EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 29.3.2019
COM(2019) 162 final

# POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

## o izvajanju Direktive 2003/86/ES o pravici do združitve družine

## I. UVOD

Svet je 22. septembra 2003 sprejel Direktivo 2003/86/ES, ki določa skupna pravila o uveljavljanju pravice državljanov tretjih držav, ki zakonito bivajo v državah članicah, do združitve družine (v nadaljnjem besedilu: Direktiva). Uporablja se za vse države članice, razen za Dansko, Irsko in Združeno kraljestvo[1]. Z Direktivo se v skladu s členom 3(3) ne ureja položaj državljanov tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije.

V zadnjih 30 letih je bila združitev družine eden od glavnih razlogov za priseljevanje v EU. V letu 2017 je bilo zaradi združitve družine v EU-25 sprejetih 472 994 oseb, kar pomeni 28 % vseh prvih dovoljenj, izdanih državljanom tretjih držav v EU-25[2].

Združitev družine v mnogo državah članicah pomeni velik delež zakonitih migracij. Komisija je leta 2008 objavila prvo poročilo o uporabi Direktive[3], v katerem je poudarila različne politične izbire, za katere so se države članice odločile pri vprašanju, kako učinkovito upravljati velik pritok migrantov zaradi združitve družine. V zadnjih letih so številne države članice uvedle ali revidirale zlasti pravila o združitvi družine za begunce (in tudi za upravičence do subsidiarne zaščite, ki so izključeni iz področja uporabe Direktive). Kljub nedavnim migracijskim izzivom in množici prosilcev za mednarodno zaščito so imeli upravičenci do mednarodne zaščite še naprej korist od ugodnejših pravil za združitev družine v primerjavi z drugimi kategorijami državljanov tretjih držav, upravičenci do subsidiarne zaščite pa imajo na splošno korist od podobne ravni pravno zagotovljene zaščite kot begunci[4].

Komisija je spremljala te politike in zakonodajne izbire, ki morajo ostati v okviru polja proste presoje, ki ga ponuja Direktiva, in spoštovati pravico do združitve družine, ki je določena v njej. Komisija je leta 2014 objavila sporočilo[5] s smernicami za države članice o uporabi Direktive. Ta dokument s smernicami je poskrbel za dosledno razlago glavnih določb Direktive, na podlagi katere so bile sprejete pomembne spremembe v zakonih in praksah nekaterih držav članic[6].

Tudi Sodišče Evropske unije je imelo bistveno vlogo pri izvajanju Direktive, saj je zagotovilo obsežno sodno prakso o razlagi najobčutljivejših določb Direktive, tako da je obravnavalo predvsem vprašanja za predhodno odločanje, ki so jih predložila nacionalna sodišča držav članic.

V tem poročilu je predstavljen pregled trenutnega stanja glede izvajanja Direktive v državah članicah. Osredotočen je na ključna vprašanja, ki izhajajo iz analize skladnosti, ki jo je izvedla Komisija, prejetih pritožb in upoštevnih sodb Sodišča Evropske unije. V zvezi s tem velja poudariti, da je Komisija prejela številne pritožbe v zvezi z združitvijo družine državljanov tretjih držav[7]. Glavne težave so povzročile zaskrbljenost: zavrnitev izdaje vizumov ali dovoljenj, dokazilo o istovetnosti ali družinskih vezeh kot razlog za zavrnitev, dolgotrajna obravnava pri upravah, nesorazmerni stroški za izdajo dovoljenj, pojem stabilnih in rednih virov sredstev, dostop do zaposlitve za družinske člane, nepravilno uporabljene čakalne dobe in sorazmernost pogojev pred integracijo.

---

1 V tem poročilu izraz „države članice“ pomeni države članice, ki jih zavezuje Direktiva, imenovane tudi EU-25.

2 Vir: Eurostat, [migr_resfam] z dne 25. septembra 2018.

3 COM(2008) 610 final z dne 8. oktobra 2008.

4 Študija EMN o združitvi družine za državljane tretjih držav v EU, april 2017, str. 43.

5 Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o smernicah za uporabo Direktive 2003/86/ES o pravici do združitve družine, COM(2014) 210 final.

6 Študija EMN (2017), str. 12.

7 Številne od navedenih pritožb so sicer zunaj področja uporabe veljavne zakonodaje EU, saj zadevajo vprašanja, povezana z dostopom do državljanstva države članice, družinske člane „nemobilnih“ državljanov EU in splošne pritožbe glede domnevne diskriminacije ali nepravilnosti.

V tem poročilu so uporabljene tudi ugotovitve nedavne študije Evropske migracijske mreže (EMN)[8], ki je ocenila zakonske in praktične izzive izvajanja Direktive. Izpostavila je tri glavne težave, s katerimi se soočajo prosilci. Prva zadeva obveznost osebne navzočnosti na diplomatskem predstavništvu zaradi predložitve prošnje[9]; ta obveznost povzroča praktično težavo predvsem prosilcem, ki želijo priti v manjše države članice, saj te nimajo nujno diplomatskega predstavništva v vsaki državi. Druga večja težava zadeva pogosto zelo dolgotrajno obdelavo prošnje[10]. Tretja pomembna težava je neobstoj dokumentov, ki so potrebni za obdelavo prošnje[11], zlasti dokazil o identiteti in družinskih vezeh. V študiji se je poročalo, da je z vidika nacionalnih organov glavni izziv odkrivanje prisilnih ali navideznih zakonskih zvez ali registriranih partnerskih skupnosti in lažne izjave o priznanju starševstva[12], za kar so potrebne temeljite preiskave in kar lahko posledično vpliva na trajanje obdelave prošenj.

## II. SKLADNOST UKREPOV ZA PRENOS V NACIONALNO ZAKONODAJO

### Pravica do združitve družine – člen 1

Z Direktivo se priznava obstoj pravice do združitve družine. Z njo se državam članicam nalaga natančna pozitivna obveznost, da v primerih, ki jih določa Direktiva, odobrijo združitev družine nekaterih članov sponzorjeve družine, pri čemer jim ne pušča nobenega manevrskega prostora. Predmet obravnave te direktive je bil pravilno upoštevan v nacionalni zakonodaji vseh držav članic, čeprav jih večina[13] nima posebne določbe, ki ustreza členu 1, v katerem je opredeljen namen Direktive in ki zato ne potrebuje posebnega prenosa v nacionalno zakonodajo.

### Opredelitev ključnih pojmov – člen 2

Na splošno je večina držav članic opredelitve pojmov, ki jih določa Direktiva, pravilno prenesla v nacionalno zakonodajo. V tistih primerih, ko države članice opredelitev pojmov, kot je predvsem opredelitev pojma „sponzor“, niso izrecno prenesle v nacionalno zakonodajo, je o njih vendarle mogoče sklepati iz določb, v katerih so opredeljeni pogoji za združitev družine.

### Področje uporabe – člen 3

#### *Sponzor*

Državljani tretjih držav so lahko sponzorji za združitev družine, če zakonito prebivajo v državi članici, če imajo dovoljenje za prebivanje, ki velja vsaj eno leto (ne glede na razlog prebivanja), in če imajo realne možnosti, da pridobijo pravico do stalnega prebivanja.

Vse države članice so člen 3 pravilno prenesle v nacionalno zakonodajo. Poudariti je treba, da nacionalni pravni okviri nekaterih držav članic vsebujejo določbe, ki so ugodnejše od člena 3 (na primer Bolgarija, Madžarska, Nizozemska in Slovaška v nacionalno zakonodajo niso prenesle merila realnih možnosti za pridobitev pravice do stalnega prebivanja), kar Direktiva dopušča.

#### *Družinski člani državljanov EU*

[8] Študija EMN (2017), str. 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] Razen EE, ES in MT.

Tako sponzor kot njegovi družinski člani morajo biti državljani tretjih držav, da spadajo v področje uporabe Direktive. To pomeni, da so družinski člani državljanov EU izključeni iz Direktive. Lahko pa so zajeti z Direktivo 2004/38/ES[14], če so družinski člani državljanov EU, ki se preselijo v državo članico, ki ni država članica njihovega državljanstva, ali v njej prebivajo. Združitev družine državljanov EU, ki prebivajo v državi članici svojega državljanstva, pa se ne ureja s pravom Unije in ostaja v nacionalni pristojnosti. Sodišče je v nedavni sodbi[15] odločilo, da je na podlagi člena 267 PDEU pristojno za razlago določb direktive o združitvi družine, če se navedena določba na podlagi nacionalnega prava neposredno in brezpogojno uporablja za družinske člane državljana EU, ki ni uresničil svoje pravice do prostega gibanja.

V praksi so ta pravila precej podobna v Španiji, Litvi, na Nizozemskem in Švedskem. V primeru razlik so določbe za državljane tretjih držav, ki so družinski člani nemobilnih državljanov EU, običajno ugodnejše. Take določbe lahko na primer vključujejo[16] širšo opredelitev pojma družina[17], opustitev določenih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati družinski člani[18], neuporabo dohodkovnega praga[19], nižji referenčni znesek ali manj strogo oceno finančnih okoliščin[20], neobstoj čakalne dobe ali skrajšano čakalno dobo[21], neobstoj zahteve po kvoti[22] in prost dostop do trga dela[23].

***Prosilci za azil in upravičenci do začasne ali subsidiarne zaščite***

Iz področja uporabe Direktive so izključeni tudi sponzorji, ki so upravičenci do začasne ali subsidiarne zaščite, ter prosilci za azil[24]. Vendar je Komisija v sporočilu o smernicah[25] poudarila, da razlaga Direktive ne bi smela biti ta, da morajo države članice upravičencem do začasne ali subsidiarne zaščite zavrniti pravico do združitve družin. S smernicami se države članice tudi spodbuja, naj sprejmejo pravila, s katerimi se navedenim kategorijam ljudi zagotavljajo podobne pravice do združitve družine kot beguncem. Sodišče je v nedavni sodbi[26] odločilo, da je pristojno za razlago določb Direktive, ki se nanašajo na pravico do združitve družine upravičenca do statusa subsidiarne zaščite, če se te določbe za tak primer uporabljajo neposredno in brezpogojno na podlagi nacionalnega prava.

V mnogo državah članicah lahko upravičenci do subsidiarne zaščite zaprosijo za združitev družine pod enakimi pogoji kot begunci[27]. V nekaterih državah članicah zakon določa, da morajo za združitev družine z upravičenci do subsidiarne zaščite preteči vsaj tri leta (Avstrija) ali vsaj dve leti (Latvija) od datuma pridobitve statusa subsidiarne zaščite.

Kakršna koli zakonska zveza ali registrirana partnerska skupnost z upravičencem do subsidiarne zaščite ali osebo s statusom begunca je morala obstajati že v državi izvora ali pred vstopom[28]. Ciper upravičencem do subsidiarne zaščite ne omogoča, da bi zaprosili za

---

14 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic.

15 Sodba z dne 7. novembra 2018 v zadevi C in A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876.

16 Vir: študija EMN (2017), str. 30.

17 AT, BE, HU, LV.

18 Zahteva glede starosti v LT, SK.

19 FI, FR, PL, SE.

20 HR, IE, SI.

21 CY, DE, PL.

22 AT.

23 CY, HR, HU, LV.

24 Z Direktivo Sveta 2001/55/ES se upravičencem do začasne zaščite izrecno omogoča združitev z družinskimi člani.

25 COM(2014) 210 final.

26 SEU, sodba z dne 7. novembra 2018 v zadevi K in B (C-380/17), ECLI:EU:C:2018:877.

27 BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI, SK – vir: študija EMN (2017), str. 20.

28 AT, DE, EE, HR, NL, SI.

združitev družine, medtem ko jim druge države članice, kot je Češka, to omogočajo v okviru nacionalne sheme (vzporedno z direktivo o združitvi družine). Nazadnje, Nemčija je nedavno omejila združitev družine za upravičence do subsidiarne zaščite, tako da je začasno odložila združitev družine za vse tiste, ki so dovoljenje za prebivanje v okviru subsidiarne zaščite prejeli po sredini marca 2016. Ta začasni odlog je od avgusta 2018 deloma umaknjen za mesečno kvoto 1 000 družinskih članov.

**Upravičeni družinski člani – člen 4(1)**

Družinski člani, ki se lahko pridružijo sponzorju, so vsaj tisti, ki tvorijo „jedrno družino“, tj. zakonec sponzorja in mladoletni otroci sponzorja ali njegovega zakonca.

***Zakonec***

S členom 4(1) se zakoncu sponzorja zagotavlja pravica do združitve družine. Večina držav članic je to zahtevo pravilno prenesla v nacionalno zakonodajo.

V primeru poligamnega zakona[29] je dovoljena združitev z le enim zakoncem, vstop otrok drugih zakoncev zaradi pridružitve sponzorju pa se lahko zavrne (člen 4(4)). Države članice lahko tudi določijo minimalno starost sponzorja in zakonca (člen 4(5)). Večina držav članic je uporabila to neobvezno klavzulo z argumentom, da lahko pomaga preprečevati prisilne zakonske zveze. Pet držav članic[30] je določilo starost 21 let, kar je najvišji prag v okviru te direktive.

Zakonodaja večine držav članic omogoča istospolnim partnerjem, da zaprosijo za združitev družine[31]. Manjše število držav članic tega ne dovoljuje[32]. V devetih državah članicah imajo istospolni pari enako pravico do združitve družine kot zakonci nasprotnih spolov[33].

Sodišče je v zadevi Marjan Noorzia[34] moralo odločiti, ali se minimalna starost 21 let iz člena 4(5) Direktive nanaša na datum, ko je prošnja za združitev družine vložena, ali datum, ko je o njej odločeno. V skladu s sodbo Sodišče je treba člen 4(5) razlagati tako, da ta določba ne nasprotuje pravilu, v skladu s katerim morajo zakonci in registrirani partnerji ob vložitvi prošnje že dopolniti starost 21 let.

Sodišče je v tej sodbi preučilo cilj in sorazmernost zahteve po minimalni starosti ter navedlo:„V zvezi s tem je treba opozoriti, da minimalna starost, ki jo države članice določijo na podlagi člena 4(5) Direktive 2003/86, nazadnje ustreza starosti, pri kateri se po mnenju zadevne države članice šteje, da oseba ni postala dovolj zrela le za zavrnitev sklenitve zakonske zveze pod prisilo, temveč tudi za odločitev o prostovoljni preselitvi v drugo državo s svojim zakoncem, da bi tam z zakoncem živela družinsko življenje in se v to okolje vključila. […] Poleg tega tak ukrep ne omaja cilja preprečevanja sklepanja zakonskih zvez pod prisilo, saj omogoča domnevo, da bo zaradi večje zrelosti zadevnih oseb nanje težje vplivati, da bi zakonsko zvezo sklenile pod prisilo in sprejele združitev družine, če se zahteva, da so pred datumom vložitve prošnje že dosegle starost 21 let, kot če so na ta datum mlajše od 21 let.“

***Mladoletni otroci***

29 V zvezi s tem vprašanjem še ni bila izdana sodba Sodišča.
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. Vir: študija EMN (2017), str. 21 in 22.
34 SEU, M. Noorzia, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

Mladoletni otroci so tiste osebe, katerih starost je pod mejo polnoletnosti, določeno z nacionalno zakonodajo (navadno 18 let), in ki niso poročene. V Direktivi se glede mladoletnih otrok dovoljujeta dve omejitvi za združitev družine, če sta bili na datum začetka njenega izvajanja že vključeni v nacionalno zakonodajo države članice (t. i. klavzula o mirovanju).

Prvič, lahko se zgodi, da morajo otroci, starejši od 12 let, ki pripotujejo neodvisno od preostale družine, dokazati, da izpolnjujejo pogoje za integracijo, ki jih predvideva nacionalna zakonodaja. Vendar je SEU odločilo[35], da mora ta določba upoštevati največje koristi otrok. To odstopanje uporablja samo DE.

Drugič, države članice lahko zahtevajo, da je treba prošnje za združitev družine glede otrok predložiti, preden otroci dopolnijo 15 let (člen 4(6)). Te omejitve ni uveljavila nobena država članica. Ker gre pri tej določbi za klavzulo o mirovanju, so take omejitve v okviru nacionalne zakonodaje zdaj prepovedane.

V zvezi z mladoletnimi otroki sta zlasti zanimivi dve sodbi SEU. Sodišče je v združenih zadevah O. in S. ter Maahanmuuttovirasto[36] potrdilo splošno pravilo, da je treba materialne določbe Direktive[37] razlagati in uporabljati ob upoštevanju členov 7 in 24(2) in (3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter člena 5(5) Direktive. V skladu s temi določbami morajo države članice zadevne prošnje za združitev preučiti v korist zadevnih otrok in ob skrbi za spodbujanje družinskega življenja.

SEU je v drugi, novejši zadevi[38] A in S odločilo, da je treba pri presoji, ali oseba spada pod opredelitev pojma „mladoletnik brez spremstva“, v primerih, ki se nanašajo na združitev družine beguncev, upoštevati datum prihoda na ozemlje države članice, ne datuma vložitve prošnje za združitev družine. V skladu s sodbo, izrečeno v tej zadevi, je torej treba pojem „mladoletnik brez spremstva“ razumeti tako, da zajema osebo, ki je bila ob prihodu mlajša od 18 let, je dopolnila 18 let med azilnim postopkom in zaprosila za združitev družine po dopolnjenem 18. letu.

**Drugi družinski člani – člen 4(2) in (3)**

Države članice lahko poleg jedrne družine kot družinske člane vključijo vzdrževane starše in odrasle neporočene otroke sponzorja ali njegovega zakonca ter izvenzakonskega partnerja (s potrjenim dolgoročnim razmerjem ali registriranim partnerstvom) sponzorja.

Več držav članic se je odločilo, da razširijo število družinskih članov, ki lahko zaprosijo za združitev družine. Številne[39] pa so se odločile, da ne bodo vključile sorodnikov sponzorja ali njegovega zakonca v prvem kolenu v ravni vrsti, če jih le-ta vzdržujeta in v državi izvora nimajo ustrezne družinske podpore. Italija je to možnost uporabila delno, tako da je vključila le sorodnike sponzorja v prvem kolenu.

S členom 4(2) se možnost združitve družine zagotavlja ne le sorodnikom sponzorja ali njegovega zakonca v prvem kolenu, temveč tudi odraslim neporočenim otrokom sponzorja ali njegovega zakonca, če so objektivno nesposobni poskrbeti za svoje potrebe zaradi svojega zdravstvenega stanja. To možnost je uporabilo petnajst držav članic[40].

---

35 SEU, Evropski parlament proti Svetu Evropske unije, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, točka 75.

36 SEU, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 in C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

37 V tem primeru zahtevo glede finančnih virov iz člena 7(1)(c) – za več podrobnosti glej oddelek 4.3.3.

38 SEU, 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.

S členom 4(3) se dovoljujeta vstop in bivanje registriranemu partnerju sponzorja in izvenzakonskemu partnerju, s katerim je sponzor v potrjenem trdnem dolgoročnem razmerju. To možnost v celoti uporabljata le ES in SE.

**Zahteve za uveljavljanje pravice do združitve družine**

S členom 7 se državam članicam omogoča, da naložijo dve ločeni vrsti zahtev. Prvič, od sponzorja lahko zahtevajo dokazila, da ima stanovanje, zdravstveno zavarovanje ter stalna in redna sredstva. Drugič, od državljanov tretjih držav lahko zahtevajo, da izpolnijo merila za integracijo.

***Stanovanje – člen 7(1)(a)***

Države članice imajo možnost zahtevati dokazila, da ima sponzor stanovanje, ki se šteje kot normalno za primerljivo družino v isti regiji. Večina držav članic razen Finske, Hrvaške, Nizozemske in Slovenije je to možnost uporabila. Velikost stanovanja, ki se šteje kot primerno, se po državah članicah razlikuje, čeprav se zdi, da nekatere (Latvija, Švedska) nimajo posebnih meril za ocenjevanje take primernosti[41].

***Zdravstveno zavarovanje – člen 7(1)(b)***

Države članice so večinoma uporabile možnost, da zahtevajo zdravstveno zavarovanje, za to se niso odločile le Bolgarija, Finska, Francija, Portugalska in Švedska.

***Stalna in redna sredstva – člen 7(1)(c)***

Vse države članice nalagajo zahtevo po stalnih in rednih sredstvih. Vendar je treba to zahtevo uporabljati skladno z razlago SEU, ki določa, da upoštevne nacionalne določbe ne smejo posegati v cilj in polni učinek Direktive.

Sodišče je v zadevi Chakroun[42] omejilo manevrski prostor držav članic pri določanje zahteve po sredstvih. Predvsem je odločilo, da države članice ne smejo zavrniti združitve družine sponzorju, ki sicer prejema stalna in redna sredstva, ki zadoščajo za vzdrževanje njega in njegovih družinskih članov, vendar pa bo zaradi višine takih sredstev kljub temu zahteval posebno pomoč, da bi kril izredne, individualno pogojene nujne stroške za preživetje, oprostitve plačila dajatev, ki jih odobrijo občinske oblasti in so povezane z dohodkom, ali sprejetje ukrepov za podporo dohodku v okviru občinske politike minimalnega dohodka. Sodišče je poleg tega odločilo, da je treba Direktivo razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, v kateri se glede uporabe pogoja o sredstvih v smislu člena 7(1)(c) razlikuje glede na to, ali je družinsko razmerje nastalo pred vstopom sponzorja na ozemlje države članice ali po njem.

Sodišče je v združenih zadevah O. in S. ter Maahanmuuttovirasto[43] odločilo, da je treba zahtevo glede sredstev uporabljati ob upoštevanju členov 7 (pravica do družinskega življenja) in 24 (največja korist otroka) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. SEU je poudarilo, da je dovolitev združitve družine splošno pravilo in cilj Direktive, zato je treba možnost, določeno v členu 7(1)(c) Direktive, razlagati ozko. Države članice torej svoje diskrecijske pravice ne smejo uporabiti tako, da bi posegale v cilj Direktive in v njen polni učinek.

Sodišče je v zadevi Khachab[44] potrdilo, da so nacionalne določbe, ki omogočajo oceno finančnih sredstev na podlagi prejšnjih gibanj sredstev, skladne s pravom EU. Sodišče je odločilo, da je treba člen 7(1)(c) Direktive razlagati tako, da pristojnim nacionalnim organom

41 Študija EMN (2017), str. 21 in 22.
42 SEU, Chakroun, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.
43 SEU, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 in C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
44 SEU, Khachab, C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

omogoča, da zavrnitev prošnje za združitev družine utemeljijo z oceno verjetnosti ohranitve stalnih, rednih in zadostnih sredstev, ki jih mora imeti sponzor, v letu, ki sledi datumu vložitve te prošnje. Sodišče je dodalo, da mora ta ocena temeljiti na gibanju sredstev sponzorja v šestih mesecih pred tem datumom.

Večina držav članic[45] je določila referenčni dohodkovni prag za oceno zadostnosti finančnih sredstev, zahtevanih za uveljavitev pravice do združitve družine. V številnih državah članicah je ta znesek enak[46] osnovnemu minimalnemu mesečnemu dohodku ali minimalnemu znesku za preživetje na mesec v zadevni državi ali višji od njega[47].

V drugih državah članicah se prag določa v obliki določenega zneska, čeprav se ta lahko razlikuje glede na velikost družine[48]. Večina držav članic[49] uporablja izjeme glede dohodkovnega praga, predvsem za begunce in/ali upravičence do subsidiarne zaščite[50]. Nekatere države članice sploh nimajo dohodkovnega praga in zahteve glede sredstev presojajo za vsak primer posebej[51].

***Merila za integracijo – člen 7(2)***

Na podlagi te neobvezne klavzule lahko države članice zahtevajo, da državljani tretjih držav izpolnjujejo merila za integracijo, kar se lahko v primeru družinskih članov beguncev uporabi šele po odobritvi združitve družine[52]. Komisija je natančno spremljala izvajanje te klavzule in je nekatere države članice prosila za pojasnilo, saj nacionalne določbe ne bi smele ovirati „polnega učinka“ Direktive in morajo spoštovati zadevno sodno prakso SEU[53].

Večina držav članic ni uporabila te možnosti, se pa taki ukrepi v nekaterih primerih preučujejo ali so predmet predlogov za sprejetje predhodne odločbe[54]. Kadar ukrepi za integracijo obstajajo pred sprejemom zaradi združitve družine, države članice od družinskih članov običajno zahtevajo, da dokažejo osnovno znanje jezika; izjeme se uporabljajo za družinske člane beguncev ali (v nekaterih primerih) upravičencev do subsidiarne zaščite.

Jezikovni tečaji ali spletne jezikovne vaje običajno potekajo na pobudo družinskih članov, ki morajo tudi kriti stroške teh učnih ur[55]. Plačilo je odvisno od države izvora, ponudnika tečaja ali oblike tečaja[56]. Nekatere države članice lahko od družinskih članov dodatno zahtevajo, naj po sprejemu jezikovno znanje nadalje izboljšajo (običajno do ravni A2 ali B1)[57] ali da po sprejemu opravijo preizkus integracije v družbo[58] – kar je del njihovega splošnega programa integracije ali del zahtev za trajno naselitev v državi[59]. V nekaterih primerih se lahko zagotovi brezplačno jezikovno usposabljanje[60].

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. Vir: študija EMN (2017), str. 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. Vir: študija EMN (2017), str. 26.
52 Na NL se od beguncev zahteva, da pogoje za integracijo izpolnjujejo za ustvarjenje družine.
53 Glej sodbe SEU v zadevah C-153/14, K in A, ECLI:EU:C:2015:453; C-579/13, P in S, ECLI:EU:C:2015:369, ter C-540/03, Parlament/Svet, ECLI:EU:C:2006:429.
54 FI, LU.
55 AT, DE, NL.
56 Študija EMN (2017), str. 26.
57 AT, NL.
58 NL.
59 AT, DE, LV, NL.
60 EE, LV.

Programi integracije v državah članicah lahko poleg znanja jezika vključujejo tudi tečaje o zgodovini in vrednotah države, tečaje o spoznavanju družbe ali poklicno usmerjanje[61]. Nadaljnji ukrepi integracije so lahko tudi v obliki poročanja centru za integracijo[62], podpisa izjave o integraciji[63] ali pogodbe o integraciji[64], v kateri se zahtevata državljanska vzgoja in jezikovno usposabljanje. Zaradi nespoštovanja teh ukrepov za integracijo se lahko včasih dovoljenje za prebivanje umakne ali pa se podaljšanje ali dolgoročno dovoljenje zavrne[65].

Cilj takih ukrepov je pospešiti integracijo družinskih članov. Njihova sprejemljivost v okviru Direktive je odvisna od tega, ali služijo temu namenu in ali spoštujejo načelo sorazmernosti. Pretehta se lahko na podlagi dostopnosti takih tečajev ali preskusov, njihove zasnove in/ali organiziranosti (npr. gradiva za preskuse, pristojbine, prizorišče) ter presoje, ali taki ukrepi oziroma njihov učinek služijo drugim namenom poleg integracije (npr. visoke pristojbine izključujejo družine z nizkimi dohodki). Spoštovati je treba tudi postopkovno jamstvo, da se zagotovi pravica do pravnega varstva.

SEU je v zadevi Minister van Buitenlandse Zaken proti K. in A.[66] v točkah 53 in 54 sodbe priznalo, da: „[...] ni mogoče izpodbijati, da tako osvojitev znanja jezika kot znanja o družbi države članice gostiteljice bistveno olajša sporazumevanje med državljani tretjih držav in državljani zadevne države članice in poleg tega spodbuja interakcijo in razvoj socialnih stikov med njimi. Prav tako ni sporno, da osvojitev znanja jezika države članice gostiteljice olajša dostop državljanov tretjih držav do trga dela in poklicnega izobraževanja. [...] V tem smislu obveznost uspešno opraviti osnovni preizkus integracije omogoča, da se zagotovi, da zadevni državljani tretjih držav pridobijo znanja, ki so nesporno koristna za vzpostavitev vezi z državo članico gostiteljico.“

Vendar je Sodišče v isti sodbi (točke 56–58) tudi navedlo omejitve diskrecijske pravice države članice pri nalaganju pogojev glede integracije: „Vendar merilo sorazmernosti v vsakem primeru zahteva, da pogoji uporabe take obveznosti ne presegajo tega, kar je potrebno za dosego navedenega cilja. [...] Namreč, cilj meril integracije iz prvega pododstavka člena 7(2) Direktive 2003/86 ne sme biti izbira oseb, ki lahko uveljavljajo svojo pravico do združitve družine, ampak olajšanje integracije v državah članicah. Poleg tega je treba upoštevati posebne posamične okoliščine, kot je starost, [pismenost], raven izobrazbe, finančno ali zdravstveno stanje zadevnih družinskih članov sponzorja […]“

Zato mora biti skladno z načelom sorazmernosti nacionalna zakonodaja, s katero se prenaša prvi pododstavek člena 7(2), primerna za doseganje ciljev zadevne zakonodaje in ne sme presegati tistega, kar je potrebno za njihovo doseganje.

SEU je v dveh nedavnih sodbah[67] nadalje izpopolnilo sodno prakso v zvezi s pogoji integracije v posebnih okoliščinah člena 15 (odobritev nevezanega dovoljenja).

### Čakalna doba in sprejemna zmogljivost – člen 8

V skladu s členom 8 lahko države članice od sponzorja zahtevajo neko obdobje zakonitega bivanja, preden se mu lahko pridružijo družinski člani (prvi pododstavek), in predvidijo največ triletno čakalno dobo za izdajo dovoljenja za prebivanje v primerih, ko je bilo v skladu

61 BE, DE, EE, NL, SE.
62 AT.
63 BE, NL.
64 FR.
65 Študija EMN (2017), str. 26 in 27.
66 SEU, C-153/14, K in A, ECLI:EU:C:2015:453.
67 Sodbi SEU z dne 7. novembra 2018 v zadevah C in A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876, ter K (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

z njihovo prejšnjo zakonodajo o združitvi družine treba upoštevati sprejemne zmogljivosti (drugi pododstavek).

Številne države so v nacionalno zakonodajo prenesle možnost iz prvega pododstavka. Vendar je Komisija ugotovila več nedoslednosti pri izvajanju, zaradi katerih so bili po izmenjavi informacij z zadevnimi državami članicami potrebni pojasnila in spremembe v nacionalnih zakonodajah. Možnost iz drugega pododstavka sta v nacionalno zakonodajo prenesli le Avstrija in Hrvaška.

Številne države članice ne določajo čakalne dobe, preden je lahko sponzorjeva družina upravičena zaprositi za združitev družine[68]. Kjer se ta možnost uporablja, lahko čakalna doba traja eno leto[69], eno leto in pol[70], dve leti[71] ali tri leta[72] od takrat, ko je sponzor v državi postal rezident ali prejel pravnomočni sklep o odobritvi mednarodne zaščite, z izjemami, ki jih zagotavljajo posamezne države članice[73].

**Morebitne omejitve na podlagi javnega reda, javne varnosti in javnega zdravja – člen 6**

Na splošno je večina držav članic člen 6 pravilno prenesla v nacionalno zakonodajo, vendar je bilo ugotovljenih kar nekaj razlik pri uporabi terminologije, zlasti pri izrazu „nacionalna varnost“. Države članice so za izvajanje te določbe uporabljale različne metode, pri čemer so se nekatere sklicevale na upoštevne določbe schengenskega pravnega reda, druge pa na kaznivo dejanje z zagroženo zaporno kaznijo.

V uvodni izjavi 14 Direktive je nakazano, kaj bi lahko ogrožalo javno politiko in javno varnost. Razen tega lahko države članice pri odločanju o resnosti in vrsti kaznivega dejanja zoper javno politiko ali varnost standarde prosto določajo skladno s splošnim načelom sorazmernosti in členom 17 Direktive, v skladu s katerim morajo upoštevati naravo in trdnost razmerja osebe in trajanje bivanja. Merilo javnega zdravja je mogoče uporabiti, če bolezen ali invalidnost ni edini razlog za umik ali zavrnitev podaljšanja dovoljenja za prebivanje. Pojme „javna politika“, „javna varnost“ in „javno zdravje“ iz člena 6 je treba razlagati ob upoštevanju sodne prakse SEU in Evropskega sodišča za človekove pravice.

Trenutno ni splošnega pravila ali uveljavljene sodne prakse, v skladu s katero bi bilo treba klavzule o javnem redu, določene v direktivi o združitvi družine in drugih direktivah o migracijah, vedno razlagati enako kot klavzulo o javnem redu iz direktive o prostem gibanju (Direktiva 2004/38/ES) (v zvezi s katero obstaja obsežna sodna praksa SEU).

To je že bilo potrjeno v smernicah Komisije za uporabo Direktive[74], kjer je bilo poudarjeno, da sicer sodna praksa SEU v zvezi z direktivo o prostem gibanju ni neposredno upoštevna za državljane tretjih držav, vendar se lahko smiselno uporablja kot podlaga, kadar se zadevni pojmi opredeljujejo po analogiji. Nadaljnje razlagalne smernice SEU je mogoče pričakovati po dveh predlogih za sprejetje predhodne odločbe v zadevah C-381/18 in C-382/18 (obe zadevi še potekata), v katerih je bilo Sodišče prvič zaprošeno, naj neposredno pojasni klavzule o javnem redu iz člena 6(1) in (2) Direktive.

**Postopek za oceno prošnje – člen 5**

***Prosilec – člen 5(1)***

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 Študija EMN (2017), str. 27 in 28.
74 COM(2014) 210 final.

Države članice morajo v skladu s členom 5(1) odločiti, ali je oseba, ki lahko predloži prošnjo, družinski član ali sponzor. Države članice so glede izvajanja tega člena razdeljene: v nekaterih[75] je upravičena oseba sponzor, medtem ko je v drugih[76] upravičen družinski član ali pa sta upravičena oba[77].

***Kraj predložitve prošnje – člen 5(3)***

V skladu z Direktivo mora ob predložitvi prošnje družinski član bivati zunaj ozemlja države članice, odstopanje pa je mogoče le v ustreznih okoliščinah. Vse države članice so to določbo pravilno prenesle v nacionalno zakonodajo in vse (razen Romunije in Bolgarije) so uporabile odstopanje, ki družinskim članom omogoča, da prošnjo predložijo na ozemlju države članice, če tam že zakonito prebivajo[78] ali če je to utemeljeno z izrednimi okoliščinami[79], npr. kadar zaradi neke ovire tega ne morejo storiti v državi izvora.

***Listinski dokazi – prvi pododstavek člena 5(2)***

Seznam zahtevanih dokumentov se med državami članicami razlikuje: nekatere imajo podroben seznam, druge pa se zgolj sklicujejo na splošne zahteve in s tem puščajo organom precej proste presoje. Direktiva določa posebne določbe za begunce: če begunec ne more zagotoviti uradnega dokumenta, ki dokazuje družinske vezi, bi morale države članice upoštevati druge dokaze (člen 11(2)). Če ni na voljo (zanesljive) dokumentacije, imajo države članice na splošno prožen pristop[80], zlasti glede upravičencev do mednarodne zaščite in njihovih družinskih članov. Pogosto sprejmejo vrsto drugih dokazil, pomembno je le, da lahko preverijo istovetnost prosilcev in obstoj družinskih vezi[81]. Ta dokazila lahko vključujejo dokumente z azilnih pogovorov, dokaze s pritožbenega zaslišanja, notarsko overjene izjave ali pisne izjave, fotografije dogodkov in potrdila.

Države članice lahko tudi zahtevajo ali predlagajo analizo DNK, običajno v skrajnem primeru, vključno v primerih, ko še vedno obstaja dvom in je potrebna zanesljivejša potrditev. Kljub temu prožnemu pristopu je študija EMN iz leta 2017 pokazala, da je neobstoj dokumentov pri obdelavi prošnje med najpogosteje omenjenimi izzivi[82]. To je razvidno tudi iz nekaterih pritožb, ki jih je prejela Komisija, kar je v enem primeru pripeljalo do izmenjave informacij z zadevno državo članico.

***Pogovori in poizvedovanja – drugi pododstavek člena 5(2)***

Večina držav članic uporablja možnost, da opravijo pogovore in izvedejo druga poizvedovanja, če se zdi potrebno, da pridobijo dokaze o obstoju družinskega razmerja. Samo nekaj držav članic[83] te možnosti ne uporablja.

Da so lahko pogovori in/ali druga poizvedovanja v okviru prava EU sprejemljivi, morajo biti sorazmerni – pri čemer pravica do združitve družine ne sme biti zmanjšana – in spoštovati temeljne pravice, zlasti pravici do zasebnosti in družinskega življenja. Komisija doslej ni ugotovila nobenih težav v zvezi z izvajanjem te določbe.

---

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. Vir: študija EMN (2017), str. 32.
80 Študija EMN (2017), str. 33 in 37.
81 Sodišče je v sklepnih predlogih z dne 29. novembra 2018 v zadevi C-635/17 (še poteka), ECLI:EU:C:2018:973, AG Wahl, predlagalo, naj se v primeru nezadostnih listinskih dokazov obveznost dejavnega sodelovanja naloži prosilcem in organom.
82 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.
83 BG, EE, HR, NL, SI.

***Goljufija, zakon, partnerstvo ali posvojitev iz koristoljubja – člen 16(4)***

V skladu s to določbo lahko države članice izvedejo posebne kontrole in preverjanja, če obstaja razlog za sum, da gre za goljufijo ali zakon, partnerstvo ali posvojitev iz koristoljubja. Vsak nacionalni sistem vsebuje pravila, ki preprečujejo združitev družine, če razmerje obstaja izključno z namenom pridobitve dovoljenja za prebivanje. To možnost v nacionalni zakonodaji izvaja večina držav članic[84]. Druge[85] uporabljajo to določbo delno, kar Komisiji ne predstavlja razloga za zaskrbljenost.

V nedavnem vprašanju za predhodno odločanje[86] je bilo SEU zaprošeno, naj navede, ali je treba člen 16(2)(a) razlagati tako, da nasprotuje umiku dovoljenja za prebivanje, če je bilo to pridobljeno na podlagi goljufivih informacij, vendar družinski član ni vedel za goljufijo.

***Pristojbine***

V skoraj vseh državah članicah morajo prosilci plačati pristojbino. Skupni znesek je odvisen od države članice: v povprečju pristojbina znaša od 50 do 150 EUR. V Direktivi se vprašanje upravnih pristojbin, ki se plačajo med postopkom, ne ureja. Kot je navedeno v poročilu Komisije iz leta 2008, pa države članice ne bi smele določati pristojbin na način, ki bi lahko ogrozil polni učinek Direktive.

SEU je glede stroškov za „preizkuse integracije“ odločilo, da čeprav države članice lahko od državljanov tretjih držav zahtevajo, naj plačajo stroške, povezane z merili integracije, sprejetimi na podlagi člena 7(2) Direktive, in določijo znesek teh stroškov, je pomembno, da v skladu z načelom sorazmernosti raven navedenih stroškov nima za cilj niti ne učinkuje tako, da bi onemogočila ali pretirano otežila uresničevanje pravice do združitve družine.

Tak primer bi bil, če bi znesek stroškov, ki ga je treba plačati za udeležbo pri preizkusu integracije, za zadevne državljane tretjih držav predstavljal pretirano velike finančne posledice[87].

***Pisno obvestilo in trajanje postopka – člen 5(4)***

V skladu s prvim pododstavkom člena 5(4) mora pristojni organi prosilca kakor hitro je mogoče pisno obvestiti o odločitvi in v vsakem primeru najkasneje v devetih mesecih od dne, ko je bila prošnja vložena. Večina držav članic spoštuje to določbo, saj se drži zahteve glede devetmesečnega roka. V skladu z drugim pododstavkom se v izjemnih okoliščinah, povezanih s težavnostjo preučitve prošnje, rok lahko podaljša. Izvajanje te določbe Komisiji ne predstavlja razloga za zaskrbljenost.

***Največja korist otroka – člen 5(5)***

V okviru člena 5(5) bi morale države članice pri obravnavanju prošnje ustrezno upoštevati interese mladoletnih otrok. To je SEU poudarilo v sodbah O. in S., Maahanmuuttovirasto[88] ter Parlament/Svet[89]. Večina držav članic izpolnjuje to obveznost, niso pa je vse izrecno prenesle v nacionalno zakonodajo za namen pregledovanja prošenj za združitev družine. Vendar se zdi, da je obveznost upoštevanja največje koristi otroka splošno pravno načelo v nacionalni zakonodaji.

---

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

85 EL, FI, LT, PL, SK.

86 SEU, zadeva še poteka, Y. Z. in drugi (C-557/17).

87 SEU, C-153/14, K in A, ECLI:EU:C:2015:453, točki 64 in 65.

88 SEU, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 in C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

89 SEU, C-540/03, Parlament/Svet, ECLI:EU:C:2006:429.

***Horizontalna določba o ustreznem upoštevanju – člen 17***

SEU je pogosto, zlasti pa v zadevi Parlament/Svet iz leta 2006[90], spomnilo na obveznost, da je treba ustrezno upoštevati naravo in trdnost družinskih razmerij osebe in trajanje njenega bivanja v državi članici ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z njeno državo izvora, in s tem na potrebo, da je treba vsak primer obravnavati posebej. Skladno z navedeno sodbo se zdi, da zgolj sklicevanje na člen 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah ne pomeni ustreznega izvajanja člena 17.

Večina držav članic to določbo pravilno izvaja. V vsakem sklepu o zavrnitvi, umiku ali zavrnitvi podaljšanja dovoljenja je treba uporabljati načeli sorazmernosti in pravne varnosti (splošni načeli prava EU). SEU je bilo v dveh zadevah[91], ki še potekata, zaprošeno, naj oceni učinek člena 17 v okviru umikov dovoljenj iz razlogov javnega reda.

**Pravica do pravnega izpodbijanja – člen 18**

Na splošno je bil člen 18 pravilno prenesen v nacionalno zakonodajo vseh držav članic. Vse so uveljavile pravico do pravnega izpodbijanja skladno s to določbo (čeprav na različne načine). Za nobeno nacionalno določbo ni bilo ugotovljeno, da bi bila preveč obremenjujoča ali da bi ovirala pravico do pravnega izpodbijanja.

**Vstop in prebivanje – člena 13 in 15**

***Poenostavitev vizumskih postopkov – člen 13(1)***

Kakor hitro je prošnja za združitev družine sprejeta, mora država članica dovoliti vstop družinskih članov in jim na vse načine olajšati pridobitev potrebnih vizumov. Večina držav članic je člen 13(1) pravilno prenesla v nacionalno zakonodajo. Treba je opozoriti, da je poenostavitev postopkov za pridobitev potrebnega vizuma za države članice obvezna.

***Veljavnost dovoljenja za prebivanje – člen 13(2) in (3)***

Člen 13(2) določa, da morajo države članice družinskim članom zagotoviti prvo dovoljenje za prebivanje, ki velja vsaj eno leto in se lahko podaljša. Večina držav članic je določbo pravilno prenesla; pri tem so nekatere izrecno navedle, da je minimalna veljavnost dovoljenja za prebivanje eno leto.

Člen 13(3) določa, da veljavnost dovoljenj za prebivanje za družinske člane načeloma ne sme presegati dne poteka veljavnosti dovoljenja za prebivanje, ki ga ima sponzor. To določbo so pravilno prenesle vse države članice.

***Nevezano dovoljenje za prebivanje – člen 15***

Prvi pododstavek člena 15(1) določa, da je najkasneje po petih letih bivanja in pod pogojem, da družinski član ni dobil dovoljenja za prebivanje iz drugih razlogov, kot je združitev družine, zakonec ali izvenzakonski partner ali otrok, ki je dosegel polnoletnost, upravičen (na podlagi prošnje, če se zahteva z nacionalno zakonodajo) do nevezanega dovoljenja za prebivanje. Ta določba je bila pravilno vključena v zakonodajo večine držav članic (ne glede na nekaj razlik v zvezi s trajanjem zakonskega stanu ali štetjem petletnega obdobja, kar pa ne povzroča zaskrbljenosti glede skladnosti).

Člen 15(3) določa možnost, da lahko države članice v primeru vdovstva, razveze, ločitve ali smrti sorodnikov v prvem kolenu v ravni vrsti (na podlagi prošnje, če se zahteva z nacionalno zakonodajo) izdajo nevezano dovoljenje za prebivanje osebam, ki so vstopile zaradi združitve

[90] Prav tam.

[91] SEU, zadevi C-381/18 in C-382/18, ki še potekata.

družine (to možnost vključuje tudi v primeru posebno težkih okoliščin). To možnost so izvedle vse države članice.

SEU je v dveh nedavnih sodbah[92], vezanih na člen 15, pojasnilo, da je zakonodajalec Unije, čeprav izdaja nevezanega dovoljenja za prebivanje načeloma pomeni pravico, pridobljeno na podlagi petih let prebivanja na ozemlju države članice zaradi združitve družine, državam članicam dovolil, da za izdajo takega dovoljenja zahtevajo izpolnitev nekaterih pogojev, ki jih opredelijo te države.

SEU je predvsem obravnavalo možnost, da države članice naložijo pogoje glede integracije za pridobitev nevezanega dovoljenja za prebivanje v skladu s členom 15 direktive o združitvi družine (C-257/17 in C-484/17), ter pojasnilo, da so taki pogoji skladni z Direktivo, če so sorazmerni: „[Č]len 15 [...] ne nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero je mogoče prošnjo za izdajo nevezanega dovoljenja za prebivanje, ki jo vloži državljan tretje države, ki je več kot pet let bival na ozemlju države članice na podlagi združitve družine, zavrniti, ker ni dokazal, da je uspešno opravil preizkus integracije v družbo, ki se nanaša na jezik in družbo te države članice, če konkretni pogoji obveznosti uspešno opraviti ta preizkus ne presegajo tistega, kar je nujno za uresničitev cilja olajšati integracijo državljanov tretjih držav.“

Sodišče je v sodbi v zadevi C-257/17 tudi pojasnilo nadaljnjo postopkovno podrobnost, povezano z datumom izdaje nevezanih dovoljenj za prebivanje, in navedlo, da Direktiva ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da je nevezano dovoljenje za prebivanje mogoče izdati šele na dan vložitve prošnje za izdajo tega dovoljenja.

**Dostop do izobraževanja in zaposlitve – člen 14**

Člen 14(1) določa področja, na katerih bi morali biti družinski člani sponzorja upravičeni do enake obravnave kot on: dostop do izobraževanja, zaposlitve, poklicnega usmerjanja, začetnega in nadaljnjega usposabljanja ter prekvalifikacije. Z Direktivo je državam članicam nadalje omogočeno, da v skladu z nacionalnim pravom določijo pogoje, pod katerimi družinski člani izvajajo zaposlitveno ali samozaposlitveno dejavnost (člen 14(2)), in dovoljeno, da omejijo dostop do zaposlitvene ali samozaposlitvene dejavnosti za sorodnike v ravni črti ali neporočene odrasle otroke, na katere se nanaša člen 4(2) (člen 14(3)).

Na splošno so države članice zahteve po enakosti iz člena 14(1) pravilno prenesle v nacionalno zakonodajo, vendar jih večina[93] ni uporabila možnosti iz člena 14(2). Možnost iz člena 14(3) je sprejela samo Slovaška. Te določbe so bile v nacionalni zakonodaji pogosto izvedene skupaj s splošnim načelom nediskriminacije.

**Združitev družine za begunce – členi 9 do 12**

Poglavje V Direktive se nanaša na vrsto odstopanj, s katerimi se z upoštevanjem posebnega položaja beguncev slednjim zagotavljajo ugodnejše določbe za združitev družine. Ključni vidiki so poudarjeni spodaj.

Člen 10 določa, kako se opredelitev družinskih članov uporablja za združitev družine beguncev. Navedeni so nekatere izjeme in posebna pravila glede sponzorjev, ki so mladoletniki brez spremstva. Večina držav članic je ta člen pravilno prenesla v nacionalno zakonodajo. V nedavnem vprašanju za predhodno odločanje[94] je bilo SEU naprošeno, naj

92 SEU, sodbi z dne 7. novembra 2018 v zadevah C in A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876, ter K (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

93 Razen BE, BG, CY, EL, LU, MT.

94 SEU, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-519/18), zadeva še poteka.

pojasni, ali lahko države članice neobvezno klavzulo iz člena 10(2) uporabijo bolj restriktivno, kot je določena v Direktivi, in dovolijo združitev družine drugega „odvisnega“ družinskega člana samo v tistih primerih, ko je odvisnost povezana z zdravstvenim stanjem.

Člen 11 določa predložitev in obravnavanje prošnje za begunce. Kot je navedeno v členu 11(1), bi morali biti predložitev in obravnavanje prošnje za odobritev združitve družine s sponzorjem, ki mu je bil odobren status begunca, opravljeni skladno s členom 5 in ob upoštevanju člena 11(2).

Če begunec ne more zagotoviti uradnih listinskih dokazov o družinskem razmerju, bi morale države članice skladno s členom 11(2) upoštevati druge dokaze o obstoju takšnega razmerja. Odločitev o zavrnitvi prošnje ne sme temeljiti samo na dejstvu, da ni takšnih listinskih dokazov. Poudariti je treba, da se lahko pri praktičnem izvajanju te določbe hitro pojavijo vprašanja skladnosti in da bi morale države članice ostati pozorne na vprašanje listinskih dokazov beguncev. SEU je v zadevi E.[95] (ki še poteka) prejelo vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanaša na obveznost beguncev, da sodelujejo in pojasnijo, zakaj listinski dokazi niso na voljo. Z bližnjo sodbo bo to pomembno vprašanje verjetno pojasnjeno.

Člen 12 določa, da nekatere poenostavitve glede združitve družine, ki jih imajo na voljo begunci, veljajo le, če je prošnja za združitev družine predložena v treh mesecih po odobritvi statusa begunca. SEU je v nedavni sodbi[96] načeloma potrdilo absolutni značaj te časovne omejitve, vendar je poudarilo, da tega strogega pravila ni mogoče uporabljati za položaje, v katerih je zaradi posebnih okoliščin prepozna vložitev prve prošnje objektivno opravičljiva.

## III. SKLEPNE UGOTOVITVE

Stanje izvajanja direktive o združitvi družine se je od leta 2008 izboljšalo, tudi zaradi postopkov za ugotavljanje kršitev, ki jih je sprožila Komisija, in smernic Komisije, objavljenih leta 2014, ter številnih sodb Sodišča Evropske unije. Države članice so si zelo prizadevale izboljšati in prilagoditi nacionalne zakonodaje, da bi izpolnile zahteve Direktive.

Komisija je v prvem poročilu o izvajanju Direktive iz leta 2008 poudarila številne težave pri izvajanju v zvezi s poenostavitvijo vizumskih postopkov, nevezanimi dovoljenji za prebivanje, ugodnejšimi določbami za begunce, največjo koristjo otroka in pravico do pravnega izpodbijanja. Toda te težave so se v glavnem nanašale na pravne vidike prenosa v nacionalno zakonodajo, saj države članice še niso imele dolgotrajnih izkušenj s praktično uporabo teh pravil.

V sporočilu Komisije iz leta 2014, ki je bilo uporabljeno kot smernice za uporabo Direktive, so bile izpostavljene trdovratne težave v nacionalnih zakonodajah, zlasti nekaj težavnih horizontalnih vprašanj, ki so se jasno pojavila, kot so merila za integracijo, stalna in redna sredstva, potreba po učinkovitem upoštevanju največje koristi otroka in ugodnejše določbe za združitev družine beguncev.

Štiri leta pozneje ta ključna vprašanja ostajajo izziv za nekatere države članice, ki bi si morale s posvečanjem posebne pozornosti izrednemu pomenu temeljne pravice do spoštovanja družinskega življenja, pravic otroka in pravice do učinkovitega pravnega sredstva še naprej prizadevati za učinkovito uporabo Direktive.

Poleg tega, kot je bilo omenjeno v poročilu iz leta 2008 in sporočilu iz leta 2014, besedilo Direktive, ki državam članicam pušča ustrezno diskrecijsko pravico pri njenem izvajanju, ne

[95] SEU, zadeva C-635/17 (še poteka).

[96] SEU, sodba z dne 7. novembra 2018 v zadevi K in B (C-380/17), ECLI:EU:C:2018:877.

bi smelo povzročiti znižanja standardov zaradi preširoke ali nesorazmerne uporabe neobveznih določb glede nekaterih zahtev za uveljavljanje pravice do združitve družine. Splošna načela prava EU, najprej in predvsem sorazmernost in pravna varnost, je treba obravnavati kot ključna pri oceni skladnosti nacionalnih določb z Direktivo.

Komisija kot skrbnica Pogodb EU redno spremlja zakonito in praktično izvajanje Direktive v državah članicah, zlasti glede vprašanj, poudarjenih v tem poročilu. Ker združitev družine ostaja za EU velik izziv v okviru migracijske politike, bo Komisija še naprej pozorno spremljala nacionalne zakonodaje in upravne prakse ter morda razmislila o ustreznih ukrepih – skladno s svojimi pristojnostmi, ki izhajajo iz Pogodb EU –, po potrebi vključno z uvedbo postopkov za ugotavljanje kršitev.