



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 3.4.2014 r.
COM(2014) 210 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin

1. WPROWADZENIE

W sprawozdaniu z wdrażania dyrektywy przyjętym w październiku 2008 r.¹ stwierdzono, że istnieje szereg przekrojowych problemów związanych z nieprawidłową transpozycją lub niewłaściwym stosowaniem dyrektywy oraz że jej wpływ na harmonizację w dziedzinie łączenia rodzin pozostaje ograniczony.

W 2011 r. Komisja opublikowała zieloną księgę w sprawie prawa do łączenia rodzin², aby zebrać opinie na temat sposobów wprowadzenia skuteczniejszych przepisów na poziomie UE, oraz zgromadzić informacje o stosowaniu dyrektywy. Otrzymano 120 odpowiedzi, w tym uwagi przekazane przez 24 państwa członkowskie, organizacje międzynarodowe, partnerów społecznych, organizacje pozarządowe i osoby fizyczne³. W dniach 31 maja - 1 czerwca 2012 r. Komisja zorganizowała wysłuchanie publiczne w ramach europejskiego forum integracji⁴. W ramach konsultacji społecznych zgodnie stwierdzono, że nie należy ponownie rozpoczynać dyskusji nad dyrektywą, lecz że Komisja powinna:

- zapewnić pełne wdrożenie istniejących przepisów;
- w stosownych przypadkach wszczynać postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz
- opracować wytyczne dotyczące zidentyfikowanych kwestii.

W związku z powyższym niniejszy komunikat zawiera wytyczne dla państw członkowskich dotyczące stosowania dyrektywy 2003/86/WE. Wytyczne te odzwierciedlają obecne stanowisko Komisji i pozostają bez uszczerbku dla orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i dalszego rozwoju tego orzecznictwa. Poglądy wyrażone w komunikacie mogą w przyszłości ulec zmianie, dlatego jest to dokument podlegający zmianom i powstający w ramach procesu otwartego.

W dyrektywie uznano prawo do łączenia rodzin i określono warunki wykonywania tego prawa.

Z jednej strony Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej potwierdził, że art. 4 ust. 1 „nakłada na państwa członkowskie szczegółowe zobowiązania czynienia, którym odpowiadają jasno określone prawa podmiotowe, gdyż nakazuje im, w sytuacjach określonych przez dyrektywę, zezwolić na łączenie niektórych krewnych członka rodziny rozdzielonej bez możliwości skorzystania z zakresu uznania”⁵.

¹ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin, COM(2008) 610 final.

² Zielona księga w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE), COM(2011) 735 final.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm

⁴ Siódme posiedzenie europejskiego forum integracji: Wysłuchanie publiczne w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej, Bruksela, 31 maja — 1 czerwca 2012 r., zob. <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>; sprawozdanie podsumowujące – zob. http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf

⁵ Wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, pkt 60.

Z drugiej strony przyjmuje się, że państwa członkowskie mają pewną swobodę uznania. Mogą one zdecydować o rozszerzeniu prawa do łączenia rodzin na członków rodziny innych niż małżonek i nieletnie dzieci. Państwa członkowskie mogą uzależnić wykonywanie prawa do łączenia rodzin od spełnienia określonych wymogów, jeśli pozwala na to dyrektywa. Zachowują pewien zakres swobody uznania w celu weryfikacji, czy spełnione są wymogi określone w dyrektywie, oraz wyważenia konkurujących interesów jednostki i całego społeczeństwa⁶ w każdym stanie faktycznym.

Ponieważ jednak zezwolenie na łączenie rodziny jest zasadą ogólną, odstępstwa należy interpretować w sposób zawężający. Zakres uznania przyznany państwom członkowskim nie powinien być przez nie wykorzystywany w sposób naruszający cel dyrektywy, którym jest sprzyjanie łączeniu rodzin, oraz jej skuteczność⁷. Jednocześnie prawo do łączenia rodzin nie jest nieograniczone. Jak stanowi dyrektywa, beneficjenci zobowiązani są do przestrzegania prawa państwa przyjmującego. W przypadku nadużyć i oszustw podejmowanie przez państwa członkowskie zdecydowanych działań, jak przewidziano w dyrektywie, leży w interesie zarówno społeczności, jak i faktycznych wnioskodawców.

Ponadto dyrektywa musi być interpretowana i stosowana zgodnie z prawami podstawowymi, a w szczególności z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego⁸, zasadą niedyskryminacji, prawami dziecka i prawem do skutecznego środka odwoławczego, które to prawa i zasady są zapisane w europejskiej konwencji praw człowieka („EKPC”) i Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej („karta”).

2. ZAKRES STOSOWANIA DYREKTYWY

Dyrektywa stosuje się wyłącznie do członków rodziny rozdzielonej będących obywatelami państwa trzeciego⁹. Oznacza to każdą osobę, która nie jest obywatelem Unii w rozumieniu art. 20 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, mieszkającą zgodnie z prawem w państwie członkowskim i składającą wniosek lub której członkowie rodziny składają wniosek o przyłączenie się do niej („członek rodziny rozdzielonej”), oraz członków jej rodziny będących obywatelami państwa trzeciego, którzy dołączają do członka rodziny rozdzielonej w celu zachowania komórki rodzinnej, bez względu na to, czy związek rodzinny powstał przed wjazdem rezydenta czy po¹⁰.

2.1. Członek rodziny rozdzielonej

Zgodnie z art. 3 ust. 1 członek rodziny rozdzielonej może złożyć wniosek o łączenie rodziny, odkąd posiada dokument pobytowy o okresie ważności wynoszącym przynajmniej jeden rok i istnieją uzasadnione przypuszczenia, że uzyska prawo stałego pobytu. Dokument pobytowy definiuje się jako każde upoważnienie wydane przez organy państwa członkowskiego

⁶ W drodze analogii do wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, pkt 54, 59, 61-62.

⁷ Wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 43.

⁸ Wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 44.

⁹ „Obywatel państwa trzeciego” oznacza każdą osobę, która nie jest obywatelem Unii i która nie jest osobą korzystającą z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii.

¹⁰ Art. 2 lit. a)-d).

zezwalające obywatelowi państwa trzeciego na legalny pobyt na danym terytorium, z wyjątkiem:

- wiz;
- zezwoleń wydanych do czasu rozpatrzenia wniosku o azyl, wniosku o wydanie dokumentu pobytowego lub wniosku o przedłużenie ważności dokumentu pobytowego;
- zezwoleń wydawanych w wyjątkowych przypadkach w celu przedłużenia dozwolonego pobytu o okres nieprzekraczający jednego miesiąca;
- upoważnień na okres pobytu nieprzekraczający sześciu miesięcy, wydanych przez państwa członkowskie niestosujące przepisów art. 21 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen¹¹.

Warunek istnienia „uzasadnionych przypuszczeń”, że członek rodziny rozdzielonej „uzyska prawo stałego pobytu”, powinien być badany przez państwa członkowskie w każdym przypadku, z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności, takich jak: charakter i rodzaj dokumentu pobytowego¹², praktyka administracyjna i inne istotne czynniki związane z sytuacją członka rodziny rozdzielonej. Dyrektywa pozostawia państwom członkowskim szeroki zakres uznania, jeżeli chodzi o rozważanie, czy istnieje uzasadnione prawdopodobieństwo uzyskania prawa stałego pobytu.

Badanie uzasadnionych przypuszczeń wiąże się ze sporządzeniem prognozy prawdopodobieństwa spełnienia kryteriów pobytu długoterminowego przy uwzględnieniu zwykłej praktyki administracyjnej i okoliczności danego przypadku. W każdym indywidualnym przypadku państwa członkowskie muszą więc ocenić, czy w zwykłych okolicznościach zezwolenie wydane na podstawie prawa krajowego może zostać przedłużone na okres dłuższy niż okres wymagany do uzyskania prawa stałego pobytu. „Uzasadnione przypuszczenia” nie wymagają spełnienia w chwili oceny wszystkich warunków niezbędnych do uzyskania prawa stałego pobytu, lecz prognozy, że warunki te prawdopodobnie zostaną spełnione. Ponieważ rodzaj i cel dokumentów pobytowych różnią się znacznie między poszczególnymi państwami członkowskimi, do obowiązków państw członkowskich należy określenie, jakiego rodzaju dokumenty pobytowe akceptują jako wystarczające, żeby uznać, że istnieją uzasadnione przypuszczenia.

X, specjalistka w dziedzinie IT z dużym doświadczeniem, posiada dokument pobytowy, którego okres ważności wynosi jeden rok, na potrzeby pracy w danym państwie członkowskim. Dopóki X spełnia warunki tego dokumentu pobytowego, jego okres ważności może zostać przedłużany nieograniczoną liczbą razy, a po pięciu latach X będzie uprawniona do pobytu stałego.

X chciałyby, żeby dołączył do niej małżonek. Jeśli wszystko będzie w porządku, X będzie mogła nadal pracować w branży mody, więc można założyć, że warunki dotyczące tego rodzaju dokumentu pobytowego nadal będą spełnione i że X może uzyskać przedłużenie okresu ważności dokumentu pobytowego nieograniczoną liczbą razy zgodnie z praktyką administracyjną i

¹¹ Art. 2 lit. e) dyrektywy oraz art. 1 ust. 2 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiającego jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 380/2008 z dnia 18 kwietnia 2008 r.

¹² Na przykład jeżeli zezwolenie na pobyt jest związane z zatrudnieniem, w ocenie trzeba wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności związane z daną sytuacją, takie jak: charakter zatrudnienia, sytuacja gospodarcza w danej branży oraz zamiary pracodawcy i pracownika, i nie należy ograniczać tej oceny jedynie do uwzględnienia umów o pracę, które mogą zostać przedłużone.

prawem krajowym danego państwa członkowskiego. W przypadku X istnieją więc uzasadnione przypuszczenia, że uzyska prawo stałego pobytu, więc dyrektywa ma zastosowanie.

W przypadku posiadaczy dokumentów pobytowych wydanych w określonym celu i o ograniczonym okresie ważności, które nie są odnawialne, z zasady nie można uznać, że istnieją uzasadnione przypuszczenia, iż uzyskają oni prawo stałego pobytu. Są oni zatem wyłączeni z zakresu stosowania dyrektywy. Kolejne przedłużenie okresu ważności dokumentów pobytowych wydanych w określonym celu lub ważnych przez okres krótszy niż jeden rok, służące wyłącznie obejściu możliwości stosowania warunku istnienia uzasadnionych przypuszczeń, zawartego w art. 3 ust. 1, naruszałyby cel dyrektywy i jej skuteczność¹³. Dokument pobytowy o okresie ważności krótszym niż jeden rok nie jest wystarczający. Powoduje to wykluczenie form pobytu tymczasowego, takich jak w przypadku pracowników tymczasowych lub sezonowych.

Z jest „au pair” posiadającą dokument pobytowy o okresie ważności wynoszącym 24 miesiące, którego nie można przedłużyć. W przypadku Z nie istnieją więc uzasadnione przypuszczenia, że uzyska prawo stałego pobytu, więc dyrektywa nie ma zastosowania.

W jest pracownikiem sezonowym posiadającym dokument pobytowy o okresie ważności wynoszącym dziewięć miesięcy. Jako że dokument ten nie ma okresu ważności wynoszącego przynajmniej jeden rok, dyrektywa nie ma zastosowania.

2.2. Członkowie rodziny

Artykuł 4 ust. 1 stanowi, że członkowie rodziny nuklearnej, czyli małżonek i nieletnie dzieci, mają w każdym przypadku prawo do łączenia rodziny. Artykuł ten nakłada na państwa członkowskie szczegółowe zobowiązania czynienia, którym odpowiadają jasno określone prawa podmiotowe, gdyż nakazuje im, w sytuacjach określonych przez dyrektywę, zezwolić na łączenie niektórych krewnych członka rodziny rozdzielonej bez możliwości skorzystania z zakresu uznania¹⁴. Nieletnie dzieci, włącznie z dziećmi przysposobionymi członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka, również mają prawo do łączenia rodziny, pod warunkiem że opiekę nad nimi sprawuje członek rodziny rozdzielonej lub jego małżonek, a dzieci pozostają na jego utrzymaniu.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) i lit. d) zdanie drugie w przypadku dzieci, nad którymi **opiekę sprawują dwie osoby**, państwo członkowskie może zezwolić na łączenie dzieci wyłącznie wtedy, gdy druga strona sprawująca opiekę wyrazi zgodę. Pojęcie „pieczy na dzieckiem” można rozumieć jako zbiór praw i obowiązków związanych z opieką nad osobą dziecka, w szczególności prawo do określania miejsca pobytu dziecka. Za „wspólne wykonywanie pieczy nad dzieckiem” uznaje się sytuację, gdy jeden podmiot odpowiedzialności rodzicielskiej na mocy orzeczenia lub z mocy prawa nie może stanowić o miejscu pobytu dziecka bez zgody drugiej osoby posiadającej odpowiedzialność rodzicielską¹⁵.

Ogólnie rzecz biorąc, obowiązujące rodziców ustalenia w zakresie prawa pieczy nad dzieckiem trzeba udowodnić i wyrazić wymaganą zgodę zgodnie z prawem rodzinnym danego państwa członkowskiego oraz w stosownych przypadkach zgodnie z prawem prywatnym

¹³ W drodze analogii do wyroku z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 43.

¹⁴ Wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej, pkt 60.

¹⁵ Zob. art. 2 pkt 9 i art. 2 pkt 11 lit. b) rozporządzenia Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczącego jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1347/2000.

międzynarodowym. Jeżeli jednak dana sytuacja prowadzi do impasu niemożliwego do przełamania¹⁶, ustalenie sposobu wyjścia z takiej sytuacji jest zadaniem państw członkowskich. Decyzję należy jednak podejmować zgodnie z interesem dziecka, jak określono w art. 5 ust. 5¹⁷, i w każdym przypadku indywidualnie, biorąc pod uwagę przyczyny niemożności uzyskania zgody i inne szczególne okoliczności danego przypadku.

W art. 4 ust. 2 i 3 zawarte są przepisy *fakultatywne* pozwalające państwom członkowskim zezwalać na wjazd i pobyt innych członków rodziny, takich jak: wstępni pierwszego stopnia w prostej linii członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka, dorosłe niezamężne lub nieżonate dzieci, niepoślubieni partnerzy znajdujący się w długotrwałym związku i zarejestrowani partnerzy. Jeżeli państwo członkowskie zdecydowało się zezwolić na łączenie rodzin w przypadku któregośkolwiek z członków rodziny wymienionych w tych artykułach, dyrektywa ma pełne zastosowanie. Przepis fakultatywny zawarty w art. 4 ust. 2 lit. a) pozwala na łączenie wstępnych pierwszego stopnia w prostej linii członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka, w przypadku gdy (1) pozostają na ich utrzymaniu i (2) nie posiadają wsparcia własnej rodziny w kraju pochodzenia.

Pojęcie „**pozostawania na utrzymaniu**” zostało uznane za mające autonomiczne znaczenie w prawie UE. Chociaż Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej doszedł do tego wniosku w swoim orzecznictwie dotyczącym dyrektywy 2004/38/WE¹⁸ („dyrektywa o swobodnym przemieszczaniu się”)¹⁹, jego dobór słów nie wskazuje na to, żeby ustalenia te ograniczały się do tej dyrektywy. Podczas gdy należy pamiętać, że kontekst i cel obu dyrektyw nie są takie same²⁰, kryteria stosowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przy ocenianiu pozostawania na utrzymaniu mogą odpowiednio służyć państwom członkowskim jako wskazówki na potrzeby ustanowienia kryteriów oceniania charakteru i czasu pozostawania danej osoby na utrzymaniu w kontekście art. 4 ust. 2 lit. a).

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że status członka rodziny „pozostającego na utrzymaniu” jest wynikiem stanu faktycznego, który charakteryzuje się tym, że wsparcie prawne, finansowe, emocjonalne lub materialne zapewnia temu członkowi rodziny członek rodziny rozdzielonej lub jego małżonek/partner²¹. Przy badaniu sytuacji osobistej wnioskodawcy

¹⁶ Na przykład gdy członek rodziny rozdzielonej lub jego małżonek nie ma wyłącznego prawa pieczy nad dzieckiem, a osoba wspólnie wykonująca prawo pieczy odmawia wyrażenia zgody lub nie można tej osoby znaleźć.

¹⁷ Zob. dokument Rady nr 6504/00, s. 5, przypis 7.

¹⁸ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (Dz.U. L 158, s. 77).

¹⁹ Zob. w kontekście dyrektywy o swobodnym przemieszczaniu się: wyrok z dnia 18 stycznia 1984 r. w sprawie 327/82 *Ekro*, pkt 11; wyrok z dnia 18 czerwca 1987 r. w sprawie C-316/85 *Lebon*, pkt 21; oraz wyrok z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie C-98/07 *Nordania Finans i BG Factoring*, pkt 17; wyrok z dnia kwietnia 2009 r. w sprawie C-523/07 *A*, pkt 34, oraz wyrok z dnia 5 września 2012 r. w sprawie C-83/11 *Rahman i in.*, pkt 24.

²⁰ Na mocy dyrektywy o swobodnym przemieszczaniu się państwa członkowskie mają obowiązek wspierania łączenia się ze wstępnymi, natomiast na mocy dyrektywy w sprawie łączenia rodzin łączenie się ze wstępnymi stanowi odstępstwo, które jest dozwolone tylko wtedy, gdy spełnione są określone warunki.

²¹ W drodze analogii do wyroku z dnia 18 czerwca 1987 r. w sprawie C-316/85 *Lebon*, pkt 21-22; wyroku z dnia 9 października 2004 r. w sprawie C-200/02 *Zhu i Chen*, pkt 43; wyroku z dnia 9 stycznia 2007 r. w sprawie C-1/05 *Jia*, pkt 36-37; wyroku z dnia 5 września 2012 r. w sprawie C-83/11

właściwy organ musi wziąć pod uwagę różne czynniki, które mogą być istotne w danym przypadku, na przykład stopień zależności ekonomicznej lub fizycznej oraz stopień pokrewieństwa pomiędzy członkiem rodziny rozdzielonej a danym członkiem rodziny²². W rezultacie „pozostawanie na utrzymaniu” może różnić się w zależności od sytuacji i konkretnego członka rodziny.

Aby ustalić, czy członkowie rodziny pozostają na utrzymaniu członka rodziny rozdzielonej, państwo członkowskie musi dokonać oceny, czy, zważywszy na ich sytuację ekonomiczną i socjalną, potrzebują oni wsparcia materialnego w zaspokajaniu swoich zasadniczych potrzeb w swoim państwie pochodzenia lub w państwie, z którego przybyli, w chwili, gdy wnioskowali o dołączenie do członka rodziny rozdzielonej²³. Dla określenia potrzeby wsparcia finansowego ze strony członka rodziny rozdzielonej nie ustanowiono ani wymogu dotyczącego wysokości zapewnianego wsparcia materialnego, ani poziomu standardu życia²⁴. Status członka rodziny pozostającego na utrzymaniu nie zakłada uprawnień do świadczeń alimentacyjnych²⁵. Państwa członkowskie mogą nałożyć szczególne wymogi co do charakteru lub czasu trwania zależności, by upewnić się, że taka zależność jest rzeczywista oraz trwała i nie jest wywołana jedynie w celu uzyskania zezwolenia na wjazd i pobyt na ich terytorium. Istotne jest jednak, by wymogi te były zgodne ze zwykłym rozumieniem określeń dotyczących zależności, o której mowa w art. 4 dyrektywy, i by nie pozbawiały tego przepisu skuteczności²⁶.

Wspomnianego w art. 4 ust. 2 lit. a) pojęcia „**wsparcie własnej rodziny**” wobec wstępnych pierwszego stopnia w prostej linii członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka nie należy traktować jako wsparcia o charakterze wyłącznie materialnym. Pojęcie to pozostawia państwom członkowskim pewną swobodę uznania co do tego, jaki poziom wsparcia uważa się za odpowiedni. Wymóg ten jest spełniony, jeśli żaden inny członek rodziny w państwie pochodzenia nie zapewnia danej osobie wsparcia formalnie lub faktycznie, tj. nikt nie mógłby zastąpić członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka w wykonywaniu codziennych obowiązków związanych z opieką. Sytuację należy oceniać w świetle okoliczności danego przypadku.

Wszystkie przepisy wspomniane w niniejszej sekcji muszą być stosowane zgodnie z zasadą niedyskryminacji, zapisaną w szczególności w art. 21 karty, jak wskazano w motywie 5 dyrektywy.

2.3. Minimalny wiek małżonka

Artykuł 4 ust. 5 pozwala państwom członkowskim ustanowić wymóg, aby członek rodziny rozdzielonej i jego małżonka byli w pewnym minimalnym wieku przed umożliwieniem

Rahman i in., pkt 18-45, oraz wyroku z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawach połączonych C-356/11 i C-357/11 *O. i S.*, pkt 56.

²² W drodze analogii do wyroku z dnia 5 września 2012 r. w sprawie C-83/11 *Rahman i in.*, pkt 23.

²³ W drodze analogii do wyroku z dnia 9 stycznia 2007 r. w sprawie C-1/05 *Jia*, pkt 37.

²⁴ Badanie zależności powinno polegać przede wszystkim na ustaleniu, czy w świetle indywidualnych okoliczności własne środki finansowe członka rodziny pozostającego na utrzymaniu pozwalają mu na życie na najniższym możliwym poziomie w państwie, w którym zazwyczaj przebywa (opinia rzecznika generalnego Geelhoeda w sprawie C-1/05 *Jia* przedstawiona w dniu 9 stycznia 2007, pkt 96).

²⁵ W drodze analogii do wyroku z dnia 18 czerwca 1987 r. w sprawie C-316/85 *Lebon*, pkt 21-22.

²⁶ W drodze analogii do wyroku z dnia 5 września 2012 r. w sprawie C-83/11 *Rahman i in.*, pkt 36-40.

połączenia z małżonkiem. Ten minimalny wiek nie może przekraczać 21 lat. Z możliwości tej można korzystać wyłącznie w celu zapewnienia lepszej integracji i uniknięcia wymuszonych małżeństw. W związku z tym państwa członkowskie mogą ustanowić wymóg minimalnego wieku jedynie w tym celu, a nie wykorzystywać go w sposób naruszający cel dyrektywy oraz jej skuteczność²⁷.

Zgodnie z art. 5 ust. 5 i art. 17 państwa członkowskie są zobowiązane do należytego uwzględnienia interesu nieletnich dzieci oraz do indywidualnego badania wniosków o łączenie rodziny. Jeśli państwo członkowskie ustanowiło wymóg minimalnego wieku, wciąż musi w każdym przypadku badać wszystkie istotne okoliczności danego wniosku. Minimalny wiek może służyć za punkt odniesienia, ale nie może być wykorzystywany jako ogólny próg, poniżej którego wszystkie wnioski będą systematycznie rozpatrywane odmownie, i to niezależnie od konkretnego zbadania sytuacji każdego wnioskodawcy²⁸. Wymóg minimalnego wieku jest tylko jednym z czynników, które państwa członkowskie muszą brać pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku²⁹.

Jeżeli indywidualna ocena wskazuje na to, że uzasadnienie wspomniane w art. 4 ust. 5, tj. zapewnienie lepszej integracji i uniknięcie wymuszonych małżeństw, nie ma zastosowania, państwa członkowskie powinny rozważyć wprowadzenie wyjątku, pozwalając w ten sposób na łączenie rodzin w przypadkach, w których wymóg minimalnego wieku nie jest spełniony, na przykład gdy z indywidualnej oceny jasno wynika, że nie ma miejsca nadużycie, przykładowo w przypadku wspólnego dziecka.

Y jest 30-letnim członkiem rodziny rozdzielonej będącym obywatelem państwa trzeciego, który chce połączyć się ze swoją 20-letnią małżonką, którą poślubił dwa lata temu, i dwójką wspólnych dzieci. Małżonka zna język danego państwa członkowskiego w stopniu podstawowym. W danym państwie członkowskim obowiązuje wymóg minimalnego wieku wynoszącego 21 lat.

W tym przypadku minimalny wiek może służyć jedynie jako punkt odniesienia, zatem jest tylko jednym z czynników, które trzeba uwzględnić w indywidualnej ocenie sytuacji. Fakt, że Y i jego małżonka mają dwójkę wspólnych dzieci, oznacza, że wymuszone małżeństwo jest mało prawdopodobne. Należy również wziąć pod uwagę interes dzieci.

Brzmienie art. 4, 7 i 8 wyraźnie wskazuje moment, w którym wnioskodawca lub członek rodziny rozdzielonej powinien spełniać wymogi. Podczas gdy art. 7 rozpoczyna się słowami „[w] przypadku złożenia wniosku o łączenie rodziny”, w art. 4 i 8 znajdują się sformułowania „przed umożliwieniem połączenia z małżonkiem” oraz „przed połączeniem z członkami jego rodziny”. Wymóg minimalnego wieku musi zatem być spełniony w momencie skutecznego łączenia rodziny, a nie w chwili składania wniosku. Należy więc umożliwić składanie wniosków i rozpatrywać je, zanim wymóg minimalnego wieku zostanie spełniony, zwłaszcza biorąc pod uwagę potencjalny czas przetwarzania wniosku, który wynosi do dziewięciu miesięcy. Państwa członkowskie mogą jednak odroczyć skuteczne łączenie rodziny do osiągnięcia minimalnego wieku.

²⁷ W drodze analogii do wyroku z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 43.

²⁸ W drodze analogii do wyroku z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 48.

²⁹ W drodze analogii do wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, pkt 99-101.

3. SKŁADANIE I ROZPATRYWANIE WNIOSKÓW

3.1. Składanie wniosków

Artykuł 5 ust. 1 stanowi, że państwa członkowskie muszą określić, czy wnioski o wjazd i pobyt muszą być złożone przez członka rodziny rozdzielonej czy też przez członka lub członków jego rodziny. W art. 5 ust. 3 ustanowiono ogólną zasadę, zgodnie z którą wnioski należy składać i rozpatrywać w przypadku, gdy członkowie rodziny przebywają poza terytorium państwa członkowskiego, w którym przebywa członek rodziny rozdzielonej.

W art. 5 ust. 3 akapit drugi oraz w motywie 7 zezwala się państwom członkowskim w odpowiednich okolicznościach na odstępstwo od ogólnej zasady zawartej w akapicie pierwszym, a więc na stosowanie dyrektywy do sytuacji, w których jedność rodziny można zachować od początku pobytu członka rodziny rozdzielonej³⁰. W związku z tym w odpowiednich okolicznościach państwa członkowskie mogą przyjąć wnioski złożone, gdy członkowie rodziny już przebywają na terytorium tego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie mają szeroki zakres uznania, jeżeli chodzi o określanie odpowiednich okoliczności³¹.

Państwa członkowskie mogą pobierać rozsądne, proporcjonalne opłaty administracyjne za wnioski o łączenie rodzin i przy ustalaniu wysokości tych opłat mają pewną ograniczoną swobodę uznania, pod warunkiem że opłaty te nie zagrażają realizacji celów i skuteczności dyrektywy³². Ustalona wysokość tych opłat nie może mieć na celu stworzenia przeszkody w wykonaniu prawa do łączenia rodzin ani nie może skutkować stworzeniem takiej przeszkody. Opłaty, które stanowią znaczne obciążenie finansowe dla obywateli państw trzecich spełniających warunki przewidziane przez dyrektywę, mogłyby pozbawić tych obywateli możliwości wykonania praw przyznanych przez tę dyrektywę, a zatem jako takie byłyby nadmierne i nieproporcjonalne³³. Opłaty wymagane od obywateli państw trzecich i członków ich rodzin na mocy dyrektywy 2003/86/WE można porównać z opłatami, które pobierane są od własnych obywateli za wydanie podobnych dokumentów, aby ocenić, czy opłaty wymagane od obywateli państw trzecich są proporcjonalne, biorąc pod uwagę fakt, że osoby te nie znajdują się w identycznej sytuacji³⁴. Aby promować interes dziecka, Komisja zachęca państwa członkowskie do zwolnienia wniosków składanych przez osoby nieletnie z opłat administracyjnych. W przypadku gdy w państwie członkowskim wymagana jest wiza wjazdu, warunki wydawania takich wiz należy ułatwić, a sama wiza powinna być przyznawana bez dodatkowych opłat administracyjnych.

³⁰ W art. 3 ust. 5 wyraźnie przewiduje się, że państwa członkowskie mają możliwość przyjęcia lub utrzymania korzystniejszych warunków.

³¹ Państwa członkowskie mogą rozważyć na przykład odstępstwa w przypadku noworodków, obywateli państw trzecich, którzy są zwolnieni z obowiązku wizowego, sytuacji, w których uważa się, że leży to w interesie nieletnich dzieci, związku, który rozpoczął się przed wjazdem na terytorium danego państwa i w którym partnerzy mieszkali razem przez znaczny czas, oraz ze względów humanitarnych itd. Przykłady te nie są wyczerpujące i zawsze zależą od indywidualnego przypadku.

³² W drodze analogii do wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie C-508/10 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów*, pkt 62, 64-65.

³³ W drodze analogii do wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie C-508/10 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów*, pkt 69-70, 74 i 79.

³⁴ W drodze analogii do wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie C-508/10 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów*, pkt 77.

3.2. Dowody towarzyszące

Zgodnie z art. 5 ust. 2 do wniosku o łączenie rodziny dołącza się:

- a) dokumenty dowodowe potwierdzające istnienie związków rodzinnych;
- b) dokumenty dowodowe potwierdzające zgodność z warunkami określonymi w art. 4 i 6, oraz, w odpowiednich przypadkach, w art. 7 i 8;
- c) uwierzytelnione odpisy dokumentów podróźnych członka(-ów) rodziny.

Państwa członkowskie mają pewien zakres uznania przy podejmowaniu decyzji, czy odpowiednie i niezbędne jest weryfikowanie dowodów dotyczących związków rodzinnych poprzez rozmowy lub podejmowanie innych badań, w tym badań DNA. Kryteria odpowiedniości i niezbędności oznaczają, że badania takie nie są dozwolone, jeśli istnieją inne odpowiednie i mniej restrykcyjne sposoby ustalenia istnienia związków rodzinnych. W każdym indywidualnym przypadku trzeba ocenić każdy wniosek, towarzyszące mu dokumenty dowodowe oraz odpowiedniość i niezbędność przeprowadzania rozmów i innych badań.

Oprócz takich czynników, jak: wspólne dziecko, wcześniejsze wspólne zamieszkiwanie, rejestracja związku partnerskiego, związek rodzinny pomiędzy niepoślubionymi partnerami można udowodnić poprzez jakiegokolwiek wiarygodne środki dowodowe wskazujące na stabilny, długotrwały charakter ich związku, na przykład korespondencję, wspólne rachunki, rachunki bankowe lub współwłasność nieruchomości itp.

3.3. Czas trwania procedury

W art. 5 ust. 4 nałożono na państwa członkowskie obowiązek dostarczenia pisemnego powiadomienia dotyczącego decyzji w możliwie najkrótszym terminie. W motywie 13 przewidziano, że procedura badania wniosków powinna być skuteczna i wykonalna oraz powinna uwzględniać zwykle obciążenie pracą administracji państw członkowskich.

Dlatego też zgodnie z *ogólną zasadą* standardowy wniosek w normalnych warunkach obciążenia pracą powinien zostać przetworzony natychmiast, bez zbędnej zwłoki. Jeśli obciążenie pracą wyjątkowo przekracza zdolności administracyjne lub jeśli wniosek wymaga dalszego badania, uzasadniony może być *maksymalny termin wynoszący dziewięć miesięcy*. Okres dziewięciu miesięcy rozpoczyna się od dnia, w którym wniosek złożono po raz pierwszy, a nie od chwili powiadomienia przez państwo członkowskie o otrzymaniu wniosku.

Przewidziany w art. 5 ust. 4 akapit drugi wyjątek dotyczący przedłużenia tego terminu poza okres dziewięciu miesięcy jest uzasadniony tylko w *wyjątkowych okolicznościach* związanych ze złożonością procesu rozpatrywania konkretnego wniosku. Odstępstwo to należy interpretować w sposób zawężający³⁵ i w każdym przypadku indywidualnie. Administracja państwa członkowskiego, które chce skorzystać z tej możliwości, musi uzasadnić takie przedłużenie terminu poprzez wykazanie, że wyjątkowa złożoność danego przypadku stanowi wyjątkowe okoliczności. Problemy związane ze zdolnościami administracyjnymi nie mogą uzasadniać wyjątkowego przedłużenia terminu i każde przedłużenie powinno być ograniczone do minimum niezbędnego do podjęcia decyzji. Wyjątkowymi okolicznościami związanymi ze złożonością konkretnego przypadku mogą być na przykład potrzeba oceny związków rodzinnych w kontekście wielu komórek rodzinnych, poważny kryzys w państwie pochodzenia utrudniający dostęp do rejestrów administracyjnych, trudności w zorganizowaniu przesłuchań członków

³⁵ W drodze analogii do wyroku z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 43.

rodziny w państwie pochodzenia z powodu sytuacji bezpieczeństwa, trudny dostęp do misji dyplomatycznych lub ustalenie prawa pieczy nad dzieckiem, jeżeli rodzice są w separacji.

Artykuł 5 ust. 4 stanowi, że o decyzji trzeba powiadomić pisemnie, a jeżeli jest odmowna, należy podać przyczyny prawne i faktyczne, aby umożliwić wnioskodawcy skuteczne wykonanie prawa do wniesienia sprzeciwu³⁶.

4. WYMOGI DOTYCZĄCE WYKONYWANIA PRAWA DO ŁĄCZENIA RODZIN

4.1. Porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne

Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 państwa członkowskie mogą odrzucić wniosek lub wycofać dokument pobytowy członków rodziny lub odmówić przedłużenia jego ważności ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne. Motyw 14 zawiera pewne wskazania co do tego, z czym się te pojęcia wiążą. Osoba, która pragnie, aby jej udzielono prawa do łączenia rodziny, powinna nie stanowić *zagrożenia* dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego. Porządek publiczny może obejmować skazanie za popełnienie poważnego przestępstwa. Porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne obejmują przypadki, w których obywatel państwa trzeciego należy do związku popierającego terroryzm lub popierającego taki związek, lub posiadającego aspiracje ekstremistyczne.

Poza powyższymi elementami zdefiniowanie tych pojęć pozostawiono w dużej mierze uznaniu państw członkowskich, z zastrzeżeniem stosownego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Chociaż stosowne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie odnosi się bezpośrednio do obywateli państw trzecich, może stanowić odpowiednio element odniesienia do celów definiowania pojęć w drodze analogii³⁷.

Przy ocenianiu konkretnego wniosku państwa członkowskie powinny stosować zasadę proporcjonalności. Artykuł 6 ust. 2 akapit drugi stanowi, że podejmując decyzję, państwa członkowskie mają obowiązek uwzględnić szczególne okoliczności każdego przypadku (art. 17) oraz wagę lub rodzaj wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu publicznemu popełnionego przez wnioskodawcę lub też zagrożenia związane z wnioskodawcą. Motyw 14 również stanowi, że na łączenie rodziny można nie zezwolić na podstawie należyte uzasadnionej.

Na wymóg zdrowia *publicznego* można się powoływać wyłącznie w przypadku zagrożenia dla ogółu społeczeństwa, któremu nie można łatwo zapobiec za pomocą środków mających na celu ochronę zdrowia. Podobne przepisy dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych mogą pomóc w zdefiniowaniu zdrowia publicznego w kontekście łączenia rodzin, ponieważ przepisy te stosują się do podobnych sytuacji, również dotyczą obywateli państw trzecich i służą temu samemu celowi³⁸.

³⁶ Zob. art. 18.

³⁷ Chociaż kontekst, cel i system prawny dyrektywy 2004/38/WE nie są takie same, orzecznictwo, o którym mowa w sekcji 3 wytycznych z 2009 r. dotyczących dyrektywy o swobodnym przemieszczaniu się (COM(2009) 313 final, s. 10-14), może stanowić odpowiednio element odniesienia dla państw członkowskich i sądów krajowych.

³⁸ Art. 18 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi.

Jedynymi chorobami, które można uznać za zagrożenie dla zdrowia publicznego, są choroby określone w odpowiednich instrumentach Światowej Organizacji Zdrowia oraz inne choroby zakaźne lub zaraźliwe powodowane przez pasożyty, które to choroby są przedmiotem przepisów chroniących obywateli państwa przyjmującego. Państwa członkowskie mogą wymagać badania lekarskiego członków rodziny w celu poświadczenia, że nie cierpią oni na żadną z tych chorób. Poddawanie takim badaniom lekarskim nie może być zasadą.

4.2. Wymóg zakwaterowania

Jak przewidziano w art. 7 ust. 1 lit. a), państwa członkowskie mogą wymagać dostarczenia dowodów, że członek rodziny rozdzielonej posiada zakwaterowanie uznawane za normalne dla porównywalnej rodziny w tym samym regionie oraz spełniające ogólne standardy w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa obowiązujące w danym państwie członkowskim. Ocenę tego zakwaterowania pozostawia się uznaniu państwa członkowskiego, lecz przyjęte kryteria nie mogą być dyskryminujące, a w przepisie tym określono górną granicę tego, czego można wymagać. Kryteria dotyczące wielkości, higieny i bezpieczeństwa nie mogą być bardziej rygorystyczne niż w przypadku zakwaterowywania porównywalnej rodziny (pod względem liczby członków i statusu społecznego) mieszkającej w tym samym regionie. „Ten sam region” należy rozumieć jako jednostki geograficzne, pomiędzy którymi mogą istnieć różnice w standardach, na przykład na poziomie gminy lub regionu. Kryteria przyjęte przez państwa członkowskie powinny być przejrzyste i jasno określone w przepisach krajowych.

Celem tego przepisu jest zapewnienie odpowiedniego zakwaterowania członka rodziny rozdzielonej i członków jego rodziny. Dlatego spełnienie tego wymogu można ocenić na podstawie sytuacji członka rodziny rozdzielonej w momencie składania wniosku albo uzasadnionej prognozy zakwaterowania, którego dostępności można oczekiwać, gdy do członka rodziny rozdzielonej dołączy członkowie jego rodziny.

Dowodem może być na przykład umowa najmu lub kupna. Umowa najmu na czas określony może zostać uznana za niewystarczającą. W przypadku długich okresów oczekiwania i czasu przetwarzania żądanie spełnienia tego wymogu w momencie składania wniosku może być nieproporcjonalne i może naruszać cel i skuteczność dyrektywy, gdyż może nakładać na członka rodziny rozdzielonej znaczne dodatkowe obciążenie finansowe i administracyjne. W takich szczególnych okolicznościach Komisja zachęca państwa członkowskie do pewnej elastyczności. Mogłyby one na przykład przyjmować jako dowód warunkową umowę najmu, która weszłaby w życie po zezwoleniu na łączenie rodziny i po faktycznym wjeździe członków rodziny.

4.3. Wymóg ubezpieczenia zdrowotnego

Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. b) państwa członkowskie mogą wymagać dostarczenia dowodów, że członek rodziny rozdzielonej posiada ubezpieczenie chorobowe w odniesieniu do wszystkich rodzajów ryzyka, którymi zwykle obejmuje się jego współobywateli w danym państwie członkowskim, dla siebie i członków rodziny.

Jeżeli w danym państwie członkowskim istnieje obowiązkowe powszechne ubezpieczenie zdrowotne, które jest dostępne i obowiązkowe również dla zamieszkałych w nim obywateli państw trzecich, trzeba założyć, że wymóg ten jest spełniony. Komisja uważa, że wymóg dodatkowego prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego nakładałby zbędne obciążenie i naruszałby cel i skuteczność dyrektywy. Jeśli w danym państwie członkowskim istnieje dobrowolny system oparty na składkach, wymóg ten można spełnić poprzez:

a) system warunkowego ubezpieczenia zdrowotnego przyznawanego po przyjęciu wniosku o łączenie rodziny dotyczącego członka rodziny; lub

b) prywatne ubezpieczenie zdrowotne, które obejmuje ryzyko w normalnych warunkach objęte ubezpieczeniem zdrowotnym dla obywateli danego państwa członkowskiego.

4.4. Wymóg posiadania wystarczających środków

Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. c) państwa członkowskie mogą wymagać dostarczenia dowodów, że członek rodziny rozdzielonej posiada stabilne i regularne środki, które wystarczają do utrzymania tej osoby oraz członków jej rodziny, bez korzystania z systemu pomocy społecznej danego państwa członkowskiego. W wyroku w sprawie *Chakroun* Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, iż jako że zezwolenie na łączenie rodziny jest zasadą ogólną, możliwość tę należy interpretować w sposób zawężający. Dlatego zakres uznania przyznany państwom członkowskim nie powinien być przez nie wykorzystywany w sposób naruszający cel i skuteczność dyrektywy³⁹. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził również, że uprawnienie to powinno być wykonywane w świetle art. 7 i art. 24 ust. 2 i 3 karty, które nakazują państwom członkowskim badanie wniosków o łączenie rodzin w interesie dzieci, których to dotyczy, oraz w trosce o sprzyjanie życiu rodzinnemu⁴⁰.

Ocena **stabilności** i **regularności** środków musi być oparta na prognozie, zgodnie z którą można racjonalnie przypuszczać, że środki będą dostępne w dającej się przewidzieć przyszłości, tak więc wnioskodawca nie będzie musiał korzystać z systemu pomocy społecznej. W tym celu wnioskodawca może przedstawić dowody, że dostępne są środki w określonej wysokości i oczekuje się, że nadal będą regularnie dostępne. Ogólnie rzecz biorąc, za wystarczający dowód należy zatem uznać umowę o pracę na czas nieokreślony.

Państwa członkowskie zachęca się do uwzględniania realiów rynku pracy, gdyż umowy o pracę na czas nieokreślony mogą być coraz mniej powszechnie zawierane, zwłaszcza na początku stosunku pracy. Jeśli wnioskodawca przedstawia dowód potwierdzający inny rodzaj umowy o pracę, na przykład umowę na czas określony, która może zostać przedłużona, zachęca się państwa członkowskie, aby nie odrzucały danego wniosku automatycznie wyłącznie ze względu na charakter tej umowy. W takich sytuacjach konieczna jest ocena wszystkich istotnych okoliczności w indywidualnym przypadku.

W niektórych sektorach zatrudnienie na podstawie umowy o pracę na czas określony może być standardową praktyką, na przykład w niektórych sektorach informatycznych, w sektorze mediów lub w sektorach kreatywnych, a mimo to środki mogą być stabilne i regularnie dostępne. Innymi istotnymi czynnikami przy ocenianiu dostępności środków mogą być na przykład kwalifikacje i umiejętności członka rodziny rozdzielonej, wakaty strukturalne w obszarze kwalifikacji członka rodziny rozdzielonej lub sytuacja na rynku pracy w danym państwie członkowskim. Dostęp do określonych kwot w pewnym okresie w przeszłości może z pewnością stanowić element dowodu, lecz nie można ustanowić takiego wymogu, ponieważ mogłoby to wprowadzić dodatkowy warunek i okres oczekiwania, których nie przewidziano w dyrektywie, zwłaszcza jeśli członek rodziny rozdzielonej jest na wczesnym etapie kariery.

Jeżeli chodzi o **charakter** środków, to mogą one składać się z dochodów z zatrudnienia, ale także z innych środków, takich jak: dochód z samozatrudnienia, prywatne środki dostępne członkowi rodziny rozdzielonej, płatności z tytułu uprawnień nabytych poprzez wcześniejsze składki wnoszone przez członka rodziny rozdzielonej lub członka jego rodziny (na przykład świadczenia emerytalne lub z tytułu inwalidztwa).

³⁹ Wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 43; wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawach połączonych C-356/11 i C-357/11 *O. i S.*, pkt 74.

⁴⁰ Wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawach połączonych C-356/11 i C-357/11 *O. i S.*, pkt 82.

Ponadto ocena tego, czy środki stanowią **wystarczające**, „stabilne i regularne środki”, zestawiona ze sformułowaniem „**bez korzystania z systemu pomocy społecznej**”, wskazuje na to, że to drugie kryterium ma kluczowe znaczenie przy ocenianiu tego, czy wymóg posiadania środków jest spełniony. „Pomoc społeczna” dotyczy pomocy przyznawanej przez władze publiczne, czy to na szczeblu krajowym, regionalnym, czy lokalnym, o którą może ubiegać się osoba – w niniejszym przypadku członek rodziny rozdzielonej – nieposiadająca stabilnych i regularnych środków wystarczających do zaspokojenia potrzeb własnych i potrzeb jej rodziny, w wyniku czego może podczas swojego pobytu stać się obciążeniem dla pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego⁴¹. Jest to autonomiczne pojęcie prawa Unii, którego nie można definiować, odwołując się do pojęć prawa krajowego⁴². Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że pojęcie to należy interpretować jako dotyczący pomocy, która kompensuje brak stabilnych, regularnych i wystarczających środków, a nie jako pomoc, która pozwoliłaby pokryć potrzeby nadzwyczajne lub nieprzewidziane⁴³. Dlatego wyrażenie „korzystanie z systemu pomocy społecznej” nie pozwala państwu członkowskiemu na odmowę zezwolenia na łączenie rodzin członkowi rodziny rozdzielonej, który wykazał, iż posiada stabilne i regularne środki wystarczające do utrzymania jego oraz członków jego rodziny, lecz który z uwagi na poziom dochodów mógłby jednak ubiegać się o szczególną pomoc w przypadku szczególnych i indywidualnie ustalonych kosztów niezbędnych do jego utrzymania, zwolnień z podatku przyznanych przez samorząd terytorialny w zależności od dochodów lub środków wspierania dochodów⁴⁴.

Przy dokonywaniu oceny środków członka rodziny rozdzielonej i określaniu poziomu pomocy społecznej państwa członkowskie mogą wziąć pod uwagę **poziom najniższych krajowych płac, rent i emerytur**, a także **liczbę członków rodziny**. W sprawie *Chakroun* Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślił, że możliwość tę należy interpretować w sposób zawężający i korzystać z niej tak, by nie naruszać celu tej dyrektywy⁴⁵. W rezultacie poziom najniższych krajowych należy uznać za górną granicę tego, czego państwo członkowskie może wymagać, chyba że państwa członkowskie postanowią brać pod uwagę liczbę członków rodziny.

Ponadto państwa członkowskie mogą wskazać pewną wysokość jako **kwotę referencyjną**, lecz ze względu na to, że wielkość potrzeb może być bardzo różna w zależności od konkretnej osoby, nie mogą one narzucić kwoty minimalnego dochodu, poniżej którego jakiegokolwiek łączenie rodzin byłoby rozpatrywane odmownie, i to niezależnie od konkretnego zbadania sytuacji każdego wnioskodawcy zgodnie z art. 17⁴⁶. Wniosku nie można zatem odrzucić wyłącznie z tego powodu, że środki wnioskodawcy nie osiągają poziomu kwoty referencyjnej. Przed podjęciem decyzji w sprawie wniosku wymagana jest indywidualna ocena wszystkich elementów danego przypadku.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że w ramach zindywidualizowanego badania wniosków, jakiego wymaga dyrektywa, są brane pod uwagę *zasadniczo* środki członka rodziny

⁴¹ Wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 46; zob. w drodze analogii wyrok z dnia 19 września 2013 r. w sprawie C-140/12 *Brey*, pkt 61.

⁴² Wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 45.

⁴³ Wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 49.

⁴⁴ Wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawach połączonych C-356/11 i C-357/11 *O. i S.*, pkt 73; wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 52.

⁴⁵ Wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 43 i 47.

⁴⁶ Wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 48.

rozdzielonej, a nie środki obywatela państwa trzeciego, na którego rzecz wystąpiono o prawo pobytu na zasadzie łączenia rodzin⁴⁷. Jednocześnie przez użycie terminu „zasadniczo” Trybunał sugeruje, że państwa członkowskie mogą zdecydować się na uwzględnienie środków członków rodziny lub na odstępstwo od tej zasady, które można stosować w indywidualnych przypadkach uzasadnionych szczególnymi okolicznościami⁴⁸.

Ponadto Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł również, że w ustawodawstwie krajowym, w którym stosuje się ten wymóg, nie można dokonywać rozróżnienia w zależności od tego, czy związki rodzinne powstały przed wjazdem czy po wjeździe członka rodziny rozdzielonej na terytorium danego państwa członkowskiego. Zdolność członka rodziny rozdzielonej do posiadania regularnych środków wystarczających do zaspokojenia potrzeb własnych i potrzeb jego rodziny nie może w niczym zależeć od chwili ustanowienia przez niego rodziny⁴⁹.

4.5. Środki dotyczące integracji

Komisja uznaje zakres uznania przyznany państwom członkowskim w odniesieniu do decyzji, czy wymagać od obywateli państw trzecich przestrzegania środków dotyczących integracji i opracować środki najstosowniejsze w ich kontekście krajowym⁵⁰. Komisja podkreśla jednak, że celem takich środków jest ułatwienie integracji członków rodzin. Ich dopuszczalność zależy od tego, czy faktycznie przyczyniają się do osiągnięcia tego celu oraz czy są zgodne z zasadą proporcjonalności. Dlatego dopuszczalność tych środków zależy od ich dostępności, sposobu ich opracowania i organizacji oraz od faktu, czy działania te lub ich skutki służą celom innym niż integracja. Gdyby środki dotyczące integracji były w rzeczywistości wykorzystywane do ograniczenia łączenia rodzin, stanowiłoby to dodatkowy wymóg dotyczący łączenia rodzin. Naruszałoby to cel dyrektywy, którym jest sprzyjanie łączeniu rodzin, oraz jej skuteczność⁵¹.

Państwa członkowskie mogą zatem wymagać, aby członkowie rodziny przestrzegali środków dotyczących integracji na mocy art. 7 ust. 2, ale nie może stanowić to bezwzględnego warunku, od którego zależy prawo do łączenia rodzin. Charakter **środków dotyczących integracji**, o których mowa w art. 7 ust. 2, różni się od warunków przewidzianych w art. 4 ust. 1 i art. 7 ust. 1. Po pierwsze, art. 4 ust. 1 - wyłącznie jako klauzula zawieszająca⁵² - pozwala państwom członkowskim, w przypadku gdy dziecko ma więcej niż 12 lat i przybędzie niezależnie od pozostałej rodziny, sprawdzić *przed zezwoleniem* na wjazd i pobyt, czy dziecko to spełnia

⁴⁷ Wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawach połączonych C-356/11 i C-357/11 *O. i S.*, pkt 72.

⁴⁸ Natomiast w art. 16 ust. 1 lit. a) nakłada się na państwo członkowskie obowiązek uwzględnienia wkładów członków rodziny do dochodu gospodarstwa domowego w momencie przedłużenia ważności dokumentu pobytowego, jeżeli członek rodziny rozdzielonej nie posiada wystarczających środków bez korzystania z systemu pomocy społecznej. Państwa członkowskie mogą także uwzględniać wkłady członków rodziny w momencie złożenia wniosku o pierwszy dokument pobytowy, gdyż nie ma przepisu, który by tego jednoznacznie zabraniał.

⁴⁹ Wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 64-66.

⁵⁰ W kwestii integracji zob. wspólne podstawowe zasady dotyczące polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej, przyjęte w dniu 19 listopada 2004 r. podczas sesji nr 2618 Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, nr dokumentu 14615/04 (Presse 321), oraz komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Europejski program integracji obywateli państw trzecich, COM(2011) 455 final.

⁵¹ Wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 43.

⁵² Celem tej klauzuli zawieszającej jest uwzględnienie zdolności dzieci do zintegrowania się w młodym wieku (motyw 12).

warunki integracji⁵³. Po drugie, na mocy art. 7 ust. 1 państwa członkowskie mogą wymagać dostarczenia dowodów, że wymogi te są spełnione lub że ich spełnienie jest możliwe w oparciu o uzasadnioną prognozę. Można je zatem uznać za **warunki konieczne**, których spełnienia państwa członkowskie mogą wymagać od członka rodziny rozdzielonej *przed zezwoleniem* na wjazd i pobyt członków rodziny.

Artykuł 7 ust. 2 natomiast umożliwia państwu członkowskim wymaganie od obywateli państw trzecich przestrzegania **środków dotyczących integracji**. Państwa członkowskie mogą wymagać od członków rodziny podjęcia pewnego wysiłku, aby wykazać swoją gotowość do integracji, na przykład poprzez wymóg uczestnictwa w kursach językowych lub integracyjnych przed przybyciem lub po przybyciu do danego państwa członkowskiego. Jako że środki te mają na celu ułatwienie procesu integracji, oznacza to również, że sposób, w jaki państwa członkowskie udostępniają tę możliwość, nie może być nieograniczony.

Artykuł 7 ust. 2 sprowadza się do możliwości poproszenia imigranta o podjęcie niezbędnych starań, aby móc wieść codzienne życie w społeczeństwie, z którym musi się zintegrować, i do możliwości sprawdzenia przez państwo członkowskie, czy osoba ta wykazuje wymaganą gotowość do integracji ze swoim nowym środowiskiem. Weryfikacja gotowości do integracji może mieć postać egzaminu z podstawowych umiejętności, które uznaje się za niezbędne dla tego celu. Egzamin ten powinien uwzględniać aspekt płci, tak aby wziąć pod uwagę szczególną sytuację pewnych kobiet, które na przykład mogą mieć niski poziom wykształcenia. Poziom trudności egzaminu, koszt udziału, dostępność materiałów dydaktycznych niezbędnych do przygotowania się do takiego egzaminu lub dostępność samego egzaminu nie mogą w rzeczywistości stanowić barier, które utrudniają osiągnięcie tego celu⁵⁴. Innymi słowy, środki dotyczące integracji, których państwo członkowskie może wymagać, nie mogą skutkować obowiązkiem osiągnięcia wyniku, który w rzeczywistości stanowi środek ograniczający możliwość łączenia rodzin. Wprost przeciwnie - środki te muszą przyczyniać się do powodzenia łączenia rodzin.

Ponadto środki dotyczące integracji muszą być proporcjonalne i stosowane z niezbędną elastycznością, co ma zapewnić, aby w indywidualnych przypadkach i z uwagi na szczególne okoliczności można było zezwolić na łączenie rodzin, nawet jeżeli wymogi dotyczące integracji nie zostały spełnione⁵⁵. Państwa członkowskie powinny zatem zapewnić skuteczną możliwość wyłączenia, odroczenia lub inne formy środków dotyczących integracji w przypadku pewnych szczególnych problemów lub określonej sytuacji osobistej danego imigranta.

Szczególnymi okolicznościami indywidualnymi, które można wziąć pod uwagę, są na przykład zdolności poznawcze, trudna sytuacja danej osoby, szczególne przypadki niedostępności obiektów dydaktycznych lub testowych lub inne sytuacje, w których istnieją wyjątkowe trudności. Szczególną uwagę należy zwrócić również na fakt, że w kilku obszarach świata kobiety i dziewczęta mają gorszy dostęp do edukacji i mogą mieć słabiej rozwiniętą umiejętność czytania i pisania niż mężczyźni. W związku z tym państwa członkowskie nie mogą odmówić wjazdu na swoje terytorium i pobytu na nim członkowi rodziny, o którym mowa w art. 4 ust. 1, wyłącznie

⁵³ Legalność takiego rozróżniania różnych kategorii osób potwierdzono w wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, pkt 75.

⁵⁴ Statystyki i oceny jakościowych skutków polityki mogą stanowić wskazówki, że pewne środki stanowią faktyczne bariery w łączeniu rodzin.

⁵⁵ Automatyczna odmowa łączenia rodzin w wyniku niezaliczenia egzaminu integracji może stanowić naruszenie art. 17, art. 5 ust. 5 i art. 8 EKPC.

na tej podstawie, że ten członek rodziny, będąc jeszcze za granicą, nie zaliczył egzaminu integracji przewidzianego w prawodawstwie danego państwa członkowskiego⁵⁶.

Komisja uważa, że państwa członkowskie powinny zapewnić członkom rodziny niezbędne środki dotyczące integracji, aby osoby te uczyły się o swoim nowym państwie pobytu i nabywały umiejętności językowe, które mogą ułatwić proces integracji. Dlatego Komisja uważa, że kursy językowe i integracyjne powinny być oferowane w przystępny sposób (dostępne w kilku miejscach), nieodpłatne lub przynajmniej przystępne pod względem ceny oraz dostosowane do indywidualnych potrzeb, w tym potrzeb specyficznych dla płci (np. w placówkach opieki nad dziećmi). Chociaż stosowane przed wyjazdem środki dotyczące integracji mogą pomóc przygotować imigrantów do ich nowego życia w państwie przyjmującym poprzez zapewnienie informacji i szkoleń, zanim dojdzie do migracji, środki dotyczące integracji stosowane w państwie przyjmującym często mogą być skuteczniejsze.

4.6. Okres oczekiwania

Artykuł 8 zapewnia państwom członkowskim ograniczony zakres uznania, na mocy którego mogą żądać, aby członek rodziny rozdzielonej przebywał na ich terytorium zgodnie z prawem przez okres nieprzekraczający dwóch lat przed połączeniem z członkami jego rodziny. Jeżeli państwo członkowskie decyduje się skorzystać z tej możliwości, nie może ustanowić ogólnego, powszechnego okresu oczekiwania mającego zastosowanie w jednakowy sposób do wszystkich wnioskodawców bez względu na szczególne okoliczności konkretnych przypadków i na interes nieletnich dzieci⁵⁷. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślił, że długość zamieszkiwania w państwie członkowskim jest tylko jednym z czynników, które powinny zostać uwzględnione przez to państwo przy rozpatrywaniu wniosku, i okres oczekiwania nie może być zastosowany bez uwzględnienia, w szczególnych przypadkach, wszystkich istotnych czynników, jednocześnie należycie uwzględniając interes małoletniego dziecka⁵⁸.

Celem tego przepisu jest umożliwienie państwom członkowskim upewnienia się, że łączenie rodzin będzie miało miejsce na dobrych warunkach, po wystarczająco długim okresie pobytu członka rodziny rozdzielonej w państwie przyjmującym, dla uznania stałego osiedlenia się i określonego poziomu integracji⁵⁹. Na mocy dyrektywy dopuszczalność okresu oczekiwania i jego długości zależą od tego, czy wymóg ten faktycznie przyczynia się do osiągnięcia tego celu oraz czy jest zgodny z zasadą proporcjonalności. Aby uniknąć nieproporcjonalnego wpływu na życie rodzinne, Komisja zachęca państwa członkowskie do ustanowienia okresów oczekiwania tak krótkich, jak jest to bezwzględnie konieczne dla osiągnięcia celu tego przepisu, szczególności w przypadkach dotyczących nieletnich dzieci.

Komisja jest zdania, że w celu ustalenia długości okresu „przebywania zgodnie z prawem” członka rodziny rozdzielonej na terytorium danego państwa członkowskiego należy uwzględnić każdy okres, w którym osoba ta przebywała na terytorium tego państwa zgodnie z jego prawem krajowym, począwszy od pierwszego dnia. Może to być pobyt w oparciu o dokument pobytowy

⁵⁶ Jedyną sytuację, w której problemy z integracją mogą spowodować odmowę, określono w art. 4 ust. 1 akapit ostatni, w przypadku gdy państwo członkowskie sprawdziło, że warunki integracji nie zostały spełnione.

⁵⁷ Art. 17 i art. 5 ust. 5.

⁵⁸ Wyrok z 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, pkt 99-101.

⁵⁹ Wyrok z 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, pkt 97-98.

lub jakikolwiek inny dokument umożliwiający legalny pobyt. Należy wyłączyć jednak okresy pobytu nielegalnego, w tym okresy pobytu tolerowanego i okresy odroczonego zarządzenia powrotu.

Ze względu na to, że celem tego przepisu jest osiągnięcie pewnego poziomu stabilności i integracji, państwa członkowskie mogą wymagać, aby legalny pobyt był ciągły. Przerwy, które nie zagrażają temu celowi, mogą być jednak dozwolone. Mogą one na przykład obejmować czasowe nieobecności (takie jak podróże służbowe, urlop lub wizyty u rodziny w państwie pochodzenia) lub krótkie okresy nielegalnego pobytu (np. spowodowane upłynięciem okresu ważności karty pobytu wskutek spóźnionego złożenia wniosku o przedłużenie ważności karty lub opóźnienia w przetwarzaniu takiego wniosku). Przy obliczaniu czasu trwania legalnego pobytu należy również uwzględnić okresy legalnego pobytu poprzedzające uzyskanie przez członka rodziny rozdzielonej dokumentu pobytowego o okresie ważności wynoszącym przynajmniej jeden rok, zgodnie z wymogami art. 3 ust. 1.

X jest obywatelem państwa trzeciego, który nieprzerwanie przebywa w państwie członkowskim zgodnie z prawem przez dziewięć miesięcy. Dziś X otrzymał dokument pobytowy o okresie ważności wynoszącym jeden rok, który może zostać odnowiony na czas nieokreślony. X chce, aby dołączyła do niego małżonka będąca obywatelką państwa trzeciego i składa wniosek o łączenie rodziny. Zastanawia się, kiedy małżonka będzie mogła do niego dołączyć.

Państwo członkowskie wymaga okresu oczekiwania i w przypadku X uważa maksymalny okres legalnego pobytu wynoszący dwa lata za proporcjonalny dla celów umożliwienia łączenia rodziny na korzystnych warunkach. W tym przypadku małżonka X może dołączyć do niego po upływie pozostałego okresu oczekiwania, to jest po następnych 15 miesiącach.

Zdaniem Komisji okres oczekiwania nie obejmuje czasu wymaganego do rozpatrzenia przez państwa członkowskie wniosku zgodnie z art. 5 ust. 4⁶⁰. Oba okresy mogą rozpoczynać się i kończyć w różnym czasie oraz mogą się pokrywać lub nie, w zależności od konkretnego przypadku. Komisja uważa, że wniosek można złożyć od momentu, w którym członek rozdzielonej rodziny uzyskał dokument pobytowy o okresie ważności wynoszącym przynajmniej jeden rok i istnieją uzasadnione przypuszczenia, że uzyska prawo stałego pobytu⁶¹, lecz państwa członkowskie mogą opóźnić zezwolenie na łączenie rodzin („przed połączeniem z członkami jego rodziny”), dopóki nie upłynie okres oczekiwania przewidziany w ich ustawodawstwie.

Y jest obywatelką państwa trzeciego, która właśnie przybyła do państwa członkowskiego i natychmiast otrzymała odnawialny dokument pobytowy o okresie ważności wynoszącym dwa lata. Y pragnie, aby dołączyli do niej mąż i dwójka nieletnich dzieci, i składa wniosek o łączenie rodziny.

W przypadku Y państwo członkowskie uważa, że Y i jej mąż już dowiedli wysokiego poziomu integracji. W trosce o interesy dzieci państwo członkowskie decyduje, że okres oczekiwania nie jest wymagany. Ze względu na ograniczenia administracyjne istnieją jednak zaległości w przetwarzaniu wniosków i państwo członkowskie podejmuje tę decyzję dopiero po dziewięciu miesiącach. W przypadku Y może ona połączyć się z mężem i dziećmi od momentu otrzymania powiadomienia o decyzji.

⁶⁰ „Okres oczekiwania” jest fakultatywnym wymogiem wykonania prawa do łączenia rodzin, natomiast „okres badania” stanowi ramy czasowe przewidziane w celu umożliwienia państwom członkowskim przetwarzania i rozpatrywania wniosków.

⁶¹ Art. 3 ust. 1.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że przepisy dyrektywy, z wyjątkiem art. 9 ust. 2, stosują się do małżeństwa zawartego, zanim członek rodziny rozdzielonej zamieszkał w państwie członkowskim, jak również do małżeństwa, które zostało zawarte później⁶², w związku z czym w odniesieniu do okresu oczekiwania nie można dokonywać rozróżnienia pomiędzy tymi dwiema sytuacjami. Chociaż Komisja podziela obawy państw członkowskich dotyczące ewentualnego nadużywania prawa do łączenia rodzin, to z możliwości wymagania okresu oczekiwania nie można korzystać wyłącznie w celu zapobiegania takim nadużyciom. Jedynym celem art. 8 jest ustanowienie wymogu dotyczącego określonego okresu stałego pobytu i określonego poziomu integracji, aby upewnić się, że łączenie rodzin będzie miało miejsce na dobrych warunkach. Dostępne są odpowiedniejsze środki, na przykład indywidualna ocena przypadków w celu zapobiegania małżeństwom fikcyjnym.

Z jest obywatelką państwa trzeciego, która jako studentka przez cztery lata przebywała w państwie członkowskim zgodnie z prawem. Po ukończeniu studiów Z przyjmuje ofertę pracy i otrzymuje nowy dokument pobytowy o okresie ważności wynoszącym jeden rok, który może zostać odnowiony na czas nieokreślony. W międzyczasie Z poznaje D, obywatela państwa trzeciego, i nawiązuje z nim związek, a 13 miesięcy później pobierają się i składają wniosek o łączenie rodziny, aby D mógł dołączyć do Z.

W przypadku Z potencjalny wymóg dotyczący okresu oczekiwania wynoszącego maksymalnie dwa lata legalnego pobytu został już spełniony, więc D może dołączyć do Z, kiedy tylko otrzyma ona powiadomienie o decyzji.

5. WJAZD I POBYT CZŁONKÓW RODZINY

5.1. Wjazd, wizy pobytowe długoterminowe i dokumenty pobytowe

Artykuł 13 ust. 1 zawiera wymóg, aby zaraz po przyjęciu wniosku o łączenie rodziny dane państwo członkowskie udzieliło członkom rodziny wszelkiej pomocy w uzyskaniu wymaganych wiz. Oznacza to, że po przyjęciu wniosku państwa członkowskie powinny zapewnić szybką procedurę wizową, do minimum ograniczyć dodatkowe obciążenie administracyjne i unikać podwójnej kontroli spełniania wymogów na potrzeby łączenia rodzin. Jako że w przypadku łączenia rodzin cel pobytu jest długoterminowy, wydawane wizy nie powinny być wizami krótkoterminowymi.

Jeśli dostęp do dokumentów podróży i wiz jest szczególnie utrudniony lub niebezpieczny, a zatem może stanowić niewspółmierne ryzyko lub praktyczną przeszkodę w skutecznym wykonywaniu prawa do łączenia rodzin, państwa członkowskie zachęca się do uwzględniania specyfiki danego przypadku i okoliczności w państwie pochodzenia. W wyjątkowych okolicznościach, na przykład w kontekście państwa upadłego lub państwa o wysokim poziomie zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego, państwa członkowskie zachęca się do akceptowania tymczasowych dokumentów podróży wydanych przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (MKCK), wydawania krajowych przepustek w jedną stronę lub oferowania członkom rodziny możliwości otrzymania wizy po przybyciu do państwa członkowskiego.

Opłaty administracyjne za wizy są dozwolone, lecz nie mogą być nadmierne ani nieproporcjonalne. Nie mogą mieć na celu stworzenia przeszkody w uzyskaniu praw

⁶² Wyrok z 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 59-64.

wynikających z dyrektywy ani nie mogą skutkować stworzeniem takiej przeszkody, pozbawiając dyrektywę w ten sposób skuteczności⁶³.

Artykuł 13 ust. 2 stanowi, że państwa członkowskie muszą przyznać członkom rodziny pierwszy dokument pobytowy ważny co najmniej jeden rok. Zgodnie z art. 13 ust. 3 okres ważności dokumentów pobytowych udzielonych członkowi rodziny z *zasady* nie jest dłuższy niż okres ważności dokumentu pobytowego posiadanego przez członka rodziny rozdzielonej. Tak więc w celu zsynchronizowania terminów wygaśnięcia dokumentów pobytowych członka rodziny rozdzielonej i członka jego rodziny państwa członkowskie mogą wydawać dokumenty pobytowe o okresie ważności krótszym niż jeden rok. Dozwolone są jednak wyjątki od tej zasady, na przykład w sytuacji, gdy dokument pobytowy członka rodziny rozdzielonej jest ważny przez okres krótszy niż jeden rok, ale jest pewne, że okres jego ważności zostanie przedłużony.

5.2. Dostęp do podejmowania pracy najemnej

Członkowie rodziny członka rodziny rozdzielonej mają prawo, tak samo jak członek rodziny rozdzielonej, do dostępu do podejmowania pracy najemnej i na własny rachunek, z zastrzeżeniem fakultatywnych ograniczeń określonych w art. 14 ust. 2 i 3. Państwa członkowskie mogą określić warunki, na których członkowie rodziny mogą podejmować pracę, w odniesieniu do okresu nie dłuższego niż 12 miesięcy. W ciągu tego okresu państwa członkowskie mogą również ograniczyć dostęp do swojego rynku pracy lub nawet zbadać sytuację panującą na tym rynku. Po upływie tego okresu 12 miesięcy państwa członkowskie mają obowiązek zezwolić członkom rodziny na podjęcie pracy najemnej lub na własny rachunek, pod warunkiem że członek rodziny rozdzielonej posiada takie zezwolenie.

Państwa członkowskie mogą ograniczyć dostęp do podejmowania pracy najemnej lub na własny rachunek przez wstępnych pierwszego stopnia oraz dorosłe niezamężne lub nieżonate dzieci, lecz nie przez innych członków rodziny przyjętych na mocy dyrektywy. Dostęp do podejmowania pracy przez przyjętych członków rodziny, którzy nie wchodzą w zakres stosowania dyrektywy, leży całkowicie w kompetencjach krajowych. W celu wspierania integracji członków rodziny⁶⁴, przeciwdziałania pułapce ubóstwa i unikania podejmowania pracy poniżej kwalifikacji Komisja zaleca utrzymywanie ograniczeń dostępu członków rodziny, w szczególności migrantek, do rynku pracy na minimalnym poziomie.

5.3. Dostęp do samoistnego dokumentu pobytowego

Artykuł 15 ust. 1 stanowi, że nie później niż po pięciu latach pobytu oraz pod warunkiem, że członkowi rodziny nie udzielono dokumentu pobytowego z innych względów, państwa członkowskie muszą wydać małżonkowi lub niepoślubionemu partnerowi i dziecku, które osiągnęło pełnoletność, po złożeniu wniosku, samoistny dokument pobytowy, niezależny od dokumentu pobytowego członka rodziny rozdzielonej. Pobyt należy rozumieć jako pobyt legalny. Komisja podkreśla, że państwa członkowskie mogą udzielić zezwolenia na pobyt we wcześniejszym terminie. W przypadku rozpadu więzi rodzinnych prawo do samoistnego dokumentu pobytowego w każdym razie nadal musi przysługiwać małżonkowi lub niepoślubionemu partnerowi, ale państwa członkowskie mogą wykluczyć pełnoletnie dziecko. Chociaż art. 15 ust. 4 stanowi, że warunki ustanawiane są przez prawo krajowe, to w art. 15 ust. 3 wskazano, że rozpad można rozumieć jako owdowienie, rozwód, separację, śmierć itp.

⁶³ W drodze analogii do wyroku z 26 kwietnia 2012 r. w sprawie C-508/10 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów*, pkt 69 i 79.

⁶⁴ Zob. motyw 15.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 i art. 15 ust. 3 (zdanie pierwsze) w przypadku owdowienia, rozwodu, separacji lub śmierci wstępnego pierwszego stopnia w prostej linii lub zstępnej państwa członkowskie mogą w dowolnym momencie wydać samoistny dokument pobytowy dorosłym dzieciom i wstępnym w prostej linii, do których ma zastosowanie art. 4 ust. 2, oraz, po złożeniu wniosku, jeśli jest wymagany, osobom, które przybyły na mocy łączenia rodziny.

Artykuł 15 ust. 3 (zdanie drugie) stanowi, że państwa członkowskie muszą w przypadku szczególnie trudnych warunków wydać samoistny dokument pobytowy członkom rodziny, którzy przybyli na mocy łączenia rodzin. Państwa członkowskie zobowiązane są do ustanowienia w prawie krajowym przepisów służących temu celowi. Szczególnie trudne warunki muszą być spowodowane przez sytuację rodzinną lub rozpad więzi rodzinnych, a nie trudności związane z innymi przyczynami. Przykładami szczególnie trudnych warunków mogą być na przykład przypadki przemocy w rodzinie wobec kobiet i dzieci, pewne przypadki małżeństw przymusowych, ryzyko okaleczania narządów płciowych kobiet lub przypadki, w których osoba znalazłaby się w szczególnie trudnej sytuacji rodzinnej, gdyby została zmuszona do powrotu do państwa pochodzenia.

6. ŁĄCZENIE RODZIN OSÓB KORZYSTAJĄCYCH Z OCHRONY MIĘDZYNARODOWEJ

6.1. Uchodźcy

W rozdziale V dyrektywy ustanowiono szereg odstępstw od art. 4, 5, 7 i 8, tworząc korzystniejsze warunki dla łączenia rodzin uchodźców. W ramach tych odstępstw nakłada się na państwa członkowskie szczególne obowiązki działania, którym odpowiadają jasno określone prawa podmiotowe, nakazujące im zezwolić na łączenie niektórych członków rodziny uchodźcy na korzystniejszych warunkach, bez możliwości skorzystania z zakresu uznania⁶⁵.

Jednocześnie dyrektywa pozwala państwom członkowskim zawęzić stosowanie tych korzystniejszych warunków poprzez ograniczenie ich do:

- 1) związków rodzinnych, które trwały przed ich wjazdem (art. 9 ust. 2);
- 2) wniosków przedłożonych w terminie trzech miesięcy od przyznania statusu uchodźcy (art. 12 ust. 1 akapit trzeci); oraz
- 3) rodzin, w przypadku gdy łączenie rodziny jest niemożliwe w państwie trzecim, z którym członka rodziny rozdzielonej lub członka jego rodziny łączą szczególne więzi (art. 12 ust. 1 akapit drugi).

Państwa członkowskie nie mogą jednak korzystać z tego zakresu uznania w sposób naruszający cel i skuteczność dyrektywy⁶⁶. Państwa członkowskie powinny transponować i stosować te przepisy ze zwróceniem szczególnej uwagi na uwzględnienie sytuacji uchodźców, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia swojego kraju oraz którym uniemożliwiono prowadzenie tam normalnego życia rodzinnego⁶⁷. Komisja zachęca do pójścia za przykładem szeregu państw członkowskich, które nie stosują ograniczeń fakultatywnych lub dopuszczają mniej

⁶⁵ W drodze analogii do wyroku z 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, pkt 60.

⁶⁶ W drodze analogii do wyroku z 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, pkt 43.

⁶⁷ Motyw 8.

rygorystyczne warunki, uznając szczególny los uchodźców i trudności, jakie ci często napotykają przy wnioskowaniu o łączenie rodzin⁶⁸.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 państwa członkowskie nie mogą wymagać od uchodźcy lub członka(-ów) jego rodziny dostarczenia dowodu⁶⁹, że uchodźca spełnia wymagania określone w art. 7, tj. dotyczące zakwaterowania, ubezpieczenia zdrowotnego, wystarczających środków i środków dotyczących integracji. Środki dotyczące integracji mogą jednak być zastosowane, gdy danym osobom umożliwiono łączenie rodziny (art. 7 ust. 2 akapit drugi). Ponieważ przepis ten stanowi część przepisów ogólnych, a nie rozdziału V, jest nadrzędny w stosunku do art. 9 ust. 2, w którym umożliwia się państwom członkowskim ograniczenie stosowania korzystniejszych przepisów do uchodźców, których związki rodzinne trwały przed wyjazdem. W konsekwencji w odniesieniu do rodziny nuklearnej założonej po wjeździe uchodźcy będącego członkiem rodziny rozdzielonej środki dotyczące integracji również mogą być stosowane wyłącznie wówczas, gdy umożliwiono łączenie rodziny, podczas gdy rozdział V nie ma zastosowania.

Komisja podkreśla, że przepisy rozdziału V trzeba interpretować w świetle zasad określonych w art. 5 ust. 5 i art. 17. Dlatego podczas badania wniosków o łączenie rodziny złożonych przez uchodźców państwa członkowskie muszą w każdym indywidualnym przypadku dokonać zrównoważonej i racjonalnej oceny wszystkich zbiegających się interesów, ze szczególnym uwzględnieniem interesów nieletnich dzieci⁷⁰. Żaden czynnik rozpatrywany osobno nie może automatycznie prowadzić do podjęcia decyzji; każdy czynnik trzeba uwzględnić tylko jako jeden z istotnych czynników⁷¹.

6.1.1. Członkowie rodziny

Zgodnie z art. 10 ust. 1 definicja członków rodziny zawarta w art. 4 jest stosowana do określenia członków rodziny uchodźcy, co tym samym wyklucza wszelkie bardziej rygorystyczne definicje lub dodatkowe wymogi. Zastosowanie mają również wszystkie obowiązkowe i fakultatywne ograniczenia określone w art. 4, takie jak wykluczenie małżeństwa poligamicznego, z wyjątkiem art. 4 ust. 1 akapit trzeci, który to przepis nie stosuje się do dzieci uchodźców.

W art. 10 ust. 2 wyraźnie pozwala się państwom członkowskim rozszerzyć ten zakres poprzez umożliwienie im zezwalania na łączenie rodziny w przypadku innych członków rodziny nieokreślonych w art. 4, jeżeli pozostają na utrzymaniu uchodźcy. Państwa członkowskie zachęca się do korzystania z przysługującego im zakresu uznania w najbardziej humanitarny sposób, gdyż w art. 10 ust. 2 nie określono żadnych ograniczeń co do stopnia pokrewieństwa „innych członków rodziny”. Komisja zachęca też państwa członkowskie do uwzględnienia sytuacji osób, które nie są biologicznie spokrewnione, lecz znajdują się pod opieką w danej komórce rodzinnej, na przykład dzieci przybranych, choć państwa członkowskie zachowują pełną swobodę w tej kwestii. Pojęcie pozostawania na utrzymaniu jest czynnikiem decydującym.

⁶⁸ Takie trudności, jak często długotrwały proces poszukiwania członków rodziny, dostarczania dokumentacji, uzyskiwania dokumentów urzędowych, kontaktowania się z (potencjalnie wrogimi) organami w państwie pochodzenia itp., w ograniczonych ramach czasowych.

⁶⁹ W odniesieniu do wniosków dotyczących członków rodziny nuklearnej, o których mowa w art. 4 ust. 1.

⁷⁰ W drodze analogii do wyroku z 6 grudnia 2012 r. w sprawach połączonych C-356/11 i C-357/11 *O. i S.*, pkt 81, oraz wyroku z 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, pkt 62-64.

⁷¹ W drodze analogii do wyroku z 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, pkt 66, 88, 99 i 100.

6.1.2. Brak dokumentów dowodowych

Artykuł 11 stanowi, że art. 5 ma zastosowanie do składania i rozpatrywania wniosków, z zastrzeżeniem odstępstwa w odniesieniu do urzędowych dokumentów dowodowych, o którym mowa w art. 11 ust. 2. Zgodnie z art. 5 ust. 2 państwa członkowskie mogą zatem w celu uzyskania dowodu na istnienie związków rodzinnych brać pod uwagę dokumenty dowodowe, mogą także, w odpowiednich przypadkach i w razie konieczności, przeprowadzać rozmowy oraz podejmować inne badania.

Szczególne sytuacje uchodźców, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia swojego państwa, oznacza, że często uchodźcy lub członkowie ich rodzin nie są w stanie przedstawić oficjalnych dokumentów ani nawiązać kontaktu z organami dyplomatycznymi lub konsularnymi swojego państwa pochodzenia bądź jest to niebezpieczne.

Artykuł 11 ust. 2, nie pozostawiając swobody uznania, wyraźnie stanowi, że brak dokumentów dowodowych nie może być jedyną przyczyną odrzucenia wniosku oraz że państwa członkowskie mają obowiązek uwzględnić w takich przypadkach „inne dowody” świadczące o istnieniu związków rodzinnych. Ze względu na fakt, że takie „inne dowody” oceniane są zgodnie z prawem krajowym, państwa członkowskie mają pewien zakres uznania, mimo to powinny przyjąć jasne zasady regulujące te wymogi dotyczące dowodów. Przykładami „innych dowodów” służących do ustalenia istnienia związków rodzinnych mogą być pisemne lub ustne oświadczenia wnioskodawców, rozmowy z członkami rodziny lub przeprowadzenie badania sytuacji za granicą. Oświadczenia te mogą następnie być poparte na przykład dowodami potwierdzającymi, takimi jak: dokumenty, materiały audiowizualne, jakiegokolwiek dokumenty lub obiekty fizyczne (np. dyplomy, potwierdzenia przekazów pieniężnych) lub znajomość określonych faktów.

Indywidualna ocena zgodnie z art. 17 wymaga, aby podczas badania dowodów przedstawionych przez wnioskodawcę państwa członkowskie wzięły pod uwagę wszystkie istotne czynniki, w tym wiek, płeć, wykształcenie, pochodzenie i status społeczny, jak również określone aspekty kulturowe. Komisja uważa, że gdy po zbadaniu innych rodzajów dowodów nadal pozostają poważne wątpliwości lub gdy istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na zamiar popełnienia oszustwa, w ostateczności można zastosować badanie DNA⁷². Komisja uważa, że w takich przypadkach państwa członkowskie powinny przestrzegać zasad UNHCR dotyczących badań DNA⁷³.

Dyrektywa nie uniemożliwia państwom członkowskim pobierania od uchodźców lub wnioskodawców opłat za badania DNA lub za inne badania. Opłaty nie mogą jednak być nadmierne ani nieproporcjonalne w stopniu skutkującym stworzeniem przeszkody w uzyskaniu praw wynikających z dyrektywy, pozbawiając ją w ten sposób skuteczności⁷⁴. Komisja uważa, że przy ustalaniu wysokości ewentualnych opłat państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę szczególną sytuację, w jakiej znajdują się uchodźcy, oraz zachęca państwa członkowskie, aby

⁷² Należy pamiętać, że badanie DNA nie może być dowodem małżeństwa i pokrewieństwa członków rodziny rozszerzonej lub członków rodziny pozostających na utrzymaniu, w szczególności w przypadku adopcji, nie zawsze jest w zasięgu możliwości finansowych uchodźców lub członków ich rodzin lub nie zawsze jest dostępne w miejscach, do których mają oni dostęp, a w niektórych przypadkach może powodować znaczne opóźnienia.

⁷³ Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), uwaga na temat badania DNA w celu ustalenia związków rodzinnych w kontekście uchodźców, czerwiec 2008 r., dostępna pod adresem: <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>.

⁷⁴ W drodze analogii do wyroku z 26 kwietnia 2012 r. w sprawie C-508/10 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów*, pkt 69 i 79.

ponosiły koszty badania DNA, szczególnie jeżeli obowiązek poddania się temu badaniu nakłada się na uchodźcę lub członków jego rodziny.

6.1.3. Wyjątki od korzystniejszych przepisów rozdziału V

Artykuł 12 ust. 1 akapit drugi umożliwia państwu członkowskim niestosowanie korzystniejszych warunków, jeżeli łączenie rodziny jest możliwe w państwie trzecim, z którym członka rodziny rozdzielonej lub członka jego rodziny łączą szczególne więzi. W ramach tej możliwości dane państwo trzecie musi stanowić realną alternatywę, a więc państwo bezpieczne dla członka rodziny rozdzielonej i członków jego rodziny. Ciężar dowodu w odniesieniu do możliwości łączenia rodzin w państwie trzecim spoczywa na państwie członkowskim, a nie na wnioskodawcy. W szczególności relokacja do takiego państwa trzeciego nie powinna powodować ryzyka prześladowania lub odsyłania⁷⁵ uchodźcy ani członków jego rodziny, a uchodźca powinien mieć możliwość otrzymania tam ochrony zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r. „Szczególne więzi” oznaczają, że członek rodziny rozdzielonej lub członek jego rodziny mają więzi rodzinne, kulturowe i społeczne z danym państwem trzecim⁷⁶.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 akapit trzeci państwa członkowskie mogą wymagać od uchodźcy spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 1, jeżeli wniosek o łączenie rodziny nie zostanie przedłożony w terminie trzech miesięcy od przyznania statusu uchodźcy. Uchodźcy często napotykają w tym terminie praktyczne trudności, które mogą stanowić praktyczną przeszkodę w łączeniu rodzin. Dlatego też Komisja uważa fakt, że większość państw członkowskich nie stosuje tego ograniczenia, za najstosowniejsze rozwiązanie.

Jeśli jednak państwa członkowskie zdecydują się stosować ten przepis, Komisja uważa, że powinny one uwzględnić obiektywne praktyczne przeszkody, jakie napotyka wnioskodawca, jako jeden z czynników przy ocenie indywidualnego wniosku. Ponadto chociaż państwa członkowskie zgodnie z art. 11 i art. 5 ust. 1 mogą swobodnie decydować, czy wniosek powinien zostać złożony przez członka rodziny rozdzielonej czy przez członka jego rodziny, szczególna sytuacja uchodźców i członków ich rodzin może sprawiać, że jest to szczególnie trudne lub niemożliwe.

Komisja uważa zatem, że w celu zapewnienia skuteczności prawa do łączenia rodzin państwa członkowskie powinny umożliwiać członkowi rodziny rozdzielonej złożenie wniosku na terytorium państwa członkowskiego, zwłaszcza w przypadku stosowania wspomnianego terminu. Wreszcie Komisja uważa, że jeżeli wnioskodawca ma do czynienia z obiektywnymi praktycznymi przeszkodami w dotrzymaniu tego trzymiesięcznego terminu, państwa członkowskie powinny umożliwić mu złożenie częściowego wniosku, który zostanie uzupełniony, gdy tylko dokumenty będą dostępne lub gdy proces poszukiwania zostanie pomyślnie zakończony. Komisja wzywa również państwa członkowskie do udzielania uchodźcom jasnych informacji na temat łączenia rodzin w odpowiednim czasie i w zrozumiałym sposób (na przykład w chwili przyznania im statusu uchodźcy).

⁷⁵ Spowodowanie przez państwo w jakikolwiek sposób powrotu osoby fizycznej na terytorium innego państwa, w którym może ona być prześladowana z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych lub w którym istnieje poważne ryzyko, iż osoba ta może być poddana karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

⁷⁶ Por. art. 17.

6.1.4. Dokumenty podróży i wizy długoterminowe

Uzyskanie niezbędnych dokumentów podróży i wiz długoterminowych może być szczególnie trudne w przypadku uchodźców i członków ich rodzin oraz może stanowić praktyczną przeszkodę w łączeniu rodzin. Komisja uważa zatem, że państwa członkowskie powinny zwrócić szczególną uwagę na tę konkretną sytuację oraz ułatwić uzyskiwanie dokumentów podróży i wiz długoterminowych, tak aby uchodźcy mogli skutecznie wykonywać swoje prawo do łączenia rodzin. W przypadku gdy uchodźcy i członkowie ich rodzin nie mają możliwości uzyskania krajowych dokumentów podróży i wiz długoterminowych, zachęca się państwa członkowskie do uznawania i akceptowania tymczasowych dokumentów podróży wydanych przez MKCK i dokumentów podróży przewidzianych konwencją⁷⁷, wydawania krajowych przepustek w jedną stronę oraz oferowania członkom rodziny możliwości otrzymania wizy po przybyciu do państwa członkowskiego.

6.2. Osoby korzystające z ochrony uzupełniającej

W art. 3 ust. 2 wyklucza się stosowanie dyrektywy, a tym samym korzystniejszych warunków dla uchodźców, jeżeli członek rodziny rozdzielonej:

a) ubiega się o status uchodźcy, ale nie otrzymał jeszcze ostatecznej decyzji;

lub korzysta z:

b) ochrony czasowej; lub

c) ochrony uzupełniającej;

lub ubiega się o ten status.

Komisja podkreśla, że dyrektywy nie powinno się interpretować jako zobowiązującej państwa członkowskie do odmówienia prawa do łączenia rodzin osobom korzystającym z ochrony tymczasowej lub uzupełniającej⁷⁸. Komisja uważa, że humanitarne potrzeby ochrony osób korzystających z ochrony uzupełniającej nie różnią się od humanitarnych potrzeb ochrony uchodźców, i zachęca państwa członkowskie do przyjęcia przepisów, z których wynikają podobne prawa dla uchodźców i osób korzystających z ochrony tymczasowej lub uzupełniającej. Zbieżność obu statusów ochrony potwierdzono również w wersji przekształconej dyrektywy w sprawie kwalifikowania 2011/95/UE⁷⁹ stanowiącej część „pakietu azylowego UE”⁸⁰. W każdym razie nawet gdy dana sytuacja nie jest objęta prawem Unii Europejskiej, państwa członkowskie nadal są zobowiązane do przestrzegania art. 8 i 14 EKPC⁸¹.

⁷⁷ Zgodnie z art. 28 Konwencji z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców.

⁷⁸ Dyrektywa Rady 2001/55/WE wyraźnie daje beneficjentom ochrony tymczasowej prawo do łączenia się z członkami rodziny.

⁷⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dz.U. L 337 z 20.12.2011, s. 9.

⁸⁰ Wspólny europejski system azylowy.

⁸¹ Wyrok z 15 listopada 2011 r. w sprawie C-256/11 *Dereci*, pkt 72; wyrok z 25 lipca 2008 r. w sprawie C-127/08 *Metock*, pkt 79.

7. ZASADY OGÓLNE

7.1. Dostępność informacji

W dyrektywie wezwano państwa członkowskie do opracowania zasad regulujących procedurę rozpatrywania wniosków o łączenie rodziny, które powinny być skuteczne i wykonalne, a także powinny być przejrzyste i sprawiedliwe w celu zapewnienia osobom zainteresowanym odpowiedniej pewności prawnej⁸². Aby spełnić te kryteria, państwa członkowskie powinny opracować praktyczne przewodniki zawierające szczegółowe, dokładne, przejrzyste, jasne informacje dla wnioskodawców oraz jasno i w odpowiednim czasie informować o wszelkich nowych zmianach. Takie praktyczne przewodniki powinny być powszechnie dostępne, w tym w internecie⁸³ oraz w miejscach, w których składa się wnioski, czy to w konsulatach, czy w innych placówkach. Komisja zaleca udostępnianie tych przewodników w języku państwa członkowskiego, w lokalnym języku w miejscu składania wniosków oraz w języku angielskim.

7.2. Interes dziecka

Ta klauzula horyzontalna zawarta w art. 5 ust. 5 stanowi wymóg, zgodnie z którym we wszystkich działaniach dotyczących dzieci należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka⁸⁴. Dlatego państwa członkowskie muszą brać pod uwagę dobro dziecka i sytuację rodzinną zgodnie z zasadą poszanowania życia rodzinnego, określoną w Konwencji o prawach dziecka oraz Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że w art. 5 ust. 5 oraz motywie 2 wymaga się, aby podczas badania wniosku i w szczególności podczas ustalania, czy zostały spełnione przesłanki art. 7 ust. 1, administracja państwa członkowskiego interpretowała i stosowała dyrektywę w świetle poszanowania życia prywatnego i rodzinnego⁸⁵ oraz praw dziecka⁸⁶ zapisanych w karcie⁸⁷. Trybunał uznał również⁸⁸, że w celu harmonijnego rozwoju osobowości dziecka powinno ono wyrastać w środowisku rodzinnym⁸⁹, że państwa członkowskie muszą zapewnić, aby dziecko nie zostało oddzielone od swoich rodziców wbrew ich woli⁹⁰ oraz że wszystkie wnioski składane przez dziecko lub przez jego rodziców odnośnie do wjazdu lub opuszczenia państwa członkowskiego w celu łączenia rodziny muszą być rozpatrywane przez państwa członkowskie w sposób przychylny, humanitarny i w szybkim trybie⁹¹.

⁸² Motyw 13.

⁸³ Na unijnym portalu Komisji poświęconym imigracji oraz na stronach krajowych państw członkowskich.

⁸⁴ Art. 24 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁸⁵ Art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁸⁶ Art. 24 ust. 2 i 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁸⁷ Wyrok z 6 grudnia 2012 r. w sprawach połączonych C-356/11 i C-357/11 *O. i S.*, pkt 80.

⁸⁸ Wyrok z 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, pkt 57.

⁸⁹ Szósty motyw preambuły do Konwencji o prawach dziecka.

⁹⁰ Art. 9 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka.

⁹¹ Art. 10 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka.

Ponadto Trybunał orzekł⁹², że prawo do poszanowania życia prywatnego lub rodzinnego należy interpretować w świetle obowiązku uwzględnienia najlepiej pojętego interesu dziecka⁹³, zwracając uwagę na potrzebę regularnego utrzymywania osobistych stosunków z obydwojgiem rodziców przez dziecko⁹⁴. W związku z tym podczas badania wniosku przez państwo członkowskie musi ono zapewnić, aby dziecko nie zostało oddzielone od swoich rodziców wbrew ich woli, chyba że państwo członkowskie uzna, że interes dziecka wymaga takiego oddzielenia zgodnie z ustanowionymi przepisami prawa i procedurami. W celu zagwarantowania skutecznej kontroli sądowej trzeba podać powody każdej takiej decyzji.

7.3. Nadużycia i oszustwa

Komisja uważa, że konieczne jest przeciwdziałanie nadużyciom i oszustwom w odniesieniu do praw wynikających z przedmiotowej dyrektywy. W interesie zarówno społeczeństwa, jak i faktycznych wnioskodawców Komisja zachęca państwa członkowskie do podjęcia zdecydowanych działań zgodnie z przepisami art. 16 ust. 2 i 4.

W art. 16 ust. 2 przewidziano, że państwa członkowskie mogą odrzucić wniosek bądź cofnąć dokument pobytowy członkowi rodziny lub odmówić przedłużenia jego ważności w przypadku wykazania, że:

a) wykorzystano nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje, fałszywe lub sfałszowane dokumenty, popełniono oszustwo lub wykorzystano inne niezgodne z prawem środki; lub

b) zawarto związek małżeński lub partnerski bądź też dokonano adopcji wyłącznie w celu umożliwienia zainteresowanej osobie wjazdu lub pobytu w państwie członkowskim („małżeństwa lub związki fikcyjne”, „fałszywe oświadczenia o rodzicielstwie”).

Dokonując oceny takich przypadków, państwa członkowskie mogą uwzględnić w szczególności fakt zawarcia związku małżeńskiego lub partnerskiego bądź dokonania adopcji po wydaniu członkowi rodziny rozdzielonej dokumentu pobytowego.

Artykuł 16 ust. 4 umożliwia państwom członkowskim przeprowadzenie specjalnych kontroli i inspekcji, jeżeli istnieje podstawa do przypuszczenia, że popełniono oszustwo lub wstępiono w fikcyjny związek małżeński lub partnerski bądź też dokonano fikcyjnej adopcji. Niedozwolone są jednak powszechne kontrole i inspekcje określonych kategorii małżeństw, związków partnerskich lub adopcji.

Małżeństwo fikcyjne może odnosić się do małżeństw obywateli państw trzecich z:

a) innymi obywatelami państw trzecich mieszkającymi w UE;

b) obywatelami UE wykonującymi prawo do swobodnego przemieszczania się; lub

c) obywatelami danego państwa.

Chociaż do łączenia rodzin w tych kombinacjach mają zastosowanie różne prawa i przepisy prawne, najważniejsze definicje oraz techniki dochodzeniowe i techniki wykrywania są takie

⁹² Wyrok z 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, pkt 58.

⁹³ Art. 24 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁹⁴ Art. 24 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

same. Z tego względu wytyczne dotyczące definicji można odpowiednio znaleźć w sekcji 4.2 wytycznych z 2009 r. dotyczących dyrektywy o swobodnym przemieszczaniu się⁹⁵.

W swoim komunikacie z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie swobodnego przepływu obywateli UE i ich rodzin⁹⁶ Komisja ogłosiła, że pomoże organom krajowym wdrożyć przepisy UE, które pozwolą im walczyć z nadużywaniem prawa do swobodnego przemieszczania się. Pomoc ta przyjmie formę podręcznika na temat rozwiązywania problemów związanych ze zjawiskiem małżeństw fikcyjnych (działanie 1). Podręcznik ten będzie poświęcony problemowi małżeństw fikcyjnych między obywatelami UE i obywatelami państw spoza UE w kontekście swobodnego przepływu obywateli UE (dyrektywa 2004/38/WE), a nie pomiędzy dwójgim obywateli państw spoza UE w kontekście dyrektywy 2003/86/WE. Ze względu na podobieństwo do operacyjnych aspektów przeciwdziałania potencjalnym nadużyciom i oszustwom w zakresie prawa do łączenia rodzin w podręczniku tym można jednak w stosownych przypadkach znaleźć wytyczne, w szczególności w odniesieniu do narzędzi i technik dochodzeniowych oraz współpracy transgranicznej.

Z uwagi na udział przestępczości zorganizowanej przeciwdziałanie problemowi małżeństw fikcyjnych wymaga w rzeczywistości reakcji operacyjnej, wiążącej się z koniecznością współpracy policyjnej i wymiany najlepszych praktyk między właściwymi organami krajowymi na odpowiednich forach organów ścigania. W tym celu do cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej włączono szczególny cel strategiczny (cel 4) związany z małżeństwami fikcyjnymi, który realizowany jest w ramach priorytetu dotyczącego „ułatwiania nielegalnej imigracji”⁹⁷. Priorytety cyklu polityki wdrażane są w sposób multidyscyplinarny poprzez wspólne działania organów krajowych i agencji Komisji, takich jak Europol, co umożliwi państwom członkowskim dokonywanie większej liczby wymian operacyjnych w odniesieniu do różnych aspektów szeroko rozumianej kwestii małżeństw fikcyjnych, związanej z przestępczością zorganizowaną.

7.4. Indywidualna ocena

Według Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej podczas wykonywania dyrektywy 2003/86 oraz badania wniosków o łączenie rodzin państwa członkowskie zobowiązane są dokonywać zrównoważonej i racjonalnej oceny wszystkich zbiegających się interesów⁹⁸. Trybunał uważa ponadto, że art. 17 nakazuje państwom członkowskim przeprowadzanie kompleksowej oceny wszystkich istotnych czynników w każdym indywidualnym przypadku. Obowiązek ten ma zastosowanie również wtedy, gdy państwa członkowskie korzystają z możliwości wymagania przedstawienia dowodów spełnienia określonych warunków (takich jak zakwaterowanie, ubezpieczenie zdrowotne i środki, o czym mowa w art. 7), gdy sprawdza się, czy dziecko mające więcej niż 12 lat i przybywające niezależnie od pozostałej rodziny spełnia warunki integracji (art.

⁹⁵ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady - Wytyczne w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, COM(2009) 313 final, s. 15-17.

⁹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 25 listopada 2013 r. - Swobodny przepływ obywateli UE i ich rodzin – pięć skutecznych działań, COM(2013) 837 final.

⁹⁷ Realizacja cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej: wieloletni plan strategiczny związany z unijnym priorytetem w zakresie zwalczania przestępczości – zwalczaniem nielegalnej imigracji.

⁹⁸ Wyrok z 6 grudnia 2012 r. w sprawach połączonych C-356/11 i C-357/11 *O. i S.*, pkt 81.

4 ust. 1 zdanie ostatnie), gdy wniosek składa dziecko mające więcej niż 15 lat (art. 4 ust. 6) lub gdy istnieje wymóg minimalnego wieku małżonków (art. 4 ust. 5). Żaden z tych czynników rozpatrywany osobno nie może automatycznie prowadzić do podjęcia decyzji, lecz musi zostać uwzględniony jako jeden z istotnych czynników⁹⁹.

Do przykładów innych istotnych czynników należą: charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby; czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim; istnienie rodziny, a także więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia; warunki życia w państwie pochodzenia; wiek dzieci; fakt, że dany członek rodziny urodził się lub wychował się w państwie członkowskim; więzi gospodarcze, kulturowe i społeczne w państwie członkowskim; pozostawanie członków rodziny na utrzymaniu; ochrona małżeństw lub związków rodzinnych.

Państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania, gdy *należycie uwzględniają* istotne czynniki w indywidualnym przypadku. Są jednak ograniczone zasadami ustanowionymi w art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka, art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w odniesieniu do ochrony rodziny i poszanowania życia rodzinnego, a także odpowiednim orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Należy przestrzegać następujących zasad: trzeba ustalić wszystkie indywidualne okoliczności danego przypadku oraz przypisać interesom indywidualnym i publicznym wagę podobną do zastosowanej w porównywalnych przypadkach. Ponadto istotne interesy indywidualne i publiczne trzeba rozważać w sposób racjonalny i proporcjonalny. W decyzji o odrzuceniu wniosku państwa członkowskie powinny wyraźnie podać podwoły takiej decyzji¹⁰⁰.

X jest obywatelką państwa trzeciego mieszkającą w państwie członkowskim wraz z nieletnią córką. X chce, by dołączył do niej jej mąż będący obywatelem państwa trzeciego, lecz jej dochód nie sięga wymaganego progu dochodu w danym państwie członkowskim. Czy państwo członkowskie musi mimo to zbadać istotę tego przypadku?

Tak, państwo członkowskie musi ocenić wszystkie istotne czynniki w każdym przypadku, w tym wymóg dotyczący dochodu. Państwo członkowskie może żądać przedstawienia dowodów, że X posiada stabilne i regularne środki, które wystarczają jej do utrzymania siebie i członków jej rodziny, lecz mimo to ma obowiązek zbadać wniosek w interesie dziecka, którego to dotyczy, oraz w trosce o sprzyjanie życiu rodzinnemu, jak również w sposób nienaruszający celu dyrektywy oraz jej skuteczności¹⁰¹.

7.5. Prawo do wniesienia sprzeciwu

Zgodnie z art. 18 państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić skuteczny środek odwoławczy od decyzji organów krajowych. Komisja podkreśla, że przy wdrażaniu prawa Unii państwa członkowskie muszą respektować postanowienia Karty praw podstawowych, a zatem muszą stosować zawarty w dyrektywie przepis dotyczący prawa do wniesienia sprzeciwu zgodnie z prawem do skutecznego środka prawnego przed sądem, określonego w art. 47 karty i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tym zakresie¹⁰².

⁹⁹ Wyrok z 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, pkt 66, 87, 88, 99 i 100.

¹⁰⁰ Art. 5 ust. 4 akapit trzeci.

¹⁰¹ Wyrok z 6 grudnia 2012 r. w sprawach połączonych C-356/11 i C-357/11 *O. i S.*, pkt 82.

¹⁰² Art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej; wyrok z 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, pkt 105; zob. również wyrok z 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P *Kadi i Al Barakaat*; sprawozdanie

Oznacza to, że dostępna musi być pełna kontrola sądowa dotycząca zasadności i legalności. W związku z tym decyzje mogą być kwestionowane nie tylko w odniesieniu do prawa, ale także w kontekście okoliczności danego przypadku. Powód ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. W art. 47 karty mowa jest o skutecznym środku prawnym i sprawiedliwym rozpatrzeniu sprawy przez sąd, więc kontrola quasi-sądowa lub administracyjna może być niewystarczająca.

W dyrektywie wyraźnie określono prawo do wniesienia sprzeciwu jedynie wobec czterech możliwych decyzji¹⁰³. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanowi jednak, że skuteczny środek odwoławczy trzeba zapewnić również w odniesieniu do wszelkich innych decyzji dotyczących ograniczenia praw podmiotowych wynikających z dyrektywy. Artykuł 47 karty stosuje się do wszystkich praw przewidzianych w dyrektywie, w tym na przykład do decyzji dotyczących ograniczenia prawa do zatrudnienia¹⁰⁴ lub odmowy wydania samoistnego dokumentu pobytowego¹⁰⁵. Wszelkie konsekwencje niepodjęcia przez państwo członkowskie decyzji w sprawie wniosku o łączenie rodziny w określonym terminie, polegające na automatycznym wydaniu decyzji pozytywnej lub na zastosowaniu skutecznego środka odwoławczego od automatycznego odrzucenia wniosku, muszą być określone w ustawodawstwie krajowym danego państwa członkowskiego¹⁰⁶. W ustawodawstwie krajowym należy zapewnić skuteczną procedurę wydawania orzeczenia ustalającego w przypadku niepodjęcia decyzji administracyjnej, realizowaną poprzez procedurę wniesienia skargi administracyjnej lub, w przypadku braku takiej, procedurę sądową.

Komisja zachęca państwa członkowskie do przyznania prawa do wniesienia sprzeciwu zarówno członkowi rodziny rozdzielonej, jak i członkowi (członkom) jego rodziny, aby umożliwić skuteczne wykonywanie tego prawa.

Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin, COM(2008) 610 final.

¹⁰³ Odrzucenie wniosku o łączenie rodziny, odmowa przedłużenia ważności dokumentu pobytowego, cofnięcie dokumentu pobytowego oraz nakaz wydalenia z terytorium państwa członkowskiego.

¹⁰⁴ Art. 14 ust. 2.

¹⁰⁵ Art. 15.

¹⁰⁶ Art. 5 ust. 4 akapit trzeci zdanie drugie.