



30.1.2015

## MEDDELELSE TIL MEDLEMMERNE

**Om:** Andragende nr. 0090/2013 af Richard de Jong, nederlandsk statsborger, om afvisning af at udstede indrejsevisum

### 1. Sammendrag

Andrageren klager over den tyske ambassade i Ghana. Han ghanesiske hustru havde ansøgt om et indrejsevisum der, men dette blev afvist af ambassadens personale. Andrageren fastholder, at han og hans hustru havde fremsendt alle de krævede dokumenter i henhold til direktiv 2004/38/EF om retten til fri bevægelighed og frit ophold på medlemsstaternes territorium for EU-borgere og deres familiemedlemmer med henblik på at få et visum. Ambassaden ønskede først at undersøge andragerens hustrus identitet til trods for, at hun havde et pas udstedt af den nederlandske ambassade. Denne undersøgelse ville koste 600 EUR, som skulle betales af andrageren. Han fastholder, at dette er i strid med direktiv 2004/38/EF. Andrageren og hans hustru har nu ventet i flere måneder på visummet og søger om Parlamentets hjælp.

### 2. Opfyldelse af betingelserne for behandling

Andragendet opfylder betingelserne for behandling (fastslået den 4. november 2013). Kommissionen anmodet om oplysninger (forretningsordenens artikel 216, stk. 6).

### 3. Kommissionens svar, modtaget den 30. januar 2015

Andragendet stammer fra januar 2013 og andrageren påstår, at der på daværende tidspunkt ikke var truffet nogen afgørelse om hans hustrus visum.

Samtidig med andragendet indgav andrageren en klage til Kommissionen om denne sag. Behandlingen af klagen blev afsluttet med nedenstående begrundelse, som var indeholdt i en skrivelse til andrageren i september 2013.

Det fastlægges i artikel 21, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

De pågældende begrænsninger er indeholdt i direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område<sup>1</sup>. Direktiv 2004/38/EF finder anvendelse på unionsborgere, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, samt familiemedlemmer, der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne (artikel 3, stk. 1). Familiemedlemmer til sådanne EU-borgere har ret til indrejse (artikel 5, stk., i direktivet) og opholdsret på de vilkår, der er indeholdt i direktivets artikel 7, stk. 1. I henhold til artikel 5, stk. 2, i direktivet kan medlemsstaterne imidlertid kræve, at familiemedlemmer, som ikke er EU-statsborgere, skal være i besiddelse af et indrejsevisum.

Som bekræftet af EU-Domstolen<sup>2</sup> har sådanne familiemedlemmer ikke blot ret til indrejse i en medlemsstat, men også til at opnå indrejsevisum til dette formål. Medlemsstaterne skal bistå disse personer med henblik på udstedelsen af de nødvendige visa. Disse visa skal udstedes så hurtigt som muligt efter en hasteprocedure og er gratis.

Eftersom denne rettighed alene er betinget af den familiemæssige tilknytning til unionsborgeren, kan de nationale myndigheder kræve, at familiemedlemmer forelægger følgende dokumenter:

- identitetsbevis – f.eks. et gyldigt pas – således at de nationale myndigheder kan konstatere, hvis ansøgning de behandler
- bevis for familiemæssig tilknytning – f.eks. en gyldig vielsesattest – således at de nationale myndigheder kan forvise sig om, at ansøgeren er et familiemedlem til en unionsborger, samt
- bevis for, at unionsborgeren i det pågældende øjeblik udøver retten til fri bevægelighed inden for EU i værtsmedlemsstaten eller vil udøve denne ret på tidspunktet for hans/hendes eller familiemedlemmets indrejse i værtsmedlemsstaten - således at de nationale myndigheder kan forvise sig om, at ansøgeren vil opholde sig i værtsmedlemsstaten sammen med unionsborgeren.

---

<sup>1</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77.

<sup>2</sup> Se bl.a. Domstolens dom af 31. januar 2006 i sag C-503/03 Kommissionen mod Spanien (Sml. 2006, I, s. 1097).

Bevisbyrden i forbindelse med visumansøgninger i henhold til dette direktiv pålægger ansøgeren. Det er op til vedkommende at godtgøre, at han/hun hører under direktivets anvendelsesområde.

Retten til at opnå indrejsevisum er imidlertid ikke ubetinget, eftersom medlemsstaterne i henhold til EU-lovgivningen kan forbyde et familiemedlem til en unionsborger at rejse ind på deres område af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, jf. kapitel VI i direktiv 2004/38/EF, eller i tilfælde af misbrug eller svig.

Forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) indeholder de generelle bestemmelser om vilkårene af procedurerne for udstedelse af kortvarige visa. De findes en håndbog om behandling af visumansøgninger og om ændring af eksisterende visa for at give harmoniserede retningslinjer for gennemførelsen af denne forordning.

Del III i håndbogen indeholder ligeledes et kapitel om behandling af visumansøgninger fra ansøgere, som falder ind under direktivets anvendelsesområde. Den er baseret på princippet om, at direktiv 2004/38/EF repræsenterer en *lex specialis* med hensyn til visumkodeksen, hvilket betyder, at sidstnævnte kun finder anvendelse, hvor direktivet ikke har særlige bestemmelser. Del III i håndbogen beskriver de visumfaciliteter, som medlemsstaterne skal give ikke-EU-medlemmer af EU-statsborgeres familier.

Håndbogen er ikke juridisk bindende, men den fastsætter de benchmarks, der danner grundlaget for Kommissionens behandling af, hvorvidt direktivet er blevet anvendt korrekt.

I punkt 8.3 i del III i håndbogen om afvisning af at udstede visum bestemmes det, at et familiemedlem udelukkende kan nægtes et visum af følgende årsager:

- visumansøgeren kunne ikke bevise, at han er dækket af direktivet, på baggrund af visumansøgningen og vedhæftede bilag under punkt 3.6,
- de nationale myndigheder beviser, at visumansøgeren er en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, eller
- de nationale myndigheder beviser, at der var tale om misbrug eller svig.

I de to sidstnævnte tilfælde ligger bevisbyrden hos de nationale myndigheder, hvilket også er tilfældet med eventuelle udgifter i forbindelse med efterforskningen, da de skal være i stand til at fremlægge beviser på deres påstand om, at visumansøgeren (*der har fremlagt tilstrækkelige beviser på, at vedkommende opfylder kriterierne i direktivet*) ikke bør have udstedt et indrejsevisum af ordensmæssige, sikkerhedsmæssige eller sundhedsmæssige hensyn eller på grund af misbrug eller bedrageri.

Myndighederne skal være i stand til at konstruere en overbevisende sag samtidig med, at de overholder sikkerhedsklausulerne i direktiv 2004/38/EF, som skal omsættes i national lovgivning på en korrekt måde og i fuld udstrækning. Afgørelsen om at afvise visumansøgningen på grund af den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed eller på grund af misbrug eller svig skal overholde proportionalitetsprincippet og skal udelukkende baseres på det enkelte individs personlige

adfærd, som skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Den skal fremsendes skriftligt og behørigt begrundet (*f.eks. ved at angive alle juridiske og materielle aspekter, som der er taget hensyn til i forbindelse med konklusionen om, at et ægteskab er et fupægteskab, eller at den fremviste fødselsattest er falsk*) og skal angive, hvor og hvornår der kan ankes, så den pågældende kan foretage det fornødne for at sikre sit forsvar.

Desuden gør punkt 3.9 i del III i håndbogen vedrørende bekendtgørelse og begrundelse det klart, at artikel 30 i direktivet bestemmer, at familiemedlemmerne skal orienteres skriftligt om afvisningen. Afvisning af at udstede et visum til et medlem af en EU-statsborgers familie skal altid begrundes og omfatte alle faktuelle og juridiske årsager, som lå til grund for den negative afgørelse, så den pågældende kan foretage det fornødne for at sikre sit forsvar.

### Konklusion

Ud over den kendsgerning, at der på tidspunktet for indgivelsen af andragendet ikke var truffet endelig afgørelse om visumansøgning, gør de oplysninger, som andrageren har fremsat, det ikke muligt at konkludere, at EU-bestemmelserne som angivet ovenfor er blevet overtrådt.

Da ovennævnte bestemmelser i direktiv 2004/38/EF er blevet korrekt omsat i tysk lovgivning er det desuden hovedsageligt de nationale domstole der er ansvarlige for behandlingen af t eventuelt afslag på en visumansøgning.

Kommissionen håber, at der hermed er skab klarhed om de juridiske rammer.