



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.11.2011
KOM(2011) 735 slutlig

GRÖNBOK

om rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är bosatta i Europeiska unionen (direktiv 2003/86/EG)

I. INLEDNING OCH GRÖNBOKENS SYFTE

Familjeåterförening är en nödvändighet för att invandrare ska ha möjlighet till familjeliv. Sedan 2003 gäller gemensamma EU-regler för invandring som reglerar villkoren för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare på EU-nivå.¹ I direktivet anges villkoren för inresa och vistelse för familjemedlemmar från länder utanför EU som återförenas med en medborgare från ett land utanför EU som redan vistas lagligt i en medlemsstat. Direktivet gäller inte EU-medborgare.²

När direktivet antogs betraktades det bara som ett första steg i harmoniseringen, och efter antagandet kritiserades det av icke-statliga organisationer och teoretiker för att det gav en relativt låg grad av harmonisering. Samtidigt har en del medlemsstater de senaste åren infört restriktiva regler och även efterlyst en ändring av direktivet³ för att kunna införa ytterligare villkor för familjeåterförening. De menar att sådana ändringar är nödvändiga för att motverka missbruk och för en bättre förvaltning av det stora tillflödet av migranter.

Familjeåterförening ligger förvisso bakom en stor men minskande⁴ andel av den lagliga migrationen. I medlemsstater med tillförlitliga uppgifter tycktes anhöriginvandringen i början av 2000-talet utgöra mer än 50 % av all laglig invandring. I dag utgör den omkring en tredjedel av all invandring till EU. Andelen är ännu mindre om man tittar bara på dem som omfattas av direktivet, dvs. tredjelandsmedborgare som återförenas med medborgare från länder utanför EU. Det rör sig om omkring 500 000 migranter på EU-nivå, eller 21 procent av samtliga tillstånd.⁵

I både Stockholmsprogrammet och den europeiska pakten för invandring och asyl anges familjeåterförening som en fråga där EU-politiken bör vidareutvecklas, särskilt med avseende på integrationsåtgärder. I den första rapporten om tillämpningen av direktivet (KOM(2008) 610)⁶ har kommissionen själv kartlagt nationella genomförandeproblem och brister med direktivet. Å ena sidan identifierades en del övergripande problem med inkorrekt införlivande (bestämmelserna om viseringslättnad, beviljande av eget uppehållstillstånd, hänsyn till barnets bästa, rättslig prövning samt gynnsammare familjeåterföreningsvillkor för flyktingar). Å andra sidan konstaterades i rapporten att direktivet ger medlemsstaterna alltför stort manöverutrymme vid tillämpningen av en del av de fakultativa bestämmelserna, särskilt i fråga om väntetiden, inkomstkravet och integrationsåtgärderna.

¹ Direktiv 2003/86 om rätt till familjeåterförening, nedan kallat *direktivet*.

² Villkoren för familjeåterförening för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare regleras i EU:s regelverk genom direktiv 2004/38/EG. Det direktivet gäller dock endast fall där en unionsmedborgare reser till, uppehåller sig i eller har uppehållit sig i en annan medlemsstat än den han/hon själv är medborgare i och hans/hennes familjemedlem som är tredjelandsmedborgare följer med eller ansluter sig till honom/henne.

³ Ståndpunktsdokument – den nederländska ståndpunkten i fråga om EU:s migrationspolitik

⁴ Minskningen beror antagligen delvis på den senaste tidens förändringar av politiken i vissa medlemsstater, där striktare villkor införts. Med dessa förändringar vill man få till stånd en bättre förvaltning av de stora tillflödena av migranter, men de innebär ett ifrågasättande av den erkända rätten till familjeåterförening enligt direktivet, som i dag fungerar som en minsta rättsgaranti i hela EU.

⁵ Enligt Eurostat – se siffror i bilagan. För Estland, Luxemburg och Nederländerna saknas uppgifter.

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

Mot denna bakgrund anser kommissionen att det är nödvändigt att inleda en offentlig debatt om familjeåterförening, med fokus på vissa frågor som omfattas av direktivet⁷. Det är syftet med denna grönbok. Alla intressenter uppmanas att besvara olika frågor om hur bestämmelserna om familjeåterförening på EU-nivå kan göras effektivare och att tillhandahålla uppgifter om direktivets tillämpning till stöd för kvalitetsutvärderingen. Direktivets mål, nämligen att fastställa villkor för utövandet av **rätten till familjeåterförening** och att underlätta integreringen av tredjelandsmedborgare som uppfyller villkoren i medlemsstaten i fråga, bör beaktas.⁸ Kommissionen vill särskilt uppmana medlemsstater som rapporterat problem med missbruk av rätten till familjeåterförening att redogöra för problemens art och omfattning, så att de på ett mer målinriktat sätt kan åtgärdas på EU-nivå.

På grundval av resultatet av detta samråd kommer kommissionen att avgöra om någon konkret uppföljning är nödvändig (t.ex. ändring av direktivet, riktlinjer för tolkningen eller ingen förändring). Ett eventuellt EU-instrument måste vara förenligt med stadgan om de grundläggande rättigheterna, särskilt respekten för privatlivet och familjelivet, rätten att ingå äktenskap, barnets rättigheter och principen om icke-diskriminering, samt med andra internationella åtaganden. Kommissionen kommer därför att se till att en eventuell uppföljning föregås av en grundlig bedömning av konsekvenserna för de grundläggande rättigheterna och av förenligheten med stadgan. Till hjälp i detta avseende är ”checklistan för de grundläggande rättigheterna” i kommissionens strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna.⁹

II. FRÅGOR TILL INTRESSENTER

1. TILLÄMPNINGSOMRÅDE

1.1 Vem kan komma i fråga som referensperson i direktivets mening?

I direktivet anges två villkor för att komma i fråga som referensperson för familjeåterförening: ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år och välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd¹⁰ (artikel 3.1). När det gäller det andra villkoret ger direktivet medlemsstaterna ett tolkningsutrymme som kan leda till rättslig osäkerhet och innebär att nästan vilken tredjelandsmedborgare som helst kan undantas från direktivets tillämpningsområde.

Vid sidan av dessa två villkor får medlemsstaterna enligt artikel 8.1 införa en minimiperiod av laglig vistelse (som inte får överstiga två år) innan återförening kan ske. Det betyder att ansökan kan inges men att medlemsstaterna får skjuta upp beviljandet av familjeåterförening till utgången av den period som anges i deras lagstiftning.

Fråga 1

⁷ Samrådet rör inte frågor med anknytning till direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

⁸ Se skäl 4 i direktivet.

⁹ KOM(2010) 573 slutlig, 19.10.2010. Se även *Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*, SEK(2011) 567 slutlig, 6.5.2011.

¹⁰ Enligt förarbetena var tanken bakom detta villkor att rätten till familjeåterförening inte skulle gälla personer som bara vistas tillfälligt och inte har möjlighet till förnyelse.

Är dessa kriterier (välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd vid tiden för ansökan enligt artikel 3, och en väntetid innan återförening kan ske enligt artikel 8) rätt metod och det bästa sättet att avgöra om referenspersonerna kan komma i fråga?

1.2. Familjemedlemmar som kan komma i fråga

1.2.1. Obligatoriska bestämmelser – kärnfamiljen

Enligt artikel 4.1 i direktivet ska medlemsstaterna i dag (med förbehåll för övriga villkor i direktivet) tillåta inresa och vistelse för "kärnfamiljen", dvs. referenspersonens make/maka och underåriga barn till referenspersonen och maken/makan. Även för denna kategori medger direktivet dock vissa begränsningar.

När det gäller **maken/makan** kan medlemsstaterna enligt artikel 4.5 fastställa en lägsta ålder (högst 21 år enligt direktivet), oavsett om den åldern motsvarar myndighetsåldern i medlemsstaten i fråga. Skälet till den bestämmelsen var oro för att reglerna om familjeåterförening skulle kunna missbrukas för tvångsäktenskap. Det är dock svårt att bedöma om det här är ett verkligt problem och hur stort det är.

Fråga 2

Är det legitimt att ha en minimiålder för maken/makan som skiljer sig från myndighetsåldern i en medlemsstat? Finns det andra sätt att förhindra tvångsäktenskap i samband med familjeåterförening och i så fall vilka?

Finns det tydliga bevis för problemet med tvångsäktenskap? Om ja, hur stort är det problemet (statistik) och hänger det samman med reglerna om familjeåterförening (fastställande av en annan minimiålder än myndighetsåldern)?

För **underåriga barn** är ytterligare två begränsningar tillåtna enligt direktivet. Det rör sig om undantag i form av en frysningssklausul. Den första (artikel 4.1 sista stycket), som går ut på att barn över tolv år som anländer på egen hand utan resten av sin familj ska visa att de uppfyller kriterierna för integrering¹¹, har bara utnyttjats av en medlemsstat. Den andra begränsningen (artikel 4.6) går ut på att medlemsstater kan tillåta inresa för barn som har fyllt 15 år av andra skäl än familjeåterförening. Den har inte utnyttjats av någon medlemsstat.

Fråga 3

Anser du att det finns skäl att behålla de frysningssklausuler som inte utnyttjas av medlemsstaterna, t.ex. den som gäller barn som har fyllt 15 år?

"1.2.2. Frivillig bestämmelse – andra familjemedlemmar

Eftersom medlemsstaterna enligt direktivet bara är skyldiga att säkra familjeåterförening för kärnfamiljen är det upp till medlemsstaterna att avgöra om andra familjemedlemmar ska inkluderas i deras nationella lagstiftning (artikel 4.3). Trots att det bara är en fakultativ bestämmelse har hälften av dem valt att inkludera referenspersonens och/eller hans/hennes makas/makes föräldrar. I detta sammanhang bör det noteras att det följer av skäl 5 i direktivet

¹¹

Se sidan 5 i rapporten (KOM(2008) 610).

att medlemsstater som i sin nationella familjerätt erkänner samkönade äktenskap bör göra det även när de tillämpar direktivet¹². På samma sätt bör, när registrerade partner av samma kön erkänns i nationell familjerätt och medlemsstaterna tillämpar direktivets fakultativa bestämmelse på registrerade partner, detsamma gälla partner av samma kön.

Fråga 4

Är bestämmelserna om familjemedlemmar som kan komma i fråga för familjeåterförening lämpliga och tillräckligt vittomfattande för att ta hänsyn till de olika definitioner av en familj som finns vid sidan av kärnfamiljen?

2. KRAV FÖR UTÖVANDET AV RÄTTEN TILL FAMILJEÅTERFÖRENING

Direktivet medför inte någon skyldighet för medlemsstaterna att införa villkor för familjeåterförening, t.ex. olika integrationsåtgärder, men det ger dem rätt att göra det. Däremot får inte andra villkor införas för familjeåterförening inom EU.

2.1 INTEGRATIONSÅTGÄRDER

Den frivilliga bestämmelsen (artikel 7.2) ger medlemsstaterna möjlighet att kräva att tredjelandsmedborgare följer integrationsåtgärder. Detta var ett av de mest kontroversiella och omdiskuterade kraven under förhandlingarna. I sin nuvarande form innehåller direktivet inte någon exakt angivelse av vad dessa integrationsåtgärder bör innefatta och hur de ska tillämpas. De tillämpas bara i några medlemsstater. Tre medlemsstater använder dessa åtgärder som ett villkor för inresa. Det handlar om att familjemedlemmarna måste genomgå språktester eller ett test i kunskaper om värdsamhället eller underteckna ett kontrakt enligt vilket de förpliktar sig att efter inresan genomgå kurser i medborgarkunskap och vid behov språkkurser. Andra medlemsstater kräver att familjemedlemmar gör vissa åtaganden vid inresa, t.ex. att delta i integrationskurser (huvudsakligen språkkurser).

Som redan konstaterats i utvärderingsrapporten bör integrationsåtgärderna anses godtagbara om de tjänar syftet att underlätta integration och om de och iakttar proportionalitetsprincipen¹³ och subsidiaritetsprincipen. Beslut om ansökan om familjeåterförening med avseende på genomgångna tester bör fattas med hänsyn till huruvida det finns tillgång till hjälpmedel (översatt material, kurser) för att förbereda sig för testerna och huruvida de är tillgängliga (plats, avgifter). Särskilda omständigheter i enskilda fall (t.ex. bevisad analfabetism, medicinska tillstånd) bör också beaktas.

Den nya europeiska agendan för integration av tredjelandsmedborgare¹⁴ innehåller även specifika rekommendationer till medlemsstaterna om erbjudande av språkkurser som motsvarar migranternas olika behov under integrationsprocessen, och introduktionsprogram för nyanlända migranter.

¹² ”Medlemsstaterna bör sätta i kraft bestämmelserna i detta direktiv utan diskriminering med avseende på kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska egenskaper, språk, religion eller övertygelse, politiska eller andra åsikter, tillhörighet till en nationell minoritet, förmögenhet, födelseort, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.”

¹³ Se vidare avsnitt 4.3.4 i rapporten.

¹⁴ KOM(2011) 455 slutlig, antagits den 19.7.2011.

Fråga 5

Bidrar dessa åtgärder effektivt till integration? Hur kan detta bedömas i praktiken? Vilka integrationsåtgärder är effektivast i det avseendet?

Anser du att det vore lämpligt att närmare definiera dessa åtgärder på EU-nivå?

Skulle du rekommendera åtgärder före inresa? Hur kan garantier i så fall införas så att de inte i praktiken leder till otillbörliga hinder för familjeåterförening (t.ex. oproportionerliga avgifter eller krav) och så att hänsyn tas till individuella egenskaper som ålder, analfabetism, funktionshinder och utbildningsnivå?

2.2 Väntetid med avseende på mottagningskapacitet

Artikel 8 andra stycket innehåller bestämmelser om ett särskilt undantag för medlemsstater vars lagstiftning beaktade mottagningskapacitet vid den tidpunkt då direktivet antogs. De får införa en väntetid på tre år från inlämnandet av ansökan. När det gäller denna bestämmelse har domstolen klargjort¹⁵ att ett uppehållstillstånd ska utfärdas senast tre år efter det att ansökan lämnats in om villkoren är uppfyllda.

Mottagningskapacitet kan alltså vara en av de omständigheter som beaktas vid prövningen av en ansökan, men det får inte tolkas som att det är tillåtet med ett kvotsystem eller en väntetid på tre år som införs utan att de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet beaktas. Detta undantag utnyttjas bara av en medlemsstat.

Fråga 6

Är det, med tanke på hur undantaget tillämpas, nödvändigt och motiverat att behålla det i direktivet för att ge möjlighet till en väntetid på tre år från inlämnandet av ansökan?

3. INRESA OCH BOSÄTTNING FÖR FAMILJEMEDLEMMAR

Medlemsstater ska utfärda ett första uppehållstillstånd för familjemedlemmar med minst ett års giltighetstid (artikel 13.2). Vidare föreskrivs att giltighetstiden för familjemedlemmars uppehållstillstånd i princip inte får sträcka sig längre än till och med det datum då referenspersonens uppehållstillstånd löper ut (artikel 13.3).

Vid tillämpningen av dessa bestämmelser kan ett problem uppstå om den återstående giltighetstiden för referenspersonens uppehållstillstånd är mindre än ett år när familjemedlemmens uppehållstillstånd utfärdas. I det fallet kan dessa två regler stå i strid med varandra när det gäller det särskilda fall där referenspersonens uppehållstillstånd redan håller på att förnyas.

Fråga 7

Bör det finnas särskilda regler för en situation där den återstående giltighetstiden för referenspersonens uppehållstillstånd är mindre än ett år men tillståndet ska förnyas?

¹⁵ C 540/03, punkterna 100 och 101.

4. FRÅGOR MED ANKNYTNING TILL ASYL

4.1 Uteslutande av alternativa skyddsformer

Tredjelandssmedborgare som åtnjuter alternativa skyddsformer är uteslagna från direktivets tillämpningsområde (artikel 3.2 b). I Stockholmsprogrammet angavs dock inrättande av en enhetlig skyddsstatus som ett av de främsta målen för slutförandet av det gemensamma europeiska asylsystemet. Bakgrunden är att flyktingar och personer som beviljas subsidiärt skydd har samma skyddsbehov. Syftet är därför en ökad tillnärmning av rättigheterna för personer som beviljas subsidiärt skydd och flyktingars rättigheter, såsom betonas i omarbetningen av skyddsdirektivet¹⁶. Frågan uppstår då om en sådan tillnärmning också bör ske när det gäller familjeåterförening, vilket skulle kräva en anpassning av den personkrets som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Fråga 8

Bör familjeåterförening för tredjelandssmedborgare som åtnjuter subsidiärt skydd omfattas av bestämmelserna i direktivet om familjeåterförening?

Bör personer som åtnjuter subsidiärt skydd omfattas av de förmånligare bestämmelser i direktivet om familjeåterförening som innebär att flyktingar inte behöver uppfylla vissa krav (bostad, sjukförsäkring, stabila och regelbundna försörjningsmedel)?

4.2 Andra frågor med anknytning till asyl

Direktivet innehåller en del förmånligare bestämmelser för flyktingar (kapitel V). Medlemsstaterna får dock begränsa tillämpningen av dessa förmånligare bestämmelser till vissa situationer. Det kan exempelvis gälla familjeband som etablerats före flyktingens inresa i medlemsstaten (artikel 9.2) eller ansökningar om familjeåterförening som lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats (artikel 12.1). Dessa möjliga begränsningar beaktar inte i tillräcklig utsträckning de särskilda omständigheterna i flyktingarnas situation. Flyktingar möter praktiska svårigheter med anknytning till sin särskilda situation som är av ett annat slag än de problem som andra tredjelandssmedborgare möter (t.ex. svårigheter med att hålla kontakten med den familj som är kvar i ursprungslandet). Dessutom kan flyktingar ha tillbringat långa perioder i exil eller på en medlemsstats territorium i avvaktan på asylförklarandets slutförande, och under den tiden kan de ha bildat familj. Flyktingar kan också vara omedvetna om familjemedlemmar som fortfarande lever, eller vara oförmögna att lämna uppgifter om var de befinner sig eller att lämna den dokumentation som krävs för en ansökan om återförening inom en kort period efter det att de beviljats skyddsstatus. Deras familjemedlemmar kan ha upplevt konflikter, trauman och stora påfrestningar av samma slag som flyktingarna själva genomgått. Vissa frågor bör därför omprövas i detta sammanhang – främst för att avgöra om dessa möjliga begränsningar bör strykas ur direktivet.

Fråga 9

Bör medlemsstaterna även i fortsättningen ha möjlighet att begränsa tillämpningen av direktivets förmånligare bestämmelser till flyktingar vars familjeband har etablerats före

¹⁶ Minimiminormer för när tredjelandssmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (omarbetsning), KOM(2009) 551.

inresan på en medlemsstats territorium?

Bör familjeåterförening säkras för bredare kategorier av familjemedlemmar som är beroende av flyktingarna för sin försörjning, och i vilken utsträckning i så fall?

Bör det även i fortsättningen krävas att flyktingar lägger fram bevis för att de uppfyller kraven i fråga om bostad, sjukförsäkring och försörjningsmedel, om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats?

5. VILSELEDANDE, MISSBRUK, PROCEDURFRÅGOR

5.1 Samtal och utredningar

Enligt artikel 5.2 i direktivet får samtal hållas och andra utredningar göras om det bedöms som nödvändigt. Ett antal medlemsstater har infört möjlighet till DNA-tester för att bevisa familjeband. I direktivet sägs ingenting om bevis av denna typ. Kommissionen har påpekat att dessa samtal och andra utredningar för att vara tillåtliga enligt EU-rätten måste vara proportionerliga, dvs. inte får innebära att rätten till familjeåterförening blir betydelselös. Vidare måste grundläggande rättigheter respekteras, särskilt rätten till respekt för privatliv och familjeliv.

Fråga 10

Finns det tydliga bevis för problem med vilseledande? Hur stort är problemet (statistik)? Anser du att bestämmelser om samtal och utredningar, däribland DNA-tester, kan bidra till att lösa problemen? Anser du att det vore lämpligt att närmare reglera dessa samtal eller utredningar på EU-nivå? Vilka slags regler vore i så fall lämpliga?

5.2 Skenäktenskap

Skenäktenskap är en särskild form av vilseledande som medlemsstaterna bör motverka. Vid sidan av de allmänna procedurreglerna i direktivet ger artikel 16.4 möjlighet att utföra särskilda kontroller när det finns välgrundade misstankar om vilseledande eller skenäktenskap. Sådana bestämmelser finns i alla nationella system. Medlemsstaternas praxis har sammanställts i ett EU-finansierat projekt.¹⁷ Det är dock svårt att bedöma om detta är ett stort problem för medlemsstaterna och om det har anknytning till direktivet.

Fråga 11

Finns det tydliga bevis för problem med skenäktenskap? Finns det statistik om sådana äktenskap (om de upptäcks)? Har de anknytning till direktivets bestämmelser? Skulle direktivets bestämmelser om kontroller kunna tillämpas mer effektivt, och i så fall hur?

¹⁷

Inom projektet Argo, ett handlingsprogram för samarbete för att bekämpa missbruk av administrativ status i EU, även skenäktenskap, framhölls bl.a. behovet av att understödja en gemensam databas och komma fram till en gemensam strategi för hanteringen av dessa "bluffäktenskap".

5.3 Avgifter

I dag finns det ingen harmonisering på EU-nivå när det gäller avgifter i samband med familjeåterförening (ansökningsavgifter, avgifter för viseringar och uppehållstillstånd och andra kostnader för att uppfylla villkoren, t.ex. språktester före avresa om sådana tillämpas osv.). Alltför höga avgifter kan undergräva direktivets effekt genom att hindra rätten till familjeåterförening. Avsaknaden av EU-bestämmelser på detta område har lett till att avgiftsnivåerna skiljer sig kraftigt åt mellan medlemsstaterna.

Fråga 12

Bör administrativa avgifter i samband med förfarandet regleras? Bör det i så fall ske i form av garantier eller genom mer exakta angivelser?

5.4 Förfarandets längd – tidsfrist för myndighetsbeslutet

Förfarandet för ansökan om familjeåterförening kan vara rätt utdraget. I direktivet anges en absolut tidsfrist inom vilken sökanden skriftligen ska underrättas om beslutet. Underrättelsen ska ske senast nio månader efter det att ansökan har lämnats in (artikel 5.4). Medlemsstaterna får dock i undantagsfall förlänga tidsfristen om ansökan är av komplicerad natur. I praktiken fastställs tidsfristerna till i genomsnitt tre månader inklusive förlängningen.

Fråga 13

Är den administrativa tidsfrist för prövningen av ansökan som anges i direktivet motiverad?

5.5 Övergripande bestämmelser

Direktivet innehåller två övergripande obligatoriska bestämmelser. Enligt artikel 5.5 ska medlemsstaterna vid prövningen av ansökan ta vederbörlig hänsyn till att underåriga barns bästa ska komma i främsta rummet. Denna bestämmelse speglar skyldigheten enligt artikel 24.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 3.1 i FN:s konvention om barnets rättigheter att låta barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, och rätten för barn att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till båda föräldrarna enligt artikel 24.3 i stadgan. Domstolen har i sin rättspraxis på området lagt extra tonvikt vid dessa bestämmelser i stadgan och i artikel 5.5.¹⁸ Såsom framgår av rapporten om tillämpningen av direktivet har många medlemsstater ändå infört denna bestämmelse endast genom en allmän hänvisning till andra internationella instrument (t.ex. den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och FN:s konvention om barnets rättigheter)¹⁹.

Den andra övergripande bestämmelsen, artikel 17, är en skyldighet att ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet. Denna bestämmelse innebär med andra ord att medlemsstaterna måste göra en individuell bedömning av varje enskilt fall, vilket domstolen särskilt erinrar om i sin rättspraxis.²⁰

¹⁸ Domstolens dom i mål C-540/03.

¹⁹ KOM(2008) 610, s. 11.

²⁰ Domstolens domar i målen C-540/03 och C-578/08.

Fråga 14

Hur skulle tillämpningen av dessa övergripande bestämmelser kunna underlättas och säkras i praktiken?

6. SLUTSATS OCH UPPFÖLJNING

Kommissionen vill inleda en bred diskussion mellan alla berörda intressenter. Alla EU-institutioner, nationella, regionala och lokala myndigheter, kandidatländer, partnerländer, mellanstatliga och icke-statliga organisationer, alla statliga aktörer och privata tjänsteleverantörer som berörs av frågorna om familjemedlemmar, den akademiska världen, arbetsmarknadens parter, det civila samhällets organisationer och enskilda personer inbjuds att bidra genom att besvara frågorna ovan.

Kommissionen planerar att anordna en offentlig utfrågning. För att kunna förbereda den uppmanar kommissionen alla berörda parter att senast den 1 mars 2012 skicka sina skriftliga synpunkter till:

Enheten "Invandring och integration" – "Grönbok om familjeåterförening"
Generaldirektoratet för inrikes frågor
Europeiska kommissionen
1049 Bryssel, Belgien

E-post: HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu

Alla relevanta bidrag kommer att offentliggöras på webbportalen "Din röst i Europa"
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_sv.htm.

Bilaga: Familjeåterförening i siffror

Totalt antal uppehållstillstånd som utfärdats till tredjelandsmedborgare som återförenas med medborgare från länder utanför EU (familjeskäl, jämfört med totalt antal uppehållstillstånd som utfärdats till tredjelandsmedborgare (alla skäl))

	Familjerelaterade första tillstånd för tredjelandsmedborgare som återförenas med medborgare från länder utanför EU			Totalt antal första uppehållstillstånd som utfärdats till tredjelandsmedborgare, alla skäl			Andel tillstånd som utfärdats till tredjelandsmedborgare som återförenas med medborgare från länder utanför EU av alla första tillstånd som utfärdats till tredjelandsmedborgare		
LAND/ÅR	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Belgien	7 333	8 596	9 997	46 201	58 939	67 653	15,9	14,6	14,8
Bulgarien	1 480	1 482	1 725	3 933	4 385	4 051	37,6	33,8	42,6
Tjeckien	9 712	8 281	13 398	61 350	27 539	34 653	15,8	30,1	38,7
Danmark	:	1 410	1 490	31 655	30 255	28 576	:	4,7	5,2
Tyskland	29 215	29 761	28 200	114 289	121 954	117 202	25,6	24,4	24,1
Estland	:	:	:	3 884	3 777	2 647	:	:	:
Irland	456	568	300	28 926	25 509	22 235	1,6	2,2	1,3
Grekland	18 684	19 570	13 398	40 411	45 148	33 623	46,2	43,3	39,8
Spanien	103 640	82 521	89 905	399 827	290 813	257 918	25,9	28,4	34,9
Frankrike	32 333	29 607	29 400	188 723	193 500	194 973	17,1	15,3	15,1
Italien	60 134	70 904	160 200	550 226	506 833	589 988	10,9	14,0	27,2
Cypern	1	1	741	25 156	25 638	19 139	0,0	0,0	3,9
Lettland	1 498	414	413	7 706	2 304	2 329	19,4	18,0	17,7
Litauen	641	764	691	5 298	2 659	1 861	12,1	28,7	37,1
Luxemburg	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Ungern	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
Nederländerna	:	:	:	62 589	56 489	54 478	:	:	:
Österrike	7 891	7 651	7 838	21 783	28 035	30 596	36,2	27,3	25,6
Polen	8 805	8 549	598	40 907	33 427	101 574	21,5	25,6	0,6
Portugal	17 087	11 036	11 967	63 715	46 324	37 010	26,8	23,8	32,3
Rumänien	1 216	1 261	910	19 354	15 380	10 218	6,3	8,2	8,9
Slovenien	0	2 110	2 231	29 215	15 759	7 537	0,0	13,4	29,6
Slovakien	619	640	697	8 025	5 336	4 373	7,7	12,0	15,9
Finland	4 915	4 304	4 302	21 873	18 034	19 210	22,5	23,9	22,4
Sverige	35 050	36 325	25 358	84 144	91 337	74 931	41,7	39,8	33,8
Storbritannien	106 538	96 341	103 187	633 170	671 324	732 208	16,8	14,4	14,1
EU totalt²¹	452 757	423 301	508 325	2 534 835	2 338 669	2 466 347	17,9	18,1	20,6

Källa: Eurostat

²¹

EU totalt, utom de länder för vilka det inte finns tillgängliga uppgifter.

Siffror för åren före 2008 finns inte tillgängliga eftersom insamling av uppgifter om uppehållstillstånd infördes genom förordning (EG) nr 862/2007, med 2008 som första referensår. Estland och Nederländerna har inte lämnat uppgifter om första tillstånd som utfärdats till tredjelandsmedborgare som förenar sig med medborgare från länder utanför EU, eftersom dessa uppgifter inte kan skiljas från andra tillstånd som utfärdats av familjeskäl. Danmark har inte lämnat uppgifter för 2008. Luxemburg har inte lämnat uppgifter för 2008–2010.

Den relativt låga totala andelen tillstånd som utfärdats av familjeskäl i förhållande till övriga tillstånd hänger samman med att denna statistik bara avser familjeåterförening och inte inkluderar de tredjelandsmedborgare som förenar sig med EU-medborgare.

Antal första uppehållstillstånd som utfärdats till tredjelandsmedborgare som återförenas med medborgare från länder utanför EU av familjeskäl, per typ av familjemedlem

SKÄL	Familjeskäl: Person som återförenas med en medborgare från ett land utanför EU			
		Make/maka/ partner som återförenas med en medborgare från ett land utanför EU	Barn som återförenas med en medborgare från ett land utanför EU	Annan familjemedlem som återförenas med en medborgare från ett land utanför EU
LAND/ÅR - 2010	Totalt			
Belgien	9 997	4 157	5 831	9
Bulgarien	1 725	:	:	:
Tjeckien	13 398	4 547	7 626	1 225
Danmark	1 490	600	890	0
Tyskland	28 200	11 912	15 895	393
Estland	:	:	:	:
Irland	300	112	117	71
Grekland	13 398	4 044	9 354	0
Spanien	89 905	19 140	69 099	1 666
Frankrike	29 400	:	:	:
Italien	160 200	67 509	70 336	22 355
Cypern	741	:	:	:
Lettland	413	254	78	81
Litauen	691	:	:	:
Luxemburg	:	:	:	:
Ungern	1 349	0	794	555
Malta	30	2	21	7
Nederländerna	:	:	:	:
Österrike	7 838	:	:	:
Polen	598	291	286	21
Portugal	11 967	916	1 013	10 038
Rumänien	910	424	429	57
Slovenien	2 231	:	:	:
Slovakien	697	401	75	0
Finland	4 302	1 576	2 497	229
Sverige	25 358	18 223	6 938	197

Storbritannien	103 187	:	:	:
----------------	---------	---	---	---