

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 1.12.1999
KOM(1999) 638 endelig

1999/0258 (CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ret til familiesammenføring

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

. PÅ VEJ MOD EN FÆLLES EUROPÆISK INDVANDRINGSPOLITIK OVER FOR TREDJELANDSSTATSBORGERE: FAMILIESAMMENFØRING

1.1. Med Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft den 1. maj 1999, blev der indført en række ændringer, som bl.a. betyder, at der gradvis skal indføres et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Til det formål skal der ifølge traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab både vedtages foranstaltninger, der skal sikre den fri bevægelighed for personer og i forbindelse hermed ledsageforanstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl og indvandring, og andre foranstaltninger vedrørende asyl, indvandring og beskyttelse af tredjelandsstatsborgeres rettigheder. De foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 63, nr. 3 og 4, vedrører betingelser for indrejse og ophold og medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser, ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder repatriering af personer med ulovligt ophold, og rettigheder og betingelser, hvorefter tredjelandsstatsborgere, som har lovligt ophold i en medlemsstat, kan opholde sig i andre medlemsstater.

Det er således nu muligt for Det Europæiske Fællesskab[1] at vedtage foranstaltninger vedrørende tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold i medlemsstaterne, hvilket er et område, som inden Amsterdam-traktatens ikrafttræden var underlagt bestemmelserne i afsnit VI i den tidligere traktat om Den Europæiske Union, og som kun delvis hørte ind under Fællesskabets kompetence[2].

1.2. Det Europæiske Råd anerkendte på sit særlige møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999, at der er behov for indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold på grundlag af en fælles vurdering af den økonomiske og demografiske udvikling i EU samt af situationen i hjemlandene. Med henblik herpå anmodede Det Europæiske Råd Rådet om at træffe hurtige afgørelser på grundlag af forslag fra Kommissionen. Disse afgørelser bør tage hensyn ikke blot til hver enkelt medlemsstats modtagekapacitet, men også til deres historiske og kulturelle forbindelser med hjemlandene[3].

1.3. Fastlæggelsen af de grundprincipper, som en fælles indvandringspolitik skal baseres på, er således en vigtig opgave, som Kommissionen har til hensigt at lægge stor vægt på. Kommissionen mener, at idéen om et indvandringsstop, som tidligere har været fremført under den europæiske indvandringsdebat, aldrig har været hverken realistisk eller hensigtsmæssig. Den blev for øvrigt af flere forskellige årsager aldrig gennemført konsekvent; det skyldes ikke blot, at der var forskellige former for indvandring, såsom familiesammenføring, som på kort og mellemlang sigt hverken kunne eller skulle afbrydes, men også, at der var mangel på arbejdskraft i en række erhverssektorer. Desuden ønsker medlemsstaterne at bevare deres åbenhed over for resten af verden, og specielt ønskede de at opretholde deres særlige forbindelser med bestemte tredjelande.

---

[1] Der er tre medlemsstater (Det Forenede Kongerige og Irland samt Danmark), der har en særlig status i medfør af de protokoller vedrørende disse medlemsstater, der er knyttet som bilag til traktaten.

[2] Det skal understreges, at listen over lande, hvis statsborgere skulle være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, og foranstaltningerne med hensyn til visa i tilfælde af pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere allerede inden Amsterdam-traktatens ikrafttræden henhørte under Det Europæiske Fællesskabs kompetence.

[3] Formandskabets konklusioner, punkt 20.

På længere sigt er der forskellige demografiske forhold, der spiller ind, såsom befolkningens aldring og konsekvenserne heraf for den sociale sikring og finansieringen af pensionerne.

1.4. Det er rigtigt, at Fællesskabet på grund af den nuværende situation på arbejdsmarkedet ikke kan føre en politik for indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse, der svarer til den meget åbne politik, der blev ført i 1950'erne og 1960'erne. Arbejdsløsheden er dog ikke den eneste faktor, der skal tages hensyn til ved udarbejdelsen af en sådan politik; der kan jo godt være mangel på medarbejdere med særlige kvalifikationer inden for specifikke erhvervssektorer. Mere generelt er det nødvendigt, at en fælles indvandringspolitik på EU-plan er tilstrækkeligt fleksibel til, at man kan tage hensyn til migrationsstrømmenes mange forskellige aspekter af såvel økonomisk som social, kulturel og historisk art, både hvad værtslandene og hjemlandene angår.

1.5. Kommissionen vil i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors indlede og videreføre arbejdet vedrørende lovlig indvandring for at udnytte alle de muligheder, som EF-traktatens afsnit IV giver. Den vil på mellemlang sigt efterhånden komme ind på alle aspekterne vedrørende tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold, herunder indrejse og ophold med henblik på studier, beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed. Kommissionen vil ligeledes komme ind på spørgsmålet om den juridiske situation for tredjelandsstatsborgere, der er i besiddelse af en langtidsopholdstilladelse; den vil desuden sørge for gennemførelsen af artikel 63, nr. 4, som vedrører den ret, som tredjelandsstatsborgere, som har lovligt ophold i en medlemsstat, har til at opholde sig i andre medlemsstater.

2. INDREJSE OG OPHOLD MED HENBLIK PÅ FAMILIESAMMENFØRING

2.1. Det har allerede i nogle år været sådan, at indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring er den dominerende form for lovlig indvandring for tredjelandsstatsborgere. Indvandring med henblik på familiesammenføring er dominerende i næsten alle OECD-landene, og især i Canada og USA; det gælder også EU-landene, selv om tallene varierer fra det ene land til det andet. Denne form for indvandring omfatter både egentlige familiesammenføringer, hvor familiemedlemmerne bliver genforenet med den tredjelandsstatsborger, som allerede har ophold i landet, og familiedannelser, når den familiemæssige tilknytning først skabes efter tredjelandsstatsborgerens indrejse.

2.2. Ud over, at denne del af den lovlige indvandring er vigtig rent kvantitativt, er familiesammenføring et nødvendigt middel til at sikre integrationen af de tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold i medlemsstaterne. Familiemedlemmernes tilstedeværelse skaber nemlig større stabilitet og øger de pågældendes forankring, fordi den gør det muligt for dem at leve et normalt familieliv.

3. DE INTERNATIONALE RETLIGE RAMMER

3.1. Reglerne for familiesammenføring hører ikke udelukkende ind under den nationale lovgivning, idet de er underlagt folkeretten. I verdenserklæringen om menneskerettigheder og de internationale konventioner fra 1966 om borgerlige og politiske rettigheder og om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder fastslås det, at familien er

samfundets naturlige og fundamentale enhedsgruppe og har krav på samfundets og statens beskyttelse. ILO's konvention nr. 143, som er ratificeret af Italien, Portugal og Sverige, opfordrer staterne til at lette familiesammenføring for alle vandrende arbejdstagere med lovligt ophold på deres område.

3.2. I den internationale konvention om beskyttelse af vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder, som blev vedtaget af FN's generalforsamling i december 1990, hedder det, at de kontraherende stater træffer de foranstaltninger, de anser for passende, og som henhører under deres kompetence, for at lette sammenføringen af vandrende arbejdstagere og deres ægtefæller eller personer, hvis forhold til den vandrende arbejdstager i henhold til gældende lov har samme virkning som ægteskab, samt deres mindreårige, ugifte børn, som de har forsørgerpligt over for. I konventionen beskrives de områder, hvor familiemedlemmer bør ligestilles med landets egne statsborgere, nemlig adgang til undervisning, erhvervsuddannelse og social- og sundhedstjenester samt adgang til at deltage i kulturlivet. Staterne skal også gøre det lettere for børn af vandrende arbejdstagere at lære både værtslandets sprog og deres modersmål. Endelig skal staterne behandle ansøgninger om tilladelse til at opholde sig i landet efter arbejdstagerens død eller ægteskabets opløsning velvilligt under hensyntagen til, hvor længe den pågældende har opholdt sig i landet. Når en sådan tilladelse ikke kan gives, skal familiemedlemmerne have en rimelig frist, inden de skal forlade landet. Konventionen er endnu ikke trådt i kraft, da den endnu ikke er ratificeret af et tilstrækkeligt stort antal lande; der er endnu ingen medlemsstater, der har ratificeret den.

3.3. Konventionen om flygtninges retsstilling fra 1951 indeholder ikke bestemmelser om retten til familiesammenføring. Princippet om familiesammenføring af flygtninge blev dog anerkendt i slutakten for den konference, som vedtog konventionen. Eksekutivkomitéen for FN's flygtningehøjkommissariat (UNHCR) har flere gange mindet staterne om, at princippet om familiens enhed er proklameret i de internationale menneskerettighedsinstrumenter, og at regeringerne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at familieenheden bevares. Med hensyn til definitionen af familien og dens medlemmer skal det bemærkes, at UNHCR's eksekutivkomité har gjort sig til fortaler for en pragmatisk, fleksibel fremgangsmåde, der tager hensyn til den fysiske, økonomiske og psykiske afhængighed inden for kernefamilien bestående af forældre og børn[4].

3.4. Når man taler om de internationale retlige rammer, kommer man ikke uden om konventionen om barnets rettigheder af 20. november 1989. I denne konvention hedder det, at deltagerstaterne skal sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre. I denne forbindelse skal ansøgninger om udrejse fra eller indrejse i et land med henblik på familiesammenføring behandles på en positiv, human og hurtig måde. I alle foranstaltninger vedrørende børn skal barnets tarv komme i første række.

3.5. Blandt de europæiske retsinstrumenter, der er relevante for familiesammenføring, har den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder en særlig betydning. I artikel 8 stadfæstes retten til respekt for privatlivet og familielivet, og i artikel 12 fastslås retten til at indgå ægteskab og stifte familie. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fortolket konventionens

---

[4] Konklusion 9 (XXVIII), 24 (XXXII), 84 (XLVIII) og 85 (XLIX) samt konklusionerne fra 50. samling i 1999.

bestemmelser i en lang række sager. Den har ganske vist ikke i sin retspraksis udledt, at der findes en ubegrænset ret til familiesammenføring af familiemedlemmerne til en tredjelandsstatsborger, der har lovligt ophold i en medlemsstat, eller at familiemedlemmerne skal sikres absolut beskyttelse mod adskillelse i tilfælde af udvisning, undtagen hvis et normalt familieliv ikke er muligt i hjemlandet. Men Domstolens praksis begrænser den skønsmæssige udøvelse af de offentlige myndigheders beføjelser i forbindelse med indrejsekontrol og udvisning.

3.6. Der findes to europæiske instrumenter, som specifikt nævner familiesammenføring, nemlig den europæiske socialpagt og den europæiske konvention om vandrende arbejdstageres juridiske status fra 1977. Ifølge den europæiske socialpagt forpligter de kontraherende parter sig for at sikre en effektiv udøvelse af vandrende arbejderes og deres familiemedlemmers ret til beskyttelse til så vidt muligt at lette en udenlandsk arbejder, som har opnået tilladelse til at bosætte sig på deres område, adgangen til at blive forenet med sin familie. I den europæiske konvention om vandrende arbejdstageres juridiske status fra 1977 heder det, at ægtefællen og ugifte børn har tilladelse til at tilslutte sig den vandrende arbejdstager, som allerede opholder sig på en kontraherende parts område. Konventionens anvendelsesområde er imidlertid begrænset på to måder, idet den kun vedrører lønmodtagere og kun gælder for arbejdstagere, der er statsborgere i lande, der er kontraherende parter i konventionen. Denne konvention er ikke ratificeret af alle medlemsstaterne.

4. SITUATIONEN PÅ NATIONALT PLAN

4.1. Det er vigtigt at bemærke, at beskyttelsen af familien er et princip, der udtrykkeligt er stadfæstet i en række medlemsstaters forfatninger, herunder Tyskland, Portugal og Italien. Medlemsstaterne anerkender enten en ret til familiesammenføring eller en skønsmæssig mulighed for at tillade familiesammenføring, alt efter de pågældende tredjelandsstatsborgeres kategori og retsstilling. En enkelt medlemsstat har en kvotepolitik for ansøgninger om tilladelse til indrejse.

4.2. Der er imidlertid en række betingelser, der skal være opfyldt, for at de pågældende kan udøve denne rettighed; det kræves f.eks., at de pågældende respekterer den offentlige orden og den offentlige sikkerhed eller at de råder over en passende bolig og tilstrækkelige midler, og i nogle tilfælde er der fastsat en karenstid. Medlemsstaternes lovgivning og praksis er meget forskellige på disse punkter.

4.3. Med hensyn til bolig kræver en række medlemsstater, at referencepersonen, der skal modtage sin familie, råder over en passende bolig, så familien kan bo under acceptable forhold. Den konkrete udmøntning af denne betingelse varierer fra den ene medlemsstat til den anden. I Tyskland skal boligen svare til en social bolig. I Frankrig, Portugal og Nederlandene skal den svare til en normal bolig for landets egne statsborgere. Der kan også anvendes andre kriterier, såsom størrelse, hygiejne og sikkerhed (Grækenland, Italien, Østrig og Det Forenede Kongerige). Spanien og Luxembourg anvender ikke forud fastsatte regler, men ser på situationen i hvert enkelt tilfælde. Til gengæld anvendes kriteriet om en passende bolig ikke i Belgien, Danmark, Finland og Sverige.

4.4. Kriteriet om tilstrækkelige midler fortolkes også forskelligt. Midlerne skal svare til mindstelønnen i Frankrig, Portugal og Spanien. I Tyskland og Nederlandene skal de mindst udgøre hvad der svarer til bistandhjælp. Det Forenede Kongerige kræver, at der ikke gøres krav på offentlige midler, og Danmark, at referencepersonen kan forsørge sin

familie. Frankrig og Nederlandene kræver desuden, at midlerne er permanente og stabile. Østrig kræver, at familiemedlemmerne har en social forsikring. Der stilles ikke krav om tilstrækkelige midler i Belgien, Finland, Luxembourg og Sverige.

4.5. I visse medlemsstater kan nyankomne tredjelandsstatsborgere først ansøge om familiesammenføring efter en karenstid. Karenstiden varierer fra land til land; den er på et år i Frankrig og Spanien, tre år i Danmark og fem år i Grækenland. De andre lande har ikke nogen formel karenstid, men det kan alligevel vare længe, før familien kan genforenes, fordi behandlingen af ansøgningen om familiesammenføring kan tage lang tid. I Østrig kan ventetiden på grund af kvoteordningen være på flere år.

4.6. Der er også forskellige regler for, hvilke familiemedlemmer der kan familiesammenføres, indtil hvilken alder børn kan familiesammenføres, og hvorvidt ugifte partnere kan familiesammenføres.

4.7. For tredjelandsstatsborgere, der er anerkendt som flygtninge efter artikel 1, afsnit A, i FN's flygtningekonvention fra 1951, gælder der i visse medlemsstater en gunstigere ordning for familiesammenføring; de skal således ikke fremlægge bevis for, at de råder over tilstrækkelige midler og en passende bolig, der er ingen karenstid, og familiesammenføringen kan sommetider omfatte mere end blot kernefamilien.

5. FÆLLESSKABSLOVGIVNINGEN VEDRØRENDE FAMILIESAMMENFØRING

5.1. Fællesskabsretten indeholder allerede en række bestemmelser vedrørende familiesammenføring af tredjelandsstatsborgere. Bestemmelserne om unionsborgernes frie bevægelighed inden for Det Europæiske Fællesskab gælder nemlig også for medlemmerne af deres familie, uanset om de er statsborgere i en medlemsstat eller i et tredjeland. En unionsborger, som udøver sin ret til fri bevægelighed, kan ledsages af familien, eller familien kan slutte sig til ham senere; betingelserne for familiens integration i værtslandet er nemlig afgørende, hvis retten til fri bevægelighed objektivt set skal kunne udøves i frihed og værdighed.

5.2. Familien til alle unionsborgere, der etablerer sig i en anden medlemsstat med henblik på beskæftigelse, hvad enten der er tale om lønmodtagere[5] eller selvstændige erhvervsdrivende[6], har ret til at ledsage eller tilslutte sig den pågældende. Medlemmerne af disse personers familie har desuden ret til på visse betingelser at blive boende på værtslandets område, selv efter at den unionsborger, til hvis familie de hører, er ophørt med sin beskæftigelse[7]. Retten til familiesammenføring gælder også for andre unionsborgere end lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende, der har opholdsret i en anden medlemsstat, hvis de råder over tilstrækkelige midler og er omfattet af en sygeforsikringsordning[8].

5.3. De omhandlede familiemedlemmer er ægtefællen, efterkommere i lige linje, der er under 21 år eller forsørgelses af den pågældende, samt slægtninge i opstigende linje, der

---

5 Forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15.10.1968, EFT L 257 af 19.10.1968, s. 2.

6 Direktiv 73/148/EØF af 21.5.1973, EFT L 172 af 28.6.1973, s. 14.

7 Forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29.6.1970, EFT L 142 af 30.6.1970, s. 24, og direktiv 75/34/EØF af 17.12.1974, EFT L 14 af 20.1.1975, s. 28.

8 Direktiv 90/364/EØF af 28.6.1990, EFT L 180 af 13.7.1990, s. 26, og direktiv 90/365/EØF af 28.6.1990, EFT L 180 af 13.7.1990, s. 28.

forsørges af den pågældende[9]. Til gengæld er det kun ægtefællen og de forsørgelsesberettigede børn, der kan ledsage eller tilslutte sig studerende, og de skal bevise, at de råder over tilstrækkelige midler og er omfattet af en sygeforsikringsordning[10]. Disse regler gælder i henhold til aftalen af 2. maj 1992 også for EØS-statsborgere.

5.4. Da familiemedlemmernes rettigheder er afledte rettigheder, som er knyttet til de rettigheder, som tilkommer den unionsborger, der har ret til fri bevægelighed, udstedes der en opholdstilladelse med samme gyldighed som det, der udstedes til den statsborger, til hvis familie de pågældende hører. Medlemsstaterne kan fastsætte begrænsninger i familiemedlemmers udøvelse af retten til indrejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed[11]. Fællesskabslovgivningen giver også ægtefællen og børnene ret til at udøve lønnet beskæftigelse, selv om de ikke er statsborgere i en medlemsstat.

5.5. Bortset fra situationen for tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger, der udøver retten til fri bevægelighed, indeholder fællesskabsretten ingen regler om familiesammenføring af tredjelandsstatsborgere, flygtninge eller andre kategorier af indvandrere. Det er en direkte følge af, at der, indtil Amsterdam-traktaten trådte i kraft den 1. maj 1999, ikke fandtes noget retsgrundlag på fællesskabsplan.

6. ARBEJDET INDEN FOR RAMMERNE AF DEN EUROPÆISKE UNION

6.1. Inden for rammerne af Den Europæiske Union blev betydningen af spørgsmålet om familiesammenføring inden Amsterdam-traktatens ikrafttræden bekræftet af Rådets arbejde med spørgsmålet. Familiesammenføring optrådte som et prioriteret emne i det program for harmonisering af indvandringspolitikkerne, som blev vedtaget af ministrene med ansvar for indvandring og stadfæstet af Det Europæiske Råd i Maastricht i 1991.

6.2. I 1993 vedtog ministrene med ansvar for indvandring en resolution om harmonisering af medlemsstaternes familiesammenføringspolitik[12]. Denne tekst, som ikke er retligt bindende, indeholder de principper, som skal ligge til grund for medlemsstaternes nationale politik (hvilke familiemedlemmer, der har ret til indrejse, og betingelser for indrejse og ophold). Den vedrører familiesammenføring af tredjelandsstatsborgere, som har lovligt ophold på en medlemsstats område på et grundlag, der giver dem en forventning om, at de kan få varigt eller længerevarende ophold; den vedrører hverken familiesammenføring af unionsborgere eller af tredjelandsstatsborgere, der har opnået flygtningestatus.

6.3. De kompetente instanser i Rådet er blevet ved med at lægge særlig vægt på spørgsmålet om familiesammenføring; dette emne har hele tiden stået på Rådets dagsorden, selv inden Amsterdam-traktaten trådte i kraft, i form af meningsudvekslinger, indsamling af

---

9 Hvad angår unionsborgere, der etablerer sig i en anden medlemsstat med henblik på beskæftigelse, fastsættes det også, at medlemsstaterne skal lette tilflytningen for andre familiemedlemmer, som forsørges af arbejdstageren eller i hjemlandet er optaget i arbejdstagerens husstand. Se også Kommissionens nye forslag til ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68, EFT C 344 af 12.11.1998, s. 9.

10 Direktiv 93/96/EØF af 29.10.1993, EFT L 317 af 18.12.1993, s. 59.

11 Direktiv 64/221/EØF af 25.2.1964, EFT 56 af 4.4.1964, s. 850/64.

12 Dokument SN 282/1/93 WGI 1497 REV 1.

oplysninger, diskussionsoplæg samt drøftelser af forslag under det nederlandske, luxembourgske, britiske og østrigske formandskab.

6.4. I december 1997 vedtog Rådet en resolution om foranstaltninger til bekæmpelse af proformaægteskaber[13]. Denne tekst vedrører ikke direkte familiesammenføring, men har forbindelse hermed; den vedrører nemlig foranstaltninger til imødegåelse eller bekæmpelse af eventuelle omgåelser af reglerne om indrejse og ophold gennem fiktive ægteskaber.

6.5. I 1997 fremlagde Kommissionen et forslag til konvention om reglerne for tredjelandsstatsborgeres tilladelse til indrejse i medlemsstaterne[14]. Formålet var at bidrage til overvejelserne om indvandringsspørgsmål inden Amsterdam-traktatens ikrafttræden og de store institutionelle ændringer, den ville medføre. I en indledende erklæring til dette forslag understregede Kommissionen, at den havde til hensigt at fremlægge et nyt forslag i form af et direktiv, så snart den nye traktat var trådt i kraft. Denne fremgangsmåde skulle gøre det muligt at drage nytte af drøftelserne af tekstens substans inden for rammerne af en fællesskabsretsakt.

6.6. Nu, hvor Amsterdam-traktaten er trådt i kraft, og der i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab er indsat et nyt afsnit IV om visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den fri bevægelighed for personer, er tiden inde til, at Kommissionen fører sin forpligtelse fra 1997 ud i livet og fremlægger et nyt forslag om familiesammenføring i form af en fællesskabsretsakt.

6.7. Dette er i øvrigt i overensstemmelse med indholdet i Rådets og Kommissionens handlingsplan af 3. december 1998[15] for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres. Ifølge handlingsplanen skal der inden to år efter traktatens ikrafttræden vedtages et instrument om lovlige indvandreres retsstilling, og inden fem år skal der fastlægges betingelser for indrejse og ophold og standarder for procedurer for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser, bl.a. med henblik på familiesammenføring. Dette bekræfter, at Rådet og Kommissionen tillægger disse spørgsmål stor betydning. Endelig opfordrede Det Europæiske Råd på sit møde i Wien den 11. og 12. december 1998 Rådet til at fortsætte arbejdet vedrørende bl.a. regler for tredjelandsstatsborgere[16].

6.8. Det skal også bemærkes, at stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råds møde i Köln den 3. og 4. juni 1999 besluttede, at der skal udarbejdes et charter om EU's grundlæggende rettigheder. Dette charter skal sammenfatte de grundlæggende rettigheder, der er gældende i EU, så de bliver mere synlige. Det kan ikke begrænses til kun at omfatte unionsborgere. På nuværende tidspunkt er der dog ikke truffet beslutning om charterets juridiske virkning og om, hvorvidt det skal være bindende.

6.9. Under udarbejdelsen af forslaget er der gennemført en række høringer for bl.a. at undersøge holdningerne i FN's flygtningehøjkommissariat og de forskellige ikke-statslige organisationer, der beskæftiger sig med dette område. Kommissionen har således ved at tage hensyn til Rådets arbejde med spørgsmålet om familiesammenføring

---

13 EFT C 382 af 16.12.1997, s. 1.
14 EFT C 337 af 7.11.1997, s. 9.
15 EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1.
16 Formandskabets konklusioner, Wien, 11. og 12. december 1998, punkt 85.

og Europa-Parlamentets udtalelse om forslaget til konvention om tredjelandsstatsborgeres tilladelse til indrejse kunnet basere sit forslag på et samlet billede af familiesammenføringsproblematikken.

7. FORMÅLET MED KOMMISSIONENS FORSLAG

7.1. Det Europæiske Råd bekræftede på sit særlige møde i Tammerfors den 15. og 16 oktober 1999[17], at Den Europæiske Union skal sikre en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, som opholder sig lovligt på medlemsstaternes område. Rådet erkendte også, at en mere effektiv integrationspolitik bør sigte mod at indrømme tredjelandsstatsborgerne rettigheder og pligter, der kan sidestilles med dem, der gælder for unionsborgere.

7.2. Kommissionen mener, at det for at nå dette mål er nødvendigt at give tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på medlemsstaternes område, ret til familiesammenføring, hvis de overholder visse betingelser. Det vil gøre det muligt for disse mennesker at leve et normalt familieliv og lette deres integration i samfundet i medlemsstaterne. For at sikre, at disse mennesker behandles på samme måde som EU-borgerne, tager direktivforslaget udgangspunkt i en række bestemmelser i den gældende fællesskabsret om familiesammenføring af unionsborgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed.

7.3. Respekten for familielivet gælder for alle tredjelandsstatsborgere, uanset af hvilken grund de har valgt at opholde sig på medlemsstaternes område (herunder lønnet beskæftigelse, selvstændig erhvervsvirksomhed og studier). Direktivforslagets anvendelsesområde er således ikke begrænset til bestemte kategorier af tredjelandsstatsborgere. Det eneske kriterium er, at de har lovligt ophold. Flygtninge og personer, der nyder subsidiær beskyttelse, kan kun udnytte retten til respekt for familielivet gennem familiesammenføring i et land, hvor de sammen kan leve et almindeligt familieliv, da de har været nødt til at flygte fra deres hjemland, og da deres flugt ofte har medført, at familiemedlemmerne er blevet adskilt fra hinanden. På grund af disse særlige omstændigheder giver direktivet dem særbehandling med hensyn til de betingelser, der skal være opfyldt forud for familiesammenføringen (bolig, midler, karenstid), og de familiemedlemmer, der kan familiesammenføres.

7.4. Alt i alt sigter direktivforslaget mod en tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning med to formål for øje. For det første sigter det mod at garantere tredjelandsstatsborgernes retssikkerhed, således at betingelserne for familiesammenføring stort set er ens, uanset hvilken medlemsstat de har fået opholdstilladelse i. For det andet må man mindske risikoen for, at valget af, hvilken medlemsstat en tredjelandsstatsborger ønsker at bo i, udelukkende afhænger af, hvilket land der kan tilbyde ham de gunstigste betingelser.

7.5. Situationen for familiemedlemmerne til unionsborgere, der bor i det land, de er statsborgere i, og som ikke har udøvet deres ret til fri bevægelighed, er på nuværende tidspunkt kun underlagt national ret. Da de ikke udøver deres ret til fri bevægelighed, har man tidligere ment, at der var tale om en rent intern situation, som henhørte under medlemsstaternes kompetence.

---

[17] Formandskabets konklusioner, punkt 18.

Unionsborgerne bliver derfor behandlet forskelligt, alt efter om de udøver deres ret til fri bevægelighed eller ej. Kommissionen mener, at der må findes en passende løsning for at undgå denne forskelsbehandling og rette op på denne juridiske mangel. Det foreslås derfor at afskaffe forskelsbehandlingen og sikre, at alle unionsborgerne er omfattet af den eksisterende fællesskabslovgivning.

Kommissionen er dog i denne forbindelse bevidst om, at fællesskabslovgivningen ikke omfatter alle de situationer, der er omhandlet i direktivforslaget. På ét punkt, nemlig bestemmelsen om selvstændig status, giver forslaget tredjelandsstatsborgernes familiemedlemmer gunstigere betingelser end dem, der med den nugældende fællesskabslovgivning gælder for tredjelandsstatsborgere, der er medlemmer af unionsborgeres familie. På mellemlang sigt vil Kommissionen i forbindelse med fremtidige initiativer vedrørende fri bevægelighed for personer sørge for, at ligevægten mellem den juridiske situation for unionsborgere og deres familiemedlemmer og den juridiske situation for tredjelandsstatsborgere bevares.

8. VALG AF RETSGRUNDLAG

8.1. Valget af retsgrundlag stemmer overens med de ændringer, der er indført i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab ved Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft den 1. maj 1999. I henhold til EF-traktatens artikel 63, nr. 3, litra a), skal Rådet vedtage foranstaltninger vedrørende betingelser for indrejse og ophold og standarder for procedurer for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser, bl.a. med henblik på familiesammenføring.

8.2. Denne artikel er således det naturlige retsgrundlag for et forslag, som giver tredjelandsstatsborgere, der allerede har ophold på medlemsstaternes område, ret til familiesammenføring og fastsætter betingelserne for familiemedlemmernes indrejse, og som indeholder bestemmelser om en række aspekter af familiemedlemmernes retsstilling.

8.3. Direktivforslaget skal vedtages efter proceduren i traktatens artikel 67, ifølge hvilken Rådet i en overgangsperiode på fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen eller på initiativ af en medlemsstat og efter høring af Europa-Parlamentet. EF-traktatens afsnit IV finder ikke anvendelse i Det Forenede Kongerige og Irland, medmindre disse to lande træffer anden beslutning i overensstemmelse med protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, der er knyttet som bilag til traktaterne. EF-traktatens afsnit IV finder heller ikke anvendelse på Danmark i medfør af protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaterne.

9. PRINCIPPERNE OM SUBSIDIARITET OG PROPORTIONALITET: BEGRUNDELSE OG MERVÆRDI

9.1. Indsættelsen af det nye afsnit IV om visum, asyl og andre politikker i forbindelse med den fri bevægelighed for personer i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab viser, at de høje kontraherende parter ønskede at give Fællesskabet kompetence på disse områder.

9.2. Det Europæiske Fællesskab har imidlertid ikke enekompetence på området, og det skal derfor, selv om den politiske vilje til at gennemføre en fælles politik for asyl og

indvandring er til stede, handle i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 5, dvs. kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan. Direktivforslaget opfylder disse kriterier.

9.3. Nærhedsprincippet

Indførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed indebærer, at der skal vedtages fælles regler vedrørende indvandringspolitikken. Det specifikke formål med dette initiativ er at indføre en ret til familiesammenføring, som kan udøves efter fælles kriterier i alle medlemsstaterne. Situationen med hensyn til indrejse og ophold for tredjelandsstatsborgeres familiemedlemmer varierer nemlig på nuværende tidspunkt fra den ene medlemsstat til den anden. Fastsættelsen af fælles kriterier på fællesskabsplan skal ske gennem en foranstaltning som den foreslåede. Desuden vil fastsættelsen af fælles kriterier gøre det muligt at begrænse risikoen for, at tredjelandsstatsborgere udelukkende vælger bestemmelsesland ud fra, hvor de finder de gunstigste betingelser.

9.4. Proportionalitetsprincippet

Fællesskabets handlen skal have den enkleste form, der gør det muligt at nå målet med forslaget og at gennemføre det. Derfor er den form for retsakt, man har valgt, et direktiv, som gør det muligt at fastsætte en række rammeprincippper, men overlader det til medlemsstaterne, som direktivet er rettet til, at vælge den form og de midler, der er mest hensigtsmæssige, når de skal iværksætte principperne inden for deres retlige rammer og i deres nationale kontekst. Desuden har direktivforslaget ikke til formål at fastlægge den juridiske situation for alle tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område, men overlader det til medlemsstaterne at fastsætte reglerne for de personer, hvis opholdstilladelse er gyldig i under et år.

BEMÆRKNINGER TIL ARTIKLERNE

Kapitel I: Almindelige bestemmelser

Artikel 1

Den ret til familiesammenføring, der indføres ved dette direktivforslag, følger af kravet om at beskytte familien, som er samfundets naturlige og fundamentale enhedsgruppe, samt retten til respekt for familielivet, som er knæsat i folkeretten og specielt i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Med direktiv-forslaget indføres der en ret til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i en medlemsstat; denne ret indføres også for de unionsborgere, som ikke udøver deres ret til fri bevægelighed. Der er ikke tale om en ubetinget rettighed, idet den kun kan udøves, hvis de materielle betingelser og procedurekrav, som er fastsat i direktivforslaget, er opfyldt.

Artikel 2

Denne artikel indeholder definitionerne af de forskellige begreber, der anvendes i direktivforslagets bestemmelser.

(a) Begrebet tredjelandsstatsborger defineres negativt, idet det udelukker unionsborgere som omhandlet i EF-traktaten. Det omfatter både personer, der er statsborgere i et

tredjeland, og statsløse personer som omhandlet i New York-konventionen af 28. september 1954.

(b) Begrebet flygtning omfatter de tredjelandsstatsborgere, der har opnået flygtningestatus i henhold til FN's flygtningekonvention fra 1951, samt dem, der har opnået flygtningestatus på grundlag af medlemsstaternes forfatningsmæssige bestemmelser, som det er tilfældet i Frankrig (forfatningsmæssigt asyl til "frihedskæmpere") og Tyskland (flygtninge, der anerkendes på grundlag af forfatningens artikel 16, stk. 1).

(c) Begrebet "person, der nyder subsidiær beskyttelse" omfatter alle de tilfælde, hvor en person, der ikke kan nyde godt af den beskyttelse, som FN's flygtningekonvention fra 1951 yder, får beskyttelse af en medlemsstat på grundlag af humanitære forpligtelser, der har forbindelse med medlemsstatens praksis eller lovgivning eller dens internationale forpligtelser (herunder det forbud mod at udvise en person til et land, hvor vedkommende risikerer dødsstraf eller grusom, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf, der følger af artikel 3 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og artikel 1 og 3 i FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf).

(d) Begrebet referenceperson henviser til den tredjelandsstatsborger, der har lovligt ophold på en medlemsstats område, uanset af hvilken grund han har fået tilladelse til at opholde sig der (f.eks. med henblik på lønnet arbejde, selvstændig erhvervsvirksomhed, studier eller ulønnet virksomhed, fordi han har opnået flygtningestatus, eller fordi han nyder subsidiær beskyttelse). Dette begreb omfatter også unionsborgere, der ikke udøver deres ret til fri bevægelighed.

(e) Hvad angår tredjelandsstatsborgere omfatter familiesammenføring to forskellige situationer, nemlig familiesammenføring i snæver forstand og familiedannelse. I det første tilfælde har referencepersonen måttet forlade sin familie for at slå sig ned i en medlemsstat og ønsker, at familiemedlemmerne slutter sig til ham. I det andet tilfælde har referencepersonen efter at være kommet ind i medlemsstaten besluttet at stifte familie sammen med en tredjelandsstatsborger, der ikke opholder sig i den pågældende medlemsstat, og ønsker, at vedkommende slutter sig til ham. Den juridiske situation for personer, der ønsker at indrejse på en medlemsstats område for at gifte sig med en tredjelandsstatsborger, der allerede opholder sig der, henhører ikke under direktivforslaget. Denne situation henhører fortsat under medlemsstaternes ansvarsområde.

(f) Opholdstilladelsen defineres bredt, så den kommer til at omfatte alle de berørte kategorier af referencepersoner. Direktivet gælder for alle tredjelandsstatsborgere, der har ophold på en medlemsstats område, uanset hvorfor de opholder sig der; tilsvarende omfatter definitionen af opholdstilladelsen alle opholdstilladelser, som er udstedt af medlemsstaterne, uanset hvorfor de er udstedt, og hvilken form de har. Begrebet opholdstilladelse omfatter ikke midlertidige opholdstilladelser, der kan udstedes til asylansøgere.

Artikel 3

1. Denne artikel vedrører direktivforslagets anvendelsesområde. Referencepersonen skal tilhøre en af de kategorier af personer, der er omhandlet i stk. 1:

(a) Den første kategori af personer omfatter tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på en medlemsstats område, og som er i besiddelse af en opholdstilladelse med en gyldighed på mindst et år. Denne definition omfatter alle tredjelandsstatsborgere, uanset hvorfor de opholder sig i det pågældende land, herunder personer, der nyder subsidiær beskyttelse. Til gengæld er tredjelandsstatsborgere, der opholder sig i en medlemsstat med en opholdstilladelse, hvis gyldighed er på under et år, hvilket kan være tilfældet for midlertidigt ansatte, eller med en opholdstilladelse, der har tilknytning til sæsonarbejde, ikke omfattet af direktivet. Spørgsmålet om familiesammenføring hører for deres vedkommende ind under medlemsstaternes nationale lovgivning.

(b) Den anden kategori af personer, som forslaget tager sigte på, er flygtninge. I deres tilfælde finder direktivet anvendelse, uanset hvor længe den opholdstilladelse, som medlemsstaten har udstedt, er gyldig. Deres flygtningestatus giver dem ret til familiesammenføring.

(c) Den tredje kategori af personer er unionsborgere, der ikke har udøvet deres ret til fri bevægelighed for personer.

Til gengæld gælder forslaget uanset familiemedlemmernes retsstilling. Med andre ord kan familiemedlemmerne opholde sig i en medlemsstat på et andet grundlag, opholde sig uden for medlemsstaten, være asylansøgere, være underlagt ordningen for midlertidig beskyttelse mv.

2. I stk. 2 angives de tilfælde, der er udelukket fra direktivforslagets anvendelsesområde på grund af referencepersonens juridiske situation.

(a) Forslaget omfatter ikke familiesammenføring for asylansøgere på grund af usikkerheden om udfaldet af behandlingen af deres ansøgning.

(b) Forslaget omfatter ikke familiesammenføring for personer, der nyder midlertidig beskyttelse. I 1997 fremlagde Kommissionen et forslag til en fælles aktion om midlertidig beskyttelse af fordrevne personer[18], og i 1998 blev der fremsat et ændret forslag[19]. Disse to tekster omfattede familiesammenføring for personer, der nød midlertidig beskyttelse. Kommissionen har til hensigt at fremsætte et nyt forslag for at tage hensyn til virkningerne af Amsterdamtraktatens ikrafttræden. Det er derfor at foretrække at behandle familiesammenføring for sådanne personer inden for rammerne af det kommende forslag i betragtning af den særlige problematik i forbindelse med midlertidig beskyttelse.

3. Stk. 3 vedrører en generel udelukkelse fra direktivforslagets anvendelsesområde. Den juridiske situation for tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger, der udøver sin ret til fri bevægelighed for personer, er udelukket fra direktivforslagets anvendelsesområde; de er og vil fortsat være dækket af fællesskabsrettens bestemmelser om fri bevægelighed for personer.

---

[18] EFT C 106 af 4.4.1997, s. 13.
[19] EFT C 268 af 27.8.1998.

4. Det Europæiske Fællesskab står på et tidspunkt, hvor det iværksætter en harmonisering af reglerne for familiesammenføring, fast ved sine internationale forpligtelser og dermed de aftaler, der allerede er i kraft, hvad enten der er tale om fællesskabsaftaler eller blandede aftaler.

(a) Det betyder, at direktivforslaget ikke berører gunstigere bestemmelser i fællesskabsaftaler eller blandede aftaler, der er indgået med tredjelande og allerede er trådt i kraft, og som indeholder regler om de pågældende tredjelandsstatsborgeres juridiske situation. Denne udelukkelse gælder, for så vidt som de pågældende bestemmelser er relevante i forhold til indholdet i direktivforslaget; den vedrører selve aftalerne, de beslutninger, der er truffet i medfører af aftalerne, og den retspraksis, der er udviklet i forbindelse hermed. Selv om aftalerne ikke eksplicit omhandler spørgsmålet om familiesammenføring, indeholder de ikke desto mindre en række bestemmelser om familiemedlemmernes rettigheder; disse bestemmelser berøres ikke af direktivforslaget, hvis de er gunstigere for familiemedlemmerne.

Der er bl.a. tale om:

- aftalen om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde fra 1992[20], som udvider anvendelsesområdet for alle fællesskabsrettens regler om fri bevægelighed for personer til også at omfatte statsborgerne i Norge, Island og Liechtenstein og deres familiemedlemmer

- associeringsaftalen med Tyrkiet fra 1962[21]

- europaaftalerne med ansøgerlandene i Central- og Østeuropa

- Euro-Middelhavs-aftalerne med Marokko og Tunesien.

(b) Direktivforslaget berører heller ikke gunstigere bestemmelser i to internationale instrumenter, der er udarbejdet af Europarådet, og som gælder for vandrende arbejdstagere, der er statsborgere i Europarådets medlemsstater.

Artikel 4

Familiesammenføring for unionsborgere, som ikke udøver deres ret til fri bevægelighed for personer, har indtil nu kun været underlagt de nationale regler. Denne situation medfører en urimelig forskelsbehandling mellem familien til unionsborgere, der ikke har udøvet deres ret til fri bevægelighed og er blevet i det land, de er statsborgere i, og dem, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed. I visse tilfælde er de nationale regler for familiesammenføring for det pågældende lands egne statsborgere mere restriktive end de regler, der findes i fællesskabsretten. Da der kun findes ét unionsborgerskab, må der rettes op på denne juridiske mangel. I medfør af denne artikel vil de relevante fællesskabsretlige bestemmelser om familiesammenføring komme til at gælde for familiemedlemmerne til alle unionsborgere.

[20] EFT L 1 af 3.1.1994, s. 3.
[21] EFT L 217 af 29.12.1964.

Kapitel II: Familiemedlemmer

Artikel 5

1. I denne artikel præciseres det, hvilke medlemmer af referencepersonens familie der kan familiesammenføres.

   (a) Stk. 1, litra a), vedrører referencepersonens ægtefælle eller ugifte partner, herunder en partner af samme køn. Bestemmelsen om den ugifte partner gælder kun i de medlemsstater, i hvis lovgivning ugifte par sidestilles med gifte par[22]. Denne bestemmelse medfører ingen harmonisering af de nationale regler om anerkendelse af ugifte par; den gør det kun muligt at anvende princippet om ligebehandling. For at undgå misbrug kræves det, at de ugifte partnere lever i et varigt samlivsforhold, hvilket kan bevises ved, at de fremlægger dokumentation for, at de bor sammen, eller ved hjælp af troværdige vidneudsagn.

   (b) Stk. 1, litra b), vedrører børn af parret, hvad enten partnerne er gift eller ej. Børn, der er født uden for ægteskab, børn af tidligere ægteskaber og adoptivbørn behandles på samme måde som børn født i ægteskab. Hvis afgørelsen om adoption ikke er truffet af den kompetente myndigheden i medlemsstaten, skal adoptionen dog anerkendes af denne myndighed i overensstemmelse med de regler i international privatret, der anvendes i alle medlemsstaterne. Det betyder, at børn, som er "betroet" den pågældende i henhold til visse lokale skikke, kun kan få tilladelse til indrejse, hvis den kompetente myndighed i medlemsstaten anerkender, at disse skikke har samme virkning som adoption.

   (c) Børn af én af ægtefællerne eller partnerne hører også til den kategori af personer, der kan familiesammenføres. Den ægtefælle eller partner, der ansøger om familiesammenføring, skal dog have den faktiske forældremyndighed og have forsørgerpligten over for børnene. Hvis der er fælles forældremyndighed, kræves den andens forælders tilladelse til at foretage familiesammenføringen. Denne regel gør det muligt at undgå, at familiesammenføringen kan være i modstrid med den anden forælders forældremyndighed.

   (d) Stk. 1, litra d), vedrører slægtninge i opstigende linje; de kan familiesammenføres, når de ikke længere har nogen familiemæssig støtte i deres hjemland og forsørges af referencepersonen. Denne bestemmelse gør det muligt at gøre fremskridt i retning af lige rettigheder for tredjelandsstatsborgere og unionsborgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed; ifølge fællesskabsrettens regler kan der nemlig ske familiesammenføring med slægtninge i opstigende linje, som den vandrende arbejdstager har forsørgerpligt over for, og med ikke-erhvervsaktive personer.

---

[22] Domstolen har i sin retspraksis allerede anerkendt, at en medlemsstat, som giver sine egne statsborgere tilladelse til at lade deres ugifte samlevere, som ikke er statsborgere i denne medlemsstat, tage ophold på statens område, ikke kan nægte at yde vandrende arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater, samme fordel. Sag 59/85, Den nederlandske Stat mod Ann Florence Reed, dom af 17.4.1986, Sml. 1986, s. 1283.

(e) Hovedreglen er, at det er mindreårige børn, der kan familiesammenføres; med stk. 1, litra e), indføres der en specifik regel for myndige børn. De kan familiesammenføres, når der er tale om særligt vanskelige situationer. Det ville ikke være hensigtsmæssigt at forbyde familiesammenføring af et barn, der ikke kan forsørge sig selv og har behov for familiens omsorg og materielle og følelsesmæssige støtte, f.eks. på grund af et alvorligt handicap.

2. Polygame ægteskaber er som hovedregel ikke forenelige med de grundlæggende principper i medlemsstaternes retsorden. Men hvis disse ægteskaber er indgået lovligt i et tredjeland, er det hensigtsmæssigt at tage hensyn til visse af deres virkninger. Desuden ville et absolut forbud mod familiesammenføring betyde, at den ægtefælle, der opholder sig i en medlemsstat, ville blive frataget muligheden for at leve et familieliv. Derfor er familiesammenføring af flere forskellige ægtefæller og deres børn forbudt, men man accepterer familiesammenføring af én hustru og hendes børn. Familiesammenføring af børnene af en hustru nr. 2 er kun mulig, når barnets tarv går forud for de øvrige krav, f.eks. ved den biologiske mors død.

3. Ifølge hovedprincippet for familiesammenføring af børn skal børnene juridisk og praktisk være afhængige af referencepersonen. Børnene skal derfor være under den myndighedsalder, der er fastsat af medlemsstaterne i deres nationale ret, og de skal være ugifte. Denne bestemmelse sigter mod at undgå forskelle mellem myndighedsalderen for medlemsstaternes statsborgere og den alder, der kræves, for at et barn kan familiesammenføres.

4. Når referencepersonen er en flygtning, skal medlemsstaterne i betragtning af de forhold, der har tvunget ham til at flygte fra sit land og forhindrer ham i at vende tilbage til det, lette familiesammenføringen af andre medlemmer af familien, herunder slægtninge i sidelinje. Denne bestemmelse svarer til et af punkterne i konklusionerne fra UNHCR's eksekutivkomité fra 1981 og 1999. Denne mulighed gælder dog kun for de familiemedlemmer, som referencepersonen forsørger.

5. Princippet om ikke at afbryde eller forhindre familielivet gælder også over for de tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold i en medlemsstat med henblik på studier. Da studerendes ophold er af begrænset varighed, og da de i visse medlemsstater ikke har adgang til beskæftigelse, kan de dog ikke have de samme fordele som andre, der har ophold i landet. Deres ret til familiesammenføring omfatter kun ægtefællen eller den ugifte partner, mindreårige børn og myndige børn, som er afhængige af den pågældende.

Artikel 6

I denne artikel fastsættes der en række undtagelser fra bestemmelserne i artikel 5 til fordel for uledsagede mindreårige flygtninge på grund af deres særlige behov og deres sårbarhed. Artiklen tager udgangspunkt i artikel 22 i FN's konvention om barnets rettigheder fra 1989.

For det første fastsættes det, at forældrene til uledsagede mindreårige kan slutte sig til dem, uden at de særlige betingelser i artikel 5, stk. 1, litra d) (slægtninge i opstigende linje, der forsørges af referencepersonen, og som ikke har anden familiemæssig tilknytning i hjemlandet), skal være opfyldt.

Den anden undtagelse vedrører muligheden for at give andre familiemedlemmer, f.eks. slægtninge i sidelinje, tilladelse til indrejse og ophold, når de mindreårige ikke har nogen forældre, eller når det ikke har været muligt at opspore dem.

Denne artikel berører ikke de nationale bestemmelser om uledsagede mindreåriges adgang til medlemsstaternes område, eventuel tilbagesendelse af dem eller proceduren for behandling af deres asylansøgninger. I 1997 vedtog Rådet en resolution om uledsagede mindreårige, der er statsborgere i tredjelande[23], hvori der fastsættes minimumsstandarder, som medlemsstaterne skal anvende ved behandlingen af disse sager.

Kapitel III: Indgivelse og behandling af ansøgningen

Artikel 7

1. I denne artikel fastsættes der regler for den procedure, der skal anvendes i forbindelse med familiesammenføring. Det er referencepersonen, der indgiver en ansøgning om familiesammenføring af medlemmerne af hans familie; det er nemlig ham, der har rettigheden. Desuden vil det være lettere for referencepersonen, som allerede har ophold i medlemsstaten, at klare de administrative formaliteter takket være hans kendskab til landets sprog og myndighedernes praksis. Denne artikel forhindrer ikke delvise familiesammenføringer. Ansøgningerne kan indgives i flere omgange. Det er referencepersonen, der skal dokumentere den familiemæssige tilknytning og fremlægge beviser, der kan bruges til at kontrollere, om betingelserne i artikel 5, 8, 9 og 10 er opfyldt. Medlemsstaten kan f.eks. kræve, at han skal fremlægge straffeattest, lejekontrakt eller lønsedler.

2. Referencepersonen skal indgive ansøgning om familiesammenføring, mens medlemmerne af hans familie befinder sig uden for medlemsstatens område. Denne regel bør dog blødes op i særlige tilfælde, bl.a. når det pågældende familiemedlem allerede befinder sig på medlemsstatens område på et andet grundlag, og den pågældende blot skal skifte status, eller af humanitære hensyn, f.eks. i forbindelse med et barn, hvis eneste forælder er referencepersonen, og som derfor ikke kan sendes tilbage til hjemlandet.

3. De kompetente myndigheder i medlemsstaten behandler ansøgningen på grundlag af den fremlagte dokumentation og de øvrige beviser, som det står dem frit at indhente. Behandlingen af ansøgningen kan ske i samarbejde mellem de centrale, lokale og eventuelt konsulære myndigheder. For at garantere referencepersonens retssikkerhed er det afgørende, at ansøgningen behandles inden for en frist på højst seks måneder, og at der, hvis der gives afslag, gives en fyldestgørende begrundelse, så ansøgeren kan benytte retsmidler til at anfægte afgørelsen.

4. Flygtninge og personer, der nyder subsidiær beskyttelse, har tit måttet flygte fra deres land under forhold, som ikke gjorde det muligt for dem at medbringe alle de dokumenter, der er nødvendige for behandlingen af ansøgningen; det skal de ikke straffes for, så reglerne må opblødes for deres vedkommende, således at alle andre former for beviser også kan komme i betragtning (vidneudsagn, fotografier, breve, samtaler med referencepersonen og det formodede familiemedlem hver for sig mv.).

---

[23] EFT C 221 af 19.7.1997.

5. Denne bestemmelse er i overensstemmelse med artikel 3 i FN's konvention om barnets rettigheder fra 1989, hvori det hedder, at barnets tarv i alle foranstaltninger vedrørende børn skal komme i første række.

Kapitel IV: Materielle betingelser for retten til familiesammenføring

Artikel 8

1. Medlemsstaterne har skønsbeføjelser til at træffe afgørelse om tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold, når hensynet til den offentlige orden, den indre sikkerhed og den offentlige sundhed kræver det. Medlemsstaternes skønsbeføjelser er dog ikke ubegrænsede, og der kræves en vis åbenhed. Hvis medlemsstaten påberåber sig hensynet til den offentlige orden, den indre sikkerhed og den offentlige sundhed, skal den forklare og begrunde det i overensstemmelse med reglen i forslagets artikel 7, stk. 3.

2. De hensyn til den offentlige orden eller den indre sikkerhed, som kan ligge til grund for et afslag på at give indrejsetilladelse, skal baseres på det pågældende familiemedlems personlige forhold. Der er tale om et kriterium, der svarer til det, der anvendes i fællesskabsretten (direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed[24]). Denne regel fritager dog ikke medlemsstaterne fra at undersøge, om der er et rimelig forhold mellem anklagernes alvorlighed og pligten til at respektere retten til familiesammenføring.

3. Selv om medlemsstaterne har skønsbeføjelser med hensyn til den offentlige sundhed, kan der ikke være tale om at straffe en person, som får en sygdom efter at være kommet til landet. Den pågældendes sundhedstilstand kan ikke rejse tvivl om den udstedte opholdstilladelse.

Artikel 9

Medlemsstaterne kan kræve bevis for, at referencepersonen er i stand til at forsørge sin familie. Men kriterierne for vurdering heraf er nøje fastsat for ikke at undergrave retten til familiesammenføring. Det kan kræves, at referencepersonen på det tidspunkt, hvor han indgiver ansøgningen, råder over:

(a) en bolig, der kan betragtes som passende. Vurderingen af boligens art overlades til medlemsstaternes skøn, men de valgte kriterier må ikke være diskriminerende. Kriterierne vedrørende boligens størrelse, sanitære forhold og sikkerhedsforhold 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;

(b) en sygeforsikring, der omfatter alle risici. Denne betingelse sigter ligeledes mod at undgå, at de pågældende kommer til at ligge værtsmedlemsstatens sociale sikring til byrde. Den svarer til den betingelse, der i visse tilfælde skal være opfyldt i forbindelse

[24] EFT 56 af 4.4.1964, s. 850/64.

med fri bevægelighed for personer (jf. f.eks. direktiv 90/364/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret[25]);

(c) stabile og tilstrækkelige midler. Størrelsen af de midler, der kræves for at sikre, at referencepersonen er i stand til at forsørge sin familie, må ikke overstige den af staten garanterede minimumsindkomst. Hvis medlemsstatens sociallovgivning ikke indeholder bestemmelser om denne form for social bistand, må størrelsen af de midler, der kræves, ikke overstige størrelsen af den mindste sociale alderspension, som udbetales af staten. Disse kriterier svarer til dem, der i visse tilfælde anvendes i forbindelse med fri bevægelighed for personer (jf. direktivet om opholdsret[26]).

Flygtninge og personer, der nyder subsidiær beskyttelse, kan af de tvingende grunde, der har gjort det nødvendigt for dem at flygte fra deres land, og som forhindrer dem i at leve et normalt familieliv i hjemlandet, ikke underlægges disse yderligere betingelser, der kan bringe deres ret til et familieliv i fare.

Artikel 10

1. For at sikre, at referencepersonen opholder sig fast i landet, kan medlemsstaterne fastsætte en karenstid. Denne karenstid kan ikke overstige et år for ikke at underminere udøvelsen af retten til familiesammenføring. Det betyder, at referencepersonen under alle omstændigheder har ret til at hente sin familie til landet højst et år efter, at han er ankommet til den pågældende medlemsstat, hvis han i øvrigt opfylder betingelserne i artikel 8 og 9.

2. Denne foranstaltning kan ikke anvendes på flygtninge og personer, der nyder subsidiær beskyttelse, idet det er ønskeligt at anvende gunstigere betingelser for dem end for de øvrige kategorier af tredjelandsstatsborgere.

Kapitel V: Familiemedlemmernes indrejse og ophold

Artikel 11

1. Stk. 1 vedrører familiemedlemmernes indrejse. Når først myndighederne i medlemsstaten har truffet en positiv afgørelse om den ansøgning, som referencepersonen har indgivet, har familiemedlemmet lov til at rejse ind i landet. Hvis den tredjelandsstatsborger, der tilhører referencepersonens familie, skal have visum for at komme ind i den medlemsstat, hvor referencepersonen har ophold, skal medlemsstaten lette udstedelsen af visummet, bl.a. ved at udstede det hurtigst muligt. Medlemsstaten må heller ikke kræve gebyr for udstedelse af visummet. Hvis tredjelandsstatsborgeren for at komme til den medlemsstat, hvor referencepersonen har ophold, skal igennem en anden medlemsstat, som kræver transitvisum, skal udstedelsen af denne form for visum også lettes, og visummet skal være gratis.

2. Familiemedlemmets opholdstilladelse har samme gyldighed som referencepersonens opholdstilladelse. Ifølge en undtagelse kan medlemsstaterne, når referencepersonens opholdstilladelse har en ubegrænset gyldighed, begrænse familiemedlemmets første opholdstilladelses gyldighed til et år. Denne undtagelse gør det muligt at forebygge misbrug og eventuelt kontrollere, at familielivet fortsat opretholdes ved fornyelsen.

---

[25] EFT L 180 af 13.7.1990.
[26] Ibid.

Artikel 12

De familiemedlemmer, der har tilladelse til at indrejse og opholde sig i en medlemsstat, har på lige fod med statsborgerne i den medlemsstat, de har ophold i, en række rettigheder, som er nødvendige for, at de kan integreres i deres nye sociale miljø. Dette er i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds ekstraordinære møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 om indvandringspolitik og retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere.

(a) Alle familiemedlemmerne har adgang til undervisning, hvilket ikke kun omfatter adgang til generel undervisning på primær- og sekundærniveau, men også adgang til specialundervisning og universitetsstudier.

(b) og (c) Medlemmerne af kernefamilien (ægtefælle og børn) har adgang til lønnet beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed samt erhvervsuddannelse. De øvrige familiemedlemmer – herunder myndige børn og forsørgelsesberettigede slægtninge i opstigende linje – har ikke lov til at udøve erhvervsvirksomhed eller tage en erhvervsuddannelse, da de kun har kunnet familiesammenføres, fordi de udelukkende er afhængige af referencepersonen.

Artikel 13

1. Erhvervelsen af selvstændig status gør det muligt for familiemedlemmerne ikke længere at være afhængige af referencepersonens opholdstilladelse og garanterer dermed deres retssikkerhed. Hvis referencepersonen forlader opholdsmedlemsstaten, eller hvis den familiemæssige tilknytning brydes, kan medlemsstaterne ikke inddrage kernefamiliens medlemmers opholdstilladelse. Den selvstændige opholdsret tildeles senest efter fire års ophold i medlemsstaten. Gyldigheden af den selvstændige opholdstilladelse, der udstedes til familiemedlemmerne, når de opnår selvstændig status, fastsættes af medlemsstaterne på grundlag af den normale gyldighed af de opholdstilladelser, der udstedes til tredjelandsstatsborgere.

   De situationer, som denne bestemmelse finder anvendelse på, er mere omfattende end dem, der på nuværende tidspunkt er omfattet af opholdsretten for tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til unionsborgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed, og dem, der falder inden for anvendelsesområdet for forslaget til ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 og direktiv 68/360/EØF, som Kommissionen fremlagde i marts 1998.

   Det skyldes den særlige situation, som de personer, som bestemmelsen finder anvendelse på, befinder sig i. Der er tale om tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til tredjelandsstatsborgere. Det betyder, at der er større risiko for, at deres retsstilling forringes, hvis referencepersonen udsendes, eller hvis den familiemæssige tilknytning til referencepersonen brydes. Det blev derfor anset for nødvendigt at foreslå foranstaltninger, der er tilpasset deres behov, inden for rammerne af den indvandringspolitik, der skal udvikles på grundlag af de nye bestemmelser i Amsterdam-traktaten. Kommissionen vil sikre den fortsatte ligevægt i tredjelandsstatsborgernes juridiske situation, hvad enten de er familiemedlemmer til en unionsborger eller ej, på grundlag af den kommende udvikling i fællesskabsretten med hensyn til fri bevægelighed for personer samt indvandringspolitikken over for tredjelandsstatsborgere.

2. Hvad angår de øvrige familiemedlemmer, der er afhængige af referencepersonen, har medlemsstaterne fortsat mulighed for at tildele dem selvstændig status.

3. Hvis den familiemæssige situation ændrer sig (ved død, separation eller skilsmisse), kan familiemedlemmerne inden fire år indgive ansøgning om selvstændig status. Når ansøgeren har opholdt sig i en medlemsstat i et år, har medlemsstaten, når ansøgeren befinder sig i en særligt vanskelig situation, pligt til at udstede en selvstændig opholdstilladelse. Der er her tale om en bestemmelse, som ikke findes i den eksisterende fællesskabslovgivning, og som skal bruges i specifikke situationer. Bestemmelsen sigter bl.a. mod at beskytte kvinder, der er ofre for vold i familien, og som ikke må straffes ved, at man inddrager deres opholdstilladelse, hvis de beslutter at forlade hjemmet. Bestemmelsen kan også vedrøre enker og fraskilte og forstødte kvinder, der ville være i en særlig vanskelig situation, hvis de blev tvunget til at vende tilbage til hjemlandet.

Kapitel VI: Sanktioner og retsmidler

Artikel 14

1. Selv om direktivforslaget sigter mod at indføre en ret til familiesammenføring, skal det også sørge for at straffe eventuelle omgåelser af reglerne og procedurerne. Der gives en udtømmende liste over de tilfælde, der kan straffes (svig, forfalskning af dokumenter og proformaægteskab og –adoption). Proformaægteskab og –adoption skal forstås i snæver forstand, dvs. når det er fastslået, at ægteskabet eller adoptionen udelukkende havde til formål at gøre det muligt for den pågældende at indrejse og opholde sig i en medlemsstat. Hvis der foreligger bevis for sådanne omgåelser eller svig, kan medlemsstaten nægte at udstede opholdstilladelse, inddrage tilladelsen eller nægte at forny den.

2. Kontrollen med henblik på at bekæmpe misbrug må dog ikke medføre vilkårlig indblanding i privatlivet og familielivet fra de offentlige myndigheders side, og systematisk kontrol er derfor forbudt. Der foretages kontrol, når der foreligger en begrundet mistanke om, at der er tale om ulovlige handlinger.

Artikel 15

Det indgreb i familielivet, som foranstaltninger, der kan drage den pågældendes personlige status i tvivl, medfører, skal stå i et rimeligt forhold til anklagerne. Det er derfor hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fortolkning af artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (f.eks. dommene *Moustaquim mod Belgien* af 18.2.1991 og *Beldjoudi mod Frankrig* af 26.3.1992) og tage behørigt hensyn til følgende tre kriterier: den familiemæssige tilknytning, opholdets varighed og tilknytningen til hjemlandet.

Artikel 16

Når ansøgningen afvises, når familiemedlemmernes opholdstilladelse inddrages eller ikke forlænges, og når der træffes beslutning om udsendelse, skal de pågældende, dvs. referencepersonen eller medlemmerne af hans familie, under alle omstændigheder have adgang til en domstolsprøvelse af disse afgørelser, også selv om de tidligere har kunnet benytte sig af andre retsmidler.

Artikel 17

Denne bestemmelse er en standardbestemmelse i fællesskabsretten om sanktioner, der skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Den giver medlemsstaterne skønsbeføjelser til at afgøre, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i henhold til direktivet.

Kapitel VII: Afsluttende bestemmelser

Artikel 18

Kommissionen pålægges at udarbejde en rapport om medlemsstaternes anvendelse af direktivet, hvilket er i overensstemmelse med dens opgave med at kontrollere anvendelsen af de bestemmelser, institutionerne har vedtaget i henhold til traktaten. Den skal også fremsætte forslag til eventuelle ændringer.

Artikel 19

Medlemsstaterne skal gennemføre direktivet i national ret senest den 31. december 2002. De skal underrette Kommissionen om ændringerne i deres love og administrative bestemmelser. De indsætter en henvisning til dette direktiv ved vedtagelsen af bestemmelserne.

Artikel 20

I denne artikel fastsættes datoen for direktivets ikrafttræden.

Artikel 21

Direktivet er rettet til medlemsstaterne.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ret til familiesammenføring

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 63,

under henvisning til forslag fra Kommissionen[1],

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet[2],

under henvisning til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg[3], og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Ifølge traktatens artikel 63, nr. 3, vedtager Rådet foranstaltninger vedrørende indvandringspolitikken; i litra a) fastsættes det, at Rådet bl.a. skal træffe foranstaltninger vedrørende betingelser for indrejse og ophold, og der henvises direkte til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring.

(2) Foranstaltningerne vedrørende familiesammenføring skal vedtages i overensstemmelse med forpligtelsen til at beskytte familien og respektere familielivet, som er stadfæstet i en lang række folkeretlige instrumenter, herunder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950; Unionen respekterer i henhold til artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union de grundlæggende rettigheder, sådan som de garanteres ved konventionen.

(3) Det Europæiske Råd erkendte på sit særlige møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999, at der er behov for indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold på grundlag af en fælles vurdering af den økonomiske og demografiske udvikling i EU samt af situationen i hjemlandene. Det Europæiske Råd anmodede med henblik herpå Rådet om at træffe hurtige afgørelser på grundlag af forslag fra Kommissionen. Disse afgørelser bør tage hensyn ikke blot til hver enkelt medlemsstats modtagelseskapacitet, men også til deres historiske og kulturelle forbindelser med hjemlandene.

(4) Det Europæiske Råd fastslog på sit særlige møde i Tammerfors, at Den Europæiske Union skal sikre retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, som opholder sig lovligt på medlemsstaternes område, og at en mere effektiv integrationspolitik bør

---

1 EFT C
2 EFT C
3 EFT C

sigte mod at indrømme dem rettigheder og pligter, der kan sidestilles med dem, der gælder for unionsborgere.

(5) Ifølge Rådets og Kommissionens handlingsplan af 3. december 1998[4] skal der inden to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden indføres et instrument om lovlige indvandreres retsstilling, og der skal inden fem år fastlægges betingelser for indrejse og ophold og standarder for procedurer for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser, bl.a. med henblik på familiesammenføring.

(6) Familiesammenføring er et nødvendigt middel til at muliggøre familielivet; det bidrager til at skabe et sociokulturelt miljø, der letter tredjelandsstatsborgernes integration i medlemsstaterne, hvilket desuden gør det muligt at styrke den økonomiske og sociale samhørighed, som er et af Fællesskabets grundlæggende mål, jf. artikel 2 og artikel 3, stk. 1, litra k), i EF-traktaten.

(7) For at sikre beskyttelsen af familien samt opretholdelsen eller skabelsen af familielivet bør der indføres en ret til familiesammenføring, som anerkendes af medlemsstaterne. De materielle betingelser for udøvelsen af denne ret bør fastsættes efter fælles kriterier.

(8) Situationen for flygtninge og personer, der nyder subsidiær beskyttelse, kræver særlig opmærksomhed på grund af de årsager, som har tvunget dem til at flygte fra deres land, og som forhindrer dem i at have et familieliv i hjemlandet. Der bør derfor indføres gunstigere betingelser for udøvelsen af deres ret til familiesammenføring.

(9) For at undgå diskrimination mellem unionsborgere, om de udøver deres ret til fri bevægelighed eller ej, bør det fastsættes, at familiesammenføring af unionsborgere, der opholder sig i det land, de er statsborgere i, er underlagt fællesskabsrettens regler om fri bevægelighed.

(10) Familiesammenføring omfatter medlemmerne af kernefamilien, dvs. ægtefællen og mindreårige børn. Hvis ugifte pars situation i en medlemsstat sidestilles med gifte pars situation, er det vigtigt at respektere princippet om ligebehandling og at give mulighed for familiesammenføring af den ugifte partner.

(11) Familiesammenføring skal også omfatte myndige børn og slægtninge i opstigende linje, når der i betragtning af deres personlige situation er vægtige og objektive grunde til ikke at adskille dem fra den tredjelandsstatsborger, der har lovligt ophold i en medlemsstat.

(12) Der bør indføres procedureregler for behandlingen af ansøgninger om familiesammenføring samt for familiemedlemmers indrejse og ophold; disse procedurer skal være effektive og retfærdige og sikre de pågældende et passende beskyttelsesniveau.

(13) Familiemedlemmernes integration skal fremmes. Med henblik herpå skal de, når de har haft ophold i medlemsstaten i en vis periode, have en selvstændig status, som er uafhængig af referencepersonen; de skal have adgang til undervisning, beskæftigelse og erhvervsuddannelse.

---

[4] Handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres, EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1.

(14) Der skal træffes passende foranstaltninger, som står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, for at undgå og straffe omgåelse af reglerne og procedurerne for familiesammenføring.

(15) I overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet, jf. traktatens artikel 5, kan målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor bedre gennemføres på fællesskabsplan; dette direktiv omfatter kun, hvad der er strengt nødvendigt for at nå disse mål og er ikke mere vidtgående, end hvad der kræves hertil -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Kapitel I

Almindelige bestemmelser

Artikel 1

Formålet med dette direktiv er at indføre en ret til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område, og for unionsborgere, der ikke udøver deres ret til fri bevægelighed. Denne ret udøves på de betingelser, der er fastsat i dette direktiv.

Artikel 2

I dette direktiv forstås ved:

a) "*tredjelandsstatsborger*": enhver person, der ikke er unionsborger som omhandlet i artikel 17, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab;

b) "*flygtning*": enhver tredjelandsstatsborger eller statsløs person, der har opnået flygtningestatus som omhandlet i konventionen om flygtninges retsstilling af 28. juli 1951, ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967;

c) "*person, der nyder subsidiær beskyttelse*": enhver tredjelandsstatsborger eller statsløs person, der har tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat i medfør af subsidiære former for beskyttelse i overensstemmelse med internationale forpligtelser, nationale lovgivninger eller medlemsstaternes praksis;

d) "*referenceperson*": en tredjelandsstatsborger, der har lovligt ophold i en medlemsstat, eller en unionsborger, der ansøger om familiesammenføring med medlemmer af sin familie;

e) "*familiesammenføring*": indrejse og ophold i en medlemsstat for familiemedlemmer til en unionsborger eller en tredjelandsstatsborger, der har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat, med henblik på at danne eller bevare familieenheden, hvad enten den familiemæssige tilknytning blev skabt før eller efter referencepersonens indrejse;

f) "*opholdstilladelse*": enhver tilladelse, som er udstedt af myndighederne i en medlemsstat i overensstemmelse med medlemsstatens lovgivning, og som gør det

muligt for en tredjelandsstatsborger at opholde sig på dens område, med undtagelse af midlertidige tilladelser, der er udstedt med henblik på behandling af en asylansøgning.

Artikel 3

1. Dette direktiv finder anvendelse, når referencepersonen er:

   a) en tredjelandsstatsborger, der har lovligt ophold i en medlemsstat, og som er i besiddelse af en opholdstilladelse, der er udstedt af den pågældende medlemsstat, med en gyldighed på mindst et år,

   b) en flygtning, uanset gyldigheden af hans opholdstilladelse,

   c) en unionsborger, der ikke udøver sin ret til fri bevægelighed,

   hvis medlemmerne af referencepersonens familie er tredjelandsstatsborgere, uanset deres retsstilling.

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse, når referencepersonen er:

   a) en tredjelandsstatsborger, der ansøger om anerkendelse af flygtningestatus og hvis ansøgning der endnu ikke er truffet endelig afgørelse om

   b) en tredjelandsstatsborger, der har tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat på grundlag af midlertidig beskyttelse, eller som ansøger om tilladelse til at opholde sig i landet på dette grundlag og afventer en afgørelse om sin stilling.

3. Dette direktiv finder ikke anvendelse på familiemedlemmer til unionsborgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed for personer.

4. Dette direktiv berører ikke gunstigere bestemmelser i

   a) bilaterale og multilaterale aftaler mellem Fællesskabet eller Fællesskabet og dets medlemsstater på den ene side og tredjelande på den anden side, som er trådt i kraft inden dette direktivs ikrafttræden;

   b) den europæiske socialpagt af 18. oktober 1961 og den europæiske konvention om vandrende arbejdstageres juridiske stilling af 24. november 1977.

Artikel 4

Som en undtagelse fra dette direktiv er familiesammenføring af tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger, der opholder sig i den medlemsstat, som han er statsborger i, og som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed for personer underlagt artikel 10, 11 og 12 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68[5] og de øvrige bestemmelser i fællesskabsretten, der er anført i bilaget.

[5] EFT L 257 af 19.10.1968, s. 2.

Kapitel II

Familiemedlemmer

Artikel 5

1. Medlemsstaterne tillader i henhold til dette direktiv indrejse og ophold for følgende familiemedlemmer, hvis betingelserne i kapitel IV er opfyldt:

   a) referencepersonens ægtefælle eller den ugifte partner, som har et varigt forhold til referencepersonen, hvis ugifte par i den pågældende medlemsstats lovgivning sidestilles med gifte par;

   b) mindreårige børn af referencepersonen og dennes ægtefælle eller ugifte partner, herunder børn, der er adopteret i overensstemmelse med en afgørelse truffet af den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat eller en afgørelse, der er anerkendt af denne myndighed;

   c) mindreårige børn, herunder børn, der er adopteret af referencepersonen eller dennes ægtefælle eller ugifte partner, når en af disse har forældremyndigheden og har forsørgerpligt over for børnene; er der tale om delt forældremyndighed, kræves den anden forælders samtykke;

   d) slægtninge i opstigende linje til referencepersonen eller dennes ægtefælle eller ugifte partner, når de forsørges af dem og ikke har anden familiemæssig støtte i hjemlandet;

   e) myndige børn af referencepersonen eller dennes ægtefælle eller ugifte partner, når de ikke er gift og af helbredsgrunde objektivt set ikke er i stand til at forsørge sig selv.

2. I tilfælde af polygame ægteskaber giver en medlemsstat, hvis referencepersonen allerede har en ægtefælle, der lever sammen med ham på den pågældende medlemsstats område, hverken en anden ægtefælle eller dennes børn tilladelse til indrejse og ophold; indrejse og ophold for børn af en anden ægtefælle tillades, hvis barnets tarv kræver det.

3. De mindreårige børn, der er omhandlet i stk. 1, litra b) og c), skal være under den myndighedsalder, der gælder i den pågældende medlemsstat, og ikke gift.

4. Når referencepersonen er en flygtning eller en person, der nyder subsidiær beskyttelse, letter medlemsstaterne sammenføringen af andre familiemedlemmer end dem, der er omhandlet i stk. 1, hvis de forsørges af referencepersonen.

5. Tredjelandsstatsborgere, der har ophold i en medlemsstat med henblik på studier, kan ikke familiesammenføres med slægtninge i opstigende linje som anført i stk. 1, litra d).

Artikel 6

Hvis flygtningen er en uledsaget mindreårig, kan medlemsstaterne:

a) tillade indrejse og ophold for slægtninge i opstigende linje med henblik på familiesammenføring uden at anvende betingelserne i artikel 5, stk. 1, litra d);

b) tillade indrejse og ophold for andre familiemedlemmer end dem, der er omhandlet i artikel 5, med henblik på familiesammenføring, når den mindreårige ikke har nogen slægtninge i opstigende linje, eller når det er umuligt at opspore dem.

Kapitel III

Indgivelse og behandling af ansøgningen

Artikel 7

1. Referencepersonen indgiver med henblik på at udøve sin ret til familiesammenføring en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold for et medlem af hans familie til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor han har ophold. Ansøgningen ledsages af dokumentation, der beviser den familiemæssige tilknytnings eksistens og godtgør, at betingelserne i artikel 5 og 8 og i givet fald artikel 9 og 10 er opfyldt. Ansøgningen indgives, mens familiemedlemmet befinder sig uden for den pågældende medlemsstats område.

2. Som undtagelse fra stk. 1 behandler den pågældende medlemsstat i særlige tilfælde eller af humanitære hensyn en ansøgning, der er indgivet, mens familiemedlemmet allerede har ophold på dens område.

3. Efter at have behandlet ansøgningen giver de kompetente myndigheder i medlemsstaten referencepersonen skriftlig meddelelse om den afgørelse, der er truffet, inden for en frist, der ikke må overstige seks måneder. Et afslag på ansøgningen skal begrundes fyldestgørende.

4. Hvis referencepersonen er en flygtning eller en person, der nyder subsidiær beskyttelse, og hvis den pågældende ikke kan tilvejebringe dokumentation, der beviser den familiemæssige tilknytnings eksistens, tager medlemsstaterne også andre former for beviser for den familiemæssige tilknytnings eksistens i betragtning. Et afslag på ansøgningen kan ikke udelukkende baseres på manglende dokumentation.

5. Ved behandlingen af ansøgningen tager medlemsstaterne tilbørligt hensyn til mindreårige børns tarv.

Kapitel IV

Materielle betingelser for udøvelsen af retten til familiesammenføring

Artikel 8

1. Medlemsstaterne kan nægte et familiemedlem tilladelse til indrejse og ophold, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den indre sikkerhed og den offentlige sundhed.

2. Påberåbelsen af hensynet til den offentlige orden eller den indre sikkerhed må udelukkende være baseret på det pågældende familiemedlems personlige forhold.

3. Hvis der opstår sygdomme eller invaliditet, efter at opholdstilladelsen er udstedt, er dette ikke i sig selv begrundelse nok til, at den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat kan give afslag på fornyelse af opholdstilladelsen eller udsende den pågældende fra medlemsstatens område.

Artikel 9

1. Ved indgivelsen af ansøgning om familiesammenføring kan den pågældende medlemsstat anmode referencepersonen om at fremlægge bevis for, at han råder over:

   a) en passende bolig, dvs. en bolig, der betragtes som normal for en tilsvarende familie, der bor i den samme region i den pågældende medlemsstat;

   b) en sygeforsikring, der omfatter alle risici i den pågældende medlemsstat, for ham selv og medlemmerne af hans familie;

   c) stabile og tilstrækkelige midler, dvs. midler, der mindst svarer til det niveau, under hvilket der kan ydes social bistand i den pågældende medlemsstat.

   Når første afsnit ikke kan anvendes, betragtes midlerne som tilstrækkelige, når de svarer til eller overstiger den mindste sociale pension, som den pågældende medlemsstat udbetaler.

2. Medlemsstaterne kan kun fastsætte de betingelser vedrørende bolig, sygeforsikring og midler, der er omhandlet i stk. 1, med henblik på at sikre sig, at referencepersonen vil være i stand til at forsørge medlemmerne af den sammenførte familie uden derudover at have brug for offentlige midler. Disse bestemmelser må ikke medføre forskelsbehandling mellem medlemsstatens egne statsborgere og tredjelandsstatsborgere.

3. Stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis referencepersonen er en flygtning eller en person, der nyder subsidiær beskyttelse.

Artikel 10

1. Medlemsstaterne kan kræve, at referencepersonen har haft lovligt ophold på deres område i en periode, der ikke kan overstige et år, inden familiesammenføringen med medlemmerne af hans familie finder sted.

2. Stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis referencepersonen er en flygtning eller en person, der nyder subsidiær beskyttelse.

Kapitel V

Familiemedlemmernes indrejse og ophold

Artikel 11

1. Så snart ansøgningen om tilladelse til indrejse med henblik på familiesammenføring er godkendt, tillader den pågældende medlemsstat familiemedlemmets indrejse. Medlemsstaterne letter udstedelsen af de nødvendige visa til den pågældende, herunder i givet fald transitvisa. Disse visa er gratis.

2. Den pågældende medlemsstat udsteder en opholdstilladelse til familiemedlemmet, som kan fornys og har samme gyldighed som referencepersonens opholdstilladelse. Hvis referencepersonens opholdstilladelse er permanent eller ubegrænset, kan medlemsstaterne begrænse familiemedlemmets første opholdstilladelse til et år.

Artikel 12

1. Referencepersonens familiemedlemmer har på lige fod med unionsborgere ret til:

   (a) adgang til undervisning

   (b) adgang til lønnet beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed

   (c) adgang til erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse og videre- og efteruddannelse.

2. Stk. 1, litra b) og c), finder ikke anvendelse på slægtninge i opstigende linje og myndige børn som omhandlet i artikel 5, stk. 1, litra d) og e).

Artikel 13

1. Senest efter fire års ophold har ægtefællen eller den ugifte partner og børn, der er blevet myndige, hvis den familiemæssige tilknytning stadig eksisterer, ret til selvstændig opholdstilladelse, som er uafhængigt af referencepersonens opholdstilladelse.

2. Medlemsstaterne kan tildele myndige børn og slægtninge i opstigende linje som omhandlet i artikel 5, stk. 1, litra d) og e), selvstændig opholdstilladelse.

3. I tilfælde af ægtefællens død, skilsmisse, separation eller slægtninge i opstigende linjes eller efterkommere i lige linjes død, kan personer, der er indrejst med henblik på familiesammenføring, og som har haft ophold i den pågældende medlemsstat i mindst et år, ansøge om selvstændig opholdstilladelse. Når der foreligger særligt vanskelige situationer, godkender medlemsstaterne sådanne ansøgninger.

Kapitel VI

Procedurer og retsmidler

Artikel 14

1. Medlemsstaterne kan give afslag på ansøgninger om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring eller inddrage eller nægte at forny familiemedlemmernes opholdstilladelse, hvis det konstateres:

   (a) at tilladelsen til indrejse og/eller ophold er opnået gennem forfalskning af dokumenter eller svig, eller

   (b) at ægteskabet eller adoptionen udelukkende havde til formål at gøre det muligt for den pågældende at indrejse eller opholde sig i en medlemsstat.

2. Medlemsstaterne foretager punktuel kontrol, når der foreligger begrundet mistanke.

Artikel 15

I tilfælde af inddragelse eller afslag på fornyelse af opholdstilladelsen og i tilfælde af, at det besluttes at udsende referencepersonen eller medlemmerne af hans familie, tager medlemsstaterne tilbørligt hensyn til arten og holdbarheden af den pågældendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe han har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet.

Artikel 16

I tilfælde af afslag på ansøgningen om familiesammenføring, afslag på fornyelse af eller inddragelse af opholdstilladelsen eller i tilfælde af udsendelse har reference-personen og familiemedlemmerne adgang til domstolsprøvelse i den pågældende medlemsstat.

Artikel 17

Medlemsstaterne fastsætter de sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af nærværende direktiv, og træffer enhver fornøden foranstaltning til at sikre deres iværksættelse. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne giver senest på den i artikel 19 fastsatte dato Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser, og enhver senere ændring meddeles omgående.

Kapitel VII

Afsluttende bestemmelser

Artikel 18

Senest to år efter udløbet af fristen i artikel 19 aflægger Kommissionen rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af dette direktiv i medlemsstaterne og foreslår i givet fald de nødvendige ændringer.

Artikel 19

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 31. december 2002. De underretter straks Kommissionen herom.

Når medlemsstaterne vedtager disse bestemmelser, skal de indeholde en henvisning til dette direktiv, eller de skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for denne henvisning fastsættes af medlemsstaterne.

Artikel 20

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Artikel 21

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formand

BILAG

Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed[1].

Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer[2].

Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29. juni 1970 om arbejdstagernes ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér[3].

Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser[4].

Rådets direktiv 75/34/EØF af 17. december 1974 om retten for statsborgere i en medlemsstat til at blive boende på en anden medlemsstats område efter dér at have udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed[5].

Rådets direktiv 90/364/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret[6].

Rådets direktiv 90/365/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet[7].

Rådets direktiv 93/96/EØF af 29. oktober 1993 om opholdsret for studerende[8].

---

1 EFT 56 af 4.4.1964, s. 850/64.
2 EFT L 257 af 19.10.1968, s. 13.
3 EFT L 142 af 30.6.1970, s. 24.
4 EFT L 172 af 28.6.1973, s. 14.
5 EFT L 14 af 20.1.1975, s. 10.
6 EFT L 180 af 13.7.1990, s. 26.
7 EFT L 180 af 13.7.1990, s. 28.
8 EFT L 317 af 18.12.1993, s. 59.