

Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [Länk]. Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen frånsäger sig allt ansvar för eventuella avvikelser. För den mest tillförlitliga informationen och rättssäkerheten hänvisas till källversionen i engelska via länken ovan. För mer information, se vår [språk- och översättningspolicy](#) [Länk].

Beslut i ärende 2979/2008/VL - Påstådd underlåtenhet att hantera ett överträdelseklagomål på rätt sätt

Beslut

Ärende 2979/2008/VL - Undersökning inledd den 15/12/2008 - Beslut den 06/05/2010

Den klagande är svensk medborgare och bosatt i Storbritannien tillsammans med sin hustru, som är tredjelandsmedborgare. Makarna reste till Spanien, men hustrun vägrades inresa eftersom hon inte hade någon giltig Schengenvisering. Den klagande anser att Spanien inte har tillämpat artikel 5.2 i direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Enligt denna bestämmelse fordras ingen visering för personer som innehar giltiga uppehållskort. Den klagandes hustru hade ett sådant kort. Enligt spansk lag godtas emellertid endast uppehållskort som har utfärdats av medlemsstater som deltar i Schengensamarbetet fullt ut.

Därför har den klagande ingivit ett överträdelseklagomål mot Spanien till Europeiska kommissionen.

I sitt svar av den 17 november 2008 uppgav kommissionens generaldirektorat för rättvisa, frihet och säkerhet (GD JLS) att Spanien hade införlivat direktiv 2004/38/EG med nationell lag på ett korrekt sätt.

Då ingav den klagande ett klagomål till ombudsmannen, som inledde en undersökning.

I sitt yttrande förklarade kommissionen att ett misstag hade begåtts och att den relevanta passusen i dess skrivelse av den 17 november 2008 skulle ha haft innebörden att direktivet inte hade införlivats på ett korrekt sätt. Kommissionen konstaterade att den redan hade skrivit till den klagande och bett om ursäkt för detta misstag. Den klargjorde att den inte ansåg att Spanien hade införlivat bestämmelsen i fråga i direktiv 2004/38/EG på rätt sätt.

Som svar på en fråga från ombudsmannen förklarade kommissionen att den hade upptäckt omkring 1 100 problem med medlemsstaternas införlivande av direktiv 2004/38/EG. Den hade



därför beslutat att sammanträffa med alla medlemsstaterna bilateralt innan överträdelseförfaranden inleds. Kommissionen uppgav att den var beredd att inleda överträdelseförfaranden i fråga om alla frågor som var olösta efter de bilaterala mötena.

Ombudsmannen välkomnade att kommissionen erkände sitt misstag och bad den klagande om ursäkt. Han ansåg att kommissionens tillvägagångssätt i sakfrågan var rimligt och drog slutsatsen att det inte fanns någon grund för fortsatt undersökning. Ärendet avslutades därför.

Ombudsmannen bad dock kommissionen att hålla honom informerad om sin uppföljning av det ärende som den klagande tagit upp.

BAKGRUNDEN TILL KLAGOMÅLET

1. Klaganden är en svensk medborgare som tillsammans med sin bolivianska fru bor i Storbritannien. Klaganden och hans fru reste till Spanien, där hans fru nekades inresa och hölls i en cell över natten för att deporteras nästa dag. Enligt klaganden uppgav de spanska myndigheterna att hans fru inte hade någon giltig Schengenvisering och att hon inte hade tillräckliga ekonomiska resurser för att hon skulle kunna resa in i landet. Klaganden betonade att hans fru hade ett giltigt uppehållskort som familjemedlem, vilket hade utfärdats av Förenade kungariket enligt direktiv 2004/38/EG [1] (nedan kallat direktiv 2004/38). Han tillade att de också hade med sig en bestyrkt kopia av ett giltigt vigselbevis. De fick veta att ett giltigt Schengenvisum för hustrun endast kunde utfärdas i Bolivia.

2. Den 4 september 2008 lämnade klaganden in ett överträdelseklagomål avseende denna incident till Europeiska kommissionens generalsekretariat. Den 5 september 2008 registrerades hans klagomål och överlämnades till generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet (GD JLS). I sin skrivelse till kommissionen hävdade klaganden att de relevanta spanska bestämmelserna, det vill säga artikel 4.2 i Real Decreto 240/2007, inte på ett korrekt sätt införlivade artikel 5.2 i direktiv 2004/38 med spansk nationell rätt. Klaganden uppmärksammade kommissionen på att Real Decreto 240/2007 endast avsåg uppehållstillstånd som utfärdats av medlemsstater som tillämpar Schengenavtalet.

3. Klagandens översättning av artikel 4.2 i Real Decreto har följande lydelse:

” 2. Familjemedlemmar som reser in i landet och som inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet måste ha ett giltigt pass och dessutom relevant inresevisering när så krävs enligt förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och de vars medborgare är undantagna från detta krav. Dessa viseringar ska utfärdas kostnadsfritt och företräde ska ges till handläggning av viseringar för familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till en EU-medborgare.



Familjemedlemmar till en EU-medborgare som uppvisar ett giltigt uppehållstillstånd utfärdat av någon av de stater som fullt ut tillämpar Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna och dess tillämpningsföreskrifter ska undantas från kravet på visering för inresa och ska inte vara skyldiga att ha sina pass stämplade när de reser in i eller ut ur landet [2]. ”

4. I artikel 5.2 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

” Familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat ska endast vara skyldiga att inneha en inresevisering i enlighet med förordning (EG) nr 539/2001 eller, i förekommande fall, nationell lagstiftning. Vid tillämpningen av detta direktiv ska innehav av det giltiga uppehållskort som avses i artikel 10 undanta sådana familjemedlemmar från viseringskravet.

Medlemsstaterna ska ge dessa personer alla möjligheter att erhålla nödvändiga viseringar. Sådana viseringar ska utfärdas kostnadsfritt så snart som möjligt och på grundval av ett påskyndat förfarande. ”

5. I artikel 10 i direktiv 2004/38 föreskrivs att medlemsstaterna ska utfärda ett uppehållskort till en familjemedlem till en unionsmedborgare som inte är EU-medborgare när sökanden har uppvisat de nödvändiga handlingar som krävs enligt direktivet.

6. Trots att Förenade kungariket är en EU-medlemsstat deltar landet inte i Schengenavtalet [3].

7. Den 17 oktober 2008 skickade GD JLS ett svar till klaganden. I denna skrivelse hänvisade GD JLS till bestämmelsen i artikel 5.2 i direktiv 2004/38 enligt vilken en tredjelandsmedborgares familjemedlem till en unionsmedborgare ska ha en inresevisering i enlighet med förordning (EG) nr 539/2001 [4]. Den tillade emellertid att familjemedlemmar från tredjelandsmedborgare som ansluter sig till eller följer med en unionsmedborgare i en annan medlemsstat än den där han är medborgare i enlighet med samma artikel kan undantas från viseringskravet om de innehar ett giltigt uppehållskort utfärdat av en medlemsstat, i enlighet med artikel 10 i direktivet. Dessutom bekräftade GD JLS att det uppehållskort som utfärdats av myndigheterna i Förenade kungariket borde ha befriat klagandens hustru från skyldigheten att visa upp en visering i andra EU-medlemsstater. GD JLS ansåg dock att ”verkligt decreto 240/2007 införlivar artikel 5 i direktiv 2004/38 på ett korrekt sätt.” GD JLS hänvisade också till rättspraxis från Europeiska unionens domstol, enligt vilken en medlemsstat inte får skicka tillbaka en tredjelandsmedborgare som är gift med en medborgare i en medlemsstat och försöker resa in på dess territorium utan att inneha ett giltigt identitetskort eller, i förekommande fall, visering, om denna person kan styrka sin identitet och de äktenskapliga banden. Kommissionen hävdade att de spanska myndigheterna därför borde ha gett klagandens hustru möjlighet att bevisa sin identitet och sina familjeband innan hon skickades tillbaka. Mot bakgrund av ovanstående föreslog GD JLS att den incident som beskrivs av klaganden med största sannolikhet var ett isolerat fall av felaktig tillämpning av unionsrätten och rådde honom att vända sig till Solvit och överväga att begära skadestånd på nationell nivå.

8. Den 18 oktober 2008 besvarade klaganden kommissionens skrivelse av den 17 oktober



2008. Han förklarade att han inte hade för avsikt att framföra ett klagomål om sina personliga omständigheter, utan att informera kommissionen om att artikel 5.2 i direktiv 2004/38 har införlivats på ett felaktigt sätt med spansk rätt. Klaganden påpekade att han kände till andra par som hade ställts inför en liknande situation och att detta därför inte var ett isolerat fall. Han informerade också kommissionen om att han höll på att vidta rättsliga åtgärder på nationell nivå mot den spanska gränspolis. Han upprepade emellertid att Spanien inte hade införlivat direktivet på ett korrekt sätt och att Real Decreto 240/2007, genom att begränsa undantaget till uppehållskort som utfärdats i Schengenområdet, följaktligen uteslöt möjligheten att uppvisa ett giltigt uppehållskort i Förenade kungariket. Klaganden upprepade sin begäran till kommissionen om att den skulle undersöka om det spanska införlivandet av direktiv 2004/38 var korrekt.

9. Eftersom klaganden inte hade fått något svar från kommissionen lämnade den 5 november 2008 in ett klagomål till Europeiska ombudsmannen.

FÖREMÅLET FÖR UTREDNINGEN

10. I sitt klagomål framförde klaganden följande två påståenden och följande påstående:

Påståenden:

- *Kommissionens GD JLS hanterade inte hans klagomål på ett korrekt sätt med avseende på Konungariket Spaniens felaktiga införlivande av artikel 5.2 i direktiv 2004/38/EG i Real Decreto 270/2004.*
- *Kommissionen besvarade inte sitt andra e-postmeddelande.*

Ansökan:

- *Kommissionen bör behandla hans klagomål på ett korrekt sätt.*

11. I kommissionens kodex för god förvaltningssed föreskrivs att ett svar på korrespondens ska skickas inom 15 arbetsdagar. Klaganden ingav sitt klagomål den 5 november 2008, dvs. innan nämnda tidsfrist hade löpt ut vad gäller hans skrivelse av den 18 oktober 2008.

Ombudsmannen ansåg därför att det inte fanns tillräckliga skäl för att inkludera det andra påståendet i undersökningen och att kommissionen endast uppmanades att kommentera det första påståendet och påståendet.

UTREDNINGEN

12. Den 15 december 2008 inledde ombudsmannen en undersökning och bad kommissionen att yttra sig.

13. Den 1 april 2009 översände kommissionen sitt yttrande, som översändes till klaganden för synpunkter. Inga sådana synpunkter har inkommit.

14. Den 7 september 2009 bad ombudsmannen kommissionen att besvara två frågor om sin



handläggning av ärendet.

15. Den 15 december 2009 översände kommissionen sitt svar, som översändes till klaganden för synpunkter. Inga sådana synpunkter inkom.

OMBUDSMANNENS ANALYS OCH SLUTSATSER

A. Påstådd underlåtenhet att hantera klagandens överträdelseklagomål och motsvarande påstående

Argument som läggs fram för ombudsmannen

16. I sitt yttrande hänvisade kommissionen till sin skrivelse av den 14 november 2008, i vilken den besvarade klagandens andra e-post. GD JLS bad om ursäkt för det missförstånd som hade inträffat och klargjorde sin ståndpunkt när det gäller Spaniens införlivande av artikel 5.2 i direktiv 2004/38. Den bekräftade att Spanien *inte* verkade ha införlivat denna bestämmelse på ett korrekt sätt, eftersom landet endast godtog uppehållskort som utfärdats av medlemsstater som deltar i Schengenavtalet, trots att direktivet hänvisar till uppehållskort som utfärdats av alla medlemsstater. I sin skrivelse av den 14 november 2008 noterade GD JLS att den information som lämnats av klaganden skulle beaktas vid den övergripande granskningen av den nationella lagstiftningens förenlighet med direktiv 2004/38. Slutrapporten om denna övergripande granskning skulle läggas fram för Europaparlamentet och rådet i december 2008.

17. I sitt yttrande förklarade kommissionen att dess svar på klagandens skrivelse av den 17 oktober 2008 utarbetades med antagandet att klaganden ville klaga över den specifika incident som hade inträffat avseende hans fru och att han ville finna en praktisk lösning på den situation som den gav upphov till. Den rättsliga analysen i kommissionens skrivelse visade att klagandens hustru borde ha undantagits från viseringskrav, eftersom hon innehade ett uppehållskort som utfärdats av de brittiska myndigheterna. Det stycke som följde på denna analys innehöll dock ett oavsiktligt misstag, eftersom ordet ”*rätt*” borde ha läst ”*felaktigt*”.

18. Klaganden kommenterade inte kommissionens yttrande.

19. Ombudsmannen granskade kommissionens yttrande och bad den att kommentera två frågor om dess handläggning av ärendet. När det gäller förfarandenaspekter frågade ombudsmannen om kommissionen ansåg att den hade följt meddelandet om klagandens förbindelser med avseende på överträdelser av unionsrätten [5] (nedan kallat meddelandet). Ombudsmannen noterade dessutom att rapporten om genomförandet av direktiv 2004/38, som kommissionen lade fram för Europaparlamentet och rådet i december 2008 [6], inte innehöll några uppgifter om de åtgärder som kommissionen hade för avsikt att vidta för att avhjälpa överträdelsen av den aktuella bestämmelsen. Han bad därför kommissionen att ange vilket tillvägagångssätt den hade vidtagit eller avsåg att vidta i den fråga som klaganden tog upp eller, i förekommande fall, att förklara varför den anser att någon sådan åtgärd inte är nödvändig.



20. I sitt svar upprepade kommissionen för det första att den information som klaganden lämnat beaktades både vid en övergripande granskning av huruvida den nationella lagstiftningen var förenlig med direktiv 2004/38 och i den rapport om tillämpningen av direktivet som antogs den 10 december 2008. I rapporten drogs slutsatsen att fem medlemsstater, varav en är Spanien, inte föreskrev viseringsbefrielse för familjemedlemmar som innehar ett uppehållskort utfärdat av en annan medlemsstat [7]. Kommissionen betonade att den hade kommit fram till denna slutsats efter att ha övervägt information från olika källor, däribland enskilda klagomål. Ett av dessa klagomål ingavs av klaganden.

21. Kommissionen betonade att den redan hade fått kännedom om Spaniens felaktiga införlivande av den aktuella unionsrättsliga bestämmelsen innan klaganden lämnade in sitt klagomål i september 2008. Hans klagomål ansågs således bekräfta förekomsten av en administrativ praxis som stred mot unionsrätten.

22. Kommissionen registrerade följaktligen inte klagomålet i det centrala registret över klagomål. Kommissionen medgav dock att den inte hade informerat klaganden tillräckligt om skälen till detta. Den 14 oktober 2009 skickade kommissionen därför en skrivelse till klaganden, i vilken den hänvisade till slutsatserna i rapporten och de åtgärder som den avsåg att vidta för att säkerställa Spaniens efterlevnad av unionsrätten. I denna skrivelse förklarade GD JLS också varför det inte hade registrerat klagandens klagomål om överträdelse genom att hänvisa till de skäl som anges i meddelandet. I det avsnitt [8] som kommissionen citerar föreskrivs att korrespondens inte ska kunna undersökas som ett klagomål från kommissionen, och ska således inte registreras i det centrala registret över klagomål, om den anger ett klagomål som kommissionen har intagit en tydlig, offentlig och konsekvent ståndpunkt, som ska meddelas den klagande.

23. När det gäller ombudsmannens andra fråga betonade kommissionen att den skulle öka sina ansträngningar för att säkerställa att direktivet införlivas och genomförs på ett korrekt sätt. I detta sammanhang skulle kommissionen fullt ut utnyttja sina befogenheter enligt artikel 226 i EG-fördraget (nu artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) och vid behov inleda överträdelseförfaranden. Med tanke på att kommissionen hade identifierat omkring 1100 frågor om nationella införlivandeåtgärder som ansågs problematiska beslutade den att träffa alla medlemsstater bilateralt innan överträdelseförfaranden inleddes. Den angav att mötet med de spanska myndigheterna planerades till januari 2010 och att artikel 5.2 i direktiv 2004/39 var en av de frågor som skulle diskuteras. Kommissionen uppgav att den var beredd att inleda överträdelseförfaranden avseende alla frågor som inte lösts efter det bilaterala mötet.

24. Kommissionen drog slutsatsen att den ansåg att den hade behandlat klagandens klagomål på ett rimligt sätt.

25. Klaganden lämnade inga synpunkter på kommissionens ytterligare synpunkter.

Ombudsmannens bedömning



27. När det gäller förfarandefrågor noterar ombudsmannen att kommissionen medgav att dess tillvägagångssätt inte helt överensstämde med dess meddelande. Enligt den femte av de skäl som anges i punkt 3 i meddelandet ska ett klagomål inte kunna utredas som ett överträdelseklagomål och ska därför inte registreras som sådant om "det anger ett klagomål som kommissionen har intagit en klar, offentlig och konsekvent ståndpunkt, som ska meddelas den klagande".

28. Ombudsmannen är inte övertygad om att en sådan "tydlig, offentlig och konsekvent ståndpunkt" förelåg den 4 september 2008 när klaganden lämnade in sitt klagomål till kommissionen. I sin skrivelse av den 14 oktober 2009 till klaganden och i sina inlagor till ombudsmannen hänvisade kommissionen till den rapport som den antog den 10 december 2008 för att visa att den redan hade tagit ställning i frågan. Denna rapport framkom därför inte förrän tre månader efter det att klaganden först vände sig till kommissionen.

29. Det bör emellertid beaktas att klaganden inte har kritiserat kommissionens sätt att tillämpa sitt meddelande i förevarande fall, utan snarare mot innehållet i kommissionens tillvägagångssätt. Ombudsmannen anser därför att det inte finns något ytterligare behov av att behandla de processuella aspekterna av ärendet.

30. När det gäller sakfrågan välkomnar ombudsmannen att kommissionen erkände misstaget i sin skrivelse av den 17 oktober 2008 och att den bad klaganden om ursäkt. Han uppskattar också att kommissionen behandlade den fråga som klaganden tog upp och att den kom fram till att Spanien felaktigt hade införlivat artikel 5.2 i direktiv 2004/38.

31. När sådana överträdelser av gemenskapsrätten upptäcks kan kommissionen i sin roll som fördragens väktare inleda överträdelseförfaranden mot den berörda medlemsstaten, vilket kan leda till att talan väcks vid domstolen.

32. I sitt svar på ombudsmannens begäran om ytterligare information bekräftade kommissionen att den fullt ut skulle utnyttja sina befogenheter enligt fördragen och vid behov inleda överträdelseförfaranden. Kommissionen förklarade emellertid att den hade identifierat omkring 1100 frågor rörande nationella åtgärder för införlivande av direktiv 2004/38, vilka ansågs vara problematiska, och att den därför hade beslutat att träffa samtliga medlemsstater bilateralt innan den inledde ett fördragsbrottsförfarande.

33. Ombudsmannen anser att kommissionens tillvägagångssätt är klart rimligt. Under dessa omständigheter anser han att det inte finns något behov av ytterligare undersökningar i förevarande mål.

C. Slutsats

På grundval av sin undersökning av detta klagomål avslutar ombudsmannen det med följande slutsats:



Ombudsmannen anser att det inte finns någon grund för ytterligare undersökningar i detta ärende.

Den klagande och Europeiska kommissionen kommer att informeras om detta beslut.

Ombudsmannen skulle dock uppskatta om kommissionen senast den 30 september 2010 kunde informera honom om sin uppföljning av den fråga som klaganden tog upp.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Utfärdat i Strasbourg den 6 maj 2010

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77).

[2] Real Decreto 240/2007 publicerades i BOE den 28 februari 2007, nr 51, s. 8558. Den spanska originaltexten i artikel 4.2 i Real Decreto 240/2007 har följande lydelse:

"2. Los miembros de la familia que no posean la nacionalidad de uno de los Estados miembros de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo efectuarán su entrada con un pasaporte válido y vigor, necesitando, además, el correspondiente visado de entrada cuando así lo disponga el Reglamento (CE) 539/2001, de 15 de marzo, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. La expedición de dichos visados será gratuita y su tramitación tendrá carácter preferente cuando acompañen al ciudadano de la Unión o se reúnan con él.

La posesión de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión, válida y en vigor, expedida por un Estado que aplica plenamente el Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión de los controles en las fronteras comunes, y su normativa de desarrollo, eximirá a dichos miembros de la familia de la obligación de obtener el visado de entrada y, a la presentación de dicha tarjeta, no se requerirá la estampación del sello de entrada o de salida en el pasaporte."

[3] Schengenområdet omfattar 24 länder: 22 EU-medlemsstater – Belgien, Tjeckien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien och Sverige samt Norge och Island.

[4] Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen



över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (EGT L 81, 2001, s. 1).

[5] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Europeiska ombudsmannen om klagandens förbindelser vid överträdelser av gemenskapsrätten (EGT C 244, 2002, s. 5).

[6] Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM(2008) 840/3. Den kan nås på http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2008_840_en.pdf [Länk].

[7] Idem, avsnitt 3.2, s. 5.

[8] Punkt 3 andra stycket femte strecksatsen i meddelandet.