



Bruxelles, den 29.3.2019
COM(2019) 162 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om gennemførelsen af direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring

I. INDLEDNING

Den 22. september 2003 vedtog Rådet direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring for tredjelandssstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område (herefter "direktivet"). Det gælder for alle medlemsstater undtagen Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige¹. I overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, i direktivet regulerer det ikke situationen for tredjelandssstatsborgere, der er familiemedlemmer til en EU-borger.

I de seneste 30 år har familiesammenføring været en af de vigtigste årsager til indvandring til EU. I 2017 fik 472 994 personer indrejsetilladelse til EU-25 på grund af familiesammenføring, hvilket svarer til 28 % af alle første tilladelser, der blev udstedt til tredjelandssstatsborgere i EU-25².

I mange medlemsstater tegner familiesammenføring sig for en stor del af den regulære migration. I 2008 offentliggjorde Kommissionen sin første rapport om anvendelsen af direktivet³ og fremhævede de forskellige politiske valg, som medlemsstaterne har truffet om, hvordan man effektivt kan forvalte den store tilstrømning af migranter som følge af familiesammenføring. I de seneste år har mange medlemsstater navnlig indført eller revideret reglerne for familiesammenføring for flygtninge (samt for personer med subsidiær beskyttelsesstatus, der er udelukket fra direktivets anvendelsesområde). Til trods for de seneste migrationsmæssige udfordringer og et stort antal ansøgere om international beskyttelse gælder der fortsat gunstigere familiesammenføringsregler for personer, der nyder international beskyttelse, end for andre kategorier af tredjelandssstatsborgere, og personer med subsidiær beskyttelsesstatus nyder generelt samme juridisk sikrede beskyttelse som flygtninge⁴.

Kommissionen har overvåget disse politiske og lovgivningsmæssige valg, der skal ligge inden for det spillerum, som direktivet giver, og respektere den deri fastsatte ret til familiesammenføring. I 2014 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse⁵ med retningslinjer til medlemsstaterne om, hvordan direktivet skal anvendes. Denne vejledning har givet en konsekvent fortolkning af de vigtigste bestemmelser i direktivet, som førte til relevante ændringer i visse medlemsstaters lovgivning og praksis⁶.

Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) har også spillet en afgørende rolle i forbindelse med gennemførelsen af direktivet og har tilvejebragt en omfattende retspraksis om fortolkningen af de mest følsomme bestemmelser i direktivet ved primært at behandle præjudicielle spørgsmål fra medlemsstaternes nationale domstole.

Denne rapport giver et overblik over den nuværende situation med hensyn til medlemsstaternes gennemførelse af direktivet med fokus på de centrale spørgsmål, der er opstået som følge af Kommissionens egen analyse af regeloverholdelsen, modtagne klager og relevante domme fra EU-Domstolen. I denne forbindelse er det værd at understrege, at Kommissionen har modtaget talrige klager over familiesammenføring af tredjelandssstatsborgere⁷. De vigtigste spørgsmål, der er blevet rejst, vedrører afslag på

¹ I denne rapport forstås ved "medlemsstater" de medlemsstater, der er omfattet af direktivet, også benævnt EU-25.

² Kilde: Eurostat, [migr_resfam] af 25.9.2018.

³ COM(2008) 610 final af 8.10.2008.

⁴ EMN-undersøgelse om familiesammenføring af tredjelandssstatsborgere i EU, april 2017, s. 43.

⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om retningslinjer for anvendelsen af Rådets direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring (COM(2014) 210 final).

⁶ EMN-undersøgelse (2017), s. 12.

⁷ Mange af disse klager falder imidlertid uden for anvendelsesområdet for den gældende EU-lovgivning, da de vedrører spørgsmål om adgang til statsborgerskab i en medlemsstat, familiemedlemmer til "ikke-mobile" EU-borgere og generelle klager over påstået forskelsbehandling eller fejl eller forsømmelser.

anmodninger om udstedelse af visa eller tilladelser, bevis for identitet eller familiemæssig tilknytning som begrundelse for afslag, lange sagsbehandlingstider hos myndighederne, uforholdsmæssigt store gebyrer for udstedelse af tilladelser, begrebet faste og regelmæssige indtægter, adgang til beskæftigelse for familiemedlemmer, ukorrekt anvendte karenperioder og proportionalitet i de betingelser, der skal være opfyldt for at blive integreret.

En nylig undersøgelse foretaget af Det Europæiske Migrationsnetværk (EMN)⁸, hvor både retlige og praktiske udfordringer i forbindelse med gennemførelsen af direktivet blev vurderet, har også ligget til grund for denne rapport. Undersøgelsen viste, at ansøgerne stod over for tre store problemer. Det første vedrører forpligtelsen til at møde personligt frem på en diplomatisk mission for at indgive ansøgning⁹. Denne forpligtelse skaber et praktisk problem, navnlig for ansøgere, der ønsker indrejse i mindre medlemsstater, som ikke nødvendigvis har en diplomatisk repræsentation i alle lande. Det andet store problem vedrører den ofte meget lange behandlingstid for en ansøgning¹⁰. Det tredje store problem er manglen på dokumenter, som er nødvendige for at behandle ansøgningen¹¹, navnlig bevis for identitet og familiemæssig tilknytning. Set fra de nationale myndigheders synspunkt var en af de store udfordringer ifølge undersøgelsen afsløring af tvangs- eller proformaægteskaber eller registrerede partnerskaber og falske forældreskabserklæringer¹², hvilket kræver grundige undersøgelser og kan påvirke behandlingstiden for ansøgninger.

II. OVERHOLDELSE AF KRAV I GENNEMFØRELSESFORANSTALTNINGERNE

Ret til familiesammenføring – Artikel 1

Direktivet anerkender retten til familiesammenføring. Det pålægger medlemsstaterne en præcis positiv forpligtelse, der går ud på, at de i de tilfælde, der er fastsat i direktivet, skal tillade familiesammenføring af visse medlemmer af referencepersonens familie, og at de i så henseende ikke gives noget spillerum. Direktivets genstand er korrekt afspejlet i alle medlemsstaters nationale lovgivning, selv om de fleste af dem¹³ ikke har en specifik bestemmelse svarende til artikel 1, der fastsætter formålet med direktivet, hvorfor der ikke er behov for en specifik gennemførelse.

Definitioner af centrale begreber – Artikel 2

Generelt er de definitioner, der er fastsat i direktivet, blevet korrekt gennemført af de fleste medlemsstater. I de tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke udtrykkeligt har gennemført definitionerne, navnlig definitionen af "referenceperson", kan de ikke desto mindre udledes af de bestemmelser, der fastsætter betingelserne for familiesammenføring.

Anvendelsesområde – Artikel 3

Referenceperson

For at tredjelandsstatsborgere kan optræde som referencepersoner i forbindelse med familiesammenføring, skal de have lovligt ophold i en medlemsstat, have en opholdstilladelse med en gyldighedsperiode på mindst et år (uanset hvilken type der er tale om) og have velbegrundede forventninger om at opnå varig opholdstilladelse.

⁸ EMN-undersøgelse (2017), s. 37.

⁹ AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL og SE.

¹⁰ AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL og SE.

¹¹ AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT og NL.

¹² BE, EE og IT.

¹³ Undtagen EE, ES og MT.

Artikel 3 er blevet korrekt gennemført i alle medlemsstater. Det skal understreges, at nogle medlemsstaters nationale lovgivning indeholder gunstigere bestemmelser end artikel 3 (f.eks. har Bulgarien, Ungarn, Nederlandene og Slovakiet ikke gennemført kriteriet om velbegrundede forventninger om at opnå varig opholdstilladelse), hvilket er tilladt i henhold til direktivet.

Familiemedlemmer til EU-borgere

Både referencepersonen og dennes familiemedlemmer skal være tredjelandstatsborgere for at være omfattet af direktivets anvendelsesområde. Dette indebærer, at familiemedlemmer til EU-borgere er udelukket fra direktivet. De kan dog være omfattet af direktiv 2004/38/EF¹⁴, hvis de er familiemedlemmer til EU-borgere, der færdes og opholder sig i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere. Imidlertid er familiesammenføring af EU-borgere, der opholder sig i den medlemsstat, hvor de er statsborgere, ikke omfattet af EU-retten og henhører fortsat under national kompetence. I en nylig dom¹⁵ slog EU-Domstolen fast, at den i henhold til artikel 267 i TEUF har kompetence til at fortolke bestemmelser i direktivet om familiesammenføring, hvis denne bestemmelse i medfør af national ret er blevet gjort direkte og ubetinget anvendelig på familiemedlemmer til en EU-borger, som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed.

I praksis er disse regler stort set ens i Spanien, Litauen, Nederlandene og Sverige. Hvis der er forskelle, er bestemmelserne for tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til ikke-mobile EU-borgere, normalt gunstigere. Sådanne bestemmelser kan f.eks. omfatte¹⁶ en bredere definition af begrebet familie¹⁷, en dispensation fra særlige betingelser, som familiemedlemmer skal opfylde¹⁸, ingen indkomsttærskel¹⁹, et lavere referencebeløb eller en mindre omfattende vurdering af de finansielle forhold²⁰, ingen eller en kortere karensperiode²¹, intet kvotekrav²² og fri adgang til arbejdsmarkedet²³.

Asylansøgere og personer, der er omfattet af midlertidig beskyttelse eller subsidiær beskyttelse.

Referencepersoner, der er omfattet af midlertidig beskyttelse eller subsidiær beskyttelse, samt asylansøgere er også udelukket fra direktivets anvendelsesområde²⁴. Kommissionen understregede imidlertid i sin vejledende meddelelse²⁵, at direktivet ikke skal fortolkes som en forpligtelse for medlemsstaterne til at nægte familiesammenføring for personer, der er under midlertidig eller subsidiær beskyttelse. I vejledningen blev medlemsstaterne også opfordret til at vedtage regler, der indrømmer disse kategorier af personer samme rettigheder til familiesammenføring som flygtninge. I en nylig dom²⁶ slog EU-Domstolen fast, at den har kompetence til at fortolke direktivets bestemmelser vedrørende retten til familiesammenføring

¹⁴ 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.

¹⁵ Dom af 7.11.2018 i sag C-257/17, C og A, ECLI:EU:C:2018:876.

¹⁶ Kilde: EMN-undersøgelse (2017), s. 30.

¹⁷ AT, BE, HU og LV.

¹⁸ Alderskrav i LT og SK.

¹⁹ FI, FR, PL og SE.

²⁰ HR, IE og SI.

²¹ CY, DE og PL.

²² AT.

²³ CY, HR, HU og LV.

²⁴ Rådets direktiv 2001/55/EF giver udtrykkeligt personer under midlertidig beskyttelse ret til at blive sammenført med deres familiemedlemmer.

²⁵ COM(2014) 210 final.

²⁶ EU-Domstolens dom af 7.11.2018 i sag C-380/17, K og B, ECLI:EU:C:2018:877.

for en person med subsidiær beskyttelsesstatus, når disse bestemmelser i medfør af national ret er gjort direkte og ubetinget anvendelige i en sådan situation.

I mange medlemsstater kan personer med subsidiær beskyttelsesstatus ansøge om familiesammenføring på samme betingelser som flygtninge²⁷. I nogle medlemsstater giver loven mulighed for familiesammenføring med personer med subsidiær beskyttelsesstatus tidligst tre år (Østrig) eller to år (Letland) fra datoen for opnåelse af subsidiær beskyttelsesstatus.

Ægteskab eller registreret partnerskab med personer med subsidiær beskyttelsesstatus eller personer, der har opnået flygtningestatus, skal have eksisteret i hjemlandet eller inden indrejsen²⁸. Cypern tillader ikke personer med subsidiær beskyttelsesstatus at ansøge om familiesammenføring, mens andre medlemsstater som f.eks. Tjekkiet giver dem mulighed for at gøre det i henhold til en national ordning (der svarer til direktivet om familiesammenføring). Endelig har Tyskland for nylig begrænset familiesammenføring for personer under subsidiær beskyttelse, hvorved familiesammenføring for alle, som fik opholdstilladelse i henhold til reglerne om subsidiær beskyttelse efter midten af marts 2016, suspenderes. Siden august 2018 er denne suspension delvist blevet ophævet for en månedlig kvote på 1 000 familiemedlemmer.

Omfattede familiemedlemmer – Artikel 4, stk. 1

Familiemedlemmer, der er berettiget til at blive sammenført med referencepersoner, omfatter som minimum "kernefamilien", dvs. referencepersonens ægtefælle og referencepersonens eller ægtefællens mindreårige børn.

Ægtefælle

I henhold til artikel 4, stk. 1, har referencepersonens ægtefælle ret til familiesammenføring. De fleste medlemsstater har gennemført dette krav korrekt.

I tilfælde af polygame ægteskaber²⁹ er det kun tilladt at sammenføre én ægtefælle, og indrejse for børn af andre ægtefæller for at blive sammenført med referencepersonen kan afvises (artikel 4, stk. 4). Medlemsstaterne kan også fastsætte en minimumsalder for både referencepersonen og ægtefællen (artikel 4, stk. 5). De fleste medlemsstater har anvendt denne mulighed med den begrundelse, at det kan bidrage til at forhindre tvangsægteskaber. Fem medlemsstater³⁰ fastsatte grænsen til 21 år, der er maksimum ifølge direktivet.

De fleste medlemsstaters lovgivning giver partnere af samme køn mulighed for at ansøge om familiesammenføring³¹. Et mindre antal medlemsstater tillader ikke dette³². Par af samme køn har samme ret til familiesammenføring som ægtefæller af modsat køn i ni medlemsstater³³.

EU-Domstolen måtte i sin dom i Marjan Noorzia-sagen³⁴ træffe afgørelse om, hvorvidt minimumsalderen på 21 år i henhold til artikel 4, stk. 5, i direktivet vedrører det tidspunkt, hvor ansøgningen om familiesammenføring indgives, eller det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen. Domstolen slog fast, at artikel 4, stk. 5, skal fortolkes således, at

²⁷ BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI og SK – kilde: EMN-undersøgelse (2017), s. 20.

²⁸ AT, DE, EE, HR, NL og SI.

²⁹ Dette spørgsmål har endnu ikke ført til nogen dom fra EU-Domstolen.

³⁰ BE, CY, LT, MT og NL.

³¹ AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LU, NL, SE og SI.

³² EE, LT, LV, MT, PL og SK.

³³ AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI og SE. Kilde: EMN-undersøgelse (2017), s. 21-22.

³⁴ EU-Domstolens dom i sag C-338/13, Marjan Noorzia, ECLI:EU:C:2014:2092.

den ikke er til hinder for en regel om, at ægtefæller og registrerede partnere allerede på tidspunktet for indgivelse af en ansøgning skal være fyldt 21 år.

I denne dom analyserede Domstolen målsætningen med og proportionaliteten af minimusalderskravet og anførte følgende: *"I denne forbindelse bemærkes, at den minimumsalder, som medlemsstaterne fastsætter i medfør af artikel 4, stk. 5, i direktiv 2003/86, i sidste ende svarer til den alder, hvor en person ifølge den omhandlede medlemsstat anses for at være tilstrækkeligt moden til ikke blot at nægte at indgå et tvangsægteskab, men også til frivilligt at vælge at bosætte sig i et andet land med sin ægtefælle med henblik på at føre et familieliv med denne og integrere sig dér. (...) En sådan foranstaltning bringer heller ikke formålet om at forhindre tvangsægteskaber i fare, idet den giver grundlag for en formodning om, at det som følge af en øget modenhed er mindre enkelt at påvirke de berørte til at indgå et tvangsægteskab og til at acceptere familiesammenføring, hvis det er et krav, at de er fyldt 21 år allerede på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen, end hvis de var under 21 år på dette tidspunkt."*

Mindreårige børn

Mindreårige børn er børn under myndighedsalderen som fastsat på nationalt plan (normalt 18 år), der ikke er gift. Direktivet giver mulighed for to begrænsninger for familiesammenføring af mindreårige børn, forudsat at de allerede var en del af medlemsstatens nationale lovgivning på datoen for gennemførelsen af direktivet (den såkaldte "standstill-klausul").

For det første kan børn over 12 år, der ankommer uafhængigt af den øvrige familie, blive afkrævet bevis for, at de opfylder de betingelser for integration, der kræves i henhold til national lovgivning. EU-Domstolen slog imidlertid fast³⁵, at denne bestemmelse skal tage hensyn til barnets tarv. Kun DE anvender denne undtagelse.

For det andet kan medlemsstaterne kræve, at ansøgninger om familiesammenføring af børn skal indgives, inden børnene fylder 15 (artikel 4, stk. 6). Ingen medlemsstater har gennemført denne begrænsning. Da denne bestemmelse er en standstill-klausul, er sådanne begrænsninger i henhold til national lovgivning nu ikke tilladt.

To af EU-Domstolens domme er af særlig interesse for så vidt angår mindreårige børn. I de forenede sager O. og S. og Maahanmuuttovirasto³⁶ stadfæstede Domstolen den generelle regel om, at direktivets³⁷ materielle bestemmelser skal fortolkes og anvendes i lyset af artikel 7 og artikel 24, stk. 2 og 3, i EU's charter om grundlæggende rettigheder og artikel 5, stk. 5, i dette direktiv. Ifølge disse bestemmelser skal medlemsstaterne behandle de pågældende ansøgninger om familiesammenføring i de berørte børns interesse og ud fra et ønske om at begunstige familielivet.

I en anden nyere sag³⁸, nemlig A og S, slog EU-Domstolen fast, at der i forbindelse med familiesammenføring af flygtninge skal tages hensyn til datoen for ankomsten til medlemsstatens område og ikke datoen for ansøgningen om familiesammenføring, ved vurderingen af, om en person falder ind under definitionen "uledsaget mindreårig". Ifølge den dom, der blev afsagt i denne sag, skal der ved udtrykket "uledsaget mindreårig" derfor forstås en person, der var under 18 år, da vedkommende ankom, fyldte 18 år under asylproceduren, og ansøgte om familiesammenføring efter at være fyldt 18 år.

³⁵ EU-Domstolens dom i sag C-540/03, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, ECLI:EU:C:2006:429, præmis 75.

³⁶ EU-Domstolens dom i sag C-356/11 og 357/11, Maahanmuuttovirasto, ECLI:EU:C:2012:776.

³⁷ I denne sag henvises der til kravet om finansielle midler i artikel 7, stk. 1, litra c) – for yderligere oplysninger henvises til afsnit 4.3.3.

³⁸ EU-Domstolens dom i sag C-550/16, A og S, ECLI:EU:C:2018:248.

Andre familiemedlemmer – Artikel 4, stk. 2 og 3

Ud over kernefamilien kan medlemsstaterne lade familiemedlemmer omfatte forældre, der forsørges, og referencepersonens eller hans/hendes ægtefælles ugifte voksne børn og referencepersonens ugifte partner (behørigt dokumenteret langvarigt forhold eller registreret partnerskab).

Flere medlemsstater besluttede at udvide antallet af familiemedlemmer, der kan ansøge. Mange af dem³⁹ har dog valgt ikke at medtage førstegradsslægtninge i lige opstigende linje til referencepersonen eller dennes ægtefælle, når slægtningene forsørges af disse og ikke har den nødvendige familiemæssige støtte i hjemlandet. Italien har delvist gjort brug af denne mulighed ved kun at udvide den til at omfatte førstegradsslægtninge til referencepersonen.

Ud over førstegradsslægtninge til referencepersonen eller dennes ægtefælle giver artikel 4, stk. 2, også mulighed for familiesammenføring for voksne ugifte børn af referencepersonen eller dennes ægtefælle, hvis de af helbredsgrunde objektivt set ikke er i stand til at forsørge sig selv. Denne mulighed anvendes af 15 medlemsstater⁴⁰.

Artikel 4, stk. 3, giver mulighed for, at referencepersonens registrerede partner og den ugifte partner, med hvilken referencepersonen befinder sig i et behørigt dokumenteret, stabilt og langvarigt forhold, kan få indrejse- eller opholdstilladelse. Kun ES og SE anvender denne mulighed fuldt ud.

Betingelser for udøvelse af retten til familiesammenføring

Artikel 7 giver medlemsstaterne mulighed for at indføre to forskellige typer af krav. For det første giver den dem mulighed for at kræve bevis for, at referencepersonen råder over en bolig, en sygeforsikring og faste og regelmæssige indtægter. For det andet giver den dem mulighed for at kræve, at tredjelandstatsborgere efterkommer integrationsforanstaltninger.

Bolig – Artikel 7, stk. 1, litra a)

Medlemsstaterne kan kræve dokumentation for, at referencepersonen råder over en bolig, der betragtes som normal standard for en familie af tilsvarende størrelse i samme område. De fleste medlemsstater har gennemført denne mulighed med undtagelse af Finland, Kroatien, Nederlandene og Slovenien. Størrelsen af en bolig, der anses for egnet, er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, selv om nogle (Letland, Sverige) tilsyneladende ikke har fastsat specifikke kriterier for vurdering af en sådan egnethed⁴¹.

Sygeforsikring – Artikel 7, stk. 1, litra b)

Muligheden for at kræve sygeforsikring er blevet anvendt i vid udstrækning undtagen i Bulgarien, Finland, Frankrig, Portugal og Sverige.

Faste og regelmæssige indtægter – Artikel 7, stk. 1, litra c)

Alle medlemsstater stiller krav om faste og regelmæssige indtægter. Dette krav skal dog anvendes i overensstemmelse med EU-Domstolens fortolkning, hvoraf det fremgår, at de relevante nationale bestemmelser ikke må bringe direktivets mål og effektivitet i fare.

I Chakroun-sagen⁴² begrænsede Domstolen medlemsstaternes råderum ved fastsættelsen af indtægtskravet. Det blev navnlig fastslået, at medlemsstaterne ikke kan nægte familiesammenføring for en referenceperson, der har faste og regelmæssige indtægter, som er

³⁹ AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL og PL.

⁴⁰ BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI og SK.

⁴¹ EMN-undersøgelse (2017), s. 21-22.

⁴² EU-Domstolens dom i sag C-578/08, Chakroun, ECLI:EU:C:2010:117.

tilstrækkelige til, at vedkommende kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, men som, henset til den pågældendes indtægtsniveau, kan benytte sig af særlig bistand i forbindelse med særlige udgifter, der individuelt er vurderet til at være nødvendige for vedkommendes underhold, af indtægtsbaserede skattenedsættelser indrømmet af lokale myndigheder eller af indkomststøtteordninger inden for rammerne af de lokale myndigheders minimumsindtægtspolitik. Domstolen slog endvidere fast, at direktivet skal fortolkes således, at det er til hinder for nationale bestemmelser, som med henblik på anvendelsen af indtægtsbetingelserne i artikel 7, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/86 foretager en sontring mellem, om den familiemæssige tilknytning er opstået før eller efter referencepersonens indrejse på værtsmedlemsstatens område.

I de forenede sager O. og S. og Maahanmuuttovirasto⁴³ slog Domstolen fast, at indtægtskravet skal anvendes i lyset af artikel 7 (respekt for privatlivet og familielivet) og artikel 24 (barnets behov) i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. EU-Domstolen understregede, at da tilladelsen til familiesammenføring er hovedreglen og formålet med direktivet, skal den mulighed, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, litra c), i direktivet, fortolkes strengt. Medlemsstaterne må derfor ikke anvende deres skønsmæssige beføjelser på en måde, der bringer direktivets mål og effektivitet i fare.

I Khacha-sagen⁴⁴ bekræftede Domstolen, at nationale bestemmelser om en fremadrettet vurdering af de finansielle ressourcer baseret på tidligere indkomstmønstre var forenelige med EU-retten. Domstolen var af den opfattelse, at artikel 7, stk. 1, litra c), i direktivet skal fortolkes således, at den giver de nationale kompetente myndigheder mulighed for at afslå en ansøgning om familiesammenføring på grundlag af en fremadrettet vurdering af sandsynligheden for, at referencepersoner bibeholder eller ikke bibeholder de faste, regelmæssige og tilstrækkelige indtægter i det år, der følger efter datoen for indgivelsen af denne ansøgning. Domstolen tilføjede, at vurderingen skal baseres på udviklingen i referencepersonens indtægter i løbet af de seks måneder, der er gået forud for denne dato.

De fleste medlemsstater⁴⁵ har fastsat en referenceindkomsttærskel for vurderingen af, om de finansielle ressourcer, der er nødvendige for at udøve retten til familiesammenføring, er tilstrækkelige. I mange medlemsstater svarer dette beløb til⁴⁶ eller er højere end⁴⁷ den månedlige minimumsindtægt eller det månedlige eksistensminimum i det pågældende land.

I andre medlemsstater er tærsklen fastsat til et bestemt beløb, selv om beløbet kan variere afhængigt af familiens størrelse⁴⁸. De fleste medlemsstater⁴⁹ anvender undtagelser fra indkomsttærsklen, navnlig for flygtninge og/eller personer med subsidær beskyttelsesstatus⁵⁰. Nogle medlemsstater har slet ingen indkomsttærskel og vurderer indtægtskravene individuelt⁵¹.

Integrationsforanstaltninger – Artikel 7, stk. 2

Denne frivillige bestemmelse giver medlemsstaterne mulighed for at kræve, at tredjelandsstatsborgere deltager i integrationsforanstaltninger. Hvad angår flygtninges familiemedlemmer, kan en sådan bestemmelse først anvendes, når de pågældende personer

⁴³ EU-Domstolens dom i sag C-356/11 og 357/11, Maahanmuuttovirasto, ECLI:EU:C:2012:776.

⁴⁴ EU-Domstolens dom i sag C-558/14, Chakroun, ECLI:EU:C:2016:285.

⁴⁵ AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI og SK.

⁴⁶ AT, BG, DE, FR, LT, LU, LV, NL, SI og SK.

⁴⁷ BE, MT og PL.

⁴⁸ CZ, EE, ES, FI, HR, IE og IT. Kilde: EMN-undersøgelse (2017), s. 25.

⁴⁹ BE, BG, FI, DE, HR, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI og SK.

⁵⁰ AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE, SI, SK og NL.

⁵¹ CY og HU. Kilde: EMN-undersøgelse (2017), s. 26.

har fået bevilget familiesammenføring⁵². Kommissionen har nøje overvåget gennemførelsen af denne bestemmelse og anmodet visse medlemsstater om en præcisering, da de nationale bestemmelser ikke bør lægge hindringer i vejen for direktivets nyttevirkning og skal overholde EU-Domstolens relevante retspraksis⁵³.

De fleste medlemsstater gjorde ikke brug af denne mulighed, selv om der i nogle tilfælde overvejes eller stilles forslag om sådanne foranstaltninger⁵⁴. Hvis der findes integrationsforanstaltninger forud for indrejse med henblik på familiesammenføring, kræver medlemsstaterne normalt, at familiemedlemmer skal dokumentere deres grundlæggende sprogfærdigheder. Der gælder undtagelser for familiemedlemmer til flygtninge eller (i nogle tilfælde) personer med subsidær beskyttelsesstatus.

Sprogundervisning eller onlinesprogkurser finder normalt sted på initiativ af familiemedlemmer, og omkostningerne til disse undervisningstimer skal afholdes af dem⁵⁵. Gebyrerne afhænger af hjemlandet, kursusudbyderen eller kursusformatet⁵⁶. Nogle medlemsstater kan desuden kræve, at familiemedlemmer skal erhverve yderligere sprogfærdigheder efter indrejse (normalt niveau A2 eller B1)⁵⁷ eller bestå en integrationsprøve efter indreisen⁵⁸ som led i deres generelle integrationsprogram eller som en del af kravene til fast ophold i landet⁵⁹. Der kan i nogle tilfælde tilbydes gratis sprogundervisning⁶⁰.

Ud over sprogfærdigheder kan medlemsstaternes integrationsprogrammer også omfatte kurser i landets historie og værdier, orientering om samfundsforhold eller erhvervsvejledning⁶¹. Yderligere integrationsforanstaltninger kan også have form af rapportering til et integrationscenter⁶², underskrivelse af en erklæring om integration⁶³ eller en integrationskontrakt⁶⁴, der foreskriver integrationsundervisning og sprogundervisning. Manglende overholdelse af disse integrationsforanstaltninger kan undertiden føre til inddragelse/afslag på forlængelse af en opholdstilladelse eller afslag på tilladelse til længerevarende ophold⁶⁵.

Formålet med sådanne foranstaltninger er at lette familiemedlemmers integration. Foranstaltningernes rimelighed ifølge direktivet afhænger af, om de tjener dette formål, og om de overholder proportionalitetsprincippet. Der kan sættes spørgsmålstegn ved deres rimelighed på basis af adgangen til sådanne kurser eller test, hvordan de er udformet og/eller tilrettelagt (f.eks. testmaterialer, gebyrer, sted), og om sådanne foranstaltninger eller deres virkning tjener andre formål end integration (f.eks. høje gebyrer, der udelukker lavindkomstfamilier). Den proceduremæssige garanti, der skal sikre retten til domstolsprøvelse, bør også overholdes.

⁵² I NL skal flygtninge opfylde de integrationsbetingelser, der gælder for familiedannelse.

⁵³ Se EU-Domstolens domme i sag C-153/14, K og A, ECLI:EU:C:2015:453, sag C-579/13, P og S, ECLI:EU:C:2015:369, og sag C-540/03, Parlamentet mod Rådet, ECLI:EU:C:2006:429.

⁵⁴ FI og LU.

⁵⁵ AT, DE og NL.

⁵⁶ EMN-undersøgelse (2017), s. 26.

⁵⁷ AT og NL.

⁵⁸ NL.

⁵⁹ AT, DE, LV og NL.

⁶⁰ EE og LV.

⁶¹ BE, DE, EE, NL og SE.

⁶² AT.

⁶³ BE og NL.

⁶⁴ FR.

⁶⁵ EMN-undersøgelse (2017), s. 26-27.

I sagen vedrørende Minister van Buitenlandse Zaken mod. K. og A.⁶⁶ anerkendte EU-Domstolen i præmis 53-54 i sin dom følgende: "(...) *det (kan) ikke bestrides, at erhvervelsen af et kendskab til både værtsmedlemsstatens sprog og samfund i høj grad letter kommunikationen mellem tredjelandssstatsborgerne og værtsmedlemsstatens egne borgere og desuden fremmer interaktionen og udviklingen af sociale relationer mellem dem. Det kan heller ikke bestrides, at erhvervelsen af kendskabet til værtsmedlemsstatens sprog letter tredjelandssstatsborgeres adgang til arbejdsmarkedet og til erhvervsuddannelse. (...) Med dette for øje gør forpligtelsen til at bestå en grundlæggende integrationsprøve det muligt at sikre, at de omhandlede tredjelandssstatsborgere erhverver et kendskab, som utvivlsomt er nyttigt for at skabe forbindelser til værtsmedlemsstaten.*"

I samme dom (præmis 56-58) anførte Domstolen imidlertid også medlemsstaternes begrænsninger, når de indfører integrationsbetingelser: "*Proportionalitetskriteriet kræver dog under alle omstændigheder, at betingelserne for anvendelsen af en sådan forpligtelse ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå nævnte formål. (...) De integrationsforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 7, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2003/86, skal nemlig ikke have til formål at udvælge de personer, som kan udøve deres ret til familiesammenføring, men at fremme disse personers integration i medlemsstaterne. Der skal desuden tages hensyn til de særlige individuelle omstændigheder for de omhandlede familiemedlemmer til referencepersonen, såsom alder, uddannelsesniveau, økonomisk situation eller helbredstilstand (...)*".

I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet skal den nationale lovgivning, der gennemfører artikel 7, stk. 2, første afsnit, derfor være egnet til at nå målene i denne lovgivning og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem.

I to nylige domme⁶⁷ har EU-Domstolen yderligere uddybet sin retspraksis om integrationsbetingelser, navnlig i forbindelse med i artikel 15 (udstedelse af en selvstændig tilladelse).

Karensperiode og modtagelseskapacitet – Artikel 8

Artikel 8 giver medlemsstaterne mulighed for at kræve, at referencepersonen har haft ophold på deres område, inden familiesammenføring kan finde sted (stk. 1), og indføre en karensperiode på højst tre år for udstedelse af opholdstilladelse i tilfælde, hvor deres tidligere lovgivning om familiesammenføring krævede, at der blev taget hensyn til modtagelseskapaciteten (stk. 2).

Mange lande har gennemført muligheden i stk. 1. Kommissionen konstaterede imidlertid flere uoverensstemmelser i gennemførelsen, som har krævet præciseringer og ændringer i de nationale lovgivninger efter drøftelser med de pågældende medlemsstater. Den mulighed, der er omhandlet i stk. 2, er kun blevet gennemført af Østrig og Kroatien.

Mange medlemsstater fastsætter ikke en karensperiode, før en referencepersons familie kan ansøge om familiesammenføring⁶⁸. Hvis denne bestemmelse finder anvendelse, kan karensperioden være mellem et⁶⁹, halvandet⁷⁰, to⁷¹ eller tre år⁷² fra det tidspunkt, hvor

⁶⁶ EU-Domstolens dom i sag C-153/14, K og A, ECLI:EU:C:2015:453.

⁶⁷ EU-Domstolens dom af 7.11.2018 i sag C-257/17, C og A, ECLI:EU:C:2018:876, og dom af 7.11.2018 i sag C-484/17, K, ECLI:EU:C:2018:878.

⁶⁸ BG, EE, IE, FI, HR, HU, IT, SI, SE og SK.

⁶⁹ ES, LU og NL.

⁷⁰ FR.

⁷¹ CY, EL, HR, LT, LV, MT og PL.

⁷² AT.

referencepersonen fik ophold i landet eller modtog en endelig afgørelse om tildeling af international beskyttelse med de undtagelser, som de enkelte medlemsstater indrømmer⁷³.

Mulige begrænsninger begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og folkesundheden – Artikel 6

Generelt har de fleste medlemsstater gennemført artikel 6 på korrekt vis, men der er konstateret en række forskelle i brugen af terminologi, navnlig i forbindelse med udtrykket "den nationale sikkerhed". Medlemsstaterne har anvendt forskellige metoder ved gennemførelsen af denne bestemmelse, idet nogle henviser til de relevante bestemmelser i Schengenreglerne, mens andre henviser til en strafferetlig lovovertrædelse med frihedsstraf.

Betragtning 14 i direktivet giver en idé om, hvad der kan udgøre en trussel mod den offentlige orden og sikkerhed. Bortset fra dette er det op til medlemsstaterne frit at fastsætte deres standarder i overensstemmelse med det generelle proportionalitetsprincip og artikel 17 i direktivet, der pålægger dem at tage hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og opveje det mod grovheden og typen af krænkelsen af den offentlige orden eller sikkerhed. Folkesundhedskriteriet kan anvendes, så længe sygdom eller handicap ikke er den eneste grund til inddragelse eller afslag på forlængelse af en opholdstilladelse. Udtrykkene "offentlig orden", "offentlig sikkerhed" og "folkesundhed" i artikel 6 skal fortolkes i lyset af EU-Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis.

Der findes for øjeblikket ingen generel regel eller fast retspraksis, hvorefter de bestemmelser om den offentlige orden, der er fastsat i direktivet om familiesammenføring og andre migrationsdirektiver, altid skal fortolkes på samme måde som bestemmelsen om den offentlige orden i direktiv 2004/38/EF om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (hvor der foreligger en væsentlig retspraksis fra EU-Domstolen).

Dette blev allerede bekræftet i Kommissionens vejledning om anvendelsen af direktivet⁷⁴, hvor det blev understreget, at selv om EU-Domstolens relevante praksis ikke direkte vedrører tredjelandsstatsborgere, kan den i analogi hermed tjene som grundlag ved definitionen af de pågældende begreber. Der kan forventes yderligere fortolkningsvejledninger fra EU-Domstolen efter to præjudicielle forelæggelser i sag C-381/18 og C-382/18 (begge verserende sager), hvor Domstolen for første gang blev anmodet om direkte at fortolke bestemmelserne om den offentlige orden i artikel 6, stk. 1 og 2, i direktivet.

Procedure for behandling af en ansøgning – Artikel 5

Ansøgeren – Artikel 5, stk. 1

I henhold til artikel 5, stk. 1, skal medlemsstaterne afgøre, om det er referencepersonen eller familiemedlemmet, der har ret til at indgive en ansøgning. Medlemsstaterne er splittede på spørgsmålet om gennemførelsen af denne artikel. I nogle medlemsstater⁷⁵ er det referencepersonen, der har ret til at indgive ansøgningen⁷⁶, mens det i andre er familiemedlemmet eller begge, der har ret til det⁷⁷.

⁷³ EMN-undersøgelse (2017), s. 27-28.

⁷⁴ COM(2014) 210.

⁷⁵ BG, CY, EL, ES, FR, PL og SI.

⁷⁶ AT, BE, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LV, SE og SK.

⁷⁷ IT, LT, LV, NL, PT og RO.

Ansøgningssted – Artikel 5, stk. 3

Direktivet kræver, at familiemedlemmet skal opholde sig uden for medlemsstatens område på det tidspunkt, hvor ansøgningen indgives, og giver kun mulighed for undtagelse på visse betingelser. Alle medlemsstater har gennemført denne bestemmelse korrekt, og alle (undtagen Rumænien og Bulgarien) har anvendt undtagelsen, således at familiemedlemmer kan indgive deres ansøgning på medlemsstatens område, hvis de allerede har lovligt ophold dér⁷⁸, eller når særlige omstændigheder berettiger det⁷⁹, f.eks. hvis der er en hindring for at gøre det i hjemlandet.

Dokumentation – Artikel 5, stk. 2, første afsnit

Listen over krævede dokumenter er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, idet nogle har en detaljeret liste, mens andre blot henviser til de generelle krav og dermed giver myndighederne et betydeligt spillerum. Direktivet indeholder særlige bestemmelser for flygtninge: Medlemsstaterne bør tage hensyn til anden dokumentation, hvis en flygtning ikke kan fremlægge officiel dokumentation for den familiemæssige tilknytning (artikel 11, stk. 2). I mangel af (pålidelig) dokumentation har medlemsstaterne generelt en fleksibel tilgang⁸⁰, navnlig for personer, der er omfattet af international beskyttelse, og deres familiemedlemmer. De accepterer ofte en række andre former for dokumentation, så længe de kan kontrollere ansøgernes identitet og eksistensen af familiemæssig tilknytning⁸¹. Disse omfatter dokumenter fra asylsamtaler, dokumentation fra en ankesag, notarielt bekræftede erklæringer eller skriftlige erklæringer, fotos af begivenheder og kvitteringer.

Medlemsstaterne kan også anmode om eller foreslå en DNA-test, normalt som en sidste udvej, herunder i tilfælde, hvor der fortsat hersker tvivl og er behov for en mere pålidelig bekræftelse. Til trods for denne fleksible tilgang viste EMN-undersøgelsen fra 2017, at manglen på dokumenter med henblik på behandling af ansøgningen er en af de hyppigst nævnte udfordringer⁸². Dette fremgår også af nogle af de klager, som Kommissionen har modtaget, og som i ét tilfælde har ført til udveksling af oplysninger med den pågældende medlemsstat.

Samtaler og undersøgelser – Artikel 5, stk. 2, andet afsnit

De fleste medlemsstater benytter sig af muligheden for at afholde samtaler og udføre andre undersøgelser, hvis det skønnes nødvendigt for at indhente dokumentation for, at der består en familiemæssig tilknytning. Kun få medlemsstater⁸³ benytter sig ikke af denne mulighed.

For at samtaler og/eller andre undersøgelser kan være tilladt i henhold til EU-retten, skal de være proportionelle – og således ikke undergrave retten til familiesammenføring – og overholde de grundlæggende rettigheder, herunder retten til privatliv og familieliv. Kommissionen har indtil videre ikke identificeret nogen problemer i forbindelse med gennemførelsen af denne bestemmelse.

⁷⁸ BE, CZ, DE, EE, HR, HU og LV.

⁷⁹ AT, FI og LU. Kilde: EMN-undersøgelse (2017), s. 32.

⁸⁰ EMN-undersøgelse (2017), s. 33 og 37.

⁸¹ Generaladvokat Wahl foreslog i sin udtalelse af 29.11.2018 i den verserende sag for EU-Domstolen C-635/17, ECLI:EU:C:2018:973, at både ansøgere og myndigheder pålægges en pligt til aktivt samarbejde i tilfælde af utilstrækkelig dokumentation.

⁸² AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT og NL.

⁸³ BG, EE, HR, NL og SI.

Svig, proformaægteskab, -partnerskab eller -adoption – Artikel 16, stk. 4

Denne bestemmelse giver medlemsstaterne mulighed for at foretage punktuelt kontrol, hvis der er begrundet mistanke om svig eller proformaægteskab, -partnerskab eller -adoption. Alle nationale systemer indeholder regler, der skal forhindre familiesammenføring, hvis et forhold udelukkende har til formål at opnå en opholdstilladelse. Denne mulighed er gennemført i de fleste medlemsstaters nationale lovgivning⁸⁴. Andre⁸⁵ anvender delvist bestemmelsen, hvilket ikke giver anledning til bekymring for Kommissionen.

I forbindelse med en nylig præjudiciel forelæggelse⁸⁶ blev EU-Domstolen anmodet om at tage stilling til, om artikel 16, stk. 2, litra a), skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for at inddrage en opholdstilladelse, såfremt opholdstilladelsen er opnået ved svigagtige oplysninger, men familiemedlemmet ikke vidste, at der var tale om svigagtige oplysninger.

Gebyrer

I næsten alle medlemsstater skal ansøgerne betale gebyrer. Det samlede beløb er forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, men i gennemsnit er gebyret på mellem 50 EUR og 150 EUR. Direktivet indeholder ingen bestemmelser om administrative gebyrer, der skal betales i forbindelse med proceduren. Som anført i Kommissionens rapport fra 2008 bør medlemsstaterne imidlertid ikke fastsætte gebyrer på en måde, der kan underminere direktivets nyttevirkning.

Hvad angår omkostningerne til "integrationsprøver" slog EU-Domstolen fast, at selv om det er lovligt for medlemsstaterne at kræve af tredjelandsstatsborgere, at de betaler udgifterne til de integrationsforanstaltninger, der er vedtaget i henhold til artikel 7, stk. 2, i direktivet, og at fastsætte disse udgifters størrelse, må størrelsen af disse udgifter i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet ikke hverken have til formål eller til følge at gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve retten til familiesammenføring.

Dette ville bl.a. være tilfældet, såfremt størrelsen af de udgifter, der skal afholdes for at aflægge integrationsprøven, var uforholdsmæssige, henset til deres betydelige økonomiske indvirkning på de omhandlede tredjelandsstatsborgere⁸⁷.

Skriftlig meddelelse og procedures varighed – Artikel 5, stk. 4

Den nationale kompetente myndighed er i henhold til artikel 5, stk. 4, første afsnit, forpligtet til at give ansøgeren skriftlig meddelelse om afgørelsen hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest ni måneder efter ansøgningsdatoen. De fleste medlemsstater overholder denne bestemmelse, idet de anvender frister, som ligger inden for nimmånederskravet. I henhold til andet afsnit kan fristen forlænges under særlige omstændigheder, afhængigt af hvor kompliceret behandlingen er. Gennemførelsen af denne bestemmelse giver ikke anledning til betænkeligheder for Kommissionen.

Barnets tarv – Artikel 5, stk. 5

I henhold til artikel 5, stk. 5, bør medlemsstaterne ved behandlingen af en ansøgning tage behørigt hensyn til mindreårige børns tarv. Dette blev fremhævet af EU-Domstolen i sagerne vedrørende O. og S., Maahanmuuttovirasto⁸⁸ og Parlamentet mod Rådet⁸⁹. De fleste

⁸⁴ AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE og SK.

⁸⁵ EL, FI, LT, PL og SK.

⁸⁶ EU-Domstolen, verserende sag C-557-17, Y.Z. m.fl.

⁸⁷ EU-Domstolens dom i sag C-153/14, K og A, ECLI:EU:C:2015:453, præmis 64 og 65.

⁸⁸ EU-Domstolens dom i sag C-356/11 og 357/11, Maahanmuuttovirasto, ECLI:EU:C:2012:776.

medlemsstater har opfyldt denne forpligtelse, men ikke alle har udtrykkeligt gennemført den med henblik på fornyet behandling af en ansøgning om familiesammenføring. Forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv synes imidlertid at være et generelt retsprincip i den nationale lovgivning.

Horisontal bestemmelse om behørig hensyntagen – Artikel 17

Forpligtelsen til at tage behørigt hensyn til arten og holdbarheden af personens familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet og således anvende en sagsbaseret tilgang, er ofte blevet udtrykkeligt understreget af EU-Domstolen, navnlig i sag C-540/03, Parlamentet mod Rådet, fra 2006⁹⁰. Ifølge denne dom synes en simpel henvisning til artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention ikke at udgøre en passende gennemførelse af artikel 17.

Denne bestemmelse er blevet gennemført korrekt i de fleste medlemsstater. Proportionalitets- og retssikkerhedsprincippet (generelle principper i EU-retten) skal anvendes i forbindelse med enhver afgørelse om afvisning, inddragelse eller afslag på fornyelse af en tilladelse. I to verserende sager⁹¹ blev EU-Domstolen anmodet om at vurdere konsekvenserne af artikel 17 i forbindelse med inddragelse af tilladelser af hensyn til den offentlige orden.

Domstolsprøvelse – Artikel 18

Generelt er artikel 18 blevet korrekt gennemført i alle medlemsstater. Alle har fastlagt retten til domstolsprøvelse i overensstemmelse med denne bestemmelse (om end på forskellige måder). Ingen nationale bestemmelser er blevet identificeret som værende for byrdefulde eller til hinder for retten til domstolsprøvelse.

Indrejse og ophold – Artikel 13 og 15

Forenkede visumprocedurer – Artikel 13, stk. 1

Når ansøgningen om tilladelse til familiesammenføring er godkendt, tillader medlemsstaterne familiemedlemmernes indrejse og letter i den forbindelse udstedelsen af de nødvendige visa. Artikel 13, stk. 1, er blevet korrekt gennemført i de fleste medlemsstater. Det skal understreges, at det er obligatorisk for medlemsstaterne at opnå det nødvendige visum.

Opholdstilladelsens gyldighedsperiode – Artikel 13, stk. 2 og 3

I henhold til artikel 13, stk. 2, skal medlemsstaterne udstede en første opholdstilladelse med en gyldighedsperiode på mindst et år, der kan forlænges, til familiemedlemmer. De fleste medlemsstater gennemførte bestemmelsen korrekt. Nogle af dem anfører imidlertid udtrykkeligt, at opholdstilladelsen har en gyldighed på mindst et år.

I henhold til artikel 13, stk. 3, må gyldighedsperioden for opholdstilladelser, der udstedes til familiemedlemmer, i princippet ikke være længere end til udløbsdatoen for referencepersonens opholdstilladelse. Alle medlemsstater gennemførte denne bestemmelse korrekt.

Selvstændig opholdstilladelse – Artikel 15

Artikel 15, stk. 1, første afsnit bestemmer, at senest efter fem års ophold har ægtefællen eller den ugifte partner samt børn, der er blevet myndige, ret til en selvstændig opholdstilladelse

⁸⁹ EU-Domstolens dom i sag C-540/03, Parlamentet mod Rådet, ECLI:EU:C:2006:429.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ EU-Domstolen, verserende sag C-381/18 og 382/18.

(efter ansøgning, hvis det kræves i den nationale lovgivning), såfremt familiemedlemmet ikke har fået opholdstilladelse med andre begrundelser end familiesammenføring. Denne bestemmelse er blevet korrekt indarbejdet i de fleste medlemsstaters lovgivning (til trods for nogle få forskelle i varigheden af den familiemæssige situation eller beregningen af den femårige periode, hvilket dog ikke volder problemer for overholdelsen).

I artikel 15, stk. 3, er der fastsat en mulighed, som giver medlemsstaterne ret til i tilfælde af ægtefællens død, skilsmisse, separation, eller hvis førstegradslægtninge i lige op- eller nedstigende linje dør, at udstede en selvstændig opholdstilladelse (efter ansøgning, hvis det kræves i henhold til den nationale lovgivning) til personer, der er indrejst med henblik på familiesammenføring (der kan også gøres brug af denne mulighed i særligt vanskelige situationer). Denne mulighed blev gennemført af alle medlemsstater.

I to nylige domme⁹² vedrørende artikel 15 præciserede EU-Domstolen, at selv om udstedelsen af en selvstændig opholdstilladelse i princippet er en rettighed efter fem års ophold i en medlemsstat efter familiesammenføringsreglerne, har EU-lovgiverne imidlertid givet medlemsstaterne mulighed for at underlægge udstedelsen af en sådan tilladelse visse betingelser, som den har overladt til medlemsstaterne.

EU-Domstolen overvejede muligheden af, at en medlemsstat kan fastsætte integrationsbetingelser for opnåelse af en selvstændig opholdstilladelse i henhold til artikel 15 i direktivet om familiesammenføring (sag C-257/17 og C-484/17), og præciserede, at sådanne betingelser er i overensstemmelse med direktivet, forudsat at de overholder proportionalitetsprincippet: *"Artikel 15 (...) er ikke til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter der kan gives afslag på en ansøgning om selvstændig opholdstilladelse indgivet af en tredjelandstatsborger, som har opholdt sig mere end fem år på en medlemsstats område efter familiesammenføringsreglerne, med den begrundelse, at den pågældende ikke har godtgjort at have bestået en integrationsprøve, der omhandler denne medlemsstats sprog og samfund, forudsat at de nærmere regler for pligten til at bestå denne prøve ikke går videre end det, der er nødvendigt for at nå målet om at fremme tredjelandstatsborgeres integration."*

EU-Domstolen præciserede i sin dom i sag C-257/17 også en yderligere proceduremæssig detalje vedrørende udstedelsesdatoen for selvstændige opholdstilladelser og anførte, at direktivet ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en selvstændig opholdstilladelse ikke kan meddeles tidligere end fra ansøgningens dato.

Adgang til uddannelse og beskæftigelse – Artikel 14

Artikel 14, stk. 1, fastlægger de områder, hvor referencepersonens familiemedlemmer skal behandles på lige fod med referencepersonen, dvs. adgang til uddannelse, lønnet beskæftigelse, erhvervsvejledning, grundlæggende erhvervsuddannelse, videre- og efteruddannelse samt omskoling. Direktivet giver endvidere medlemsstaterne mulighed for i henhold til national lovgivning at beslutte, på hvilke betingelser familiemedlemmer må udøve lønnet beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed (artikel 14, stk. 2), og giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse adgangen til lønnet beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed for førstegradslægtninge i direkte opstigende linje eller myndige ugifte børn som omhandlet i artikel 4, stk. 2 (artikel 14, stk. 3).

⁹² EU-Domstolens dom af 7.11.2018 i sag C-257/17, C og A, ECLI:EU:C:2018:876, og dom af 7.11.2018 i sag C-484/17, K, ECLI:EU:C:2018:878.

Generelt har medlemsstaterne på korrekt vis gennemført de ligestillingskrav, der er fastsat i artikel 14, stk. 1, men de fleste⁹³ har ikke anvendt muligheden i artikel 14, stk. 2. Kun Slovakiet har gjort brug af muligheden i artikel 14, stk. 3. Disse bestemmelser er ofte blevet gennemført i den nationale lovgivning sammen med det generelle princip om ikkeforskelsbehandling.

Familiesammenføring af flygtninge – Artikel 9-12

Kapitel V i direktivet henviser til en række undtagelser, der giver mulighed for gunstigere bestemmelser for familiesammenføring af flygtninge for at tage hensyn til deres særlige situation. De vigtigste aspekter fremhæves i det følgende.

I henhold til artikel 10 finder definitionen af familiemedlemmer anvendelse på familiesammenføring af flygtninge. Den indeholder en række undtagelser, og der fastsættes særlige regler for referencepersoner, der er uledsagede mindreårige. Denne artikel er korrekt gennemført i de fleste medlemsstater. I forbindelse med en nylig præjudiciel forelæggelse⁹⁴ blev EU-Domstolen anmodet om at præcisere, om medlemsstaterne har ret til at anvende "den frivillige bestemmelse" i artikel 10, stk. 2, på en mere restriktiv måde end fastsat i direktivet og til kun at tillade familiesammenføring af andre familiemedlemmer, der forsørges, i de tilfælde, hvor forsørgelsen er knyttet til sundhedstilstanden.

Artikel 11 omhandler indgivelsen og behandlingen af ansøgningen for flygtninge. Som anført i artikel 11, stk. 1, bør indgivelsen og behandlingen af ansøgningen om familiesammenføring med en referenceperson, der har fået tildelt flygtningestatus, finde sted i overensstemmelse med artikel 5, jf. dog artikel 11, stk. 2.

I overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, bør medlemsstaterne tage hensyn til anden dokumentation, der gør det muligt at påvise en familiemæssig tilknytning, hvis en flygtning ikke kan fremlægge officiel dokumentation for den familiemæssige tilknytning. Et afslag på ansøgningen må ikke udelukkende baseres på manglende dokumentation. Det skal understreges, at der let kan opstå spørgsmål om regeloverholdelse i forbindelse med den praktiske gennemførelse af denne bestemmelse, og medlemsstaterne bør fortsat være opmærksomme på spørgsmålet om dokumentation fra flygtninge. I den verserende sag E.⁹⁵ fik EU-Domstolen forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende flygtninges pligt til at samarbejde og forklare, hvorfor der ikke foreligger dokumentation. Den nært forestående dom vil sandsynligvis afklare dette vigtige spørgsmål.

Artikel 12 bestemmer, at nogle af de muligheder for familiesammenføring, der tilbydes flygtninge, kun kan anvendes, hvis der indgives en ansøgning om familiesammenføring inden for en periode på tre måneder efter, at der er givet flygtningestatus. I en nylig dom⁹⁶ bekræftede EU-Domstolen i princippet den absolutte karakter af denne frist, men understregede, at denne strenge regel ikke kan finde anvendelse på situationer, hvor særlige omstændigheder gør, at den sene indgivelse af ansøgningen objektivt set er undskyldelig.

III. KONKLUSIONER

Siden 2008 er situationen med hensyn til gennemførelsen af direktivet om familiesammenføring blevet forbedret, hvilket også skyldes de traktatbrudssager, som Kommissionen har indledt, og dens vejledende meddelelse, der blev offentliggjort i 2014,

⁹³ Undtagen BE, BG, CY, EL, LU og MT.

⁹⁴ EU-Domstolen, verserende sag C-519/18, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal.

⁹⁵ EU-Domstolen, verserende sag C-635/17.

⁹⁶ EU-Domstolens dom af 7.11.2018 i sag C-380/17, K og B, ECLI:EU:C:2018:877.

samt de talrige domme fra Den Europæiske Unions Domstol. Medlemsstaterne har gjort en stor indsats for at forbedre og tilpasse deres nationale lovgivning, så de opfylder direktivets krav.

Kommissionen fremhævede i sin første rapport om gennemførelsen af direktivet fra 2008 en række problematiske gennemførelsesspørgsmål vedrørende forenklede visumprocedurer, selvstændige tilladelser, gunstigere bestemmelser for flygtninge, barnets tarv og domstolsprøvelse. Disse spørgsmål vedrørte dog først og fremmest de retlige aspekter af gennemførelsen, da medlemsstaterne endnu ikke havde særlig lang erfaring med den praktiske anvendelse af disse regler.

I Kommissionens meddelelse fra 2014, der tjente som rettesnor for anvendelsen af direktivet, blev der fremhævet vedvarende problemer i de nationale lovgivninger, navnlig nogle få problematiske generelle spørgsmål, der var opstået, såsom integrationsforanstaltninger, faste og regelmæssige indtægter, behovet for effektivt at tage hensyn til barnets tarv og de gunstigere bestemmelser for familiesammenføring af flygtninge.

Fire år senere er disse centrale spørgsmål stadig en udfordring for nogle medlemsstater, der fortsat bør tilstræbe at anvende direktivet effektivt ved at lægge særlig vægt på den afgørende betydning af den grundlæggende ret til respekt for familielivet, børns rettigheder og retten til effektive retsmidler.

Som nævnt både i rapporten fra 2008 og meddelelsen fra 2014 bør direktivets ordlyd, der giver medlemsstaterne det nødvendige spillerum med hensyn til dets gennemførelse, ikke føre til, at standarderne sænkes, når "frivillige" bestemmelser om visse krav til udøvelsen af retten til familiesammenføring anvendes for bredt eller uforholdsmæssigt. De generelle principper i EU-retten, først og fremmest proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet, må betragtes som den vigtigste nøgle ved vurderingen af de nationale bestemmelsers forenelighed med direktivet.

Kommissionen har i sin egenskab af EU-traktaternes vogter regelmæssigt overvåget medlemsstaternes retlige og praktiske gennemførelse af direktivet, navnlig vedrørende de spørgsmål, der er fremhævet i denne rapport. Da familiesammenføring fortsat er en stor udfordring for EU inden for rammerne af migrationspolitikken, vil Kommissionen fortsat nøje overvåge de nationale lovgivninger og den administrative praksis og vil muligvis overveje passende foranstaltninger i overensstemmelse med sine beføjelser i henhold til EU-traktaterne, herunder om nødvendigt indledning af traktatbrudssager.