KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.12.2008
KOM(2008) 840 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Formålet med denne rapport er at give et samlet overblik over, hvordan direktiv 2004/38/EF[1] er blevet inkorporeret i national lovgivning, og hvordan det anvendes til daglig. Med denne rapport opfylder Kommissionen sin forpligtelse i medfør af direktivets artikel 39, stk. 1, til at udarbejde en rapport om anvendelsen af direktivet og fremlægge den for Europa-Parlamentet og Rådet[2].

Kommissionen vil løbende holde øje med anvendelsen af direktivet og udsende yderligere rapporter og med tiden afstikke retningslinjer.

Personers frie bevægelighed udgør en af de grundlæggende friheder i det indre marked til gavn for EU-borgerne, medlemsstaterne og den europæiske økonomis konkurrenceevne. Det er en af de rettigheder, der er omhandlet i EU's charter om grundlæggende rettigheder *(artikel 45)*. I begyndelsen af de europæiske integrationsbestræbelser var det kun arbejdstagere, der nød godt af fri bevægelighed *(EF-traktatens artikel 39)*. Denne ret er i tidens løb blevet udvidet til at omfatte alle EU-borgere. EU-borgerskabet giver med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelses-bestemmelserne hertil, alle EU-borgere en primær og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område *(EF-traktatens artikel 18)*. Direktiv 2004/38/EF indeholder sådanne begrænsninger og betingelser. Direktivet er en kodifikation af den eksisterende lovgivning og retspraksis på området fri bevægelighed. Det er blevet forenklet for at gøre det mere læservenligt og tydeligt.

Borgerne i de medlemsstater, der for nylig kom med i EU, nyder godt af den ubegrænsede ret til fri bevægelighed. Overgangsordningerne vedrører kun adgangen til arbejdsmarkederne.

Direktivet er af grundlæggende betydning for ikke blot de mere end 8 millioner[3] EU-borgere, der har ophold i en anden medlemsstat, og deres familiemedlemmer, men også for millioner af EU-borgere, der hvert år rejser inden for EU.

---

1 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, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 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/EF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).

2 Se også Europa-Parlamentets beslutning af 15. november 2007 om anvendelse af direktiv 2004/38/EF - P6_TA(2007)0534.

3 Femte rapport om unionsborgerskab (1. maj 2004-30. juni 2007), KOM(2008) 85.

Betydningen af retten til fri bevægelighed understreges af de forventninger, EU-borgerne har hertil. En nylig rundspørge[4] viste, at 88 % af de adspurgte kendte til denne ret[5], hvilket er en stigning på 4 % i forhold til sidste rundspørge i 2002.

Denne rapport er udarbejdet på grundlag af en række kilder, bl.a. en undersøgelse[6], hvori der foretages en analyse af, om de nationale bestemmelser er i overensstemmelse med direktivet, et spørgeskema om den praktiske gennemførelse af direktivet, som medlemsstaterne har besvaret, Kommissionens egne undersøgelser, individuelle klager, samarbejdet med Europa-Parlamentet, Europa-Parlamentets beslutninger, forespørgsler og andragender samt drøftelser med medlemsstaterne om praktiske problemer, der er opstået i forbindelse med anvendelsen af direktivet.

2. OVERVÅGNING AF INKORPORERINGEN AF DIREKTIVET I NATIONAL LOVGIVNING

I henhold til artikel 40, stk. 1, i direktivet sætter medlemsstaterne de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden den 30. april 2006.

Kommissionen har i juni 2005 og januar 2006 afholdt to møder med medlemsstaterne for at besvare spørgsmål vedrørende fortolkningen af direktivet.

I en lang række tilfælde var medlemsstaternes meddelelse af deres nationale gennemførelses-foranstaltninger ufuldstændig, og den kom for sent. Mellem juni 2006 og februar 2007 indledte Kommissionen overtrædelsesprocedurer i medfør af EF-traktatens artikel 226 mod 19 medlemsstater[7], fordi de havde undladt at meddele den teksten til de nationale gennemførelsesbestemmelser til direktivet. Da alle medlemsstater gradvis har vedtaget gennemførelsesforanstaltninger, er overtrædelsesprocedurerne for manglende meddelelse af disse siden da blevet afsluttet.

Direktivet er allerede blevet inkorporeret[8] i EØS-aftalen, men finder endnu ikke anvendelse i EØS-lande, der ikke er med i EU, da spørgsmålet om overholdelse af de nationale forfatningsmæssige krav i Norge endnu ikke er løst.

3. OVERHOLDELSE AF GENNEMFØRELSESBESTEMMELSERNE

Den samlede gennemførelse af direktiv 2004/38/EF er temmelig skuffende. Ikke en eneste medlemsstat har effektivt og korrekt gennemført direktivet i sin helhed. Ikke en eneste artikel i direktivet er blevet gennemført effektivt og korrekt i alle medlemsstater.

---

4 Flash Eurobarometer-rundspørge nr. 213 med deltagelse af mere end 27 000 tilfældigt udvalgte EU-borgere, der blev adspurgt i november 2007.

5 Ifølge den seneste kvartalsrapport for tidsrummet januar-marts 2008 (ec.europa.eu/europedirect/call_us/statistics/index_en.htm) vedrørte langt de fleste af forespørgslerne til Europe Direct forhold, der går på tværs af grænserne *(at rejse til eller arbejde, leve eller studere i en anden medlemsstat)* - 22 %. I tidsrummet januar-oktober 2006 vedrørte 84 % af forespørgslerne til borgernes vejviserservice disse rettigheder (Feedbackrapporten "What the database tells us" - ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_en.htm).

6 Undersøgelsen viser situationen med hensyn til gennemførelsen af direktivet pr. 1.8.2008.

7 Alle medlemsstater med undtagelse af DK, IE, NL, AT, SI, SK, BG og RO.

8 Det Blandede EØS-udvalgs afgørelse nr. 158/2007 af 7. december 2007.

Medlemsstaterne har dog på nogle områder vedtaget gennemførelsesbestemmelser, der er gunstigere for EU-borgerne og deres familiemedlemmer, end der kræves i medfør af direktivet[9].

Selv om problemerne med at overholde direktivet i Cypern, Grækenland, Finland, Luxembourg, Malta, Portugal og Spanien kun skyldes visse af direktivets bestemmelser, er væsentlige dele og vigtige bestemmelser i direktivet ikke blevet gennemført korrekt i de fleste medlemsstater.

I denne rapport ses der nærmere på problemerne med at overholde direktivet efter den måde, hvorpå direktivet er opbygget.

3.1. Familiemedlemmer

Generelt er gennemførelsen af definitionen af familiemedlemmer i medfør af artikel 2, stk. 2, tilfredsstillende.

Gennemførelsen hvad angår andre familiemedlemmers rettigheder i medfør af artikel 3, stk. 2, er mindre tilfredsstillende. Tretten[10] medlemsstater har ikke gennemført artikel 3, stk. 2, korrekt. Ti medlemsstater[11] har dog gennemført direktivet på en for borgerne gunstigere måde ved at udvide den automatiske ret til at opholde sig sammen med EU-borgere til også at omfatte denne kategori af familiemedlemmer.

Par af samme køn nyder godt af den fulde ret til fri bevægelighed og ophold i tretten medlemsstater[12], der anser registrerede partnere for at være familiemedlemmer.

Efter Domstolens dom af 23. september 2003[13] gjorde Danmark, Irland, Finland og Det Forenede Kongerige opholdsretten for familiemedlemmer fra tredjelande betinget af, at de inden da havde opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat. Syv medlemsstater[14] besluttede ved hjælp af administrative retningslinjer at tolke dommen på samme måde.

Anvendelsen af dette supplerende krav, der ikke er fastsat i direktivet, medførte et større antal klager.

Den 25. juli 2008 afsagde Domstolen dom i sag C-127/08 *Metock*, hvor den fandt, at kravet om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat, er i strid med direktivet. Det er vigtigt at understrege, at i henhold til den nationale domstol, der henviste sagen til Domstolen, var ingen af ægteskaberne i *Metock*-sagen proforma-ægteskaber. Domstolen mindede om, at direktivet ikke forhindrer medlemsstaterne i at bekæmpe misbrug af EU-rettighederne, herunder proforma-ægteskab, som fastsat i artikel 35.

Denne dom forårsagede betydelige kontroverser i nogle medlemsstater, navnlig Danmark, hvor det blev anført, at der var skabt et smuthul i indvandringslovgivningen, som kunne gøre det lettere for tredjelandsstatsborgere at få gjort deres situation "lovlig" ved at gifte sig med en EU-borger *(se punkt 3.8.3 nedenfor)*.

---

9 For yderligere oplysninger se graferne i bilaget.
10 AT, BE, DE, ES, FR, IT, LT, LU, HU, PL, SI, SE og UK.
11 BG, CZ, DK, EE, FI, LV, MT, NL, RO og SK.
12 BE, BG, CZ, DK, FI, IT, LT, LU, PT, NL, ES, SE og UK.
13 Sag C-109/01 Akrich.
14 AT, CZ, DE, EL, CY, MT og NL.

3.2. Ret til indrejse

Gennemførelsen af artikel 5, stk. 2, er ofte ukorrekt og/eller ufuldstændig, og den manglende lovgivning medfører hyppige overtrædelser af familiemedlemmernes rettigheder, navnlig de familiemedlemmer, der er tredjelandsstatsborgere.

Kun syv medlemsstater[15] har indført særlige bestemmelser i deres lovgivning, således at familiemedlemmer kan få et indrejsevisum. Bulgarien og Tyskland synes at have sikret, at det i praksis er let at opnå et sådant visum. Fem medlemsstater[16] har ikke fastsat bestemmelser for lempelse af visumreglerne for familiemedlemmer med et opholdskort, der er udstedt af en anden medlemsstat.

Andre praktiske problemer, som familiemedlemmer, der er tredjelandsstatsborgere, støder på, skyldes den manglende sondring mellem tredjelandsstatsborgere generelt og tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til EU-borgere, som i medfør af direktivet har visse rettigheder. Af sidstnævnte kræves det ofte, at de fremlægger en lang række dokumenter sammen med deres ansøgning om indrejsevisum, f.eks. bevis for, at de har en bolig, tilstrækkelige midler, en indbydelse eller en returbillet.

Artikel 5, stk. 4, som indeholder bestemmelser om indrejseretten for EU-borgere og deres familiemedlemmer, der ankommer til grænsen uden de nødvendige rejsedokumenter eller et indrejsevisum, hvis der kræves et sådant, er imidlertid ofte ukorrekt gennemført eller anvendt. Artiklen er ukorrekt gennemført i Belgien, Letland og Sverige. Seks medlemsstater[17] har ikke gennemført bestemmelsen overhovedet.

3.3. Ret til ophold i op til tre måneder

De fleste medlemsstater har gennemført artikel 6 korrekt. Der er dog problemer med at overholde den. Italien, Ungarn, Slovenien og Spanien har gjort opholdsretten betinget af, at familiemedlemmer, der er tredjelandsstatsborgere, er indrejst lovligt i landet. Grækenland, Luxembourg og Slovenien har knyttet opholdsretten til indrejsevisummets varighed. I henhold til EU-retten som bekræftet af retspraksis[18] er det ikke tilladt at nægte opholdsret alene af den grund, at familiemedlemmet er indrejst ulovligt i medlemsstaten, eller at den pågældendes indrejsevisum er udløbet.

Kun Danmark, Finland, Malta og Sverige har i lyset af betragtning 9 på korrekt vis og uden formaliteter sikret en gunstigere behandling af jobsøgende i forbindelse med opholdsretten, jf. artikel 6 .

3.4. Ret til ophold i mere end tre måneder

3.4.1. Betingelser knyttet til denne ret

De fleste medlemsstater har gennemført artikel 7, stk. 1, korrekt. Estland og Spanien kræver ikke engang, at EU-borgerne opfylder nogen af de betingelser, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, og retten til ophold gives udelukkende på grundlag af retten til EU-borgerskab.

---

15 CY, CZ, EL, PL, PT, RO og ES.
16 AT, DK, ES, IE og UK.
17 AT, DK, EE, IT, LT og DE.
18 Sag C-459/99 MRAX.

Tjekkiet giver kun opholdsret, hvis familien har tilfredsstillende indlogeringsmuligheder. Malta kræver, at EU-borgere har en arbejdstilladelse for, at de kan få opholdsret som arbejdstagere[19]. Sådanne krav er i strid med EU-retten. EU-borgere har ikke ret til at opholde sig i Slovenien og Slovakiet som familiemedlemmer til en anden EU-borger, hvilket gør det sværere for dem at opnå opholdsret der.

Hvad angår familiemedlemmer til studerende, har tolv medlemsstater[20] ikke anvendt muligheden i artikel 7, stk. 4, for at begrænse anvendelsesområdet alene til ægtefæller og forsørgelsesberettigede børn. Andre medlemsstater har anvendt denne mulighed, men otte[21] af dem har ikke gennemført forpligtelsen til at gøre det lettere at opnå indrejse og ophold for studerendes direkte efterkommere eller slægtninge i opstigende linje.

Artikel 7, stk. 3, der indeholder bestemmelser om at bevare status som arbejdstager, er ikke korrekt gennemført i sytten medlemsstater[22], hovedsagelig fordi lovgivningen indeholder bestemmelser om at bevare retten til ophold, men ikke til status som arbejdstager, der er et bredere begreb. At bevare status som arbejdstager har ikke kun indvirkning på retten til ophold, men giver også yderligere beskyttelse mod udsendelse og mulighed for at erhverve ret til tidsubegrænset ophold på gunstige betingelser og en ubegrænset ret til samme behandling som landets borgere.

3.4.2. Administrative formaliteter for EU-borgere

I medfør af artikel 8, stk. 1, kan medlemsstaterne kræve, at EU-borgere lader sig registrere. Irland er den eneste medlemsstat, der ikke har et registreringssystem.

Tjekkiet, Slovakiet og Det Forenede Kongerige har bestemmelser om en frivillig registreringsordning. Andre medlemsstater forpligter EU-borgere til at lade sig registrere, og generelt er direktivet gennemført korrekt i deres lovgivning.

Tolv medlemsstater[23] har imidlertid gennemført begrebet "tilstrækkelige midler" ukorrekt eller tvetydigt. Problemerne vedrører hovedsagelig fastsættelsen af et minimumsbeløb, der betragtes som tilstrækkeligt, og det forhold, at der ikke træffes beslutning på grundlag af den pågældendes personlige situation.

Belgien, Ungarn, Nederlandene og Sverige har vedtaget detaljerede retningslinjer for vurderingen af, hvad tilstrækkelige midler er. Letland og Tjekkiet har detaljerede retningslinjer for vurderingen af begrebet "urimelig byrde".

3.4.3. Administrative formaliteter for familiemedlemmer, der er tredjelandsstatsborgere

Det fleste gennemførelsesproblemer vedrører det opholdskort, der udstedes til familiemedlemmer, der er tredjelandsstatsborgere, dets gyldighed og de bilag, der skal vedlægges ansøgningen.

---

19 Kravet om, at man skal have en arbejdstilladelse, inden man kan arbejde, er ikke det samme, som at der automatisk udstedes en arbejdstilladelse, således som det er tilladt i medfør af overgangsordningerne vedrørende arbejdstagernes frie bevægelighed.

20 AT, BG, DK, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT, SI og SK.

21 CZ, DE, FI, FR, LU, PL, RO og SE.

22 AT, BE, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SK, SI, SE og UK.

23 BG, DE, EL, FI, IE, IT, LU, LV, NL, RO, SE og SI.

Det er et alvorligt problem, at opholdskortet i en række medlemsstater ikke kaldes "opholdskort for familiemedlem til en unionsborger" som krævet i artikel 10. De berørte familiemedlemmer kan have problemer med at bevise, at deres situation falder ind under direktivet og ikke under de mere restriktive nationale bestemmelser for udlændinge.

3.5. Bevarelse af retten til ophold i tilfælde af dødsfald, afrejse eller skilsmisse

Hvad angår bevarelse af opholdsretten for familiemedlemmer, der selv er EU-borgere, er gennemførelsen tilfredsstillende. Det er ikke tilfældet, når familiemedlemmerne er tredjelandsstatsborger. Her er gennemførelsen ofte problematisk.

Østrig, Danmark, Irland, Letland, Slovenien og Slovakiet har ikke fuldt ud gennemført artikel 12, stk. 2, og artikel 13, stk. 2, idet de har undladt muligheden for, at familiemedlemmer til en person, der opfylder kravene for at bevare denne ret, kan bevare opholdsretten. Polen derimod har vedtaget gunstigere regler, der giver familiemedlemmer mulighed for at bevare opholdsretten, uden at de behøver at bevise, at familiemedlemmet er arbejdstager, selvstændig eller selvforsørgende.

3.6. Bevarelse af retten til ophold – artikel 14

Kun ti medlemsstater[24] har udtrykkeligt gennemført bestemmelsen om, at det er forbudt systematisk at kontrollere de betingelser, der er knyttet til retten til ophold.

Tretten medlemsstater[25] udelukker ikke udsendelse som en automatisk følge af, at de berørte personer benytter det sociale system.

3.7. Ret til tidsubegrænset ophold

Ud over en række mindre problemer med gennemførelsen af retten til tidsubegrænset ophold, jf. artikel 16, vedrører de alvorligste problemer erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold efter fem års uafbrudt ophold. Ungarn lader med urette denne ret afhænge af en række betingelser vedrørende retten til ophold. Belgien og Det Forenede Kongerige tager på ukorrekt vis ikke hensyn til de perioder, hvor EU-borgere har haft ophold i disse to lande, inden deres egne lande tiltrådte EU.

En lang række medlemsstater[26] har problemer med gennemførelsen af artikel 17, der indeholder gunstigere bestemmelser for at erhverve ret til tidsubegrænset ophold for personer, der ikke længere arbejder.

3.8. Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed

Kapitel VI i direktivet indeholder bestemmelser om medlemsstaternes ret til at nægte EU-borgere og deres familiemedlemmer indrejse eller at udsende dem, men området er omfattet af strenge materielle og proceduremæssige garantier, der skal sikre, at der er en rimelig balance mellem medlemsstaternes og EU-borgernes interesser. Det er et af de kapitler i direktivet, hvor gennemførelsen oftest er utilstrækkelig eller ufuldstændig.

---

24 BE, CY, DE, EL, FI, LU, MT, NL, PL og PT.
25 AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, RO og SK.
26 AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, LV, SE, SI og SK.

Personer, der nyder godt af retten til fri bevægelighed, har en række pligter i forhold til deres værtsmedlemsstat, først og fremmest at de skal overholde landets love. Direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at udsende kriminelle. Direktivet sikrer, at der altid foretages en vurdering fra sag til sag, og indeholder bestemmelser om, at de foranstaltninger, der træffes af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, skal overholde proportionalitetsprincippet og udelukkende være baseret på den berørte persons individuelle adfærd, som skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en af samfundets grundlæggende interesser. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger. De nationale myndigheder skal også tage hensyn til, hvor lang tid en EU-borger har haft ophold på medlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familie og økonomiske situation, sociale og kulturelle integration samt omfanget af den pågældendes forbindelser med oprindelseslandet.

Italien og Finland[27] har fastsat bestemmelser for automatisk udsendelse af EU-borgere, der har begået en forbrydelse af en vis grovhed.

Italien har desuden indført en ordning, der øger længden af frihedsberøvelsen for lovovertrædere, der opholder sig ulovligt i landet på det tidspunkt, hvor de begår forbrydelsen. Domstolen har adskillige gange truffet afgørelse om, at en EU-borgers manglende overholdelse af de administrative procedurer vedrørende ophold kun kan straffes på en forholdsmæssig og ikke-diskriminerende måde.

3.8.1. Materielle garantier (artikel 27-28)

I lyset af betydningen af de garantier, hvori betingelserne for medlemsstaternes ret til at begrænse retten til fri bevægelighed fastsættes, er det skuffende at bemærke, at kun fire medlemsstater[28] har gennemført disse garantier korrekt.

Gennemførelsesproblemerne er ofte knyttet til den manglende gennemførelse af de regler, der begrænser margenen for administrative skøn, dvs. at restriktionerne ikke bør gøres gældende af økonomiske hensyn. Omfanget af den utilfredsstillende gennemførelse afbødes dog af, at garantierne synes at blive korrekt anvendt af de nationale domstole og myndigheder, selv om der ikke findes klare og strenge retningslinjer for udøvelsen af det retlige og administrative skøn. Dette er en af de største mangler i forbindelse med gennemførelsen.

Trods den praktiske anvendelse af garantierne er det vigtigt, at de udtrykkeligt gennemføres, om ikke andet så for at give EU-borgerne en klar og samlet beskrivelse af deres rettigheder. Medlemsstaterne bør også gøre en større indsats for at forenkle deres gennemførelses-foranstaltninger, da det ofte kun er eksperter, der kan forstå virkningerne heraf.

Som udtryk for det bagvedliggende proportionalitetsprincip styrker direktivet beskyttelsen mod udsendelse af EU-borgere, der har haft ophold i værtsmedlemsstaten i længere tid. Selv om EU-borgere, der har opholdsret, kan udsendes af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, kan EU-borgere med tidsubegrænset opholdsret kun udsendes af alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed *(artikel 28, stk. 2)*. EU-borgere, der har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de foregående ti år, kan kun udsendes, når det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed. Den samme beskyttelse gives til mindreårige, undtagen

---

[27] Finland har fastsat bestemmelser om automatisk udsendelse, når det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed.

[28] CY, EL, MT og PT.

hvis udsendelse er nødvendig af hensyn til barnets tarv som fastsat i konventionen om børns rettigheder *(artikel 28, stk. 3)*.

Medlemsstaterne er fortsat kompetente til at definere og ændre begreberne den offentlige orden og den offentlige sikkerhed. I forbindelse med gennemførelsen må forskellen mellem anvendelsesområdet for artikel 28, stk. 2, og artikel 28, stk. 3, ikke banaliseres, og begrebet den offentlige sikkerhed må ikke udvides til at omfatte foranstaltninger, der skal omfattes af den offentlige orden.

3.8.2. Proceduremæssige garantier (artikel 30-31)

Gennemførelsen af de proceduremæssige garantier er ikke tilfredsstillende. Kun fire medlemsstater[29] har gennemført garantierne korrekt. De fleste problemer på dette område synes at være resultatet af den upræcise gennemførelse.

I absolutte nødstilfælde gælder der ingen proceduremæssige garantier i Frankrig. EU-borgerne modtager ingen skriftlig meddelelse af en udsendelsesafgørelse, informeres ikke om årsagerne til, at afgørelsen blev truffet og har ingen klageradgang, før afgørelsen håndhæves.

Mere end halvdelen af medlemsstaterne har ikke gennemført bestemmelserne om den frist, de berørte har til at forlade det nationale område i tilfælde af udsendelse, på korrekt vis.

Gennemførelsen af direktivet, hvad angår adgangen til administrativ eller retslig prøvelse af afgørelser, er generelt korrekt. I Det Forenede Kongerige er det kun de EU-borgere og disses familiemedlemmer, der kan fremlægge bevis for, at de har ret til fri bevægelighed, der har ret til at klage. De personer, som de britiske myndigheder finder ikke har fremlagt bevis herfor, informeres ikke om deres klageradgang. I medfør af direktivet skal der kunne klages over alle afgørelser.

3.8.3. Misbrug og svig (artikel 35)

EU-retten må ikke misbruges. I henhold til artikel 35 kan medlemsstaterne vedtage foranstaltninger for at forhindre misbrug såsom proforma-ægteskaber, hvilket bekræftes af Domstolens dom i Metock-sagen. Hvis der er tvivl om, hvorvidt ægteskabet er et proforma-ægteskab, kan medlemsstaterne undersøge sagen for at afgøre, om de rettigheder, direktivet giver, er blevet misbrugt, f.eks. for at omgå nationale indvandringsregler, og kan nægte at give de pågældende indrejse- eller opholdsret eller trække denne ret tilbage, hvis det bevises, at reglerne er blevet misbrugt. I henhold til direktivet kræves det, at proportionalitets-princippet og de proceduremæssige garantier, der er fastsat i artikel 30 og 31, overholdes.

Artikel 35 er trods dens betydning ikke blevet gennemført i alle medlemsstater.

4. VURDERING AF DEN PRAKTISKE GENNEMFØRELSE

I de tredive måneder, der er gået, siden direktivet trådte kraft, har Kommissionen modtaget flere end 1 800 individuelle klager, 40 forespørgsler fra Europa-Parlamentet og

[29] CY, LT, ES og PT.

33 andragender vedrørende dets anvendelse. Den har registreret 115 klager[30] og indledt fem overtrædelsesprocedurer for ukorrekt anvendelse af direktivet.

De problemer, klagerne fremlægger for Kommissionen, Europa-Parlamentet og SOLVIT[31], svarer til dem, der er beskrevet i denne rapport.

De problemer, der viser, at der vedvarende sker overtrædelser af EU-borgernes kernerettigheder, vedrører hovedsageligt:

- indrejse- og opholdsretten for familiemedlemmer, der er tredjelandsstatsborgere *(problemer med indrejsevisa eller ved passage af grænserne, betingelser knyttet til opholdsretten, der ikke er fastsat i direktivet og forsinket udstedelse af opholdskort)*

- kravet om, at EU-borgere sammen med ansøgningen om ophold skal indgive yderligere dokumenter, hvilket direktivet ikke indeholder bestemmelser om.

5. FORANSTALTNINGER, DER SKAL TRÆFFES

Ansvaret for at sikre, at direktivet er inkorporeret i national lovgivning og gennemført korrekt, samt at EU-borgerne informeres om deres rettigheder, hviler på medlemsstaterne. Manglende delvis eller fuldstændig gennemførelse af visse bestemmelser skaber situationer med manglende retssikkerhed, der kan føre til, at der vedtages retlige eller administrative løsninger, som skader EU-borgernes og deres familiemedlemmers rettigheder.

Kommissionen vil øge indsatsen for at sikre, at direktivet inkorporeres og gennemføres korrekt i hele EU. For at gøre det vil Kommissionen fuldt ud udnytte sine beføjelser i medfør af traktaten og indlede overtrædelsesprocedurer, når det er nødvendigt. Der vil blive givet prioritet til de mest alvorlige problemer, der er beskrevet i kapitel 4 i denne rapport.

Kommissionen vil også fortsat samarbejde med medlemsstaterne på teknisk plan. I september 2008 oprettede Kommissionen en gruppe bestående af eksperter fra medlemsstaterne, som skulle indkredse problemerne og afklare fortolkningsspørgsmålene i forbindelse med direktivet. På to møder indkredsede ekspertgruppen en række spørgsmål, der kræver yderligere drøftelse og afklaring, navnlig spørgsmål vedrørende kriminalitet og misbrug. Der blev udarbejdet et spørgeskema med henblik på at forstå medlemsstaternes praktiske problemer og indsamle statistiske data og oplysninger om bedste praksis. Gruppen vil fortsat mødes regelmæssigt.

Kommissionen har til hensigt at tilbyde både medlemsstaterne og EU-borgerne oplysning og bistand ved i første halvdel af 2009 at afstikke retningslinjer for en række spørgsmål, der er blevet indkredset som problematiske i forbindelse med gennemførelsen eller anvendelsen af direktivet, f.eks. udsendelser og bekæmpelse af misbrug, for derved at tilbyde råd og vejledning om, hvordan disse problemer kan løses.

---

30 106 klager er endnu uafklarede.

31 SOLVIT er et onlinenetværk til løsning af problemer, hvor EU-medlemsstaterne arbejder sammen om at tage fat på problemer, der opstår som følge af myndighedernes forkerte anvendelse af retsforskrifterne vedrørende det indre marked. Via SOLVIT er der blevet løst 133 ud af 199 sager vedrørende opholdstilladelser, og 43 ud af 65 sager vedrørende visum. I 2007 var personers frie bevægelighed det tredjestørste problemområde for SOLVIT *(15 % af alle sager).*

Medlemsstaterne og Europa-Parlamentet er ikke de eneste berørte parter, som Kommissionen skal samarbejde intensivt med. EU-borgerne skal også fortsat informeres om deres rettigheder i henhold til direktivet. Med henblik herpå vil Kommissionen fortsat prioritere videreformidlingen af oplysninger om direktivet og fortsat omdele en forenklet vejledning til EU-borgerne[32] ved mest muligt at udnytte internettet, hovedsagelig ved hjælp af portalen "Dit Europa", oprette en artikel i Wikipidia om retten til fri bevægelighed samt udarbejde helt enkle faktablade, der forklarer borgerne om deres rettigheder.

Kommissionen vil opfordre medlemsstaterne til at iværksætte informationskampagner og støtte dem med henblik på at informere EU-borgerne om deres rettigheder i medfør af direktivet, således som det kræves i artikel 34. Ekspertgruppen vil med henblik herpå se nærmere på bedste praksis og videreformidle oplysninger herom.

6. KONKLUSIONER

På nuværende tidspunkt er det ikke nødvendigt at foreslå ændringer af direktivet. Medlemsstaterne skal gennemføre direktivet mere effektivt. De vanskelige fortolkningsproblemer, der hidtil er opstået, kan løses tilfredsstillende ved at afstikke retningslinjer, efter at problemerne er blevet yderligere drøftet og tydeliggjort.

Der vil senere blive udsendt endnu en rapport om anvendelsen af direktivet.

---

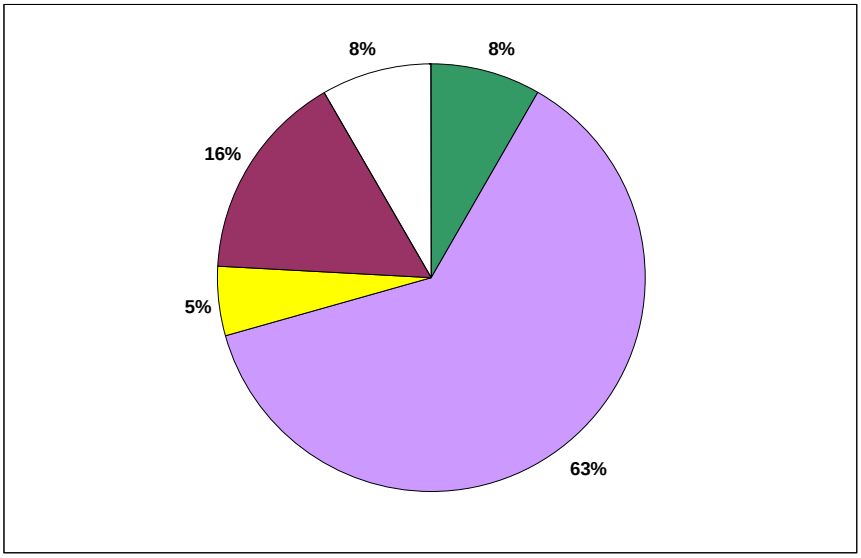
[32] På http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies findes en vejledning i, hvordan man får det bedste ud af direktiv 2004/38/EF.

BILAG

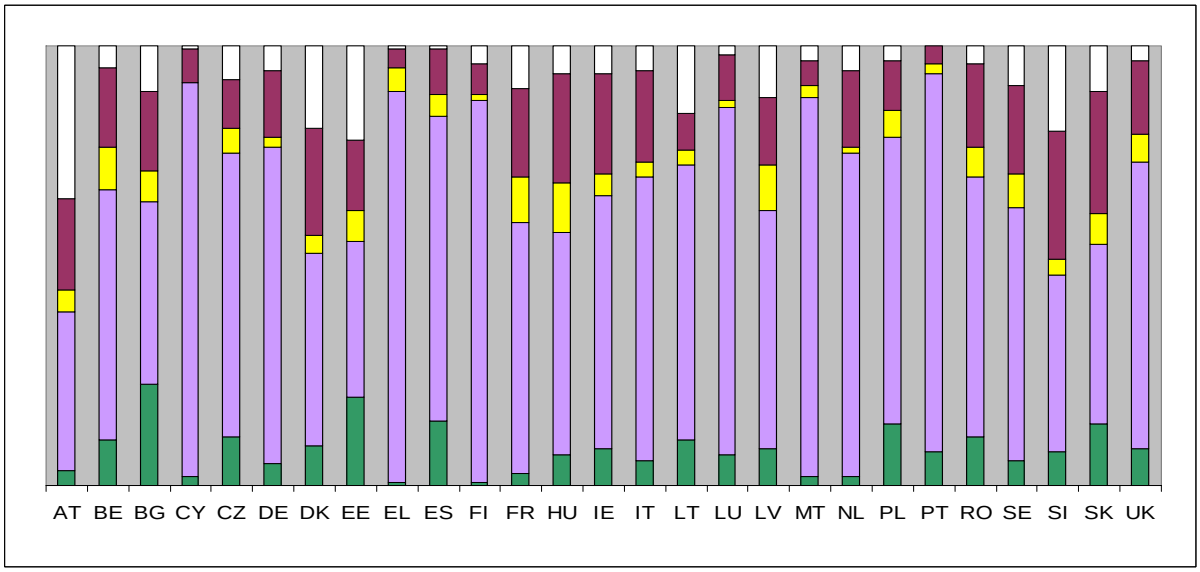
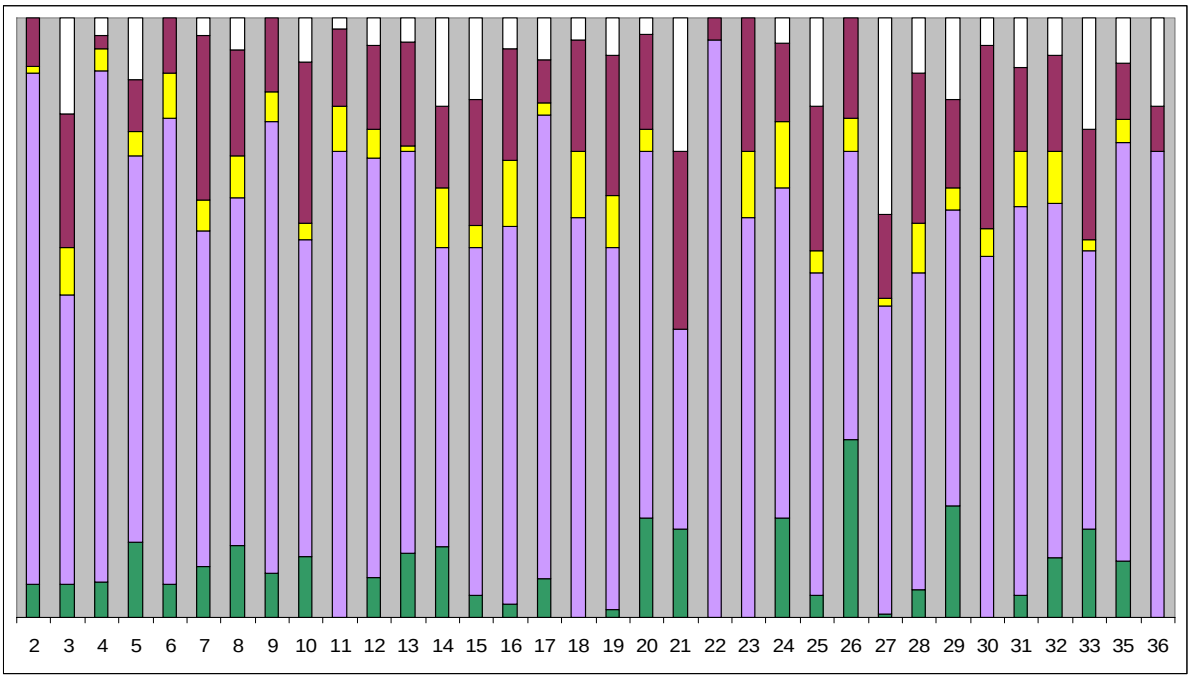
STATUS OVER GENNEMFØRELSEN AF DIREKTIV 2004/38

Forklaring	
	Gunstigere behandling
	Korrekt og fuldstændig
	Tvetydig
	Ukorrekt og/eller ufuldstændig
	Slet ikke gennemført

1. Samlede tal for gennemførelsen af direktiv 2004/38



2. Situationen for hver enkelt medlemsstat



3. Situationen med hensyn til hver enkelt artikel