



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.4.2014
COM(2014) 210 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**om retningslinjer for anvendelsen af Rådets direktiv 2003/86/EF om ret til
familiesammenføring**

1. INDLEDNING

I rapporten om gennemførelsen af direktivet, som blev vedtaget i oktober 2008¹, blev det konkluderet, at der var en række generelle eksempler på ukorrekt gennemførelse eller fejlagtig anvendelse af direktivet, og at dets betydning for en harmonisering af reglerne for familiesammenføring fortsat var begrænset.

I 2011 offentliggjorde Kommissionen en grønbog om retten til familiesammenføring² for at få svar på, hvordan reglerne på EU-plan kunne gøres mere effektive, og indsamle oplysninger om anvendelsen af direktivet. Der indkom 120 svar, bl.a. bidrag fra 24 medlemsstater, internationale organisationer, arbejdsmarkedets parter, ngo'er og enkeltpersoner³. Den 31. maj og 1. juni 2012 afholdt Kommissionen en offentlig høring inden for rammerne af det europæiske integrationsforum⁴. Den offentlige høring viste, at der var konsensus om, at direktivet ikke skulle omarbejdes, men at Kommissionen skulle:

- sikre en fuldstændig gennemførelse af de eksisterende regler
- indlede traktatbrudssager, hvis det var nødvendigt
- udarbejde retningslinjer for de konstaterede problemer.

Denne meddelelse indeholder derfor en række retningslinjer til medlemsstaterne om, hvordan de skal anvende direktiv 2003/86/EF. Disse retningslinjer afspejler Kommissionens nuværende holdning og påvirker ikke EU-Domstolens praksis og den videre udvikling heraf. Holdningerne kan ændre sig fremover, og som følge heraf er dette et dokument, der ajourføres regelmæssigt, og en tidsubegrænset proces.

I direktivet anerkendes retten til familiesammenføring, og betingelserne for udøvelsen af denne ret fastsættes.

På den ene side bekræftede EU-Domstolen, at artikel 4, stk. 1, "pålægger medlemsstaterne positive forpligtelser, hvortil svarer klart definerede subjektive rettigheder, eftersom bestemmelsen pålægger dem under de i direktivet fastsatte omstændigheder at tillade familiesammenføring, uden at de kan udøve deres skøn"⁵.

¹ Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelsen af Rådets direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring (KOM(2008) 610 endelig).

² Grønbog om retten for tredjelandsstatsborgere, der bor i EU, til familiesammenføring (direktiv 2003/86/EF) (KOM(2011) 735 final).

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm.

⁴ Det syvende møde i det europæiske integrationsforum: Offentlig høring om retten til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der bor i EU, Bruxelles, den 31. maj til 1. juni 2012, se <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>.
Sammenfattende rapport, se:
http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf.

⁵ Sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 60.

På den anden side erkendes det, at medlemsstaterne til en vis grad kan udøve et skøn. De kan beslutte at udvide retten til familiesammenføring til andre familiemedlemmer end ægtefællen og mindreårige børn. Medlemsstaterne kan gøre udøvelsen af retten til familiesammenføring afhængig af, at bestemte krav er opfyldt, hvis direktivet tillader det. De kan udøve et vist skøn, når det drejer sig om at kontrollere, om direktivets krav er opfyldt, og afveje de modstridende interesser hos den enkelte og samfundet som helhed⁶ i den enkelte konkrete situation.

Da retten til familiesammenføring er en generel regel, skal undtagelser herfra fortolkes strengt. Den skønsmargin, som det erkendes, at medlemsstaterne har, må ikke anvendes på en sådan måde, at det er i strid med direktivets formål, som er at fremme familiesammenføring, og til hinder for dets effektive virkning⁷. Samtidig er retten til familiesammenføring ikke ubegrænset. De personer, der er omfattet heraf, skal som fastsat i direktivet overholde værtslandets lovgivning. Det er i både samfundets og oprigtige ansøgers interesse, at medlemsstaterne slår hårdt ned på misbrug og svig som fastsat i direktivet.

Direktivet skal fortolkes og anvendes i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, især retten til respekt for privatliv og familieliv⁸, princippet om forbud mod forskelsbehandling, børns rettigheder og adgang til effektive retsmidler som stadfæstet i den europæiske menneskerettighedskonvention ("menneskerettighedskonventionen") og EU's charter om grundlæggende rettigheder ("chartret").

2. DIREKTIVETS ANVENDELSESOMRÅDE

Direktivet finder kun anvendelse på referencepersoner, der er tredjelandstatsborgere⁹. Herved forstås alle, der ikke er unionsborgere i betydningen i artikel 20, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som har lovligt ophold i en medlemsstat, og som ansøger om ("referencepersonen") eller hvis familiemedlemmer ansøger om familiesammenføring, og deres familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere, som slutter sig til referencepersonen med henblik på at bevare familieenheden, hvad enten den familiemæssige tilknytning opstod før eller efter referencepersonens indrejse¹⁰.

2.1. Referencepersonen

Som fastsat i artikel 3, stk. 1, kan referencepersonen fra det øjeblik, hvor den pågældende er i besiddelse af en opholdstilladelse, som er gyldig i mindst et år, og vedkommende har

⁶ I analogi med sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 54, 59, 61 og 62.

⁷ Sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 43.

⁸ Sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 44.

⁹ Ved "tredjelandstatsborger" forstås enhver person, der ikke er unionsborger, og som ikke er omfattet af retten til fri bevægelighed i henhold til EU-retten.

¹⁰ Artikel 2, litra a)-d).

velbegrundede forventninger om at opnå varig opholdstilladelse, indgive en ansøgning om familiesammenføring. En opholdstilladelse defineres som enhver tilladelse udstedt af myndighederne i en medlemsstat til, at en tredjelandsstatsborger lovligt kan opholde sig i landet, med undtagelse af:

- visa
- tilladelser udstedt, mens en ansøgning om asyl, en ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om forlængelse af en opholdstilladelse behandles
- tilladelser udstedt under særlige omstændigheder med henblik på en forlængelse af det tilladte ophold, og som er gyldige i højst en måned
- tilladelser til ophold på højst seks måneder, der er udstedt af de medlemsstater, der ikke anvender bestemmelserne i artikel 21 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen¹¹.

Medlemsstaterne skal i hvert enkelt tilfælde under hensyntagen til forholdene i den enkelte sag såsom opholdstilladelsens art og type¹², administrativ praksis og andre relevante momenter vedrørende referencepersonens situation, undersøge, om referencepersonen har velbegrundede forventninger om at opnå varig opholdstilladelse. Direktivet giver medlemsstaterne vide skønsmålinger, når de vurderer, om der er rimelig sandsynlighed for, at den pågældende kan opnå ret til varigt ophold.

Vurderingen af, hvad der skal forstås ved velbegrundede forventninger, omfatter også et skøn over, hvor sandsynligt det er, at den pågældende vil opfylde kriterierne for at få varig opholdstilladelse, idet der tages hensyn til almindelig administrativ praksis og sagens omstændigheder. Medlemsstaterne er således nødt til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om tilladelsen under normale omstændigheder i henhold til lovgivningen kan forlænges ud over den periode, der kræves for varigt ophold. Ved vurderingen af de "velbegrundede forventninger" kræves det ikke, at alle de betingelser, der skal opfyldes for at få varigt ophold, er opfyldt på tidspunktet for vurderingen, men derimod et skøn over, om de sandsynligvis vil blive opfyldt. Da opholdstilladelsernes art og formål varierer betydeligt mellem medlemsstaterne imellem, er det op til dem at afgøre, hvilken type opholdstilladelser de accepterer som tilstrækkelige til at mene, at der er tale om velbegrundede forventninger.

X, der er it-ekspert og har en betydelig erfaring, har en opholdstilladelse i en medlemsstat med henblik på at kunne arbejde, der er gyldig i et år. Så længe X opfylder

¹¹ Direktivets artikel 2, litra e), og artikel 1, stk. 2, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 380/2008 af 18. april 2008.

¹² Hvis f.eks. opholdstilladelsen er givet i tilknytning til beskæftigelse, er det ved vurderingen nødvendigt at tage hensyn til alle forhold vedrørende den enkeltes situation såsom beskæftigelsens art, den økonomiske situation i den pågældende branche og arbejdsgiverens og arbejdstagerens hensigter, og ikke kun se på, om ansættelseskontrakten eventuelt kan forlænges.

betingelserne for at have opholdstilladelsen, kan den forlænges ubegrænset, og efter fem år vil X have ret til varigt ophold.

X ønsker at blive familiesammenført med sin ægtefælle. Da alt er i orden, vil X kunne fortsætte med at arbejde inden for modebranchen, så det må formodes, at betingelserne for denne type opholdstilladelse fortsat vil være opfyldt, og at X kan forlænge sin opholdstilladelse ubegrænset i overensstemmelse med administrativ praksis og den nationale lovgivning i medlemsstaten. X har således velbegrundede forventninger om at opnå ret til varigt ophold, så direktivet finder anvendelse.

Indehavere af opholdstilladelser, der er udstedt til et særligt formål, er af begrænset varighed og ikke kan forlænges, kan principielt ikke anses for at have velbegrundede forventninger om at opnå ret til varigt ophold. De er således ikke omfattet af direktivets anvendelsesområde. Udstedelsen af flere på hinanden følgende forlængelser af tilladelser med et specifikt formål eller tilladelser med en gyldighed på under et år udelukkende med det formål at undgå, at betingelsen om velbegrundede forventninger, jf. artikel 3, stk. 1, finder anvendelse, ville være i strid med direktivets formål og til hinder for dets effektive virkning¹³. En opholdstilladelse, der er gyldig i mindre end et år, er ikke tilstrækkeligt. Dette udelukker midlertidige ophold såsom midlertidige arbejderes og sæsonarbejderes ophold.

Z er au pair og har en opholdstilladelse, der er gyldig i 24 måneder og ikke kan forlænges. Z har derfor ingen velbegrundede forventninger om varigt ophold, så direktivet finder ikke anvendelse.

W er sæsonarbejder og har en opholdstilladelse, der er gyldig i ni måneder. Da tilladelsen ikke er gyldig i mindst et år, finder direktivet ikke anvendelse.

2.2. Familiemedlemmer

I artikel 4, stk. 1, fastsættes det, at medlemmerne af en kernefamilie, dvs. ægtefællen og mindreårige børn, under alle omstændigheder har ret til familiesammenføring. Denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne positive forpligtelser, med tilhørende klart definerede subjektive rettigheder, eftersom den pålægger dem under de i direktivet fastsatte omstændigheder at tillade familiesammenføring af bestemte medlemmer af referencepersonens familie, uden at de kan udøve deres skøn¹⁴. Mindreårige børn, herunder referencepersonens eller ægtefællens adoptivbørn, har også ret til familiesammenføring på betingelse af, at henholdsvis referencepersonen eller ægtefællen har forældremyndighed og forsørgerpligt over for børnene.

I henhold til artikel 4, stk. 1, litra c), og artikel 4, stk. 1, litra d), andet punktum, kan medlemsstaten i tilfælde af **delt forældremyndighed** kun tillade familiesammenføring, hvis den anden forældremyndighedsindehaver har givet sit forudgående samtykke.

¹³ I analogi med sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 43.

¹⁴ Sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 60.

Begrebet "forældremyndighed" kan forstås som et sæt rettigheder og forpligtelser, en person har for at tage vare på et barn, navnlig retten til at bestemme, hvor barnet skal bo. "Delt forældremyndighed" er en forældremyndighed, der skal udøves i fællesskab, når en af indehaverne af forældreansvar ikke i henhold til en retsafgørelse eller som følge af loven kan bestemme, hvor barnet skal bo, uden samtykke fra en anden indehaver af forældreansvar¹⁵.

Generelt skal der fremlægges bevis for forældremyndighedsordningen mellem forældrene, og den krævede aftale skal indgås i overensstemmelse med medlemsstatens familieret og om nødvendigt international privatret. Hvis en særlig situation går i hårdknude¹⁶, er det op til medlemsstaterne at beslutte, hvordan situationen skal håndteres. Der skal dog træffes afgørelse efter, hvad der er i barnets tarv, jf. artikel 5, stk. 5¹⁷, og i den enkelte sag, idet der tages hensyn til årsagerne til, at der ikke kan opnås enighed og andre særlige forhold i sagen.

Artikel 4, stk. 2 og 3, indeholder en række *fakultative* bestemmelser, der giver medlemsstaterne mulighed for at tillade, at andre familiemedlemmer såsom referencepersonens eller ægtefællens førstegradsslægtninge i opstigende linje, voksne ugifte børn, ugifte partnere i langvarige forhold og registrerede partnere får indrejse og ophold. Hvis en medlemsstat har valgt at tillade familiesammenføring af andre familiemedlemmer end dem, der er omhandlet i disse artikler, finder direktivet fuld anvendelse. Den fakultative bestemmelse i artikel 4, stk. 2, litra a), giver mulighed for familiesammenføring for referencepersonens eller ægtefællens førstegradsslægtninge i direkte opstigende linje, forudsat at 1) referencepersonen eller ægtefællen har forsørgerpligt over for dem, og 2) at de pågældende slægtninge ikke modtager familieydelse i oprindelseslandet.

Det er blevet fastslået, at "**forsørgelse**" er et selvstændigt begreb i EU-retten. Selv om EU-Domstolen kom til denne konklusion i sin praksis vedrørende direktiv 2004/38/EF¹⁸ (direktivet om fri bevægelighed)¹⁹, tyder dens sprogbrug ikke på, at dette kun er begrænset til nævnte direktiv. Det skal erindres, at baggrunden for de to direktiver ikke er

¹⁵ Se artikel 2, stk. 9, og artikel 2, stk. 11, litra b), i Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000.

¹⁶ F.eks. hvis en referenceperson eller dennes ægtefælle ikke har forældremyndigheden alene, og den person, med hvem forældremyndigheden deles, afviser at give sit samtykke eller ikke kan findes.

¹⁷ Se Rådets dokument nr. 6504/00, s. 5, bemærkning 7.

¹⁸ Direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).

¹⁹ Se i forbindelse med direktivet om fri bevægelighed: sag C-327/82, Ekro, 18.1.1984, præmis 11, sag C-316/85, Lebon, 18.6.1987, præmis 21, sag C-98/07, Nordania Finans og BG Factoring, 6.3.2008, præmis 17, og sag C-523/07, A, april 2009, præmis 34, og sag C-83/11, Rahman m.fl., 5.9.2012, præmis 24.

den samme, og det er formålet heller ikke²⁰. De kriterier, EU-Domstolen derfor anvender til at vurdere, hvad der forstås ved forsørgelse, kan tilsvarende tjene som retningslinjer for medlemsstaterne, når de skal fastsætte kriterierne for at vurdere arten og varigheden af den pågældendes forsørgelsesberettigelse på baggrund af artikel 4, stk. 2, litra a).

EU-Domstolen har fastslået, at status som familiemedlem, der forsørges af arbejdstageren, følger af faktiske forhold, der er karakteriseret ved, at referencepersonen eller dennes ægtefælle/partner sikrer det pågældende familiemedlem retlig, økonomisk, emotionel eller materiel støtte²¹. Når ansøgerens personlige forhold undersøges, skal den kompetente myndighed tage hensyn til forskellige momenter, som kan være relevante i det konkrete tilfælde, såsom den økonomiske eller fysiske afhængighed eller slægtskabet mellem referencepersonen og familiemedlemmet²². Som følge heraf kan "forsørgelsesberettigelsen" variere afhængigt af situationen og det pågældende familiemedlem.

For at afgøre, om familiemedlemmer er forsørgelsesberettigede, skal medlemsstaten vurdere, om de på grundlag af deres finansielle og sociale forhold har brug for materiel støtte for at dække deres grundlæggende behov i oprindelseslandet eller det land, de kom fra på det tidspunkt, hvor de ansøgte om at blive familiesammenført med referencepersonen²³. Der findes ingen krav, hvad angår størrelsen af den materielle støtte, der ydes, eller levestandarden, for at fastslå, i hvor høj grad de har brug for økonomisk støtte fra referencepersonen²⁴. At have status som forsørgelsesberettiget familiemedlem forudsætter ikke, at vedkommende har ret til underhold²⁵. Medlemsstaten kan stille særlige krav til arten og varigheden af den omhandlede afhængighed for at sikre sig, at denne afhængighed er reel og af en vis varighed og ikke alene er fremkaldt med det formål at opnå en tilladelse til indrejse og ophold på denne stats område. Disse krav skal imidlertid være i overensstemmelse med den almindelige betydning af ordene i forbindelse med forsørgelsesberettigelse som omhandlet i artikel 4, og de må ikke fratage denne bestemmelse dens effektive virkning²⁶.

²⁰ I henhold til direktivet om fri bevægelighed har medlemsstaterne pligt til at fremme familiesammenføringen med slægtninge i opstigende linje, mens det i henhold til direktivet om familiesammenføring er en undtagelse, der kun er tilladt, hvis bestemte betingelser er opfyldt.

²¹ I analogi med sag C-316/85, Lebon, 18.6.1987, præmis 21-22, sag C-200/02, Zhu og Chen, 9.10.2004, præmis 43, sag C-1/05, Jia, 9.1.2007, præmis 36-37, sag C-83/11, Rahman m.fl., 5.9.2012, præmis 18-45, og sag C-356/11 og C-357/11, O. & S., 6.12.2012, præmis 56.

²² I analogi med sag C-83/11, Rahman m.fl., 5.9.2012, præmis 23.

²³ I analogi med sag C-1/05, Jia, 9.1.2007, præmis 37.

²⁴ Kriteriet for, om der er tale om, at en person er forsørgelsesberettiget, bør primært være, om de forsørgedes økonomiske midler i lyset af de personlige omstændigheder giver dem mulighed for at opnå den mindste levestandard i det land, hvor de normalt har ophold (AG Geelhoed i sag C-1/05, Jia, 9.1.2007, præmis 96).

²⁵ I analogi med sag C-316/85, Lebon, 18.6.1987, præmis 21-22.

²⁶ I analogi med sag C-83/11, Rahman m.fl., 5.9.2012, præmis 36-40.

Begrebet "**nødvendig familiemæssige støtte**" til førstegradsslægtninge i lige opstigende linje, jf. artikel 4, stk. 2, litra a), bør ikke anses for udelukkende at vedrøre materiel støtte, men giver medlemsstatens visse skønsmålinger med hensyn til, hvad der betragtes som nødvendig støtte. Kravet er ikke opfyldt, hvis ingen andre familiemedlemmer i oprindelseslandet i medfør af lovgivningen eller rent faktisk forsørger personen, dvs. at ingen kan erstatte referencepersonen eller dennes ægtefælle, hvad angår de daglige omsorgsforpligtelser. Situationen bør vurderes i lyset af omstændighederne i den pågældende sag.

Alle bestemmelser i dette afsnit skal anvendes i overensstemmelse med princippet om forbud mod forskelsbehandling, der navnlig er stadfæstet i chartrets artikel 21 som anført i betragtning 5.

2.3. Ægtefællens minimumsalder

I henhold til artikel 4, stk. 5, kan medlemsstaten kræve, at referencepersonen og dennes ægtefælle har en bestemt minimumsalder, før ægtefællen kan blive familiesammenført med referencepersonen. Denne minimumsalder må højst være 21 år. Denne mulighed må kun anvendes til at sikre en bedre integration og forhindre tvangsægteskaber. Som følge heraf kan medlemsstaten kun kræve, at referencepersonen eller dennes ægtefælle har denne minimumsalder med henblik herpå, og minimumsalderen må på ingen måde være i strid med direktivets formål og til hinder for dets effektive virkning²⁷.

I medfør af artikel 5, stk. 5, og artikel 17 har medlemsstaterne pligt til at tage behørigt hensyn til mindreårige børns tarv og at foretage en individuel undersøgelse af ansøgninger om familiesammenføring. Hvis en medlemsstat fastsætter krav om en minimumsalder, skal den stadig gøre det på grundlag af en vurdering af alle relevante forhold i den enkelte sag. Den fastsatte minimumsalder kan udgøre en reference, men må ikke anvendes som en generel tærskel, således at der uanset den faktiske undersøgelse af den enkelte ansøgers situation systematisk gives afslag på alle ansøgninger, når de berørte personer er under denne alder²⁸. Alderskriteriet er dog kun ét af de momenter, der skal tages i betragtning af medlemsstaten ved behandlingen af en ansøgning²⁹.

Hvis den individuelle vurdering viser, at begrundelsen for artikel 4, stk. 5, nemlig at sikre en bedre integration og forhindre tvangsægteskaber, ikke finder anvendelse, bør medlemsstaterne overveje at gøre en undtagelse og tillade familiesammenføring i sager, hvor alderskriteriet ikke er opfyldt. F.eks. når det på grundlag af den individuelle vurdering er tydeligt, at der ikke er tale om misbrug, f.eks. hvis der er et fælles barn.

Y, der er tredjelandstatsborger, er 30 år og en referenceperson, der ønsker at blive familiesammenført med sin tyveårige ægtefælle, som han giftede sig med to år tidligere,

²⁷ I analogi med sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 43.

²⁸ I analogi med sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 48.

²⁹ I analogi med sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 99-101.

og deres to fælles børn. Ægtefællen har et grundlæggende kendskab til medlemsstatens sprog. I medlemsstaten er alderskriteriet 21 år.

I dette tilfælde kan minimumsalderen kun tjene som reference, således at det kun er et af de momenter, der tages hensyn til i forbindelse med vurderingen af den individuelle situation. Det forhold, at Y og hans kone har to fælles børn, tyder på, at der ikke er tale om et tvangsægteskab, og der skal også tages hensyn til børnenes tarv.

Ordlyden i artikel 4, 7 og 8 viser tydeligt, hvornår ansøgeren eller referencepersonen skal opfylde kravet. Artikel 7 indledes med ordene "ved indgivelsen af ansøgning om familiesammenføring", og i artikel 4 og 8 hedder det "før ægtefællen kan sammenføres med vedkommende" og "inden familiesammenføring kan finde sted". Alderskriteriet skal derfor være opfyldt på tidspunktet for den faktiske familiesammenføring, og ikke når ansøgningen indgives. Det bør derfor være muligt at indgive ansøgninger og behandle disse, inden minimumsalderen er nået, navnlig i lyset af den potentielle behandlingstid på op til ni måneder. Medlemsstaterne kan dog udsætte den faktiske familiesammenføring, indtil alderskriteriet er opfyldt.

3. INDGIVELSE OG BEHANDLING AF ANSØGNINGER

3.1. Indgivelse af ansøgninger

I artikel 5, stk. 1, fastsættes det, at medlemsstaterne afgør, om det er referencepersonen eller det eller de berørte familiemedlemmer, der skal indgive en ansøgning. I artikel 5, stk. 3, fastsættes som generel regel, at ansøgninger skal indgives og behandles, mens familiemedlemmerne opholder sig uden for den medlemsstat, på hvis område referencepersonen har ophold.

I henhold til artikel 5, stk. 3, andet afsnit, og betragtning 7 kan medlemsstaterne dog på visse betingelser afvige fra den generelle regel i første afsnit og således anvende direktivet i situationer, hvor familiens enhed bevares lige fra begyndelsen af referencepersonens ophold³⁰. Medlemsstaterne kan således på visse betingelser acceptere ansøgninger, når familiemedlemmerne allerede befinder sig på deres område. Medlemsstaterne har vide skønsmålinger, hvad angår definitionen af, hvad der udgør visse betingelser³¹.

Medlemsstaterne har lov til at opkræve rimelige, forholdsmæssige administrative gebyrer for behandlingen af en ansøgning om familiesammenføring. De har begrænsede skønsmålinger ved fastsættelsen af disse gebyrer, så længe det ikke bringer virkeliggørelsen af de mål, som forfølges med direktivet i fare og fratager det dets

³⁰ I artikel 3, stk. 5, fastsættes det udtrykkeligt, at medlemsstaterne har mulighed for at indføre eller bibeholde gunstigere vilkår.

³¹ Medlemsstaterne kan overveje f.eks. at indføre undtagelser for nyfødte børn og tredjelandstatsborgere, der er fritaget fra visumplikten, i situationer, hvor det anses for at være i mindreårige børns tarv, i tilfælde af forhold, der bestod forud for indrejsen, og hvor parterne har levet sammen i et godt stykke tid, af humanitære årsager m.m. Disse eksempler er ikke udtømmende og afhænger altid af den enkelte sag.

effektive virkning³². Gebyrernes størrelse må hverken have til formål eller følge, at det skaber en hindring for udøvelsen af retten til familiesammenføring. Gebyrer, der har betydelige økonomiske konsekvenser for tredjelandsstatsborgere, der opfylder direktivets betingelser, kan forhindre dem i at udøve de rettigheder, direktivet giver dem, og ville derfor som sådan være alt for høje og uforholdsmæssige³³. De gebyrer, der opkræves af tredjelandsstatsborgere og deres familiemedlemmer i henhold til direktiv 2003/86, kan sammenlignes med dem, der opkræves af medlemsstaternes egne borgere for udstedelsen af lignende dokumenter, for derved at vurdere, om gebyrerne for tredjelandsstatsborgere er forholdsmæssige, idet der tages hensyn til, at disse personer ikke befinder sig i en identisk situation³⁴. For at fremme børns tarv opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at fritage ansøgninger indgivet af mindreårige fra administrative gebyrer. Hvis der i en medlemsstat kræves indrejsevisum, bør betingelserne for udstedelsen heraf lempes, og visummet bør udstedes uden pålæggelse af yderligere administrative gebyrer.

3.2. Ledsagende dokumentation

I henhold til artikel 5, stk. 2, skal en ansøgning om familiesammenføring vedlægges

- a) dokumentation for den familiemæssige tilknytning
- b) dokumentation for, at betingelserne i artikel 4 og 6 samt, hvis det er relevant, artikel 7 og 8 er opfyldt
- c) bekræftede kopier af de pågældende familiemedlemmers rejsedokumenter.

Medlemsstaterne har en vis skønsmargin, når de skal afgøre, om det er hensigtsmæssigt og nødvendigt at kontrollere dokumentationen for den familiemæssige tilknytning ved hjælp af samtaler og undersøgelser, bl.a. dna-test. Kravet om, at det skal være hensigtsmæssigt og nødvendigt, indebærer, at det ikke er tilladt at foretage sådanne undersøgelser, hvis der findes andre egnede og mindre restriktive måder at fastslå den familiemæssige tilknytning på. Enhver ansøgning, den vedlagte dokumentation og hvorvidt det er hensigtsmæssigt og nødvendigt med samtaler og andre undersøgelser, skal vurderes i den enkelte sag.

Ud over momenter såsom et fælles barn, tidligere fælles bopæl og registrering af partnerskaber kan den familiemæssige tilknytning mellem ugifte partnere dokumenteres med pålidelige midler for at vise, at der er tale om et stabilt og længerevarende forhold, f.eks. ved hjælp af korrespondance, fælles regninger, bankudtog eller ejerforholdet i forbindelse med fast ejendom.

³² I analogi med sag C-508/10, Europa-Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene, 26.4.2012, præmis 62, 64 og 65.

³³ I analogi med sag C-508/10, Europa-Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene, 26.4.2012, præmis 69, 70, 74 og 79.

³⁴ I analogi med sag C-508/10, Europa-Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene, 26.4.2012, præmis 77.

3.3. Procedurernes varighed

I henhold til artikel 5, stk. 4, skal medlemsstaterne hurtigst muligt give skriftlig meddelelse om den afgørelse, der er truffet. I betragtning 13 præciseres det, at proceduren bør være effektiv og kunne forvaltes inden for rammerne af de nationale myndigheders normale arbejdsbyrde.

Den *generelle regel* er derfor, at en standardansøgning i situationer med en normal arbejdsbyrde bør behandles straks uden unødigt forsinkelse. Hvis arbejdsbyrden undtagelsesvis overstiger den administrative kapacitet, eller hvis det er nødvendigt at undersøge ansøgningen yderligere, kan *maksimumsfristen på ni måneder* være begrundet. Denne ni måneders periode løber fra tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og ikke det tidspunkt, hvor medlemsstaten giver meddelelse om, at den har modtaget den.

Den undtagelse, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, andet afsnit, om forlængelse af fristen ud over de ni måneder, er kun begrundet under *ekstraordinære omstændigheder* som følger af, at behandlingen af en specifik ansøgning er kompleks. Denne undtagelse skal tolkes strengt³⁵ og i hvert enkelt tilfælde. Hvis en medlemsstats forvaltning ønsker at udnytte denne mulighed, skal den begrunde fristforlængelsen ved at påvise, at en bestemt sags ekstraordinært store kompleksitet svarer til ekstraordinære omstændigheder. Problemer med den administrative kapacitet kan ikke begrunde en ekstraordinær forlængelse, og alle forlængelser skal begrænses til det strengt nødvendige for at nå en afgørelse. Ekstraordinære omstændigheder i tilknytning til en specifik sags kompleksitet kan f.eks. være behovet for at vurdere den familiemæssige tilknytning inden for rammerne af en familieenhed med mange medlemmer, en alvorlig krise i oprindelseslandet, der forhindrer, at myndighederne kan få adgang til administrative registre, problemer med at komme til at tale med familiemedlemmer i oprindelseslandet som følge af sikkerhedssituationen eller problemer med at få adgang til diplomatiske missioner eller med at fastslå, hvem der har forældremyndigheden, hvis forældrene er separeret.

I artikel 5, stk. 4, fastsættes det, at der skal gives skriftlig meddelelse om afgørelsen, og hvis den er negativ, skal de retlige og faktuelle årsager meddeles ansøgeren, så den pågældende effektivt kan udøve retten til domstolsprøvelse³⁶.

4. BETINGELSER FOR UDØVELSE AF RETTEN TIL FAMILIESAMMENFØRING

4.1. Den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og folkesundheden

I medfør af artikel 6, stk. 1 og 2, kan medlemsstaterne give afslag på en ansøgning eller inddrage eller afslå at forny et familiemedlems opholdstilladelse ud fra hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller folkesundheden. Betragtning 14 giver visse oplysninger om, hvad disse begreber medfører. En person, som ønsker familiesammenføring, må ikke udgøre en trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Begrebet den offentlige orden kan f.eks. omfatte en dom for grov

³⁵ I analogi med sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 43.

³⁶ Se artikel 18.

kriminalitet, mens den offentlige orden og den offentlige sikkerhed f.eks. omfatter tilfælde, hvor en tredjelandstatsborger tilhører en sammenslutning, der støtter terrorisme, støtter en sådan sammenslutning eller hylder yderligtgående principper.

Ud over ovennævnte er det i høj grad overladt til medlemsstaternes skønsbeføjelser at definere disse begreber, jf. dog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols og EU-Domstolens praksis. Selv om EU-Domstolens relevante praksis ikke direkte vedrører tredjelandstatsborgere, kan den i analogi hermed på tilsvarende vis tjene som grundlag ved definitionen af de pågældende begreber³⁷.

Medlemsstaterne skal anvende proportionalitetsprincippet ved vurderingen af den enkelte ansøgning. I artikel 6, stk. 2, andet afsnit, fastsættes det, at når medlemsstaterne træffer en sådan afgørelse, skal de ikke blot tage hensyn til de særlige omstændigheder i den enkelte sag (artikel 17), men også til alvoren eller arten af familiemedlemmets krænkelse af den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed eller til den fare, der er forbundet med vedkommende. I betragtning 14 hedder det desuden, at familiesammenføring kun kan nægtes i behørigt begrundede tilfælde.

Betingelsen vedrørende *folkesundheden* kan kun gøres gældende, hvis der består en trussel mod den brede offentlighed, som ikke let kan forebygges ved hjælp af beskyttende sundhedsmæssige foranstaltninger. Lignende bestemmelser i direktivet om status som fastboende udlænding kan være med til at definere begrebet folkesundhed i forbindelse med familiesammenføring, da disse bestemmelser finder anvendelse i lignende situationer, også vedrører tredjelandstatsborgere og tjener samme formål³⁸.

De eneste sygdomme, der kan anses for at udgøre en trussel mod folkesundheden, er dem, der er defineret i Verdenssundhedsorganisationens relevante instrumenter, og andre smitsomme infektions- eller parasitsygdomme, som der i værtslandet er truffet beskyttelsesforanstaltninger imod af hensyn til landets egne borgere. Medlemsstaterne kan kræve, at der foretages en lægeundersøgelse for at bekræfte, at familiemedlemmerne ikke lider af nogen af disse sygdomme. Der må ikke systematisk udføres sådanne lægeundersøgelser.

4.2. Boligkrav

Som fastsat i artikel 7, stk. 1, litra a), kan medlemsstaterne kræve godtgørelse for, at referencepersonen råder over en bolig, der betragtes som normal standard for en familie af tilsvarende størrelse i samme område, og som opfylder de generelle sikkerheds- og sundhedsstandarder i den pågældende medlemsstat. Det overlades til medlemsstaternes skøn at evaluere boligen, men de kriterier, der vedtages, må ikke medføre

³⁷ Selv om baggrunden for, formålet med og den retlige ramme for direktiv 2004/38/EF ikke er de samme, kan den retspraksis, der henvises til i afsnit 3 i retningslinjerne fra 2009 vedrørende direktivet om fri bevægelighed (KOM(2009) 313 endelig, s. 10-14) på tilsvarende vis tjene som grundlag for medlemsstaterne og de nationale domstole.

³⁸ Artikel 18 i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding.

forskelsbehandling, og i denne bestemmelse fastsættes en øvre grænse for, hvad der må kræves. Kriterierne vedrørende boligens størrelse, de sanitære forhold og sikkerhedsforholdene må ikke være strengere end for boliger, der i samme region bebos af en familie med et tilsvarende antal personer og en tilsvarende social situation. "Samme region" skal forstås som geografiske enheder, hvorimellem der kan være forskelle i standarderne, f.eks. på kommunalt eller regionalt plan. De kriterier, medlemsstaterne vedtager, skal være gennemsigtige og tydeligt specificeret i den nationale lovgivning.

Formålet med denne bestemmelse er at sikre referencepersonen og dennes familiemedlemmer en passende bolig. Opfyldelsen af dette krav kan derfor vurderes ud fra enten referencepersonens situation på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen, eller en rimelig prognose, hvad angår den bolig, der kan forventes at være til rådighed, når familiemedlemmet/-medlemmerne bliver familiesammenført med referencepersonen.

En lejekontrakt eller købsaftale kan f.eks. tjene som godtgørelse. En lejekontrakt af begrænset varighed kan anses for utilstrækkelig. I tilfælde af langvarige karensperioder og behandlingstider kan det stå i et urimeligt forhold til og være i strid med direktivets formål og til hinder for dets effektive virkning at kræve, at dette krav skal være opfyldt på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen, da det kan medføre en betydelig supplerende økonomisk og administrativ byrde for referencepersonen. Under sådanne specifikke omstændigheder opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at udvise en vis fleksibilitet. De kan f.eks. som godtgørelse acceptere en betinget lejekontrakt, som træder i kraft, når der er bevilget familiesammenføring, og familiemedlemmerne rent faktisk er indrejst.

4.3. Krav om sygeforsikring

I henhold til artikel 7, stk. 1, litra b), kan medlemsstaterne kræve godtgørelse for, at referencepersonen har en sygeforsikring for sig selv og sine familiemedlemmer, som dækker alle de risici i den pågældende medlemsstat, som dens egne statsborgere normalt er forsikret mod.

Hvis det i den pågældende medlemsstat er obligatorisk at have en generel sygeforsikring, som også er til rådighed for og obligatorisk for tredjelandsstatsborgere med bopæl i landet, må dette krav anses for at være opfyldt. Kommissionen finder, at det ville pålægge referencepersonen en unødvendig byrde og være i strid med direktivets formål og til hinder for dets effektive virkning at stille krav om en supplerende privat sygeforsikring. Hvis der i medlemsstaten findes en frivillig bidragsbaseret ordning, kan dette krav opfyldes via:

- a) en ordning, hvor der tilbydes en betinget sygeforsikring ved godkendelsen af ansøgningen om familiesammenføring med et familiemedlem, eller
- b) en privat sygeforsikring, der dækker risici, som normalt er omfattet af en sygeforsikring for medlemsstatens statsborgere.

4.4. Krav om tilstrækkelige indtægter

I henhold til artikel 7, stk. 1, litra c), kan medlemsstaterne kræve godtgørelse for, at referencepersonen har faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat. I sagen vedrørende Chakroun fastslog EU-Domstolen, at da tilladelse til familiesammenføring er hovedreglen, skal denne mulighed fortolkes strengt. Medlemsstaternes manøvrerum må ikke anvendes på en måde, der ville være i strid med direktivets formål, som er at fremme familiesammenføring, og til hinder for direktivets effektive virkning³⁹. EU-Domstolen præciserede, at denne mulighed skal udøves i lyset af chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3, som pålægger medlemsstaterne at behandle ansøgningerne om familiesammenføring i de berørte børns interesse og ud fra et ønske om at begunstige familielivet⁴⁰.

Evalueringen af, hvor **faste** og **regelmæssige** ansøgerens indtægter er, skal baseres på en prognose for, om den pågældende med rimelighed kan forventes at have disse indtægter inden for en forudsigelig fremtid, således at vedkommende ikke er nødt til at benytte sig af socialsikringssystemet. Med henblik herpå kan ansøgeren fremlægge godtgørelse for, at den pågældende har indtægter på et bestemt niveau, og at de forventes fortsat regelmæssigt at være til rådighed. Generelt skal en tidsubegrænset ansættelseskontrakt derfor anses for at være tilstrækkelig godtgørelse herfor.

Medlemsstaterne opfordres til at tage hensyn til situationen på arbejdsmarkedet, da tidsubegrænsede ansættelseskontrakter i stadig højere grad kan være undtagelsen, navnlig i begyndelsen af et ansættelsesforhold. Hvis en ansøger indgiver bevis for en anden type ansættelseskontrakt, f.eks. en tidsbegrænset kontrakt, der kan forlænges, opfordres medlemsstaterne til ikke automatisk at give afslag på ansøgningen udelukkende på grundlag af ansættelseskontraktens art. I sådanne tilfælde er det nødvendigt at foretage en vurdering af alle relevante omstændigheder i den enkelte sag.

I bestemte sektorer er tidsbegrænsede ansættelsesforhold standardpraksis, f.eks. inden for visse sektorer såsom it, medierne eller de kreative fag, men ansøgeren kan alligevel råde over faste og regelmæssige indtægter. Andre relevante momenter ved vurderingen af ansøgerens indtægter kan f.eks. være dennes kvalifikationer og evner, ledige stillinger som følge af strukturelle forandringer inden for ansøgerens område eller arbejdsmarkedssituationen i medlemsstaten. Adgang til specificerede pengebeløb over et bestemt tidsrum tidligere kan helt sikkert udgøre et delvist bevis, men der kan ikke stilles krav herom, da det ville medføre, at der indføres en yderligere betingelse og karenperiode, der ikke er indeholdt i direktivet, navnlig ikke, hvis referencepersonen lige er påbegyndt sit erhvervsforløb.

³⁹ Sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 43. Sag C-356/11 og C-357/11, O. & S., 6.12.2012, præmis 74.

⁴⁰ Sag C-356/11 og C-357/11, O. & S., 6.12.2012, præmis 82.

Med hensyn til indtægternes **art** kan disse bestå af indtægter fra beskæftigelse, men også andre midler, såsom indtægter fra selvstændig beskæftigelse, private midler, som referencepersonen råder over, og udbetalinger på grundlag af rettigheder, som referencepersonen eller et familiemedlem gennem tidligere bidrag har opnået (f.eks. pension eller invalidepension).

Det forhold, at det kontrolleres, om indtægterne er **tilstrækkelige** ("faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige") i modsætning til "**uden social bistand fra den pågældende medlemsstat**", viser desuden, at sidstnævnte er et nøglekriterium for at vurdere, om indtægtskravet er opfyldt. "Social bistand" refererer til den bistand, der tildeles af offentlige myndigheder på enten nationalt, regionalt eller lokalt plan, og som en person er berettiget til, i det foreliggende tilfælde referencepersonen, hvis den pågældende ikke har faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer og derfor under opholdet risikerer at falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde⁴¹. Der er tale om et selvstændigt EU-retligt begreb, der ikke kan defineres under henvisning til begreber i national ret⁴². EU-Domstolen har fastslået, at dette begreb skal fortolkes som en henvisning til almindelig bistand, der supplerer en mangel på faste, regelmæssige og tilstrækkelige indtægter, og ikke som bistand, der kan afhjælpe ekstraordinære eller uforudsete behov⁴³. Udtrykket "social bistand" skal fortolkes således, at det ikke tillader, at en medlemsstat nægter familiesammenføring for en referenceperson, som har ført bevis for, at han råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at han kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, men som, henset til den pågældendes indtægtsniveau, kan benytte sig af særlig bistand i forbindelse med særlige udgifter, der individuelt er vurderet til at være nødvendige for hans underhold, af indtægtsbaserede skattenedsættelser indrømmet af lokale myndigheder eller af indkomststøtteordninger⁴⁴.

Medlemsstaterne kan, når de vurderer referencepersonens indtægter og behovet for social bistand, tage hensyn til niveauet for **nationale mindstelønninger og -pensioner og antallet af familiemedlemmer**. I sagen vedrørende Chakroun understregede EU-Domstolen, at denne mulighed skal fortolkes strengt og anvendes på en måde, som ikke er i strid med direktivets formål og til hinder for dets effektive virkning⁴⁵. Som følge heraf skal niveauet for de nationale mindstelønninger ses som den højeste grænse for,

⁴¹ Sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 46. Se i analogi hermed sag C-140/12, Brey, 19.9.2013, præmis 61.

⁴² Sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 45.

⁴³ Sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 49.

⁴⁴ Sag C-356/11 og C-357/11, O. & S., 6.12.2012, præmis 73. Sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 52.

⁴⁵ Sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 43 og 47.

hvad medlemsstaterne kan kræve, undtagen hvis de vælger at tage hensyn til antallet af familiemedlemmer.

Derudover kan medlemsstaterne anføre et bestemt beløb som **referencebeløb**, men eftersom behovene kan variere betydeligt fra person til person, kan de ikke fastsætte en indtægtsgrænse, under hvilken der gives afslag på enhver ansøgning om familiesammenføring, og det uafhængigt af en individuel undersøgelse af hver ansøgers situation, jf. artikel 17⁴⁶. Der må derfor ikke gives afslag på en ansøgning, udelukkende fordi ansøgerens indtægter ligger under referencebeløbet. Der kræves en individuel vurdering af alle elementer i den enkelte sag, inden der kan træffes afgørelse om en ansøgning.

EU-Domstolen har fastslået, at det *i princippet* er referencepersonens indtægter, som er genstand for den individuelle undersøgelse af ansøgningen om familiesammenføring, som kræves ifølge direktivet, og ikke indtægterne fra den tredjelandstatsborger, for hvem der ansøges om ret til ophold på grundlag af familiesammenføring⁴⁷. Ved at anvende udtrykket "i princippet" fastslår EU-Domstolen samtidig, at medlemsstaterne kan vælge at tage hensyn til familiemedlemmernes indtægter, eller at der kan indrømmes en undtagelse fra denne regel i individuelle sager som følge af de særlige omstændigheder, der gør sig gældende⁴⁸.

Derudover har EU-Domstolen også fastslået, at der i national lovgivning, der indeholder et sådant krav, ikke må foretages en sontring mellem, om den familiemæssige tilknytning er opstået før eller efter referencepersonens indrejse på medlemsstatens område. Referencepersons evne til at råde over regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer kan ikke på nogen måde afhænge af tidspunktet for familiens etablering⁴⁹.

4.5. Integrationsforanstaltninger

Kommissionen anerkender den skønsmargin, medlemsstaterne har, til at afgøre, om det skal kræves, at tredjelandstatsborgere skal efterkomme en række integrationsforanstaltninger, og træffe de foranstaltninger, der er mest hensigtsmæssige i lyset af situationen i deres lande⁵⁰. Kommissionen understreger dog, at formålet med sådanne

⁴⁶ Sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 48.

⁴⁷ Sag C-356/11 og C-357/11, O. & S., 6.12.2012, præmis 72.

⁴⁸ I modsætning hertil kræves det i medfør af artikel 16, stk. 1, litra a), at medlemsstaterne, når opholdstilladelsen skal fornyes, skal tage hensyn til familiemedlemmernes bidrag til husstandsindkomsten, hvis referencepersonen ikke længere råder over tilstrækkelige indtægter, men er afhængig af social bistand fra medlemsstaten. Da der ikke er nogen bestemmelse, hvori det udtrykkeligt forbydes, at medlemsstaterne også tager hensyn til familiemedlemmernes bidrag, når der ansøges om opholdstilladelse for første gang, kan de vælge at gøre det.

⁴⁹ Sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 64-66.

⁵⁰ Hvad angår integration, se de fælles grundlæggende principper for politikken for integration af indvandrere i Den Europæiske Union, Rådet for Den Europæiske Union, 2618. møde, retlige og indre anliggender, 19.11.2004, dokument 14615/04 (Presse 321), og meddelelse fra Kommissionen til

foranstaltninger er at lette integrationen af familiemedlemmerne. Hvorvidt disse foranstaltninger er lovlige, afhænger af, om de tjener dette formål, og om de er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. hvorvidt disse foranstaltninger er tilgængelige, hvordan de er udformet, hvordan de tilrettelægges, og hvorvidt de eller virkningerne heraf tjener andre formål end integration. Hvis integrationsforanstaltningerne reelt anvendes til at begrænse familiesammenføringerne, vil det svare til, at der stilles et yderligere krav for at opnå familiesammenføring. Det ville være i strid med direktivets formål, som er at fremme familiesammenføringer, og til hinder for dets effektive virkning⁵¹.

Medlemsstaterne kan derfor kræve, at familiemedlemmer skal efterkomme de integrationsforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 7, stk. 2, men det må ikke være en absolut betingelse, hvis opfyldelse retten til familiesammenføring afhænger af. Arten af de **integrationsforanstaltninger**, der er omhandlet i artikel 7, stk. 2, er forskellig fra de betingelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, og artikel 7, stk. 1. For det første tillader artikel 4, stk. 1 — som en status quo-klausul⁵² — udelukkende medlemsstaterne at kontrollere, om børn over 12 år, der ankommer uafhængigt af resten af deres familie, opfylder **betingelserne for integration, før de giver tilladelse** til deres indrejse og ophold⁵³. For det andet kan medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 1, kræve godtgørelse for, at disse krav er opfyldt eller ifølge en realistisk prognose kan opfyldes. De kan derfor anses for at være *forudgående betingelser*, som medlemsstaterne kan kræve opfyldt af referencepersonen, *før de giver tilladelse* til familiemedlemmernes indrejse og ophold.

I modsætning hertil tillader artikel 7, stk. 2, medlemsstaterne at kræve, at tredjelandsstatsborgere skal efterkomme en række **integrationsforanstaltninger**. Medlemsstaterne kan kræve, at familiemedlemmerne gør en bestemt indsats for at vise deres vilje til at integrere sig, f.eks. ved at kræve, at de skal deltage i sprog- eller integrationskurser forud for eller efter deres ankomst. Da formålet med disse foranstaltninger er at lette integrationsprocessen, indebærer det også, at den måde, hvorpå medlemsstaterne opfatter denne mulighed, ikke kan være ubegrænset.

Grundlæggende omhandler artikel 7, stk. 2, muligheden for at anmode indvandrere om at gøre den nødvendige indsats for at kunne få en hverdag i det samfund, som de skal integrere sig i, og medlemsstaternes mulighed for at kontrollere, om de viser den

Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Europæisk dagsorden for integration af tredjelandsstatsborgere", 20.7.2011 (KOM(2011) 455 endelig).

⁵¹ Sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 43.

⁵² Formålet med denne status quo-klausul er at afspejle børnenes evne til at blive integreret i en ung alder (betragtning 12).

⁵³ Lovligheden af at foretage en sådan sondring mellem forskellige kategorier af mennesker blev bekræftet i sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 75.

nødvendige vilje til at integrere sig i det nye samfund. Kontrollen af, hvor villige indvandrere er til at integrere sig, kan have form af en prøve vedrørende de grundlæggende evner, det skønnes nødvendigt at besidde til det formål. Denne prøve bør være kønsbestemt, således at der tages hensyn til visse kvinders særlige situation, hvis de f.eks. har et meget lavt uddannelsesniveau. Prøvens sværhedsgrad, udgifterne til at deltage, adgangen til det nødvendige undervisningsmateriale for at forberede sig til en sådan prøve eller adgangen til selve prøven må reelt ikke udgøre hindringer, der gør det mere kompliceret at nå disse mål⁵⁴. Med andre ord må de integrationsforanstaltninger, som en medlemsstat kræver, ikke medføre en pligt til at præstere, som reelt er en foranstaltning, der begrænser muligheden for familiesammenføring. Foranstaltningerne skal tværtimod være med til at sikre, at familiesammenføringen lykkes.

Derudover skal integrationsforanstaltningerne være forholdsmæssige og anvendes med den nødvendige fleksibilitet, så der i den enkelte sag og i lyset af de specifikke omstændigheder kan bevilges familiesammenføring, selv når integrationskravene ikke er opfyldt⁵⁵. Medlemsstaterne skal derfor fastsætte bestemmelser, der giver reel mulighed for undtagelser, udsættelse eller andre former for integrationsforanstaltninger, når den pågældende indvandrer har særlige problemer, eller særlige personlige omstændigheder gør sig gældende.

Særlige individuelle omstændigheder, der kan tages hensyn til, kan f.eks. være den pågældendes kognitive evner, hvor udsat den pågældende person er, særlige tilfælde, hvor der ikke er adgang til undervisnings- eller prøvefaciliteter, eller andre usædvanligt hårde situationer. Der skal også lægges vægt på det forhold, at i mange dele af verden har kvinder og piger i mindre grad adgang til uddannelse og derfor i mindre grad end mændene kan læse og skrive. Medlemsstaterne kan derfor ikke nægte indrejse eller ophold på deres område for et af de familiemedlemmer, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, udelukkende, fordi det pågældende familiemedlem, mens den pågældende stadig befandt sig i udlandet, ikke bestod den integrationsprøve, der er fastsat bestemmelse om i den pågældende medlemsstats lovgivning⁵⁶.

Kommissionen finder, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige integrationsforanstaltninger for familiemedlemmer, således at de kan lære deres nye opholdsland at kende, og få kendskab til sproget, hvilket kan lette integrationsprocessen. Kommissionen mener derfor, at der bør være forholdsvis let adgang til sprog- og integrationskurser (dvs. de bør være tilgængelige forskellige steder), som er gratis eller til

⁵⁴ Statistiske data og kvalitative evalueringer af virkningerne af den førte politik kan vise, om visse foranstaltninger udgør reelle hindringer for familiesammenføring.

⁵⁵ Automatisk afslag på familiesammenføring som følge af, at de pågældende ikke består integrationsprøven, kan svare til en overtrædelse af menneskerettighedskonventionens artikel 17, artikel 5, stk. 5, og artikel 8.

⁵⁶ Den eneste situation, hvor integrationsproblemer kan føre til et afslag, fremgår af artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, i tilfælde af, at medlemsstaten har kontrolleret, at betingelserne for integration ikke er opfyldt.

at betale, og som er skræddersyet til den enkeltes behov, herunder kønsbestemte behov (f.eks. børnepasningsfaciliteter). Selv om integrationsforanstaltninger inden afrejsen kan hjælpe indvandrere med at forberede deres nye liv i værtslandet ved at give dem oplysninger og tilbyde dem uddannelseskurser inden migrationen, kan integrationsforanstaltninger i værtslandet ofte være mere effektive.

4.6. Karensperiode

Artikel 8 giver fortsat medlemsstaterne en begrænset skønsmargin, inden for hvilken de har mulighed for at kræve, at referencepersonen har haft lovligt ophold på deres område i en periode på op til to år, inden familiesammenføringen kan finde sted. Hvis en medlemsstat vælger at anvende denne mulighed, må den ikke indføre en generel karensperiode på samme måde for alle ansøgere uden hensyntagen til de særlige omstændigheder i de konkrete sager og mindreårige børns tarv⁵⁷. Domstolen har understreget, at varigheden af opholdet i medlemsstaten kun er ét af de momenter, der skal tages i betragtning af medlemsstaten ved behandlingen af en ansøgning om familiesammenføring, og at der ikke kan kræves en karensperiode, uden at der i den konkrete sag tages hensyn til samtlige relevante momenter og under behørigt hensyn til mindreårige børns tarv⁵⁸.

Formålet med denne bestemmelse er at sikre, at familiesammenføringen forløber optimalt, efter at referencepersonen har været bosat i værtsmedlemsstaten i en periode, der er tilstrækkelig lang til, at det må formodes, at den pågældende er fast etableret og har nået et vist integrationsniveau⁵⁹. Hvorvidt en karensperiode er tilladt i medfør af direktivet, og dennes længde afhænger af, om dette krav tjener dette formål og overholder proportionalitetsprincippet. For at undgå at påvirke familielivet uforholdsmæssigt meget opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at lade karensperioderne være så korte, som det er strengt nødvendigt, for derved at nå målet for denne bestemmelse, navnlig når der er mindreårige børn involveret.

Kommissionen er af den opfattelse, at ved fastsættelse af længden af referencepersonens "lovlige ophold" skal alle de tidsrum, hvori den pågældende har opholdt sig på medlemsstatens område i overensstemmelse med dennes nationale lovgivning, medregnes, lige fra den første dag. Der kan være tale om ophold på grundlag af en opholdstilladelse eller ethvert andet dokument, der giver ret til lovligt ophold. Ulovligt ophold, herunder perioder, hvor den pågældende har været på tålt ophold, eller hvor tilbagesendelsen er blevet udskudt, skal dog ikke medregnes.

Medlemsstaterne kan kræve, at referencepersonens lovlige ophold skal være uafbrudt for derved at sikre en vis grad af stabilitet og integration. Afbrydelser af opholdet, som ikke bringer dette formål i fare, er dog tilladt. Der kan f.eks. være tale om midlertidige ophold

⁵⁷ Artikel 17 og artikel 5, stk. 5.

⁵⁸ Sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 99-101.

⁵⁹ Sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 97-98.

uden for medlemsstaten (såsom forretningsrejser, ferie eller besøg hos familien i oprindelseslandet) eller korte perioder med ulovligt ophold (f.eks. udløb af opholdstilladelsens gyldighed som følge af for sen ansøgning om forlængelse eller forsinkelser i behandlingen af ansøgningen). Perioder med lovligt ophold, inden referencepersonen opnår en opholdstilladelse, der er gyldig i mindst et år, jf. artikel 3, stk. 1, bør også indgå ved beregningen af det lovlige opholds varighed.

X er en tredjelandstatsborger, der lovligt har opholdt sig i en medlemsstat i en uafbrudt periode på ni måneder. Nu har X fået en opholdstilladelse, der er gyldig i et år, og som kan forlænges ubegrænset. X ønsker at blive familiesammenført med sin ægtefælle, der er tredjelandstatsborger, og indgiver en ansøgning om familiesammenføring.

Medlemsstaten kræver en karenperiode og finder det i X's tilfælde passende at anvende maksimumslængden af det lovlige ophold på to år for derved at sikre, at familiesammenføringen finder sted under gunstige forhold. I dette tilfælde kan X's ægtefælle blive familiesammenført med ham efter udgangen af den resterende karenperiode, dvs. efter yderligere 15 måneder.

Efter Kommissionens opfattelse omfatter karenperioden ikke det tidsrum, som medlemsstaterne har brug for til at behandle ansøgningen, jf. artikel 5, stk. 4⁶⁰. Begge tidsrum kan starte og slutte på forskellige tidspunkter og kan overlappe eller ikke overlappe hinanden afhængigt af den enkelte sag. Kommissionen finder, at der kan indgives ansøgning fra det tidspunkt, hvor referencepersonen får en opholdstilladelse, der er gyldig i mindst et år, og har rimelige udsigter til at opnå permanent ophold⁶¹, men medlemsstaterne kan udsætte familiesammenføringen ("inden familiesammenføringen kan finde sted"), indtil den karenperiode, der er fastsat i deres lovgivning, er udløbet.

Y er en tredjelandstatsborger, der netop er ankommet til en medlemsstat og straks opnår en opholdstilladelse, der er gyldig i to år og kan forlænges. Y ønsker at blive familiesammenført med sin ægtefælle og to mindreårige børn og indgiver en ansøgning om familiesammenføring.

I Y's tilfælde finder medlemsstaten, at Y og hendes ægtefælle allerede har vist en høj grad af integration. Af hensyn til børnenes tarv beslutter medlemsstaten derfor, at der ikke er behov for en karenperiode. Som følge af administrative problemer er man i medlemsstaten bagefter med behandlingen af ansøgninger, og medlemsstaten træffer først denne afgørelse efter ni måneder. I Y's tilfælde kan hun blive familiesammenført med sin ægtefælle og sine børn fra det tidspunkt, hvor hun modtager meddelelse om afgørelsen.

⁶⁰ "Karenperioden" er et fakultativt krav for udøvelsen af retten til familiesammenføring, mens "behandlingsperioden" er den tidsramme, medlemsstaterne har fastsat for behandlingen af ansøgningerne.

⁶¹ Artikel 3, stk. 1.

EU-Domstolen har fastslået, at direktivets bestemmelser med undtagelse af artikel 9, stk. 2, finder anvendelse på et ægteskab, der er indgået, såvel inden referencepersonen tog ophold i en medlemsstat, som herefter⁶², hvorfor der ikke må sondres mellem de to situationer, hvad angår karensperioden. Selv om Kommissionen deler medlemsstaternes bekymring over den mulige misbrug af retten til familiesammenføring, må muligheden for at kræve en karensperiode ikke anvendes udelukkende for at forhindre misbrug. Artikel 8 har udelukkende til formål at kræve en vis grad af stabilt ophold og integration for at sikre, at familiesammenføringen kan finde sted på gunstige betingelser. Der findes bedre midler, såsom individuelle vurderinger af de enkelte sager, til at forhindre proformaægteskaber.

Z er en tredjelandstatsborger, der lovligt har opholdt sig i en medlemsstat i fire år som studerende. Efter afsluttet eksamen får Z et job og modtager en ny opholdstilladelse, der er gyldig i et år og kan forlænges ubegrænset. I mellemtiden møder Z D, der er tredjelandstatsborger, og indleder et forhold. 13 måneder senere bliver de gift og ansøger om familiesammenføring, således at D kan slutte sig til hende.

I Z's tilfælde er det potentielle krav om en karensperiode på højst to års lovligt ophold allerede opfyldt, så D kan blive familiesammenført med Z, straks efter at hun har modtaget meddelelsen om afgørelsen.

5. FAMILIEMEDLEMMERNES INDREJSE OG OPHOLD

5.1. Indrejse, langtidsvisa og opholdstilladelser

I henhold til artikel 13, stk. 1, skal den berørte medlemsstat, så snart ansøgningen om tilladelse til familiesammenføring er godkendt, lette udstedelsen af de nødvendige visa til de pågældende personer. Det indebærer, at når ansøgningen er godkendt, skal medlemsstaterne sikre, at visumproceduren kan gennemføres hurtigt, mindske de supplerende administrative byrder til et minimum og undgå dobbeltkontrol af, at betingelserne for familiesammenføring er opfyldt. Da formålet med familiesammenføringen er langvarigt ophold, bør der ikke udstedes et korttidsvisum.

Hvis det er særlig svært eller farligt at få adgang til rejsedokumenter og visa, og det udgør en uforholdsmæssig stor risiko eller en praktisk hindring for en effektiv udøvelse af retten til familiesammenføring, opfordres medlemsstaterne til at tage hensyn til de særlige omstændigheder i sagen og forholdene i oprindelseslandet. I ekstraordinære tilfælde, f.eks. i forbindelse med en stat i opløsning eller et land med høje interne sikkerhedsrisici, opfordres medlemsstaterne til at acceptere nødpass udstedt af Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC), udstede et nationalt envejs-laissez-passer eller tilbyde familiemedlemmer at få udstedt et visum ved ankomsten til medlemsstaten.

Det er tilladt at opkræve administrative gebyrer for udstedelsen af visa, men de må ikke være urimeligt eller uforholdsmæssigt høje. De må hverken have til formål eller følge at

⁶² Sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 59-64.

skabe en hindring for at opnå de rettigheder, direktivet giver, og derved mindske dets effektive virkning⁶³.

I artikel 13, stk. 2, fastsættes det, at medlemsstaterne skal udstede en første opholdstilladelse med en gyldighedsperiode på mindst et år, som kan forlænges, til familiemedlemmerne. I henhold til artikel 13, stk. 3, må gyldighedsperioden for opholdstilladelser, der udstedes til familiemedlemmer, i princippet ikke være længere end til udløbsdatoen for referencepersonens opholdstilladelse. For således at synkronisere udløbsdatoerne for referencepersonens og familiemedlemmernes opholdstilladelser kan medlemsstaterne udstede opholdstilladelser, der er gyldige i mindre end et år. Undtagelser fra denne regel er dog tilladt, f.eks. når referencepersonens opholdstilladelse er gyldig i under et år, men det er sikkert, at den vil blive forlænget.

5.2. Adgang til beskæftigelse

Referencepersonens familiemedlemmer har ret til adgang til lønnet beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed på lige fod med referencepersonen, jf. dog de fakultative begrænsninger i artikel 14, stk. 2 og 3. Medlemsstaterne kan i en periode på ikke over 12 måneder fastsætte de betingelser, hvorunder familiemedlemmerne kan udøve deres aktivitet. I dette tidsrum kan medlemsstaterne også begrænse deres adgang til arbejdsmarkedet og endda gennemføre en arbejdsmarkedstest. Efter de 12 måneder skal medlemsstaterne tillade familiemedlemmer at udøve en lønnet beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed, forudsat at referencepersonen har en sådan tilladelse.

Medlemsstaterne har mulighed for at begrænse adgangen til lønnet beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed for førstegradsslægtninge i opstigende linje og voksne ugifte børn, men ikke for andre familiemedlemmer, der får indrejse i medfør af direktivet. Beslutningen om at give adgang til beskæftigelse for familiemedlemmer, der får indrejse uden for rammerne af direktivet, henhører fuldt ud under national kompetence. For at fremme integrationen af familiemedlemmer⁶⁴, bekæmpe fattigdomsfælderne og undgå nedkvalificering henstiller Kommissionen til mindst muligt at begrænse familiemedlemmers adgang til arbejdsmarkedet, navnlig indvandrerkvinders adgang.

5.3. Adgang til en selvstændig opholdstilladelse

I artikel 15, stk. 1, fastsættes det, at senest efter fem års ophold har ægtefællen eller den ugifte partner samt børn, der er blevet myndige, efter ansøgning, hvis det kræves, ret til at få selvstændig opholdstilladelse, uafhængig af referencepersonens opholdstilladelse, hvis familiemedlemmet ikke har fået opholdstilladelse med andre begrundelser end familiesammenføring. Ophold skal forstås som lovligt ophold, og Kommissionen understreger, at medlemsstaterne har lov til at udstede tilladelsen tidligere. Hvis den familiemæssige tilknytning ophører, skal ægtefællen eller den ugifte partner under alle

⁶³ I analogi med sag C-508/10, Europa-Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene, 26.4.2012, præmis 69 og 79.

⁶⁴ Jf. betragtning 15.

omstændigheder stadig have ret til en selvstændig opholdstilladelse, men medlemsstaterne har ret til at udelukke voksne børn. Selv om det i artikel 15, stk. 4, fastsættes, at betingelserne skal fastsættes i den nationale lovgivning, fastsættes det i artikel 15, stk. 3, at der ved den familiemæssige tilknytnings ophør bl.a. skal forstås, at ægtefællen dør, eller parterne skilles eller separeres.

Artikel 15, stk. 2, og artikel 15, stk. 3, første punktum, tillader medlemsstaterne på et hvilket som helst tidspunkt at udstede selvstændige opholdstilladelser til voksne børn og førstegradsslægtninge, som artikel 4, stk. 2, finder anvendelse på, og ved ansøgning alle personer, der er indrejst som følge af familiesammenføring, hvis ægtefællen dør, eller parterne skilles eller separeres, eller hvis førstegradsslægtninge i lige opstigende linje eller efterkommere i lige linje dør.

I artikel 15, stk. 3, andet punktum, fastsættes det, at medlemsstaterne skal udstede selvstændige opholdstilladelser til alle familiemedlemmer, der er indrejst som følge af familiesammenføring, hvis der opstår særligt vanskelige situationer. Medlemsstaterne skal med henblik herpå fastsætte bestemmelser herom i national lovgivning. De særligt vanskelige situationer skal være forårsaget af den familiære situation eller den familiære tilknytnings ophør, ikke på grund af problemer forårsaget af andre årsager. Eksempler på særligt vanskelige situationer kan f.eks. være tilfælde af vold i hjemmet mod kvinder og børn, visse tilfælde af tvangsægteskaber, risiko for kønslemlæstelse af piger/kvinder eller tilfælde, hvor personen vil befinde sig i en særlig vanskelig familiær situation, hvis den pågældende tvinges til at vende tilbage til oprindelseslandet.

6. FAMILIESAMMENFØRING FOR PERSONER UNDER INTERNATIONAL BESKYTTELSE

6.1. Flygtninge

I direktivets kapitel V fastsættes flere undtagelser fra artikel 4, 5, 7 og 8, som skaber mere gunstige betingelser for flygtnings familiesammenføring. Disse bestemmelser pålægger medlemsstaterne positive forpligtelser, hvortil svarer klart definerede subjektive rettigheder, eftersom bestemmelserne pålægger dem under de i direktivet fastsatte omstændigheder at tillade familiesammenføring, uden at de kan udøve deres skøn⁶⁵.

Samtidig tillader direktivet medlemsstaterne at begrænse anvendelsen af disse mere gunstige betingelser ved at begrænse dem til

1) de flygtninge, hvis familiemæssige tilknytning allerede bestod inden deres indrejse (artikel 9, stk. 2)

2) ansøgninger om familiesammenføring, der indgives inden for en periode på tre måneder, efter at der er givet status som flygtning (artikel 12, stk. 1, tredje afsnit) og

⁶⁵ I analogi med sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 60.

3) familier, for hvem familiesammenføring er umulig i et tredjeland, som referencepersonen og/eller familiemedlemmet har særlige forbindelser til (artikel 12, stk. 1, andet afsnit).

Medlemsstaterne må imidlertid ikke anvende dette manøvrerum på en måde, der vil være i strid med direktivets formål, som er at fremme familiesammenføring, og til hinder for direktivets effektive virkning⁶⁶. Medlemsstaterne skal gennemføre og anvende disse bestemmelser under særlig hensyntagen til flygtninges særlige situation, som har tvunget dem til at flygte fra deres land, og som forhindrer dem i at have et familieliv i hjemlandet⁶⁷. Kommissionen opfordrer til, at en række medlemsstaters eksempel følges, idet de ikke anvender de fakultative begrænsninger eller tillader større overbærenhed i erkendelse af flygtninges særlige situation og de problemer, de ofte står over for, når de ansøger om familiesammenføring⁶⁸.

I henhold til artikel 12, stk. 1, kan medlemsstaterne ikke kræve, at flygtningen og/eller det eller de pågældende familiemedlemmer fremlægger bevis for⁶⁹, at flygtningen opfylder kravene i artikel 7, dvs. bolig, sygeforsikring, tilstrækkelige indtægter og integrationsforanstaltninger. Integrationsforanstaltningerne kan dog anvendes, når de pågældende har fået familiesammenføring (artikel 7, stk. 2, andet afsnit). Da denne regel er en del af de almindelige bestemmelser og ikke af kapitel V, har den forrang for artikel 9, stk. 2, som tillader medlemsstaterne at begrænse anvendelsen af dette kapitel til de flygtninge, hvis familiemæssige tilknytning allerede bestod inden deres indrejse. Hvad angår en kernefamilie, der blev skabt efter flygtningens/referencepersonen indrejse, finder kapitel V følgelig ikke anvendelse, men der kan også iværksættes integrationsforanstaltninger efter familiesammenføringen.

Kommissionen understreger, at bestemmelserne i kapitel V skal læses i lyset af principperne i artikel 5, stk. 5, og artikel 17. Ved behandlingen af flygtninges ansøgninger om familiesammenføring skal medlemsstaterne derfor foretage en afbalanceret og rimelig bedømmelse af alle de involverede interesser, og herved navnlig tillægge de berørte børns interesser vægt⁷⁰. Ingen momenter må særskilt automatisk føre

⁶⁶ I analogi med sag C-578/08, Chakroun, 4.3.2010, præmis 43.

⁶⁷ Betragtning 8.

⁶⁸ Problemer med f.eks. de ofte langvarige procedurer for at opspore familiemedlemmer, at fremlægge dokumentation og indhente officielle dokumenter, kontakt med (potentielt fjendtligt indstillede) myndigheder i deres oprindelsesland m.m. inden for en begrænset tidsfrist.

⁶⁹ Med hensyn til ansøgninger vedrørende medlemmer af en kernefamilie, som omhandlet i artikel 4, stk. 1.

⁷⁰ I analogi med sag C-356/11 og C-357/11, O. & S., 6.12.2012, præmis 81. Sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 62-64.

til en afgørelse. Hvert enkelt moment skal medtages i ligningen udelukkende som et af de relevante momenter⁷¹.

6.1.1. *Familiemedlemmer*

I henhold til artikel 10, stk. 1, skal definitionen af familiemedlemmer i artikel 4 anvendes til at definere flygtnings familiemedlemmer, hvorved det udelukkes, at der kan anvendes mere stringente definitioner eller stilles yderligere krav. Alle obligatoriske og fakultative begrænsninger i medfør af artikel 4 skal også anvendes, f.eks. udelukkelse af polygame ægteskaber, dog med undtagelse af artikel 4, stk. 1, tredje afsnit, som ikke finder anvendelse på børn af flygtninge.

Artikel 10, stk. 2, tillader udtrykkeligt medlemsstaterne at udvide dette anvendelsesområde, således at de kan tillade familiesammenføring af andre familiemedlemmer, som ikke er omhandlet i artikel 4, hvis de forsørges af flygtningen. Medlemsstaterne opfordres til at anvende deres skønsmargin på den mest humanitære måde, da der i artikel 10, stk. 2, ikke fastsættes nogen begrænsninger, hvad angår grad af slægtskab med "andre familiemedlemmer". Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til også at medtage enkeltpersoner, som ikke er biologisk beslægtede, men som der tages vare på inden for familieenheden, f.eks. plejebørn, selv om dette stadig er helt op til medlemsstaternes eget skøn. Begrebet forsørgelse er det afgørende element.

6.1.2. *Manglende officiel dokumentation*

I artikel 11 fastsættes det, at artikel 5 finder anvendelse på indgivelsen og behandlingen af ansøgningen, jf. dog artikel 11, stk. 2, hvad angår undtagelsen med hensyn til officiel dokumentation. I overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, kan medlemsstaterne således tage hensyn til anden dokumentation for at fastslå den familiemæssige tilknytning, og der kan gennemføres samtaler og foretages undersøgelser, hvis det er hensigtsmæssigt og nødvendigt.

Den særlige situation, som flygtninge befinder sig i, når de er blevet tvunget til at flygte fra deres land, indebærer imidlertid, at det ofte er umuligt eller farligt for flygtningene eller deres familiemedlemmer at fremlægge officiel dokumentation eller tage kontakt til de diplomatiske og konsulære myndigheder i deres oprindelsesland.

I artikel 11, stk. 2, fastsættes det udtrykkeligt, og medlemsstaterne ingen skønsmæssige beføjelser har i den henseende, at afslag på en ansøgning ikke udelukkende må baseres på manglende dokumentation, og at medlemsstaterne i sådanne tilfælde skal "tage hensyn til anden dokumentation" for, at en sådan tilknytning foreligger. Da en sådan "anden dokumentation" skal vurderes i overensstemmelse med den nationale lovgivning, har medlemsstaterne en vis skønsmargin, men de skal vedtage klare regler for kravene til, hvilken dokumentation der skal fremlægges. Eksempler på "anden dokumentation" for at fastslå den familiemæssige tilknytning kan være skriftlige og/eller mundtlige erklæringer

⁷¹ I analogi med sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 66, 88, 99 og 100.

fra ansøgerne, samtaler med familiemedlemmer eller undersøgelser i oprindelseslandet. Sådanne erklæringer kan så f.eks. understøttes af dokumentation såsom dokumenter, audiovisuelt materiale, alle former for bilag eller beviser (f.eks. eksamensbeviser eller kvitteringer for pengeoverførsler) eller viden om særlige forhold.

Den individuelle vurdering, der er omhandlet i artikel 17, kræver, at medlemsstaterne tager hensyn til alle relevante momenter, når de undersøger den dokumentation, ansøgeren har fremlagt, bl.a. alder, køn, uddannelse, baggrund og social status samt særlige kulturelle aspekter. Kommissionen finder, at hvis der fortsat er alvorlig tvivl, efter at andre typer dokumentation er blevet undersøgt, eller hvis der er meget, der tyder på, at ansøgeren har bedrageriske hensigter, kan en dna-test anvendes som sidste udvej⁷². I sådanne tilfælde finder Kommissionen, at medlemsstaterne skal overholde UNHCR's principper for dna-test⁷³.

Direktivet forhindrer ikke medlemsstaterne i at opkræve gebyrer for dna-test eller andre undersøgelser. Disse gebyrer må imidlertid ikke være urimeligt eller uforholdsmæssigt høje, således at de skaber en hindring for at opnå de rettigheder, direktivet giver, og derved mindsker dets effektive virkning⁷⁴. Ved fastsættelsen af eventuelle gebyrer finder Kommissionen, at medlemsstaterne bør tage hensyn til flygtninges særlige situation og opfordrer medlemsstaterne til at dække udgifterne til dna-test, navnlig hvis de pålægges flygtningen eller dennes familiemedlemmer.

6.1.3. *Undtagelser fra de gunstigere bestemmelser i kapitel V*

Artikel 12, stk. 1, andet afsnit, giver medlemsstaterne mulighed for ikke at anvende gunstigere betingelser, hvis familiesammenføring er mulig i et tredjeland, som referencepersonen og/eller familiemedlemmet har særlige forbindelser til. Denne mulighed kræver, at tredjelandet udgør et realistisk alternativ og derved et sikkert land for referencepersonen og dennes familiemedlemmer. Bevisbyrden, hvad angår muligheden for familiesammenføring i et tredjeland, påhviler medlemsstaten, ikke ansøgeren. Flytningen til et sådant tredjeland bør navnlig ikke indebære en risiko for forfølgelse eller tilbagesendelse⁷⁵ af flygtningen og/eller dennes familiemedlemmer, og

⁷² Det skal erindres, at dna-test ikke kan anvendes til at bevise et ægteskab eller slægtskabet til fjerne eller forsørgelsesberettigede familiemedlemmer, navnlig i tilfælde af adoption, ikke altid er billige eller til rådighed de steder, som flygtningene eller deres familiemedlemmer har adgang til, og i visse tilfælde kan skabe betydelige forsinkelser.

⁷³ FN's Højkommissær for Flygtninge (UNHCR), UNHCR-notatet om DNA Testing to Establishment Familie Relationshps in the Foretages Container, juni 2008, kan ses på: <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>.

⁷⁴ I analogi med sag C-508/10, Europa-Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene, 26.4.2012, præmis 69 og 79.

⁷⁵ En stats tilbagesendelse af en person, uanset hvordan det sker, til en anden stats område, hvor den pågældende kan blive forfulgt på grund af race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser, eller hvor der er risiko for, at den pågældende kan blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

flygtningen skal have mulighed for at få beskyttelse i overensstemmelse med konventionen fra 1951 om flygtninges retsstilling. Med "særlig forbindelse" forstås, at referencepersonen og/eller familiemedlemmet har familiemæssige, kulturelle og sociale bånd til tredjelandet⁷⁶.

I henhold til artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, kan medlemsstaterne kræve, at flygtningen opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, hvis der ikke indgives ansøgning om familiesammenføring inden for en periode på tre måneder, efter at der er givet status som flygtning. Flygtninge har ofte problemer af praktisk art med at overholde denne frist, og de kan udgøre en praktisk hindring for familiesammenføringen. Kommissionen finder derfor, at det forhold, at de fleste medlemsstater ikke anvender denne begrænsning, udgør den mest hensigtsmæssige løsning.

Hvis medlemsstaterne alligevel vælger at anvende denne bestemmelse, finder Kommissionen, at de bør tage hensyn til de objektive praktiske hindringer, ansøgeren står over for, som et af de momenter, der tages i betragtning ved vurderingen af den individuelle ansøgning. Selv om medlemsstaterne i henhold til artikel 11 og artikel 5, stk. 1, frit kan beslutte, om ansøgningen skal indgives af referencepersonen eller familiemedlemmet, kan flygtninge og deres familiemedlemmers særlige situation desuden gøre dette særlig vanskeligt eller umuligt.

Kommissionen mener derfor, at medlemsstaterne, navnlig hvis de anvender en tidsfrist, bør give referencepersonen mulighed for at indgive ansøgningen på medlemsstatens område for derved at garantere en effektiv udøvelse af retten til familiesammenføring. Hvis en ansøger står over for objektive praktiske hindringer for at opfylde fristen på tre måneder, finder Kommissionen, at medlemsstaterne bør tillade den pågældende at indgive en ufuldstændig ansøgning, der færdiggøres, så snart de krævede dokumenter foreligger eller kan opspores. Kommissionen opfordrer også indtrængende medlemsstaterne til at give klare oplysninger om familiesammenføring til flygtninge i tide og på en letforståelig måde (f.eks. hvornår der gives flygtningestatus).

6.1.4. *Rejsedokumenter og langtidsvisa*

Det kan være særlig problematisk for flygtninge og deres familiemedlemmer at få de nødvendige rejsedokumenter og langtidsvisa, og det kan udgøre en praktisk hindring for familiesammenføring. Kommissionen finder derfor, at medlemsstaterne skal være særlig opmærksomme på denne særlige situation og gøre det lettere at opnå rejsedokumenter og langtidsvisa, således at flygtninge effektivt kan udøve deres ret til familiesammenføring. I de tilfælde, hvor det er umuligt for flygtninge og deres familiemedlemmer at få nationale rejsedokumenter og langtidsvisa, opfordres medlemsstaterne til at anerkende og acceptere nødpas udstedt af Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) og rejsedokumenter udstedt i henhold til 1951-konventionen⁷⁷, udstede envejs-laissez-passer

⁷⁶ Jf. artikel 17.

⁷⁷ Jf. artikel 28 i konventionen fra 1951 om flygtninges retsstilling.

og tilbyde familiemedlemmerne mulighed for at få udstedt et visum ved ankomsten til medlemsstaten.

6.2. Personer under subsidiær beskyttelse

Artikel 3, stk. 2, udelukker, at direktivet og dermed de gunstigere betingelser for flygtninge anvendes, hvis referencepersonen:

a) ansøger om anerkendelse af flygtningestatus, og der endnu ikke er truffet endelig afgørelse om ansøgningen

eller er under

b) midlertidig eller

c) subsidiær beskyttelse

eller ansøger om at få denne status.

Kommissionen understreger, at direktivet ikke skal fortolkes som en forpligtelse for medlemsstaterne til at nægte familiesammenføring for personer, der er under midlertidig eller subsidiær beskyttelse⁷⁸. Kommissionen finder, at behovet for humanitær beskyttelse hos personer under subsidiær beskyttelse ikke er anderledes end flygtninges behov herfor, og opfordrer medlemsstaterne til at vedtage regler, der sikrer flygtninge og personer under midlertidig eller subsidiær beskyttelse de samme rettigheder. Ligheden mellem de to former for beskyttelsesmæssig status bekræftes også i det omarbejdede direktiv om flygtningestatus (2011/95/EU)⁷⁹ som en del af EU's asylpakke⁸⁰. Selv når en situation ikke er omfattet af EU-retten, er medlemsstaterne stadig forpligtet til at overholde menneskerettighedskonventionens artikel 8 og 14⁸¹.

7. GENERELLE PRINCIPPER

7.1. Information

I direktivet opfordres medlemsstaterne til at fastsætte regler for proceduren for behandling af ansøgninger om familiesammenføring, som skal være effektive og kunne anvendes i praksis samt være gennemsigtige og retfærdige for at sikre de pågældende et passende retssikkerhedsniveau⁸². For at opfylde disse kriterier skal medlemsstaterne

⁷⁸ Rådets direktiv 2001/55/EF giver udtrykkeligt personer under midlertidig beskyttelse ret til at blive sammenført med deres familiemedlemmer.

⁷⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 337 af 20.12.2011, s. 9).

⁸⁰ Fælles europæisk asylsystem.

⁸¹ Sag C-256/11, Dereci, 15.11.2011, præmis 72. Sag C-127/08, Metock, 25.7.2008, præmis 79.

⁸² Betragtning 13.

udarbejde praktiske vejledninger med detaljerede, præcise og klare oplysninger til ansøgerne og videreformidle oplysninger om eventuelle ændringer heraf rettidigt og tydeligt. Sådanne praktiske vejledninger skal gøres let tilgængelige, bl.a. på nettet⁸³ og de steder, hvor ansøgningerne indgives, uanset om det er på konsulater eller andre steder. Kommissionen henstiller, at disse vejledninger stilles til rådighed på medlemsstatens sprog, på det lokale sprog det sted, hvor ansøgningen indgives, og på engelsk.

7.2. Barnets tarv

I henhold til den generelle bestemmelse i artikel 5, stk. 5, skal barnets tarv i alle handlinger vedrørende børn komme i første række⁸⁴. Medlemsstaterne skal derfor tage hensyn til barnets velfærd og familiens situation i overensstemmelse med princippet om respekt for familielivet, jf. konventionen om barnets rettigheder og EU's charter om grundlæggende rettigheder.

EU-Domstolen har fastslået, at artikel 5, stk. 5, og betragtning 2 kræver, at når en medlemsstats forvaltning behandler en ansøgning, navnlig når den afgør, om betingelserne i artikel 7, stk. 1, er opfyldt, skal direktivet fortolkes og anvendes i lyset af chartres bestemmelser⁸⁵ om respekten for privatliv og familieliv⁸⁶ og børns rettigheder⁸⁷. EU-Domstolen har også fastslået⁸⁸, at barnet med henblik på fuld og harmonisk udvikling af sin personlighed bør vokse op i et familiemiljø⁸⁹, at medlemsstaterne skal sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje⁹⁰, og at et barns eller dets forældres ansøgning om indrejse i eller udrejse af en medlemsstat med henblik på familiesammenføring behandles på en positiv, human og hurtig måde⁹¹.

EU-Domstolen har endvidere fastslået⁹², at retten til respekt for privatlivet og familielivet skal sammenholdes med pligten til at tage hensyn til barnets tarv⁹³ og børns behov for regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre⁹⁴.

⁸³ På Kommissionens EU-portal for indvandring og medlemsstaternes nationale websteder.

⁸⁴ Artikel 24, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

⁸⁵ Sag C-356/11 og C-357/11, O. & S., 6.12.2012, præmis 80.

⁸⁶ Artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

⁸⁷ Artikel 24, stk. 2 og 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

⁸⁸ Sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 57.

⁸⁹ Sjette betragtning i præamblen til konventionen om barnets rettigheder.

⁹⁰ Artikel 9, stk.1, i konventionen om barnets rettigheder.

⁹¹ Artikel 10, stk.1, i konventionen om barnets rettigheder.

⁹² Sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 58.

⁹³ Artikel 24, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

⁹⁴ Artikel 24, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Når en medlemsstat behandler en ansøgning, skal den følgelig sikre, at barnet ikke bliver adskilt fra sine forældre mod deres vilje, medmindre medlemsstaten beslutter, at hensynet til barnets tarv kræver en sådan adskillelse i overensstemmelse med den vedtagne lovgivning og de vedtagne procedurer. Der skal gives en begrundelse for en sådan afgørelse for at sikre en effektiv domstolsprøvelse.

7.3. Misbrug og svig

Kommissionen finder det nødvendigt, at der træffes foranstaltninger til bekæmpelse af misbrug og svig i forbindelse med de rettigheder, direktivet giver. Af hensyn til både samfundet og de oprigtige ansøgere opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at træffe håndfaste foranstaltninger i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 16, stk. 2 og 4.

I artikel 16, stk. 2, er det fastsat, at medlemsstaterne kan give afslag på en ansøgning eller inddrage eller afslå at forny familiemedlemmernes opholdstilladelse, hvis det konstateres

a) at der er afgivet ukorrekte eller misvisende oplysninger, at der er anvendt falske eller forfalskede dokumenter, at der er begået svig, eller at der er anvendt andre ulovlige midler eller

b) at ægteskabet, partnerskabet eller adoptionen udelukkende havde til formål at gøre det muligt for vedkommende at indrejse eller opholde sig i en medlemsstat ("*proformaægteskaber eller -forhold*", "*falske forældreskabsattester*").

Medlemsstaterne kan ved vurderingen i sådanne tilfælde navnlig tage hensyn til det forhold, at et ægteskab eller et forhold blev indgået eller en adoption gennemført, efter at referencepersonen havde fået udstedt sin opholdstilladelse.

Artikel 16, stk. 4, giver medlemsstaterne mulighed for at foretage punktuelt kontrol, hvis der er begrundet mistanke om svig eller proformaægteskab, -partnerskab eller -adoption. Det er dog ikke tilladt at foretage generel punktuelt kontrol af særlige kategorier af ægteskaber, forhold eller adoptioner.

Proformaægteskaber kan omfatte ægteskaber mellem tredjelandsstatsborgere og

a) andre tredjelandsstatsborgere, der har ophold i EU

b) EU-borgere, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed eller

c) statsborgere i den pågældende medlemsstat.

Selv om der gælder andre rettigheder og retlige regler for familiesammenføring i disse tilfælde, er de vigtigste definitioner, undersøgelser og afklaringsforanstaltninger de samme. Som følge heraf kan der på tilsvarende vis henvises til afsnit 4.2 i

retningslinjerne fra 2009 vedrørende direktivet om fri bevægelighed med henblik på vejledning vedrørende definitioner⁹⁵.

Kommissionen bebudede i sin meddelelse af 25. november 2013 om fri bevægelighed for unionsborgere og deres familiemedlemmer⁹⁶, at den ville hjælpe myndighederne med at implementere EU-regler, der skal give dem mulighed for at bekæmpe potentielt misbrug af retten til fri bevægelighed, ved at udarbejde en håndbog om håndtering af proformaægteskaber (foranstaltning 1). Håndbogen vil vedrøre problemet med proformaægteskaber mellem EU-borgere og ikke-EU-borgere i forbindelse med EU-borgeres frie bevægelighed (direktiv 2004/38/EF), men ikke mellem to ikke-EU-borgere i forbindelse med direktiv 2003/86/EF. I lyset af de paralleller, der er til de operationelle aspekter af bekæmpelse af potentielt misbrug og svig i forbindelse med retten til familiesammenføring, kan der på tilsvarende vis henvises til denne håndbog med henblik på vejledning, når det er relevant, navnlig vedrørende undersøgelsesredskaber og -teknikker og samarbejde på tværs af grænserne.

I lyset af, at organiserede kriminelle er involveret, er det for effektivt at bekæmpe proformaægteskaber nødvendigt med en operationel indsats, der omfatter politisamarbejde og udveksling af bedste praksis mellem de kompetente nationale myndigheder i egnede retshåndhævelsesfora. Med henblik herpå blev der i EU's politikcyklus for organiseret og grov international kriminalitet medtaget et specifikt strategisk mål (mål 4) vedrørende proformaægteskaber inden for rammerne af prioriteten i tilknytning til "fremme af ulovlig indvandring"⁹⁷. Prioriteterne i politikcyklussen gennemføres tværfagligt gennem fælles foranstaltninger mellem de nationale myndigheder og Kommissionens agenturer såsom Europol, hvorved der sikres flere udvekslinger af operationelle oplysninger mellem medlemsstaterne om forskellige aspekter af det bredere problem med proformaægteskaber i tilknytning til organiseret kriminalitet.

7.4. Individuel vurdering

Ifølge Domstolen er medlemsstaterne forpligtet til at foretage en afbalanceret og rimelig bedømmelse af alle de involverede interesser ved gennemførelsen af direktiv 2003/86 og ved behandlingen af ansøgninger om familiesammenføring⁹⁸. Domstolen finder desuden, at i henhold til artikel 17 er medlemsstaterne forpligtet til at foretage en helhedsvurdering

⁹⁵ Meddelelse af 2. juli 2009 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (KOM(2009) 313 endelig, s. 15-17).

⁹⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om fri bevægelighed for EU-borgere og deres familiemedlemmer: Fem foranstaltninger, der gør en forskel (COM(2013) 837 final).

⁹⁷ Gennemførelse af en EU-politikcyklus for organiseret og grov international kriminalitet: flerårig strategisk plan vedrørende EU's prioritet for bekæmpelse af "ulovlig indvandring".

⁹⁸ Sag C-356/11 og C-357/11, O. & S., 6.12.2012, præmis 81.

af alle relevante momenter i hver enkelt sag. Denne forpligtelse gælder også, når medlemsstaterne anvender muligheden for at kræve dokumentation for, at bestemte betingelser (såsom bolig, sygeforsikring og indtægter, jf. artikel 7) er opfyldt, når de kontrollerer, at et barn over 12 år, der ankommer uafhængigt af sin familie, opfylder betingelserne for integration (artikel 4, stk. 1, sidste afsnit), når et barn over 15 år indgiver en ansøgning (artikel 4, stk. 6), eller når det kræves, at ægtefællen som minimum har nået en bestemt alder (artikel 4, stk. 5). Ingen af disse momenter må særskilt automatisk føre til en afgørelse, men skal indgå i ligningen som et af de relevante momenter⁹⁹.

Eksempler på andre relevante momenter er arten af personens familiemæssige tilknytning, og hvor stærk denne er, varigheden af den pågældendes ophold i medlemsstaten, den pågældendes familiemæssige, kulturelle og sociale bånd til oprindelseslandet, levevilkårene i oprindelseslandet, de pågældende børns alder, det forhold, at et familiemedlem er født og/eller opvokset i medlemsstaten, økonomiske, kulturelle og sociale bånd i medlemsstaten, forsørgelsesberettigede familiemedlemmer og beskyttelse af ægteskaber og/eller familierelationer.

Medlemsstaterne har vide skønsmomenter, når de tager behørigt hensyn til de relevante momenter i den enkelte sag. De er dog begrænset af principperne i artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention, artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvad angår beskyttelse af familie og respekt for familieliv samt Menneskerettighedsdomstolens og Domstolens relevante praksis. Følgende principper skal overholdes: alle individuelle omstændigheder i en sag skal indkredses, og den vægt, individuelle og offentlige interesser tillægges, skal være den samme i sammenlignelige sager. Desuden skal afvejningen af de relevante individuelle og offentlige interesser være rimelig og forholdsmæssig. Medlemsstaterne skal udtrykkeligt anføre begrundelsen for deres afgørelser om afslag på ansøgninger¹⁰⁰.

X er en tredjelandstatsborger, der har ophold i en medlemsstat med sin mindreårige datter. X ønsker at blive familiesammenført med sin ægtefælle, der er tredjelandstatsborger, men hendes indtægter opfylder ikke den krævede indtægtstærskel i denne medlemsstat. Skal medlemsstaten stadig behandle sagens realitet?

Ja, medlemsstaten er nødt til at vurdere alle relevante momenter i den enkelte sag, herunder kravet til indtægter. Medlemsstaten kan kræve bevis for, at X har faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at hun kan forsørge sig selv og sin familie, men den er stadig nødt til at behandle ansøgningen i det berørte barns interesse

⁹⁹ Sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 66, 87, 88, 99 og 100.

¹⁰⁰ Artikel 5, stk. 4, afsnit 3.

og ud fra et ønske om at begunstige familielivet samt på en måde, der hverken er i strid med direktivets formål eller til hinder for dets effektive virkning¹⁰¹.

7.5. Ret til domstolsprøvelse

I henhold til artikel 18 er medlemsstaterne forpligtet til at sikre de pågældende personer effektive retsmidler med henblik på domstolsprøvelse af afgørelser truffet af de nationale myndigheder. Kommissionen understreger, at medlemsstaterne ved gennemførelsen af EU-retten skal overholde bestemmelserne i chartret om grundlæggende rettigheder og derfor skal anvende direktivets bestemmelser om domstolsprøvelse i overensstemmelse med retten til effektive retsmidler



Bruxelles, den XXX
[...] (2014) XXX

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om retningslinjer for anvendelsen af Rådets direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring

, jf. chartrets artikel 47 og Domstolens praksis på området¹⁰².

Dette indebærer mulighed for fuld domstolsprøvelse af sagens realitet og formalitet. Afgørelser kan således anfægtes, hvad angår både retsforskriften og sagens faktiske omstændigheder. Sagsøger har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der allerede er oprettet ved lov. I chartrets artikel 47 fastsættes bestemmelse om adgang til effektive retsmidler og en upartisk

¹⁰¹ Sag C-356/11 og C-357/11, O. & S., 6.12.2012, præmis 82.

¹⁰² Artikel 51, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder. Sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, 27.6.2006, præmis 105. Se også sag C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat, 3.9.2008. Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelsen af Rådets direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring (KOM(2008) 610 endelig).

domstol, så en kvasiretlig eller administrativ prøvelse kan ikke anses for at være tilstrækkelig.

I direktivet opregnes udtrykkeligt retten til domstolsprøvelse i alene fire tilfælde¹⁰³. EU-Domstolen har dog i sin praksis fastslået, at der også skal sikres effektive retsmidler i forbindelse med alle andre afgørelser vedrørende begrænsning af de subjektive rettigheder, direktivet giver. Chartrets artikel 47 finder anvendelse på alle rettigheder i medfør af direktivet, herunder f.eks. afgørelser vedrørende begrænsning af retten til beskæftigelse¹⁰⁴ eller afslag på en selvstændig opholdstilladelse¹⁰⁵. Der skal i den relevante medlemsstats lovgivning fastsættes bestemmelse om de eventuelle konsekvenser af, at medlemsstaten ikke træffer en afgørelse om en ansøgning om familiesammenføring inden for den fastsatte frist, uanset om der er tale om en automatisk godkendelse eller retten til en effektiv domstolsprøvelse af en afgørelse om automatisk afslag¹⁰⁶. Den nationale lovgivning skal sikre en effektiv procedure for opnåelse af erstatning i tilfælde af, at forvaltningen ikke træffer afgørelse via en administrativ klageprocedure eller, såfremt en sådan procedure ikke findes, via domstolsprøvelse.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at sikre retten til domstolsprøvelse for både referencepersonen og dennes familiemedlemmer, således at de effektivt kan udøve denne ret.

¹⁰³ Afslag på en ansøgning om familiesammenføring, afslag på en ansøgning om forlængelse af en opholdstilladelse, inddragelse af en opholdstilladelse og kendelse om udvisning fra en medlemsstats område.

¹⁰⁴ Artikel 14, stk. 2.

¹⁰⁵ Artikel 15.

¹⁰⁶ Artikel 5, stk. 4, tredje afsnit, andet punktum.