



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.9.2014
COM(2014) 604 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Bistand til de nationale myndigheder med at bekæmpe misbrug af retten til fri
bevægelighed:
Håndbog om håndtering af angivelige proformaægteskaber mellem EU-borgere og ikke-
EU-statsborgere i relation til EU-reglerne om EU-borgeres fri bevægelighed**

{SWD(2014) 284 final}

I. Indledning

Retten til frit at bevæge sig og bosætte sig inden for Den Europæiske Union er en af de fire grundlæggende rettigheder, der er forankret i EU-retten, og en af hjørnestenene i den europæiske integration. Det er et overordnet mål for Den Europæiske Union at fremme og styrke denne ret.

Den Europæiske Union og dens medlemsstater er fuldt bevidste om, hvor vigtigt det er at **sikre, at familielivet beskyttes, hvis hindringer for udøvelsen af den grundlæggende ret til fri bevægelighed skal kunne fjernes.** Hvis EU-borgerne ikke har mulighed for at leve et normalt familieliv i værtsmedlemsstaten, vil denne grundlæggende rettighed i vidt omfang blive undermineret.

Vandrende EU-borgere, der helt berettiget drager fordel af EU-retten, er fuldt beskyttet af EU's regler. Som inden for alle andre retsområder vil der imidlertid altid være tilfælde, hvor personer vil forsøge at misbruge den frie bevægelighed i et forsøg på at omgå nationale indvandringsregler. Misbrug af retten til fri bevægelighed undergraver denne grundlæggende rettighed for EU-borgerne. Det er derfor af afgørende betydning for opretholdelse af denne ret, at der tages effektive skridt til imødegåelse af dette misbrug.

På sit møde den 26.–27. april 2012 godkendte Rådet (Retlige og Indre Anliggender) køreplanen for "EU's indsats mod migrationspresset — En strategisk reaktion", hvor proformaægteskaber nævnes som en måde, hvorpå ikke-EU-borgere illegalt kan rejse ind i EU og tage ophold der. I køreplanen er der opregnet flere tiltag, der skal iværksættes af Kommissionen og/eller medlemsstaterne for at øge opmærksomheden på ikke-EU-statsborgeres misbrug af retten til fri bevægelighed og på organiseret kriminalitet, hvis formål det er at muliggøre illegal indvandring. Et af disse tiltag består i udarbejdelse af **"en håndbog om proformaægteskaber med vejledende kriterier til brug for identifikation af fiktive ægteskaber"**.

I sin meddelelse af 25. november 2013 med titlen *"Fri bevægelighed for EU-borgere og deres familiemedlemmer: Fem foranstaltninger, der gør en forskel"*¹ præciserede Kommissionen EU-borgernes rettigheder og forpligtelser i henhold til de EU-retlige regler om fri bevægelighed og angav fem foranstaltninger, der skulle hjælpe de nationale myndigheder med effektivt at anvende disse regler i praksis. I meddelelsen anførte Kommissionen, at **EU-retten indeholder en række solide garantier**, der giver medlemsstaterne mulighed for at bekæmpe misbrug. En af de konkrete foranstaltninger, der kan **hjælpe myndighederne med at udnytte disse garantier i videst mulig omfang**, var i samarbejde med medlemsstaterne at udarbejde en **håndbog om håndtering af proformaægteskaber**.

Som svar på medlemsstaternes ovennævnte anmodning har Kommissionens tjenestegrene derfor i tæt samarbejde med dem udarbejdet en håndbog om håndtering af angivelige proformaægteskaber mellem EU-borgere og ikke-EU-statsborgere inden for rammerne af de EU-retlige regler om EU-borgernes fri bevægelighed. Håndbogen er vedlagt denne meddelelse som et arbejdsdokument. Formålet er at hjælpe de nationale myndigheder med effektivt at håndtere konkrete tilfælde af misbrug i form af proformaægteskaber, uden at dette påvirker det grundlæggende mål om at sikre og lette den frie bevægelighed for EU-borgere og deres familiemedlemmer, der nyder godt af de EU-retlige regler på normal vis.

¹ COM(2013) 837 final - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0837&rid=1>.

De oplysninger, som medlemsstaterne har fremlagt om nyligt opdagede tilfælde af proformaægteskaber indgået mellem ikke-EU-statsborgere og EU-borgere, der benytter sig af deres ret til fri bevægelighed inden for EU, viser, at problemet eksisterer, men at dets omfang i betydelig grad varierer mellem medlemsstaterne². På trods af det begrænsende antal tilfælde er det foruroligende, at organiserede kriminelle netværk er involveret heri, hvilket de seneste Europol-rapporter har dokumenteret.

De retlige rammer på EU-plan og internationalt plan, som de nationale myndigheder skal overholde ved bekæmpelsen af misbrug, omfatter EU-reglerne om EU-borgernes og deres familiemedlemmers ret til fri bevægelighed, de rettigheder og garantier, der er forankret i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og andre relevante internationale retsakter såsom den europæiske menneskerettighedskonvention.

Retningslinjerne til medlemsstaterne om, hvordan de imødegår misbrug i form af proformaægteskaber, indgik i Kommissionens meddelelse af 2. juli 2009 om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF³ (herefter "Kommissionens retningslinjer fra 2009"), og i håndbogen beskrives den retlige ramme herfor. Der redegøres for, hvad anvendelsen af disse regler betyder i praksis, og de nationale myndigheder tilbydes praktisk vejledning i, hvordan man effektivt afslører og undersøger formodede tilfælde af proformaægteskaber. Hvis der tages hensyn til håndbogens anvisninger og oplysninger, vil det kunne sikres, at de kompetente nationale myndigheders praksis baseres på de samme faktiske og retlige kriterier inden for Unionen, og det vil kunne bidrage til overholdelse af EU-retten.

Håndbogen er hverken retligt bindende eller udtømmende. Den berører ikke eksisterende EU-lovgivning og dens fremtidige udvikling. Den berører heller ikke den autoritative fortolkning af EU-retten, som EU-Domstolen måtte anlægge.

Denne meddelelse indeholder et sammendrag af håndbogens væsentligste indhold, der er inddelt i fire afsnit: "Indledning", "Definitioner", "Relevante retsforskrifter" og "Praktiske foranstaltninger inden for rammerne af medlemsstaternes kompetence".

II. Håndbogens væsentligste indhold

1. Afsnittet om "Indledning"

I dette afsnit præciseres det, at håndbogen kun omfatter proformaægteskaber, der indgås mellem en statsborger i EU og en person, der ikke er statsborger i EU. Ægteskaber mellem to EU-borgere falder således uden for håndbogens anvendelsesområde. Det præciseres ligeledes, at enhver foranstaltning, der træffes af de nationale myndigheder med henblik på at forebygge misbrug, fuldt ud skal overholde EU-rettens grundlæggende regler og principper, og at retten til fri bevægelighed er hovedreglen, hvorfra der kun kan gøres undtagelser i konkrete tilfælde, når dette er begrundet i et påvist misbrug.

2. Afsnittet om "Definitioner"

² Meddelelsen "Fri bevægelighed for EU-borgere og deres familiemedlemmer: Fem foranstaltninger, der gør en forskel", som er nævnt ovenfor i punkt 3.1.

³ KOM(2009) 313 endelig.

Retningslinjerne i håndbogen er møntet på proformaægteskaber som omhandlet i direktiv 2004/38/EC⁴ (herefter "direktivet"), dvs. ægteskaber, der indgås udelukkende for at kunne udøve en ret til fri bevægelighed og ophold efter direktivet, som den pågældende ellers ikke ville have haft. I medfør af direktivets artikel 35 kan medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at nægte, ophæve eller tilbagekalde rettigheder efter direktivet, når der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig, som f.eks. et proformaægteskab. Kommissionens retningslinjer fra 2009 indeholder en afklaring af begreberne misbrug og proformaægteskaber til brug for anvendelse af de EU-retlige regler om fri bevægelighed.

Håndbogen indeholder en detaljeret gennemgang af disse begrebers bestanddele, og der gives yderligere anvisninger på, hvordan man kan sondre mellem rigtige ægteskaber og proformaægteskaber: Der gives en beskrivelse af de væsentligste kendetegn ved i) "rigtige" ægteskaber, der undertiden med urette anses for proformaægteskaber (dvs. *arrangerede ægteskaber, ægteskaber, der indgås på grundlag af en fuldmagt, og ægteskaber, der indgås ved de konsulære myndigheders mellemkomst*), og ii) urigtige ægteskaber (dvs. *fornuftsægteskaber, ægteskaber, der indgås ved hjælp af svig eller tvang, og pseudoægteskaber*), og det angives, hvilke EU-regler, der finder anvendelse på proformaægteskaber, som involverer menneskehandel⁵.

3. Afsnittet om "Relevante retsfor skrifter"

I håndbogen findes en generel præsentation af de regler, som de nationale myndigheder skal iagttage, når de træffer foranstaltninger til forebyggelse eller bekæmpelse af misbrug, navnlig de EU-retlige regler om fri bevægelighed og om grundlæggende rettigheder, og det illustreres, hvad disse regler betyder i praksis.

3.1. EU's regler og principper om EU-borgernes frie bevægelighed

Hvad angår direktivets artikel 35, der bestemmer, at foranstaltninger, der træffes med henblik på at nægte, ophæve eller tilbagekalde rettigheder i henhold til direktivet, når der foreligger misbrug i form af proformaægteskaber, *"skal stå i rimeligt forhold til misbruget og være omfattet af de proceduremæssige garantier i artikel 30 og 31"*, specificeres det i håndbogen, hvordan det almindelige EU-retlige proportionalitetsprincip skal anvendes i relation til de her omhandlede afgørelser. Det fremhæves også, at nødvendigheden af at sikre sig, at sådanne foranstaltninger overholder det materielle krav om proportionalitet som udtrykt i direktivets artikel 35, yderligere afspejles i de proceduremæssige garantier, der gælder for sådanne foranstaltninger, jf. direktivets artikel 30 og 31.

3.2. Europæisk og international ret i bredere forstand

I håndbogen henledes opmærksomheden på de grundlæggende rettigheder, der er forankret i europæisk og international ret, som skal iagttages, når proformaægteskaber afsløres, undersøges og sanktioneres. Af særlig relevans er retten til at indgå ægteskab, respekt for privatliv og familieliv, børns rettigheder, ikkeforskelsbehandling, adgang til effektive

⁴ Betragtning 28 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, EUT L 158, s. 77.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF>.

retsmidler og ret til et forsvar, som fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter "chartret").

Da betydningen og rækkevidden af de rettigheder i chartret, der svarer til de rettigheder, der er tilsikret borgerne ved den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter "konventionen"), bør svare til den, der er fastsat i konventionen⁶, indeholder håndbogen en opregning af hovedelementerne i de tilsvarende bestemmelser i konventionen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dertil knyttede praksis (herefter "EMRD") med det formål at udstikke retningslinjer for fortolkningen heraf.

Hvad angår *retten til at indgå ægteskab og til at stifte familie* som fastsat i chartrets artikel 9 og konventionens artikel 12, anføres det i håndbogen, at de nationale myndigheder ved sidstnævnte bestemmelse er tillagt en vis skønsmargen i relation til fastlæggelsen af, hvordan retten til at indgå ægteskab skal udøves på nationalt plan, men at deres råderum herved er begrænset, hvilket er i overensstemmelse med EMRD's praksis⁷.

Med hensyn til *retten til respekt for familielivet*, som er forankret i chartrets artikel 7 og i konventionens artikel 8, henvises der i håndbogen til EMRD's praksis⁸, der angiver de faktorer, der skal tages i betragtning i relation til proformaægteskaber for at vurdere, om en begrænsning af retten til indrejse og ophold kan anses for nødvendig i et demokratisk samfund og for at stå i et rimeligt forhold til det legitime formål, der forfølges hermed, således at der ikke sker indgreb i retten til respekt for familielivet.

I tilfælde, hvor proformaægteskaber involverer børn (som regel fra ægtefællernes tidligere forhold), understreges i håndbogen, at der er behov for at tage behørigt hensyn til *børns rettigheder* i overensstemmelse med chartrets artikel 24 og konventionens artikel 8, som ligeledes finder anvendelse. Chartrets artikel 24 er baseret på FN's konvention om barnets rettigheder, navnlig artikel 3, 9, 12 og 13, hvorfor håndbogen i højere grad fokuserer på de mere praktiske råd om bestemmelsernes anvendelse, jf. *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child* (De Forenede Nationers Flygtningehøjkommissariats retningslinjer til fastlæggelse af barnets tarv) fra maj 2008⁹. Det præciseres navnlig, at hensynet til barnets velfærd i tilfælde, hvor den ene eller begge ægtefæller i et proformaægteskab har forældremyndighed over et barn, skal tillægges tilstrækkelig vægt ved afgørelsen af, om den eller de personer, der har forældremyndigheden, bør sendes ud af landet.

I håndbogen nævnes det ligeledes, at såfremt de pågældende børn er statsborgere i EU-værtslandet, nyder de ekstra beskyttelse i henhold til national og international lovgivning om forbud mod udvisning af egne statsborgere eller, i undtagelsestilfælde, i henhold til EU-Domstolens praksis vedrørende unionsborgerskabet, hvis udvisning af en ikke-EU-forælder,

⁶ Chartrets artikel 52, stk. 3. Se også forklaringerne til chartret (EUT 2007/C 303/02) om betydningen og rækkevidden af specifikke bestemmelser i chartret set i forhold til de tilsvarende bestemmelser i konventionen.

⁷ F.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afgørelse i sagen *Sanders mod Frankrig* (sagsnr. 31401/96), og *Klip og Krüger mod Nederlandene* (sagsnr. 33257/96).

⁸ Dommen i sagen *Üner mod Nederlandene* (sagsnr. 46410/99).

⁹ <http://www.unhcr.org/4566b16b2.html>.

der har indgået et proformaægteskab, ville tvinge barnet til at forlade EU-værtslandet¹⁰ eller Unionen som helhed¹¹.

Endelig fremhæves det i håndbogen, at de *nationale myndigheder*, når de træffer foranstaltninger til håndtering af mulige tilfælde af misbrug, *ikke må udsætte de pågældende personer for nedværdigende behandling eller udøve forskelsbehandling* af nogen grund såsom køn, race, hudfarve, etnisk eller social oprindelse, genetiske træk, sprog, nationalitet, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering, da sådanne foranstaltninger ville udgøre en tilsidesættelse af chartrets artikel 4 (og konventionens artikel 3) og chartrets artikel 21 (og eventuelt tillige af konventionens artikel 14).

3.3 Bevisregler og bevisbyrde

I håndbogen pointeres det, at alle foranstaltninger, der træffes af nationale myndigheder for at undersøge mistanke om proformaægteskaber og for at tilvejebringe beviser, skal opfylde de almindelige retssikkerhedsgarantier, der gælder efter national ret og efter EU-retten. En undersøgelse af et ægteskab kan kun finde sted, hvis der er begrundet tvivl om rigtigheden heraf. Mens en sådan begrundet tvivl udgør et tilstrækkeligt grundlag for at indlede en undersøgelse, gælder det, at når en undersøgelse har fundet sted og har ført til den konklusion, at der er tale om et proformaægteskab, kan rettigheder, der udspringer af bestemmelserne om fri bevægelighed, kun nægtes, såfremt dette er behørigt godtgjort af de nationale myndigheder i overensstemmelse med de relevante bevisregler¹².

Hvad angår bevisbyrden forklares det i håndbogen i forlængelse af Kommissionens retningslinjer fra 2009, hvordan den fungerer i praksis. Det præciseres navnlig, at ægtepar som hovedregel ikke — eftersom bevisbyrden fortsat påhviler de nationale myndigheder — kan pålægges at føre bevis for, at deres ægteskab *ikke* har karakter af misbrug. Hvis de nationale myndigheder imidlertid har bestyrket mistanke om rigtigheden af et bestemt ægteskab, og mistanken underbygges af bevismomenter (*såsom ægtefællernes modstridende oplysninger*), kan de anmode parret om at fremlægge yderligere relevante dokumenter eller beviser.

Ægtefællerne har pligt til at samarbejde med de nationale myndigheder, hvilket de bør underrettes om. Såfremt de ikke fremlægger fornøden dokumentation, som med rimelighed kan forventes at være tilgængelig for lovformelige ægtefæller, eller de ikke fremlægger nogen dokumentation overhovedet, kan dette ikke udgøre det eneste grundlag for eller hovedårsagen til, at det konkluderes, at der er tale om et proformaægteskab. Det kan imidlertid tages i betragtning af myndighederne sammen med alle andre relevante forhold ved vurderingen af ægteskabets karakter.

3.4 Retssikkerhedsgarantier

Håndbogen indeholder en detaljeret gennemgang af de retssikkerhedsgarantier, som de nationale myndigheder i henhold til direktivets artikel 35 skal overholde, når de på grundlag

¹⁰ Artikel 3, i protokol 4 til Den Europæiske Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder.

¹¹ Jf. navnlig sag C-34/09, *Ruiz Zambrano*, sag C-256/11, *Dereci*, og de forenede sager C-356/11 og C-357/11, *O. og S.*

¹² Det kan være aktuelt at anvende en anden bevisregel afhængigt af, om den retsstridige adfærd sanktioneres efter straffeloven, udlændingereglerne, forvaltningsretlige regler eller reglerne om civilstand.

af et proformaægteskab træffer en afgørelse, der kan begrænse retten til fri bevægelighed, nemlig de garantier, der er fastsat i direktivets artikel 30 og 31, som navnlig regulerer spørgsmål vedrørende meddelelsen af sådanne afgørelser og deres efterprøvelse. Det anføres ligeledes, at direktivets retssikkerhedsgarantier også skal ses i sammenhæng med andre relevante grundlæggende rettigheder, såsom adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol samt retten til et forsvar (chartrets artikel 47 og 48).

4. Afsnittet om "Praktiske foranstaltninger inden for rammerne af medlemsstaternes kompetence"

I dette afsnit af håndbogen omtales relevant praksis i medlemsstaterne med henblik på at bistå de nationale myndigheder med effektivt at afdække og undersøge mulige proformaægteskaber. Der angives en række løsninger, som vil gøre det muligt for medlemsstaterne at etablere skræddersyede operationelle ordninger, der er tilpasset deres specifikke behov og tilrådighedstående ressourcer, uden at det har været tilsigtet at opstille en model for alle undersøgelsesmønstre og processer.

4.1 Tegn på et muligt misbrug, der kan give anledning til en undersøgelse

Hvad angår mulige faktorer, der kan udløse en undersøgelse, henvises der i håndbogen til Kommissionens retningslinjer fra 2009 — samt Rådets resolution om foranstaltninger til bekæmpelse af proformaægteskaber af 4. december 1997¹³ — med hensyn til anvendelsen af vejledende kriterier, eller "tegn på misbrug", i forbindelse med en adfærd, som fiktive ægtefæller med rimelighed kan forventes at udvise i langt højere grad end reelle ægtefæller. Begrebet "tegn på misbrug", som er anvendt i håndbogen, skal forstås således, at sådanne tegn aldrig uden videre og nødvendigvis bekræfter den retsstridige karakter af det ægteskab, der er genstand for en nærmere undersøgelse. Der skal altid anlægges en bredere og neutral vurdering af alle oplysninger, både af dem, der taler for, og dem, der taler imod, den oprindelige mistanke om misbrug.

Når de nationale myndigheder undersøger misbrug i praksis, kan de nemlig stå overfor atypiske, men rigtige par, som ved første øjekast udviser en række tegn på et proformaægteskab. I håndbogen skitseres derfor en "**dobbelt sikkerhedsmekanisme**" for at begrænse risikoen for, at et ægteskab med urette udpeges som et proformaægteskab (*i tilfælde, hvor ægtefællerne eksempelvis ikke har fælles husstand, eller en af dem har en problematisk immigrationsbaggrund*).

Denne dobbelte sikkerhedsmekanisme indebærer for det første en **streng anvendelse af princippet om, at den frie bevægelighed er hovedreglen, der kun kan begrænses i konkrete tilfælde, når det er berettiget som følge af misbrug**. For det andet indebærer den, at nationale myndigheder, der undersøger tilfælde af misbrug, i princippet ikke primært bør fokusere på tegn på misbrug, der kan støtte deres oprindelige mistanke i relation til det pågældende ægteskab. Tværtimod bør de først tage hensyn til "**tegn på, at der ikke er tale om misbrug**" (såsom at der er tale om et langvarigt forhold, et seriøst og længerevarende retligt eller økonomisk fællesskab, eller at parterne har børn sammen), der giver holdepunkter for at konkludere, at ægteskabet er rigtigt, og parret har ret til at færdes og opholde sig frit. Kun hvis gennemgangen af "tegn på, at der ikke er tale om misbrug" ikke har bekræftet, at det

¹³ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216(01):EN:HTML).

ægteskab, der er genstand for undersøgelse, er et rigtigt ægteskab, skal myndighederne gå videre med sagen og undersøge, om "tegnene på misbrug" kan bekræftes.

Tegn på et muligt misbrug, der støttes på en vis adfærd, som urigtige par er langt mere tilbøjelige til at udvise end rigtige par, er opdelt i flere grupper, svarende til de faser, der er uløseligt forbundet med et proformaægteskabs "livscyklus". Til illustration kan følgende eksempler nævnes:

På det tidspunkt, hvor de fremtidige ægtefæller endnu ikke har mødt hinanden: Sammenlignet med ærlige ikke-EU-statsborgere er der større sandsynlighed for, at personer, der har til hensigt at misbruge reglerne, tidligere har været indrejst ulovligt til et EU-land, eller aktuelt har opholdt sig illegalt i et sådant land; at de har en fortid med tidligere proformaægteskaber eller med anden form for misbrug eller svig. Sammenlignet med ærlige EU-borgere er der større sandsynlighed for, at personer, der har til hensigt at misbruge reglerne, har økonomiske problemer (de kan f.eks. være stærkt forgældede).

I perioden op til ægteskabsindgåelsen: Sammenlignet med rigtige par er der større sandsynlighed for, at personer, der har til hensigt at misbruge reglerne, aldrig har mødt hinanden før ægteskabets indgåelse; at de ikke taler et sprog, som begge forstår (og det ikke er godtgjort, at de gør en indsats for at skabe et fælles kommunikationsgrundlag).

På det tidspunkt, hvor de fremtidige ægtefæller planlægger brylluppet: Sammenlignet med rigtige par er der større sandsynlighed for, at personer, der har til hensigt at misbruge reglerne, benytter en lokalitet til indgåelse af ægteskabet, der er kendt for at være egnet til indgåelse af urigtige ægteskaber, eller hvor der er forbindelser til organiseret kriminalitet; at de giver penge eller gaver, for at få ægteskabet bragt i stand (undtagen hvis der er tale om en medgift i kulturer, hvor det er almindeligt brugt); at de fremlægger dokumenter, der indeholder uoverensstemmelser, som giver anledning til mistanke om forfalskning eller om angivelse af en falsk adresse.

På det tidspunktet efter ægteskabets indgåelse, hvor ikke-EU-ægtefællen ansøger om tilladelse til indrejse eller om opholdstilladelse: Sammenlignet med rigtige par er der større sandsynlighed for, at personer, der har til hensigt at misbruge reglerne, giver modstridende eller forkerte oplysninger om hinanden på afgørende punkter (navn, fødselsdato og alder, nærmeste familie, mulige tidligere ægteskaber, uddannelse og erhverv); at de angiver en falsk adresse; at ikke-EU-ægtefællen bor sammen med en anden person.

På det tidspunkt, hvor parret har fået udstedt indrejse- og opholdsdokumenter og har taget ophold i værtsmedlemsstaten: Sammenlignet med rigtige par er der større sandsynlighed for, at personer, der har til hensigt at misbruge reglerne, ikke opretholder deres ægteskabelige samliv eller fortsat bor hver for sig, efter at de blev gift, uden at der er nogen særlig grund hertil (f.eks. arbejde, børn fra tidligere forhold, der bor uden for værtsmedlemsstaten); at en af ægtefællerne bor sammen med en anden person.

På det tidspunkt, hvor ægtefællerne tager skridt til formelt at bringe ægteskabet til ophør: Sammenlignet med rigtige par er der større sandsynlighed for, at personer, der har til hensigt at misbruge reglerne, bliver skilt kort tid efter, at ikke-EU-ægtefællen har erhvervet en selvstændig opholdsret eller statsborgerskab i værtsmedlemsstaten.

4.2 Undersøgelse af proformaægteskaber

I håndbogen beskrives de vigtigste redskaber, som de nationale myndigheder bruger til at undersøge proformaægteskaber, navnlig samtidige interviews eller besvarelse af spørgeskemaer, dokument- og baggrundskontrol, inspektioner, der udføres af de retshåndhævende myndigheder, udlændingemyndighederne eller andre kompetente myndigheder og lokalsamfundsaseret kontrol for at kontrollere, om ægtefællerne lever sammen og har fælles husførelse. I denne forbindelse gøres der opmærksom på, hvor vigtigt det er at respektere privatlivet og overholde de gældende retssikkerhedsgarantier, og der redegøres for den fælles praksis, som de nationale myndigheder følger for at maksimere effektiviteten af disse værktøjer.

4.3. Grænseoverskridende samarbejde om at bekæmpe proformaægteskaber

I håndbogen angives, hvordan effektiv afsløring, undersøgelse og retsforfølgning af proformaægteskaber kan lettes ved hjælp af grænseoverskridende samarbejde. Der redegøres særligt for den bistand, som Europol kan yde de nationale myndigheder i tilfælde, hvor der står organiseret kriminalitet bag menneskehandel, og som Eurojust kan yde, navnlig for så vidt angår efterforskning eller retsforfølgning af specifikke strafbare handlinger og koordination mellem nationale myndigheder. Det forklares ligeledes, hvordan Europol og Eurojust kan bistå medlemsstaterne med at oprette fælles efterforskningshold, og i hvilke situationer sådanne hold kan være egnede og nyttige værktøjer.

4.4 De forskellige nationale myndigheders rolle

Dette sidste af snit af bogen indeholder en oversigt over de forskellige nationale myndigheder, der kan være beskæftiget med behandling af proformaægteskaber, og der gøres opmærksom på behovet for en sammenhængende politik vedrørende sådanne ægteskaber, ligesom ansvarsfordelingen mellem forskellige nationale aktører angives. Afhængigt af deres individuelle behov bør medlemsstaterne også overveje, hvordan man bedst kan koordinere de vigtigste interessenters arbejde, f.eks. ved at oprette et centralt koordinationsorgan eller kontaktpunkter i hver af de relevante tjenestegrene.