



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 15.11.2011
COM(2011) 735 konč.

ZELENA KNJIGA

**o pravici do združitve družine državljanov tretjih držav, ki živijo v Evropski uniji
(Direktiva 2003/86/ES)**

I. UVOD IN CILJ ZELENE KNJIGE

Za priseljence je združitev družine potrebna, da se jim omogoči družinsko življenje. Od leta 2003 obstajajo skupna evropska pravila o priseljevanju, ki na ravni EU regulirajo pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družine za državljane tretjih držav¹. Direktiva določa pogoje za vstop in bivanje družinskih članov, ki niso državljani EU in se pridružijo nedržavljanu EU, ki že zakonito biva v državi članici. Ta direktiva se ne uporablja za državljane EU².

Ko je bila Direktiva sprejeta, se je obravnavala le kot prva faza uskladitve, po sprejetju pa so jo zaradi vzpostavitve dokaj nizke ravni usklajenosti kritizirali nevladne organizacije in akademski krogi. Hkrati pa so nekatere države članice v zadnjih letih sprejele omejevalna pravila in pozvale k spremembi Direktive³, da bi se lahko dodali dodatni pogoji za združitev družine. Trdijo namreč, da so te spremembe potrebne za odpravo zlorab in boljše upravljanje velikega pritoka migrantov.

Dejansko predstavlja združitev družine velik delež zakonite migracije⁴, čeprav se ta zmanjšuje. V državah članicah, kjer so na voljo zanesljivi podatki, je v začetku 21. stoletja družinska migracija predstavljala več kot polovico celotnega zakonitega priseljevanja. Zdaj ta delež znaša približno eno tretjino vsega priseljevanja v EU. Delež je celo še manjši, 21 % vseh dovoljenj, če se upoštevajo samo tisti, zajeti v Direktivi, tj. državljani tretjih držav, ki se pridružijo nedržavljanom EU, kar znaša približno 500 000 migrantov na ravni EU⁵.

Tako stockholmski program kot Evropski pakt o priseljevanju in azilu označujeta združitev družine kot področje, na katerem je treba še naprej razvijati politike EU in pri tem posebno pozornost nameniti merilom za integracijo. Komisija sama je v svojem prvem poročilu o izvajanju Direktive (COM(2008) 610)⁶ ugotovila težave v zvezi z izvajanjem Direktive na nacionalni ravni in njene pomanjkljivosti. Na eni strani je bilo ugotovljenih nekaj horizontalnih vprašanj v zvezi z nepravilnim prenosom (določbe o poenostavitvi vizumskih postopkov, odobritvi nevezanih dovoljenj za bivanje, upoštevanju interesa otrok, pravici do pravnega sredstva in ugodnejše določbe za združitev družine beguncev). Po drugi strani pa poročilo ugotavlja, da Direktiva državam članicam dopušča preveč svobode pri uporabi nekaterih izbirnih določb („diskrecijskih“ določb), zlasti glede možnih čakalnih dob, zahtev glede prihodka in možnih meril za integracijo.

¹ Direktiva 2003/86/ES o pravici do združitve družine (v nadaljnjem besedilu: Direktiva).

² Združitev družine državljanov EU in njihovih družinskih članov, ki so državljani tretje države, obravnava zakonodaja EU v Direktivi 2004/38/ES. Vendar pa se ta direktiva nanaša le na primere, kadar se državljan Unije preseli, biva ali je bival v državi članici, katere ni državljan, in kadar se mu tam pridruži oziroma ga tja spremlja družinski član, ki je državljan tretje države.

³ Dokument o stališču – Nizozemsko stališče o migracijski politiki EU.

⁴ To zmanjšanje je verjetno deloma povezano z nedavnimi spremembami politike v nekaterih državah članicah, s katerimi so bili uvedeni strožji pogoji. Po ugotovitvah se zaradi teh sprememb politike bolje upravlja velik pritok migrantov, pod vprašaj pa se postavlja priznavanje pravice do združitve družine, kakor je določena v Direktivi, ki zdaj predstavlja minimalno pravno jamstvo v vsej EU.

⁵ EUROSTAT – glej posamezne podatke v Prilogi; na voljo ni podatkov za Estonijo, Luksemburg in Nizozemsko.

⁶ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF>.

Glede na zgoraj navedeno Komisija meni, da je treba začeti javno razpravo o združitvi družine s poudarkom na nekaterih vprašanjih v okviru Direktive⁷, kar je tudi namen te zelene knjige. Vse zainteresirane strani so pozvane, naj odgovorijo na različna vprašanja v zvezi z načinom vzpostavitve učinkovitejših pravil o združitvi družine na ravni EU ter zagotovijo dejanske informacije in podatke o uporabi Direktive, ki so na voljo, v podporo svoji kvalitativni oceni. Prav tako ne smejo pozabiti na cilj Direktive, to je določitev pogojev za uveljavljanje **pravice do združitve družine** in lažjo integracijo državljanov tretjih držav, ki izpolnjujejo pogoje v zadevni državi članici⁸. Komisija zlasti poziva države članice, ki so poročale o težavah zaradi zlorabe pravice do združitve družine, naj te težave natančno opišejo in količinsko opredelijo, da bi se lahko obravnavale na ravni EU na način, ki je bolj ciljno usmerjen.

Glede na izid tega posvetovanja bo Komisija odločila, ali so potrebni konkretni ukrepi na ravni politike (na primer sprememba Direktive, razlagalne smernice ali ohranitev obstoječega stanja). Vsak morebitni instrument EU bo moral biti v skladu z Listino o temeljnih pravicah, zlasti s spoštovanjem zasebnega in družinskega življenja, pravico sklepanja zakonske zveze, otrokovimi pravicami, načelom nediskriminacije ter drugimi mednarodnimi obveznostmi. Komisija bo zato zagotovila, da se bodo kakršni koli nadaljnji ukrepi podrobno ocenili glede na njihov učinek na temeljne pravice in skladnost z Listino v skladu s „kontrolnim seznamom temeljnih pravic“, ki ga je vzpostavila Komisija v svoji Strategiji za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji⁹.

II. VPRAŠANJA ZA ZAINTERESIRANE STRANI

1. PODROČJE UPORABE

1.1 Kdo se lahko za namene Direktive obravnava kot sponzor?

Direktiva opredeljuje dva pogoja, ki sta potrebna, da je oseba lahko sponzor v zvezi z združitvijo družine: dovoljenje za prebivanje, veljavno vsaj eno leto, ter realne možnosti za pridobitev pravice do stalnega prebivanja¹⁰ (člen 3(1)). Direktiva dopušča državam članicam različno razlago drugega pogoja, kar lahko povzroči pravno negotovost in izvzetje skoraj vseh državljanov tretjih držav s področja uporabe Direktive.

Poleg navedenih pogojev člen 8(1) Direktive državam članicam omogoča uvedbo minimalnega obdobja zakonitega bivanja (ki ne sme biti daljše od dveh let), preden se lahko izvede združitev. To pomeni, da se lahko prošnja za združitev vložijo, vendar lahko države članice odložijo odobritev združitve družine, dokler se obdobje, ki ga določa njihova zakonodaja, ne izteče.

Vprašanje 1

⁷ To posvetovanje se ne nanaša na vprašanja, povezana z Direktivo 2004/38/ES o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic.

⁸ Glej uvodno izjavo 4 Direktive.

⁹ COM(2010) 573 konč. z dne 19. oktobra 2010; glej tudi operativne smernice o upoštevanju temeljnih pravic v oceni učinka Komisije, SEC(2011) 567 konč. z dne 6. maja 2011.

¹⁰ Med pripravljanim delom je bila ideja v zvezi s tem pogojem, da pravica do združitve družine ne bi bila na voljo osebam, ki bivajo samo začasno, brez možnosti obnovitve dovoljenja.

Ali predstavljata ti merili (realne možnosti za pridobitev pravice do stalnega prebivanja v času vložitve prošnje, kakor je določeno v členu 3, in čakalna doba, dokler se družina lahko dejansko združi, kakor je določeno v členu 8) pravi pristop in najboljši način za opredelitev sponzorjev?

1.2. Upravičeni družinski člani

1.2.1. Obvezne določbe – primarna družina

Trenutno Direktiva v skladu s členom 4(1) (in v skladu z drugimi pogoji Direktive) zahteva, da države članice dovolijo vstop in bivanje „primarne“ ali „ožje“ družine, kar pomeni sponzorjevega zakonskega partnerja ter mladoletne otroke sponzorja ali njegovega zakonskega partnerja. Vendar tudi za to kategorijo Direktiva dopušča nekatere omejitve.

V skladu s členom 4(5) lahko države članice za **zakonskega partnerja** določijo minimalno starost (21 let je v skladu z Direktivo zgornja meja) ne glede na to, ali ta ustreza polnoletnosti v zadevni državi članici. Razlog za to je bila skrb, da se pravila o združitvi družine lahko zlorabijo za prisilne poroke. Vendar je težko oceniti, ali je to resničen problem in kako velik je.

Vprašanje 2

Ali je upravičeno, da obstaja minimalna starost za zakonskega partnerja, ki se razlikuje od polnoletnosti v državi članici? Ali se lahko prisilne poroke v okviru združitve družine preprečijo tudi na druge načine in kako?

Ali imate nedvoumne dokaze, ki kažejo na problem prisilnih porok? Če je odgovor da, kako velik je ta problem (statistični podatki) in ali je povezan s pravili o združitvi družine (o določitvi minimalne starosti, ki se razlikuje od polnoletnosti)?

Za **mladoletne otroke** Direktiva dopušča še dve dodatni omejitvi kot odstopanje od določbe o mirovanju. Prvo (člen 4(1), zadnja alineja), ki se nanaša na zahtevo, da otroci, ki so starejši od 12 let in pripotujejo neodvisno od preostale družine, dokažejo, ali izpolnjujejo pogoje za integracijo¹¹, je uporabila samo ena država članica. Drugo možno omejitev (člen 4(6)), ki določa, da se otrokom, starejšim od 15 let, lahko dovoli vstop na drugi podlagi, ne na podlagi združitve družine, pa ni uporabila nobena država članica.

Vprašanje 3

Ali menite, da bi bilo koristno ohraniti navedeni določbi o mirovanju, ki ju države članice ne uporabljajo, kot je na primer določba v zvezi z otroki, starejšimi od 15 let?

1.2.2. Izbirna določba – drugi družinski člani

Ker Direktiva obvezuje države članice, da zagotovijo združitev družine samo za ožjo/primarno družino, se te lahko svobodno odločijo, ali bodo v svojo nacionalno zakonodajo vključile druge družinske člane (člen 4(3)). Čeprav je to samo diskrecijska

¹¹ Glej stran 5 poročila (COM(2008) 610).

določba, se je več kot polovica držav članic odločila za vključitev staršev sponzorja in/ali njegovega zakonskega partnerja. V tem okviru je treba poudariti, da iz uvodne izjave 5 Direktive izhaja, da bi morale države članice, ki v svojem nacionalnem družinskem pravu priznavajo istospolne zakonske zveze, te priznavati tudi pri uporabi Direktive¹². Podobno bi morale države članice, kadar koli so v nacionalnem družinskem pravu priznani registrirani partnerji istega spola in države članice uporabljajo diskrecijsko določbo Direktive za registrirane partnerje, to uporabljati tudi za partnerja istega spola.

Vprašanje 4

Ali so pravila o upravičenih družinskih članih ustrezna in dovolj široka, da se upoštevajo različne opredelitve družin, ki obstajajo poleg primarne družine?

2. ZAHTEVE ZA UVELJAVLJANJE PRAVICE DO ZDRUŽITVE DRUŽINE

Direktiva ne zavezuje držav članic, da uvedejo pogoje za združitev družine, kot so različna merila za integracijo, temveč jim to omogoča – ne morejo pa se v EU uporabljati drugi pogoji za združitev družine.

2.1 Merila za integracijo

Izbirna določba (člen 7(2)) državam članicam omogoča, da od državljanov tretjih držav zahtevajo izpolnjevanje meril za integracijo. Med pogajanji je bila to ena izmed najbolj polemičnih in obravnavanih zahtev. Direktiva v svoji zdajšnji obliki ne določa natančno, kaj bi morala navedena merila za integracijo vključevati in kako bi jih bilo treba uporabljati, uporabljajo pa se samo v nekaterih državah članicah. Tri države članice uporabljajo navedena merila kot pogoj pred sprejemom na ozemlje in od družinskih članov zahtevajo, da uspešno opravijo jezikovne teste, preskus znanja o družbi gostiteljici ali da podpišejo pogodbo, ki jih po vstopu zavezuje k vpisu v tečaj državljanke vzgoje in po potrebi v jezikovne tečaje. Druge države članice zahtevajo od družinskih članov, da po vstopu sprejmejo nekatere obveznosti, kot je udeležba v (večinoma jezikovnih) tečajih za integracijo.

Kot je navedeno že v poročilu o oceni, bi morala biti sprejemljivost meril za integracijo odvisna od tega, ali so namenjena pospeševanju integracije ter ali spoštujejo načeli sorazmernosti¹³ in subsidiarnosti. Odločitve o povezovanju združitve družine z opravljanjem izpitov bi morale upoštevati, ali so na voljo sredstva (prevedeno učno gradivo, tečaji) za pripravo udeležencev in če so ta dosegljiva (lokacija, pristojbine). Prav tako bi bilo treba upoštevati posebne individualne okoliščine (kot so dokazana nepismenost in zdravstveno stanje).

V prenovljenem evropskem programu za vključevanje državljanov tretjih držav¹⁴ so posebna priporočila državam članicam, tudi glede zagotavljanja jezikovnih tečajev, ki odražajo različne potrebe migrantov na različnih stopnjah njihovega integracijskega procesa, vključno z uvajalnimi programi za migrante, ki so na novo prispeli.

¹² „Države članice bi morale izvajati določbe te direktive brez razlikovanja na podlagi spola, rase, etničnega ali socialnega izvora, genskih značilnosti, jezika, vere ali prepričanj, političnih ali drugih nazorov, pripadnosti narodnosti manjšini, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.“

¹³ Za več podrobnosti glej točko 4.3.4 poročila.

¹⁴ Sporočilo COM(2011) 455 konč., kakor je bilo sprejeto 19. julija 2011.

Vprašanje 5

Ali so ta merila učinkovita za integracijo? Kako bi se to lahko ocenilo v praksi? Katera merila za integracijo so v navedenem smislu najbolj učinkovita?

Bi bilo po vašem mnenju koristno, da bi se navedena merila dodatno opredelila na ravni EU?

Ali bi priporočili uporabo meril pred vstopom? Če bi priporočili uporabo meril, kako bi se lahko z uvedbo zaščitnih ukrepov zagotovilo, da to dejansko ne privede do neupravičenih ovir za združitev družine (kot so nesorazmerne pristojbine ali zahteve) in da se upoštevajo lastnosti posameznika, kot so starost, nepismenost, invalidnost, stopnja izobrazbe?

2.2 Čakalne dobe glede na sprejemne zmogljivosti

V drugi alineji člena 8 je določeno posebno odstopanje za tiste države članice, katerih nacionalno pravo je v času sprejetja Direktive upoštevalo sprejemne zmogljivosti. Dovoljuje jim uvedbo čakalne dobe treh let od vložitve prošnje za združitev družine. V zvezi s to določbo je Sodišče Evropske unije pojasnilo¹⁵, da je treba ob izpolnjenih pogojih dovoljenje za prebivanje izdati najpozneje tri leta po vložitvi prošnje.

Z drugimi besedami, sprejemne zmogljivosti so lahko eden izmed elementov, ki se upoštevajo pri obravnavi prošnje, vendar se ga ne sme razlagati tako, da dovoljuje kakršen koli sistem kvot ali čakalno dobo treh let, določeno ne glede na posebne okoliščine posameznih primerov. To odstopanje se uporablja samo v eni državi članici.

Vprašanje 6

Ali je za uporabo potrebno in upravičeno, da se to odstopanje ohrani v Direktivi za določitev triletno čakalne dobe od vložitve prošnje?

3. VSTOP IN BIVANJE DRUŽINSKIH ČLANOV

Države članice morajo družinskim članom zagotoviti prvo dovoljenje za prebivanje, ki velja vsaj eno leto (člen 13(2)). Določeno je tudi, da veljavnost dovoljenj za prebivanje za družinskega člana načeloma ne sme presegati dne poteka veljavnosti dovoljenja za prebivanje, ki ga ima sponzor (člen 13(3)).

Pri izvajanju teh določb se lahko pojavi težava, če je dovoljenje za prebivanje za sponzorja ob izdaji dovoljenja za prebivanje za družinskega člana veljavno manj kot eno leto. V navedenem primeru bi lahko bili ti pravili v konfliktu, če je dovoljenje za prebivanje sponzorja že v postopku podaljšanja.

Vprašanje 7

Ali bi bilo treba v posebnih pravilih predvideti možnost, da je dovoljenje za prebivanje sponzorja veljavno manj kot eno leto, vendar bo podaljšano?

¹⁵ C 540/03, točki 100 in 101.

4. VPRAŠANJA, POVEZANA Z AZILOM

4.1 Izključenost subsidiarne zaščite

Državljeni tretjih držav, ki so upravičeni do subsidiarne zaščite, so izključeni s področja uporabe Direktive (člen 3(2)(b)). Je pa stockholmski program pozval k vzpostavitvi enotnega statusa zaščite kot enega izmed glavnih ciljev za dokončanje skupnega evropskega azilnega sistema, ki temelji na dejstvu, da imajo begunci in upravičenci do subsidiarne zaščite enake potrebe po zaščiti. Cilj je tako povečati približevanje pravic upravičencev do subsidiarne zaščite tistim, ki so zagotovljene beguncem, kakor je bilo poudarjeno v prenovitvi Direktive o zahtevanih pogojih¹⁶. Tako se pojavi vprašanje, ali bi moralo tako približevanje veljati tudi v zvezi z združitvijo družine, za kar bi bila potrebna prilagoditev osebne področja uporabe Direktive.

Vprašanje 8

Ali bi morala Direktiva o pravici do združitve družine urejati združitev družine državljanov tretjih držav, ki so upravičeni do subsidiarne zaščite?

Ali bi morala za upravičence do subsidiarne zaščite veljati ugodnejša pravila iz Direktive o pravici do združitve družine, ki begunce izključuje iz obveznosti izpolnjevanja določenih zahtev (nastanitev, zdravstveno zavarovanje, stalna in redna sredstva)?

4.2 Druga vprašanja, povezana z azilom

Direktiva določa nekatera ugodnejša pravila za begunce (poglavje V). Vendar pa države članice lahko omejijo uporabo teh ugodnejših pravil na določene primere. Na primer na družinsko razmerje begunca, ki je nastalo pred njegovim vstopom v državo članico (člen 9(2)) ali na prošnje za združitev družine, vložene v obdobju treh mesecev po odobritvi statusa begunca (člen 12(1)). Te možne omejitve ne upoštevajo dovolj posebnosti položaja beguncev. Slednji se srečujejo s praktičnimi težavami, ki so povezane z njihovim posebnim položajem in se razlikujejo od tistih, ki jih imajo drugi državljani tretjih držav (na primer težave ohranjanja stikov z družino, ki je ostala v državi izvora). Poleg tega lahko begunci preživijo daljša obdobja v izgnanstvu ali na ozemlju države članice in čakajo na izid azilnega postopka, medtem pa si lahko ustvarijo družino. Begunci lahko prav tako ne vedo za družinske člane, ki so še živi, ne morejo zagotoviti podatkov o tem, kje se ti nahajajo, ali v kratkem času zagotoviti potrebno dokumentacijo za prošnjo za združitev po odobritvi statusa zaščite. Njihovi družinski člani so lahko bili udeleženi v konfliktu kot oni sami, lahko so doživeli podoben pretres in hudo stisko. Nekatera vprašanja je zato treba v tem okviru znova proučiti – zlasti za ocenitev, ali bi bilo treba te možne omejitve črtati iz Direktive.

Vprašanje 9

Ali bi morale države članice imeti še naprej možnost omejitve uporabe ugodnejših določb Direktive za begunce, katerih družinska razmerja so nastala pred njihovim vstopom na ozemlje države članice?

¹⁶ Minimalni standardi glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status upravičencev do mednarodne zaščite, in o vsebini te zaščite (prenovitev), COM(2009) 551.

Ali bi bilo treba združitev družine zagotoviti za širše kategorije družinskih članov, ki so odvisni od beguncev, in, če je tako, v kolikšni meri?

Ali bi bilo treba od beguncev še naprej zahtevati dokaze, da izpolnjujejo zahteve glede nastanitve, zdravstvenega zavarovanja in sredstev, če prošnja za združitev družine ni vložena v obdobju treh mesecev po odobritvi statusa begunca?

5. GOLJUFIJE, ZLORABA IN POSTOPKOVNA VPRAŠANJA

5.1 Pogovori in poizvedovanja

Člen 5(2) Direktive določa možnost, da se opravijo pogovori in druga poizvedovanja, ki se zdijo potrebna. Več držav članic je uvedlo možnost testiranja DNK za dokazovanje družinskih vezi. Direktiva te vrste dokazov ne omenja. Komisija je navedla, da morajo biti ti pogovori in druga poizvedovanja sorazmerni ter morajo spoštovati temeljne pravice, zlasti pravico do zasebnosti in pravico do družinskega življenja, da so v okviru zakonodaje EU sprejemljivi, pri čemer pravica do združitve družine ne sme postati pravno neučinkovita.

Vprašanje 10

Ali imate nedvoumne dokaze o problemu, povezanem z goljufijami? Kako velik je ta problem (statistični podatki)? Ali menite, da lahko pravila o pogovorih in poizvedovanjih, vključno s testiranjem DNK, prispevajo k rešitvi problema? Ali bi se vam zdelo koristno, da bi se ti pogovori ali poizvedovanja natančneje regulirali na ravni EU? Če je tako, katera pravila bi bila ustrezna?

5.2 Zakon iz koristoljubja

Zakon iz koristoljubja je poseben primer goljufije, ki ga morajo države članice preprečiti. Poleg splošnih procesnih pravil člen 16(4) Direktive določa možnost izvedbe posebnih kontrol in preverjanj, če obstaja sum, da gre za goljufijo ali zakon iz koristoljubja. Vsak nacionalni sistem ima takšna pravila in s projektom, ki ga je financirala EU, so se zbrale prakse držav članic¹⁷. Vendar je kljub temu težko oceniti, ali je to za države članice velik problem in ali je povezan z Direktivo.

Vprašanje 11

Ali imate nedvoumne dokaze o problemu, povezanem s koristoljubjem? Ali imate statistične podatke o tovrstnih zakonih (če se odkrijejo)? Ali so povezani s pravili iz Direktive? Ali bi se lahko določbe iz Direktive v zvezi s kontrolami in preverjanji učinkoviteje izvajale in kako?

¹⁷ Projekt ARGO, akcijski program o „sodelovanju pri boju proti nepravilni uporabi ali zlorabi upravnih statusov EU“, ki obravnava tudi zakone iz koristoljubja, je med drugim opozoril na potrebo po spodbujanju skupne zbirke podatkov ter potrebo po skupnem pristopu pri obravnavi teh „ponarejenih zakonov“.

5.3 Pristojbine

Trenutno se pristojbine, ki jih je treba plačati za namen združitve družine (pristojbine v zvezi s prošnjo, pristojbine za vizume in dovoljenja za prebivanje ter drugi s tem povezani stroški za izpolnjevanje pogojev, kot so jezikovni testi pred odhodom, če obstajajo, itd.), ne usklajujejo na ravni EU. Previsoke pristojbine lahko oslabijo učinek Direktive, saj ovirajo pravico do združitve družine. Ker na tem področju ni predpisov EU, so v državah članicah ravni pristojbin zelo različne.

Vprašanje 12

Ali bi bilo treba regulirati upravne pristojbine, ki se v postopku plačujejo? Če je tako, bi jih bilo treba regulirati z zaščitnimi ukrepi ali podati natančnejša navodila?

5.4 Dolžina postopka – rok za upravno odločbo

Postopek obravnave prošnje za združitev družine je lahko precej dolg. V Direktivi je določen absolutni rok, v katerem je treba prosilca pisno obvestiti o odločitvi. Obvestiti ga je treba najpozneje v devetih mesecih od dne, ko je bila prošnja vložena (člen 5(4)). Vendar pa lahko države članice ta rok podaljšajo, če je to upravičeno zaradi izrednih okoliščin, povezanih s kompleksnostjo prošnje. V praksi takšni roki v povprečju znašajo tri mesece z možnostjo podaljšanja.

Vprašanje 13

Je upravni rok, ki ga določa Direktiva za obravnavo prošenj, upravičen?

5.5 Horizontalne določbe

V Direktivi obstajata dve horizontalni obvezni določbi. Člen 5(5) zavezuje države članice, da pri obravnavanju prošnje ustrezno upoštevajo interese mladoletnih otrok. Ta določba odraža obveznost iz člena 24(2) Listine o temeljnih pravicah in člena 3(1) Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah, da se morajo pri vseh ukrepih, ki se nanašajo na otroke, upoštevati predvsem koristi otroka, ter obveznost iz člena 24(3) Listine, da otrok vzdržuje redne osebne odnose z obema staršema. Sodišče Evropske unije je navedene določbe Listine in člen 5(5) dodatno poudarilo v svoji zadevni sodni praksi¹⁸. Kot je navedeno v poročilu o izvajanju Direktive, so številne države članice kljub temu izvajale to določbo le s splošnim sklicevanjem na druge mednarodne instrumente (na primer Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in Konvencijo ZN o otrokovih pravicah)¹⁹.

Druga horizontalna določba iz člena 17 je obveznost, da se upoštevajo narava in trdnost družinskih razmerij posameznika ter trajanje njegovega bivanja v državi članici in obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z njegovo državo izvora. Z drugimi besedami, ta določba obvezuje države članice, da vsako zadevo posebej proučijo, k čemur je zlasti znova pozvalo Sodišče Evropske unije v svoji sodni praksi²⁰.

Vprašanje 14

¹⁸ Sodišče Evropske unije, zadeva C-540/03.

¹⁹ COM(2008) 610, str. 11.

²⁰ Zadeva C-540/03; Sodišče Evropske unije, zadeva C-578/08.

Kako bi se lahko v praksi olajšala in zagotovila uporaba navedenih horizontalnih določb?

6. SKLEPNA UGOTOVITEV IN NADALJNI UKREPI

Komisija želi začeti široko razpravo med vsemi zadevnimi zainteresiranimi stranmi. K sodelovanju so pozvani vse institucije EU, nacionalni, regionalni in lokalni organi, države kandidatke, partnerske tretje države, medvladne in nevladne organizacije, vsi državni akterji in zasebni ponudniki storitev, ki sodelujejo z družinskimi člani, akademski krogi, socialni partnerji, organizacije civilne družbe in posamezniki tako, da odgovorijo na zgoraj navedena vprašanja.

Komisija namerava organizirati javno obravnavo. Da bi jo pripravila, Komisija poziva vse zainteresirane strani, da pošljejo svoje odgovore na to posvetovanje v pisni obliki najpozneje do 1. marca 2012 na naslov:

Immigration and Integration Unit – "Green Paper on Family reunification"
Directorate General Home Affairs
European Commission
B-1049 Brussels

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

Vsi ustrezní prispevki bodo objavljeni na spletnem portalu „Vaš glas v Evropi“
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_sl.htm.

Priloga: Združitev družine v številkah

Skupno število dovoljenj za prebivanje, izdanih državljanom tretjih držav, ki se pridružijo nedržavljanom EU (iz družinskih razlogov), v primerjavi s skupnim številom dovoljenj za prebivanje, izdanih državljanom tretjih držav (iz vseh razlogov)

DRŽAVA/LETO	Prva dovoljenja, izdana državljanom tretjih držav, ki se pridružijo nedržavljanom EU – družinski razlogi			Skupno število prvih dovoljenj za prebivanje, izdanih državljanom tretjih držav – vsi razlogi			Delež dovoljenj, izdanih državljanom tretjih držav, ki se pridružijo nedržavljanom EU, glede na skupno število prvih dovoljenj, izdanih državljanom tretjih držav		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Belgija	7 333	8 596	9 997	46 201	58 939	67 653	15,9	14,6	14,8
Bolgarija	1 480	1 482	1 725	3 933	4 385	4 051	37,6	33,8	42,6
Češka	9 712	8 281	13 398	61 350	27 539	34 653	15,8	30,1	38,7
Danska	:	1 410	1 490	31 655	30 255	28 576	:	4,7	5,2
Nemčija	29 215	29 761	28 200	114 289	121 954	117 202	25,6	24,4	24,1
Estonija	:	:	:	3 884	3 777	2 647	:	:	:
Irska	456	568	300	28 926	25 509	22 235	1,6	2,2	1,3
Grčija	18 684	19 570	13 398	40 411	45 148	33 623	46,2	43,3	39,8
Španija	103 640	82 521	89 905	399 827	290 813	257 918	25,9	28,4	34,9
Francija	32 333	29 607	29 400	188 723	193 500	194 973	17,1	15,3	15,1
Italija	60 134	70 904	160 200	550 226	506 833	589 988	10,9	14,0	27,2
Ciper	1	1	741	25 156	25 638	19 139	0,0	0,0	3,9
Latvija	1 498	414	413	7 706	2 304	2 329	19,4	18,0	17,7
Litva	641	764	691	5 298	2 659	1 861	12,1	28,7	37,1
Luksemburg	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Madžarska	5 337	1 144	1 349	37 486	14 289	14 601	14,2	8,0	9,2
Malta	172	61	30	4 989	3 682	2 763	3,4	1,7	1,1
Nizozemska	:	:	:	62 589	56 489	54 478	:	:	:
Avstrija	7 891	7 651	7 838	21 783	28 035	30 596	36,2	27,3	25,6
Poljska	8 805	8 549	598	40 907	33 427	101 574	21,5	25,6	0,6

Portugalska	17 087	11 036	11 967	63 715	46 324	37 010	26,8	23,8	32,3
Romunija	1 216	1 261	910	19 354	15 380	10 218	6,3	8,2	8,9
Slovenija	0	2 110	2 231	29 215	15 759	7 537	0,0	13,4	29,6
Slovaška	619	640	697	8 025	5 336	4 373	7,7	12,0	15,9
Finska	4 915	4 304	4 302	21 873	18 034	19 210	22,5	23,9	22,4
Švedska	35 050	36 325	25 358	84 144	91 337	74 931	41,7	39,8	33,8
Združeno kraljestvo	106 538	96 341	103 187	633 170	671 324	732 208	16,8	14,4	14,1
EU²¹	452 757	423 301	508 325	2 534 835	2 338 669	2 466 347	17,9	18,1	20,6

Vir: Eurostat.

Podatki iz obdobja pred letom 2008 niso na voljo, saj je bilo zbiranje podatkov o dovoljenjih za prebivanje vzpostavljeno z Uredbo št. 862/2007, leto 2008 pa je bilo prvo referenčno leto. Estonija in Nizozemska nista zagotovili podatkov o prvih dovoljenjih, izdanih državljanom tretjih držav, ki se pridružijo nedržavljanom EU, saj teh podatkov ni mogoče ločiti od drugih dovoljenj, izdanih iz drugih družinskih razlogov. Danska ni predložila podatkov za leto 2008. Luksemburg ni predložil podatkov za obdobje 2008–2010.

Sorazmerno majhen skupni delež dovoljenj, izdanih iz družinskih razlogov, v primerjavi z drugimi dovoljenji je posledica dejstva, da navedeni statistični podatki zajemajo le primere združitve družine, ne vključujejo pa tistih družinskih članov, ki so državljani tretjih držav in se pridružijo državljanom EU.

Število prvih dovoljenj za prebivanje, izdanih državljanom tretjih držav, ki se pridružijo nedržavljanom EU iz družinskih razlogov glede na sorodstveno vez z družinskim članom:

RAZLOG	Družinski razlogi: Oseba, ki se pridruži nedržavljanu EU				
	DRŽAVA/LETO – 2010	Skupaj	Zakonski partner/partner, ki se pridruži nedržavljanu EU	Otrok, ki se pridruži nedržavljanu EU	Drugi družinski član, ki se pridruži nedržavljanu EU
Belgija		9 997	4 157	5 831	9
Bolgarija		1 725	:	:	:
Češka		13 398	4 547	7 626	1 225
Danska		1 490	600	890	0

²¹ EU skupaj, razen tistih držav članic, za katere podatki niso na voljo.

Nemčija	28 200	11 912	15 895	393
Estonija	:	:	:	:
Irska	300	112	117	71
Grčija	13 398	4 044	9 354	0
Španija	89 905	19 140	69 099	1 666
Francija	29 400	:	:	:
Italija	160 200	67 509	70 336	22 355
Ciper	741	:	:	:
Latvija	413	254	78	81
Litva	691	:	:	:
Luksemburg	:	:	:	:
Madžarska	1 349	0	794	555
Malta	30	2	21	7
Nizozemska	:	:	:	:
Avstrija	7 838	:	:	:
Poljska	598	291	286	21
Portugalska	11 967	916	1 013	10 038
Romunija	910	424	429	57
Slovenija	2 231	:	:	:
Slovaška	697	401	75	0
Finska	4 302	1 576	2 497	229
Švedska	25 358	18 223	6 938	197
Združeno kraljestvo	103 187	:	:	: