



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.10.2008
KOM(2008) 610 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**OM ANVENDELSEN AF RÅDETS DIREKTIV 2003/86/EF OM RET TIL
FAMILIESAMMENFØRING**

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

OM ANVENDELSEN AF RÅDETS DIREKTIV 2003/86/EF OM RET TIL FAMILIESAMMENFØRING

1. BAGGRUND

Den 22. september 2003 vedtog Rådet direktiv 2003/86/EF om fælles regler for udøvelsen af retten til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område (herefter kaldet ”direktivet”). Det gælder for alle medlemsstaterne, bortset fra IE, DK og UK¹.

Rapporten er et resultat af Kommissionens forpligtelse efter direktivets artikel 19 og følger efter meddelelsen "En fælles indvandringspolitik for Europa" af 17. juni 2008², hvori Kommissionen meddelte, at den ville vurdere direktivets gennemførelse. Rapporten gør rede for medlemsstaternes gennemførelse af direktivet, identificerer eventuelle problemer og giver anbefalinger om en korrekt anvendelse.

Rapporten er baseret på to analyser om gennemførelsen af direktivet³ foretaget af Kommissionen og oplysninger fra andre analyser⁴. I overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 3, behandler rapporten ikke de situationer, hvor tredjelandsstatsborgere er familiemedlemmer til unionsborgere.

2. HISTORISK OG POLITISK BAGGRUND

Direktivet er det første sæt af foranstaltninger baseret på artikel 63, stk. 3, litra a), i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold. Da der blev foretaget visse betydelige – ofte mere restriktive – ændringer i den vedtagne tekst i forhold til Kommissionens oprindelige forslag, så den nærmer sig de eksisterende nationale regler, blev den kun betragtet som et første harmoniseringsskridt.

Familiesammenføring har i de sidste 20 år været en af hovedkilderne til indvandring til EU. I mange medlemsstater udgør familiesammenføring i dag en stor (og stadig stigende) del af den lovlige indvandring. Drøftelser om, hvordan man mere effektivt kunne takle den store mængde indvandrere som følge af familiesammenføring, førte til en række politiske ændringer, heraf mange restriktioner, i nogle medlemsstater. Sådanne ændringer skal være i overensstemmelse med retten til familiesammenføring ifølge direktivet.

¹ I denne rapport betyder ”medlemsstater” de medlemsstater, der er bundet af direktivet.

² KOM(2008) 359 endelig.

³ Undersøgelser udført af Odysseus-netværket (2007) og det europæiske migrationsnetværk (2008).

⁴ Centre for Migration Law, Nijmegen 2007 og en analyse bestilt af Europa-Parlamentet, marts 2008, C. Adam og A. Devillard, IOM. Andre analyser, som f.eks. den første rapport, der blev offentliggjort i juni 2008 af EU's agentur for grundlæggende rettigheder om homofobi og forskelsbehandling på grund af seksuel orientering i EU, henviser til specifikke forhold i forbindelse med familiesammenføring.

2.1. Overvågning og gennemførelse

Medlemsstaterne skulle have gennemført direktivet i national ret senest den 3. oktober 2005⁵. Kommissionens tjenestemænd bistod medlemsstaterne i denne proces gennem regelmæssige møder med nationale eksperter.

Efter udløbet af fristen for gennemførelse, blev der indledt overtrædelsesprocedurer mod 19 medlemsstater for manglende meddelelse af deres gennemførelsesbestemmelser. I overensstemmelse med traktatens artikel 226 sendte Kommissionen følgelig 10 begrundede udtalelser. For fire medlemsstaters vedkommende blev det besluttet at indbringe overtrædelsen for EF-Domstolen: tre sager blev trukket tilbage, og i en sag blev der afsagt dom⁶.

Ud af de 24 medlemsstater, der er bundet af direktivet, er kun én (LU) på nuværende tidspunkt stadig i gennemførelsesfasen⁷, og en anden (ES) har endnu ikke indsat en formel og eksplicit reference (harmoniseringsbestemmelse) i sin nationale lovgivning.

2.2. EF-Domstolens sag C-540/03

Europa-Parlamentet anlagde sag mod Rådet for at få ophævet nogle af direktivets bestemmelser. Parlamentet hævdede, at de bestemmelser, der giver medlemsstaterne mulighed for i nogle tilfælde at indskrænke retten til familiesammenføring (artikel 4, stk. 1, sidste led, artikel 4, stk. 6, og artikel 8), anfægter retten til respekt for familielivet og princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 8 og 14 i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK).

EF-Domstolen fastslog i sin dom af 27. juni 2006, at direktivet ikke er i modstrid med den grundlæggende ret til respekt for familielivet, forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv eller princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder. Dommen har betydning for, hvordan medlemsstaterne skal gennemføre direktivet. Domstolen understregede navnlig, at de grundlæggende rettigheder er bindende for medlemsstaterne, når de gennemfører fællesskabsbestemmelserne, og at de skal anvende direktivets bestemmelser på en måde, der er i overensstemmelse med de principper, der følger af de grundlæggende rettigheder, bl.a. vedrørende familieliv og princippet om behørig hensyntagen til det mindreårige barns tarv⁸.

3. ALMINDELIGE BESTEMMELSER

3.1. Ret til familiesammenføring (artikel 1)

Direktivet fastslår retten til familiesammenføring. Sag 540/03⁹ fastslår udtrykkeligt, at der eksisterer en sådan ret, og nævner, at direktivet pålægger medlemsstaterne en præcis positiv forpligtelse, således at de under de i direktivet fastsatte omstændigheder skal tillade familiesammenføring af bestemte medlemmer af referencepersonens familie, uden at de kan udøve deres skøn.

⁵ Rumænien og Bulgarien skulle gennemføre direktivets bestemmelser fra deres tiltrædelse af EU.

⁶ C-57/07, dom af 6.12.2007, Kommissionen mod Luxembourg.

⁷ For Luxembourgs vedkommende var udkastet til lovgivning grundlag for evalueringen.

⁸ Præmis 60, 62, 101 og 105 i dommen.

⁹ Præmis 60 i dommen.

Denne subjektive ret anerkendes af alle medlemsstater, enten ved en udtrykkelig henvisning til "retten til familiesammenføring" eller ved formuleringer, der ikke giver forvaltningerne noget spillerum i de sager, der er omfattet af direktivet.

3.2. Anvendelsesområde (artikel 3)

- **Hvem kan være referenceperson?**

For at tredjelandsstatsborgere kan optræde som referencepersoner i forbindelse med familiesammenføring, skal de have lovligt ophold i en medlemsstat, have en opholdstilladelse med en gyldighedsperiode på mindst et år (uanset hvilken type der er tale om) og have velbegrundede forventninger om at opnå varig opholdstilladelse.

Medlemsstaterne bruger denne obligatoriske bestemmelse forskelligt. De fleste medlemsstater tillader familiesammenføring med en midlertidig opholdstilladelse, men kræver ophold af en vis varighed (FR 18 måneder, ES forlængelse af opholdstilladelsen med mindst et år), mens CZ og SE kræver permanent opholdstilladelse. Fire medlemsstater henviser udtrykkeligt til kravet om velbegrundede forventninger om at opnå varig opholdstilladelse (CY, MT, LT, LU).

Dette er problematisk i CY, hvor der findes en generel regel, der begrænser opholdet til højst fire år, hvorefter tilladelsen ikke kan forlænges (bortset fra personer, der er ansat i internationale selskaber), således at retten til at søge om familiesammenføring tilsyneladende er udelukket for tredjelandsstatsborgere.

- **Familiemedlemmer til EU-borgere**

Både referencepersonen og hans/hendes familiemedlem skal være tredjelandsstatsborger for at være omfattet af direktivet, således at familiemedlemmer til unionsborgere er udelukket fra direktivets anvendelsesområde. De er omfattet af direktiv 2004/38/EF¹⁰, som udelukkende finder anvendelse på unionsborgere, som færdes eller opholder sig i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere. Det vil sige, at familiesammenføring af unionsborgere med ophold i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, ikke er omfattet af fællesskabsretten.

Det er derfor op til medlemsstaten at fastlægge regler for retten til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgeres familiemedlemmer. Hvis en medlemsstat anvender regler for sine egne statsborgere, der er mindre gunstige end direktivets regler, kan tredjelandsstatsborgeres retsstilling blive forringet efter erhvervelse af statsborgerskab i en medlemsstat, som har mindre gunstige regler for sine statsborgere i denne henseende. Det er tilfældet i fire lande: CY, LT, DE, NL.

- **Asylansøgere og midlertidig eller subsidiær beskyttelse**

Tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af midlertidig eller subsidiær beskyttelse, og asylansøgere er udelukket fra direktivets anvendelsesområde¹¹. Medlemsstaternes nationale

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

¹¹ Direktivet skal imidlertid ikke fortolkes som en forpligtelse for medlemsstaterne til at nægte familiesammenføring for personer, der er omfattet af midlertidig eller subsidiær beskyttelse. Rådets

lovgivning om retten til familiesammenføring for flygtninge, der ikke er konventionsflygtninge, er således forskellig. AT, CZ, EE, FR, FI, LU, NL, PT og SE anvender direktivet på personer under subsidiær beskyttelse på trods af ovennævnte udelukkelse.

Kommissionen vil have dette hul i fællesskabslovgivningen lukket¹². Den vil derfor undersøge mulige ændringer af direktivet om flygtningestatus for at udvide fællesskabsreglerne for familiesammenføring til at omfatte personer under subsidiær beskyttelse.

4. SÆRLIGE BESTEMMELSER

4.1. Omfattede familiemedlemmer (artikel 4, stk. 1)

Familiemedlemmer, der har ret til at blive sammenført med referencepersonen, er mindst "kernefamilien": referencepersonens ægtefælle og referencepersonens eller ægtefællens mindreårige børn med følgende mulige begrænsninger.

- **Ægtefælle**

I betragtning af forbuddet mod polygame ægteskaber er det for det første kun muligt at familiesammenføre én ægtefælle, og indrejse for børn af andre ægtefæller for at blive sammenført med referencepersonen kan afvises. For det andet kan medlemsstaterne kræve, at referencepersonen og dennes ægtefælle som et minimum skal være over en bestemt alder.

De fleste medlemsstater har gjort brug af denne mulighed for at forebygge tvangsægteskaber. Fem (BE, CY, LT, MT, NL) har sat grænsen til 21 år, som er maksimum ifølge direktivet. Kun (CY) har et yderligere kriterium, ifølge hvilket ægteskabet skal være indgået et år før indgivelse af ansøgning.

Det er tvivlsomt, om sådanne yderligere betingelser i CY er rimelige, da der ikke findes en sådan restriktion i direktivet og i betragtning af EF-Domstolens dom¹³.

- **Mindreårige børn**

Mindreårige børn er børn under den nationalt fastsatte myndighedsalder (typisk 18 år), som ikke er gift. Direktivet giver mulighed for yderligere to restriktioner, forudsat at de allerede indgik i medlemsstatens nationale lovgivning på gennemførelsesdatoen. For det første kan det kræves, at børn over tolv år, som ankommer uafhængigt af den øvrige familie, skal godtgøre, at de opfylder de integrationsbetingelser, der gælder ifølge national lovgivning. Det fastslås i dom C-540/03, at medlemsstaterne på trods af sådanne bestemmelser stadig skal tage behørigt hensyn til det mindreårige barns tarv¹⁴. Kun 2 medlemsstater anvender denne undtagelse (DE, CY).

CY indførte disse integrationsbetingelser efter fristen for gennemførelse af direktivet.

direktiv 2001/55/EF giver udtrykkeligt personer under midlertidig beskyttelse ret til at blive sammenført med deres familiemedlemmer.

¹² Se strategisk plan på asylområdet vedtaget den 17. juni 2008 (KOM(2008) 360 endelig.

¹³ Sag C-540/03, præmis 60.

¹⁴ Præmis 73.

Den anden mulige restriktion vedrører børn, der er over 15 år på datoen for indgivelse af ansøgning, som eventuelt skal indrejse i en medlemsstat med en anden begrundelse end familiesammenføring. Ingen medlemsstater har gennemført denne restriktion. Da nævnte artikel er en standstill-klausul (skulle indføres inden udløbet af gennemførelsesfristen), er sådanne begrænsninger i national lovgivning nu ikke tilladte.

4.2. Andre familiemedlemmer (artikel 4, stk. 2)

Ud over kernefamilien kan medlemsstaterne lade familiemedlemmer omfatte forældre, der forsørges, og referencepersonens eller hans/hendes ægtefælles ugifte voksne børn og referencepersonens ugifte partner (behørigt dokumenteret langvarigt forhold eller registreret partnerskab).

Over halvdelen af medlemsstaterne¹⁵ tillader familiesammenføring for referencepersonens og/eller hans/hendes ægtefælle, mens syv tillader familiesammenføring for en ugift partner (BE, DE, FI, NL, SE, PT, LT) enten i form af et registreret partnerskab eller et behørigt dokumenteret stabilt og langvarigt forhold.

Direktivet fastslår også, at når et mindreårigt barn er anerkendt flygtning, skal medlemsstaterne tillade indrejse og ophold for forældrene uden at anvende betingelserne om afhængighed og manglende familiemæssig støtte. Denne obligatoriske bestemmelse er ikke gennemført i BG.

Artikel 4, stk. 2 og 3, giver også medlemsstaterne mulighed for at tillade indrejse og ophold for "andre familiemedlemmer" *"hvis kravene i kapitel IV er opfyldt"*. Når medlemsstaterne først har besluttet at åbne for denne mulighed, finder direktivets standardbetingelser anvendelse.

4.3. Betingelser for udøvelse af retten til familiesammenføring

4.3.1 Bolig (artikel 7, stk. 1, litra a))

De fleste medlemsstater har indført og/eller bevaret betingelsen om rådighed over en bolig, bortset fra FI, NL, SI og SE. De praktiske ordninger er forskellige, idet nogle blot henviser til boligens "normale" stand, mens andre er mere præcise og angiver det krævede antal kvadratmeter pr. ekstra person.

Praksis (AT, BE) med at kræve, at referencepersonen opfylder disse krav, før hans/hendes familiemedlemmers indrejse, er tvivlsom, da varigheden af sammenføringsproceduren kan lægge en betydelig økonomisk byrde på referencepersonen.

Ifølge direktivets artikel 12 skal flygtninge ikke fremlægge bevis vedrørende bolig. PL efterlever imidlertid ikke denne bestemmelse, da der også gælder et krav om bolig for flygtninge.

¹⁵ BG, CZ, HU, IT, LT, LU, NL, PT, RO, SI, SK, SE, ES.

4.3.2 Sygeforsikring (artikel 7, stk. 1, litra b))

Denne mulighed bruges af halvdelen af medlemsstaterne¹⁶. HU bruger et andet system, idet der kræves enten en sygeforsikring eller tilstrækkelige økonomiske midler, hvilket er problematisk, da det kan betragtes som en yderligere betingelse.

4.3.3 Faste og regelmæssige indtægter (artikel 7, stk. 1, litra c))

Alle medlemsstaterne undtagen SE bruger dette kriterium, men på forskellig vis: enten uden at give yderligere præciseringer (CY) eller ved at henvise til lokale bestemmelser (DE), mindstelønnen (FR, LU, RO, LT) eller til den mindsteindkomst, der udløser sociale ydelser (AT). Den krævede omtrentlige månedlige indkomst går fra 120 EUR (PL) til 484 (NL). Nogle medlemsstater har indført tærskler, der stiger i takt med antallet af familiemedlemmer, der skal sammenføres med referencepersonen.

Tre medlemsstaters praksis vækker navnlig bekymring: i EE fordobles det krævede beløb næsten ved et ekstra familiemedlem, og i FI er stigningen på 450 EUR for hvert sammenført barn. En særlig bestemmelse i NL, der generelt kræver det højeste indtægtsniveau, kan udgøre diskrimination på grund af alder¹⁷. Hvad angår familiedannelse¹⁸ kræves der 120 % af mindstelønnen for en 23-årig arbejdstager for alle referencepersoners vedkommende uanset alder. Der kræves også en ansættelseskontrakt af mindst et års varighed eller mindst tre års beskæftigelse. Alle disse betingelser kan udgøre hindringer for retten til familiesammenføring, navnlig for unge mennesker.

4.3.4 Integrationsforanstaltninger (artikel 7, stk. 2)

Denne frivillige bestemmelse giver medlemsstaterne mulighed for at kræve, at tredjelandsstatsborgere deltager i integrationsforanstaltninger. Hvad angår flygtninges familiemedlemmer, kan en sådan bestemmelse først anvendes, når de pågældende personer har fået bevilget familiesammenføring¹⁹.

Nogle medlemsstater har indført en integrationsforanstaltning i national lovgivning. Tre af dem (NL, DE, FR) bruger den som en forudsætning for indrejse i landet. Bortset fra visse nationaliteter kræver DE, at ægtefællen har et grundlæggende kendskab til tysk inden indrejse, hvilket skal godtgøres på et konsulat. I FR er udstedelse af visum betinget af en vurdering af kendskabet til sproget, og hvis sprogkundskaberne er utilstrækkelige, kræves deltagelse i sprogkurser. Når et familiemedlem har fået tilladelse til ophold til Frankrig, skal vedkommende underskrive en "etablerings- og integrationskontrakt", der forpligter ham/hende til at følge kurser i samfundsforhold og om nødvendigt sprogkurser. NL kræver, at familiemedlemmer består en første²⁰ integrationstest omfattende sprog og kendskab til det nederlandske samfund, som kun kan aflægges i deres hjemland. Visse nationaliteter, grupper og højt uddannede migranter er undtaget. Hvis en person ikke består testen, kan afgørelsen ikke ændres, men testen kan tages om uden ekstra beregning. Andre medlemsstater (AT, CY, EL) kræver, at familiemedlemmer deltager i integrationskurser (væsentligst sprogkurser) eller

¹⁶ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, LV, LT, MT, PL, RO, SI.

¹⁷ Direktivets betragtning 5 fastslår, at medlemsstaterne bør gennemføre direktivets bestemmelser uden forskelsbehandling, bl.a. på grund af alder.

¹⁸ Når familieforholdet er opstået efter referencepersonens indrejse.

¹⁹ I NL skal flygtninge opfylde de integrationsbetingelser, der gælder for familiedannelse.

²⁰ Efter ankomst til NL skal familiemedlemmer også deltage i integrationsforanstaltninger.

består sprogprøver efter indrejse. Nogle gør kun dette til en betingelse for permanent ophold (LT) eller giver mulighed for at skære i de sociale ydelser (DE), hvis disse betingelser ikke opfyldes.

Formålet med sådanne foranstaltninger er at lette familiemedlemmers integration. Foranstaltningernes rimelighed ifølge direktivet afhænger af, om de tjener dette formål, og om de overholder proportionalitetsprincippet. Rimeligheden kan vurderes på basis af adgangen til sådanne kurser og test og deres udformning og/eller organisation (testmaterialer, gebyrer, sted for afholdelse osv.), hvorvidt sådanne foranstaltninger eller deres virkning tjener andre formål end integration (f.eks. høje gebyrer, der udelukker familier med lave indkomster). Den proceduremæssige garanti, der sikrer retten til domstolsprøvelse, skal også overholdes.

4.3.5 Karensperiode og modtagelseskapacitet (artikel 8, stk. 1)

Ud over betingelserne i artikel 3 giver denne bestemmelse medlemsstaterne mulighed for at indføre en minimumsperiode med lovligt ophold (højst to år)²¹, inden familiesammenføring kan finde sted.

Det betyder, at ansøgningen kan være indgivet, men medlemsstaterne kan vente med at bevilge familiesammenføring, indtil udløbet af den periode der er fastsat i deres lovgivning. Der opstår derfor gennemførelsesproblemer med medlemsstater, der foreskriver, at denne betingelse om ophold af mindst to års varighed først løber fra tidspunktet for indgivelse af ansøgning (CY, EE, EL og LT).

Andet afsnit foreskriver en karensperiode på tre år fra indgivelsen af ansøgning, men kun i de medlemsstater, der på datoen for vedtagelsen af direktivet allerede har taget hensyn til deres modtagelseskapacitet. Denne standstill-undtagelse blev specielt krævet af Østrig – den eneste medlemsstat, der bruger den – da AT havde et kvotesystem i sin nationale lovgivning. Efter gennemførelsen af direktivet og efter EF-Domstolens dom²² har Østrig ændret sine bestemmelser, således at der tre år efter indgivelse af en ansøgning skal bevilges en bopælsstilladelse med henblik på familiesammenføring uanset kvoten.

Denne bestemmelse udelukker, at begrebet modtagelseskapacitet indføres som en betingelse i national lov.

4.3.6 Mulig begrænsning begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og folkesundheden (artikel 6)

Medlemsstaterne har på forskellig vis gennemført denne bestemmelse, idet nogle henviser til de relevante Schengenbestemmelser, andre henviser til en strafferetlig lovovertrædelse med frihedsstraf.

Betragtning 14 i direktivet giver en idé om, hvad der kan udgøre en trussel for den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, men ellers er det overladt til medlemsstaterne at fastsætte deres regler i overensstemmelse med det generelle proportionalitetsprincip og den horisontale

²¹ Artikel 12 i den europæiske konvention om vandrede arbejdstageres retsstilling af 24. november 1977 foreskriver en venteperiode på højst 12 måneder. Denne konventions anvendelsesområde er imidlertid begrænset, da den indtil videre kun er ratificeret af seks medlemsstater (FR, IT, NL, PT, ES, SE) og fire tredjelande (Albanien, Moldova, Tyrkiet og Ukraine).

²² Præmis 100 og 101 i sag C-540/03.

artikel 17, der forpligter dem til at tage behørigt hensyn til arten og holdbarheden af den familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten opvejet mod lovovertrædelsens grovhed og type i forhold til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed. Folkesundhedskriteriet kan anvendes, så længe sygdom eller handicap ikke er den eneste grund til inddragelse eller manglende forlængelse af en opholdstilladelse. Tre medlemsstater overholder ikke denne bestemmelse (EE, SI, RO)²³.

4.4. Procedureregler

4.4.1 Procedure for behandling af en ansøgning

- **Særlig procedure (artikel 5, stk. 1)**

De fleste medlemsstater har en særlig procedure for familiesammenføring. Kun fire medlemsstater (CZ, HU, LV, PL) finder det ikke nødvendigt med en særlig procedure, men behandler familiesammenføring inden for rammerne af de generelle regler for indvandring.

- **Ansøgeren (artikel 5, stk. 1)**

Medlemsstaterne er også splittede på spørgsmålet om, hvorvidt det er familiemedlemmet eller referencepersonen, der skal indgive ansøgning.

Det er referencepersonen, der indgiver ansøgning om familiesammenføring i CY, FR, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SI, ES. I de øvrige medlemsstater kan familiemedlemmer også indgive ansøgning om familiesammenføring, bortset fra AT og HU, hvor ansøgeren kun kan være et familiemedlem. I PT ansøger familiemedlemmet kun, hvis vedkommende befinder sig i Portugal, i andre tilfælde skal referencepersonen indgive ansøgning.

- **Ansøgningssted (artikel 5, stk. 3)**

Direktivet kræver, at familiemedlemmerne skal opholde sig uden for medlemsstaten på tidspunktet for indgivelse af ansøgning, og en undtagelse herfra er kun mulig på visse betingelser.

Fem medlemsstater (CZ, FI, HU, PL, PT) hindrer anvendelsen af denne bestemmelse, da de end ikke har indført grundreglen om, at familiemedlemmer skal opholde sig uden for deres område. Alle andre medlemsstater med undtagelse af CY anvender denne undtagelse og giver mulighed for at indgive ansøgning, selv om familiemedlemmet allerede opholder sig i medlemsstaten, selv om undtagelsen anvendes i forskelligt omfang. Nogle medlemsstater anvender undtagelsen af humanitære årsager (AT), andre kræver blot, at familiemedlemmet har lovligt ophold, og nogle accepterer det, hvis ansøgerens tilbagesendelse til hans/hendes hjemland ikke er rimelig (DE).

- **Dokumentation (artikel 5, stk. 3)**

Listen over krævede dokumenter er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat: nogle har en meget detaljeret liste, mens andre blot henviser til de generelle krav (SE, DE, MT, ES, LT) og således giver myndighederne et betydeligt spillerum.

²³ EE bruger et kriterium ("*en trussel mod andre personers interesser*"), som er endnu bredere, end hvad der er tilladt ifølge direktivet.

Direktivet indeholder særlige bestemmelser for flygtninge, idet det fastslår, at medlemsstaterne skal tage hensyn til anden dokumentation, hvis en flygtning ikke kan fremlægge officiel dokumentation for den familiemæssige tilknytning. EE efterlever ikke denne bestemmelse, idet praksis er, at manglende officiel dokumentation kan medføre afslag. NL lægger bevisbyrden på flygtningen, idet vedkommende skal godtgøre, at det er umuligt for ham/hende at fremlægge en sådan dokumentation, og denne praksis er også tvivlsom.

- **Samtaler og undersøgelser (artikel 5, stk. 2)**

Alle medlemsstater benytter sig af muligheden for at afholde samtaler og gennemføre andre undersøgelser, som skønnes nødvendige. Nogle medlemsstater (AT, BE, DE, FI, FR, IT, ES, LT, SE, NL) har indført en mulighed for at bruge DNA-test for at bevise den familiemæssige tilknytning. Det er kun en mulighed for ansøgeren, og i de fleste tilfælde bærer myndighederne omkostningerne (bortset fra LT og BE og i NL, hvor omkostningerne kun refunderes, hvis testen har godtgjort en familiemæssig tilknytning).

For at være tilladte ifølge fællesskabsretten skal disse samtaler og/eller undersøgelser være proportionelle - og således ikke undergrave retten til familiesammenføring - og overholde de grundlæggende rettigheder, herunder retten til privatliv og familieliv.

- **Proformaægteskab, -partnerskab og –adoption (artikel 16, stk. 4)**

Denne bestemmelse giver medlemsstaterne mulighed for at foretage punktuelt kontrol, hvis der er begrundet mistanke om svig eller proformaægteskab, -partnerskab eller –adoption. Alle nationale systemer indeholder regler, der skal forhindre familiesammenføring, hvis et forhold udelukkende har til formål at opnå en opholdstilladelse.

AT's lovgivning er problematisk, da det er udtryk for en generel skepsis systematisk at anvende denne bestemmelse, f.eks. skal registreringsmyndighederne fremsende oplysninger om alle ægteskaber, der involverer en tredjelandstatsborger, uanset om der er en aktuel mistanke, og indberetningen skal tjekkes af udlændingepolitiet. På lignende vis gælder det i NL, at hvis en af parterne ikke er nederlandsk statsborger, skal myndighederne før indgåelse af ægteskab eller registreret partnerskab først anmode om en erklæring fra politichefen.

- **Gebyrer**

I alle medlemsstaterne, undtagen IT og PT, skal ansøgerne betale gebyrer. Det er ikke altid klart, om gebyrerne dækker visum eller selve ansøgningen. Det samlede beløb svinger fra et symbolsk beløb for de administrative omkostninger i BE og ES og 35 EUR i CZ og EE til 1 368 EUR i NL²⁴. De gennemsnitlige gebyrer er på mellem 50 og 150 EUR.

Direktivet regulerer ikke udskrivelse af administrative gebyrer, der skal betales under proceduren. Medlemsstaterne bør imidlertid ikke fastsætte gebyrer på en måde, der underminerer direktivets virkning, hvad angår udøvelse af retten til familiesammenføring.

²⁴ I NL koster en ansøgning om visum til familiesammenføring 830 EUR, integrationstesten 350 EUR. Udstedelse af en midlertidig opholdstilladelse koster 188 EUR.

4.4.2 Administrativ afgørelse

- **Procedures varighed (artikel 5, stk. 4)**

Ansøgeren skal have skriftlig meddelelse om den afgørelse, der er truffet, hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest ni måneder efter datoen for indgivelse af ansøgning.

De fastsatte frister er gennemsnitligt på tre måneder, eller også finder de generelle regler anvendelse, dvs. senest ni måneder efter ansøgningsdatoen. 14 medlemsstater bruger muligheden for at forlænge tidsfristen i særlige tilfælde, hvis behandlingen af en ansøgning er kompliceret.

Situationen er problematisk i to medlemsstater. BG foreskriver kun en anbefalet tidsfrist på syv dage. I ES er der heller ingen lovfæstet tidsfrist, men praksis viser, at de frister, der er foreskrevet i bestemmelsen, overholdes.

- **Skriftlig og begrundet afgørelse (artikel 5, stk. 4)**

Alle medlemsstaterne opfylder kriteriet om en skriftlig afgørelse og om begrundelse for afslag på en ansøgning. LV er den eneste medlemsstat, som ikke præciserer konsekvenserne af en manglende afgørelse ved udløbet af den maksimale frist på ni måneder. I de fleste medlemsstater vil en manglende afgørelse give ansøgeren ret til domstolsprøvelse. I BE, IT og PT er en manglende afgørelse indirekte ensbetydende med godkendelse, hvorimod det i BG, FR, EL og LU indirekte er ensbetydende med en afvisning.

- **Barnets tarv (artikel 5, stk. 5)**

Anvendelsen af denne horisontale obligatoriske bestemmelse, dvs. behørig hensyntagen til mindreårige børns tarv ved behandling af en ansøgning, giver tilsyneladende problemer i flere medlemsstater. Denne forpligtelse er ikke udtrykkeligt nævnt i den nationale lovgivning i AT, EL²⁵ og PT. LT og NL henviser blot til artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK), hvilket i lyset af EF-Domstolens bemærkninger i sag C-540/03 ikke forekommer at være tilstrækkeligt til at anvende denne specifikke bestemmelse²⁶. HU henviser blot til de garantier, de internationale aftaler giver, uden yderligere oplysninger. De medlemsstater, der overholder denne bestemmelse, gør det enten ved formelt at anvende bestemmelsen i deres nationale lovgivning eller ved at henvise til FN's konvention om børns rettigheder.

- **Horisontal bestemmelse om behørig hensyntagen (artikel 17)**

Denne forpligtelse til at tage behørigt hensyn til arten og holdbarheden af personens familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet og således anvende en sagsbaseret tilgang blev også udtrykkeligt understreget i EF-Domstolens dom i sag C-540/03. Ifølge denne dom er en simpel henvisning til artikel 8 i den europæiske

²⁵ Den græske lovgivning nævner blot, at de nationale myndigheder skal tage højde for familiemæssig tilknytning.

²⁶ Princippet om, at barnets tarv skal komme i første række, er fastslået i artikel 24 i chartret om grundlæggende rettigheder og i FN's konvention om børns rettigheder.

menneskerettighedskonvention ikke en passende gennemførelse af artikel 17, hvilket kunne være problematisk for AT, LU og SK.

Det generelle problem i gennemførelsen synes at være, at de nationale krav til familiesammenføring anvendes meget strengt, og at myndighederne ikke har pligt til at vurdere ansøgningerne individuelt. En sådan streng anvendelse af reglerne ses klart i NL, hvad angår aldersgrænse, indtægtskrav, krav om at bestå en integrationstest uden for NL, en tremåneders periode for flygtninge og krav om tilladelse til midlertidigt ophold.

- **Domstolsprøvelse (artikel 18)**

Hvad angår retten til domstolsprøvelse, har medlemsstaterne meget forskellige regler for det materielle og personlige anvendelsesområde for en sådan retslig procedure.

Referencepersonen kan ikke være part i de administrative og retlige procedurer i AT, NL og SI, mens både familiemedlemmer (i deres egenskab af ansøgere om familiesammenføring) og referencepersoner har ret til domstolsprøvelse i DE, EL, FI, LV og LT. Med hensyn til, hvad der kan anfægtes i en retslig procedure, har CZ, DE, HU og LV udelukket visa og AT kvoter. Der findes appelprocedurer i alle medlemsstater, i de fleste tilfælde inden for det almindelige retssystem, men nogle medlemsstater har særdomstole (BE, SE). Ordningerne for domstolsprøvelse er også forskellige: i LV, LU, PL og SK behandles kun det formelle, mens både sagens materielle og formelle aspekter behandles i IT, HU, LT, PT og ES. I NL behandler domstolene kun sjældent sagens materielle aspekter. De fleste medlemsstater yder retshjælp i sager om familiesammenføring, bortset fra CY, DE, EL, IT, LV, PL og SK.

Denne bestemmelse om domstolsprøvelse skal anvendes i overensstemmelse med retten til effektive retsmidler som fastslået i artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, som afspejler EF-Domstolens retspraksis på dette punkt.

4.5. Rettigheder

4.5.1 Indrejse og ophold

- **Forenklede visumprocedurer (artikel 13, stk. 1)**

Når ansøgningen om tilladelse til familiesammenføring er godkendt, tillader medlemsstaterne familiemedlemmernes indrejse og letter i den forbindelse udstedelsen af de nødvendige visa.

Anvendelsen af denne obligatoriske bestemmelse er problematisk i nogle medlemsstater i såvel juridisk som praktisk henseende.

Nogle medlemsstater (BE, BG, LU, NL, SI) har ikke indført denne særlige bestemmelse i deres nationale lovgivning, og en medlemsstat (NL) har regler, der er i modstrid med visumlettelse, idet NL kræver dobbeltkontrol af, hvorvidt kravene til familiesammenføring er opfyldt, for det første ved ansøgningen om indrejsevisum og derefter ved ansøgningen om opholdstilladelse. Endvidere er der indført yderligere en betingelse, der ikke findes i direktivet, som foreskriver, at visumansøgningen kun kan indgives i hjemlandet eller i det land, hvor vedkommende har permanent ophold.

- **Opholdstilladelsens gyldighedsperiode (artikel 13, stk. 2 og 3)**

Medlemsstaterne skal udstede en første opholdstilladelse med en gyldighedsperiode på mindst et år til familiemedlemmer. Det fastslås også, at varigheden af opholdstilladelser til familiemedlemmer i princippet ikke må være længere end til udløbsdatoen for referencepersonens opholdstilladelse.

Der kan opstå et problem ved anvendelsen af disse bestemmelser, hvis gyldighedsperioden for referencepersonens opholdstilladelse er under et år, når opholdstilladelsen for familiemedlemmet udstedes. Artikel 13, stk. 3, ser i det tilfælde ud til at have forrang for artikel 13, stk. 2. Medlemsstater (EL, FI, CZ), der altid fastsætter gyldighedsperioden for familiemedlemmers opholdstilladelse efter gyldighedsperioden for referencepersonens opholdstilladelse, er kun i modstrid med direktivet, hvis anvendelsen af denne regel sker i ond tro for at begrænse familiemedlemmets ophold (f.eks. hvis referencepersonens opholdstilladelsen allerede er ved at blive forlænget).

- **Selvstændig opholdstilladelse (artikel 15)**

Senest efter fem års lovligt ophold har ægtefællen eller den ugifte partner samt børn, der er blevet myndige, ret til at få selvstændig opholdstilladelse.

De fleste medlemsstater (20) bruger denne øvre grænse på fem år²⁷. BE, CZ, NL og FR kræver kun tre års forudgående ophold. I HU tæller de fem år fra udstedelsen af den første opholdstilladelse, hvilket kan være problematisk, hvis familiemedlemmet før opnåelse af en opholdstilladelse var i besiddelse af et visum. FI har indført bestemmelsen som en frivillig bestemmelse på en måde, der ikke overholder femårsreglen. RO har gennemført bestemmelsen for restriktivt ved at opstille en udtømmende liste²⁸, der definerer, hvornår den selvstændige opholdstilladelse skal udstedes.

Hvis den familiemæssige tilknytning ophører, kan medlemsstaterne begrænse meddelelse af selvstændig opholdstilladelse til ægtefællen eller den ugifte partner. Det er sket i 11 medlemsstater. 16 medlemsstater bruger imidlertid også den frivillige bestemmelse om meddelelse af en selvstændig opholdstilladelse i tilfælde af enkestand, skilsmisse eller separation med henvisning til tæt familiemæssig tilknytning eller humanitære grunde.

Den obligatoriske bestemmelse om fastsættelse af regler for meddelelse af en selvstændig opholdstilladelse overtrædes af syv medlemsstater (BU, EE, FI, HU, IT, RO, PL, SI), enten ved at de ikke har fastlagt regler²⁹ i den henseende, eller ved at de har gennemført bestemmelserne på en måde, der giver myndighederne urimelige skønsbeføjelser.

4.5.2 Adgang til uddannelse og beskæftigelse (artikel 14)

En relativ form for ligebehandling skal sikres for familiemedlemmer: hvis referencepersonen ikke har adgang til beskæftigelse, har familiemedlemmet heller ikke ifølge direktivet. Nogle

²⁷ Både AT og NL kræver yderligere opfyldelse af integrationskravene.

²⁸ Nemlig når den mindreårige bliver voksen (18 år), hvis referencepersonen dør (for alle andre personer) eller i tilfælde af skilsmisse (for ægtefælle).

²⁹ EE.

medlemsstater (AT, NL, MT, DE) har begrænset familiemedlemmers adgang til beskæftigelse til det, der kræves i direktivet, hvilket medfører tre forskellige situationer afhængig af referencepersonens status: ingen adgang overhovedet, adgang udelukkende med en arbejdstilladelse (med eller uden arbejdsmarkedstest) eller fri adgang til arbejdsmarkedet. Andre har ingen begrænsninger for adgangen til arbejdsmarkedet (EE, FI, FR, LT, LU).

De fleste medlemsstater kræver en arbejdstilladelse, som i nogle, men få, tilfælde er i modstrid med direktivet (f.eks. hvis der ikke kræves arbejdstilladelse for referencepersonen).

På grundlag af den frivillige bestemmelse i stk. 2 kan medlemsstaterne begrænse adgangen til arbejdsmarkedet ved at gøre den afhængig af en arbejdsmarkedstest, der skal aflægges inden for de første 12 måneder. Denne mulighed anvendes af syv medlemsstater (AT, CY, DE, EL, HU, SI, SK).

Tre af disse medlemsstater (DE, HU, SI) bruger denne undtagelse ud over, hvad direktivet tillader, da den nationale lovgivning giver mulighed for helt at udelukke visse kategorier af familiemedlemmer fra beskæftigelse i det første år efter indrejse, hvorimod direktivet kun giver mulighed for udelukkelse på grundlag af en arbejdsmarkedstest.

Generelt fremgår det, at gennemførelsen af direktivet har medført, at de nationale lovgivninger giver indrejste familiemedlemmer nemmere adgang til beskæftigelse.

Der er ikke nævnt specifikke problemer med adgangen til uddannelse bortset fra, at BE og RO ikke eksplicit har indarbejdet bestemmelsen, men anvender den i praksis. RO anvender den via det generelle retsprincip om lighed og ikke-diskrimination.

4.6. Familiesammenføring af flygtninge

Direktivets kapitel V henviser til en række undtagelser, der skaber gunstigere bestemmelser for familiesammenføring af flygtninge, således at der tages hensyn til deres særlige situation.

Der er et horisontalt problem med to medlemsstater (CY, MT), da de ikke har indført sådanne gunstigere bestemmelser, og sidstnævnte sonderer ikke mellem flygtninge og andre tredjelandstatsborgere. Særlige problemer vedrørende andre medlemsstater og gunstigere bestemmelser for flygtninge understreges i hele rapporten.

5. KONKLUSION

Denne rapport analyserer den nationale lovgivning om gennemførelse af direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring. Det er det første lovgivningsinstrument om lovlig migration på EU-niveau, og som følge deraf har flere medlemsstater³⁰ for første gang fået et detaljeret regelsæt om familiesammenføring i deres nationale lovgivning.

Rapporten nævner enkelte generelle eksempler på ukorrekt gennemførelse eller fejlagtig anvendelse af direktivet, som skal fremhæves, f.eks. bestemmelserne om forenklede visumprocedurer, meddelelse af selvstændige opholdstilladelser, hensyntagen til barnets tarv, domstolsprøvelse og gunstigere bestemmelser for flygtnings familiesammenføring. Kommissionen vil undersøge alle de tilfælde, hvor der er konstateret problemer med

³⁰ (EL, CY, MT, RO).

gennemførelsen og sikre, at bestemmelserne anvendes korrekt, navnlig i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som retten til respekt for familielivet, børns rettigheder og retten til effektive retsmidler. Det betyder, at der i 2009 vil blive truffet de nødvendige proceduremæssige foranstaltninger i tilfælde af overtrædelse, eventuelt med henvisning til artikel 226, navnlig i de tilfælde, hvor medlemsstaterne og Europa-Kommissionen åbenlyst fortolker fællesskabsretten forskelligt.

Endvidere viser rapporten, at direktivets betydning for en harmonisering af reglerne for familiesammenføring er begrænset. Direktivets begrænsede bindende karakter giver medlemsstaterne store skønsbeføjelser, og i nogle medlemsstater har resultatet endda været lavere standarder, når direktivets fravigelige bestemmelser om visse betingelser for udøvelsen af retten til familiesammenføring er blevet anvendt på en for omfattende eller overdreven måde. I den henseende skal især nævnes den mulige karenperiode, referencepersonens minimumsalder, indtægtskravet og de eventuelle integrationsforanstaltninger. Kommissionen vil bruge alle til rådighed stående midler for at fremme disse spørgsmål og bl.a. foretage en strategisk opfølgning på denne rapport. I overensstemmelse med meddelelsen af 17. juni 2008 samt den kommende europæiske pagt om indvandring, der fastslår, at familiesammenføring er nøglen til succesfuld indvandring og et område, hvor Den Europæiske Union skal udvikle sin politik yderligere, vil Kommissionen iværksætte en bred høring – i form af en grøn bog – om de fremtidige regler for familiesammenføring.