



30.1.2015

## MEDDELANDE TILL LEDAMÖTERNA

**Ärende: Framställning nr 0090/2013, ingiven av Richard de Jong, nederländsk medborgare, om avslag på ansökan om inresevisum**

### 1. Sammanfattning av framställningen

Framställaren har klagomål på Tysklands ambassad i Ghana. Hans ghananska maka hade där ansökt om inresevisum, men ansökan avslogs av ambassadpersonalen. Framställaren hävdar att han och hans maka hade lämnat in alla underlag som krävs för att erhålla visum enligt direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Ambassaden ville först utreda identiteten på framställarens maka, trots att hon hade ett pass som validerats av Nederländernas ambassad. Denna utredning skulle kosta 600 euro, vilket skulle betalas av framställaren. Han hävdar att detta strider mot direktiv 2004/38/EG. Framställaren och hans maka har nu väntat flera månader på visumet och söker parlamentets hjälp med detta.

### 2. Tillåtlighet

Framställningen förklarades tillätlig den 4 november 2013. Kommissionen har uppmanats att lämna upplysningar (artikel 216.6 i arbetsordningen).

### 3. Kommissionens svar, mottaget den 30 januari 2015

Framställningen ingavs i januari 2013 och framställaren hävdar att det vid den tidpunkten inte hade fattats något beslut angående visum för hans fru.

Samtidigt som framställaren ingav sin framställning lämnade han också in ett klagomål till kommissionen i samma fråga. Klagomålet avslogs av nedan angivna skäl, vilka framfördes i en skrivelse till framställaren i september 2013.

Enligt artikel 21 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.

Begränsningarna och villkoren anges i direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna<sup>1</sup>.

Direktiv 2004/38/EG är tillämpligt på unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren (artikel 3.1 i direktivet). Sådana familjemedlemmar har rätt att inresa (artikel 5.1 i direktivet) och uppehålla sig i medlemsstaten under de villkor som fastställs i artikel 7.1 d i direktivet. Enligt artikel 5.2 i direktivet kan emellertid medlemsstaterna ålägga en familjemedlem som inte är EU-medborgare skyldighet att ha visering.

Som Europeiska unionens domstol har bekräftat<sup>2</sup>, har sådana familjemedlemmar inte bara rätt att resa in i medlemsstaten, utan även att få inresevisering för detta. Medlemsstaterna ska ge dessa personer all den hjälp de behöver för att få nödvändiga viseringar. Viseringarna ska utfärdas gratis så snart som möjligt på grundval av ett påskyndat förfarande.

Eftersom denna rätt uteslutande hänför sig till familjebandet kan de nationella myndigheterna kräva att familjemedlemmarna visar upp följande handlingar:

- identitetsbevis – till exempel ett giltigt pass – så att de nationella myndigheterna kan förvissa sig om vems ansökan de handlägger,
- bevis på familjeband – till exempel ett giltigt äktenskapsbevis – så att de nationella myndigheterna kan förvissa sig om att den sökande är en unionsmedborgares familjemedlem, och
- bevis på att unionsmedborgaren utövar sin rätt till fri rörlighet i värdmedlemsstaten vid den aktuella tidpunkten eller kommer att utöva denna rätt vid den tidpunkt då hans eller hennes familjemedlem anländer till värdmedlemsstaten – så att de nationella myndigheterna kan förvissa sig om att den sökande kommer att uppehålla sig i värdmedlemsstaten tillsammans med unionsmedborgaren.

Bevisbördan i samband med viseringsansökan ligger alltså enligt direktivet på den sökande: det är den sökande som ska bevisa att han eller hon omfattas av direktivet.

Rätten att erhålla inresevisum är emellertid inte villkorlös, eftersom EU-lagstiftningen ger medlemsstaterna möjlighet att förbjuda en unionsmedborgares familjemedlemmar att resa in på deras territorium om personerna i fråga innebär en fara för allmän ordning, säkerhet eller

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, EUT L 158, 30.4.2004, s. 77.

<sup>2</sup> Se bland annat domen av den 31 januari 2006 i mål C-503/03, Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien (REG 2006, s. I-1097).

hälsa i den mening som avses i kapitel VI i direktiv 2004/38/EG eller vid förekomst av missbruk eller bedrägeri.

Förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen) innehåller de allmänna reglerna om villkoren och förfarandena för utfärdande av viseringar för kortare vistelser. En handbok för handläggandet av viseringsansökningar och ändring av utfärdade viseringar har tagits fram för att tillhandahålla harmoniserade riktlinjer för genomförandet av förordningen.

Del III i handboken innehåller bland annat ett kapitel om hur viseringsansökningar från sökande som omfattas av direktivet ska handläggas. Det grundar sig på principen att direktiv 2004/38/EG utgör en *lex specialis* (specifik reglering) vad gäller viseringskodexen som betyder att den endast gäller i de fall där direktivet inte har några specifika regler. Del III i handboken beskriver de viseringsstrukturer som medlemsstaterna måste garantera för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till EU-medborgare.

Handboken är inte rättsligt bindande, utan fastställer vissa riktmärken utifrån vilka kommissionen undersöker huruvida de strukturer finns som föreskrivs i direktivet.

Punkt 3.8 i handbokens del III handlar om avslag på ansökan om visering och föreskriver att en familjemedlem kan ges avslag på sin viseringsansökan endast på följande grunder:

- den visumsökande har inte kunnat visa att han eller hon omfattas av direktivet på grundval av visumansökan och de bifogade handlingarna enligt punkt 3.6,
- de nationella myndigheterna kan visa att den visumsökande utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller folkhälsan, eller
- de nationella myndigheterna kan påvisa förekomst av missbruk eller bedrägeri.

I de senare två fallen ligger bevisbördan på de nationella myndigheterna, som också ska bära de eventuella kostnaderna för de utredningar som krävs, eftersom de måste kunna lägga fram bevis som styrker deras påståenden om att den visumsökande (som ska ha lagt fram tillräckliga bevis för att han eller hon uppfyller kriterierna i direktivet) inte bör beviljas något inresevisum med hänvisning till den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller folkhälsan eller på grund av missbruk eller bedrägeri.

Myndigheterna måste kunna lägga fram övertygande bevisning, samtidigt som de ska respektera alla de garantier som föreskrivs i direktiv 2004/38/EG, som måste införlivas korrekt och fullständigt i den nationella lagstiftningen. Beslutet om att avslå visumansökan med hänvisning till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa eller på grund av missbruk eller bedrägeri måste överensstämma med proportionalitetsprincipen och måste grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppträdande, som måste utgöra ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Beslutet måste meddelas skriftligen tillsammans med en fullständig motivering (exempelvis genom att bifoga en förteckning över alla rättsliga och innehållsmässiga aspekter som beaktats när man dragit slutsatsen att ett äktenskap är ett skenäktenskap) och måste ange var och när ett överklagande kan lämnas in så att den berörda personen kan vidta konkreta åtgärder till sitt försvar.

Vad gäller underrättelse om och motivering till ett avslag klagas det dessutom i punkt 3.9 i handbokens del III att artikel 30 i direktivet föreskriver att familjemedlemmar måste underrättas skriftligen om avslaget. Ett avslag på en viseringsansökan från en familjemedlem till en EU-medborgare måste alltid kompletteras med en fullständig motivering och en förteckning över alla de specifika fakta och rättsliga grunder som legat till grund för avslaget, så att den berörda personen kan vidta konkreta åtgärder till sitt försvar.

#### Slutsats

Utöver det faktum att det slutgiltiga beslutet om viseringsansökan ännu inte hade fattats vid tidpunkten för att framställan lämnades in, visar inte de uppgifter som framställaren lämnat att de bestämmelser i unionslagstiftningen som förklaras ovan har överträtts.

Dessutom har ovannämnda bestämmelser i direktiv 2004/38/EG införlivats korrekt i den tyska lagstiftningen och därmed är det i första hand de nationella domstolarna som ska undersöka ett eventuellt avslag på en viseringsansökan.

Kommissionen hoppas att denna information bidrar till att förklara de rättsliga ramarna.