EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.3.2019
COM(2019) 162 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening

I. INLEDNING

Den 22 september 2003 antog rådet direktiv 2003/86/EG med gemensamma regler för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier (nedan kallat *direktivet*). Direktivet är tillämpligt i alla medlemsstater utom Danmark, Irland och Storbritannien[1]. I enlighet med artikel 3.3 i direktivet reglerar det inte situationen för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en EU-medborgare.

Under de senaste 30 åren har familjeåterförening varit en av de främsta anledningarna till att människor har invandrat till EU. År 2017 tog EU-25 emot 472 994 personer som invandrat för att återförenas med sin familj. Dessa stod för 28 % av alla första uppehållstillstånd som utfärdades för tredjelandsmedborgare i EU-25[2].

I många medlemsstater står familjeåterförening för en stor del av all laglig migration. År 2008 offentliggjorde kommissionen sin första rapport om tillämpningen av direktivet[3]. I den belyser kommissionen medlemsstaternas olika sätt att hantera den stora tillströmningen av migranter på grund av familjeåterförening. På senare år har många medlemsstater särskilt infört eller ändrat familjeåterföreningsreglerna för flyktingar (och även för alternativt skyddsbehövande, som är undantagna från direktivets tillämpningsområde). Trots de senaste årens migrationsutmaningar och det stora antalet sökande av internationellt skydd är familjeåterföreningsreglerna fortfarande förmånligare för personer som beviljats internationellt skydd än för andra kategorier av tredjelandsmedborgare. Det lagstadgade skyddet för alternativt skyddsbehövande är också i stort sett lika starkt som för flyktingar[4].

Kommissionen har övervakat medlemsstaternas olika politiska val och lagstiftningsval som måste hålla sig inom det utrymme för skönsmässig bedömning som ges i direktivet och respektera den rätt till familjeåterförening som fastställs däri. Under 2014 offentliggjorde kommissionen ett meddelande[5] med riktlinjer för medlemsstaternas tillämpning av direktivet. Riktlinjerna har möjliggjort en konsekvent tolkning av de viktigaste bestämmelserna i direktivet, vilket har fått några medlemsstater att göra viktiga ändringar av lagstiftning och praxis[6].

EU-domstolen har också spelat en avgörande roll för direktivets genomförande och har bidragit med en omfattande rättspraxis som ger vägledning om hur de känsligaste bestämmelserna i direktivet ska tolkas, framförallt genom att besvara begäranden om förhandsavgöranden från medlemsstaternas nationella domstolar.

I denna rapport ges en översiktlig lägesbeskrivning av medlemsstaternas genomförande av direktivet. Fokus ligger på de viktigaste frågor som framkommit av kommissionens egen analys av efterlevnaden av direktivet, inkomna klagomål och tillämpliga domar från EU-domstolen. Här är det värt att understryka att kommissionen har mottagit många klagomål om familjeåterförening för tredjelandsmedborgare[7]. Klagomålen rör framförallt följande: avslag

---

1 I denna rapport avses med *medlemsstater* de medlemsstater som är bundna av direktivet. Dessa kallas även *EU-25*.

2 Källa: Eurostat, kod [migr_resfam], 25.9.18.

3 KOM(2008) 610 final av den 8 oktober 2008.

4 Europeiska migrationsnätverkets (EMN) studie *Family Reunification of Third Country Nationals in the EU*, april 2017, s. 43.

5 Meddelande från kommissionen Europaparlamentet och rådet – *Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening*, COM(2014) 210 final.

6 EMN:s studie från 2017, s. 12.

7 Många av dessa klagomål faller dock utanför EU-lagstiftningens tillämpningsområde, eftersom de avser en medlemsstats regler för medborgarskap, ”icke-rörliga” EU-medborgares familjemedlemmar och allmänna klagomål om påstådda fall av diskriminering eller administrativa missförhållanden.

på visum- eller tillståndsansökningar, bevisning avseende identitet eller familjeband som skäl för avslag, myndigheternas långa handläggningstider, oproportionerliga avgifter för att utfärda tillstånd, begreppet stabila och regelbundna försörjningsmedel, familjemedlemmars möjligheter att arbeta, felaktigt tillämpade väntetider och förintegrationsvillkorens proportionalitet.

Denna rapport bygger även på den studie som Europeiska migrationsnätverket (EMN)[8] nyligen genomförde för att undersöka både juridiska och praktiska utmaningar i samband med genomförandet av direktivet. I studien poängterade nätverket att sökandena framförallt ställs inför tre stora problem. Det första handlar om skyldigheten att personligen infinna sig vid en diplomatisk beskickning för att lämna in sin ansökan[9]. Denna skyldighet medför ett praktiskt problem, särskilt för personer som ansöker om tillstånd i mindre medlemsstater som kanske inte alltid har någon diplomatisk representation i alla länder. Det andra stora problemet handlar om de ofta mycket långa handläggningstiderna[10]. Det tredje stora problemet är avsaknaden av de handlingar som behövs för att ansökan ska kunna behandlas[11], i synnerhet sådana som styrker identitet och familjeband. Ur de nationella myndigheternas perspektiv är det enligt studien väldigt svårt att upptäcka tvångsäktenskap respektive tvångspartnerskap och skenäktenskap respektive skenpartnerskap samt falska erkännanden av föräldraskap[12]. För detta krävs det grundliga utredningar, vilket i sin tur kan påverka handläggningstiderna.

II. INFÖRLIVANDEÅTGÄRDERNAS ÖVERENSSTÄMMELSE

Rätten till familjeåterförening – artikel 1

I direktivet erkänns rätten till familjeåterförening. Direktivet ålägger medlemsstaterna en positiv, exakt angiven skyldighet, varigenom de i de fall som anges i direktivet förpliktas att tillåta familjeåterförening för vissa av referenspersonens familjemedlemmar utan att de kan handla inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Direktivets innehåll återspeglas korrekt i den nationella lagstiftningen i alla medlemsstater. De flesta medlemsstater[13] har visserligen inte någon uttrycklig bestämmelse som motsvarar artikel 1, men det behövs inte heller någon särskild införlivandebestämmelse för denna artikel, eftersom den innehåller direktivets syfte.

Definitioner av centrala termer – artikel 2

Överlag har definitionerna i direktivet införlivats korrekt i de flesta medlemsstater. I de fall där medlemsstaterna inte uttryckligen har införlivat definitionerna – detta gäller t.ex. särskilt definitionen av *referensperson* – framgår deras betydelse ändå av villkoren för familjeåterförening.

Tillämpningsområde – artikel 3

Referensperson

För att tredjelandsmedborgare ska komma ifråga som referenspersoner för familjeåterförening måste de vistas lagligen i en medlemsstat, inneha ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år (oavsett typ) och ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.

8 EMN:s studie från 2017, s. 37.
9 Österrike, Estland, Finland, Ungern, Italien, Luxemburg, Lettland, Nederländerna och Sverige.
10 Österrike, Belgien, Tyskland, Frankrike, Irland, Italien, Nederländerna och Sverige.
11 Österrike, Belgien, Cypern, Finland, Italien, Litauen, Luxemburg, Lettland, Malta och Nederländerna.
12 Belgien, Estland och Italien.
13 Med undantag för Estland, Spanien och Malta.

Artikel 3 har införlivats korrekt i alla medlemsstater. Det måste betonas att vissa medlemsstater i sin nationella rättsliga ram har bestämmelser som är mer förmånliga än artikel 3 (t.ex. har Bulgarien, Ungern, Nederländerna och Slovakien inte införlivat kriteriet om välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd), vilket är tillåtet enligt direktivet.

Familjemedlemmar till EU-medborgare

Såväl referenspersonen som hans eller hennes familjemedlemmar måste vara tredjelandsmedborgare för att omfattas av direktivet. Det innebär att direktivet inte gäller för EU-medborgares familjemedlemmar. De kan dock omfattas av direktiv 2004/38/EG[14] om de är familjemedlemmar till EU-medborgare som flyttar till eller är bosatta i en annan medlemsstat än den där de är medborgare. Familjeåterförening för EU-medborgare som är bosatta i den medlemsstat där de är medborgare omfattas således inte av unionsrätten utan omfattas fortfarande av den nationella behörigheten. I en dom[15] nyligen slog EU-domstolen fast att den enligt artikel 267 i EUF-fördraget är behörig att tolka bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet när dessa bestämmelser genom nationell rätt på ett direkt och ovillkorligt sätt har gjorts tillämpliga på familjemedlemmar till en EU-medborgare som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet.

I praktiken är dessa regler i stort sett desamma i Spanien, Litauen, Nederländerna och Sverige. I den mån skillnader finns är bestämmelserna för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till icke-rörliga EU-medborgare i regel förmånligare. Sådana bestämmelser kan t.ex.[16] ha en bredare definition av begreppet familj[17], innehålla ett undantag avseende vissa villkor som familjemedlemmar måste uppfylla[18], sakna inkomsttröskel[19], ha ett lägre referensbelopp eller en mindre sträng bedömning av ekonomiska omständigheter[20], sakna väntetid eller ha en kortare sådan[21], sakna kvoter[22] eller medge fritt tillträde till arbetsmarknaden[23].

Asylsökande och personer som åtnjuter tillfälligt eller alternativt skydd

Tredjelandsmedborgare som åtnjuter tillfälligt eller alternativt skydd samt asylsökande omfattas inte heller av direktivets tillämpningsområde[24]. I sitt meddelande med riktlinjer[25] betonade dock kommissionen att direktivet inte bör tolkas så, att medlemsstaterna måste neka tredjelandsmedborgare med tillfälligt eller alternativt skydd rätten till familjeåterförening. Kommissionen uppmanade även medlemsstaterna att anta bestämmelser som ger dessa kategorier av personer en liknande rätt till familjeåterförening som flyktingar. I en dom[26] nyligen slog EU-domstolen fast att den är behörig att tolka direktivets bestämmelser om rätt till familjeåterförening för en person som har status som alternativt skyddsbehövande, när

---

14 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

15 Dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876.

16 Källa: EMN:s studie från 2017, s. 30.

17 Österrike, Belgien, Ungern och Lettland.

18 Ålderskrav i Litauen och Slovakien.

19 Finland, Frankrike, Polen och Sverige.

20 Kroatien, Irland och Slovenien.

21 Cypern, Tyskland och Polen.

22 Österrike.

23 Cypern, Kroatien, Ungern och Lettland.

24 Rådets direktiv 2001/55/EG ger uttryckligen personer som åtnjuter tillfälligt skydd rätt att återförenas med sina familjemedlemmar.

25 COM(2014) 210 final.

26 EU-domstolens dom av den 7 november 2018, K och B, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.

dessa bestämmelser har gjorts tillämpliga i en sådan situation på ett direkt och ovillkorligt sätt genom nationell rätt.

I många medlemsstater kan alternativt skyddsbehövande ansöka om familjeåterförening enligt samma villkor som flyktingar[27]. Enligt lagstiftningen i vissa medlemsstater har alternativt skyddsbehövande rätt att återförenas med sin familj tidigast tre år (Österrike) eller två år (Lettland) från den dag då de erhöll status som alternativt skyddsbehövande.

Äktenskap eller registrerade partnerskap med alternativt skyddsbehövande eller personer med flyktingstatus måste redan ha ingåtts i ursprungslandet före inresa[28]. Cypern låter inte alternativt skyddsbehövande ansöka om familjeåterförening, medan andra medlemsstater, t.ex. Tjeckien, låter dem göra det enligt en nationell ordning (parallell med direktivet om familjeåterförening). Avslutningsvis har Tyskland nyligen begränsat möjligheterna till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande genom att tillfälligt dra in rätten till familjeåterförening för alla som beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande efter mitten av mars 2016. Sedan augusti 2018 har denna indragning delvis hävts för en månatlig kvot om 1 000 familjemedlemmar.

Familjemedlemmar som kan komma ifråga för familjeåterförening – artikel 4.1

De familjemedlemmar som åtminstone har rätt att återförenas med referenspersonen är *kärnfamiljen*, dvs. referenspersonens make/maka och underåriga barn till referenspersonen eller dennes make/maka.

Make/maka

Enligt artikel 4.1 har referenspersonens make/maka rätt till familjeåterförening. De flesta medlemsstater har införlivat denna bestämmelse korrekt.

Vid polygama äktenskap[29] tillåts endast återförening med en make/maka och barn till ytterligare en make/maka kan nekas inresa för att återförenas med referenspersonen (artikel 4.4). Dessutom får medlemsstaterna kräva att såväl referenspersonen som dennes make/maka ska ha uppnått en viss ålder (artikel 4.5). De flesta medlemsstater tillämpar denna frivilliga bestämmelse med motiveringen att den kan bidra till att förebygga tvångsäktenskap. I fem medlemsstater[30] är den lägsta åldern 21 år, vilket är den högsta möjliga åldersgränsen enligt direktivet.

Enligt lagstiftningen i de flesta medlemsstater kan samkönade par ansöka om familjeåterförening[31]. I ett mindre antal medlemsstater är detta inte tillåtet[32]. I nio medlemsstater har samkönade par samma rätt till familjeåterförening som makar av olika kön[33].

I sin dom i mål Marjan Noorzia[34] hade EU-domstolen till uppgift att ta ställning till huruvida den lägsta ålder på 21 år som anges i artikel 4.5 i direktivet avser tidpunkten för inlämnandet av ansökan om familjeåterförening eller tidpunkten för beslutet om nämnda ansökan.

---

27 Belgien, Bulgarien, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Ungern, Italien, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Slovenien och Slovakien – källa: EMN:s studie från 2017, s. 20.

28 Österrike, Tyskland, Estland, Kroatien, Nederländerna och Slovenien.

29 Frågan har ännu inte lett till någon dom i EU-domstolen.

30 Belgien, Cypern, Litauen, Malta och Nederländerna.

31 Österrike, Belgien, Cypern, Tjeckien, Tyskland, Spanien, Finland, Frankrike, Ungern, Luxemburg, Nederländerna, Sverige och Slovenien.

32 Estland, Litauen, Lettland, Malta, Polen och Slovakien.

33 Österrike, Belgien, Cypern, Tjeckien, Finland, Luxemburg, Nederländerna, Slovenien och Sverige. Källa: EMN:s studie från 2017, s. 21–22.

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

Domstolen slog fast att artikel 4.5 ska tolkas så, att bestämmelsen inte utgör hinder för en regel enligt vilken makar och registrerade partner ska ha uppnått 21 års ålder redan vid ansökningstillfället.

I sin dom analyserade domstolen den lägsta ålderns syfte och proportionalitet och förklarade följande: *”Den lägsta ålder som har fastställts av medlemsstaterna enligt artikel 4.5 i direktiv 2003/86 motsvarar slutgiltigt den ålder vid vilken en person, enligt den berörda medlemsstaten, ska anses ha uppnått en tillräcklig mognad inte endast för att motsäga sig ett tvångsäktenskap, utan även för att frivilligt välja att bosätta sig i ett annat land med sin make, i syfte att med honom eller henne leva ett familjeliv och att integrera sig där. […] En sådan bestämmelse äventyrar dessutom inte syftet att förhindra tvångsäktenskap, eftersom den gör det möjligt att anta att det, på grund av en större mognad hos de berörda personerna, kommer vara svårare att påverka dessa personer så att de ingår tvångsäktenskap och accepterar en familjeåterförening om det krävs att de redan har uppnått 21 års ålder vid ansökningstillfället än om de hade varit yngre än 21 år vid den tidpunkten.”*

Underåriga barn

Underåriga barn är barn som inte har uppnått myndighetsålder enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning (vanligtvis 18 år) och som inte är gifta. Direktivet tillåter två begränsningar av underåriga barns rätt till familjeåterförening, förutsatt att de ingick i den berörda medlemsstatens lagstiftning vid den tidpunkt då direktivet genomfördes (en s.k. *frysningsklausul*).

För det första får medlemsstaterna kräva att barn över 12 år som anländer på egen hand utan resten av sin familj bevisar att de uppfyller integrationsvillkoren enligt nationell lagstiftning. EU-domstolen slog dock fast[35] att medlemsstaterna trots sådana bestämmelser ändå måste se till att barnets bästa kommer i främsta rummet. Endast Tyskland tillämpar detta undantag.

För det andra får medlemsstaterna begära att ansökningar om familjeåterförening för barn ska lämnas innan barnet har fyllt 15 år (artikel 4.6). Ingen medlemsstat har genomfört denna begränsning. Eftersom bestämmelsen är en frysningsklausul är sådana begränsningar i nationell lagstiftning nu förbjudna.

När det gäller underåriga barn har EU-domstolen meddelat två domar som är av särskilt intresse. I de förenade målen O. och S. och Maahanmuuttovirasto[36] bekräftade domstolen huvudregeln att de materiella bestämmelserna i direktivet[37] ska tolkas och tillämpas mot bakgrund av artiklarna 7 och 24.2 och 24.3 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 5.5 i direktivet. Enligt dessa bestämmelser ska medlemsstaterna vid prövningen av de berörda ansökningarna om återförening utgå från barnets bästa och främja familjelivet.

I ett senare fall slog EU-domstolen i mål A och S[38] fast att när det gäller familjeåterförening av flyktingar ska den tidpunkt då den berörda personen reste in i medlemsstaten, inte den tidpunkt då personen ansökte om familjeåterförening, beaktas vid bedömningen av om en person ska betraktas som *underårig utan medföljande vuxen*. Enligt den dom som meddelades i målet ska termen *underårig utan medföljande vuxen* därför tolkas så, att den omfattar en person som var yngre än arton år vid inresan, men som under asylförfarandets gång fyllt arton år, och som efter att ha fyllt arton år ansöker om familjeåterförening.

Andra familjemedlemmar – artikel 4.2 och 4.3

35 EU-domstolen, Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, punkt 75.
36 EU-domstolen, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 och 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
37 I det här fallet kravet på ekonomiska försörjningsmedel enligt artikel 7.1 c – läs mer i avsnitt 4.3.3.
38 EU-domstolen, A, S, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

Utöver kärnfamiljen får medlemsstaterna betrakta följande personer som familjemedlemmar: föräldrar och ogifta myndiga barn som är beroende av referenspersonen eller dennes make/maka samt en ogift partner (som har ett vederbörligen styrkt varaktigt förhållande eller ett registrerat partnerskap med referenspersonen).

Flera medlemsstater har beslutat att utöka antalet familjemedlemmar som kan ansöka om familjeåterförening. Många av dem[39] har dock valt att inte inkludera släktingar i rakt uppstigande led av första graden till referenspersonen eller dennes make/maka, om släktingarna är beroende av dem och saknar annat nödvändigt familjemässigt stöd i ursprungslandet. Italien har valt att delvis tillämpa detta alternativ genom att endast inkludera referenspersonens förstagradssläktingar.

Utöver förstagradssläktingar till referenspersonen eller dennes make/maka finns det i artikel 4.2 också möjlighet till familjeåterförening för ogifta myndiga barn till referenspersonen eller dennes make/maka, om barnen av hälsoskäl bevisligen inte kan försörja sig själva. Detta alternativ tillämpas av femton medlemsstater[40].

Enligt artikel 4.3 får medlemsstaterna tillåta inresa och vistelse för referenspersonens registrerade partner och för en ogift partner som har ett vederbörligen styrkt varaktigt förhållande med referenspersonen. Endast Spanien och Sverige tillämpar detta alternativ fullt ut.

Krav för att få utöva rätten till familjeåterförening

Enligt artikel 7 har medlemsstaterna möjlighet att införa två olika typer av krav. För det första kan de kräva bevis för att referenspersonen har bostad, sjukförsäkring och stabila och regelbundna försörjningsmedel. För det andra kan de kräva att tredjelandsmedborgare vidtar vissa integrationsåtgärder.

Bostad – artikel 7.1 a

Medlemsstaterna har möjlighet att kräva bevis för att referenspersonen har en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område. De flesta medlemsstater har genomfört denna möjlighet, med undantag för Finland, Kroatien, Nederländerna och Slovenien. Vad som anses vara en bostad av lämplig storlek varierar mellan medlemsstaterna, även om vissa (Lettland och Sverige) inte tycks ha fastställt några specifika kriterier för att bedöma lämpligheten i detta avseende[41].

Sjukförsäkring – artikel 7.1 b

Många har använt sig av möjligheten att ställa krav på sjukförsäkring, med undantag för Bulgarien, Finland, Frankrike, Portugal och Sverige.

Stabila och regelbundna försörjningsmedel – artikel 7.1 c

Alla medlemsstater har infört kravet på stabila och regelbundna försörjningsmedel. Detta krav måste dock tillämpas i enlighet med EU-domstolens tolkning och domstolen har slagit fast att tillämpliga nationella bestämmelser inte får undergräva direktivets syften eller ändamålsenliga verkan.

---

39 Österrike, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Grekland, Finland, Frankrike, Lettland, Malta, Nederländerna och Polen.

40 Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Estland, Spanien, Kroatien, Ungern, Italien, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Sverige, Slovenien och Slovakien.

41 EMN:s studie från 2017, s. 21–22.

I Chakroun-målet[42] begränsade domstolen medlemsstaternas handlingsutrymme att fastställa kravet på försörjningsmedel. Domstolen slog särskilt fast att medlemsstaterna inte får neka familjeåterförening för en referensperson som har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, men som med hänsyn till försörjningsmedlens storlek inte desto mindre är berättigad till särskilt bistånd för att bestrida särskilda, individuellt fastställda nödvändiga levnadskostnader, till inkomstprövade efterskänkningar av skatter och avgifter som beviljas av lokala myndigheter eller till inkomststödjande åtgärder inom ramen för den kommunala minimipolicyn. Dessutom slog domstolen fast att direktivet ska tolkas så, att det utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en åtskillnad ska göras vid tillämpningen av kravet på försörjningsmedel i artikel 7.1 c beroende på om familjebanden har knutits före eller efter referenspersonens inresa i värdmedlemsstaten.

I de förenade målen O. och S. och Maahanmuuttovirasto[43] ansåg domstolen att kravet på försörjningsmedel ska tillämpas mot bakgrund av artiklarna 7 (rätt till familjeliv) och 24 (barnets bästa) i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. EU-domstolen betonade att, eftersom huvudregeln och direktivets syfte är att familjeåterförening ska beviljas, ska den möjlighet som föreskrivs i artikel 7.1 c i direktivet tolkas restriktivt. Medlemsstaterna får således inte använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett sätt som äventyrar direktivets syfte eller dess ändamålsenliga verkan.

I Khachab-målet[44] bekräftade domstolen att nationella bestämmelser som medger en prognostisk bedömning av försörjningsmedel baserat på tidigare inkomstutveckling är förenlig med EU-rätten. Domstolen slog fast att artikel 7.1 c i direktivet ska tolkas så, att det är tillåtet för behöriga nationella myndigheter att grunda ett avslag på en ansökan om familjeåterförening på en prognostisk bedömning av huruvida det är sannolikt att referenspersonen kommer att bibehålla erforderliga stabila och regelbundna försörjningsmedel under ett år från tidpunkten för inlämnandet av ansökan. Domstolen lade till att man vid bedömningen bör utgå från utvecklingen av referenspersonens inkomster under den sexmånadersperiod som föregick tidpunkten för ansökan.

De flesta medlemsstater[45] har fastställt en lägsta referensinkomst som de använder vid bedömningen av om det finns tillräckliga ekonomiska försörjningsmedel för att kunna utöva rätten till familjeåterförening. I många medlemsstater är beloppet likvärdigt med[46] eller högre än[47] den månatliga minimiinkomst eller det existensminimum som gäller i landet.

I andra medlemsstater fastställs den lägsta referensinkomsten till ett visst belopp, även om beloppet kan variera beroende på familjens storlek[48]. De flesta medlemsstater[49] tillämpar undantag från den lägsta referensinkomsten, t.ex. för flyktingar och/eller alternativt

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

43 EU-domstolen, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 och 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

44 EU-domstolen, Khachab, C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

45 Österrike, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Tyskland, Estland, Grekland, Finland, Frankrike, Kroatien, Ungern, Litauen, Luxemburg, Lettland, Nederländerna, Polen, Sverige, Slovenien och Slovakien.

46 Österrike, Belgien, Tyskland, Frankrike, Litauen, Luxemburg, Lettland, Nederländerna, Slovenien och Slovakien.

47 Belgien, Malta och Polen.

48 Tjeckien, Estland, Spanien, Finland, Kroatien, Irland och Italien. Källa: EMN:s studie från 2017, s. 25.

49 Belgien, Bulgarien, Finland, Tyskland, Kroatien, Italien, Litauen, Luxemburg, Lettland, Nederländerna, Sverige, Slovenien och Slovakien.

skyddsbehövande[50]. Vissa medlemsstater har ingen lägsta referensinkomst över huvud taget, och bedömer kravet på försörjningsmedel från fall till fall[51].

Integrationsåtgärder – artikel 7.2

Genom denna frivilliga bestämmelse kan medlemsstaterna kräva att tredjelandsmedborgare vidtar vissa integrationsåtgärder, som i fråga om flyktingars familjemedlemmar kan tillämpas först när familjeåterförening har beviljats[52]. Kommissionen har noggrant övervakat genomförandet av denna bestämmelse och har bett några medlemsstater att klargöra vissa punkter, eftersom nationella bestämmelser inte får förta direktivet dess ändamålsenliga verkan utan måste följa EU-domstolens rättspraxis på området[53].

De flesta medlemsstater har inte tillämpat denna bestämmelse, även om sådana åtgärder i några fall håller på att utredas eller är på förslag[54]. När integrationsåtgärder finns redan innan inresan görs för att återförenas med familjen kräver medlemsstaterna i regel att familjemedlemmarna måste visa prov på grundläggande språkkunskaper. Undantag gäller för familjemedlemmar till flyktingar eller (i vissa fall) alternativt skyddsbehövande.

Familjemedlemmarna tar i regel själva initiativ till språkkurser eller språkwebbinarier och står också för kostnaderna för dessa[55]. Avgifterna beror på ursprungslandet, kursanordnaren eller kursformatet[56]. Några medlemsstater kräver dessutom att familjemedlemmarna ska fortsätta att utveckla sina språkkunskaper efter ankomsten (i regel A2 eller B1)[57] eller göra ett medborgarintegrationsprov efter ankomsten[58] – som ett led i ländernas allmänna integrationsprogram eller som ett av de krav som ställs för att få bosätta sig permanent i landet[59]. Kostnadsfri språkutbildning kan tillhandahållas i vissa fall[60].

Utöver språkkunskaper kan medlemsstaternas integrationsprogram även innehålla kurser om landets historia och värderingar, samhällsorientering eller yrkesvägledning[61]. Andra integrationsåtgärder kan handla om att rapportera till ett integrationscentrum[62], underteckna en integrationsdeklaration[63] eller ett integrationsavtal[64] där man förbinder sig att genomgå kurser i medborgarkunskap och språk. Om dessa integrationsåtgärder inte följs kan det ibland leda till att uppehållstillståndet återkallas eller inte förnyas eller till att varaktiga tillstånd nekas[65].

Syftet med sådana åtgärder är att underlätta familjemedlemmarnas integration. Åtgärderna är godtagbara enligt direktivet om de tjänar detta syfte och är förenliga med proportionalitetsprincipen. Godtagbarheten kan ifrågasättas på flera grunder, t.ex. den faktiska möjligheten att delta i sådana kurser och prov samt utformningen och organisationen av

50 Österrike, Belgien, Bulgarien, Tyskland, Estland, Spanien, Finland, Frankrike, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Lettland, Sverige, Slovenien, Slovakien och Nederländerna.
51 Cypern och Ungern. Källa: EMN:s studie från 2017, s. 26.
52 Flyktingar måste uppfylla integrationsvillkor för familjebildning i Nederländerna.
53 Se EU-domstolens domar i målen K och A, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453, P och S, C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369 och parlamentet mot rådet, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.
54 Finland och Luxemburg.
55 Österrike, Tyskland och Nederländerna.
56 EMN:s studie från 2017, s. 26.
57 Österrike och Nederländerna.
58 Nederländerna.
59 Österrike, Tyskland, Lettland och Nederländerna.
60 Estland och Lettland.
61 Belgien, Tyskland, Estland, Nederländerna och Sverige.
62 Österrike.
63 Belgien och Nederländerna.
64 Frankrike.
65 EMN:s studie från 2017, s. 26–27.

kurser och prov (provmaterial, avgifter, lokaler osv.) – och utifrån frågan om sådana åtgärder eller deras följder tjänar andra syften än integration (t.ex. kan höga avgifter utesluta familjer med låga inkomster). Rättssäkerhetsgarantin, som garanterar möjligheten till rättslig prövning, bör också respekteras.

I mål Minister van Buitenlandse Zaken mot K och A[66] konstaterade EU-domstolen i punkterna 53–54 i sin dom att det *”inte [kan] bestridas att kunskaper i både språket och om samhället i värdmedlemsstaten i betydande omfattning underlättar kommunikationen mellan tredjelandsmedborgare och medborgare i värdmedlemsstaten och dessutom främjar utbytet och utvecklingen av sociala kontakter dem emellan. Det kan inte heller bestridas att kunskaper i värdmedlemsstatens språk gör det mindre svårt för tredjelandsmedborgare att få tillträde till arbetsmarknaden och yrkesutbildning. [...] Ur detta perspektiv bidrar skyldigheten att genomföra ett grundläggande medborgarintegrationsprov med godkänt resultat till att berörda tredjelandsmedborgare tillägnar sig kunskaper som tveklöst är nyttiga för att bygga upp band med värdmedlemsstaten.”*

I samma dom (punkterna 56–58) markerade domstolen även gränserna för medlemsstaternas skönsmässiga bedömning vid införandet av integrationsvillkor: *”Proportionalitetskriteriet kräver emellertid att tillämpningsvillkoren för en sådan skyldighet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. [...] Målet med de integrationsåtgärder som avses i artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 måste vara att underlätta integrationen i medlemsstaterna av de personer som utövar sin rätt till familjeåterförening, och inte att välja ut de personer som kan utöva denna rätt. Särskilda personliga omständigheter såsom ålder, utbildningsnivå, ekonomisk situation och hälsa hos den berörda referenspersonens familjemedlemmar ska vidare beaktas [...]”.*

Därför ska den nationella lagstiftning som antas för att införliva artikel 7.2 första stycket i enlighet med proportionalitetsprincipen vara lämplig för att uppnå lagstiftningens mål och får inte vara mer långtgående än vad som behövs för att nå dem.

I två domar nyligen[67] vidareutvecklade EU-domstolen sin rättspraxis när det gäller integrationsvillkor inom ramen för artikel 15 (beviljandet av ett eget uppehållstillstånd).

Väntetid och mottagningskapacitet – artikel 8

Enligt artikel 8 kan medlemsstaterna kräva att referenspersonen ska ha vistats lagligen på deras territorium under en viss tid innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar (första stycket). Medlemsstaterna får även införa en väntetid på högst tre år innan ett uppehållstillstånd utfärdas om det i deras tidigare lagstiftning om familjeåterförening ställs krav på att beakta mottagningskapaciteten (andra stycket).

Många länder har införlivat den möjlighet som ges i första stycket. Kommissionen konstaterade dock flera brister i genomförandet, vilket har gjort att det har krävts förtydliganden och ändringar av nationell lagstiftning efter informationsutbyte med berörda medlemsstater. Den möjlighet som ges i andra stycket har endast införlivats av Österrike och Kroatien.

Många medlemsstater har ingen väntetid innan en referenspersons familj kan ansöka om familjeåterförening[68]. När bestämmelsen tillämpas kan väntetiden vara mellan ett[69], ett och ett

66 EU-domstolen, K och A, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453.

67 EU-domstolens dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876, och EU-domstolens dom av den 7 november 2018, K, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

68 Bulgarien, Estland, Irland, Finland, Kroatien, Ungern, Italien, Slovenien, Sverige och Slovakien.

69 Spanien, Luxemburg och Nederländerna.

halvt[70], två[71] eller tre år[72] från den tidpunkt då referenspersonen bosatte sig i landet eller mottog ett slutgiltigt beslut om beviljat internationellt skydd, med undantag beviljade av enskilda medlemsstater[73].

Möjlighet till restriktioner på grund av allmän ordning, säkerhet och hälsa – artikel 6

Överlag har de flesta medlemsstater införlivat artikel 6 korrekt. Ett antal skillnader i användningen av terminologi har dock konstaterats, särskilt när det gäller termen *nationell säkerhet*. Medlemsstaterna har genomfört denna bestämmelse på olika sätt. Vissa hänvisar till Schengenregelverket, andra till brott med fängelse som påföljd.

Skäl 14 i direktivet ger en fingervisning om vad som skulle kunna utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. I övrigt står det medlemsstaterna fritt att fastställa egna standarder i enlighet med den allmänna principen om proportionalitet och artikel 17 i direktivet. Enligt artikel 17 ska medlemsstaterna ta hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten och väga detta mot allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet. Hälsokriteriet kan tillämpas så länge sjukdom eller funktionsnedsättning inte är det enda skälet till att ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas. Termerna *allmän ordning, säkerhet och hälsa* i artikel 6 måste tolkas mot bakgrund av EU-domstolens och Europadomstolens rättspraxis.

Det finns för närvarande ingen huvudregel eller väletablerad rättspraxis. Därför måste bestämmelserna om allmän ordning i familjeåterföreningsdirektivet och andra direktiv på migrationsområdet alltid tolkas i enlighet med bestämmelsen om allmän ordning i rörlighetsdirektivet 2004/38/EG (om vilket EU-domstolen har en omfattande rättspraxis).

Detta bekräftades redan i kommissionens riktlinjer för tillämpningen av direktivet[74], där kommissionen påpekade att även om EU-domstolens rättspraxis på området inte är direkt kopplad till tredjelandsmedborgare, kan den i tillämpliga delar användas som vägledning för att definiera dessa begrepp genom analogi. Ytterligare vägledande tolkningar är att vänta av EU-domstolen sedan två begäranden om förhandsavgörande framställts i målen C-381/18 och C-382/18 (båda pågående). I dessa uppmanades domstolen att för första gången direkt tolka bestämmelserna om allmän ordning i artikel 6.1 och 6.2 i direktivet.

Förfarande för prövning av ansökan – artikel 5

Sökanden – artikel 5.1

Enligt artikel 5.1 ska medlemsstaterna avgöra om det är familjemedlemmen eller referenspersonen som ska lämna in ansökan. Medlemsstaterna har delade meningar om hur denna artikel ska genomföras. Några[75] anser att det är referenspersonen som ska lämna in ansökan, medan andra[76] anser att det är familjemedlemmen eller båda[77].

Plats för ansökan – artikel 5.3

Enligt direktivet ska ansökan lämnas in när familjemedlemmen vistas utanför medlemsstatens territorium, och undantag får bara tillämpas under vissa omständigheter. Alla medlemsstater

70 Frankrike.
71 Cypern, Grekland, Kroatien, Litauen, Lettland, Malta och Polen.
72 Österrike.
73 EMN:s studie från 2017, s. 27–28.
74 COM(2014) 210.
75 Bulgarien, Cypern, Grekland, Spanien, Frankrike, Polen och Slovenien.
76 Österrike, Belgien, Tjeckien, Tyskland, Estland, Finland, Kroatien, Ungern, Luxemburg, Lettland, Sverige och Slovakien.
77 Italien, Litauen, Lettland, Nederländerna, Portugal och Rumänien.

har införlivat denna bestämmelse korrekt och alla (utom Rumänien och Bulgarien) har tillämpat undantaget som låter familjemedlemmar lämna sin ansökan på medlemsstatens territorium om de redan lagligen vistas där[78] eller om det i undantagsfall är motiverat[79], t.ex. om det finns omständigheter som förhindrar dem att göra det i ursprungslandet.

Skriftliga bevis – artikel 5.2 första stycket

Medlemsstaterna har olika bestämmelser när det gäller vilka handlingar som krävs. Vissa tillhandahåller en mycket detaljerad förteckning, medan andra bara hänvisar till allmänna krav och därmed ger myndigheterna stort handlingsutrymme. Direktivet innehåller särskilda bestämmelser för flyktingar. Om en flykting inte kan styrka sina familjeband med offentliga handlingar ska medlemsstaten beakta andra bevis (artikel 11.2). Medlemsstaterna har i regel en flexibel hållning[80] när (tillförlitliga) handlingar saknas, särskilt när det gäller personer som är berättigade till internationellt skydd och deras familjemedlemmar. De godtar ofta ett antal andra former av bevis, så länge de kan kontrollera sökandens identitet och förekomsten av familjeband[81]. Det kan till exempel vara handlingar från asylutredningen, bevis som framkommit vid en förnyad prövning, en attesterad försäkran eller skriftlig förklaring, fotografier av händelser och kvitton.

Medlemsstaterna får även, i regel som en sista utväg, begära eller föreslå ett DNA-test, bland annat när tveksamhet fortfarande råder och det behövs en mer tillförlitlig bekräftelse. Trots denna flexibla hållning visade EMN:s studie från 2017 att ett av de vanligaste problemen är att man saknar de dokument som behövs för att ansökan ska kunna behandlas[82]. Detta framgick även av några av de klagomål som mottogs av kommissionen, som i ett fall har lett till informationsutbyte med den berörda medlemsstaten.

Samtal och utredningar – artikel 5.2 andra stycket

De flesta medlemsstater använder sig av möjligheten att hålla samtal och göra utredningar om detta anses nödvändigt för att bevisa familjeband. Endast ett fåtal medlemsstater[83] tillämpar inte denna möjlighet.

För att dessa samtal och utredningar ska vara godtagbara enligt EU-rätten måste de vara proportionella, dvs. de får inte undergräva rätten till familjeåterförening. De måste också göras med respekt för de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till privat- och familjeliv. Kommissionen har hittills inte identifierat några problem med genomförandet av denna bestämmelse.

Vilseledande, skenäktenskap, skenpartnerskap eller skenadoption – artikel 16.4

Enligt denna bestämmelse får medlemsstaterna utföra särskilda kontroller när det finns välgrundade misstankar om vilseledande eller skenäktenskap, skenpartnerskap eller skenadoption. Alla nationella system har regler för att förhindra familjeåterförening om det enda syftet med förhållandet är att erhålla uppehållstillstånd. Denna möjlighet har genomförts

78 Belgien, Tjeckien, Tyskland, Estland, Kroatien, Ungern och Lettland.

79 Österrike, Finland och Luxemburg. Källa: EMN:s studie från 2017, s. 32.

80 EMN:s studie från 2017, s. 33 och s. 37.

81 I sitt förslag till avgörande av den 29 november 2018 i EU-domstolens mål C-635/17 (pågående), ECLI:EU:C:2018:973, föreslog generaladvokat Nils Wahl att det införs en skyldighet för både sökande och myndigheter att aktivt samarbeta när det saknas tillräckliga skriftliga bevis.

82 Österrike, Belgien, Cypern, Finland, Italien, Litauen, Luxemburg, Lettland, Malta och Nederländerna.

83 Bulgarien, Estland, Kroatien, Nederländerna och Slovenien.

i den nationella lagstiftningen i de flesta medlemsstater[84]. Andra[85] tillämpar bestämmelsen delvis, vilket inte oroar kommissionen.

Nyligen uppmanades EU-domstolen i en begäran om förhandsavgörande[86] att ta ställning till om huruvida artikel 16.2 a ska tolkas så, att den utgör hinder för att återkalla ett uppehållstillstånd som erhållits på grundval av falska uppgifter om familjemedlemmen inte hade kännedom om de falska uppgifterna.

Avgifter

I nästan alla medlemsstater måste sökandena betala avgifter. Det sammanlagda beloppet varierar mellan olika medlemsstater. Avgiften ligger i genomsnitt på mellan 50 och 150 euro. Det står ingenting i direktivet om administrativa avgifter i samband med förfarandet. Som kommissionen förklarade i sin rapport från 2008 bör medlemsstaterna emellertid inte ta ut avgifter på ett sätt som kan undergräva direktivets ändamålsenliga verkan.

När det gäller avgifterna för *medborgarintegrationsprov* slog EU-domstolen fast att även om det är tillåtet för medlemsstaterna att kräva att tredjelandsmedborgare ska betala avgifter hänförliga till integrationsåtgärder som vidtas med stöd av artikel 7.2 i direktivet samt att fastställa avgifternas storlek ska avgiftsnivån, enligt proportionalitetsprincipen, inte ha som syfte eller effekt att omöjliggöra eller göra det orimligt svårt att utöva rätten till familjeåterförening.

Så är fallet om avgifterna för att avlägga medborgarintegrationsprovet är orimliga genom att de får väsentlig ekonomisk betydelse för de berörda tredjelandsmedborgarna[87].

Skriftlig underrättelse och förfarandets längd – artikel 5.4

De nationella behöriga myndigheterna är enligt artikel 5.4 första stycket skyldiga att så snart som möjligt och under alla omständigheter senast nio månader efter det att ansökan har lämnats in skriftligen underrätta sökanden om beslutet. De flesta medlemsstater lever upp till kraven i denna bestämmelse och tillämpar tidsfrister på under nio månader. Enligt andra stycket får tidsfristen i undantagsfall förlängas om prövningen av ansökan är komplicerad. Kommissionen är inte oroad över genomförandet av denna bestämmelse.

Barnets bästa – artikel 5.5

Enligt artikel 5.5 bör medlemsstaterna vid prövningen av ansökan ta vederbörlig hänsyn till att underåriga barns bästa ska komma i främsta rummet. Detta betonades av EU-domstolen i målen O och S, Maahanmuuttovirasto[88] och parlamentet mot rådet[89]. De flesta medlemsstater lever upp till denna skyldighet men alla har inte uttryckligen införlivat den vid prövningen av ansökningar om familjeåterförening. Skyldigheten att ta hänsyn till barnets bästa tycks vara en allmän rättsprincip i nationell lagstiftning.

Övergripande bestämmelse om vederbörlig hänsyn – artikel 17

Skyldigheten att ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband, varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig,

---

84 Österrike, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tyskland, Grekland, Finland, Ungern, Italien, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Sverige och Slovakien.

85 Grekland, Finland, Litauen, Polen och Slovakien.

86 EU-domstolen, pågående mål, Y.Z. m.fl., C-557/17.

87 EU-domstolen, K och A, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453, punkterna 64 och 65.

88 EU-domstolen, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 och 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

89 EU-domstolen, parlamentet mot rådet, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.

kulturell eller social anknytning till ursprungslandet och således pröva varje fall för sig har ofta betonats av EU-domstolen, särskilt i målet parlamentet mot rådet från 2006[90]. I enlighet med den domen räcker det inte att hänvisa till artikel 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna för att medlemsstaten ska anses ha genomfört artikel 17.

Denna bestämmelse har införlivats korrekt i de flesta medlemsstater. Proportionalitets- och rättssäkerhetsprinciperna (allmänna EU-rättsliga principer) ska tillämpas vid alla beslut att avslå en ansökan eller att återkalla eller inte förnya ett tillstånd. I två pågående fall[91] ska EU-domstolen ta ställning till hur artikel 17 påverkar beslut att återkalla tillstånd av hänsyn till allmän ordning.

Möjlighet till rättslig prövning – artikel 18

Överlag har artikel 18 införlivats korrekt i alla medlemsstater. Alla har infört rätten att ansöka om rättslig prövning i enlighet med denna bestämmelse (men på olika sätt). Kommissionen har inte hittat några nationella bestämmelser som är alltför betungande eller hindrar rätten till rättslig prövning.

Inresa och vistelse – artiklarna 13 och 15

Viseringslättnad – artikel 13.1

Så snart ansökan om inresa för familjeåterförening har godkänts ska medlemsstaterna ge familjemedlemmarna tillstånd till inresa och därvid på alla sätt underlätta för dessa personer att erhålla de viseringar som krävs. Artikel 13.1 har införlivats korrekt i de flesta medlemsstater. Det bör påpekas att det för medlemsstaterna är obligatoriskt att underlätta erhållandet av de viseringar som krävs.

Vistelsens längd – artikel 13.2 och 13.3

I artikel 13.2 anges att medlemsstaterna för familjemedlemmarna ska utfärda ett första uppehållstillstånd med minst ett års giltighetstid och att detta ska kunna förnyas. De flesta medlemsstater har införlivat denna bestämmelse korrekt. Några av dem anger dock uttryckligen att uppehållstillståndet är giltigt i minst ett år.

I artikel 13.3 står det att giltighetstiden för familjemedlemmarnas uppehållstillstånd i princip inte får sträcka sig längre än till och med det datum då referenspersonens uppehållstillstånd löper ut. Alla medlemsstater har införlivat denna bestämmelse korrekt.

Eget uppehållstillstånd – artikel 15

I artikel 15.1 första stycket föreskrivs att make/maka eller ogift partner samt barn som har uppnått myndig ålder, senast efter fem års vistelse, och under förutsättning att familjemedlemmen inte har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl än familjeåterförening, har rätt till att efter ansökan, om så krävs enligt den nationella lagstiftningen, få eget uppehållstillstånd. Denna bestämmelse har införlivats korrekt i de flesta medlemsstaternas lagstiftning (om än med vissa skillnader när det gäller äktenskapets längd och beräkningen av femårsperioden, som dock inte gör att det råder några tveksamheter om efterlevnaden).

I artikel 15.3 fastställs en möjlighet som ger medlemsstaterna rätt att om personer som rest in i medlemsstaten för familjeåterförening blir änklingar/änkor, skiljer sig, separerar eller om deras släktingar i direkt upp- eller nedstigande led av första graden avlider, efter ansökan, om så krävs enligt den nationella lagstiftningen, bevilja dem eget uppehållstillstånd (detta gäller även i särskilt ömmande fall). Denna möjlighet har genomförts av alla medlemsstater.

---

90 Ibid.

91 EU-domstolen, de pågående målen C-381/18 och C382/18.

Nyligen klargjorde EU-domstolen i två domar[92] om artikel 15 att även om en person i princip har rätt att få ett eget uppehållstillstånd utfärdat efter att ha vistats i medlemsstaten i fem år i syfte att återförenas med sin familj, så har unionslagstiftaren emellertid tillåtit medlemsstaterna att ställa upp vissa villkor – vilka ska fastställas av medlemsstaterna – för att ett sådant tillstånd ska beviljas.

EU-domstolen tog särskilt ställning till en medlemsstats möjlighet att införa integrationsvillkor för att erhålla ett eget tillstånd enligt artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet (C-257/17 och C-484/17). Den klargjorde att sådana villkor är förenliga med direktivet så länge de är proportionella. *”Artikel 15 […] utgör inte hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det är möjligt att avslå en ansökan om eget uppehållstillstånd som ingetts av en tredjelandsmedborgare som har varit bosatt i en medlemsstat i mer än fem år i syfte att återförenas med sin familj, med motiveringen att vederbörande inte har styrkt att han eller hon med godkänt resultat har genomfört ett medborgarintegrationsprov avseende denna medlemsstats språk och samhälle, under förutsättning att de konkreta villkor som uppställs för skyldigheten att genomföra detta prov med godkänt resultat inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att underlätta tredjelandsmedborgarnas integration.”*

I sin dom i mål C-257/17 klargjorde domstolen också en procedurfråga angående datum för utfärdande av egna uppehållstillstånd och förklarade att direktivet inte utgör hinder för nationell lagstiftning, i vilken det föreskrivs att ett eget uppehållstillstånd endast får utfärdas med giltig verkan från och med den dag då ansökan om ett sådant tillstånd lämnades in.

Tillträde till utbildning och anställning – artikel 14

I artikel 14.1 anges att referenspersonen och referenspersonens familjemedlemmar ska behandlas lika inom följande områden: tillträde till utbildning, anställning, yrkesvägledning, yrkesutbildning, fortbildning och omskolning. Direktivet ger också medlemsstaterna möjlighet att enligt sin nationella lagstiftning besluta på vilka villkor familjemedlemmar får utöva verksamhet som anställda eller som egenföretagare (artikel 14.2). Enligt direktivet får medlemsstaterna även begränsa tillträdet till anställning eller egen företagsverksamhet för sådana släktingar i rakt uppstigande led av första graden eller ogifta myndiga barn som omfattas av artikel 4.2 (artikel 14.3).

Överlag har medlemsstaterna införlivat likabehandlingskraven i artikel 14.1 korrekt, men de flesta[93] har inte tillämpat den möjlighet som anges i artikel 14.2. Slovakien är den enda medlemsstat som har infört den möjlighet som anges i artikel 14.3. Dessa bestämmelser har ofta genomförts i nationell lagstiftning tillsammans med den allmänna principen om icke-diskriminering.

Familjeåterförening för flyktingar – artiklarna 9–12

I kapitel V i direktivet anges en rad undantag som innebär förmånligare bestämmelser för familjeåterförening för flyktingar med hänsyn till deras särskilda situation. De viktigaste aspekterna anges nedan.

I artikel 10 anges hur definitionen av familjemedlemmar ska tillämpas vid familjeåterförening för flyktingar. Den innehåller vissa undantag och specifika regler för referenspersoner som är

[92] EU-domstolens dom av den 7 november 2018, C och A, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876 och EU-domstolens dom av den 7 november 2018, K, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

[93] Med undantag för Belgien, Bulgarien, Cypern, Grekland, Luxemburg och Malta.

underåriga utan medföljande vuxen. Denna artikel har införlivats korrekt i de flesta medlemsstater. Nyligen uppmanades EU-domstolen i en begäran om förhandsavgörande[94] att klargöra huruvida medlemsstaterna har rätt att tillämpa den fakultativa bestämmelsen i artikel 10.2 mer restriktivt än vad som föreskrivs i direktivet och att endast tillåta familjeåterförening för andra ”beroende” familjemedlemmar i fall där hälsoskäl ligger till grund för beroendet.

I artikel 11 anges vad som gäller för inlämnande och prövning av ansökningar för flyktingar. Som anges i artikel 11.1 bör inlämnandet och prövningen av ansökan om familjeåterförening med en referensperson som har beviljats flyktingstatus ske i enlighet med artikel 5, med förbehåll för artikel 11.2.

I enlighet med artikel 11.2 ska medlemsstaterna beakta andra bevis för att familjeband föreligger om en flykting inte kan styrka sina familjeband med offentliga handlingar. Ett beslut om avslag på ansökan får inte uteslutande bygga på avsaknad av skriftlig bevisning. Det måste understrykas att det är lätt att det uppstår problem med efterlevnaden vid genomförandet av denna bestämmelse och medlemsstaterna bör fortsätta att vara vaksamma på problemet med skriftliga bevis från flyktingar. I mål E.[95] (pågående) mottog EU-domstolen en begäran om förhandsavgörande när det gäller flyktingars skyldighet att samarbeta och förklara varför de saknar skriftliga bevis. Den kommande domen väntas klargöra denna viktiga fråga.

I artikel 12 anges att några av de bestämmelser som är avsedda att underlätta familjeåterförening för flyktingar endast är tillämpliga om en ansökan om familjeåterförening lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats. I en dom[96] nyligen bekräftade EU-domstolen att denna tidsfrist i princip är ovillkorlig men betonade att denna restriktiva regel inte gäller i situationer där det på grund av särskilda omständigheter är objektivt sett ursäktligt att inge ansökan för sent.

III. SLUTSATS

Sedan 2008 har situationen förbättrats när det gäller genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet. Det beror bland annat på de överträdelseförfaranden som kommissionen har inlett, de riktlinjer som kommissionen offentliggjorde 2014 och flertalet domar som meddelats av EU-domstolen. Medlemsstaterna har också lagt ned mycket arbete på att förbättra och anpassa sin nationella lagstiftning för att den ska uppfylla kraven i direktivet.

I sin första rapport om genomförandet av direktivet från 2008 tog kommissionen upp ett antal genomförandeproblem i fråga om viseringslättnader, egna uppehållstillstånd, förmånligare bestämmelser för flyktingar, barnets bästa och möjligheterna till rättslig prövning. Trots det avsåg de flesta av de problem som kommissionen tog upp juridiska aspekter av införlivandet, eftersom medlemsstaterna ännu inte hade tillämpat reglerna i praktiken särskilt länge.

I kommissionens meddelande från 2014, som innehöll riktlinjer för tillämpningen av direktivet, tog kommissionen upp några av de problem som kvarstod i den nationella lagstiftningen. Det handlade särskilt om några övergripande problem som blivit allt tydligare, t.ex. när det gäller integrationsåtgärder, stabila och regelbundna försörjningsmedel, behovet av att beakta barnets bästa och de förmånligare bestämmelserna om familjeåterförening för flyktingar.

---

94 EU-domstolen, pågående mål, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-519/18.

95 EU-domstolen, mål C-635/17 (pågående).

96 EU-domstolens dom av den 7 november 2018, K och B, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.

Fyra år senare utgör dessa centrala frågor fortfarande en utmaning för en del medlemsstater som bör fortsätta att sträva efter en ändamålsenlig tillämpning av direktivet. De bör särskilt uppmärksamma vikten av den grundläggande rätten till respekt för familjelivet, barnets rättigheter och rätten till ett effektivt rättsmedel.

Som kommissionen nämnde både i sin rapport från 2008 och i sitt meddelande från 2014 bör direktivets lydelse, som ger medlemsstaterna visst utrymme för skönsmässig bedömning, inte resultera i sänkta standarder på grund av att tillämpningen av fakultativa bestämmelser om vissa krav på utövandet av rätten till familjeåterförening varit för bred eller oproportionell. EU-rättens allmänna principer, framförallt proportionalitets- och rättssäkerhetsprinciperna, måste betraktas som de främsta verktygen för att bedöma de nationella bestämmelsernas överensstämmelse med direktivet.

Kommissionen har, i egenskap av fördragens väktare, regelbundet övervakat medlemsstaternas juridiska och praktiska genomförande av direktivet, särskilt när det gäller de frågor som tas upp i denna rapport. För EU är familjeåterförening fortfarande en stor migrationspolitisk utmaning. Kommissionen kommer därför att fortsätta att noggrant övervaka nationell lagstiftning och administrativ praxis. Den kan också – i enlighet med sina befogenheter enligt EU-fördragen – komma att överväga att vidta lämpliga åtgärder och bland annat inleda överträdelseförfaranden vid behov.