddelse af dokumentationen ved at søge om aktindsigt.

Rigspolitiet finder dog nu, at kommunen og Rigspolitiet burde have vejledt Dem om, hvordan De kunne fremskaffe den fornødne dokumentation, og at sagen kunne udsættes, indtil De havde fremskaffet dokumentationen. Hvis De ikke selv kunne fremskaffe dokumentationen, kunne myndighederne ifølge Rigspolitiet have overvejet at søge oplysningerne via den lov om indfødsret, som De var optaget på.

Rigspolitiet har i øvrigt i udtalelsen anført, at kommunerne behandler ca. 600.000 pasansøgninger om året, og at det vil være en stor – og efter Rigspolitiets opfattelse unødigt – byrde for kommunerne at skulle fremskaffe de oplysninger i sagerne, som en pasansøger uden større besvær kan fremskaffe selv.

Til dette skal jeg bemærke:

Det følger af den almindelige hovedregel om sagsoplysning i forvaltningens sager, at et bevisskridt skal foretages af den, der har lettest ved det, se f.eks. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), side 502.

I ansøgningssager vil ansøgeren jævnligt – men ikke altid – være nærmest til at fremlægge den dokumentation, som er nødvendig i forbindelse med sagens oplysning. I Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 178, anføres i den forbindelse som almindelig regel, at ansøgeren i en sag uden særlig hjemmel kan afkræves oplysninger, som den pågældende allerede sidder inde med, eller uden besvær eller omkostninger kan tilvejebringe.

I forhold til den konkrete sag er spørgsmålet herefter, om De som ansøger måtte anses som nærmest til at fremskaffe dokumentation for Deres fødselsregistreringssted.

Det fremgår ikke af sagen, hvilke nærmere oplysninger Køge Kommune ved behandlingen af Deres ansøgning havde om Deres muligheder for at fremskaffe dokumentation for Deres fødselsregistreringssted. Jeg må dog ud fra oplysningerne i sagen lægge til grund, at Køge Kommune var klar over, at De er født i udlandet, og at De kom til Danmark som flygtning. Kommunen kunne derfor ikke uden videre antage, at De var i besiddelse af de relevante dokumenter, eller at De kunne fremskaffe disse ved henvendelse til myndighederne i det land, som De i sin tid flygtede fra.

Det er på den baggrund min opfattelse, at Køge Kommune – i det omfang kommunen mente, at der manglede dokumentation for Deres fødselsregistreringssted – burde have vejledt Dem om, hvordan De kunne tilvejebringe den manglende dokumentation. Hvis det i den forbindelse måtte blive klart for Køge Kommune, at De ikke eller kun vanskeligt kunne fremskaffe den pågældende dokumentation, er det min opfattelse, at kommunen burde have forsøgt selv at indhente dokumentationen.

For så vidt angår Rigspolitiet, må Rigspolitiet – i lighed med Køge Kommune – ved behandlingen af sagen have været klar over, at De er født i udlandet, og at De kom til Danmark som flygtning. I Deres klage til Rigspolitiet af 25. maj 2014 oplyste De således bl.a., at De ved Deres ankomst som flygtning til Danmark i 1986 afleverede Deres papirer – herunder Deres fødselsattest – til politiet, og at De ikke kunne erindre at have fået papirerne tilbage.

Den 22. juni 2014 anmodede De Rigspolitiet om aktindsigt i Deres asylsag. Rigspolitiet svarede den 17. juli 2014 på anmodningen og meddelte Dem aktindsigt i en kopi af Deres dåbsattest og en kopi af meddelelse til Dem om dansk indfødsret. Som anført ovenfor anvendte De herefter over for Køge Kommune Deres indfødsretsbevis som dokumentation og fik på dette grundlag udstedt et nyt pas.

Jeg er på den baggrund ikke enig med Rigspolitiet i, at De som ansøger i den konkrete sag måtte anses som nærmest til at fremskaffe dokumentation for Deres fødselsregistreringssted. Det måtte således stå Rigspolitiet klart, at De ikke var i besiddelse af de omhandlede dokumenter, og at den nødvendige doku-

mentation kunne fremskaffes hos Rigspolitiet selv – eventuelt med Deres samtykke, jf. forvaltningslovens § 29.

Jeg må anse det for at være i strid med almindelige forvaltningsretlige principper om sagsoplysning – og i øvrigt for en urimelig mangel på forståelse for Deres personlige situation – at Rigspolitiet under disse omstændigheder i stedet har ment at kunne henvise Dem til at indgive en formel ansøgning om aktindsigt i de pågældende oplysninger. Det gælder, uanset at der var tale om en ansøgningssag.

Tidligere udstedte pas

Rigspolitiet har i sin udtalelse oplyst, at det har betydning for en ansøgning om udstedelse af et nyt pas, at ansøgeren tidligere har fået udstedt pas, idet et pas er udtryk for, at ansøgeren har dansk statsborgerskab.

Det er imidlertid også Rigspolitiets opfattelse, at en ny ansøgning om udstedelse af et pas ”skal underlægges en ny vurdering, herunder skal hver enkelt oplysning i passet, også fødselsregistreringssted, underlægges en prøvelse (af mere [eller] mindre omfangsrig karakter)”. Det skyldes ifølge Rigspolitiet, at passet udstedes af en offentlig myndighed, og at passet bruges i mange forskellige sammenhænge som identifikation. Det er således af afgørende betydning, at der kan fæstnes lid til samtlige oplysninger i et pas.

Rigspolitiet har også oplyst, at kommunerne opbevarer pasansøgninger i fem år, og at kommunerne og Rigspolitiet herefter ikke har mulighed for at undersøge, om fødselsregistreringsstedet ved en tidligere pasansøgning er blevet dokumenteret.

Til dette skal jeg bemærke:

Det er naturligvis som udgangspunkt op til Rigspolitiet at vurdere, hvor grundige undersøgelser der er behov for at foretage i tilfælde, hvor der søges om fornyelse af tidligere udstedte pas. Jeg har forståelse for, at det i den forbindelse må indgå, at det – som anført af Rigspolitiet – er afgørende, at der kan fæstnes lid til samtlige oplysninger i et pas.

Samtidig må de processer mv., som i den forbindelse er nødvendige, tilrettelægges i lyset af de forvaltningsretlige principper om bl.a. borgernes medvirken til sagsoplysning og af almindelige principper om god forvaltningsskik og hensynsfuld behandling af borgerne. Som den foreliggende sag viser, kan det således i forhold til de berørte borgere efter omstændighederne være i strid med principperne for sagsoplysning, at en pasansøger f.eks. pålægges at dokumentere forhold, som af myndighederne selv har været lagt til grund ved tre tidligere udstedelser af pas til den pågældende.

Hvis det er myndighedernes generelle opfattelse, at den dokumentation, der er indgået i behandlingen af tidligere pasansøgninger, er af væsentlig betydning for behandlingen af senere pasansøgninger, bør myndighederne derfor efter min opfattelse overveje principperne for bevarelse af den pågældende dokumentation. Det er således myndighedernes eget valg, hvornår der sker kassation, og kassation bør ikke ske, så længe der er administrativt eller retligt behov for de pågældende dokumenter, jf. herved Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, side 198 (særligt side 207).

Jeg har bedt Rigspolitiet om at oplyse, om Rigspolitiet på baggrund af den foreliggende sag vil overveje disse forhold nærmere, og i bekræftende fald hvad disse overvejelser fører til.

Spørgsmål om erstatning

De har i Deres brev til mig med bemærkninger af 9. februar 2015 bl.a. rejst spørgsmål om, hvorvidt De er berettiget til at modtage erstatning som følge af myndighedernes behandling af Deres sag.

Som jeg skrev til Dem i mit brev af 10. november 2014, må jeg, hvis De mener, at Rigspolitiet eller Køge Kommune har pådraget sig et erstatningsansvar over for Dem, henvise Dem til at rette henvendelse til Rigspolitiet eller Køge Kommune, med henblik på at disse myndigheder kan tage stilling til spørgsmålet.

De har mulighed for at klage til mig, hvis De er utilfreds med det svar, De får.

Jeg beder Dem i den forbindelse om, at De afventer svar fra myndighederne og udnytter eventuelle administrative klagemuligheder, før De tager stilling til, om der er grundlag for at klage til mig igen. Det skyldes, at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

Afsluttende bemærkninger

Jeg har noteret mig, at Rigspolitiet i sin udtalelse af 9. januar 2015 har oplyst, at Rigspolitiet fremover vil træffe afgørelse i overensstemmelse med det, som Rigspolitiet har anført i sin udtalelse, og at Rigspolitiet vil orientere kommunerne herom.

Jeg har bedt om, at Rigspolitiet underretter mig om den orientering, som Rigspolitiet foretager af kommunerne.

Jeg har også bedt om, at Rigspolitiet oplyser, om Rigspolitiet på baggrund af den foreliggende sag vil overveje anvendelsen af principperne for bevarelse af dokumentation nærmere, og i bekræftende fald hvad disse overvejelser fører til.

Jeg har i øvrigt gjort Køge Kommune og Rigspolitiet bekendt min opfattelse, og jeg foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere i sagen.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Køge Kommune og Rigspolitiet.

Sagsfremstilling

Den 22. maj 2014 ansøgte De Køge Kommune om udstedelse af et nyt pas til Dem.

Den 23. maj 2014 traf Køge Kommune afgørelse om ikke at udstede et nyt pas til Dem. I afgørelsen anførte kommunen bl.a.:

”Du har den 22. maj 2014 henvendt dig i Borgerservice for fornyelse af dit danske pas. Her fremgik det af pas-systemet og Det Centrale Personregister, at dit fødselsregistreringssted er ’ukendt myndighed’.

Det er desværre ikke muligt, at udstede et nyt pas med ’ukendt myndighed’ som fødselsregistreringssted.

I dit nuværende pas fra 7. april 2004 fremgår dit fødselsregistreringssted som Sri Lanka. Du indrejste til Danmark i år 1987 til Lolland Kommune. Dengang blev dit fødselsregistreringssted ikke indberettet, så det derfor aldrig fremgik hvilket land du er født i. Hvordan politiet har kunnet udstede pas til dig med Sri Lanka påført er desværre uvist.

...

Du bedes derfor rette henvendelse til Borgerservice og indlevere din fødselsattest, så dit fødselsregistreringssted kan blive registreret korrekt i Det Centrale Personregister. Herefter kan der udstedes et nyt pas.”

Den 25. maj 2014 klagede De til Rigspolitiet over kommunens afgørelse.

Af klagen til Rigspolitiet fremgik bl.a. følgende:

”Som nævnt kom jeg som flygtning i 1986, hvor jeg afleverede alle mine papirer, herunder fødselsattest til politiet. Jeg kan ikke erindre at jeg har fået papirer tilbage. Jeg har heller ikke nogen dokumenter længere vedr. asyl, da det er 27 år siden jeg fik asyl.”

Rigspolitiet traf den 19. juni 2014 afgørelse om at tilslutte sig kommunens afslag på at udstede et nyt pas. Rigspolitiet anførte bl.a. følgende i afgørelsen:

”Afgørelse

Rigspolitiet er enig i Køge Kommunes afgørelse af 23. maj 2014. Det betyder, at der på det foreliggende grundlag ikke kan udstedes pas til Dem.

Begrundelse

Rigspolitiet kan henholde sig til Køge Kommunes begrundelse i afgørelsen af 23. maj 2014.

Rigspolitiet finder ikke, at det forhold, at der ved en fejl tidligere er udstedt pas til Dem, uden at Deres fødselsregistreringssted var registreret i CPR, kan føre til en ændret vurdering i sagen.”

I brev af 22. juni 2014 bad De Rigspolitiet om aktindsigt. De skrev bl.a.:

”Aktindsigt vedr. asylsag . udlændinge nr.: (...)

Som følge af Rigspolitiets afgørelse af 19. juni 2014 (j. nr. (...)) ønsker jeg aktindsigt i min asylsag.

...

Som oplyst tidligere, har jeg afleveret min fødselsattest dengang jeg søgte asyl og har brug for nu. ”

Den 24. juni 2014 modtog jeg en klage af 23. juni 2014 fra Dem over Køge Kommunes og Rigspolitiets afgørelser. De havde bl.a. vedlagt klagen en kopi af tre danske pas, som De tidligere havde fået udstedt. I disse pas er Deres fødested angivet som ”Sri Lanka”.

Den 17. juli 2014 traf Rigspolitiet afgørelse i relation til Deres anmodning om aktindsigt, idet Rigspolitiet bl.a. skrev:

”Rigspolitiet imødekommer hermed Deres anmodning om aktindsigt i dokumenter vedrørende Deres fødselsattest.

Rigspolitiet vedlægger hermed en kopi af Deres dåbsattest af 5. januar 1982 samt en kopi af dokumentation for meddelelse af indfødsretsbevis af 10. juni 1993. ”

Den 16. oktober 2014 bad jeg Køge Kommune og Rigspolitiet om udtalelser i anledning af Deres klage af 23. juni 2014, idet jeg bl.a. skrev følgende:

”Jeg beder om, at myndighederne i udtalelserne særligt kommer ind på følgende:

1) Jeg forstår myndighedernes afgørelser sådan, at det er myndighedernes opfattelse, at det er en betingelse for at få udstedt et (nyt) pas, at den pågældende ansøger er registreret med (korrekt) fødselsregistreringssted i CPR-registret. Jeg beder om, at myndighederne oplyser om hjemmelen til at stille denne betingelse.

2) Jeg forstår også myndighedernes afgørelser sådan, at det er myndighedernes opfattelse, at det kan stilles som betingelse for at foretage (korrekt) registrering af fødselsregistreringssted i CPR-registret, at den pågældende ansøger dokumenterer sit fødselsregistreringssted ved en fødselsattest. Jeg beder om, at myndighederne oplyser om hjemmelen til at stille denne betingelse. I den forbindelse beder jeg myndighederne om at forholde sig til, hvorvidt anden form for dokumentation for fødselsregistreringssted end en fødselsattest kunne anses som tilstrækkelig – f.eks. oplysninger i den lov, hvorved den pågældende blev meddelt dansk indfødsret.

3) Jeg forstår endvidere myndighedernes afgørelser sådan, at det er myndighedernes opfattelse, at det påhviler ansøger selv at fremskaffe den fornødne dokumentation, for at (korrekt) registrering af fødselsregistreringssted i CPR-registret kan finde sted. Jeg beder om, at myndighederne forholder sig til, i hvilket omfang det følger af officialprincippet, at myndighederne i en sag som denne må anses som forpligtede til selv at forsøge at fremskaffe den fornødne dokumentation, herunder ved henvendelse til andre myndigheder, særligt (nu) Justitsministeriets Indfødsretskontor og (nu) Udlændingestyrelsen.

4) Det fremgår af sagen, at pasansøgeren A tre gange tidligere har fået udstedt et dansk pas – første gang i 1987. Jeg beder myndighederne om at forholde sig til, hvilken betydning det har for vurderingen af A's aktuelle ansøgning om pas, at han tre gange tidligere har fået udstedt et pas, herunder om det har en betydning, at de pågældende pas er udstedt, selvom A's fødselsregistreringssted ikke fremgik af CPR-registret. ”

Den 13. januar 2015 modtog jeg en udtalelse fra Køge Kommune af 27. november 2014 og en udtalelse fra Rigspolitiet af 9. januar 2015 samt en række yderligere bilag i sagen.

Af Køge Kommunes udtalelse af 27. november 2014 fremgik bl.a. følgende:

”Indledningsvist skal det oplyses, at A, cpr. nr. (...), har fået udstedt et nyt dansk pas af Køge Kommune den 8. juli 2014 på baggrund af forevisning af indfødsretsbevis.

1) Ifølge Rigspolitiets pasmanual af september 2014, hentes oplysninger om pasansøgers fødselsregistreringssted automatisk i Politiets Indeksregister, som en gang i døgnet modtager oplysninger fra Det Centrale Personregister.

Kommunen har altså ikke bemyndigelse til at ændre f.eks. et fødselsregistreringssted direkte i pas-systemet.

2) Ifølge lov om Det Centrale Personregister, § 20, stk. 1, skal der ved anmeldelse af tilflytning fra udlandet bl.a. oplyses fødselsregistreringssted ved eksempelvis:

- Indfødsretsbevis
- Opholdstilladelse
- Tidligere udstedt pas fra Sri Lanka
- Fødselsattest

Da A henvendte sig i Borgerservice i Køge Kommune for at forny sit pas, blev han bedt om at fremskaffe en af ovenstående attester, som dokumentation for sit fødselsregistreringssted. Han oplyste, at han ikke længere var i besiddelse af disse papirer, idet han afleverede disse til myndighederne, da han tilflyttede landet.

Det er ikke et kriterium, at der skal forevises en fødselsattest, men det er dog den mest anvendte form for dokumentation.

3) Ifølge lov om Det Centrale Personregister, § 21, skal der forevises den nødvendige dokumentation jf. § 20. Køge Kommune forventede, at A selv kunne dokumentere sit fødselsregistreringssted. Køge Kommune finder det rimeligt, at personer beholder vigtige personlige dokumenter og kun videregiver kopier af disse til fx Udlændingestyrelsen eller andre.

Ombudsmanden ønsker i sin henvendelse til Rigspolitiet, at også Køge Kommune skal forholde sig til, i hvilket omfang det følger af officialprincippet, at myndighederne i en sag som denne må anses som forpligtede til selv, at forsøge at fremskaffe den fornødne dokumentation.

Det er Køge Kommunes opfattelse, at der er forskel på kommunens forpligtelse til selv, at fremskaffe dokumentation til brug for sagsbehandlingen i forhold til, om sagen drejer sig om en høring, et påbud, et afslag, eller om det drejer sig om en borgers ansøgning.

Som det fremgår af nedenstående, er der i litteraturen også en holdning om, at der er forskel i graden af en myndigheds medvirken til fremskaffelse af dokumentation afhængig af sagens karakter, samt endvidere at en myndighed kan kræve medvirken fra en borger til sagens oplysning.

Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 1963

(p. 502) *Høring m.v. For Forvaltningsmyndighederne gælder en Officielmaksime. Det paahviler dem selv, eventuelt ved indbyrdes Samvirken,(...) at fremskaffe fornødne Oplysninger om de foreliggende Sager eller dog foranledige, at private, navnlig Parterne, yder Medvirken til Sagens Oplysning.*

Carl Aage Nørgaard, Forvaltningsret, Sagsbehandling. 1972, p. 81f og p. 78:

(p. 81) *Ansaret for, at de fornødne oplysninger foreligger, og de nødvendige undersøgelser foretages, påhviler som hovedregel forvaltningen. Man taler i den forbindelse om, at der inden for forvaltningen gælder et officialprincip. Dette betyder ikke nødvendigvis, at forvaltningen altid selv skal fremskaffe de nødvendige oplysninger. I sager, der rejses af borgere gennem ansøgning, vil det ofte påhvile borgeren selv at skaffe en række eller alle de nødvendige oplysninger.*

(p. 82) *Hvor en sag rejses ved indgivelse af en ansøgning fra en borger, vil det være naturligt, at den pågældende i vidt omfang bidrager til sagens oplysning, idet han normalt uden større besvær vil kunne meddele oplysninger om egne forhold, som myndigheden ellers vanskeligt vil kunne komme i besiddelse af.*

(p. 78) *I mange tilfælde stilles der imidlertid i lovgivningen krav om, at ansøgninger skal opfylde visse formkrav og indeholde bestemte oplysninger. (...) Ansøgningen skal indeholde de til bedømmelse af ansøgerens ret til folkepension fornødne oplysninger og være ledsaget af de fornødne legitimationspapirer og bevisligheder. Tilsvarende bestemmelser findes i lov om invalidepension, § 19, hvor det yderligere kræves, at ansøgeren fremskaffer fornøden lægeerklæring.*

Forvaltningsloven med kommentarer, 2013:

(p. 502) *Det har også betydning, om afgørelsen retter sig mod en borger i form af et påbud eller forbud, eller om der er tale om en sag, der rejses af parten. I sidstnævnte tilfælde kan myndigheden i vid udstrækning kræve, at parten medvirker til sagsoplysningen.*

(p. 504) *Omvendt bærer det forhold, at det er op til forvaltningen at godtgøre eksistensen af et givent faktum, ikke i sig selv efter officialmaksimen, at forvaltningen er afskåret fra at pålægge parten at medvirke ved fremskaffelse af bevisfakta, men selv må foretage den fornødne indsamling.*

(...) Således kan partens undladelse af at fremlægge oplysninger, som myndigheden lovligt har anmodet om, normalt indgå i bevisvurderingen på den måde, at parten lider processuel skadevirkning, uden at myndigheden forinden skal forsøge at tilvejebringe de pågældende oplysninger på anden vis.

4) Som anført ovenfor, har kommunen ikke bemyndigelse til selv at rette i pas-systemet. Kun Rigspolitiet kan foretage disse ændringer. Det er derfor ikke muligt for kommunen at udstede et pas til en person, før fødselsregistreringsstedet er indberettet i CPR-registeret. ”

I forlængelse af Køge Kommunes udtalelse kan jeg oplyse, at en af mine medarbejdere den 17. april 2015 ringede til en medarbejder i kommunen for at indhente yderligere oplysninger i sagen.

Medarbejderen i kommunen oplyste i den forbindelse, at De den 8. juli 2014 havde henvendt Dem i kommunen vedrørende udstedelse af et nyt pas, og at kommunen i den anledning havde igangsat en procedure for at udstede et nyt pas til Dem. De henvendte Dem efterfølgende på ny til kommunen med dokumentation for, at De havde dansk indfødsret, og kommunen udstedte på det grundlag et nyt pas til Dem dateret den 8. juli 2014.

Af Rigspolitiets udtalelse af 9. januar 2015 fremgik bl.a. følgende:

”Rigspolitiet skal udtale følgende:

Ad 1)

Rigspolitiet finder ikke, at der er hjemmel til at stille krav om, at en pasansøger er registreret med (korrekt) fødselsregistreringssted i CPR-registeret for at få udstedt et (nyt) pas. Der er således hverken i pasbekendtgørelsen eller pasloven hjemmel hertil.

Rigspolitiets og kommunens afgørelse herom er således ikke korrekte.

Rigspolitiet vil fremover træffe afgørelse i overensstemmelse hermed. Rigspolitiet vil endvidere orientere kommunerne herom.

Ad 2)

Rigspolitiet finder ikke, at der er hjemmel til at stille krav om, at pasansøgeren dokumenterer fødselsregistreringsstedet ved en fødselsattest. Der er således hverken i pasbekendtgørelsen eller pasloven hjemmel hertil.

Rigspolitiets og kommunens afgørelse herom er således ikke korrekte.

Andre dokumenter end en fødselsattest vil således efter en konkret vurdering kunne dokumentere pasansøgerens fødselsregistreringssted.

Rigspolitiet vil fremover træffe afgørelse i overensstemmelse hermed. Rigspolitiet vil endvidere orientere kommunerne herom.

Ad 3)

Som et grundlæggende princip i forvaltningsretten gælder, at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder at fremskaffe fornødne oplysninger til brug for behandlingen af en konkret sag, eller foranledige at parter i sagen yder medvirken til sagens oplysning.

I ansøgningssager kan myndigheder efter omstændighederne meddele parten, at sagen må afsluttes på det foreliggende grundlag, medmindre parten bidrager med de ønskede oplysninger. Forud for en sådan processuel skadevirkning bør myndigheden dog nærmere præcisere arten af de ønskede oplysninger over for parten og eventuelt også vejlede parten om, hvordan parten kan fremskaffe dem.

Rigspolitiet finder, at pasansøgeren i den konkrete sag var den nærmeste til at tilvejebringe de originale dokumenter, som han havde afleveret til myndighederne i forbindelse med sin ansøgning om ophold i Danmark. Han kunne – således som det også er sket – komme i besiddelse af dokumenterne ved at søge om aktindsigt.

Rigspolitiet finder dog, at kommunen og efterfølgende Rigspolitiet burde have vejledt pasansøgeren om, hvordan han kunne fremskaffe dokumenterne, og at kommunen ville udsætte sagens afgørelse (i en rimelig periode), indtil han havde fremskaffet dokumenterne. Hvis ikke han kunne fremskaffe dokumenterne, kunne myndighederne overveje at søge oplysningerne via den lov om indfødsret, som pasansøgeren var optaget på.

Som nævnt finder Rigspolitiet, at pasansøgeren som udgangspunkt er den nærmeste til at fremskaffe oplysningerne. Rigspolitiet skal i den forbindelse bemærke, at kommunerne behandler ca. 600.000 pasansøgninger om året, og at det vil være en stor og efter Rigspolitiets opfattelse unødigt byrde for kommunerne at skulle fremskaffe de oplysninger i sagerne, som pasansøgeren uden større besvær kan fremskaffe selv.

Ad 4)

Det har betydning for ansøgningen, at ansøgeren tidligere har fået udstedt pas, idet passet er udtryk for, at ansøgeren har dansk statsborgerskab. Det er imidlertid Rigspolitiets opfattelse, at en ny ansøgning om pas skal underlægges en ny vurdering, herunder skal hver enkelt oplysning i passet, også fødselsregistreringssted, underlægges en prøvelse (af mere [eller] mindre omfangsrig karakter). Det skyldes at passet udstedes af en offentlig myndighed, og at passet bruges i mange forskellige sammenhænge som identifikation. Det er af afgørende betydning, at der kan fæstnes lid til samtlige oplysninger i et pas.

Rigspolitiet skal oplyse, at kommunen og/eller Rigspolitiet ikke har mulighed for at undersøge, om fødselsregistreringsstedet ved ansøgerens tidligere pasansøgninger er blevet dokumenteret. Det skyldes, at kommunerne opbevarer ansøgningerne i fem år. ”

Den 15. januar 2015 sendte jeg Køge Kommunes og Rigspolitiets udtalelser til Dem med henblik på at modtage Deres eventuelle bemærkninger.

Den 10. februar 2015 modtog jeg Deres bemærkninger til udtalelserne.

Den 20. februar 2015 oplyste jeg Dem og Rigspolitiet om, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra Dem og myndighederne.