

Udskriftsdato: 15. december 2025

FOU nr 2018.31 (Gældende)

2018-31. Kontanthjælp eller integrationsydelse til hjemløs. Dokumentation af opholdssted. Vejledning

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LBK nr 269 af 21/03/2017 § 11 stk. 3 - LBK nr 1064 af 21/08/2018 § 10

2018-31. Kontanthjælp eller integrationsydelse til hjemløs. Dokumentation af opholdssted. Vejledning

For at være berettiget til at modtage kontanthjælp skal man som udgangspunkt kunne dokumentere at have haft ophold i Danmark, Grønland eller Færøerne i sammenlagt syv ud af de seneste otte år.

En hjemløs mand oplyste, at han havde opholdt sig i Danmark i hele perioden, og henviste til, at hans pas var udløbet i 2004. Han mente også, at tre navngivne personer ville kunne bevidne hans ophold i Danmark.

Ankestyrelsen afviste at indhente erklæringer fra de tre personer, som ifølge den hjemløse kunne bevidne hans ophold i Danmark. De tre personer repræsenterede ikke ”en myndighed, en organisation eller en anden officiel instans”, og erklæringer fra den hjemløse selv, hans familie og bekendte kunne ikke ”i sig selv” udgøre fyldestgørende dokumentation. Manden var berettiget til integrationsydelse, men ikke kontanthjælp.

Ombudsmanden var enig med Ankestyrelsen i, at aktivlovens § 11, stk. 7, var en ”skærpet bevisbyrderegel” for borgeren, men at reglen ikke ændrede på, at myndighederne efter officialprincippet havde pligt til at oplyse sagen. Ankestyrelsen kunne efter ombudsmandens opfattelse ikke afvise den hjemløses ønske om at lade vidneudsagn indgå i oplysningsgrundlaget ud fra en vurdering af, at de ikke var nødvendige og relevante for sagens afgørelse.

Borgere i EU/EØS kan efter EU-retten være berettigede til kontanthjælp, selv om de har opholdt sig i et andet land end Danmark. Ombudsmanden mente, at myndighederne i den foreliggende sag burde have vejledt den hjemløse mand om muligheden for at godtgøre ophold et andet sted end Danmark – under hensyn til, at han i den omhandlede periode måtte have opholdt sig i et eller andet land, og at der forelå en mulighed for, at han, selv om han måtte have opholdt sig i et andet land end Danmark, havde bevaret sin ret til kontanthjælp.

Ombudsmanden henstillede til Ankestyrelsen at genoptage sagen.

(Sag nr. 17/00799)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens omstændigheder

Med virkning fra den 1. juli 2016 blev det en betingelse for fortsat at modtage kontant- eller uddannelseshjælp, at borgeren havde haft ophold i Danmark, på Færøerne eller i Grønland i sammenlagt syv år ud af de seneste otte år. Det skete ved en ændring af aktivlovens § 11, stk. 3, der er omtalt nærmere nedenfor i pkt. 3.1.1.

Da Københavns Kommune ikke af sine indkomstsystemer kunne se, at borgeren A havde haft indtægt i perioden fra den 1. juli 2008 til den 28. juni 2010 – og ikke kunne vurdere, om han opfyldte opholdskravet – bad kommunen ham i brev af 30. maj 2016 om at dokumentere, at han opfyldte dette krav. Kommunen vejledte ham samtidig om mulige måder at dokumentere opholdskravet på.

A meddelte herefter Københavns Kommune, at han havde haft ophold i Danmark i hele perioden. Som dokumentation fik kommunen kopi af hans pas, der var udløbet i 2004. A oplyste samtidig, at han ikke havde været til læge, og at han hverken havde bankkonto eller telefon.

Den 16. august 2016 traf Københavns Kommune afgørelse om, at A skulle overgå til integrationsydelse med virkning fra den 1. september 2016. Kommunen vurderede ikke, at kopien af det pas, der var udløbet, og en erklæring fra A om, at han ikke havde været ude at rejse, var tilstrækkelig dokumentation for, at han havde opholdt sig i Danmark i perioden fra den 1. juli 2008 til den 28. juni 2010.

I forbindelse med en klage fra A over kommunens afgørelse vejledte kommunen ham i brev af 31. oktober 2016 om flere mulige måder at dokumentere ophold på. Da kommunen ikke modtog sådan dokumentation, fastholdt kommunen i brev af 28. november 2016 sin afgørelse og sendte sagen videre til Ankestyrelsen.

Efter at have indhentet yderligere oplysninger fra SKAT om A's indtægtsforhold og en liste over vidner, som A havde oplyst ville kunne dokumentere hans ophold i Danmark, stadfæstede Ankestyrelsen i afgørelse af 27. januar 2017 kommunens afgørelse.

Ankestyrelsen bemærkede i den forbindelse bl.a., at den ikke fandt grundlag for at lægge vægt på A's oplysninger om, at tre navngivne personer ville kunne bevidne hans ophold i Danmark. Ankestyrelsen henviste til, at der ikke var oplysninger om, at en eller flere af disse personer repræsenterede en myndighed, en organisation eller en anden officiel instans.

Af en udskrift, som jeg har indhentet fra cpr-registeret til brug for min behandling af sagen, fremgår det, at A i perioden fra den 1. januar 2005 til den 29. marts 2012 stod registeret med adressen "Københavns Kommune 2 (København)".

2. Sagens tema

Sagen drejer sig om, hvorvidt A opfyldte betingelsen i aktivlovens § 11, stk. 3, om ophold i Danmark i syv ud af de seneste otte år for pr. 1. september 2016 fortsat at være berettiget til kontanthjælp i stedet for integrationsydelse.

Det fremgår af Københavns Kommunes afgørelse af 16. august 2016, at A den 27. juni 2017 igen opfyldte opholdskravet.

Det afgørende i sagen er, *om* det kan anses for dokumenteret, at A opholdt sig i Danmark i perioden fra den 1. juli 2008 til den 28. juni 2010, *om* Ankestyrelsen kunne afvise at indhente erklæringer fra de tre personer, som ifølge A ville kunne bevidne, at han havde ophold i Danmark i denne periode, og *om* han som en konsekvens af den manglende anerkendelse af dokumentation for ophold i Danmark burde have været vejledt om muligheden for at godtgøre ophold et andet sted, inden der blev truffet afgørelse i sagen.

3. Retsgrundlaget

3.1. Aktivloven

3.1.1. Bestemmelsen i § 11, stk. 3, i aktivloven (nu lovbekendtgørelse nr. 269 af 21. marts 2017, som ændret ved lov nr. 674 af 8. juni 2017) har følgende indhold:

”Stk. 3. Retten til uddannelseshjælp eller kontanthjælp er tillige betinget af, at personen lovligt har opholdt sig her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år, jf. dog stk. 4-6. I beregningen af opholdstiden efter 1. pkt. indgår perioder, hvor personen har haft folkeregisteradresse her i riget, medmindre særlige grunde fører til et andet resultat. (...)”

Bestemmelsen blev indsat i aktivloven ved § 1, nr. 7, i 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.).

Bestemmelsen blev ændret ved § 1, nr. 1, i 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.).

Oprindeligt omfattede bestemmelsen kun personer, der ansøgte om kontant- eller uddannelseshjælp, men ved lov nr. 300 af 22. marts 2016 blev personkredsen udvidet til også at omfatte personer, der allerede modtog sådan hjælp. Denne udvidelse trådte i kraft den 1. april 2016 og har virkning for personer, der ikke opfylder opholdskravet den 1. juli 2016 eller senere, jf. ændringslovens § 7, stk. 1 og 3.

Formålet med indførelsen af reglerne om integrationsydelse i lov nr. 1000 af 30. august 2015 var ”at give nyankomne flygtninge og udlændinge et større incitament til at arbejde og blive integreret i det danske samfund” (lovforslag nr. L 2 af 3. juli 2015, Folketingstidende 2014-2015, lovforslagets almindelige bemærkninger, punkt 1). Formålet med udvidelsen af personkredsen til også at omfatte personer, der allerede modtog kontant- eller uddannelseshjælp, var ”at styrke målgruppens incitament til at komme i

arbejde og blive selvforsørgende” (lovforslag nr. L 111 af 28. januar 2016, Folketingstidende 2015-2016, lovforslagets almindelige bemærkninger, punkt 1). Det fremgår udtrykkeligt af forarbejderne, at opholdskravet gælder for både udlændinge og danske statsborgere.

3.1.2. Opholdskravet gælder dog ikke for borgere i EU/EØS, der efter EU-retten er berettiget til hjælp, jf. lovens § 11, stk. 6 (tidligere stk. 4). Ankestyrelsen har i en principafgørelse 103-16 udtalt sig nærmere om, hvornår borgere fra EU/EØS og danske statsborgere er berettiget til hjælp efter EU-retten. I principafgørelsen er bl.a. anført følgende:

”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.

...

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.”

Ankestyrelsen har i principafgørelsen redegjort nærmere for, hvilke kriterier der kan indgå i vurderingen af, om tilknytningskravet er opfyldt.

3.1.3. Aktivlovens § 11, stk. 7 (tidligere stk. 5) indeholder desuden følgende bestemmelse:

”Stk. 7. Kommunen træffer afgørelse om retten til integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp. Personen har pligt til at bidrage med oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp personen er berettiget til. Kan personen ikke dokumentere, at opholdskravet i stk. 3 er opfyldt, yder kommunen integrationsydelse.”

Om denne bestemmelse er i de almindelige bemærkninger, pkt. 3.1.2, til lovforslag nr. L 111 af 28. januar 2016, Folketingstidende 2015-2016, bl.a. anført følgende:

”Kan en person, der allerede modtager eller ansøger om hjælp efter § 11, ikke dokumentere at have opholdt sig her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år, er den pågældende omfattet af reglerne om integrationsydelse i medfør af § 22, jf. § 11, stk. 5, 3, pkt. [nu stk. 7; min bemærkning]. Riget omfatter Danmark, Færøerne og Grønland. Ved beregning af opholdstiden finder de gældende regler i § 11, stk. 3, 2.-4. pkt., i lov om aktiv socialpolitik, anvendelse. Det indebærer, at der tages udgangspunkt i de perioder, hvor personen har haft folkeregisteradresse her i landet, med mindre særlige grunde fører til et andet resultat.”

I bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser (i ændringslovens § 1) er desuden bl.a. anført følgende:

”De foreslåede ændringer af § 11, stk. 5 [nu stk. 7; min bemærkning], indebærer, at kommunen skal træffe afgørelse om retten til integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp for alle personer, der ansøger om eller modtager uddannelses- eller kontanthjælp.

Kommunen er i sin sagsbehandling bundet af undersøgelsesprincippet, som fremgår af § 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Kommunen har således ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at kommunen kan træffe afgørelse.

Samtidig er en person, som modtager eller ansøger om hjælp, dog forpligtet til at bidrage med oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, om den pågældende har ret til uddannelseshjælp, kontanthjælp eller integrationsydelse. Det påhviler således personen at skaffe de nødvendige oplysninger. Kan eller ønsker den pågældende ikke at efterkomme kommunens forlangende om at medvirke til sagens oplysning, eller viser den dokumentation, den pågældende har tilvejebragt, ikke med tilstrækkelig sikkerhed, at pågældende opfylder betingelserne for at modtage uddannelseshjælp eller kontanthjælp, udbetaler kommunen integrationsydelse.

For så vidt angår personer, der allerede modtager uddannelseshjælp eller kontanthjælp, vil kommunen skulle gennemgå alle de pågældende sager om uddannelseshjælp og kontanthjælp med henblik på at vurdere, om modtagerne opfylder opholdskravet. Kommunen kan i den forbindelse fra uddannelseshjælpsmodtageren eller kontanthjælpsmodtageren forlange de nødvendige oplysninger til dokumentation for, at personen opfylder opholdskravet.

Kommunen vil ved et opslag i CPR i mange tilfælde umiddelbart kunne afgøre, om personen må antages at opfylde opholdskravet. Ved benyttelsen af CPR skal kommunen dog være opmærksom på CPR-lovens regler om registrering af indrejse, udrejse og bopæl i Danmark, idet der i dette regelsæt f.eks. tillades fraværperioder fra landet på op til 6 måneder uden, at pågældende har pligt til at oplyse kommunen herom. Herudover skal kommunen være opmærksom på, at oplysningerne i CPR som hovedregel er baseret på personens egne anmeldelser til kommunen.

Giver de oplysninger, der er i kommunens besiddelse, fx skatteoplysninger, kommunen anledning til tvivl om, at opholdskravet er opfyldt, har personen pligt til at bidrage med den fornødne dokumentation, som kan være dokumentation fra f.eks. ATP, SE-registrering, bankoplysninger og andet.”

3.2. Generelt om officialprincippet, herunder bevisvurdering

3.2.1. Det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten, at den myndighed, der skal træffe afgørelse i en sag, har ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes en materielt rigtig afgørelse (undersøgelses- eller officialprincippet).

På det sociale område er officialprincippet lovfæstet i § 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lovbekendtgørelse nr. 1064 af 21. august 2018. Se hertil pkt. 97-98 i vejledningen om retssikkerhedsloven (vejledning nr. 10283 af 7. december 2017).

I Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, sagen FOB 99.140 – der handlede om afslag på at genoptage en sag om opholds- og arbejdstilladelse – udtalte ombudsmanden bl.a. følgende om officialprincippet:

”Princippet forudsætter ikke alene at alle relevante forhold er belyst ved det foreliggende materiale, men også at oplysningerne er pålidelige. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund ved afgørelsen.”

Jeg henviser også til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), side 492 ff., Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave (2018), s. 369 ff., Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave (2014), s. 145 ff., Jon Andersen, Forvaltningsret – Sagsbehandling, Hjemmel, Prøvelse, 9. udgave (2017), s. 65 ff., Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, 4. udgave (2018), s. 147 ff., og Niels Fenger mfl., Forvaltningsret (2018), s. 483 ff.

Desuden henviser jeg til Folketingets Ombudsmands overblik #8 om officialprincippet i Myndighedsguiden (ombudsmanden.dk/Myndighedsguiden).

Princippet indebærer som nævnt, at det er myndigheden, der har ansvaret for, at en sag – både retligt og faktisk – er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes en materielt korrekt afgørelse. Hvad der anses for tilstrækkelig oplysning af en sag, afhænger af sagens karakter og af omstændighederne i sagen i øvrigt.

Endvidere indebærer princippet, at der – når det er nødvendigt – skal foretages en konkret og korrekt bevisvurdering af oplysningerne i sagen. Som en følge af princippet kan en forvaltningsmyndighed have pligt til at foranstalte bevisførelse, uanset om dette er i partens interesse, og uanset om parten bærer bevisbyrden, i tilfælde af, at sagsfaktum ikke afklares. Jeg henviser til Niels Fenger mfl., Forvaltningsret (2018), s. 498. Som også anført dette sted indebærer officialprincippet i sin yderste konsekvens, at bevisbyrdereregler først får betydning, hvis det ikke er muligt at klarlægge et givent faktum.

I almindelighed antages det, at kravene til undersøgelsernes udstrækning og sikkerheden for de relevante oplysningers rigtighed øges, jo mere betydningsfulde og indgribende afgørelser der er tale om, jf. f.eks. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 453, Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, 4. udgave (2018), s. 151 f., Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave (2018), s. 381 f., Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 499 f, og Niels Fenger mfl., Forvaltningsret (2018), s. 490.

Endvidere er en forvaltningsmyndighed forpligtet til at anvende det eller de lovlige sagsoplysningsmidler, som i den konkrete sag er relevante for at oplyse sagen tilstrækkeligt. Dette kan også omfatte indhentelse af forklaringer fra vidner. Jeg henviser til den beskrivelse af oplysningsmetoder, der findes i overblik #8 i Myndighedsguiden på min hjemmeside (overblikkets pkt. 5), og sagen FOB 2016-52, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

I Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave (2018), s. 149, anføres det, at forvaltningen har pligt til at vurdere, om en parts opfordring til, at der indhentes bestemt materiale, skal efterkommes. Hvis opfordringen er relevant og angiver noget, der bør indhentes, indebærer det efter fremstillingen en pligt for forvaltningen til at indhente materialet.

En tilsvarende opfattelse findes hos Niels Fenger mfl., Forvaltningsret (2018), s. 490, hvor det med henvisning til Ugeskrift for Retsvæsen 2006.3342 H bemærkes, at myndigheden normalt ikke har pligt til at imødekomme en parts anmodning om indhentelse af yderligere oplysninger, hvis sagen skønnes tilstrækkeligt oplyst uden yderligere undersøgelser.

3.2.2. Officialprincippet betyder ikke nødvendigvis i praksis, at myndigheden altid selv skal fremskaffe (alle) de nødvendige oplysninger. Det kan være overladt til f.eks. parten, herunder ved, at lovgivningen lægger bevisbyrden på parten, jf. Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, 4. udgave (2018), s. 148 f.

På det sociale område fremgår det i øvrigt af § 11, stk. 1, nr. 1, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, at myndigheden kan anmode personer, der søger om eller får hjælp, om at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til. Se hertil pkt. 99 i vejledningen om retssikkerhedsloven.

Er en part ikke i stand til at efterkomme myndighedens krav til sagsoplysning, må myndigheden efter omstændighederne f.eks. bistå med at fremskaffe sagens oplysninger, jf. f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, sagen FOB 90.240. I det omfang en myndighed benytter sig af muligheden for at lade parten bistå med oplysning af sagen, følger det af forvaltningslovens § 7, stk. 1, og god forvaltnings-skik, at myndigheden må vejlede parten om, hvilke oplysninger myndigheden har brug for, og hvordan oplysningerne kan tilvejebringes, jf. Niels F mfl., Forvaltningsret (2018), s. 389 og 499, og de ombudsmandsudtalelser, der er nævnt dette sted.

3.2.3. Efter aktivlovens § 11, stk. 7, sidste pkt., er det borgeren, der skal ”dokumentere” (dvs. har bevisbyrden for), at opholdskravet er opfyldt. Denne bestemmelse er således en bevisbyrderegel. Det forhold, at borgeren har bevisbyrden, betyder, at borgeren bærer risikoen, hvis det ikke er muligt at tilvejebringe tilstrækkelige oplysninger til med sikkerhed at fastslå, hvad faktum i sagen er. Jeg henviser bl.a. til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 5. udgave (2018), s. 52.

At borgeren har bevisbyrden, ændrer imidlertid i almindelighed ikke ved, at det er myndighederne, der – i kraft af officialprincippet – har ansvaret for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes en materielt korrekt afgørelse, og at der skal foretages en konkret og korrekt bedømmelse af både det faktiske og retlige grundlag for afgørelsen.

Det følger som nævnt også af officialprincippet, at en myndighed kan have pligt til at foranstalte bevisførelse, uanset om parten bærer bevisbyrden, i tilfælde af, at sagsfaktum ikke afklares, jf. Niels Fenger mfl., Forvaltningsret (2018), s. 498. Som ligeledes nævnt anføres det også hos Niels Fenger, at officialmaksimen i sin yderste konsekvens indebærer, at bevisbyrderegler først får betydning, hvis det ikke er muligt at klarlægge et givent faktum.

Om bevisbedømmelse kan jeg desuden henvise til Jon Andersen, Forvaltningsret – Sagsbehandling, Hjemmel, Prøvelse, 9. udgave (2017), s. 76 ff.

Om samspillet mellem officialprincippet og bevisregler henviser jeg til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), side 503 ff., og Niels Fenger mfl., Forvaltningsret (2018), side 498 ff.

3.2.4. Som udgangspunkt gælder princippet om fri bevisbedømmelse. Det indebærer bl.a., at der ikke må foretages en vilkårlig, forenklet eller generaliseret bevisbedømmelse. Der skal således være tale om en objektiv afvejning af oplysningernes bevismæssige værdi. En forvaltningsmyndighed må i den forbindelse ikke ”sætte skøn under regel”.

Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, sagen FOB 2009 20-6, og den sag, der er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som FOB 2015-57. Jeg henviser endvidere bl.a. til Niels Fenger mfl., Forvaltningsret (2018), s. 493 ff., Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave (2018), s. 187 f., og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 499 ff.

Jeg henviser også til Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, sagen FOB 04.508. Sagen vedrørte SU-myndighedernes praksis, hvorefter det kun kunne dokumenteres, at man gennemgik en SU-berettiget uddannelse, hvis man var formelt optaget og (vedvarende) indskrevet på uddannelsen. Ifølge myndighederne var det ikke tilstrækkeligt, at man var indskrevet på en uddannelse som sidefag.

Ombudsmanden udtalte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Det er almindeligt antaget at en forvaltningsmyndighed ikke uden hjemmel i lovgivningen kan fravige de almindelige principper for sagsoplysning og fri bevisbedømmelse ved f.eks. alene at foretage en generaliseret eller forenklet sagsoplysning, jf. Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret (2002), s. 454 f., og Karsten Loiborg, Forvaltningsret (2002), s. 542. Jeg henviser i den forbindelse også til den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forbud mod ’skøn under regel’, (...). ”

4. Min vurdering

4.1. Indledning

Det fremgår som nævnt af bestemmelsen i aktivlovens § 11, stk. 7, at det er borgeren, der skal ”dokumentere” – og dermed har bevisbyrden for – at opholdskravet i lovens § 11, stk. 3, er opfyldt. Viser den dokumentation, den pågældende har tilvejebragt, ikke med tilstrækkelig sikkerhed, at betingelserne for at modtage uddannelseshjælp eller kontanthjælp er opfyldt, udbetaler kommunen integrationsydelse, jf. forarbejderne til bestemmelsen.

Det forhold, at borgeren har bevisbyrden, kan ikke antages at ændre ved, at det er myndighederne, der – i kraft af officialprincippet – har ansvaret for, at en sag efter den nævnte bestemmelse er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes en materielt korrekt afgørelse, eller ved, at der skal foretages en konkret og korrekt bedømmelse af både det faktiske og retlige grundlag for afgørelsen. Jeg henviser nærmere til pkt. 4.2 nedenfor.

Det fremgår af forarbejderne til aktivlovens § 11, stk. 7, at myndighederne skal tage udgangspunkt i de perioder, hvor en person har haft folkeregisteradresse her i landet, medmindre særlige grunde fører til et andet resultat. Endvidere fremgår det af forarbejderne, at kommunen ud over f.eks. skatteoplysninger, som kommunen er i besiddelse af, kan lægge vægt på dokumentation fra ATP, SE-registrering, bankoplysninger og andet, som parten har pligt til at bidrage med. Som det fremgår, er denne oplysning ikke udtømmende.

4.2. Forholdet mellem aktivlovens § 11, stk. 7, og almindelige forvaltningsretlige principper

Ankestyrelsen har i sin udtalelse af 16. april 2018 anført, at det er Ankestyrelsens opfattelse, at reglen i aktivlovens § 11, stk. 7, ud fra sin ordlyd og forarbejderne til bestemmelsen skal forstås som en ”skærpet bevisbyrde-regel” for borgeren. Det er samtidig Ankestyrelsens opfattelse, at reglen ikke ændrer på udgangspunktet i retssikkerhedslovens § 10 om, at kommunen har pligt til at oplyse sagen efter officialprincippet. Jeg henviser til citat fra Ankestyrelsens udtalelse i sagsfremstillingen til slut i dette brev.

Jeg er enig med Ankestyrelsen i disse synspunkter.

Efter min opfattelse er der således ikke i ordlyden af bestemmelsen i aktivlovens § 11, stk. 7, eller forarbejderne hertil holdepunkter for at antage, at officialprincippet (§ 10 i lov om retssikkerhed og administration) er fraveget. Der er heller ikke krav om bestemte måder, som sagen skal oplyses på.

Selv om borgeren ifølge bestemmelsen har bevisbyrden, følger det af officialprincippet, at myndigheden har ansvaret for, at der indhentes alle de oplysninger, der er nødvendige, for at myndigheden kan træffe en korrekt afgørelse i sagen. Jeg henviser til Niels Fenger mfl., Forvaltningsret (2018), s. 498.

4.3. Betydningen af vidneudsagn

Ankestyrelsen afviste i forbindelse med sin behandling af sagen at indhente vidneudsagn fra tre personer, som ifølge A kunne vidne om, at han havde opholdt sig i Danmark de seneste otte år. Ankestyrelsen henviste til, at de tre personer ikke ”repræsenterer en myndighed, en organisation, eller en anden officiel instans”, og at erklæringer fra A selv, hans familie og fra bekendte, ikke ”i sig selv” kan udgøre fyldestgørende dokumentation for ophold i Danmark.

I udtalelsen af 16. april 2018 har Ankestyrelsen oplyst, at det beror på en konkret afvejning i den enkelte sag, om der er grundlag for at inddrage erklæringer fra vidner som en del af sagens oplysningsgrundlag. Det forhold, at et vidne ikke repræsenterer en myndighed, en organisation eller en anden officiel instans, er ifølge udtalelsen ikke afgørende for vurderingen af, om vedkommendes udsagn skal eller ikke skal indgå i sagens oplysningsgrundlag.

Det fremgår endvidere af udtalelsen, at Ankestyrelsen i den konkrete sag ikke fandt, at det var relevant at inddrage erklæringer fra de tre navngivne privatpersoner. Det skyldtes ifølge Ankestyrelsen, at det ikke ville være et fyldestgørende afgørelsesgrundlag ”udelukkende” at lægge vægt på udsagn fra tre privatpersoner. Ankestyrelsen har desuden vurderet, at der i lyset af det ”skærpede krav til borgers dokumentation” ikke er den ”fornødne sikkerhed for tilstrækkelig grad af objektivitet fra tre privatpersoner, som kender borger”.

Som jeg forstår det, har Ankestyrelsen således besluttet ikke at indhente vidneudsagnene ud fra en vurdering af, at disse vidners eventuelle erklæringer ikke – uanset deres indhold – ville kunne føre til et andet resultat. Ankestyrelsen har altså ikke anset erklæringerne for nødvendige og relevante, således som den konkrete sag var oplyst for Ankestyrelsen.

Ud fra officialprincippet og de almindelige principper om fri bevisbedømmelse er det imidlertid min opfattelse, at Ankestyrelsen ikke på det foreliggende grundlag uden videre kunne afvise A's ønske om at lade vidneudsagn indgå i oplysningsgrundlaget ud fra en vurdering af, at de ikke var nødvendige og

relevante for sagens afgørelse. Ankestyrelsen burde således efter min opfattelse have givet A mulighed for at tilvejebringe vidneudsagnene, så de kunne indgå i grundlaget for Ankestyrelsens afgørelse i sagen.

Jeg henviser til citatet ovenfor under pkt. 3.2.4 fra Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, sagen FOB 04.508. Jeg henviser også til sagen FOB 2009 20-6 og den litteratur om bevisbedømmelse, der er henvist til i denne sag.

Endelig henviser jeg også til, at der i det foreliggende tilfælde ikke var tale om, at A ikke ville medvirke til oplysning af sagen, men om, at han ikke var i stand til at fremskaffe andre oplysninger, der kunne dokumentere hans ophold. I den forbindelse bemærker jeg mere generelt, at myndighederne i deres administration af det foreliggende regelsæt i relevant omfang må tage højde for de særlige bevisspørgsmål, der kan opstå i forhold til hjemløse personer, således at disse personer ikke på forhånd afskæres fra at fremlægge de former for mulig dokumentation, der i deres livssituation er mulig.

Med det anførte har jeg naturligvis ikke taget stilling til, hvilken nærmere vægt erklæringer fra de omhandlede personer i A's konkrete sag måtte kunne tillægges. Dette må bero på en konkret vurdering, når sådanne erklæringer måtte foreligge.

4.4. Betydningen af ophold i Danmark eller andre steder

Det fremgår af Ankestyrelsens udtalelse af 16. april 2018 (se sagsfremstillingen), at Ankestyrelsen i den konkrete sag lagde vægt på, at kommunen på baggrund af A's oplysning om, at han i den pågældende periode udelukkende havde opholdt sig i Danmark, ikke havde haft anledning til at undersøge, om han eventuelt havde haft ophold i et eller flere andre EU-lande (eller andre steder i verden).

Også Ankestyrelsen kom som bekendt i sagen frem til, at A ikke har dokumenteret ophold i Danmark.

A må imidlertid i den omhandlede periode i sagens natur have opholdt sig i et eller andet land.

At A eventuelt måtte have opholdt sig i et andet land end Danmark, er efter det foreliggende regelsæt ikke i sig selv ensbetydende med, at han ikke fortsat var berettiget til kontanthjælp.

Jeg henviser til det anførte under pkt. 3.1.2, hvorefter opholdskravet ikke gælder for borgere i EU/EØS, der efter EU-retten er berettiget til hjælp, jf. aktivlovens § 11, stk. 6 (tidligere stk. 4), og den principafgørelse 103-16, der er omtalt dette sted.

Det følger heraf, at der foreligger en mulighed for, at A – selv om han måtte have opholdt sig i et andet land end Danmark – havde bevaret sin ret til kontanthjælp.

Jeg er i den forbindelse opmærksom på, at A forud for kommunens afgørelse oplyste til kommunen, at han havde haft ophold i Danmark i hele perioden og således ikke havde været ude at rejse i perioden.

Men under hensyn til, at kommunen og Ankestyrelsen ikke anså det for dokumenteret, at A havde opholdt sig her i landet, at han imidlertid som nævnt i den omhandlede periode må have opholdt sig i et eller andet land, og at der foreligger en mulighed for, at han – selv om han måtte have opholdt sig i

et andet land end Danmark – havde bevaret sin ret til kontanthjælp, finder jeg, at myndighederne i den foreliggende sag burde have vejledt om muligheden for at godtgøre ophold et andet sted end Danmark.

Myndighederne kunne derfor efter min opfattelse ikke træffe afgørelse om ophør af kontanthjælp alene på baggrund af, at A ikke efter myndighedernes opfattelse havde dokumenteret ophold i Danmark i den pågældende periode.

I tilknytning til dette bemærker jeg, at Ankestyrelsen i sin udtalelse af 5. oktober 2018 til mig (se sagsfremstillingen) har anført, at det vil ”være en vidtgående forståelse af vejledningspligten, hvis Ankestyrelsen er forpligtet til at yde vejledning om forhold, som hverken på baggrund af borgers egen forklaring eller oplysningerne i sagen kan anses for relevante”.

Dette er jeg generelt set enig i. I den foreliggende – formentlig usædvanlige – situation er der imidlertid efter min opfattelse netop tale om forhold, som på baggrund af oplysningerne i sagen må anses for relevante. Det skyldes, at A som anført i den omhandlede periode nødvendigvis må have opholdt sig enten i Danmark eller i et andet land, og at ophold i et sådant andet land – som ligeledes anført – efter omstændighederne kan medføre bevarelse af retten til kontanthjælp.

4.5. Sammenfatning

Som det fremgår af pkt. 4.3, er det min opfattelse, at Ankestyrelsen ikke på det foreliggende grundlag kunne afvise A's ønske om at lade vidneudsagn indgå i oplysningsgrundlaget ud fra en vurdering af, at de ikke var nødvendige og relevante for sagens afgørelse. Ankestyrelsen burde således efter min opfattelse have givet A mulighed for at tilvejebringe vidneudsagnene, så de kunne indgå i grundlaget for Ankestyrelsens afgørelse i sagen.

Som det fremgår af pkt. 4.4, er det endvidere min opfattelse, at A som en konsekvens af den manglende anerkendelse af dokumentation for ophold i Danmark burde have været vejledt om muligheden for at godtgøre ophold et andet sted, inden der blev truffet afgørelse i sagen.

Jeg har på denne baggrund henstillet til Ankestyrelsen at genoptage sagen med henblik på at træffe en ny afgørelse i sagen i lyset af det, som jeg har anført.

Jeg har bedt Ankestyrelsen om at underrette mig om, hvad der videre sker i anledning af min henstilling, men jeg foretager mig i øvrigt ikke mere i sagen, medmindre A klager til mig igen.

Sagsfremstilling

I et partshøringsbrev af 30. maj 2016 orienterede Københavns Kommune A – der på det tidspunkt modtog kontanthjælp – om, at alle, der modtog kontanthjælp eller uddannelseshjælp, fra 1. juli 2016 skulle have haft ophold i Danmark, på Færøerne eller i Grønland i syv år ud af de seneste otte år for at fortsætte på samme ydelse.

I brevet af 30. maj 2016 bad kommunen A om at dokumentere, at han opfyldte opholdskravet. Kommunen henviste til, at kommunen ikke af sine indkomstsystemer kunne se, at A havde haft indtægt i perioden fra den 1. juli 2008 til den 28. juni 2010, og ikke kunne vurdere, om han havde opholdt sig i Danmark, på Færøerne eller i Grønland.

Kommunen vejledte ham samtidig om mulige måder at dokumentere opholdskravet på. Kommunen oplyste, at dokumentation f.eks. kunne være oplysninger om indbetalinger fra ATP, dokumentation for selvstændig virksomhed, lægebesøg og hospitalsindlæggelse mv., bankudtog og anden dokumentation.

A meddelte herefter Københavns Kommune, at han havde haft ophold i Danmark i hele perioden. Som dokumentation fik kommunen kopi af hans pas, der var udløbet i 2004. A oplyste samtidig, at han ikke havde været til læge, og at han hverken havde bankkonto eller telefon.

Den 16. august 2016 traf Københavns Kommune afgørelse om, at A med virkning fra den 1. september 2016 skulle overgå til integrationsydelse. Kommunen vurderede ikke, at kopien af det pas, der var udløbet, og en erklæring fra A om, at han ikke havde været ude at rejse, var tilstrækkelig dokumentation for, at han havde opholdt sig i Danmark i perioden fra den 1. juli 2008 til den 28. juni 2010.

A klagede til Ankestyrelsen over kommunens afgørelse. Han oplyste i klagen, at han var – og også i den nævnte periode havde været – hjemløs.

I forbindelse med kommunens genvurdering af sagen vejledte kommunen i brev af 31. oktober 2016 A om flere mulige måder at dokumentere ophold på, selv om han havde været hjemløs. Kommunen oplyste, at dokumentation f.eks. kunne være skadestuebesøg, afgifter for at køre i tog uden billet, ophold på herberg eller andre former for kontakt med myndigheder og frivillige organisationer.

Da kommunen ikke modtog dokumentation fra A for, at han opfyldte opholdskravet, fastholdt kommunen i brev af 28. november 2016 sin afgørelse og sendte sagen videre til Ankestyrelsen.

I et brev af 2. december 2016, som jeg sendte videre til Ankestyrelsen, klagede retshjælpen til mig over kommunens afgørelse.

Ankestyrelsen indhentede til brug for sin behandling af sagen oplysninger fra SKAT om A's indtægtsforhold. Ankestyrelsen søgte endvidere fra kommunen at indhente kopi af en liste over vidner, som A i klagen til mig havde oplyst ville kunne dokumentere hans ophold i Danmark. Københavns Kommune oplyste, at kommunen ikke havde modtaget nogen liste eller andre oplysninger om personer, der kunne bevidne, at A havde haft ophold i Danmark, på Færøerne eller i Grønland.

På baggrund af Ankestyrelsens henvendelse direkte til A oplyste han navne, adresser og telefonnumre på tre personer, der kunne bevidne, at han havde opholdt sig i Danmark de sidste otte år.

I afgørelsen af 27. januar 2017 godkendte Ankestyrelsen kommunens afgørelse. Ankestyrelsen fandt ikke, at A havde dokumenteret eller godtgjort, at han havde opholdt sig her i riget i sammenlagt syv år inden for de seneste otte år.

I begrundelsen for afgørelsen anførte Ankestyrelsen bl.a. følgende:

”Vi lægger vægt på, at du ifølge oplysninger fra e-indkomst for perioden 1. juli 2008 – 28. juni 2010 ikke har haft nogen indkomst.

Vi lægger også vægt på, at du i perioden ikke havde kontakt til offentlige myndigheder, læge, eller andre instanser, som kan dokumentere, at du opholdt dig i Danmark.

Vi lægger endelig vægt på, at du ikke på anden måde har dokumenteret, at du har opholdt dig i Danmark i perioden.

...

Ved vurderingen af, om en person har haft ophold i Danmark, tages der udgangspunkt i, om den pågældende har været registreret på en adresse i Danmark. Dette udgangspunkt kan dog fraviges, hvis de faktiske forhold i en konkret situation giver anledning til tvivl om personens faktiske og lovlige ophold i Danmark.

Bemærkninger til klagen

Du har oplyst, at du i perioden 2008-2010 var hjemløs og ikke havde kontakt med myndigheder af nogen art. Du modtog heller ikke behandling på hospital eller hos læge. Du har således ingen mulighed for at dokumentere, at du opholdt dig i Danmark i denne periode.

Du har desuden fremlagt både et udløbet pas og en liste med vidner, der kan dokumentere dit ophold i Danmark i perioden.

Vi bemærker hertil, at erklæringer fra dig selv, din familie og fra bekendte, ikke i sig selv kan udgøre fyldestgørende dokumentation for, at du har haft ophold i Danmark.

Vi finder derfor ikke grundlag for at lægge vægt på de oplysninger du har indsendt den 17. januar 2017 om, at tre navngivne personer vil bevidne, at du har opholdt dig i Danmark. Vi lægger i den forbindelse vægt på, at der ikke er oplysninger om, at en eller flere af disse personer, repræsenterer en myndighed, en organisation, eller en anden officiel instans.”

I brev af 15. marts 2017 klagede retshjælpen til mig over Ankestyrelsens afgørelse. Retshjælpen anførte bl.a., at A hele tiden havde opholdt sig i Danmark, og at det var usandsynligt, at han havde kunnet opholde sig i længere tid uden pas i et andet land i EU/EØS.

Retshjælpen anførte desuden, at han heller ikke havde haft mulighed for at få en vurdering af, om han opfyldte betingelserne for ret til kontanthjælp på baggrund af en vurdering af sin tilknytning til Danmark, fordi han ikke var hjemvendt fra et andet land i EU/EØS, men netop hele tiden havde opholdt sig i Danmark. Retshjælpen bemærkede også, at det ved opslag i cpr-registeret kan belyses, om en person er udrejst, og at retshjælpen ikke var bekendt med, at sådanne oplysninger var søgt fremskaffet i A's sag.

Jeg indhentede i den anledning sagens akter fra Ankestyrelsen og bad om styrelsens eventuelle bemærkninger. Ankestyrelsen gengav i brev af 4. april 2017 bestemmelsen i aktivlovens § 11, stk. 5 (nu stk. 7, jf. ovenfor) og forarbejderne hertil.

Ankestyrelsen gengav endvidere afsnittet i Ankestyrelsens afgørelse af 27. januar 2017 om udgangspunktet for vurderingen af, om en person har haft ophold i Danmark (om den pågældende har været registreret på en adresse i Danmark). I tilslutning hertil bemærkede Ankestyrelsen, at det fremgik af afgørelsen, at Ankestyrelsen bl.a. havde afgjort sagen ud fra oplysninger, som den havde indhentet fra cpr-registeret.

Jeg sendte Ankestyrelsens brev til retshjælpen til eventuelle bemærkninger, og jeg modtog herefter et brev af 19. maj 2017 med bilag fra retshjælpen. Bilaget er kopi af et notat af 24. november 2015, hvori Københavns Kommune har orienteret om de nye regler om integrationsydelse. Retshjælpen har gengivet afsnittet i pkt. 2 i notatet om implementering af reglerne, hvor følgende er anført:

”Noterer borgeren, at denne ikke har været udrejst, tjekkes dette altid i Folkeregistret. Kan oplysningen bekræftes, er borgeren ikke i målgruppe for integrationsydelse.”

Retshjælpen har anført, at dette afsnit viser, at det i et eller andet omfang på daværende tidspunkt kunne have været tilstrækkeligt, at A blot havde oplyst, at han ikke havde været udrejst, og at dette – hvis det kunne bekræftes ved opslag i cpr-registeret – ville have været tilstrækkelig dokumentation.

Retshjælpen anførte endvidere bl.a., at det kan være svært at få øje på, hvordan en hjemløs borger skal have nogen reel mulighed for at kunne dokumentere sit ophold i Danmark otte år tilbage i tiden.

Den 28. august 2017 orienterede retshjælpen mig om, at A nu igen modtog kontanthjælp.

Den 6. februar 2018 afholdt jeg et møde med Ankestyrelsen om sagen. På mødet oplyste Ankestyrelsen bl.a., at Ankestyrelsen i sin afgørelse af 27. januar 2017 kun havde forholdt sig til, om A havde dokumenteret ophold i *Danmark* i syv ud af de seneste otte år forud for den 1. september 2016. Det skyldtes, at han havde oplyst, at han havde opholdt sig i Danmark hele tiden. Ankestyrelsen havde således ikke forholdt sig til betydningen af, at A's pas var udløbet i 2004, eller til betydningen af et eventuelt ophold i et andet land i EU/EØS.

I forlængelse af mødet modtog jeg et brev af 8. februar 2018 fra Ankestyrelsen.

I brev af 1. marts 2018 bad jeg Ankestyrelsen om en supplerende udtalelse i sagen. Indholdet af Ankestyrelsens brev af 8. februar 2018 er i det væsentlige gengivet i dette brev, jf. nedenfor.

I mit brev af 1. marts 2018 anførte jeg bl.a. følgende:

”1. Aktivloven § 11, stk. 7, og officialprincippet

1.1. Det fremgår af § 11, stk. 7 (tidligere stk. 5) i aktivloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 269 af 21. marts 2017, som ændret ved lov nr. 674 af 8. juni 2017, at borgeren har pligt til at bidrage med oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp vedkommende er berettiget til. Kan borgeren ikke ’dokumentere’, at opholdskravet i § 11, stk. 3, er opfyldt, yder kommunen integrationsydelse.

Om bestemmelsen i (nu) aktivlovens § 11, stk. 7, er i de almindelige bemærkninger, pkt. 3.1.2, til lovforslag nr. L 111 af 28. januar 2016, Folketingstidende 2015-2016, bl.a. anført følgende:

'Kan en person, der allerede modtager eller ansøger om hjælp efter § 11, ikke dokumentere at have opholdt sig her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år, er den pågældende omfattet af reglerne om integrationsydelse i medfør af § 22, jf. § 11, stk. 5. 3. pkt. [nu stk. 7; min bemærkning]. Riget omfatter Danmark, Færøerne og Grønland. Ved beregning af opholdstiden finder de gældende regler i § 11, stk. 3, 2.-4. pkt., i lov om aktiv socialpolitik, anvendelse. Det indebærer, at der tages udgangspunkt i de perioder, hvor personen har haft folkeregisteradresse her i landet, med mindre særlige grunde fører til et andet resultat. '

I bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser (i ændringslovens § 1) er desuden bl.a. anført følgende:

'De foreslåede ændringer af § 11, stk. 5 [nu stk. 7; min bemærkning], indebærer, at kommunen skal træffe afgørelse om retten til integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp for alle personer, der ansøger om eller modtager uddannelses- eller kontanthjælp.

Kommunen er i sin sagsbehandling bundet af undersøgelsesprincippet, som fremgår af § 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Kommunen har således ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at kommunen kan træffe afgørelse.

Samtidig er en person, som modtager eller ansøger om hjælp, dog forpligtet til at bidrage med oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, om den pågældende har ret til uddannelseshjælp, kontanthjælp eller integrationsydelse. Det påhviler således personen at skaffe de nødvendige oplysninger. Kan eller ønsker den pågældende ikke at efterkomme kommunens forlangende om at medvirke til sagens oplysning, eller viser den dokumentation, den pågældende har tilvejebragt, ikke med tilstrækkelig sikkerhed, at pågældende opfylder betingelserne for at modtage uddannelseshjælp eller kontanthjælp, udbetaler kommunen integrationsydelse.

For så vidt angår personer, der allerede modtager uddannelseshjælp eller kontanthjælp, vil kommunen skulle gennemgå alle de pågældende sager om uddannelseshjælp og kontanthjælp med henblik på at vurdere, om modtagerne opfylder opholdskravet. Kommunen kan i den forbindelse fra uddannelseshjælpsmodtageren eller kontanthjælpsmodtageren forlange de nødvendige oplysninger til dokumentation for, at personen opfylder opholdskravet.

Kommunen vil ved et opslag i CPR i mange tilfælde umiddelbart kunne afgøre, om personen må antages at opfylde opholdskravet. Ved benyttelsen af CPR skal kommunen dog være opmærksom på CPR-lovens regler om registrering af indrejse, udrejse og bopæl i Danmark, idet der i dette regelsæt f.eks. tillades fraværperioder fra landet på op til 6 måneder, uden at pågældende har pligt til at oplyse kommunen herom. Herudover skal kommunen være opmærksom på, at oplysningerne i CPR som hovedregel er baseret på personens egne anmeldelser til kommunen.

Giver de oplysninger, der er i kommunens besiddelse, fx skatteoplysninger, kommunen anledning til tvivl om, at opholdskravet er opfyldt, har personen pligt til at bidrage med den fornødne dokumentation, som kan være dokumentation fra f.eks. ATP, SE-registrering, bankoplysninger og andet. ’

Jeg beder Ankestyrelsen om at oplyse, om bestemmelsen i aktivlovens § 11, stk. 7, sammenholdt med forarbejderne til bestemmelsen, efter Ankestyrelsens opfattelse skal forstås som mere end en bevisbyrde-regel, dvs. også som en regel, der lemper pligten til oplysning af sagen efter officialprincippet (§ 10 i lov om retssikkerhed og administration).

Jeg er i den forbindelse opmærksom på, at Ankestyrelsen i brevet af 8. februar 2018 har anført, at der er tale om ’skærpede krav til borgers dokumentation’.

1.2. På mødet den 6. februar 2018 oplyste Ankestyrelsen, at Ankestyrelsen i sin afgørelse af 27. januar 2017 kun havde forholdt sig til, om A havde dokumenteret ophold i *Danmark* i syv ud af de seneste otte år forud for den 1. september 2016. Det skyldtes, at han havde oplyst, at han havde opholdt sig i Danmark hele tiden.

Ankestyrelsen har således ikke forholdt sig til betydningen af, at A’s pas var udløbet i 2004, eller til betydningen af et eventuelt ophold i et andet land i EU/EØS. Jeg bemærker, at jeg forstår, at Ankestyrelsen har lagt til grund, at A ikke var i besiddelse af et gyldigt pas.

I brevet af 8. februar 2018 har Ankestyrelsen citeret afsnit fra Statsforvaltningens hjemmeside om, hvornår en dansk statsborger har benyttet sin ret til fri bevægelighed (der findes under et afsnit, der handler om familiesammenføring med dansk statsborger). I forlængelse heraf har Ankestyrelsen anført følgende:

’Det er således ikke tilstrækkeligt til, at man kan anses for at have udnyttet sin ret til fri bevægelighed inden for EU/EØS, at man uomtvisteligt ikke har opholdt sig uden for EU/EØS. Der foreligger heller ikke i den konkrete sag oplysninger hverken fra borger eller i øvrigt, der giver anledning til at antage, at borger i den omhandlede periode fra 2008 til 2010 kan have taget ophold i et andet EU-land.

På den baggrund og set i lyset af det i medfør af reglerne skærpede krav til borgers dokumentation har vi ikke haft konkret anledning til at oplyse sagen yderligere til brug for en vurdering af, om borger kan opfylde kravene til at have ret til en tilknytningsvurdering i overensstemmelse med Ankestyrelsens principafgørelse 103-16. ’

Jeg må umiddelbart forstå det oplyste på mødet sådan, at Ankestyrelsen *ved afgørelsen af 27. januar 2017* kun tog stilling til, om A havde dokumenteret ophold i Danmark. Baggrunden var som anført, at A havde oplyst, at han havde opholdt sig i Danmark hele tiden. Ankestyrelsen tog således ikke på dette tidspunkt stilling til betydningen af, at hans pas var udløbet.

Jeg beder Ankestyrelsen om at oplyse, om det anførte er rigtigt forstået. Hvis det er tilfældet, beder jeg Ankestyrelsen om at oplyse, om det var i overensstemmelse med officialprincippet at afgrænse undersøgelsen ud fra borgerens påstand, eller om Ankestyrelsen også – allerede på afgørelsestidspunktet – burde have forholdt sig til betydningen af, at A’s pas var udløbet.

Om officialprincippet henviser jeg til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 492 ff., Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 4. udgave (2014), s. 367 ff., Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave (2014), s. 145 ff., Jon Andersen, Forvaltningsret – Sagsbehandling, Hjemmel, Prøvelse, 9. udgave (2017), s. 65 ff., Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, 3. udgave (2013), s. 141 ff., og Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 447 ff.

Desuden henviser jeg til den beskrivelse af officialprincippet, som fremgår af Myndighedsguiden på min hjemmeside.

1.3. Det fremgår af Ankestyrelsens afgørelse af 27. januar 2017, at Ankestyrelsen ikke fandt grundlag for at lægge vægt på, at tre navngivne personer ville kunne bevidne, at A havde opholdt sig i Danmark i de seneste otte år, herunder i perioden 1. juli 2008 – 28. juni 2010. Ankestyrelsen henviste til, at erklæringer fra bl.a. familie og bekendte ikke 'i sig selv' kan udgøre fyldestgørende dokumentation for ophold i Danmark, og at der ikke var oplysninger om, at en eller flere af disse personer repræsenterede 'en myndighed, en organisation, eller en anden officiel instans'.

Jeg beder Ankestyrelsen om at oplyse, om dette skal forstås sådan, at Ankestyrelsen ikke har anset erklæringer/vidneudsagn fra de pågældende personer for relevante, allerede fordi disse personer ikke repræsenterede 'en myndighed, en organisation, eller en anden officiel instans'. Hvis det er rigtigt forstået, beder jeg Ankestyrelsen om at redegøre for, hvilke retlige overvejelser der ligger til grund for Ankestyrelsens opfattelse, herunder om det var i overensstemmelse med officialprincippet og de almindelige principper om fri bevisbedømmelse, at Ankestyrelsen på forhånd afviste relevansen af de pågældendes erklæringer/vidneudsagn og derfor afviste at lade dem indgå i oplysningsgrundlaget i sagen.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det antages, at officialprincippet og de almindelige principper om fri bevisbedømmelse fører til, at en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at anvende det eller de lovlige sagsoplysningsmidler, som i den konkrete sag er relevante for at oplyse sagen tilstrækkeligt. Dette kan også omfatte indhentelse af forklaringer fra vidner. Jeg henviser i den forbindelse til Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, sagen FOB 87.163, og for 2005, sagen FOB 05.223, samt sagerne FOB 2016-7 og 2016-52, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

Jeg henviser også til Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, sagen FOB 04.508, og FOB 2009 20-6.

Jeg beder samtidig Ankestyrelsen om at oplyse nærmere om Ankestyrelsens praksis for brug af skriftlige og mundtlige erklæringer/vidneudsagn fra personer, der ikke repræsenterer 'en myndighed, en organisation, eller en anden officiel instans', f.eks. i form af en anmodning til parten om at fremsende skriftlige erklæringer fra sådanne personer eller lade de pågældende afgive forklaring direkte over for Ankestyrelsen.

2. Aktivlovens § 11, stk. 6, og principafgørelse 103-16

Opholdskravet i aktivlovens § 11, stk. 3, gælder ikke for borgere i EU/EØS, der efter EU-retten er berettiget til hjælp, jf. lovens § 11, stk. 6 (tidligere stk. 4).

Ankestyrelsen har i en principafgørelse 103-16 udtalt sig nærmere om, hvornår borgere fra EU/EØS og danske statsborgere er berettiget til hjælp efter EU-retten. Det fremgår bl.a. heraf, at en dansk statsborger, der efter sin tilbagevenden til Danmark fra et ophold i et andet land i EU/EØS hverken opfylder opholdskravet eller har opnået arbejdstagerstatus, alligevel har ret til uddannelses- eller kontanthjælp, hvis personen har en tilstrækkelig grad af tilknytning til Danmark.

Jeg forstår som nævnt i pkt. 1.2, at Ankestyrelsen har lagt til grund, at A ikke har haft et gyldigt pas i den relevante periode. Dette rejser umiddelbart spørgsmålet, hvor han har kunnet opholde sig uden et gyldigt pas, og hvilken betydning det må tillægges, hvis det må lægges til grund, at han ikke har kunnet rejse uden for EU/EØS uden et gyldigt pas og derfor må have opholdt sig *enten* i Danmark *eller* et andet land i EU/EØS.

Ankestyrelsen har som nævnt i pkt. 1.2 ikke i sin afgørelse af 27. januar 2017 forholdt sig til betydningen af, at A's pas var udløbet i 2004, eller til betydningen af et eventuelt ophold i et andet land i EU/EØS. Men det har Ankestyrelsen gjort i sit brev af 8. februar 2018, jf. pkt. 1.2 ovenfor.

Selv om Ankestyrelsen i brevet af 8. februar 2018 har givet udtryk for, at den praksis, der har fundet udtryk i Ankestyrelsens principafgørelse 103-16, ikke er anvendelig i A's tilfælde, beder jeg Ankestyrelsen om at redegøre nærmere for rækkevidden af principafgørelse 103-16. Ankestyrelsen kan i denne redegørelse indarbejde det anførte i brevet af 8. februar 2018.

Jeg beder i den forbindelse Ankestyrelsen om – eventuelt efter at have indhentet en udtalelse herom fra Statsforvaltningen – at oplyse nærmere om, hvilken karakter ophold i andre lande i EU/EØS skal have for at kunne begrunde en vurdering på baggrund af tilknytning til Danmark. ”

Jeg modtog herefter en udtalelse af 16. april 2018 fra Ankestyrelsen, der gengav forarbejder til aktivlovens § 11, stk. 7, og bl.a. anførte følgende:

”Til punkt 1. Aktivloven § 11, stk. 7, og officialprincippet

...

Vi kan oplyse, at det ud fra bestemmelsens ordlyd, og på baggrund af forarbejderne hertil er Ankestyrelsens opfattelse, at reglen i aktivlovens § 11, stk. 7 skal forstås som en skærpet bevisbyrderegel for borgeren.

...

Vi kan videre oplyse, at det på denne baggrund er vores opfattelse, at reglen i aktivlovens § 11, stk. 7, ikke ændrer på udgangspunktet om, at kommunen har pligt til oplysning af sagen efter officialprincippet (§ 10 i lov om retssikkerhed og administration).

Reglen i aktivlovens § 11, stk. 7, er således ikke til hinder for, at kommunen skal oplyse sagen tilstrækkeligt til, at der kan træffes en forsvarlig og materielt rigtig afgørelse.

I den konkrete sag, er det vores vurdering, at kommunen har opfyldt pligten til at oplyse sagen. Kommunen har således indhentet oplysninger fra CPR og fra SKAT. Kommunen har desuden partshørt borger og i den forbindelse vejledt ham om, hvordan han kan dokumentere sit ophold i Danmark f.eks. ved dokumentation for lægebesøg, ophold på herberg m.v.

Vi lægger i den forbindelse også vægt på, at kommunen på baggrund af borgers egen oplysning om, at han udelukkende har opholdt sig i Danmark, ikke har haft anledning til at undersøge yderligere i forhold til eventuelt ophold i et eller flere EU-lande (eller andre steder i verden).

Det er således vores vurdering, at kommunen har undersøgt sagen så langt, som det var nødvendigt for at kunne træffe en forsvarlig og materielt rigtig afgørelse.

Til punkt 1.2. Pas

...

Vi kan bekræfte, at Ankestyrelsen ved afgørelsen af 27. januar 2017 – i begrundelsen for afgørelsen – kun tog stilling til, om A havde dokumenteret ophold i Danmark. Baggrunden var, at A havde oplyst, at han havde opholdt sig i Danmark hele tiden.

Vi lægger i den forbindelse vægt på, at det ikke har selvstændig betydning for vurderingen af, om man kan blive anset for at have gjort brug af den frie bevægelighed inden for EU/EØS, om man har et gyldigt pas eller ej.

Da borger oplyser, at han kun har opholdt sig i Danmark, har kommunen ikke haft anledning til at vejlede borger om dokumentation for ophold i udlandet, og dermed var det også uden betydning, om han havde et gyldigt pas.

Vi bemærker, at der efter praksis ikke kan opstilles et mindstekrav til et opholds længde i det andet EU-land, som den danske statsborger har opholdt sig i, men det er en forudsætning, at man har etableret et faktisk og reelt ophold i landet.

Etablering af faktisk og reelt ophold indebærer, at man har levet sit liv i det pågældende land og indrettet sig på en sådan måde, der viser, at man har haft sin tilværelse i landet. Der skal være tale om en faktisk og reel flytning til landet. Flytningen skal være en realitet, og der må ikke blot være tale om et kortvarigt ophold for eksempel på et hotelværelse.

Til punkt 1.3. Vidner

...

I forhold til spørgsmålet om den konkrete sag fandt Ankestyrelsen i afgørelse af 27. januar 2017, ikke grundlag for at lægge vægt på, at tre navngivne personer ville kunne bevidne, at A havde opholdt sig i Danmark i de seneste otte år, herunder i perioden 1. juli 2008 – 28. juni 2010.

Vi henviste til, at erklæringer fra bl.a. familie og bekendte, ikke i sig selv kan udgøre fyldestgørende dokumentation for ophold i Danmark, og at der ikke var oplysninger om, at en eller flere af disse personer repræsenterede 'en myndighed, en organisation, eller en anden officiel instans'.

Det var således vores vurdering, at det ikke er relevant for prøvelsen af den konkrete sag, at inddrage erklæringer fra de tre navngivne privatpersoner.

Baggrunden herfor var, at det i sagen ikke ville være et fyldestgørende afgørelsesgrundlag udelukkende at lægge vægt på udsagn fra tre privatpersoner. Erklæringer fra disse tre privatpersoner kunne ikke i sig selv udgøre tilstrækkelig dokumentation for, at borger har haft ophold i Danmark.

Desuden er det vores vurdering, også set i lyset af det i medfør af reglerne skærpede krav til borgers dokumentation, at der ikke er den fornødne sikkerhed for tilstrækkelig grad af objektivitet fra tre privatpersoner, som kender borger. Der er derfor ikke grundlag for at anse erklæringer fra disse tre personer for tilstrækkelig og fyldestgørende dokumentation for, at borger opfylder opholdskravet.

I forhold til spørgsmålet om Ankestyrelsens generelle praksis, kan vi oplyse, at Ankestyrelsen i overensstemmelse med officialprincippet og den fri bevisbedømmelse inddrager forskellige relevante typer af oplysninger, og at det er en del af den konkrete vurdering af, hvad der er det nødvendige og tilstrækkelige oplysningsgrundlag i en sag, om vi finder grundlag for at inddrage vidneerklæringer i sagens oplysningsgrundlag.

Det forhold, at et vidne ikke repræsenterer en myndighed, en organisation, eller en anden officiel instans, er ikke afgørende for vurderingen af, om vedkommendes udsagn skal eller ikke skal indgå i sagens oplysningsgrundlag.

Det beror således på en konkret afvejning i den enkelte sag, om der er grundlag for at inddrage erklæringer fra vidner som en del af sagens oplysningsgrundlag.

Til punkt 2. Aktivlovens § 11, stk. 6, og principafgørelse 103-16

...

Ankestyrelsen har i brev af 8. februar 2018 redegjort for, at den praksis, der har fundet udtryk i Ankestyrelsens principafgørelse 103-16, ikke er anvendelig i A's tilfælde. Vi henviser til vores brev.

Ved behandlingen af den konkrete sag indhentede vi ikke en særskilt udtalelse fra Statsforvaltningen. Praksis om reelt og faktisk ophold i et andet EU-land er en almindelig og anerkendt praksis. Ankestyrelsen indhenter normalt kun udtalelser fra andre myndigheder vedrørende konkrete sager, hvis der er tale om sager, som omhandler problemstillinger, som er af principiel karakter.

Vi bemærker desuden, at Ankestyrelsen ved behandling af sager, hvor det har relevans at inddrage spørgsmål af EU-retlig karakter, f.eks. om lovligt ophold i Danmark, arbejdstagerstatus m.v., henholder os til den praksis, som Statsforvaltningen har fastlagt.

På baggrund af ombudsmandens supplerende høring har Ankestyrelsen den 9. april 2018 anmodet Statsforvaltningen om at oplyse om nedenstående tekst fra Statsforvaltningens hjemmeside fortsat er udtryk for gældende praksis:

[teksten er udeladt her; min bemærkning]

Statsforvaltningen har den 10. april 2018 bekræftet, at ovenstående fortsat er udtryk for gældende praksis ved vurdering af, om en borger har haft reelt og faktisk ophold i et andet EU-land.

Statsforvaltningen henviser supplerende til orientering fra Udlændingestyrelsen om behandling af ansøgninger om familiesammenføring efter EU-retten, hvor referencen er dansk statsborger

[http://www.statsforvaltningen.dk/sfdocs/EUområdet/Vejledning%20vedr. %20sekundær%20bevægelighed.pdf](http://www.statsforvaltningen.dk/sfdocs/EUområdet/Vejledning%20vedr.%20sekundær%20bevægelighed.pdf)

Ankestyrelsen bemærker afslutningsvis, at vi er enige i, at der kan være andre tilfælde end denne sag, hvor der konkret ville kunne være omstændigheder, der gav anledning til, at kommunen skulle undersøge spørgsmålet om ophold i andre lande for at opfylde sin oplysningspligt.

Vi fastholder dog på baggrund af oplysningerne i den konkrete sag, herunder A's egen vedvarende oplysninger om i hele perioden at have opholdt sig i Danmark og om sin situation i øvrigt, at der ikke var grundlag for at undersøge, i hvilket land A eventuelt kunne have opholdt sig. Som anført ovenfor ville spørgsmålet om et ikke gyldigt pas ikke være relevant for bedømmelsen – hverken i forhold til reglerne om ophold i Danmark eller i et andet EU-land.

Vi har på den baggrund heller ikke haft konkret anledning til at vejlede om de gunstigere regler for ydelsens størrelse, hvis man er omfattet af den personkreds, der kan have ret til hjælp efter EU-retten enten som arbejdstager eller på baggrund af en tilknytningsvurdering.

Sagens bedømmelse skal ses i lyset af lovens ordlyd om, at borgeren skal dokumentere ophold, og lovens bemærkninger, som efter styrelsens opfattelse skærper kravene til borgerens medvirken til sagens oplysning. ”

Den 15. august 2018 sendte jeg Ankestyrelsen et udkast til min endelige udtalelse i sagen, således at Ankestyrelsen – inden jeg afgav endelig udtalelse – kunne gøre eventuelle yderligere synspunkter gældende.

Den 5. oktober 2018 sendte Ankestyrelsen mig bl.a. følgende yderligere bemærkninger:

”Til punkt 4.3 Betydningen af vidneudsagn

Det er Ombudsmandens vurdering, at Ankestyrelsen burde have givet A mulighed for at tilvejebringe vidneudsagn, så de kunne indgå i grundlaget for Ankestyrelsens afgørelse i sagen.

Det fremgår videre, at det er Ombudsmandens generelle vurdering, at myndighederne i deres administration af det foreliggende regelsæt i relevant omfang må tage højde for de særlige bevisspørgsmål, der kan opstå i forhold til hjemløse personer, således at disse personer ikke på forhånd afskæres fra at fremlægge de former for mulig dokumentation, der i deres livssituation er mulig.

Ankestyrelsen tager ovenstående til efterretning, og vil i lyset heraf genoptage sagen vedrørende A med henblik på at give ham mulighed for at tilvejebringe de ønskede vidneforklaringer, således at disse kan indgå i en konkret, samlet vurdering af, hvorvidt det må anses for dokumenteret, at opholdskravet i § 11, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik er opfyldt.

Til punkt 4.4 Betydningen af ophold i Danmark eller andre steder

Det fremgår, at det er Ombudsmandens vurdering, at myndighederne, på trods af A's egne oplysninger om, at han havde haft ophold i Danmark og således ikke havde været ude og rejse i perioden, burde have vejledt ham om muligheden for at godtgøre ophold et andet sted end Danmark, inden der blev truffet afgørelse i sagen.

Ombudsmanden lægger i den forbindelse til grund, at Ankestyrelsen bevismæssigt har lagt til grund, at A har opholdt sig i et andet land end Danmark (udkastets side 12).

Ankestyrelsen kan i den forbindelse oplyse, at Ankestyrelsen alene har forholdt sig til, hvorvidt dokumentationskravet i aktivlovens § 11, stk. 7, måtte anses for opfyldt.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at Ankestyrelsen har lagt til grund, at A har haft ophold uden for Danmark i perioden. Han har således selv oplyst, at han har opholdt sig i Danmark i hele perioden, og der er ikke andre oplysninger i sagen, der indikerer, at han skulle have opholdt sig i udlandet.

Vi finder på den baggrund, at det ikke var relevant at vejlede borger om de regler, der gælder for borgere, der har haft ophold i et andet EU-land end Danmark, inden der blev truffet afgørelse i sagen.

Det vil således efter Ankestyrelsens opfattelse være en vidtgående forståelse af vejledningspligten, hvis Ankestyrelsen er forpligtet til at yde vejledning om forhold, som hverken på baggrund af borgers egen forklaring eller oplysningerne i sagen, kan anses for relevante.

I den foreliggende sag, som formentlig ikke er hyppigt forekommende, fører de skærpede krav til bevisbyrden i aktivlovens § 11, stk. 7, til, at mens borgeren på den ene side ikke kan anses for at have dokumenteret, at han opfylder opholdskravet i § 11, stk. 3, er der på den anden side heller ikke belæg for at antage, at det var relevant at vejlede ham om de regler, der gælder for borgere, der har haft ophold i et andet EU-land end Danmark, inden der blev truffet afgørelse i sagen.

Det er efter Ankestyrelsens opfattelse vigtigt at holde fast i udgangspunktet om, at myndigheders vejledningsforpligtelse indebærer en pligt til at vejlede om de forhold, som sagens oplysninger giver anledning

til. I modsat fald kan der efter Ankestyrelsens opfattelse opstå tvivl om udstrækningen af myndigheders vejledningspligt.

Efter Ankestyrelsens vurdering er det derfor afgørende i forhold til at sikre en korrekt fortolkning af Ombudsmandens udtalelse, at det fremgår klart af udtalelsen, om den skal forstås således, at der gælder en generel pligt til vejledning om forhold, som hverken borgers henvendelse eller oplysningerne i sagen giver anledning til at vejlede om, eller om det blot er i dette helt særlige tilfælde, at borger burde være blevet vejledt som anført. ”

De fremsendte bemærkninger har givet anledning til enkelte tilpasninger i forhold til det udkast til udtalelse, som var fremsendt til Ankestyrelsen.