



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.11.2011
KOM(2011) 735 endelig

GRØNBOG

**om retten for tredjelandstatsborgere, der bor i EU, til familiesammenføring
(direktiv 2003/86/EF)**

I. INDLEDNING OG FORMÅLET MED GRØNBOGEN

For indvandrere er familiesammenføring en nødvendighed, hvis de skal have mulighed for at føre et familieliv. Siden 2003 har der været fælles indvandringsbestemmelser i EU, som regulerer betingelserne for at udøve retten til familiesammenføring for tredjelandstatsborgere på EU-plan¹. Direktivet fastlægger betingelserne for indrejse og ophold for familiemedlemmer, der familiesammenføres med en tredjelandstatsborger, der allerede opholder sig lovligt i en medlemsstat. Direktivet finder ikke anvendelse på unionsborgere².

Da direktivet blev vedtaget, blev det betragtet som første skridt i retning af harmonisering, og det blev efter vedtagelsen kritiseret af ngo'er og akademikere på grund af det temmelig lave harmoniseringsniveau. I løbet af de seneste år har nogle medlemsstater samtidig indført restriktive regler og endog krævet en ændring af direktivet³ for at kunne stille flere betingelser for familiesammenføringer. De hævder, at sådanne ændringer er nødvendige for at kunne takle misbrug og bedre styre den store mængde indvandrere.

Familiesammenføringer tegner sig ganske rigtigt for en stor, om end faldende⁴ andel af den lovlige indvandring. I begyndelsen af 2000'erne udgjorde familiemigration - i medlemsstater med pålidelige data - angiveligt over 50 % af den samlede lovlige indvandring. I dag udgør denne andel i alt en tredjedel af al indvandring til EU. Andelen er endnu mindre, hvis man alene ser på personer omfattet af direktivet, dvs. tredjelandstatsborgere, der familiesammenføres med tredjelandstatsborgere, hvilket svarer til omkring 500 000 migranter på EU-plan og 21 % af alle opholdstilladelser⁵.

Både i Stockholmprogrammet og den europæiske pagt om indvandring og asyl identificeres familiesammenføring som et område, hvor EU's politikker bør videreudvikles med særlig vægt på integrationsforanstaltninger. Kommissionen identificerede selv i sin første rapport om direktivets gennemførelse (KOM 2008/610)⁶ problemer med gennemførelsen i medlemsstaterne og mangler ved direktivet. På den ene side nævnes der enkelte generelle eksempler på ukorrekt gennemførelse (bestemmelserne om forenklede visumprocedurer, meddelelse af selvstændige opholdstilladelser, hensyntagen til barnets tarv, domstolsprøvelse og gunstigere bestemmelser for flygtnings familiesammenføring). På den anden side konkluderes det i rapporten, at direktivet selv giver medlemsstaterne for store skønsmålinger i anvendelsen af nogle af direktivets fravigelige bestemmelser (frivillige bestemmelser), især vedrørende den mulige karenperiode, indtægtskravet og de eventuelle integrationsforanstaltninger.

¹ Direktiv 2003/86 om ret til familiesammenføring, i det følgende benævnt "direktivet".

² Familiesammenføring for unionsborgere og deres familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere, er omfattet af EU-lovgivning gennem direktiv 2004/38/EF. Dette direktiv dækker dog kun tilfælde, hvor en unionsborger flytter til, opholder eller har opholdt sig i en anden medlemsstat end den, hvori han/hun er statsborger, og dennes familiemedlem, der er tredjelandstatsborger, bliver familiesammenført med eller ledsager førstnævnte.

³ Rapport - Nederlandenes holdning til EU's indvandringspolitik.

⁴ Dette fald hænger sandsynligvis delvist sammen med de nylige politiske ændringer i medlemsstater, der har indført strengere betingelser. Formålet med disse politiske ændringer er angiveligt at skabe en bedre styring af indvandringen, men skaber tvivl om den anerkendte ret til familiesammenføring som fastsat i direktivet, der for indeværende sikrer det samme mindstemål af retsgaranti i hele EU.

⁵ EUROSTAT - Der henvises til specifikke tal i bilaget. Data for Estland, Luxembourg og Nederlandene ikke tilgængelige.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:da:PDF>.

I lyset af ovenstående finder Kommissionen det nødvendigt at iværksætte en offentlig debat om familiesammenføring, som skal belyse visse områder inden for direktivets anvendelsesområde⁷, og det er netop formålet med denne grønbog. Alle interessenter opfordres til at besvare forskellige spørgsmål om, hvordan der kan skabes mere effektive bestemmelser for familiesammenføring på EU-plan og tilvejebringes faktuelle oplysninger om direktivets anvendelse for at understrege den kvalitative vurdering. Direktivets formål, nemlig at fastlægge betingelserne for at udøve **retten til familiesammenføring** og lette integrationen af tredjelandsstatsborgere, der opfylder betingelserne i en given medlemsstat, bør ikke glemmes⁸. Kommissionen opfordrer navnlig medlemsstater, der har rapporteret om problemer med misbrug af retten til familiesammenføring, til at specificere og kvantificere dem, så de kan blive håndteret på en mere målrettet måde på EU-plan.

Afhængigt af høringens resultat vil Kommissionen beslutte, om der er behov for en konkret politisk opfølgning (f.eks. ændring af direktivet, fortolkningsregler eller status quo). Et eventuelt EU-instrument skal overholde bestemmelserne i chartret om grundlæggende rettigheder og navnlig respektere privat- og familieliv, retten til at indgå ægteskab, barnets rettigheder, princippet om ikke-forskelsbehandling samt andre internationale forpligtelser. Kommissionen vil derfor sikre, at en eventuel opfølgning gøres til genstand for en dybtgående vurdering af dens indvirkning på grundlæggende rettigheder og dens overensstemmelse med chartret på linje med "tjeklisten for grundlæggende rettigheder", som indgår i Kommissionens strategi om den effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder⁹.

II. SPØRGSMÅL TIL INTERESSEENTER

1. ANVENDELSESOMRÅDE

1.1 Hvem kan blive referenceperson efter direktivet?

Direktivet fastlægger to betingelser for at kunne blive referenceperson: Referencepersonen skal være i besiddelse af en opholdstilladelse med en gyldighedsperiode på mindst et år og have velbegrundede forventninger om at opnå varig opholdstilladelse¹⁰ (artikel 3, stk. 1)). Direktivet giver medlemsstaterne en vis fortolkningsmargen vedrørende den anden betingelse, hvilket kan skabe retlig usikkerhed og betyde, at næsten alle tredjelandsstatsborgere bliver udelukket fra direktivets anvendelsesområde.

Ud over disse to betingelser giver artikel 8, stk. 1, medlemsstaterne mulighed for at indføre en minimumsperiode for lovligt ophold (karensperiode) på højst tre år, før familiesammenføringen kan finde sted. Det betyder, at der kan indgives en ansøgning, men medlemsstaterne kan udskyde at give ret til familiesammenføring indtil udløbet af den periode, der er fastlagt i deres lovgivning.

⁷ Denne høring vedrører f.eks. ikke områder i tilknytning til direktiv 2004/38/EF om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

⁸ Jf. direktivets betragtning 4.

⁹ KOM(2010)573 endelig af 19.10.2010; jf. også Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, SEK(2011) 567 endelig af 6.5.2011.

¹⁰ I overensstemmelse med det indledende arbejde var tanken bag denne betingelse, at retten til familiesammenføring ikke ville være åben for personer, som kun opholder sig midlertidigt i en medlemsstat uden mulighed for at få forlænget deres opholdstilladelse.

Spørgsmål 1

Er disse kriterier (velbegrundede forventninger om at opnå varig opholdstilladelse på ansøgningstidspunktet som omhandlet i artikel 3 og en karensperiode, inden familiesammenføring kan finde sted som fastlagt i artikel 8) den korrekte tilgang og den bedste måde til at blive anerkendt som referenceperson?

1.2. Omfattede familiemedlemmer

1.2.1. Obligatoriske bestemmelser - kernefamilien

I henhold til direktivets artikel 4, stk. 1 (med forbehold af andre betingelser i direktivet) skal medlemsstaterne tillade indrejse og ophold til "kernefamilien", dvs. referencepersonens ægtefælle og referencepersonens eller ægtefællens mindreårige børn. Men selv for denne kategori giver direktivet mulighed for visse begrænsninger.

For så vidt angår **ægtefællen**, kan medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 5, kræve, at referencepersonen og dennes ægtefælle som et minimum skal være over en bestemt alder, uanset om dette svarer til myndighedsalderen i den pågældende medlemsstat. Begrundelsen for denne bestemmelse var bekymring over, at bestemmelserne for familiesammenføring kunne misbruges til tvangsægteskaber. Det er dog vanskeligt at vurdere, om dette er et reelt problem, og i givet fald hvor stort det er.

Spørgsmål 2

Er det legitimt at have en minimumsalder for ægtefællen, der ikke er den samme som myndighedsalderen i en medlemsstat? Er der andre måder, hvorpå tvangsægteskaber i sammenhæng med familiesammenføring kan forhindres og hvis ja, hvilke?

Findes der entydig dokumentation for problemet med tvangsægteskaber? Hvis ja, hvor stort er problemet da (statistik), og er det relateret til bestemmelserne om familiesammenføring (fastsættelse af en anden minimumsalder end myndighedsalderen)?

For **mindreårige børn** giver direktivet mulighed for yderligere to begrænsninger, begge i form af en standstill-klausul. Den første (artikel 4, stk. 1, sidste led), ifølge hvilken børn over 12 år, der ankommer uafhængigt af den øvrige familie, skal godtgøre, at de opfylder integrationskriterierne,¹¹ er kun blevet anvendt af en medlemsstat. Den anden mulige begrænsning (artikel 4, stk. 6) vedrører børn over 15 år, som eventuelt skal rejse ind i en medlemsstat med en anden begrundelse end familiesammenføring. Ingen medlemsstater har gennemført denne begrænsning.

Spørgsmål 3

Er det relevant at bevare disse standstill-klausuler, som medlemsstaterne ikke anvender, f.eks. klausulen vedrørende børn over 15 år?

¹¹ Jf. side 5 i rapporten (KOM 2008/610).

1.2.2. Frivillig bestemmelse - øvrige familiemedlemmer

Da direktivet kun forpligter medlemsstaterne til at sikre familiesammenføring for kernefamilier, kan de frit beslutte, om de ønsker at medtage andre familiemedlemmer i deres nationale lovgivning (artikel 4, stk. 3). Selvom dette kun er en frivillig bestemmelse, har over halvdelen af medlemsstaterne valgt at medtage referencepersonens og/eller dennes ægtefælles forældre. I den sammenhæng bør det bemærkes, at det følger af direktivets betragtning 5, at medlemsstater, der anerkender ægteskaber mellem to personer af samme køn i deres nationale familielovgivning, også skal gøre dette i deres anvendelse af direktivet¹². Efter samme logik gælder det, at når registrerede partnerskaber er anerkendt i national familieret, og medlemsstaterne anvender direktivets frivillige bestemmelse for registrerede partnere, skal de også gøre det for partnere af samme køn.

Spørgsmål 4

Er bestemmelserne for omfattede familiemedlemmer tilstrækkelige og brede nok til at tage hensyn til de forskellige definitioner af en familie som andet end kernefamilien?

2. BETINGELSER FOR UDØVELSEN AF RETTEN TIL FAMILIESAMMENFØRING

Direktivet pålægger ikke medlemsstaterne at indføre betingelser for familiesammenføring såsom forskellige integrationsforanstaltninger, men giver dem mulighed for det - tværtimod kan andre betingelser for familiesammenføring ikke anvendes i EU.

2.1 Integrationsforanstaltninger

Den frivillige bestemmelse (artikel 7, stk. 2) betyder, at medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandsstatsborgere efterkommer givne integrationsforanstaltninger. Dette var en af de mest kontroversielle og omdebatterede betingelser under forhandlingerne. I sin nuværende form indeholder direktivet ikke nogen præcis angivelse af, hvad disse integrationsforanstaltninger medfører, og hvordan de skal anvendes, og de bruges kun i enkelte medlemsstater. Tre medlemsstater anvender disse foranstaltninger som betingelse for indrejse på deres område og kræver, at familiemedlemmer består en sprogtest og en prøve om viden om værtslandet, eller at de underskriver en kontrakt, der forpligter dem til at følge kurser i samfundsforhold og om nødvendigt sprogkurser efter indrejsen. Andre medlemsstater kræver, at familiemedlemmer påtager sig visse forpligtelser efter indrejse såsom deltagelse i integrationskurser, især sprogkurser.

Hvorvidt integrationsforanstaltninger er rimelige - som også nævnt i evalueringsrapporten - bør afhænge af, om de tjener dette formål, dvs. integration, og om de overholder proportionalitets-¹³ og subsidiaritetsprincippet. Når der træffes afgørelse om ansøgninger om familiesammenføring i relation til at bestå prøver, bør der tages hensyn til, om der findes faciliteter (oversat materiale, kurser og lignende) til at forberede dem, og om disse faciliteter

¹² "Medlemsstaterne bør gennemføre bestemmelserne i dette direktiv uden forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller ideologi, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formue, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering."

¹³ Yderligere oplysninger findes i rapportens punkt 4.3.4.

er tilgængelige (leje, gebyrer osv.). Der bør ligeledes tages hensyn til særlige omstændigheder (såsom bevislig analfabetisme og sundhedsmæssige forhold).

Den fornyede europæiske dagsorden for integration af tredjelandstatsborgere¹⁴ indeholder specifikke anbefalinger til medlemsstaterne, også vedrørende tilbud om sprogkurser, som afspejler indvandreres forskellige behov på de forskellige stadier af integrationsprocessen, herunder introduktionsprogrammer for nyankomne indvandrere.

Spørgsmål 5

Fremmer disse foranstaltninger integrationen effektivt? Hvordan kan de bedømmes i praksis? Hvilke integrationsforanstaltninger er de mest effektive i den sammenhæng?

Ville det være hensigtsmæssigt med en yderligere fastlæggelse af disse foranstaltninger på EU-plan?

Ville foranstaltninger forud for indrejse være en god idé? Hvis ja, hvordan kan man så sikre, at de ikke i praksis fører til uberettigede barrierer for familiesammenføring (såsom uforholdsmæssigt store gebyrer eller krav), og at der tages hensyn til den enkeltes situation såsom alder, analfabetisme, handicap, uddannelsesniveau o.l.?

2.2 Karensperiode i relation til modtagelseskapacitet

Artikel 8, andet led, indfører en specifik undtagelse for de medlemsstater, hvis lovgivning tog hensyn til modtagelseskapacitet på tidspunktet for direktivets vedtagelse. I henhold til denne bestemmelse kan de indføre en karensperiode fra indgivelsen af ansøgningen om familiesammenføring. I forbindelse med denne bestemmelse har Domstolen præciseret, at der senest tre år efter indgivelse af en ansøgning skal udstedes en opholdstilladelse, hvis betingelserne er opfyldt¹⁵.

Med andre ord kan modtagelseskapacitet være en af de faktorer, der skal tages hensyn til i bedømmelsen af en ansøgning, men den kan ikke fortolkes som en tilladelse til at indføre et kvotesystem eller en treårig karensperiode uden hensyn til de specifikke omstændigheder ved de enkelte sager. Denne undtagelse benyttes kun af en medlemsstat.

Spørgsmål 6

Er det i anvendelsen af direktivet nødvendigt og berettiget at bevare en sådan undtagelse, så der er mulighed for at indføre en treårig karensperiode fra indgivelsen af ansøgningen?

3. Familiemedlemmers indrejse og ophold

Medlemsstaterne skal give familiemedlemmer en første opholdstilladelse med en gyldighedsperiode på mindst et år (artikel 13, stk. 2). Det bestemmes også, at gyldighedsperioden for opholdstilladelser, der udstedes til familiemedlemmer, i princippet ikke må være længere end til udløbsdatoen for referencepersonens opholdstilladelse (artikel 13, stk. 3).

Der opstår et problem med gennemførelsen af disse bestemmelser, hvis den resterende gyldighedsperiode for referencepersonens opholdstilladelse er under et år, når

¹⁴ KOM(2011) 455 endelig, vedtaget den 19.7.2011.

¹⁵ C-540/03, præmis 100 og 101.

familiemedlemmets opholdstilladelse udstedes. I så fald kan disse to bestemmelser stride mod hinanden med specifikt hensyn til det tilfælde, hvor referencepersonens opholdstilladelse allerede er ved at blive forlænget.

Spørgsmål 7

Bør der i disse specifikke bestemmelser tages hensyn til den situation, hvor den resterende gyldighedsperiode for referencepersonens opholdstilladelse er under et år, men skal forlænges?

4. ASYLRELATEREDE SPØRGSMÅL

4.1 Udelukkelse fra subsidær beskyttelse

Tredjelandssstatsborgere med subsidær beskyttelsesstatus er udelukket fra/falder ikke ind under dette direktivs anvendelsesområde i medfør af artikel 3, stk. 2, litra b). I Stockholm-programmet opfordres der imidlertid til at indføre en ensartet beskyttelsesstatus som en af hovedmålsætningerne for indførelsen af det europæiske asylsystem, baseret på det forhold at flygtninge og personer med subsidiaritetsbeskyttelse har samme beskyttelsesbehov. Målet er derfor at øge tilnærmelsen mellem personer med subsidiaritetsbeskyttelsesstatus og flygtninges rettigheder som fremhævet i det omarbejdede anerkendelsesdirektiv¹⁶. Det rejser spørgsmålet, om en sådan tilnærmelse også bør ske med hensyn til familiesammenføring, hvilket ville nødvendiggøre en tilpasning af direktivets anvendelse på juridiske personer.

Spørgsmål 8

Bør familiesammenføring for tredjelandssstatsborgere med subsidiaritetsbeskyttelsesstatus være omfattet af direktivet om familiesammenføring?

Bør tredjelandssstatsborgere med subsidiaritetsbeskyttelsesstatus være omfattet af de gunstigere bestemmelser i direktivet om familiesammenføring, der fritager flygtninge fra at opfylde visse krav (bolig, sygeforsikring og faste indtægter)?

4.2 Øvrige spørgsmål vedrørende asyl

Direktivet opstiller gunstigere bestemmelser for flygtninge (kapitel V). Medlemsstaterne kan dog begrænse anvendelsen af disse gunstigere bestemmelser til bestemte situationer. F.eks. kan de begrænse det til de flygtninge, hvis familiemæssige tilknytning allerede bestod inden deres indrejse (artikel 9, stk. 2) eller til ansøgninger om familiesammenføring, der indgives inden for en periode på tre måneder efter, at der er givet status som flygtning (artikel 12, stk. 1). Med disse muligheder for begrænsninger tages der ikke hensyn til den enkelte flygtnings specifikke situation. Flygtninge står over for praktiske problemer, der skyldes deres specifikke situation, som ikke er de samme som andre tredjelandssstatsborgeres problemer, f.eks. problemer med at opretholde kontakten med de familiemedlemmer, der er blevet tilbage i oprindelseslandet. Desuden har flygtninge måske længe levet i eksil, eller de har boet på en medlemsstats område, hvor de har ventet på resultatet af asylproceduren og måske stiftet familie i mellemtiden. Flygtninge lever måske i uvidenhed om familiemedlemmer, der stadig

¹⁶ Minimumsstandards for anerkendelse af tredjelandssstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse, deres status og indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning) KOM(2009) 0551.

er i live eller ikke kan oplyse om, hvor de befinder sig eller afgive den nødvendige dokumentation til en ansøgning om familiesammenføring inden for et kort tidsrum, efter at de har fået beskyttelsesstatus. Måske har deres familiemedlemmer gennemlevet tilsvarende situationer med konflikter, traumer og store afsavn. Visse aspekter bør derfor tages op til fornyet overvejelse i denne sammenhæng - især for at kunne vurdere, om disse muligheder for begrænsninger bør udgå af direktivet.

Spørgsmål 9

Skal medlemsstaterne fortsat kunne begrænse anvendelsen af direktivets gunstigere bestemmelser til flygtninge, hvis familiemæssige tilknytning allerede bestod inden deres indrejse til en medlemsstats område?

Skal bredere kategorier af familiemedlemmer, som flygtningen forsørger, være sikret ret til familiesammenføring, og i givet fald i hvilket omfang?

Skal flygtninge fortsat fremlægge dokumentation for, at de opfylder kravene til bolig, sygeforsikring og faste indtægter, hvis der ikke indsendes en ansøgning om familiesammenføring inden for tre måneder efter, at der er givet status som flytning?

5. SVIG, MISBRUG OG PROCEDURSPØRGSMÅL

5.1 Samtaler og undersøgelser

Direktivets artikel 5, stk. 2, giver mulighed for at afholde samtaler og gennemføre andre undersøgelser, som skønnes nødvendige. En række medlemsstater har indført muligheden for at foretage dna-test for at bevise, at der består et slægtskabsforhold. Der står ikke noget i direktivet om denne form for dokumentation. Kommissionen har fastslået, at disse samtaler og andre undersøgelser for at være tilladt i henhold til EU's lovgivning skal være forholdsmæssige, dvs. ikke at gøre retten til familiesammenføring virkningsløs, og overholde grundlæggende rettigheder, navnlig retten til et privat- og familieliv.

Spørgsmål 10

Foreligger der klar dokumentation for problemer med svig? Hvor alvorligt er problemet (statistik)? Kan bestemmelser om samtaler og undersøgelser, herunder dna-test, bidrage til at løse dem? Vil det være hensigtsmæssigt at regulere disse samtaler eller undersøgelser mere specifikt på EU-plan? Hvilke form for regler bør i givet fald overvejes?

5.2 Proformaægteskaber

Proformaægteskaber er et specifikt eksempel på svig, som medlemsstaterne bør bekæmpe. Ud over direktivets generelle procedurebestemmelser giver artikel 16, stk. 4, mulighed for at foretage punktuelle kontroller, hvis der foreligger begrundet mistanke om svig eller proformaægteskab. Sådanne bestemmelser findes i alle de nationale systemer. I forbindelse med et EU-finansieret projekt er der således indsamlet oplysninger om praksis i

medlemsstaterne¹⁷. Alligevel er det vanskeligt at vurdere, om det er et stort problem for medlemsstaterne, og om det hænger sammen med direktivet.

Spørgsmål 11

Foreligger der klar dokumentation for problemer med proformaægteskaber? Findes der statistik for sådanne ægteskaber (hvis de bliver opdaget)? Hænger de sammen med direktivets bestemmelser? Kan direktivets bestemmelser om punktueller kontroller gennemføres mere effektivt og hvis ja, hvordan?

5.3 Gebyrer

I øjeblikket findes der ingen harmonisering på EU-plan med hensyn til de gebyrer, der skal betales i forbindelse med familiesammenføringer (ansøgningsgebyr, gebyr for visum og opholdstilladelse og andre lignende udgifter til at opfylde betingelserne såsom sprogtest forud for afrejsen, hvis sådanne findes, osv.). For høje gebyrer kan underminere direktivets virkning, fordi det kan være en hindring for retten til familiesammenføring. Fordi der ikke findes EU-bestemmelser på dette område, er gebyrniveauet endog meget forskelligt i medlemsstaterne.

Spørgsmål 12

Bør administrationsgebyrer i forbindelse med proceduren reguleres? Hvis ja, skal det da være i form af sikkerhedsklausuler, eller skal der indføres mere detaljerede bestemmelser?

5.4 Procedurens varighed - frist for afgivelse af den administrative afgørelse

Ansøgningsproceduren for familiesammenføringer kan være temmelig langvarig. Direktivet fastlægger en absolut tidsfrist for, hvornår ansøgeren skal have skriftlig meddelelse om afgørelsen. Meddelelsen om afgørelsen skal gives senest ni måneder efter ansøgningsdatoen (artikel 5, stk. 4). Medlemsstaterne kan dog forlænge tidsfristen i særlige tilfælde, hvis behandlingen af en ansøgning er kompliceret. I praksis er disse frister gennemsnitligt tre måneder i kombination med forlængelsesklausulen.

Spørgsmål 13

Er den administrative tidsfrist i direktivet for behandling af ansøgningen rimelig?

5.5 Horisontale bestemmelser

Direktivet indeholder to obligatoriske, horisontale bestemmelser. I henhold til artikel 5, stk. 5, skal medlemsstaterne i behandlingen af en ansøgning tage behørigt hensyn til mindreårige børns tarv. Denne bestemmelse er i tråd med artikel 24, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder og artikel 3, stk. 1, i FN's konvention om børns rettigheder, der indeholder en forpligtelse til at tage hensyn til barnets tarv i alle handlinger vedrørende børn og stemmer ligeledes overens med chartrets artikel 24, stk. 3, der omhandler behovet for, at barnet

¹⁷ ARGO, projekt, et handlingsprogram om samarbejde om at bekæmpe misbrug af EU's administrative statutter (Cooperation in the combat against abuse or misuse of EU administrative statutes), der også vedrørte proformaægteskaber og bl.a. understregede behovet for at indføre en fælles database og en fælles strategi for, hvordan man skal håndtere disse proformaægteskaber.

regelmæssigt skal have forbindelse med begge forældre. Domstolen har lagt særlig vægt på disse bestemmelser i chartret og på artikel 5, stk. 5, i den relevante retspraksis¹⁸. Som det fremgår af rapporten om direktivets gennemførelse, har mange medlemsstater dog kun gennemført denne bestemmelse i form af en generel henvisning til andre internationale instrumenter (f.eks. den europæiske menneskerettighedskonvention og FN's konvention om børns rettigheder)¹⁹.

Den anden horisontale bestemmelse - i artikel 17 - er en forpligtelse til at tage behørigt hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet. Denne bestemmelse forpligter med andre ord medlemsstaterne til at foretage individuelle undersøgelser af hver enkelt sag, således som Domstolen specifikt erindrer om i sin retspraksis²⁰.

Spørgsmål 14

Hvordan kan anvendelsen af disse horisontale bestemmelser lettes og sikres i praksis?

6. KONKLUSION OG OPFØLGNING

Kommissionen ønsker at iværksætte en bred diskussion blandt alle relevante interessenter. Alle EU-institutioner, nationale, regionale og lokale myndigheder, kandidatlande, tredjelandspartnere, statslige og ikke-statslige organisationer, alle statslige aktører og private tjenesteudbydere, der arbejder med familiemedlemmer, den akademiske verden, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundsorganisationer og enkeltpersoner inviteres til at besvare ovenstående spørgsmål.

Kommissionen planlægger at afholde en offentlig høring. Som led i forberedelserne inviterer Kommissionen alle interesserede parter til at indsende deres besvarelser skriftligt inden den 1. marts 2012 til:

Kontoret for indvandring og integration - "Grønbog om familiesammenføring"
Generaldirektoratet for Indre Anliggender
Europa-Kommissionen
1049 Bruxelles
Belgien

e-mail: HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu

Alle relevante bidrag offentliggøres på webportalen "Your Voice in Europe"
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_da.htm

¹⁸ Domstolen, C-540/03.

¹⁹ KOM(2008) 610, s 11.

²⁰ Domstolen, C-540/03 og C-578/08.

Bilag: Familiesammenføringer i tal

Samlet antal opholdstilladelser udstedt til tredjelandstatsborgere, der familiesammenføres med ikke-unionsborgere (familiemæssige forhold sammenholdt med samlet antal opholdstilladelser udstedt til tredjelandstatsborgere (alle årsager))

LAND/ÅR	Antal familierelaterede første opholdstilladelser udstedt til tredjelandstatsborgere, der familiesammenføres med ikke-unionsborgere			Samlet antal første opholdstilladelser udstedt til tredjelandstatsborgere, alle årsager			Andel af opholdstilladelser udstedt til tredjelandstatsborgere, der familiesammenføres med ikke-unionsborgere ud af samlede antal første opholdstilladelser udstedt til tredjelandstatsborgere		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Belgien	7 333	8 596	9 997	46 201	58 939	67 653	15,9	14,6	14,8
Bulgarien	1 480	1 482	1 725	3 933	4 385	4 051	37,6	33,8	42,6
Tjekkiet	9 712	8 281	13 398	61 350	27 539	34 653	15,8	30,1	38,7
Danmark	:	1 410	1 490	31 655	30 255	28 576	:	4,7	5,2
Tyskland	29 215	29 761	28 200	114 289	121 954	117 202	25,6	24,4	24,1
Estland	:	:	:	3 884	3 777	2 647	:	:	:
Irland	456	568	300	28 926	25 509	22 235	1,6	2,2	1,3
Grækenland	18 684	19 570	13 398	40 411	45 148	33 623	46,2	43,3	39,8
Spanien	103 640	82 521	89 905	399 827	290 813	257 918	25,9	28,4	34,9
Frankrig	32 333	29 607	29 400	188 723	193 500	194 973	17,1	15,3	15,1
Italien	60 134	70 904	160 200	550 226	506 833	589 988	10,9	14,0	27,2
Cypern	1	1	741	25 156	25 638	19 139	0,0	0,0	3,9
Letland	1 498	414	413	7 706	2 304	2 329	19,4	18,0	17,7
Litauen	641	764	691	5 298	2 659	1 861	12,1	28,7	37,1
Luxembourg	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Ungarn	5 337	1 144	1 349	37 486	14 289	14 601	14,2	8,0	9,2
Malta	172	61	30	4 989	3 682	2 763	3,4	1,7	1,1
Nederlandene	:	:	:	62 589	56 489	54 478	:	:	:
Østrig	7 891	7 651	7 838	21 783	28 035	30 596	36,2	27,3	25,6
Polen	8 805	8 549	598	40 907	33 427	101 574	21,5	25,6	0,6
Portugal	17 087	11 036	11 967	63 715	46 324	37 010	26,8	23,8	32,3
Rumænien	1 216	1 261	910	19 354	15 380	10 218	6,3	8,2	8,9
Slovenien	0	2 110	2 231	29 215	15 759	7 537	0,0	13,4	29,6
Slovakiet	619	640	697	8 025	5 336	4 373	7,7	12,0	15,9
Finland	4 915	4 304	4 302	21 873	18 034	19 210	22,5	23,9	22,4
Sverige	35 050	36 325	25 358	84 144	91 337	74 931	41,7	39,8	33,8
Det Forenede Kongerige	106 538	96 341	103 187	633 170	671 324	732 208	16,8	14,4	14,1
EU²¹	452 757	423 301	508 325	2 534 835	2 338 669	2 466 347	17,9	18,1	20,6

Kilde: Eurostat

Data fra år før 2008 er ikke tilgængelige, da dataindsamling om opholdstilladelser først blev indført med forordning (EF) nr. 862/2007 med 2008 som første referenceår. Estland og

²¹ EU-lande i alt, minus de medlemsstater, for hvilke der ikke foreligger data.

Nederlandene har ikke fremsendt data for første opholdstilladelser udstedt til tredjelandstatsborgere, der familiesammenføres med ikke-unionsborgere, da disse data ikke kan udskilles fra andre opholdstilladelser, der udstedes af familiemæssige årsager. Danmark har ikke indsendt data for 2008. Luxembourg har ikke indsendt data for 2008-2010.

Den relativt lave andel af opholdstilladelser, der udstedes af familiemæssige årsager, i forhold til andre opholdstilladelser skyldes, at denne statistik kun dækker familiesammenførings-scenariet og ikke omfatter familiemedlemmer til tredjelandstatsborgere, der sammenføres med unionsborgere.

Antal første opholdstilladelser udstedt til tredjelandstatsborgere, der familiesammenføres med ikke-unionsborgere af familiemæssige årsager, fordelt på type familiemedlem.

ÅRSAG	Familiemæssige årsager: Person, der sammenføres med en ikke-unionsborger			
LAND/ÅR - 2010	I alt	Ægtefælle/ samlever, der sammenføres med en ikke- unionsborger	Barn, der sammenføres med en ikke- unionsborger	Andet familiemedlem, der sammen- føres med en ikke- unionsborger
Belgien	9 997	4 157	5 831	9
Bulgarien	1 725	:	:	:
Tjekkiet	13 398	4 547	7 626	1 225
Danmark	1 490	600	890	0
Tyskland	28 200	11 912	15 895	393
Estland	:	:	:	:
Irland	300	112	117	71
Grækenland	13 398	4 044	9 354	0
Spanien	89 905	19 140	69 099	1 666
Frankrig	29 400	:	:	:
Italien	160 200	67 509	70 336	22 355
Cypern	741	:	:	:
Letland	413	254	78	81
Litauen	691	:	:	:
Luxembourg	:	:	:	:
Ungarn	1 349	0	794	555
Malta	30	2	21	7
Nederlandene	:	:	:	:
Østrig	7 838	:	:	:
Polen	598	291	286	21
Portugal	11 967	916	1 013	10 038
Rumænien	910	424	429	57
Slovenien	2 231	:	:	:
Slovakiet	697	401	75	0
Finland	4 302	1 576	2 497	229
Sverige	25 358	18 223	6 938	197
Det Forenede Kongerige	103 187	:	:	: