



Europaudvalget og Udvalget for Udlændinge og Integrationspolitik EU-Konsulenten

Til: Udvalgenes medlemmer og stedfortrædere
Dato: 3. juli 2009

Kommissionens meddelelse om opholdsdirektivet

Europa-Kommissionen har den 2. juli 2009 fremlagt en meddelelse¹, som opstiller nogle retningslinjer om gennemførelse af direktivet om EU-borgeres opholdsret.² Kommissionen annoncerede disse retningslinjer i en rapport fra december 2008³ som opfølgning på en debat om opholdsdirektivet, som er blevet rejst, ikke mindst i Danmark, i kølvandet på Metock-dommen fra 25. juli 2005. Meddelelsen er ledsaget af et 5-siders memorandum.

Meddelelsen giver nogle anvisninger for, hvordan EU-landenes myndigheder kan sikre en korrekt gennemførelse af opholdsdirektivet, herunder hvilke muligheder myndighederne har for at forhindre misbrug af rettigheder ifølge direktivet.

Meddelelsen indhold

Kommissionen indleder med at fastslå, at den frie personbevægelighed er en af grundpillerne i EU og en grundlæggende rettighed for alle EU-borgerne. På den baggrund er Kommissionen optaget af at sikre, at alle EU-borgere fuldt ud kan drage fordel af de rettigheder, som direktivet indrømmer borgerne.

I meddelelsen afklarer Kommissionen de problemstillinger, som flere EU-lande og Kommissionens evalueringsrapport har identificeret som problemati-

¹ KOM (2009) 313.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 m.v. og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).

³ Se EU-note E 22 af 17. december 2008.

ske. Heraf vurderes navnlig følgende problemstillinger relevante for situationen i Danmark:

Definitionen af "tilstrækkelige midler"

Opholdsdirektivets artikel 7 bestemmer, at unionsborgere, der ikke er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende (og studerende), **skal råde over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer** for at få opholdsret i mere end 3 måneder, således at opholdet ikke bliver en urimelig byrde for værtslandets sociale system.

Kommissionen præciserer i sin meddelelse, at myndighederne ikke må fastsætte noget fast beløb for kravet om "tilstrækkelige midler". Unionsborgerens midlers tilstrækkelighed skal vurderes konkret fra sag til sag. Omvendt kan EU-borgeren være sikke på at leve op til kravet om tilstrækkelige midler, hvis beløbet overstiger satsen for den laveste sociale pension, der udbetales i landet.

Hvis en **unionsborger modtager en social ydelse** kan værtslandet undersøge om dette kan betegnes som en urimelig byrde og dermed ophæve opholdsretten. I vurderingen af dette, understreger Kommissionen, at den endelige afgørelse skal ske på baggrund af en konkret vurdering, som omfatter en proportionalitetstest. Kommissionen opstiller tre kriterier, som medlemsstaterne kan bruge til denne vurdering: varigheden af udbetaling og ophold, personlige forhold og tilknytning samt størrelsen af den sociale ydelse og unionsborgerens historik i det sociale system. Det er dog vigtigt at understrege, at modtagelse af en social ydelse ikke i sig selv kan føre til automatisk ophævelse af opholdsretten.⁴

Dokumentationskrav der kan stilles til tredjelandstatsborgere?

Kommissionen præciserer, at der kan stilles **krav om visum** for EU-borgeres familiemedlemmer fra tredjelande, men at disse familiemedlemmer også har et krav på at kunne komme ind i landet samt få et visum inden for 4 uger.

Der kan stilles krav om **dokumentation af forsørgerpligt** for de familiemedlemmer eller EU-borgere, der ikke er ægtefæller eller børn af de pågældende EU-borgere. Hertil kan der stilles krav om et gyldigt pas og bevis for familiere-

⁴ Se dommen i sag C-456/02 *Trojani v. CPAS*

lationen. Hvor forholdene kræver det, kan der tillige stilles krav om bevis for helbredstilstand og varighed af samlivsforhold. Herudover understreger Kommissionen, at det **ikke er tilladt at stille yderligere dokumentationskrav**. Herunder blandt andet boligforhold, invitationer eller returbilletter.

Muligheder for at forhindre misbrug af rettigheder

- *Forhindring af proformaægteskaber*

Kommissionen anfører, at medlemsstaterne kan undersøge sager, hvis der foreligger en **velbegrundet mistanke** om proformaægteskaber. Men tiltagene for denne kontrol må ikke få en karakter, der afskrækker unionsborgere fra at benytte deres ret til fri bevægelighed.

Det er i orden, at medlemslandene **i perioder** foretager en kontrol af en række sager, men der må **ikke være tale om en systematisk kontrol** af hverken alle ansøgere eller alle inden for en bestemt gruppe af ansøgere (f.eks. en bestemt nationalitet).

I den forbindelse må medlemsstaterne fastsætte **vejledende kriterier** for, hvornår der foreligger en intention om at omgå de nationale immigrationsregler. Medlemsstaterne må dog ikke basere deres afgørelse på et enkelt element, idet der skal foretages en **konkret vurdering** af alle omstændigheder i hver eneste sag. Bevisbyrden ligger hos myndighederne.

- *Omgåelse af nationale udlændingeregler*

Ifølge Kommissionen kan der foreligge misbrug, hvis EU-borgere, som på grund af hjemlandets regler om indvandring ikke kan blive familiesammenført med tredjelandssstatsborgere i deres hjemland, rejser til et andet EU-land **ale-ne** for at omgå de nationale regler, som var til hinder for familiesammenføringen.

Sondringen mellem misbrug og reel udnyttelse af rettighederne bør baseres på, om rettighedsudøvelsen i det land, som EU-borgeren og hans/hendes familiemedlemmer vender tilbage fra, er faktisk og reel. Myndighederne kan opstille en række **vejledende kriterier** for hvornår, der kan være tale om misbrug. Kommissionen foreslår, at disse blandt andet kunne omfatte omstændighederne ved flytningen (f.eks. afviste ansøgninger om familiesammenføring), oprigtigheden ved opholdet i værtslandet (f.eks. indsatsen for at etablere sig mht. bolig, formaliteter og praktiske forhold) og omstændighederne ved tilbagevenden til hjemlandet.

Kommissionen understreger dog flere steder, at det ikke i sig selv kan berettigede mistanke, at man udnytter sine rettigheder til fri bevægelighed og familiesammenføring. Hvis udnyttelsen af den frie bevægelighed er **faktisk og reel**, kan der ikke være tale om misbrug, uanset formålet ved opholdet i værtslandet.

Meddelelsens retlige betydning

Selv om Kommissionen med sin meddelelse søger at give nogle svar på, hvordan medlemsstaterne kan fortolke opholdsdirektivet, bør det understreges – som det også præciseres i et særskilt memorandum fra Kommissionen – at Kommissionen ikke har nogen kompetence til at fastlægge fortolkninger af EU-lovgivningen. Denne kompetence tilkommer efter EF-traktaten⁵ kun EF-Domstolen, som derfor heller ikke er bundet af Kommissionens meddelelse.

Meddelelsen er udtryk for Kommissionens retlige vurdering af opholdsdirektivet og vil danne grundlag for Kommissionens beslutninger om eventuelt at anlægge sager mod medlemsstaterne for manglende eller forkert gennemførelse af direktivet. Medlemsstaterne kan dog ikke føle sig sikre på at de fuldt ud overholder direktivet, selv om Kommissionen ikke anlægger sager mod dem. Private parter kan nemlig gennem de nationale domstole indbringe præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen om fortolkningen af direktivet, således som det skete ved dommen i Metock-sagen.

Med venlig hilsen

Thomas Fich (3611)
Anders Nymark (3638)

⁵ EF-traktatens artikel 220.