

Bruksela, dnia 29.3.2019 r.
COM(2019) 162 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wdrażania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin

I. WPROWADZENIE

W dniu 22 września 2003 r. Rada przyjęła dyrektywę 2003/86/WE ustanawiającą wspólne zasady dotyczące korzystania z prawa do łączenia rodzin przez obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie na terytorium państw członkowskich (zwaną dalej „dyrektywą”). Dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa¹. Zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy nie uregulowano w niej sytuacji obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywatela Unii.

Przez ostatnie 30 lat łączenie rodzin stanowiło jeden z głównych powodów imigracji do UE. W 2017 r. 472 994 osobom zezwolono na wjazd do UE-25 ze względu na łączenie rodzin, co stanowiło 28 % wszystkich pierwszych zezwoleń wydanych obywatelom państw trzecich w UE-25².

W wielu państwach członkowskich łączenie rodzin odpowiada za znaczną część legalnej migracji. W 2008 r. Komisja opublikowała pierwsze sprawozdanie dotyczące stosowania dyrektywy³, w którym opisała różne strategie polityczne przyjęte przez państwa członkowskie, jeżeli chodzi o sposoby skutecznego radzenia sobie z dużym napływem migrantów ze względu na łączenie rodzin. W ostatnich latach wiele państw członkowskich wprowadziło lub zmieniło w szczególności przepisy dotyczące łączenia rodzin w przypadku uchodźców (a także osób korzystających z ochrony uzupełniającej, które są wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy). Pomimo pojawiających się ostatnio wyzwań związanych z migracją i dużej liczby osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej osoby korzystające z ochrony międzynarodowej w dalszym ciągu korzystają z bardziej dogodnych przepisów dotyczących łączenia rodzin niż osoby należące do innych kategorii obywateli państw trzecich, a osoby korzystające z ochrony uzupełniającej zasadniczo korzystają z podobnego poziomu prawnie zagwarantowanej ochrony jak uchodźcy⁴.

Komisja monitoruje przyjęte strategie polityczne i prawne, ponieważ nie mogą one wykraczać poza margines swobody przewidziany w dyrektywie ani naruszać określonego w niej prawa do łączenia rodzin. W 2014 r. Komisja opublikowała komunikat⁵ zawierający wytyczne dla państw członkowskich w sprawie stosowania dyrektywy. W wytycznych przedstawiono spójną wykładnię głównych przepisów dyrektywy, które doprowadziły do znaczących zmian w przepisach i praktykach niektórych państw członkowskich⁶.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) również odegrał zasadniczą rolę we wdrażaniu dyrektywy dzięki swojemu bogatemu orzecznictwu w sprawie wykładni najbardziej delikatnych przepisów dyrektywy, w którym odniósł się do pytań prejudycjalnych zadanych przez sądy krajowe państw członkowskich.

Niniejsze sprawozdanie zawiera przegląd obecnego stanu wdrożenia dyrektywy przez państwa członkowskie, ze szczególnym uwzględnieniem najważniejszych kwestii, na które zwrócono uwagę w przeprowadzonej przez Komisję analizie zgodności, otrzymanych skargach i wyrokach TSUE w tym obszarze. Warto w tym kontekście podkreślić, że Komisja

¹ W niniejszym sprawozdaniu „państwa członkowskie” oznaczają państwa członkowskie związane omawianą dyrektywą, zwane również UE-25.

² Źródło: Eurostat, [migr_resfam] z dnia 25 września 2018 r.

³ COM(2008) 610 final z dnia 8 października 2008 r.

⁴ Badanie ESM na temat łączenia rodzin obywateli państw trzecich w UE, kwiecień 2017 r., s. 43.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin, COM(2014) 210 final.

⁶ Badanie ESM (2017 r.), s. 12.

otrzymała liczne skargi dotyczące łączenia rodzin obywateli państw trzecich⁷. Główne poruszane kwestie to: odmowa wydania wizy lub dokumentu pobytowego, brak dowodu potwierdzającego tożsamość lub więzi rodzinne jako powód odrzucenia wniosku, długi czas rozpatrywania wniosków przez organy administracji, nieproporcjonalne opłaty za wydawanie zezwoleń, definicja stabilnych i regularnych środków, dostęp do zatrudnienia dla członków rodziny, nieprawidłowo stosowane okresy oczekiwania oraz proporcjonalność wstępnych warunków integracji.

W niniejszym sprawozdaniu wykorzystano również wyniki badania przeprowadzonego niedawno przez Europejską Sieć Migracyjną (ESM)⁸, w którym dokonano oceny zarówno prawnych, jak i praktycznych wyzwań związanych z wdrożeniem dyrektywy. W badaniu zwrócono uwagę na trzy główne problemy napotymane przez wnioskodawców. Pierwszy dotyczy obowiązku osobistego stawiennictwa w przedstawicielstwie dyplomatycznym w celu złożenia wniosku⁹; obowiązek ten stwarza problemy natury praktycznej, w szczególności osobom składającym wnioski skierowane do mniejszych państw członkowskich, które nie zawsze posiadają przedstawicielstwo dyplomatyczne w każdym państwie. Drugi poważny problem dotyczy często bardzo długiego czasu rozpatrywania wniosku¹⁰. Trzecim istotnym problemem jest brak dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku¹¹, w szczególności dowodu potwierdzającego tożsamość i więzi rodzinne. Z perspektywy organów krajowych jako duże wyzwanie wskazano w badaniu wykrywanie małżeństw lub zarejestrowanych związków partnerskich zawartych pod przymusem lub dla pozorów oraz fałszywych oświadczeń o rodzicielstwie¹², co wymaga szczegółowych badań, a to z kolei może mieć wpływ na czas rozpatrywania wniosków.

II. ZGODNOŚĆ ŚRODKÓW TRANSPOZYCJI

Prawo do łączenia rodzin – art. 1

Dyrektywa uznaje istnienie prawa do łączenia rodzin. Nałożono w niej bowiem na państwa członkowskie szczegółowe zobowiązanie nakazujące im, w sytuacjach określonych w dyrektywie, zezwolić na łączenie niektórych krewnych członka rodziny rozdzielonej, bez możliwości skorzystania ze swobody uznania. Przedmiot dyrektywy prawidłowo odzwierciedlono w przepisach krajowych wszystkich państw członkowskich, nawet jeśli większość z nich¹³ nie zawiera przepisu szczegółowego odpowiadającego art. 1, który określa cel dyrektywy i w związku z tym nie wymaga szczególnej transpozycji.

Definicje najważniejszych terminów – art. 2

Ogólnie rzecz biorąc, większość państw członkowskich transponowała definicje określone w dyrektywie prawidłowo. W przypadkach, w których państwa członkowskie nie dokonały wyraźnej transpozycji definicji, w szczególności definicji „członka rodziny rozdzielonej”, można je jednak wyprowadzić z przepisów określających warunki łączenia rodzin.

Zakres stosowania – art. 3

⁷ Wiele z tych skarg znajduje się jednak poza zakresem obowiązujących przepisów UE, ponieważ dotyczą one kwestii związanych z możliwościami uzyskania obywatelstwa państwa członkowskiego lub członkami rodzin nieprzemieszczających się obywateli UE bądź są to skargi natury ogólnej dotyczące domniemanej dyskryminacji lub niewłaściwego administrowania.

⁸ Badanie ESM (2017 r.), s. 37.

⁹ AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL, SE.

¹⁰ AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL, SE.

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

¹² BE, EE, IT.

¹³ Z wyjątkiem EE, ES i MT.

Członek rodziny rozdzielonej

Obywatele państw trzecich, aby kwalifikować się jako członkowie rodziny rozdzielonej na potrzeby łączenia rodzin, muszą zgodnie z prawem przebywać w państwie członkowskim, posiadać dokument pobytowy o okresie ważności wynoszącym przynajmniej jeden rok (niezależnie od rodzaju pobytu) i mieć uzasadnione oczekiwania dotyczące uzyskania prawa stałego pobytu.

Wszystkie państwa członkowskie transponowały art. 3 prawidłowo. Należy podkreślić, że krajowe ramy prawne niektórych państw członkowskich zawierają przepisy, które są bardziej korzystne niż art. 3 (na przykład Bułgaria, Niderlandy, Słowacja i Węgry nie transponowały kryterium uzasadnionego przypuszczenia uzyskania prawa stałego pobytu), co dopuszczono w dyrektywie.

Członkowie rodzin obywateli Unii

Zarówno członek rodziny rozdzielonej, jak i członkowie jego rodziny muszą być obywatelami państw trzecich, aby obejmował ich zakres stosowania dyrektywy. Oznacza to, że członkowie rodziny obywateli Unii są wyłączeni z zakresu dyrektywy. Mogą być jednak objęci zakresem stosowania dyrektywy 2004/38/WE¹⁴, jeżeli są członkami rodziny obywatela Unii, który przemieszcza się do innego państwa członkowskiego niż państwo, którego jest obywatelem, lub zamieszkuje w takim innym państwie członkowskim. Łączenie rodzin obywateli Unii zamieszkujących w państwie członkowskim, którego są obywatelami, nie podlega prawu Unii i pozostaje w zakresie kompetencji krajowych. W niedawnym wyroku¹⁵ TSUE orzekł, że na podstawie art. 267 TFUE jest właściwy do dokonania wykładni przepisów dyrektywy w sprawie łączenia rodzin, jeżeli dany przepis znalazł zastosowanie, w sposób bezpośredni i bezwarunkowy, poprzez prawo krajowe do członków rodziny obywateli Unii, którzy nie korzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się.

W praktyce zasady te są w dużej mierze podobne w Hiszpanii, na Litwie, w Niderlandach i Szwecji. Jeżeli istnieją różnice, przepisy dotyczące obywateli państw trzecich będących członkami rodzin nieprzemieszczających się obywateli UE są zazwyczaj korzystniejsze. Przepisy takie mogą obejmować na przykład¹⁶: szerszą definicję rodziny¹⁷; zwolnienie członków rodziny z obowiązku spełnienia określonych warunków¹⁸; brak progu dochodów¹⁹; niższa kwota referencyjna lub mniej uciążliwa ocena sytuacji finansowej²⁰; brak okresu oczekiwania lub krótszy okres oczekiwania²¹; brak wymogu dotyczącego kwot²²; swobodny dostęp do zatrudnienia²³.

Osoby ubiegające się o azyl i osoby korzystające z ochrony tymczasowej lub uzupełniającej

Z zakresu dyrektywy wykluczeni są również członkowie rodziny rozdzielonej, którzy korzystają z ochrony tymczasowej lub uzupełniającej, a także osoby ubiegające się o azyl²⁴.

¹⁴ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

¹⁵ Wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., C i A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876.

¹⁶ Źródło: badanie ESM (2017 r.), s. 30.

¹⁷ AT, BE, HU, LV.

¹⁸ Wymóg dotyczący wieku w LT, SK.

¹⁹ FI, FR, PL, SE.

²⁰ HR, IE, SI.

²¹ CY, DE, PL.

²² AT.

²³ CY, HR, HU, LV.

²⁴ Dyrektywa Rady 2001/55/WE wyraźnie daje osobom korzystającym z ochrony tymczasowej prawo do łączenia się z członkami rodziny.

Komisja podkreśliła jednak w swoim komunikacie w sprawie wytycznych²⁵, że dyrektywy nie powinno się interpretować jako zobowiązującej państwa członkowskie do odmówienia prawa do łączenia rodzin osobom korzystającym z ochrony tymczasowej lub uzupełniającej. W wytycznych zachęcono również państwa członkowskie do przyjęcia przepisów przyznających tym kategoriom osób podobne prawa do łączenia rodzin jak uchodźcom. W niedawnym wyroku²⁶ TSUE orzekł, że jest właściwy do dokonania wykładni przepisów dyrektywy w odniesieniu do prawa do łączenia rodzin osoby korzystającej z ochrony uzupełniającej, jeżeli przepisy te znalazły zastosowanie do takich sytuacji poprzez prawo krajowe, w sposób bezpośredni i bezwarunkowy.

W wielu państwach członkowskich osoby korzystające z ochrony uzupełniającej mogą ubiegać się o łączenie rodzin na takich samych warunkach jak uchodźcy²⁷. W niektórych państwach członkowskich prawo stanowi, że łączenie rodzin w przypadku osób korzystających z ochrony uzupełniającej może nastąpić najwcześniej po upływie trzech (Austria) lub dwóch (Łotwa) lat od dnia uzyskania statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej.

Każde małżeństwo lub zarejestrowany związek partnerski z osobami korzystającymi z ochrony uzupełniającej lub osobami, którym przyznano status uchodźcy, musiały zostać zawarte jeszcze w państwie pochodzenia lub przed wjazdem²⁸. Cypr nie zezwala osobom korzystającym z ochrony uzupełniającej na wystąpienie z wnioskiem o łączenie rodzin, podczas gdy inne państwa członkowskie, np. Republika Czeska, umożliwiają to w ramach systemu krajowego (funkcjonujące równolegle z dyrektywą w sprawie łączenia rodzin). Z kolei Niemcy ograniczyły niedawno łączenie rodzin osób korzystających z ochrony uzupełniającej, zawieszając łączenie rodzin w odniesieniu do wszystkich osób, którym udzielono zezwolenia na pobyt w ramach ochrony uzupełniającej od połowy marca 2016 r. W sierpniu 2018 r. częściowo zniesiono to zawieszenie, dopuszczając miesięczną kwotę w wysokości 1 000 członków rodziny.

Kwalifikujący się członkowie rodziny – art. 4 ust. 1

Członkami rodziny uprawnionymi do połączenia z członkiem rodziny rozdzielonej są co najmniej członkowie „podstawowej rodziny”: małżonek członka rodziny rozdzielonej i małoletnie dzieci członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka.

Małżonek

W art. 4 ust. 1 przyznano małżonkowi członka rodziny rozdzielonej prawo do łączenia rodzin. Większość państw członkowskich transponowała ten wymóg prawidłowo.

Jeżeli chodzi o małżeństwa poligamiczne²⁹, dopuszcza się łączenie rodziny tylko w przypadku jednego małżonka, a dzieci kolejnych małżonków członka rodziny rozdzielonej mogą nie uzyskać zezwolenia na wjazd (art. 4 ust. 4). Państwa członkowskie mogą również określić minimalny wiek członka rodziny rozdzielonej i jego małżonka (art. 4 ust. 5). Większość państw członkowskich zastosowała tę klauzulę nieobowiązkową, argumentując, że może ona przyczynić się do zapobiegania małżeństwom zawartym pod przymusem. Pięć

²⁵ COM(2014) 210 final.

²⁶ Wyrok TSUE z dnia 7 listopada 2018 r., K. i B. (C-380/17), ECLI:EU:C:2018:877.

²⁷ BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI, SK – źródło: badanie ESM (2017 r.), s. 20.

²⁸ AT, DE, EE, HR, NL, SI.

²⁹ Trybunał Sprawiedliwości UE nie wydał jeszcze żadnego wyroku w tej sprawie.

państw członkowskich³⁰ określiło wiek minimalny na 21 lat, co stanowi maksymalny próg w świetle dyrektywy.

W większości państw członkowskich przepisy umożliwiają partnerom tej samej płci ubieganie się o łączenie rodziny³¹. Nie jest to dozwolone w mniejszej liczbie państw członkowskich³². W dziewięciu państwach członkowskich pary osób tej samej płci mają takie samo prawo do łączenia rodzin jak małżonkowie różnej płci³³.

W wyroku w sprawie Marjan Noorzia³⁴ TSUE musiał orzec, czy minimalny wiek 21 lat, o którym mowa w art. 4 ust. 5 dyrektywy, odnosi się do daty złożenia wniosku o łączenie rodziny, czy też do daty podjęcia decyzji w sprawie wniosku. Trybunał orzekł, że wykładni art. 4 ust. 5 należy dokonywać w ten sposób, że przepis ten nie sprzeciwia się uregulowaniu, które stanowi, że małżonkowie i zarejestrowani partnerzy muszą w chwili złożenia wniosku mieć ukończony 21. rok życia.

W wyroku tym Trybunał zbadał cel i proporcjonalność wymogu dotyczącego wieku minimalnego i stwierdził, że: „Należy też zauważyć, że ustalony przez państwa członkowskie na podstawie art. 4 ust. 5 dyrektywy 2003/86 wiek minimalny odpowiada ostatecznie wiekowi, w którym, według danego państwa członkowskiego, uznaje się, że dana osoba osiągnęła wystarczającą dojrzałość nie tylko po to, by odmówić zawarcia narzuconego małżeństwa, ale również, by dobrowolnie dokonać wyboru osiedlenia się ze swym małżonkiem w innym państwie, aby prowadzić tam z nim życie rodzinne i integrować się z tym państwem. (...) Ponadto taki przepis nie podważa celu, jakim jest zapobieganie wymuszonym małżeństwom, ponieważ pozwala przypuszczać, że z uwagi na większą dojrzałość trudniej będzie wpłynąć na zainteresowanych, aby zawarli wymuszone małżeństwo i zgodzili się na łączenie rodziny, jeśli osiągnęli 21. rok życia w dniu złożenia wniosku, niż gdyby wtedy nie mieli jeszcze 21 lat”.

Małoletnie dzieci

Małoletnie dzieci to dzieci poniżej określonego na szczeblu krajowym wieku pełnoletności (zazwyczaj jest to 18 lat), które nie wstąpiły w związek małżeński. Dyrektywa dopuszcza dwa ograniczenia dotyczące łączenia rodzin w przypadku małoletnich dzieci, pod warunkiem że były one już częścią przepisów krajowych państwa członkowskiego w dniu wdrożenia dyrektywy (tzw. klauzula zawieszająca).

Po pierwsze, w przypadku dzieci powyżej 12. roku życia przybywających niezależnie od pozostałej rodziny dopuszcza się żądanie przedstawienia dowodu na spełnienie warunków integracji określonych w przepisach krajowych. TSUE orzekł jednak³⁵, że przepis ten musi uwzględniać najlepiej pojęty interes dziecka. Tylko DE stosuje to odstępstwo.

Po drugie, państwa członkowskie mogą wymagać, aby wnioski dotyczące łączenia rodzin w przypadku dzieci były składane przed ukończeniem 15. roku życia (art. 4 ust. 6). Żadne z państw członkowskich nie wprowadziło powyższego ograniczenia. Ponieważ przepis ten stanowi klauzulę zawieszającą, ograniczenia takie w prawie krajowym są obecnie zakazane.

Jeżeli chodzi o małoletnie dzieci, szczególnie istotne są dwa wyroki TSUE. W sprawach połączonych O. i S. oraz Maahanmuttovirasto³⁶ Trybunał potwierdził zasadę ogólną, zgodnie

³⁰ BE, CY, LT, MT, NL.

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

³² EE, LT, LV, MT, PL, SK.

³³ AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI, SE. Źródło: badanie ESM (2017 r.), s. 21–22.

³⁴ TSUE, M. Noorzia, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

³⁵ TSUE, Parlament Europejski / Rada Unii Europejskiej, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, pkt 75.

³⁶ TSUE, Maahanmuttovirasto, C-356/11 i 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

z którą przepisy materialne dyrektywy³⁷ należy interpretować i stosować w świetle art. 7 i art. 24 ust. 2 i 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 5 ust. 5 tej dyrektywy. Zgodnie z tym przepisami państwa członkowskie są zobowiązane do oceny wniosków o łączenie rodzin w interesie dzieci, których to dotyczy, oraz w trosce o sprzyjanie życiu rodzinnemu.

W innej nowszej sprawie³⁸, A. i S., TSUE orzekł, że w sprawach dotyczących łączenia rodzin uchodźców należy podczas ustalania, czy dana osoba jest objęta definicją „osoby małoletniej pozbawionej opieki”, uwzględnić datę wjazdu na terytorium państwa członkowskiego, a nie datę złożenia wniosku o łączenie rodziny. Zgodnie z wyrokiem wydanym w tej sprawie należy zatem uznać, że termin „osoba małoletnia pozbawionej opieki” oznacza osobę, która nie ukończyła 18 lat w momencie przybycia, ukończyła 18 lat w toku procedury azylowej, a po ukończeniu 18 lat złożyła wniosek o łączenie rodziny.

Pozostali członkowie rodziny — art. 4 ust. 2 i 3

Oprócz podstawowej rodziny państwa członkowskie mogą objąć definicją członka rodziny również rodziców pozostających na utrzymaniu oraz pozostające na utrzymaniu dorosłe niezamężne lub nieżonate dzieci członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka, a także niepozostającego w związku małżeńskim partnera członka rodziny rozdzielonej (z którym członek rodziny rozdzielonej znajduje się w należycie poświadczonym, stabilnym długotrwałym związku lub zarejestrowanym związku).

Szereg państw członkowskich zdecydowało się rozszerzyć liczbę członków rodziny uprawnionych do złożenia wniosku. Wiele z nich³⁹ postanowiło jednak nie włączać w ten zakres wstępnych pierwszego stopnia w linii prostej członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka, jeżeli pozostają na ich utrzymaniu i nie otrzymują właściwego wsparcia ze strony własnej rodziny w państwie pochodzenia. Włochy skorzystały częściowo z tej możliwości, rozszerzając ją jedynie na wstępnych pierwszego stopnia członka rodziny rozdzielonej.

W art. 4 ust. 2 przewidziano możliwość łączenia rodzin nie tylko w przypadku wstępnych pierwszego stopnia lub małżonka członka rodziny rozdzielonej, ale również w przypadku dorosłych niezamężnych lub nieżonatych dzieci członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka, w przypadku gdy obiektywnie z uwagi na stan zdrowia nie są one w stanie zapewnić sobie utrzymania. Możliwość tę stosuje piętnaście państw członkowskich⁴⁰.

W art. 4 ust. 3 zezwolono na wjazd i pobyt zarejestrowanego partnera członka rodziny rozdzielonej i niepozostającego w związku małżeńskim partnera, z którym sponsor znajduje się w należycie poświadczonym, stabilnym długotrwałym związku. Jedynie ES i SE stosują tę możliwość w pełni.

Wymagania dotyczące wykonywania prawa do łączenia rodzin

W art. 7 umożliwiono państwom członkowskim nałożenie dwóch odrębnych rodzajów wymagań. Po pierwsze, państwa członkowskie mogą żądać, aby członek rodziny rozdzielonej dostarczył dowodów, że posiada zakwaterowanie, ubezpieczenie zdrowotne oraz stabilne i regularne środki. Po drugie, państwa członkowskie mogą żądać, aby obywatele państw trzecich przestrzegali środków dotyczących integracji.

Zakwaterowanie – art. 7 ust. 1 lit. a)

³⁷ W tym przypadku wymóg dotyczący środków finansowych na mocy art. 7 ust. 1 lit. c) – więcej informacji szczegółowych znajduje się w pkt 4.3.3.

³⁸ TSUE, A, S, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

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

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

Państwa członkowskie mogą żądać dostarczenia dowodów, że członek rodziny rozdzielonej posiada zakwaterowanie uznawane za normalne dla porównywalnej rodziny w tym samym regionie. Z możliwości tej skorzystała większość państw członkowskich, z wyjątkiem Finlandii, Chorwacji, Niderlandów i Słowenii. Wielkość zakwaterowania uznawana za odpowiednią różni się w poszczególnych państwach członkowskich, chociaż wydaje się, że niektóre z nich (Łotwa, Szwecja) nie określają szczegółowych kryteriów oceny w tym zakresie⁴¹.

Ubezpieczenie zdrowotne – art. 7 ust. 1 lit. b)

Z możliwości żądania dowodów na posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego skorzystała większość państw, z wyjątkiem Bułgarii, Finlandii, Francji, Portugalii i Szwecji.

Stabilne i regularne środki – art. 7 ust. 1 lit. c)

Wszystkie państwa członkowskie wymagają posiadania stabilnych i regularnych środków. Wymaganie to należy jednak stosować zgodnie z wykładnią dokonaną przez TSUE, która stanowi, że odpowiednie przepisy krajowe nie mogą naruszać celu i skuteczności dyrektywy.

W sprawie Chakroun⁴² Trybunał ograniczył swobodę uznania państw członkowskich, jeżeli chodzi o ustalanie wymagania dotyczącego posiadania środków. Trybunał orzekł w szczególności, że państwa członkowskie nie mogą odmówić wydania zezwolenia na łączenie rodzin członkowi rodziny rozdzielonej, który posiada stałe i regularne środki finansowe wystarczające do utrzymania siebie i członków rodziny, lecz który z uwagi na wysokość tych środków mógłby ubiegać się jednak o specjalną pomoc w przypadku szczególnych i indywidualnie ustalonych kosztów niezbędnych do jego utrzymania, zwolnień z podatku przyznanych przez samorząd terytorialny w zależności od dochodów lub środków wspierania dochodów w kontekście polityki samorządu lokalnego w zakresie gwarantowanego minimalnego dochodu. Ponadto Trybunał orzekł, że dyrektywę należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi, stosując wymóg dotyczący dochodów określony w art. 7 ust. 1 lit. c), dokonuje się rozróżnienia ze względu na to, czy związek rodzinny powstał przed wjazdem, czy też po wjeździe członka rodziny rozdzielonej na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

W sprawach połączonych O. i S. oraz Maahanmuuttovirasto⁴³ Trybunał orzekł, że wymóg dotyczący środków finansowych musi być stosowany w świetle art. 7 (prawo do życia rodzinnego) i art. 24 (najlepszy interes dziecka) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Trybunał podkreślił, że ponieważ zezwolenie na łączenie rodziny jest w myśl dyrektywy zasadą ogólną, możliwość przewidzianą w art. 7 ust. 1 lit. c) omawianej dyrektywy należy interpretować w sposób zawężający. Państwa członkowskie nie mogą zatem korzystać ze swobody uznania w sposób, który naruszałby cel i skuteczność tej dyrektywy.

W sprawie⁴⁴ Khachab Trybunał potwierdził, że przepisy krajowe przewidujące ocenę przyszłych środków finansowych na podstawie wcześniejszych zmian dochodów są zgodne z prawem UE. Trybunał orzekł, że art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy należy interpretować w ten sposób, iż pozwala on właściwym organom państwa członkowskiego na uzasadnienie oddalenia wniosku w sprawie łączenia rodzin perspektywiczną oceną prawdopodobieństwa zachowania stabilnych, regularnych i wystarczających środków, jakie powinien posiadać członek rodziny rozdzielonej, przez okres roku następującego po dniu złożenia wniosku.

⁴¹ Badanie ESM (2017 r.), s. 21–22.

⁴² TSUE, Chakroun, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.

⁴³ TSUE, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 i 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

⁴⁴ TSUE, Khachab; sprawa C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

Trybunał dodał, że ocena ta powinna opierać się na analizie zmian dochodów członka rodziny rozdzielonej w okresie sześciu miesięcy poprzedzających złożenie wniosku.

Większość państw członkowskich⁴⁵ ustanowiła próg dochodów odniesienia pozwalający ocenić, czy środki finansowe wymagane do wykonania prawa do łączenia rodzin są wystarczające. W wielu państwach członkowskich kwota ta jest równa⁴⁶ miesięcznemu dochodowi minimalnemu lub kwocie miesięcznego minimum socjalnego w danym państwie lub od nich wyższa⁴⁷.

W innych państwach członkowskich próg ten ustala się na poziomie określonej kwoty, której wysokość może się jednak różnić w zależności od wielkości rodziny⁴⁸. Większość państw członkowskich⁴⁹ stosuje odstępstwa od progu dochodów, w szczególności w odniesieniu do uchodźców lub osób korzystających z ochrony uzupełniającej⁵⁰. Niektóre państwa członkowskie nie określiły progu dochodów i oceniają indywidualnie w każdym przypadku, czy spełniono wymaganie dotyczące posiadania środków⁵¹.

Środki dotyczące integracji – art. 7 ust. 2

Ta nieobowiązkowa klauzula umożliwia państwom członkowskim zobowiązać obywateli państw trzecich do przestrzegania środków dotyczących integracji, które w odniesieniu do członków rodzin uchodźców mogą być zastosowane jedynie wówczas, gdy danym osobom umożliwiono łączenie rodzin⁵². Komisja ściśle monitorowała wdrażanie tej klauzuli i zwróciła się do niektórych państw członkowskich o wyjaśnienia, ponieważ przepisy krajowe nie powinny ograniczać skuteczności dyrektywy i muszą być zgodne z orzecznictwem TSUE w tym obszarze⁵³.

Większość państw członkowskich nie zastosowała tej możliwości, chociaż w niektórych przypadkach środki takie są rozpatrywane lub stanowią przedmiot wniosków⁵⁴. W przypadku gdy środki dotyczące integracji istniały przed zezwoleniem na wjazd ze względu na łączenie rodzin, państwa członkowskie zazwyczaj wymagają od członków rodziny wykazania się podstawową znajomością języka. Odstępstwa od tego obowiązku dotyczą członków rodzin uchodźców lub (w niektórych przypadkach) osób korzystających z ochrony uzupełniającej.

Lekcje języka obcego lub internetowe kursy języka obcego podejmowane są zwykle z inicjatywy członków rodziny, którzy muszą ponieść związane z nimi koszty⁵⁵. Wysokość opłat zależy od państwa pochodzenia, organizatora kursu lub formatu kursu⁵⁶. Po zezwoleniu na wjazd niektóre państwa członkowskie mogą dodatkowo wymagać od członków rodziny uzyskania wyższej biegłości językowej (zazwyczaj A2 lub B1)⁵⁷ lub zdania egzaminu z integracji obywatelskiej⁵⁸ w ramach ogólnego programu integracji lub w celu spełnienia

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

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

⁴⁷ BE, MT, PL.

⁴⁸ CZ, EE, ES, FI, HR, IE, IT. Źródło: badanie ESM (2017 r.), s. 25.

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

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

⁵¹ CY, HU. Źródło: badanie ESM (2017 r.), s. 26.

⁵² W Niderlandach uchodźcy muszą spełniać warunki integracji przy łączeniu rodzin.

⁵³ Zob. wyroki TSUE w sprawach C-153/14, K. i A., ECLI:EU:C:2015:453; C-579/13, P. i S., ECLI:EU:C:2015:369 oraz C-540/03, Parlament/Rada, ECLI:EU:C:2006:429.

⁵⁴ FI, LU.

⁵⁵ AT, DE, NL.

⁵⁶ Badanie ESM (2017 r.), s. 26.

⁵⁷ AT, NL.

⁵⁸ NL.

wymagań dotyczących osiedlania się w tym państwie na stałe⁵⁹. W niektórych przypadkach można zapewnić możliwość uczestnictwa w bezpłatnych kursach językowych⁶⁰.

Oprócz znajomości języka programy integracyjne państw członkowskich mogą również obejmować kursy poświęcone historii państwa i jego wartościom, orientacji społecznej lub poradnictwu zawodowemu⁶¹. Dalsze środki dotyczące integracji mogą również przybrać formę zgłoszenia się do ośrodka integracji⁶² lub podpisania deklaracji o integracji⁶³ lub umowy integracyjnej⁶⁴ zobowiązujących do podjęcia edukacji obywatelskiej i uczestnictwa w kursie językowym. Nieprzestrzeganie tych środków dotyczących integracji może niekiedy prowadzić do cofnięcia/nieprzedłużenia dokumentu pobytowego lub odmowy wydania zezwoleń długoterminowych⁶⁵.

Celem takich środków jest ułatwienie integracji członków rodzin. Ich dopuszczalność w świetle dyrektywy zależy od tego, czy faktycznie przyczyniają się do osiągnięcia tego celu oraz czy są zgodne z zasadą proporcjonalności. Dopuszczalność tych środków można kwestionować na podstawie dostępności wyżej wymienionych kursów lub egzaminów, sposobu ich opracowania lub organizacji (np. materiały do egzaminów, opłaty, miejsca, w których się odbywają), faktu, czy działania te lub ich skutki służą celom innym niż integracja (np. wysokie opłaty wykluczające rodziny o niskim dochodzie). Należy przestrzegać również gwarancji procesowej zapewniającej prawo do wniesienia sprzeciwu.

W pkt 53–54 wyroku w sprawie minister van Buitenlandse Zaken przeciw K. i A.⁶⁶ TSUE uznał, że: „(...) nie można kwestionować, że uzyskanie wiedzy zarówno o języku, jak i o społeczeństwie przyjmującego państwa członkowskiego znacznie ułatwia komunikację między obywatelami państw trzecich a obywatelami państwa członkowskiego i ponadto sprzyja wzajemnej interakcji oraz rozwojowi relacji społecznych między nimi. *Nie można również kwestionować, że nabycie znajomości języka przyjmującego państwa członkowskiego utrudnia obywatelom państw trzecich dostęp do rynku pracy i szkolenia zawodowego. (...) Z tej perspektywy należy stwierdzić, że obowiązek zdania egzaminu z integracji społecznej na poziomie podstawowym umożliwia nabycie przez zainteresowanych obywateli państw trzecich wiedzy, która okazuje się niezaprzeczalnie użyteczna dla nawiązania więzi z przyjmującym państwem członkowskim*”.

W tym samym wyroku (pkt 56–58) Trybunał wskazał jednak również na ograniczenia w zakresie swobody uznania państw członkowskich przy określaniu warunków integracji: „(...) kryterium proporcjonalności wymaga (...), by warunki stosowania takiego obowiązku nie wykraczały poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia rzeczzonego celu. (...) *Środki integracji, o których mowa w art. 7 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86, powinny bowiem mieć na celu nie selekcję osób, które mogą wykonywać prawo do łączenia rodzin, lecz ułatwienie ich integracji w państwach członkowskich*. Ponadto powinny zostać uwzględnione szczególne okoliczności indywidualne, takie jak wiek, poziom wykształcenia, sytuacja finansowa lub stan zdrowia zainteresowanych osób należących do rodziny członka rodziny rozdzielonej (...)”.

⁵⁹ AT, DE, LV, NL.

⁶⁰ EE, LV.

⁶¹ BE, DE, EE, NL, SE.

⁶² AT.

⁶³ BE, NL.

⁶⁴ FR.

⁶⁵ Badanie ESM (2017 r.), s. 26–27.

⁶⁶ TSUE, C-153/14, K. i A., ECLI:EU:C:2015:453.

W związku z tym, zgodnie z zasadą proporcjonalności, przepisy krajowe transponujące art. 7 ust. 2 akapit pierwszy muszą być właściwe do osiągnięcia celów przewidzianych przez te przepisy i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia.

W dwóch niedawnych wyrokach⁶⁷ Trybunał rozwinął swoją argumentację odnośnie do warunków integracji w szczególnym kontekście art. 15 (przyznanie samoistnego dokumentu pobytowego).

Okres oczekiwania i zdolność przyjmowania – art. 8

Zgodnie z art. 8 państwo członkowskie może żądać, aby przed połączeniem z członkami rodziny członek rodziny rozdzielonej przebywał na jego terytorium zgodnie z prawem przez określony czas (akapit pierwszy), oraz może ustanowić okres oczekiwania nie dłuższy niż trzy lata przed wydaniem dokumentu pobytowego w przypadkach, gdy zgodnie z wcześniejszym ustawodawstwem dotyczącym łączenia rodzin istniała konieczność wzięcia pod uwagę zdolności przyjmowania (akapit drugi).

Wiele państw transponowało możliwość wynikającą z akapitu pierwszego. Komisja stwierdziła jednak szereg niespójności we wdrażaniu dyrektywy, które wymagały wprowadzenia wyjaśnień i zmian w przepisach krajowych w następstwie wymiany informacji z zainteresowanymi państwami członkowskimi. Możliwość, o której mowa w akapicie drugim, transponowały wyłącznie Austria i Chorwacja.

Wiele państw członkowskich nie ustala okresu oczekiwania, który musi upłynąć, zanim rodzina członka rodziny rozdzielonej będzie mogła się ubiegać o łączenie rodzin⁶⁸. W przypadku gdy przepis ten ma zastosowanie, okres oczekiwania może wynosić rok⁶⁹, półtora roku⁷⁰, dwa lata⁷¹ lub trzy lata⁷², licząc od dnia, w którym członek rodziny rozdzielonej został rezydentem w danym państwie lub otrzymał ostateczną decyzję o udzieleniu ochrony międzynarodowej, z wyłączeniami określonymi przez poszczególne państwa członkowskie⁷³.

Możliwe ograniczenia ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne – art. 6

Ogólnie rzecz biorąc, większość państw członkowskich transponowała art. 6 prawidłowo, stwierdzono jednak szereg różnic w stosowaniu terminologii, zwłaszcza terminu „bezpieczeństwo narodowe”. Państwa członkowskie zastosowały różne sposoby wdrożenia tego przepisu – niektóre włączyły odniesienia do odpowiednich przepisów dorobku Schengen, inne natomiast odwołały się do przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności.

Motyw 14 dyrektywy zawiera pewne wskazówki odnośnie do tego, co może stanowić zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego. Niezależnie od tego, państwo członkowskie może wyznaczyć własne standardy zgodne z ogólną zasadą proporcjonalności oraz art. 17 dyrektywy, który zobowiązuje je do uwzględnienia charakteru i trwałości więzów rodzinnych danych osób oraz czasu ich pobytu w państwie członkowskim, które należy rozważyć w świetle wagi lub rodzaju wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu publicznemu. Kryterium zdrowia publicznego może być

⁶⁷ Wyrok TSUE z dnia 7 listopada 2018 r., C. i A. (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 oraz wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., K. (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

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

⁶⁹ ES, LU, NL.

⁷⁰ FR.

⁷¹ CY, EL, HR, LT, LV, MT, PL.

⁷² AT.

⁷³ Badanie ESM (2017 r.), s. 27–28.

stosowane, jeżeli choroba bądź niepełnosprawność nie są jedyną podstawą do cofnięcia lub nieprzedłużenia dokumentu pobytowego. Pojęcia „porządku publicznego”, „bezpieczeństwa publicznego” i „zdrowia publicznego” użyte w art. 6 należy interpretować w świetle orzecznictwa TSUE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Obecnie nie istnieje ogólna zasada ani utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którymi klauzule dotyczące porządku publicznego ustanowione w dyrektywie w sprawie łączenia rodzin i innych dyrektywach w sprawie migracji należy zawsze interpretować w taki sam sposób jak klauzulę porządku publicznego zawartą w dyrektywie 2004/38/WE w sprawie swobodnego przemieszczania się (w odniesieniu do której istnieje obszerne orzecznictwo TSUE).

Zostało to już potwierdzone w wytycznych Komisji dotyczących stosowania dyrektywy⁷⁴, w których podkreślono, że chociaż stosowne orzecznictwo TSUE dotyczące dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się nie odnosi się bezpośrednio do obywateli państw trzecich, może stanowić odpowiednio element odniesienia do celów definiowania pojęć w drodze analogii. Można spodziewać się dalszych wytycznych interpretacyjnych TSUE w związku z dwoma odesłaniami prejudycjalnymi w ramach spraw C-381/18 i 382/18 (obie w toku), w których zwrócono się po raz pierwszy do Trybunału o bezpośrednią interpretację klauzul dotyczących porządku publicznego zawartych w art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy.

Procedura oceny wniosków – art. 5

Wnioskodawca – art. 5 ust. 1

Zgodnie z art. 5 ust. 1 państwa członkowskie muszą określić, czy osobą uprawnioną do złożenia wniosku jest członek rodziny rozdzielonej czy członek jego rodziny. Państwa członkowskie są podzielone, jeżeli chodzi o wdrażanie tego artykułu: w niektórych⁷⁵ państwach członkowskich osobą uprawnioną jest członek rodziny rozdzielonej, w innych natomiast⁷⁶ – członek jego rodziny lub zarówno członek rodziny rozdzielonej, jak i członek jego rodziny⁷⁷.

Miejsce składania wniosku – art. 5 ust. 3

Dyrektywa zawiera wymóg, aby w momencie składania wniosku członek rodziny przebywał poza terytorium państwa członkowskiego, w którym przebywa członek rodziny rozdzielonej, i dopuszcza odstępstwa jedynie w odpowiednich okolicznościach. Wszystkie państwa członkowskie transponowały ten przepis prawidłowo i wszystkie (z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii) zastosowały odstępstwo umożliwiające członkom rodziny złożenie wniosku na terytorium państwa członkowskiego, jeżeli już tam przebywają zgodnie z prawem⁷⁸ lub gdy uzasadniają to wyjątkowe okoliczności⁷⁹, np. gdy istnieje przeszkoda w złożeniu wniosku w państwie pochodzenia.

Dowody w postaci dokumentów – art. 5 ust. 2 akapit pierwszy

Wykaz dokumentów wymaganych w poszczególnych państwach członkowskich jest zróżnicowany: niektóre z nich posiadają szczegółowy wykaz, inne natomiast odnoszą się jedynie do ogólnych wymogów i w związku z tym pozostawiają organom znaczny margines swobody. Dyrektywa określa szczegółowe przepisy dotyczące uchodźców: państwa członkowskie powinny uwzględnić inne dowody, w przypadku gdy uchodźca nie może przedłożyć dokumentu urzędowego potwierdzającego więzi rodzinne (art. 11 ust. 2). Ogólnie

⁷⁴ COM(2014) 210.

⁷⁵ BG, CY, EL, ES, FR, PL, SI

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

⁷⁷ IT, LT, LV, NL, PT, RO.

⁷⁸ BE, CZ, DE, EE, HR, HU, LV.

⁷⁹ AT, FI, LU. Źródło: badanie ESM (2017 r.), s. 32.

rzecz biorąc, w przypadku braku (wiarygodnej) dokumentacji państwa członkowskie stosują elastyczne podejście⁸⁰, w szczególności w odniesieniu do osób korzystających z ochrony międzynarodowej i członków ich rodzin. Często akceptują one szereg innych środków dowodowych, pod warunkiem że mogą sprawdzić tożsamość wnioskodawców i istnienie więzi rodzinnych⁸¹. Obejmują one dokumenty z wywiadów przeprowadzanych w trakcie procedury azylowej, dowody z postępowania odwoławczego, poświadczenia notarialne lub pisemne oświadczenia, zdjęcia zdarzeń i pokwitowania.

Państwa członkowskie mogą również zażądać przeprowadzenia testów DNA lub zasugerować ich przeprowadzenie, zazwyczaj jako rozwiązanie ostateczne, w tym w przypadkach, gdy istnieją wątpliwości i konieczne jest uzyskanie wiarygodniejszego potwierdzenia. Pomimo tego elastycznego podejścia badanie przeprowadzone w 2017 r. przez ESM wykazało, że jednym z najczęściej wymienianych wyzwań jest brak dokumentów koniecznych do rozpatrzenia wniosku⁸². Na brak dokumentów wskazywano również w niektórych skargach otrzymanych przez Komisję, które w jednym przypadku doprowadziły do wymiany informacji z zainteresowanym państwem członkowskim.

Rozmowy i badania – art. 5 ust. 2 akapit drugi

Większość państw członkowskich korzysta z możliwości przeprowadzania rozmów i innych badań, jeśli zostaną one uznane za niezbędne do uzyskania dowodu na istnienie związku rodzinnego. Tylko nieliczne państwa członkowskie⁸³ nie korzystają z tej możliwości.

Aby wspomniane rozmowy lub innego rodzaju badania były dopuszczalne na mocy prawa Unii, muszą być one proporcjonalne – nie mogą zatem pozbawiać prawa do łączenia rodzin skuteczności, nie mogą też naruszać praw podstawowych, w szczególności prawa do prywatności i życia rodzinnego. Jak dotąd Komisja nie stwierdziła żadnych problemów związanych z wdrożeniem tego przepisu.

Oszustwo, związek małżeński, związek partnerski lub adopcja wyłącznie w celu umożliwienia zainteresowanej osobie wjazdu do państwa członkowskiego lub pobytu w państwie członkowskim – art. 16 ust. 4

Przepis ten umożliwia państwom członkowskim przeprowadzenie specjalnych kontroli i inspekcji, jeżeli istnieje podstawa do przypuszczenia, że popełniono oszustwo lub wstąpiono w związek małżeński lub partnerski bądź też dokonano adopcji wyłącznie w celu umożliwienia zainteresowanej osobie wjazdu do państwa członkowskiego lub pobytu w państwie członkowskim. Każde z państw członkowskich posiada przepisy uniemożliwiające łączenie rodzin, w przypadku gdy związek istnieje wyłącznie w celu umożliwienia zainteresowanej osobie uzyskania zezwolenia na pobyt. Możliwość tę wdrożono do prawa krajowego większości państw członkowskich⁸⁴. Pozostałe państwa⁸⁵ stosują ten przepis częściowo, co nie wzbudza niepokoju Komisji.

W niedawnym wstępnym odesłaniu prejudycjalnym⁸⁶ zwrócono się do TSUE o stwierdzenie, czy art. 16 ust. 2 lit. a) należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie cofnięciu udzielonego w ramach łączenia rodzin dokumentu pobytowego, jeżeli u podstawy

⁸⁰ Badanie ESM (2017 r.), s. 33 i s. 37.

⁸¹ W opinii z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie rozpatrywanej przez TSUE C-635/17 (w toku), ECLI:EU:C:2018:973, rzecznik generalny Nils Wahl zasugerował nałożenie obowiązku aktywnej współpracy zarówno na wnioskodawców, jak i na organy w przypadku niewystarczających dowodów w postaci dokumentów.

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

⁸³ BG, EE, HR, NL, SI.

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

⁸⁵ EL, FI, LT, PL, SK.

⁸⁶ TSUE, sprawa w toku, Y.Z. i inni (C-557/17).

jego wydania leżały oszukańcze dane, podczas gdy członek rodziny nie był świadomy takiego charakteru owych danych.

Oplaty

W niemal wszystkich państwach członkowskich wnioskodawcy muszą uiszczać opłaty. Ich łączna kwota różni się w zależności od państwa członkowskiego: średnio opłata ta wynosi 50–150 EUR. W dyrektywie nie wspomina się o opłatach administracyjnych, które należy uiścić w toku procedury. Jak stwierdzono jednak w sprawozdaniu Komisji z 2008 r., państwa członkowskie nie powinny ustalać opłat w sposób, który może podważyć skuteczność dyrektywy.

W odniesieniu do kosztów „egzaminów z integracji społecznej” TSUE orzekł, że o ile państwa członkowskie mają prawo wymagać od obywateli państw trzecich poniesienia kosztów związanych ze środkami integracji wprowadzonymi na podstawie art. 7 ust. 2 dyrektywy, jak również określenia wysokości tych kosztów, o tyle – zgodnie z zasadą proporcjonalności – poziom, na jakim koszty te są ustalane, nie powinien mieć na celu ani nie powinien wywołać skutku w postaci uniemożliwienia lub nadmiernego utrudnienia wykonywania prawa do łączenia rodzin.

Chodzi o przypadki, w których wysokość opłat pobieranych z tytułu egzaminu z integracji społecznej byłaby nadmierna i miałyby znaczący wpływ finansowy na obywateli państw trzecich, których to dotyczy⁸⁷.

Pisemne powiadomienie i czas trwania procedury – art. 5 ust. 4

Zgodnie z art. 5 ust. 4 akapit pierwszy właściwy organ krajowy ma obowiązek przekazania wnioskodawcy pisemnego powiadomienia dotyczącego decyzji w najkrótszym terminie, a w żadnym przypadku nie później niż w ciągu dziewięciu miesięcy od dnia, w którym złożono wniosek. Większość państw członkowskich przestrzega tego przepisu, stosując terminy określone w wymogu dotyczącym dziewięciu miesięcy. Zgodnie z akapitem drugim termin ten można przedłużyć w wyjątkowych okolicznościach związanych ze złożonością badania. Wdrożenie tego przepisu nie budzi obaw Komisji.

Interes dziecka – art. 5 ust. 5

Zgodnie z art. 5 ust. 5 przy rozpatrywaniu wniosku państwa członkowskie powinny należycie uwzględniać interes małoletnich dzieci. Zostało to podkreślone przez TSUE w sprawach O. i S., Maahanmuuttovirasto⁸⁸ oraz Parlament/Rada⁸⁹. Większość państw członkowskich wywiązała się z tego obowiązku, nie wszystkie dokonały jednak jego wyraźnej transpozycji w celu dokonania przeglądu wniosku o łączenie rodziny. Wydaje się jednak, że obowiązek uwzględnienia interesu dziecka jest ogólną zasadą prawną zawartą w przepisach krajowych.

Klauzula horyzontalna dotycząca należytego uwzględnienia – art. 17

TSUE często przypominał o obowiązku należytego uwzględnienia charakteru i trwałości więzi rodzinnych danej osoby, czasu pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienia więzi rodzinnych, kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia i o wynikającym z tego obowiązku rozpatrywania każdego wniosku z osobna, zwłaszcza w sprawie Parlament/Rada z 2006 r.⁹⁰ Zgodnie z tym wyrokiem wydaje się, że samo

⁸⁷ TSUE, C-153/14, K. i A., ECLI:EU:C:2015:453, pkt 64 i 65.

⁸⁸ TSUE, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 i 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

⁸⁹ TSUE, C-540/03, Parlament/Rada, ECLI:EU:C:2006:429.

⁹⁰ Tamże.

odniesienie do art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie stanowi należytego wdrożenia art. 17.

Większość państw członkowskich wdrożyła ten przepis prawidłowo. Przy podejmowaniu decyzji o odrzuceniu wniosku, cofnięciu lub odmowie przedłużenia ważności zezwolenia należy stosować zasady proporcjonalności i pewności prawa (ogólne zasady prawa UE). W dwóch sprawach, które są w toku⁹¹, do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zwrócono się o ocenę wpływu art. 17 w kontekście cofania zezwoleń z powodów związanych z porządkiem publicznym.

Prawo do wniesienia sprzeciwu – art. 18

Zasadniczo wszystkie państwa członkowskie transponowały art. 18 prawidłowo. Wszystkie państwa ustanowiły prawo do wniesienia sprzeciwu zgodnie z tym przepisem (choć w różny sposób). Żadnych przepisów krajowych nie uznano za zbyt uciążliwe lub ograniczające prawo do wniesienia sprzeciwu.

Wjazd i pobyt – art. 13 i 15

Ułatwienia wizowe – art. 13 ust. 1

Zaraz po przyjęciu wniosku o łączenie rodziny państwa członkowskie muszą zezwolić na wjazd członków rodziny i udzielić tym osobom wszelkiej pomocy w uzyskaniu wymaganych wiz. Większość państw członkowskich transponowała art. 13 ust. 1 prawidłowo. Należy zauważyć, że wszystkie państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzenia ułatwień w uzyskaniu wymaganej wizy.

Okres pobytu – art. 13 ust. 2 i 3

Na podstawie art. 13 ust. 2 państwa członkowskie mają obowiązek wydania członkom rodziny pierwszego dokumentu pobytowego ważnego co najmniej rok. Dokument ten jest odnawialny. Większość państw członkowskich transponowała ten przepis prawidłowo; niektóre z nich określiły jednak wyraźnie, że minimalny okres ważności zezwolenia na pobyt wynosi jeden rok.

Art. 13 ust. 3 stanowi, że okres ważności dokumentów pobytowych wydanych członkom rodziny co do zasady nie może być dłuższy niż okres ważności dokumentu pobytowego posiadanego przez członka rodziny rozdzielonej. Wszystkie państwa członkowskie transponowały ten przepis prawidłowo.

Samoistny dokument pobytowy – art. 15

Art. 15 ust. 1 akapit pierwszy stanowi, że nie później niż po pięciu latach pobytu oraz pod warunkiem, że członkowi rodziny nie wydano dokumentu pobytowego ze względów innych niż łączenie rodziny, małżonek lub niepozostający w związku małżeńskim partner lub dziecko, które osiągnęło pełnoletność, mają prawo (po złożeniu wniosku, jeżeli wymaga tego prawo krajowe) do samoistnego dokumentu pobytowego. Przepis ten został prawidłowo włączony do ustawodawstwa większości państw członkowskich (niezależnie od kilku rozbieżności dotyczących czasu pozostawania w związku małżeńskim lub obliczania pięcioletniego okresu, przy czym nie pojawiają się żadne wątpliwości co do zgodności).

Art. 15 ust. 3 przewiduje możliwość wydania przez państwa członkowskie, w przypadku owdowienia, rozvodu, separacji lub śmierci wstępnego lub zstępnego pierwszego stopnia w linii prostej, samoistnego dokumentu pobytowego (po złożeniu wniosku, jeżeli wymaga

⁹¹ TSUE, sprawy w toku C-381/18 i 382/18.

tego prawo krajowe) osobom, które przybyły na mocy przepisów o łączeniu rodzin (możliwość taka istnieje również w przypadku zaistnienia szczególnie trudnych okoliczności). Możliwość tę wdrożyły wszystkie państwa członkowskie.

W dwóch niedawnych wyrokach⁹² dotyczących art. 15 TSUE wyjaśnił, że o ile wydanie samoistnego dokumentu pobytowego stanowi co do zasady prawo przysługujące po pięcioletnim pobycie na terytorium państwa członkowskiego w ramach łączenia rodzin, o tyle ustawodawca Unii upoważnił jednak państwa członkowskie Unii do obwarowania wydania takiego dokumentu pewnymi określonymi przez nie warunkami.

W szczególności Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozważył możliwość ustanowienia przez państwo członkowskie warunków integracji do celów uzyskania samoistnego dokumentu pobytowego na podstawie art. 15 dyrektywy w sprawie łączenia rodzin (C-257/17 i C-484/17) i wyjaśnił, że takie warunki są zgodne z dyrektywą, z zastrzeżeniem ich proporcjonalności: „art. 15 (...) nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które umożliwia oddalenie wniosku o wydanie samoistnego dokumentu pobytowego, złożonego przez obywatela państwa trzeciego przebywającego dłużej niż pięć lat na terytorium danego państwa członkowskiego w ramach łączenia rodzin, z tego powodu, że nie wykazał on zdania egzaminu z integracji społecznej w zakresie języka i społeczeństwa tego państwa członkowskiego, jeżeli konkretne szczegółowe zasady dotyczące obowiązku zdania tego egzaminu nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu w postaci ułatwienia integracji obywateli państw trzecich”.

W wyroku w sprawie C-257/17 Trybunał wyjaśnił również dalsze szczegóły proceduralne dotyczące daty wydania samoistnych dokumentów pobytowych i stwierdził, że dyrektywa nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że samoistny dokument pobytowy może zostać wydany dopiero od dnia złożenia stosownego wniosku.

Dostęp do edukacji i zatrudnienia – art. 14

W art. 14 ust. 1 określono dziedziny, w których członkowie rodziny członka rodziny rozdzielonej powinni być traktowani na równi z członkiem rodziny rozdzielonej: dostęp do edukacji, zatrudnienia, poradnictwa zawodowego, kształcenia podstawowego i dalszego oraz przekwalifikowania. Dyrektywa daje również państwom członkowskim możliwość decydowania, zgodnie z prawem krajowym, o warunkach, na jakich członkowie rodziny wykonują pracę najemną lub na własny rachunek (art. 14 ust. 2), oraz umożliwia państwom członkowskim ograniczenie dostępu do podejmowania pracy najemnej lub na własny rachunek przez wstępnych pierwszego stopnia w linii prostej bądź dorosłe niezamężne lub nieżonate dzieci, do których ma zastosowanie art. 4 ust. 2 (art. 14 ust. 3).

Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie prawidłowo transponowały wymogi w zakresie równości, o których mowa w art. 14 ust. 1, większość z nich⁹³ nie skorzystała jednak z możliwości przewidzianej w art. 14 ust. 2. Możliwość wynikającą z art. 14 ust. 3 zastosowała jedynie Słowacja. Przepisy te są często wprowadzane do ustawodawstwa krajowego wraz z ogólną zasadą niedyskryminacji.

Łączenie rodzin uchodźców — art. 9–12

⁹² Wyrok TSUE z dnia 7 listopada 2018 r., C. i A. (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 oraz wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., K. (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

⁹³ Z wyjątkiem BE, BG, CY, EL, LU, MT.

W rozdziale V dyrektywy jest mowa o szeregu odstępstw, które stwarzają korzystniejsze przepisy w przypadku łączenia rodzin uchodźców, tak aby uwzględnić ich szczególną sytuację. Poniżej przedstawiono najważniejsze aspekty.

Art. 10 określa stosowanie definicji członków rodziny w przypadku łączenia rodzin uchodźców. Przewiduje on pewne wyjątki i przepisy szczegółowe dotyczące członków rodziny rozdzielonej, którzy są małoletnimi bez opieki. Większość państw członkowskich transponowała ten artykuł prawidłowo. W niedawnym odesłaniu prejudycjalnym⁹⁴ zwrócono się do TSUE o wyjaśnienie, czy państwa członkowskie mogą korzystać z „klauzuli fakultatywnej” przewidzianej w art. 10 ust. 2 w sposób bardziej restrykcyjny niż to określono w dyrektywie i udzielać pozwoleń na łączenie rodzin w przypadku innego „pozostającego na utrzymaniu” członka rodziny jedynie w tych przypadkach, gdy fakt ten wiąże się ze stanem zdrowia.

Art. 11 określa sposób składania i rozpatrywania wniosku w odniesieniu do uchodźców. Art. 11 ust. 1 stanowi, że składanie i rozpatrywanie wniosku o przyznanie prawa do łączenia rodziny z członkiem rodziny rozdzielonej, który otrzymał status uchodźcy, powinno odbywać się zgodnie z art. 5, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 państwo członkowskie powinno uwzględnić inne dowody świadczące o istnieniu związku rodzinnego, w przypadku gdy uchodźca nie może przedłożyć dowodu w postaci dokumentu urzędowego poświadczającego istnienie takiego związku. Decyzja o odrzuceniu wniosku nie może opierać się jedynie na braku dowodów w postaci dokumentów. Należy podkreślić, że problemy ze zgodnością mogą bez wątpienia powstać w trakcie praktycznego stosowania przedmiotowego przepisu; państwa członkowskie powinny zachować czujność w odniesieniu do dowodów w postaci dokumentów przekazywanych przez uchodźców. W sprawie E.⁹⁵ (w toku) skierowano do TSUE pytanie prejudycjalne dotyczące obowiązku współpracy uchodźców i wyjaśnienia przez nich braku dostępności dowodu w postaci dokumentu. Wyrok, który ma zostać wkrótce wydany, będzie zapewne zawierał wyjaśnienie tej istotnej kwestii.

Art. 12 stanowi, że niektóre ułatwienia w zakresie łączenia rodzin oferowane uchodźcom mają zastosowanie wyłącznie w przypadku złożenia wniosku o łączenie rodziny w terminie trzech miesięcy od dnia przyznania statusu uchodźcy. W niedawnym wyroku⁹⁶ TSUE potwierdził, co do zasady, bezwzględny charakter tego terminu, podkreślając jednak, że ta ścisła zasada nie może mieć zastosowania w sytuacjach, w których szczególne okoliczności sprawiają, że złożenie wniosku z opóźnieniem wynika z obiektywnych przyczyn.

III. WNIOSKI

Od 2008 r. stan wdrożenia dyrektywy w sprawie łączenia rodzin poprawił się, między innymi dzięki postępowaniom w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętym przez Komisję oraz jej komunikatowi w sprawie wytycznych opublikowanemu w 2014 r., jak również dzięki licznym wyrokom wydanym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Państwa członkowskie podjęły znaczne starania na rzecz poprawy i dostosowania swoich przepisów krajowych, tak aby spełniały one wymogi określone w dyrektywie.

W pierwszym sprawozdaniu z wdrażania dyrektywy z 2008 r. Komisja zwróciła uwagę na szereg problematycznych kwestii związanych z wdrażaniem przepisów dotyczących ułatwień

⁹⁴ TSUE, sprawa w toku, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (C-519/18).

⁹⁵ TSUE, sprawa C-635/17 (w toku).

⁹⁶ Wyrok TSUE z dnia 7 listopada 2018 r., *K. i B.* (C-380/17), ECLI:EU:C:2018:877.

wizowych, samoistnych dokumentów pobytowych, korzystniejszych przepisów dotyczących uchodźców, interesu dziecka oraz wnoszenia sprzeciwu. Poruszone kwestie dotyczyły jednak głównie prawnych aspektów transpozycji, ponieważ państwa członkowskie od dawna nie stosowały tych przepisów w praktyce.

W komunikacie Komisji z 2014 r., który posłużył jako wytyczne przy stosowaniu dyrektywy, zwrócono uwagę na problemy ciągle występujące w przepisach krajowych, w szczególności na kilka wyraźnie stwierdzonych problematycznych kwestii przekrojowych, takich jak środki dotyczące integracji, stabilne i regularne środki, konieczność skutecznego uwzględnienia interesu dziecka oraz korzystniejsze przepisy w sprawie łączenia rodzin uchodźców.

Po upływie czterech lat te podstawowe kwestie wciąż pozostają wyzwaniem dla niektórych państw członkowskich, które nadal powinny dążyć do skutecznego stosowania dyrektywy, zwracając szczególną uwagę na nadrzędne znaczenie podstawowego prawa do poszanowania życia rodzinnego, praw dziecka oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego.

Ponadto, jak wspomniano zarówno w sprawozdaniu z 2008 r., jak i w komunikacie z 2014 r., brzmienie dyrektywy, które pozostawia państwom członkowskim dużą swobodę uznania w zakresie jej wdrażania, nie powinno prowadzić do obniżenia standardów przy stosowaniu przepisów fakultatywnych dyrektywy dotyczących niektórych wymogów w sprawie wykonywania prawa do łączenia rodzin w sposób zbyt ogólny lub nieproporcjonalny. Ogólne zasady prawa Unii, a więc przede wszystkim proporcjonalność i pewność prawa, należy uznać za główne kryterium oceny zgodności przepisów krajowych z dyrektywą.

Komisja, jako strażniczka traktatów, regularnie monitoruje prawne i praktyczne wdrażanie dyrektywy przez państwa członkowskie, w szczególności w odniesieniu do kwestii poruszonych w niniejszym sprawozdaniu. Ponieważ łączenie rodzin pozostaje głównym wyzwaniem dla UE w ramach polityki migracyjnej, Komisja będzie nadal ściśle monitorować przepisy krajowe i praktyki administracyjne oraz może rozważyć podjęcie odpowiednich działań – zgodnie ze swoimi uprawnieniami wynikającymi z traktatów UE – włącznie ze wszczęciem w razie potrzeby postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.