

Pravica do združitve družine in merila jezikovne integracije

O (ne)dopustnosti in (ne)premišljenosti pogoja znanja slovenskega jezika na »preživetveni ravni« za podaljšanje dovoljenja za prebivanje družinskih članov državljanov tretjih držav¹

Ana SAMOBOR

Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani

Direktiva 2003/86/ES vzpostavlja skupne evropske standarde na področju združitve družine državljanov tretjih držav, a hkrati nekatere odločitve v zvezi z urejanjem tega področja prepušča državam članicam. Ena teh je tudi odločitev za uvedbo zahteve po izpolnjevanju meril (jezikovne) integracije za državljane tretjih držav in njihove družinske člane. Prispevek v luči pravice do družinskega življenja orisuje pravni okvir na področju združevanja družine in osvetljuje meje, ki jih določanju dodatnih meril integracije postavljajo standardi s področja človekovih pravic. Pri tem se osredotoča na nedavne spremembe slovenskega Zakona o tujcih, ki podaljšanje dovoljenja za prebivanje zaradi združitve družine pogojujejo z znanjem slovenščine na »preživetveni ravni«, in jih umešča v širši kontekst evropskega trenda zaostrovanja integracijskih meril.

Ključne besede: pravice do združitve družine, državljani tretjih držav, pogoj znanja jezika, Zakon o tujcih, jezikovna integracija, merila integracije

- 1 Prispevek je nastal v okviru raziskovalnega projekta J5-4588 »Analiza izrednih ukrepov: zaščita človekovih pravic in preprečevanje družbene škode v dobi nenehnih kriz«, ki ga izvajata Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, financira pa Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije (ARIS).

Samobor, A.: *Pravica do združitve družine in merila jezikovne integracije*. Slovenščina 2.0, 12(2): 94–122.

1.01 Izvirni znanstveni članek / Original Scientific Article

DOI: <https://doi.org/10.4312/slo2.0.2024.2.94-122>

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



1 Uvod

Pristojnosti Evropske unije (EU) za sprejemanje ukrepov na področju priseljevanja in azila, ki so bile na EU prenesene z Amsterdamsko pogodbo leta 1999,² so urejene v 78. in 79. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Prvi EU pooblašča za oblikovanje skupne evropske politike na področju azila, subsidiarne in začasne zaščite in predstavlja podlago za sprejemanje (zakonodajnih) ukrepov v okviru t. i. skupnega evropskega azilnega okvira. Drugi pa EU pooblašča za sprejemanje ukrepov na področju priseljevanja in med drugim določa pristojnost EU za sprejem ukrepov v zvezi s »pogoji vstopa in prebivanja ter standardi glede postopkov držav članic za izdajo vizumov in dovoljenj za prebivanje za daljši čas, tudi tistih zaradi združitve družine«.³

Kljub pristojnostim EU na področju urejanja migracij in azila pa nadzor nad priseljevanjem in prebivanjem tujcev ostaja eden ključnih odrazov državne suverenosti. Zlasti regulacija t. i. prostovoljnih migracij državljanov tretjih držav je še vedno v veliki meri prepuščena državam članicam. EU namreč to področje ureja manj celostno kot področje prisilnih migracij in pri tem državam članicam prepušča relativno široko možnost urejanja v notranjih pravnih redih. V slovenskem pravnem redu je to Zakon o tujcih (ZTuj-2),⁴ ki določa pogoje in načine vstopa, zapustitve in bivanja tujcev v Republiki Sloveniji.⁵

Ohranjanje (omejene) suverenosti na področju priseljevanja je razvidno tudi iz evropske ureditve priseljevanja z namenom združitve družine. Direktiva 2003/86/ES o pravici do združitve družine (Direktiva),⁶ ki na ravni EU harmonizira standarde za uveljavljanje pravice do združitve družine, namreč državam članicam v zvezi z nekaterimi vprašanji prepušča široko polje proste presoje in s tem mestoma dopušča odstopanje od skupnih evropskih pravil. Takšna ureditev je, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju prispevka, odraz zahtev nekaterih držav članic po

2 Amsterdamska pogodba, OJ 1997 C349/1, 2. oktober 1997, začetek veljave: 1. maj 1999.

3 Drugi odstavek 79. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

4 Uradni list RS 91/21 in nasl.

5 1. člen ZTuj-2.

6 Direktiva sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine, OJ L 251/12, 3. 10. 2003.

ohranitvi nadzora nad priseljevanjem in težnje po zaostrovanju pogojev vstopa in prebivanja družinskih članov državljanov tretjih držav.⁷

Še bolj izrazito pa se interesi ohranjanja suverenosti odražajo na področju politik integracije.⁸ Četrty odstavek 79. člena PDEU tako na tem področju izrecno izključuje kakršno koli harmonizacijo zakonodaje ali drugih predpisov držav članic.⁹ Ni torej presenetljivo, da je možnost uvedbe »meril integracije« za državljane tretjih držav in njihove družinske člane v okviru pravil na področju združevanja družine eno od vprašanj, ki ostaja v prosti presoji držav članic (tako drugi odstavek 7. člena Direktive, ki ga natančno obravnavamo v nadaljevanju prispevka). Še manj pa je presenetljivo, da se trend zaostrovanja pogojev priseljevanja, ki smo mu v zadnjih dveh desetletjih priča v EU, kaže tudi v obliki določanja novih pogojev integracije za družinske člane tujcev, ki želijo v državah članicah prebivati z namenom združitve družine (Bonjour, 2014, str. 221–222; Staver, 2013, str. 81; van den Berg, 2023, str. 612; Block, 2015).

Polje proste presoje urejanja, ki sledi ideji suverenosti držav nad priseljevanjem in prebivanjem tujca, pa ne pomeni, da so države pri urejanju teh vprašanj popolnoma svobodne. Pri izvrševanju te suverene pravice namreč ostajajo zavezane s pravom človekovih pravic. Ena izmed pravic, ki ožijo suverenost držav na področju nadzora nad migracijami, je pravica do družinskega življenja, ki lahko v določenih primerih učinkuje kot protiutež siceršnji pravici države, da nadzoruje, kdo in pod katerimi pogoji lahko vstopa na njeno ozemlje.

Trendu določanja (obveznih) meril integracije za državljane tretjih držav in njihovih družinskih članov se je leta 2021 s sprejemom novele

7 Tretja država je vsaka država, ki ni članica EU (13. točka prvega odstavka 2. člena ZTuj-2). Državljan tretje države je torej vsak tujec, ki ni državljan katere izmed članic EU. Enaka pravila v zvezi z vstopom in prebivanjem kot za državljane EU veljajo tudi za državljane članic Evropskega gospodarskega prostora (gl. XIII. poglavje ZTuj-2).

8 Bonjour poudarja, da gre to med drugim pripisati temu, da so politike integracij tesno povezane z drugimi pravnimi področji, na katerih želijo države članice ohraniti svojo suverenost, denimo na področjih socialnega varstva, delovne zakonodaje, stanovanjske politike in izobraževanja. (Bonjour, 2017, str. 215).

9 Je pa skladno s to določbo EU pristojna za sprejemanje ukrepov, ki spodbujajo in podpirajo dejavnosti držav članic za pospeševanje vključevanja državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemljih držav članic (Thym, 2016, str. 282–283).

ZTuj-2F,¹⁰ dokončno pa z novelo ZTuj-2H,¹¹ sprejeto novembra 2023, pridružila tudi Slovenija. Nova ureditev predvideva izpolnjevanje določene stopnje (jezikovne) integracije državljanov tretjih držav, ki želijo v Sloveniji pridobiti dovoljenje za stalno prebivanje (52. člen ZTuj-2), in družinskih članov tujca, ki želijo podaljšati dovoljenje za prebivanje zaradi združitve družine (47. člen ZTuj-2). Ta prispevek se osredotoča zgolj na slednje, pa čeprav sta obe spremembi brez dvoma povezani in odpirata podobna vprašanja dopustnosti in smiselnosti zahtev po znanju slovenskega jezika za državljane tretjih držav.

Namen prispevka je predstavitev pravnega okvirja pravice do združitve družine in dopustnosti njenega omejevanja s posebnim poudarkom na omejitvah, ki jih za to predstavljajo merila in pogoji integracije, ocena ustreznosti sprememb, ki so jih na tem področju v slovenski pravni red vnesle spremembe ZTuj-2, ter njihova umestitev v širši kontekst evropskega trenda zaostrovanja politike migracij in integracije. Drugi del prispevka kratko predstavlja mednarodnopravni okvir varstva pravice do družinskega življenja. Namen tega dela je bralcem omogočiti nekoliko širši vpogled v standarde na področju človekove pravice, ki predstavlja izhodišče ureditve pravice do združitve družine na ravni EU. Tretji del prispevka predstavlja ureditev pravice do združitve družine na ravni EU, pri čemer se posebej osredotoča na določbo, ki državam članicam dopušča določanje dodatnih meril integracije za državljane tretjih držav in njihove družinske člane. Četrty del prispevka z vidika mednarodnih in evropskih standardov predstavlja in ocenjuje nedavne spremembe ZTuj-2 na tem področju.

2 Pravica do družinskega življenja v mednarodnem pravu človekovih pravic

Pravica do družinskega življenja je varovana v vseh najpomembnejših mednarodnih dokumentih s področja človekovih pravic. Najdemo jo denimo v 12. in 16. členu Splošne deklaracije človekovih pravic, v 23. členu Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, v 8.

10 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-2F), *Uradni list RS* 57/21 z dne 12. 4. 2021.

11 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-2H), *Uradni list RS* 115/23 z dne 15. 11. 2023.

členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP), pa tudi v 7. členu Listine EU o temeljnih pravicah. V nadaljevanju tega razdelka se prispevek kratko osredotoča na obseg te pravice, kot ga v kontekstu migracij zagotavlja 8. člen EKČP, saj je ta pomembno vplival na razvoj varstva te pravice na ravni EU in v njenih državah članicah.

8. člen EKČP določa, da ima »vsakdo pravico do spoštovanja njegovega zasebnega in družinskega življenja [...]«. Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) je že leta 1985 v zadevi *Abdulaziz, Cabales in Balkandali proti Združenemu kraljestvu* zapisalo, da izraz »družinsko življenje [...] običajno zajema tudi skupno prebivanje« in da si je »težko predstavljati, da pravica do družinskega življenja ne bi zajemala tudi pravice do skupnega prebivanja«. ¹² Da je skupno prebivanje oziroma ohranjanje stikov ključni element pravice do družinskega življenja, je ESČP tudi kasneje večkrat potrdilo. ¹³

Pravica do družinskega življenja pa seveda ni absolutna. Država jo lahko upravičeno omeji, ¹⁴ a je pri tem dolžna vzpostaviti pravično ravnovesje med cilji, ki jih zasleduje z omejitvijo, in človekovimi pravicami. V kontekstu migracij je torej država (glede na okoliščine konkretnega primera) dolžna vzpostaviti pravično ravnovesje med pravico do družinskega življenja, ki varuje tujca, in interesi nadzora nad migracijami.

Pravica do družinskega življenja posameznika primarno varuje pred neposrednimi posegi države v njegovo družinsko življenje (in s tem vzpostavlja t. i. negativne obveznosti države), v določenih okoliščinah pa vzpostavlja tudi t. i. pozitivne obveznosti države, ki od države terjajo sprejem ukrepov, s katerimi bo posameznikom zagotovila učinkovito uresničevanje te človekove pravice. V kontekstu nadzora nad vstopom in prebivanjem tujcev je tako nujno razlikovati dve različni situaciji, v katerih lahko pravica do družinskega življenja nastopa kot protiutež državni suverenosti na področju (prostovoljnih) migracij.

12 *Abdulaziz, Cabales in Balkandali proti Združenemu kraljestvu*, št. 15/1983/71/107-109, 24. 4. 1985, tč. 62.

13 Glej denimo zadevo *Kutzner proti Nemčiji*, št. 46544/99, 26. 2. 2002.

14 Drugi odstavek 8. člena EKČP določa, da izvrševanja pravice do zasebnega in družinskega življenja ni dopustno omejevati, »razen, če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato, da se prepreči nered ali kaznivo dejanje, da se zavaruje zdravje ali morala, ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.«

Prve so situacije izгона tujcev iz države, torej situacije, v katerih država z odstranitvijo enega družinskega člana iz družinskega okolja neposredno poseže v uresničevanje pravice do družinskega življenja. V tem primeru lahko v določenih okoliščinah pravica iz 8. člena EKČP, ki varuje tujca, prepoveduje njegov izgon iz države.¹⁵ V drugih, izjemnih situacijah, pa lahko pravica do družinskega življenja nastopa kot argument za dovolitev vstopa v državo družinskim članom tujca, ki prebiva na ozemlju države, torej kot argument za dovolitev združitve družine.¹⁶

To pomeni, da lahko pravica do družinskega življenja v določenih primerih terja omejitve, »umik« državnne suverenosti in s tem vzpostavi dolžnost države, da tujcem dovoli vstop in bivanje na njenem ozemlju (Harris idr., 2018, str. 555). Pri iskanju ravnovesja med nasprotujočimi si interesi države in pravico tujca do družinskega življenja država razpolaga s širokim poljem proste presoje (Harris idr., 2018, str. 555).¹⁷ ESČP v zadevah, povezanih s pravico do združitve družine, običajno presoja, ali bi vpleteni posamezniki pravico do družinskega življenja lahko polno uživali tudi v kakšni drugi državi (t. i. *elsewhere approach*) (Hailbronner in Arévalo, 2016, str. 312) in pri tehtanju med interesi države in pravicami tujcev na drugi strani upošteva konkretne okoliščine primera, pri čemer pri presoji izkazuje precejšnjo strogost in naklonjenost suverenosti držav podpisnic EKČP na področju priseljevanja.¹⁸

V kontekstu pravice do družinskega življenja, kot jo varuje 8. člen EKČP, torej ni mogoče govoriti o *pravici* do združitve družine, temveč kvečjemu o pravici tujca, ki se v določenih okoliščinah preko pozitivnih obveznosti države vzpostavi posredno (Hailbronner in Arévalo, 2016, str. 331). Čeprav pravice do družinskega življenja torej ni mogoče enačiti s pravico združitve družine, pa je to ena od pomembnejših človekovih pravic, ki zamejujejo državno suverenost na področju nadzora nad migracijami in ki v določenih okoliščinah vzpostavljajo obveznost države, da dovoli vstop in bivanje tujcev na njenem ozemlju.

15 Prva zadeva, v kateri je ESČP odločilo, da bi bil izgon tujca iz države v nasprotju z 8. členom EKČP, je bila zadeva *Berrehab proti Nizozemski*, št. 3/1987/126/177, 10730/84, 28. 5. 1988.

16 Glej denimo zadevo *Sen proti Nizozemski*, št. 31465/96, 21. 12. 2001.

17 Ključna izhodišča obveznosti države, ki jih je razvilo v svoji sodni praksi, je ESČP strnjeno povzelo v zadevi *Sen proti Nizozemski*, tč. 31–36.

18 Zadeva *Ahmut proti Nizozemski*, št. 73/1995/579/665, 26. 10. 1996. Glej tudi zadevo *Zadeva Gül proti Švici*, št. 23218/94, 26. 2. 1996.

3 Pravica do združitve družine v Evropski uniji – Direktiva 2003/86/ES o združitvi družine

Začetki pogovorov in priprave dokumentov skupnega evropskega pristopa k urejanju področja priseljevanja z namenom združitve družine segajo že v leto 1991,¹⁹ pa čeprav so bile pristojnosti za sprejem ukrepov na področju priseljevanja in azilne politike na EU prenesene šele leta 1999.²⁰ Za obravnavano vprašanje je bistven drugi odstavek 79. člena PDEU, ki EU med drugim pooblašča za sprejem ukrepov v zvezi s »pogoji vstopa in prebivanja ter standardi glede postopkov držav članic za izdajo vizumov in dovoljenj za prebivanje za daljši čas, tudi tistih zaradi združitve družine«.

Potrebo po uskladitvi zakonodaj na področju sprejema in bivanja državljanov tretjih držav poudarjajo tudi sklepi srečanja v Tampereju leta 1999, kjer je Evropski svet zastavil temelje razvoja EU kot »območja svobode, varnosti in pravice«. Eden izmed poglobitvenih ciljev, ki naj bi jim sledil evropski zakonodajalec pri pripravi sekundarnega prava EU na področju priseljevanja in azilne politike,²¹ je zagotavljanje poštene obravnave državljanov tretjih držav, ki zakonito bivajo na ozemlju držav članic. Poštena obravnava in odločnejša politika vključevanja bi morala skladno s sklepi iz Tampereja sloneti na zagotavljanju pravic in obveznosti, ki bi bile primerljive s tistimi, ki jih uživajo državljani EU,²² kar seveda vključuje uresničevanje pravice do družinskega življenja.

Direktiva je bila sprejeta leta 2003. Njen namen je na ravni Evropske unije določiti pogoje za uresničevanje pravice do združitve družine za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemljih držav članic. Kot pravni akt harmonizacije prava²³ Direktiva vzpostavlja temeljna pravila, ki veljajo na zadevnem področju, države članice pa so bile

19 Leta 1991 so ministri, pristojni za področje priseljevanja in azila, na zahtevo Evropskega sveta pripravili poročilo, ki je vsebovalo delovni program, ki je med drugim predvideval harmonizacijo nacionalnih politik priseljevanja z namenom združevanja družine. Leta 1993 je bila sprejeta Resolucija o harmonizaciji nacionalnih standardov združitve z družino, sicer nezavezujoč akt, ki je vseboval načela na področju priseljevanja za namen združitve z družino (Hailbronner in Arévalo, 2016, str. 303–305).

20 Z Amsterdamsko pogodbo, OJ 1997 C349/1, 2. oktober 1997, začetek veljave: 1. maj 1999.

21 Tj. sekundarnega prava EU, ki temelji na 78. in 79. členu PDEU.

22 Preambula k Direktivi, tč. 3.

23 Ne gre torej za popolno poenotenje pravil v sekundarnem pravu EU. Pravni akti unifikacije prava v državah članicah so na ravni EU uredbe.

dolžne ta pravila v notranje pravne rede prenesti v dveh letih od njene-
ga sprejema.²⁴

Temelj snovanja Direktive je bila pravica do družinskega življenja, varovana v mednarodnem pravu človekovih pravic, zlasti v 8. členu EKČP. A ta, kot smo pojasnili v prejšnjem razdelku, ne vzpostavlja samostojne pravice do združitve družine. Slednjo je namreč vselej mogoče omejiti za zavarovanje drugih interesov (denimo interesov državne varnosti), pri čemer država uživa široko polje proste presoje. Čeprav na konceptih državne suverenosti in polja proste presoje na področju migracij v veliki meri sloni tudi Direktiva, s harmonizacijo pravil na področju združitve družine presega varstvo, ki ga zagotavljajo mednarodni standardi s področja človekovih pravic. Vzpostavila je namreč samostojno *pravico* do združitve družine in pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za njeno uresničevanje.²⁵ To pomeni, da vzpostavlja jasno obveznost držav članic, da – če so izpolnjeni vsi predpisani pogoji – družinskemu članu tujca z namenom združitve družine dovoli vstop in prebivanje na njenem ozemlju (Groenendijk, 2006, str. 217).

Kljub temu da torej Direktiva oži zgoraj omenjeno suverenost držav na tem področju, pa državam članicam EU pri mnogih vprašanjih vendarle prepušča polje proste presoje urejanja. Tako posamezne določbe Direktive urejanje nekaterih vprašanj prepuščajo državam članicam in s tem dovoljujejo odstop od skupnih evropskih standardov.

Določbe Direktive, ki državam članicam dopuščajo odstop od skupne evropske ureditve, so odraz težavnih pogajanj v postopku njenega sprejemanja. Evropska komisija je od leta 1999 do sprejema Direktive pripravila tri različne predloge (prvega je pripravila že leta 1999, drugega leta 2000, tretjega pa leta 2002), pri čemer so bile skoraj vse spremembe odraz zahtev držav članic po določitvi bolj restriktivnih pogojev za uveljavljanje pravice do združitve družine (Bonjour, 2018). Prvi predlog besedila Direktive je predvidel precej visoke standarde pravic državljanov tretjih držav – pripravljen je bil namreč v duhu zgoraj navedenih sklepov zasedanja v Tampereju, precej pa so nanj vplivale tudi različne nevladne organizacije (Groenendijk, 2011; Roos, 2013). Večina držav

24 Kot je bilo pojasnjeno že uvodoma, področje v slovenski pravni red celovito prenaša ZTuj-2.

25 To je potrdilo tudi Sodišče EU v prvi zadevi, v kateri se je soočilo z vprašanji, povezanimi s (tedaj novo) Direktivo. Zadeva *Parlament proti Svetu* (C-540/03), 27. 6. 2006, tč. 60.

članic, zlasti Nizozemska, Nemčija in Avstrija, pa je v postopku sprejemanja Direktive previsokim standardom nasprotovala in sprejem Direktive pogojevala z ohranitvijo možnosti zaostritve nekaterih pogojev v nacionalnih zakonodajah (Hailbronner in Arévalo, 2016, str. 305). Oba kasnejša predloga je bila tako Evropska komisija primorana prilagoditi zahtevam držav članic in vanju vključiti določbe, ki ohranjajo polje proste presoje držav članic pri nadzoru nad priseljevanjem in prebivanjem družinskih članov državljanov tretjih držav (ibid.).²⁶

Končni izid pogajanj je bil tako daleč od prvotne zamisli določitve visokih in enotnih standardov na ravni zakonodaje EU. Prepuščanje urejanja določenih vprašanj implementaciji v zakonodajah držav članic je naletelo na precejšnje kritike, zlasti z vidika skladnosti z mednarodnimi standardi s področja človekovih pravic (Gronnendijk, 2006; Gronnendijk, 2011; Benarieh Ruffer, 2011; Staver, 2013; Wiesbrock, 2011).

Skepsa glede ustreznosti nekaterih določb Direktive ni zajela zgolj akademskih, temveč tudi politične kroge. Evropski parlament je tako zgolj dva meseca po sprejemu Direktive vložil tožbo na Sodišče EU, s katero je zahteval ugotovitev ničnosti nekaterih njenih določb. Tožba se sicer ni nanašala neposredno na določbo, relevantno za ta prispevek,²⁷ a je zadeva *Parlament proti Svetu* kljub temu izjemnega pomena za razumevanje meja ustreznosti implementacije določb Direktive v notranjih pravnih redih držav članic. Sodišče EU je zapisalo, da Direktiva mestoma »ohranja omejeno polje proste presoje [...], ki ni nič drugačno od tistega, ki ga v svoji sodni praksi v zvezi s to pravico [pravico do družinskega življenja] dopušča [ESČP], ko v vsakem konkretnem primeru tehta nasprotujoče si interese.«²⁸ To pomeni, da so države članice pri implementaciji in uporabi določb Direktive zavezane s standardi s področja človekovih pravic,²⁹ kar v kontekstu uvajanja dodatnih omejitev pravice do združitve družine terja previdno tehtanje med interesi države na eni in pravicami tujcev na drugi strani.

26 Ena od takšnih je tudi določba, ki državam članicam dopušča uvedbo »meril integracije« (drugi odstavek 7. člena Direktive).

27 Evropski parlament je v tožbi zahteval ugotovitev ničnosti prvega in šestega odstavka 4. člena in 8. člena Direktive, ki dopuščajo uvedbo pogoja integracije in časovne omejitve pri združevanju družine z mladoletnikom.

28 Zadeva *Parlament proti Svetu* (C-540/03), tč. 62.

29 Ibid., tč. 104–105.

Še pred natančnejšo obravnavo vprašanja polja proste presoje, ki ga evropska zakonodaja prepušča državam članicam pri odločitvi, ali in kakšna merila integracije bodo uvedle za državljane tretjih držav in njihove družinske člane, velja kratko predstaviti vsebino in strukturo Direktive.

3.1 Vsebina in struktura Direktive

3.1.1 Kaj Direktiva ureja, za koga se uporablja in za koga ne?

Direktiva določa pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družin za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic.³⁰ T. i. sponzor³¹ je lahko le državljan tretje države, ki v državi članici zakonito prebiva na podlagi dovoljenja za prebivanje, ki velja za obdobje enega leta ali več in ima realne možnosti, da pridobi pravico do stalnega prebivanja. Takšna opredelitev področja uporabe Direktive *ratione personae*³² torej predpostavlja določeno stopnjo povezanosti tujca z državo gostiteljico, da lahko zaprosi za združitev družine. ZTuj-2 tako določa, da je sponzor lahko tujec, ki v Sloveniji prebiva na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje, ali tujec, ki zadnji dve leti v Sloveniji prebiva na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje, ki je izdano z veljavnostjo najmanj enega leta.³³

Direktiva se torej ne uporablja za čisto vse skupine posameznikov, ki lahko po pravu uveljavljajo pravico do združitve družine. Pravila, ki jih določa, se namreč ne uporabljajo, če je sponzor v državi gostiteljici zaprosil za status begunca, če uživa začasno zaščito ali je zanjo zaprosil, če je sponzor pridobil status subsidiarne zaščite ali zanjo zaproša, če je sponzor (mobilni) državljan države članice Evropske unije ali če sponzor visokokvalificirani delavec (nosilec modre karte), raziskovalec ali delavec, ki je premeščen znotraj podjetja. Za vse te kategorije potencialnih sponzorjev se namreč uporabljajo drugačna, bistveno ugodnejša pravila, kot jih določa Direktiva. Edina kategorija posameznikov, katerih združitve z družino ureditev na ravni prava EU sploh ne pokriva,

30 1. člen Direktive.

31 Opredelitev izraza "sponzor" glej v točki c) prvega odstavka 2. člena Direktive.

32 Izraz *ratione personae* označuje osebno (personalno) veljavnost pravnih aktov, torej njihovo veljavnost glede na osebe oziroma kategorije oseb, na katere se nanašajo.

33 Glej prvi odstavek 47. člena ZTuj-2.

so t. i. nemobilni državljani Evropske unije, ki bi se želeli združiti z družinskim članom, državljanom tretje države – zanje veljajo pravila, ki jih določajo države članice v notranjih zakonodajah (Hailbronner in Arévalo, 2016, str. 325–331). Ugodnejša pravila za nekatere skupine državam članicam dopuščajo bistveno ožje možnosti odstopanja od skupnih evropskih standardov v smeri zaostrovanja pogojev za uveljavljanje pravice do združitve družine in s tem bistveno bolj zamejujejo suverenost držav članic. Mnogi avtorji tako pišejo o fragmentaciji pravic do združitve družine v Evropski uniji, pri čemer posebej izpostavljajo vprašanje upravičenosti manj ugodne obravnave državljanov tretjih držav in nemobilnih državljanov EU v razmerju do mobilnih državljanov EU (Strik idr., 2013).

3.1.2 Opredelitev družinskih članov

Določbam Direktive, ki urejajo področje uporabe *ratione personae*, sledijo določila, ki opredeljujejo družinske člane, ki so jim države članice (kadar so seveda izpolnjeni tudi ostali pogoji) dolžne dovoliti vstop in prebivanje na ozemlju. Izhodiščna opredelitev družinskih članov, določena v prvem odstavku 4. člena Direktive, možnost združitve družine omejuje na člane t. i. nuklearne družine, torej na sponzorjevega partnerja in neporočene mladoletne otroke. Določba omogoča razširitev opredelitve družinskih članov, za kar se je pri implementaciji Direktive (smiselno) odločil tudi slovenski zakonodajalec,³⁴ dopušča pa tudi nekatere dodatne omejitve.³⁵

Edina omejitev, ki jo Direktiva izrecno določa in torej ni prepuščena prosti presoji držav članic, je prepoved združitve družine z drugim zakoncem v primeru poligamnega zakona.³⁶ Iz predloga Direktive, ki ga je leta 1999 pripravila Evropska komisija, izhaja, da takšna prepoved odraža »nekompatibilnost poligamnih zvez s temeljnimi načeli pravnih

34 Glej drugi in tretji odstavek 4. člena Direktive. Za opredelitev družinskih članov v slovenskem pravnem redu glej člen drugi in tretji odstavek 47. člena ZTuj-2.

35 Države članice torej tudi pri opredelitvi družinskih članov uživajo (omejeno) polje proste presoje. Direktiva namreč omogoča uvedbo dodatnega pogoja minimalne starosti zakoncev, ki želita uveljavljati pravico do združitve družine, ki pa ne sme biti višja od 21 let (peti odstavek 4. člena Direktive).

36 Četrty odstavek 4. člena Direktive.

redov držav članic»³⁷ in naj ne bi odražala moralne obsodbe poligamnih zakonov, temveč stremela predvsem k zaščiti žensk in otrok.³⁸

3.1.3 Dodatne zahteve za uresničevanje pravice do združitve družine

V IV. poglavju Direktiva določa dodatne omejitve, zahteve oziroma pogoje, izpolnitev katerih lahko države članice zahtevajo, preden na svoje ozemlje dovolijo vstop in prebivanje družinskemu članu sponzorja.

Prve možne omejitve, ki jih omenja, so vezane na zagotavljanje javnega reda, varnosti ali zdravja. Tako 6. člen Direktive omogoča zavrnitev prošnje, zavrnitev podaljšanja ali odvzem dovoljenja za prebivanje družinskemu članu, kadar to utemeljujejo prej navedeni razlogi. Pri tem pa je treba v vsakem primeru posebej vzpostaviti ustrezno ravnovesje med legitimnimi interesi na strani države gostiteljice ter pravicami zadevnega državljana tretje države, zlasti upošteva narko in trdnost njegovih družinskih razmerij, trajanje njegovega bivanja v državi ter (ne)obstoj njegovih družinskih, kulturnih in socialnih vezi v državi izvora.³⁹

Drugi sklop možnih dodatnih omejitev, ki jih Direktiva dopušča, pa se nanaša na okoliščine, ki naj bi vse izkazovale določeno stopnjo povezanosti tujca z državo gostiteljico, vpetosti v družbeno (ali pa vsaj ekonomsko) življenje v državi in sposobnosti skrbeti za družinske člane. Razlogi, iz katerih se države članice odločajo za uvedbo teh omejitev, so seveda večplastni, njihov ključni cilj (in tudi deklariran namen) pa naj bi bil varovanje ekonomskih interesov države gostiteljice (tj. preprečiti, da bi tujci postali finančno breme za državo gostiteljico) in olajšanje integracije tujcev (Hailbronner in Klarmann, 2016, str. 366).

Prvi odstavek 7. člena Direktive tako določa, da države članice lahko zahtevajo, da ima sponzor pred združitvijo družine ustrezno stanovanje,

³⁷ Proposal for a Council Directive on the right to family reunification, COM(1999) 638 final, 1. 12. 1999, explanations on Article 5.

³⁸ Tako preambula k Direktivi v tč. 11. Na tem mestu zgolj opozarjam, da se za na videz plemeniti cilji pogosto lahko skrivajo še drugi razlogi uvajanja dodatnih omejitev in da slednje pogosto v končni konsekvenci ženskam in otrokom ne zagotavljajo bistveno višje ravni varstva, še posebej, kadar niso sprejete v povezavi z drugimi ustreznimi ukrepi.

³⁹ 6. člen v povezavi s 17. členom Direktive. Takšno tehtanje izhaja tudi iz prej opisane sodne prakse ESČP.

v katerem bo lahko družina prebivala, da je ustrezno zdravstveno zavarovan in da bodo zdravstveno zavarovani tudi njegovi družinski člani ter da prejema stalne in ustrezno visoke dohodke, s katerimi bo lahko preživel sebe in družinske člane.

Drugi odstavek 7. člena Direktive pa državam članicam omogoča, da od državljanov tretjih držav zahtevajo izpolnitev meril za integracijo, ki jih določijo v nacionalnem pravnem redu. Za razliko od prej omenjenih finančnih oziroma ekonomskih pogojev lahko izpolnjevanje meril integracije države članice zahtevajo tako od sponzorja kot od njegovih družinskih članov (Hailbronner in Klarmann, 2016, str. 366). Določanje pravno zavezujočih okvirov za integracijo državljanov tretjih držav ni v pristojnosti EU,⁴⁰ zato je določanje vsebine meril integracije v presoji držav članic. Mnoge, med njimi od novele ZTuj-2 iz leta 2021 tudi Slovenija, so se tako odločile za uvedbo zahteve po izkazovanju določene stopnje jezikovne integracije.⁴¹ Njihova uvedba je torej stvar politične odločitve, pri sprejemanju katere pa so države članice omejene s spoštovanjem prava človekovih pravic, zlasti pravice do zasebnega in družinskega življenja (Hailbronner in Klarmann, 2016, str. 277–278). O mejah dopustnosti tovrstnih meril za sponzorje in njihove družinske člane bo govora v nadaljevanju našega prispevka.

Zadnja dodatna omejitev, katere uvedbo Direktiva dopušča v 8. členu, pa je uvedba t. i. čakalne dobe. Države članice lahko zahtevajo, da pred združitvijo družine sponzor na njenem ozemlju zakonito prebiva že dve leti. *Ratio* tovrstnih omejitev naj bi bil podoben kot pri prej opisanih dodatnih omejitvah – tudi čakalna doba naj bi pripomogla k boljši integraciji sponzorja in njegovih družinskih članov v državi gostiteljici. Dlje ko sponzor prebiva v državi gostiteljici, lažja naj bi bila tudi integracija

40 Je pa EU pristojna za sprejemanje ukrepov, » [...] s katerimi se spodbujajo in podpirajo dejavnosti držav članic za pospeševanje vključevanja državljanov tretjih držav [...]« (četrti odstavek 79. člena PDEU).

41 Na tem mestu opozarjam, da najnovejši Akcijski načrt za integracijo in vključevanje za obdobje 2021–2027, sicer nezavezujoč pravni dokument, ki je bil sprejet na ravni EU leta 2020, kot ključna za dobro integracijo omenja naslednja področja: izobraževanje in usposabljanje, zaposlovanje, zdravje in dostop do stanovanj. Postopno učenje jezika države gostiteljice Akcijski načrt omenja zgolj kot podporo vključevanju in še to v zlasti kontekstu izobraževanja otrok (Akcijski načrt, 2020, tč. 4.I). Nasprotno pa Strategija vključevanja tujcev, ki jo je slovenska vlada sprejela oktobra 2023, znanje slovenskega jezika umesti na sam začetek »sklopov strategije«, pred izobraževanjem in dostopom do trga dela.

njegovih družinskih članov. Povedano drugače, bolj ko je v družbo v državi integriran sponzor, bolje in hitreje se bodo v družbo integrirali tudi njegovi družinski člani.⁴²

3.1.4 Preostale določbe Direktive

Poleg zgoraj omenjenih Direktiva posebej ureja še nekatera druga pomembna vprašanja. Omejen obseg tega prispevka žal onemogoča njihovo natančnejšo obravnavo, zato jih na tem mestu zgolj kratko omenjam.

5. člen Direktive ureja temeljna vprašanja postopka vlaganja in obravnave prošenj. Procesna vprašanja seveda na ravni EU niso urejena celovito, zato člen zajema zgolj ključna pravila postopka, preostalo pa je prepuščeno zakonodajam držav članic.⁴³

13., 14. in 15. člen Direktive urejajo pravice, ki morajo biti v državi članici zagotovljene družinskim članom sponzorja. Najpomembnejše so gotovo pravica do ustreznega dovoljenja za prebivanje ter dostop do izobraževanja, zaposlitvene dejavnosti in poklicnega usposabljanja.

Posebno poglavje Direktive (V. poglavje) pa je namenjeno pravilom, ki se uporabljajo za združevanje družine beguncev. Gre za določbe, ki izključujejo uporabo nekaterih splošnih pravil o združitvi družine za begunce in jim s tem zagotavljajo ugodnejši režim uresničevanja te pravice. Kot pojasnjuje preambula k Direktivi, naj bi EU s posebno ureditvijo združevanja družine za begunce priznavala posebno ranljivost njihovega položaja: razlogi, ki te posameznike silijo v beg, jim namreč v celoti preprečujejo uživanje normalnega družinskega življenja v državi izvora.⁴⁴

42 Takšno stališče zavzame tudi Sodišče EU v zadevi *Parlament proti Svetu* (C-540/03, tč. 98). Primarni fokus tega prispevka nam onemogoča daljšo razpravo o tem, ali je res mogoče trditi, da čakalne dobe olajšajo integracijo državljanov tretjih držav. Pa vendar velja omeniti, da je trditve vprašljiva že z vidika preambule k Direktivi (tč. 4), iz katere izhaja, da naj bi bila ravno združitve družine tista, ki zagotavlja socialno in kulturno stabilnost in posledično spodbuja vključevanje tujcev v družbeno življenje v državi gostiteljici. Zdi se torej, da čakalne dobe, ki odlašajo z združitvijo družine, vključevanju prej škodijo.

43 V Sloveniji se postopki odločanja o združitvi družine vodijo po upravnem postopku, ki ga ureja Zakon o upravnem postopku (ZUP), *Uradni list RS* 24/06 in nasl.

44 Preambula k Direktivi, tč. 8.

4 Posebej o merilih integracije

4.1 Meje dopustnosti dodatnih meril integracije v notranjih pravnih redih držav članic

Kot je bilo pojasnjeno že zgoraj, je večina določb Direktive, ki državam članicam omogočajo odstop od siceršnjih skupnih evropskih standardov, odraz nasprotovanja nekaterih držav članic prvotnemu besedilu predloga. Med kasneje vključenimi določbami, ki ohranjajo (omejeno) suverenost držav članic pri nadzoru nad (družinskimi) migracijami, je tudi obravnavani drugi odstavek 7. člena Direktive (Bonjour, 2018, str. 219). Člen določa, da države članice *lahko* »zahtevajo, da državljani tretjih držav izpolnijo merila za integracijo v skladu z nacionalnim pravom.«⁴⁵

Implementacija te neobvezne določbe Direktive se po državah članicah precej razlikuje. Nekatere so ohranile obstoječe nacionalne ureditve meril za integracijo, nekatere pa so kaj kmalu po sprejemu Direktive uvedle bistveno strožja. Najstrožje ureditve so uvedle Nizozemska, Nemčija in Francija, ki so za družinske člane tujcev uvedle različne oblike programov integracije še pred združitvijo družine v državi članici (t. i. *pre-entry integration measures* oz. *integration abroad measures*) (Hailbronner in Klarmann, 2016, str. 373–376; Groenedijk, 2011; Bonjour, 2014). Trend zaostrovanja meril integracije je močan tudi v zadnjih letih – mnoge države so bodisi že uvedle ali pa napovedujejo uvedbo dodatnih meril, ki jih morajo izpolniti sponzorji in njihovi družinski člani bodisi pred bodisi po odobritvi združitve družine (Poročilo o izvajanju Direktive, 2019).

Prva leta izvajanja Direktive so tako pokazala izrazita razhajanja v stališčih držav članic v zvezi z obsegom polja proste presoje, ki jim ga evropska ureditev pravice do združitve družine še namenja, ter razgalila omejene učinke Direktive na sprva zamišljeno harmonizacijo tega pravnega področja (Poročilo o izvajanju Direktive, 2019). Potencialna nepravilnost prenosa Direktive in nižanje standardov na področju (človekovih) pravic sponzorjev in njihovih družinskih članov nista spodbudila

45 Člen hkrati določa tudi pomembno izjemo za določanje integracijskih meril za begunce in njihove ožje družinske člane, saj se ta zanje lahko uporabijo šele, ko država ugotovi njihovi prošnji za združitev družine.

zgolj akademskega, temveč tudi politično spopadanje s premnogimi odprtimi vprašanji razlage posameznih določb. Tako je Evropska komisija leta 2011 objavila Zeleno knjigo o pravici do združitve družine, skladno z zbranimi stališči pa leta 2014 še Smernice za uporabo Direktive, ki naj bi pomagale razjasniti vsaj nekatere od glavnih dilem.

Stališče Evropske komisije v zvezi z dopustnostjo meril integracije je jasno: namen teh ukrepov mora biti »podpora integraciji družinskih članov«, vsak ukrep mora biti skladen z načelom sorazmernosti (Poročilo o izvajanju Direktive, 2008, tč. 4.3.4.; Smernice za uporabo Direktive, 2014, tč. 4.5), ukrepi pa ne smejo predstavljati nepremostljive ovire ali dejanskega predpogoja za združitev družine. Vse to terja tudi zagotavljanje zadostne fleksibilnosti, ki omogoča prilagajanje meril glede na osebne okoliščine posameznikov (npr. spol, finančni položaj, zdravstveno stanje, izobrazba) ter po potrebi omogočanje združitve družine, tudi kadar zahteve niso izpolnjene (ibid.). Dopustnost meril je torej odvisna od njihove dostopnosti, zasnove in organizacije, predvsem pa ta ne smejo predstavljati (prikritega) vzpostavljanja dodatnega nadzora in selekcioniranega izbiranja družin, ki naj se jim omogoči združitev (ibid.). To bi namreč posegalo v cilj Direktive, ki je v omogočanju združitve družine, in preprečevalo njen polni učinek (ibid.). Posebej v zvezi z merili integracije, ki jih morajo državljani tretjih držav izpolniti pred prihodom v državo članico, Evropska komisija izpostavi, da je integracijo pogosto bistveno lažje doseči, ko oseba že prebiva v državi, v katere družbo se želi vključiti (ibid.).

Z razlago vsebine drugega odstavka 7. člena Direktive se je leta 2014 v zadevi *K in A* končno soočilo tudi Sodišče EU⁴⁶ in odgovorilo na mnoga (še zdaleč pa ne vsa) odprta vprašanja v zvezi z dopustnostjo meril integracije. Presojalo je, ali Direktiva dopušča uvedbo merila integracije v obliki plačljivega državlanskega izpita, ki ga morajo družinski člani sponzorja izpolniti še pred prihodom v državo gostiteljico.⁴⁷

46 Na Sodišču Evropske unije je sicer že pred tem prišlo več zadev, povezanih z dopustnostjo meril integracije, ki so jih uvedle države članice, a do vsebinske interpretacije drugega odstavka 7. člena Direktive nikoli ni prišlo. V dveh zadevah Sodišče EU ni sprejelo vsebinske odločitve (*Imran* (C-155/11)); *Ayalti* (C-513/12)) ali pa se ta ni nanašala izrecno na sporno določbo Direktive (*Dogan* (C-138/13)).

47 O tem, kako točno je nizozemska zakonodaja urejala merila integracije: *K in A* (C-153/14), 9. 7. 2015, tč. 43.

Sodišče je v odločitvi med drugim zapisalo, da »poznavanje jezika in družbe države gostiteljice močno olajša sporazumevanje [...], spodbuja interakcijo in razvoj socialnih stikov [...]« in da »državljanom tretjih držav olajšuje dostop do trga dela in poklicnega usposabljanja«. ⁴⁸

Integracijska merila, tudi če država članica njihovo izpolnjevanje zahteva še pred vstopom družinskega člana v državo, torej po stališču Sodišče EU sama po sebi niso v nasprotju s cilji integracije niti s ciljem zagotavljanja učinkovitega uresničevanja pravice do združitve družine. Hkrati pa je Sodišče EU jasno poudarilo, da je določanje meril integracije izjema, ki jo je treba razlagati ozko – izhodišče Direktive je namreč dopuščanje združevanja družin, vse dodatne zahteve pa je treba razumeti kot omejitve te pravice. ⁴⁹ Vse omejitve morajo biti zato skladne z načelom sorazmernosti in ne smejo pretirano oteževati ali celo onemogočati združitve družine. ⁵⁰ Merila integracije morajo biti zasnovana tako, da dejansko zasledujejo cilj olajšanja integracije in s tem učinkovite združitve družine, in ne smejo predstavljati načina izbire, »filtriranja« oseb, ki naj se jim dopusti vstop v državo. ⁵¹

Ukrepi države ne smejo segati onkraj tistega, kar je res nujno za doseganje teh ciljev, zato neuspeh pri izpolnjevanju meril integracije sam po sebi ne sme predstavljati razloga za zavrnitev vstopa družinskega člana v državo, če državljan tretje države izkaže pripravljenost in trud za izpolnjevanje teh meril. ⁵² Kot eno izmed ključnih zahtev za skladnost meril integracije s standardi Direktive pa Sodišče EU poudari nujnost upoštevanja osebnih okoliščin vsakega posameznika pri presoji sposobnosti njihovega izpolnjevanja, pri čemer izpostavi okoliščine starosti, nepismenosti, stopnje izobrazbe, finančnega položaja in zdravja. ⁵³

48 Zadeva *K in A* (C-153/14), tč. 53.

49 Zadeva *K in A* (C-153/14), tč. 50.

50 Zadeva *K in A* (C-153/14), tč. 51 in 72.

51 Zadeva *K in A* (C-153/14), tč. 57.

52 Zadeva *K in A* (C-153/14), tč. 56.

53 Zadeva *K in A* (C-153/14), tč. 58 in 60. Takšna zahteva izhaja tudi iz 17. člena Direktive. »Seznam« osebnih okoliščin, ki so jih države članice dolžne upoštevati pri presoji, pa seveda ni dokončen. Države članice so dolžne upoštevati vse osebne okoliščine, ki bi lahko vplivale na sposobnost izpolnjevanja meril integracije.

4.2 Trend zaostrovanja meril integracije v državah članicah EU

Implementacija in uporaba obravnavane neobvezne določbe Direktive se, kot že omenjeno, po državah članicah precej razlikuje.⁵⁴ Dodatna merila integracije v tistih državah članicah, ki so se na podlagi 7. člena Direktive odločile za njihovo uvedbo, običajno zajemajo določeno stopnjo znanja jezika, ponekod programi integracije poleg tečajev jezika zajemajo tudi tečaje o zgodovini in vrednotah države, tečaje o spoznavanju družbe ali poklicno usmerjanje, ponekod pa ukrepi integracije zajemajo celo podpis pogodbe o integraciji (ki običajno zajema zavezo obiskovanja jezikovnih tečajev in tečajev državlanske vzgoje) (Poročilo o izvajanju Direktive, 2008, Poročilo o izvajanju Direktive, 2019). Tiste države članice, ki so uvedle najstrožja integracijska merila, njihovo izpolnjevanje zahtevajo še pred prihodom družinskega člana v državo, nekatere pa njihovo izpolnjevanje zahtevajo šele po odobritvi združitve družine ali pred podaljšanjem dovoljenja za prebivanje zaradi združitve družine (ibid.). Skladno z razlikovanjem meril integracije se po državah članicah razlikujejo tudi posledice morebitne neizpolnitve meril: nekatere z izpolnjevanjem meril pogojujejo izdajo dovoljenj za prebivanje, ponekod pa so merila integracije vezana celo na pridobivanje različnih oblik socialne pomoči (ibid.).⁵⁵

Mnogi avtorji kljub odsotnosti harmonizacije zakonodaj in kljub razlikovanju politik integracije opažajo splošen (evropski) trend zaostrovanja meril in zahtev (Bonjour, 2018; Goodman, 2011; Strik idr., 2013; Block, 2015; Benarieh Ruffer, 2011; Gorenendijk, 2011). To zaostrovanje pa je posebej značilno za področje družinskih migracij državljanov tretjih držav (torej migracij z namenom združitve družine in ne morebiti drugih oblik zakonitih migracij), zagon pa je pridobilo prav po sprejemu Direktive leta 2003. Čeprav vprašanje povezave med družinskimi migracijami in vključevanjem državljanov tretjih držav v zadnjih dveh

54 Po eni strani je to posledica polja proste presoje, ki ga Direktiva prepušča državam članicam, kar vselej vodi v različne rešitve v različnih državah. Hkrati pa je posledica odsotnosti harmonizacije zakonodaj na področju vključevanja državljanov tretjih držav na ravni EU (četrti odstavek 79. člena PDEU).

55 Na tem mestu poudarjam, da zgolj dejstvo, da nekatere države članice poznajo izjemno stroga merila integracije, še ne pomeni, da so takšna merila skladna z Direktivo in standardi s področja človekovih pravic.

desetletjih očitno pridobiva na pomenu in vse bolj postaja predmet (političnih) razprav, pa ni novo (Bonjour in Kraler, 2015, str. 1408). Relativno nova sta zgolj trend zaostrovanja pogojev in očitna sprememba v razumevanju odnosa med zagotavljanjem pravic (tudi pravice do združitve družine) in »ekonomsko in socialno kohezijo«, h kateri naj bi pripomogla uspešna integracija⁵⁶ (Bonjour, 2018, str. 221–223; Block, 2015; str. 1437–1439; Strik idr., 2013; Goodman, 2011, str. 242).

Začetki razprav o pomenu pravice do združitve družine za državljane tretjih držav so izhajali iz stališča, da je zagotavljanje (človekovih) pravic osnovni predpogoj za dobrobit posameznikov in s tem tudi predpogoj za ekonomsko in socialno kohezijo (Bonjour in Kraler, 2015, str. 1409; Hailbronner in Arévalo, 2016, str. 303–305). Osnovna paradigma urejanja pravice do združitve družine naj bi torej bila, da šele zagotavljanje te pravice vzpostavi osnovna izhodišča za uspešno integracijo tujca v novo okolje (Bonjour, 2014, str. 221; Benarieh Ruffer, 2011, str. 935–937). Takšno izhodišče je s sprejemom Direktive vsaj formalno prevzela tudi EU in s tem vse države članice.

Mnogi avtorji pa opozarjajo, da politike, ki so jih države članice razvile (ali pa jih še razvijajo) na področju integracije državljanov tretjih držav, kažejo na obrat paradigme odnosa med uživanjem pravic in integracijo (Groenendijk, 2004). Integracija tako postaja predpogoj za uživanje pravic, sredstvo ohranjanja nadzora nad migracijskimi tokovi in način regulacije »članstva« v družbi (Bonjour, 2014; str. 221–222; Block, 2015). Vprašanje integracije vse bolj postaja del širših razprav o pripadnosti (Block, 2015), nacionalni identiteti (Bonjour in Kraler, 2015, str. 1408) in kulturnih razlikah (Strik idr., 2013, str. 60), fokus evropskih politik se vse bolj pomika od ekonomske in socialne kohezije h kulturni integraciji (Strik idr., 2013, str. 1408; Grillo, 2008, str. 31), zagotavljanje pravic posameznikov pa je pogojeno s trdom, ki ga ti vložijo v premostitev razlik med »njimi« in »nami« (Strik idr., 2013; str. 60; Block, 2015, str. 1445, 1447–1448).

Obrat v razumevanju povezave med zagotavljanjem pravice do združitve družine in integracijo mnogi pripisujejo (neutemeljenim) trditvam, da so družinski člani tujcev slabše integrirani kot drugi migranti ter manj vpeti v socialno in ekonomsko življenje (Strik idr., 2013; str.

⁵⁶ Preambula k Direktivi, tč. 4.

59; Bonjour in Kraler, 2015, str. 1410). Združevanje družin naj bi tako vodilo v »etnično segregacijo« (Block, 2015, str. 1438), družinski člani tujca pa postajali ekonomsko breme za državo gostiteljico.⁵⁷

Časovno sovpadanje ureditve področja združitve družine na ravni EU z zaostrovanjem pogojev in meril vključevanja, ki jih morajo izpolniti tujci in njihovi družinski člani za njeno uresničevanje, upravičeno odpira vprašanje, ali je prav evropeizacija področja tista, ki vodi v vse bolj restriktiven pristop k vprašanju integracij. V literaturi prevladuje stališče, da je med državami članicami mogoče zaznati horizontalni prenos politik, do katerega prihaja neformalno, z zgledovanjem po ureditvah v drugih državah članicah (Strik idr., 2013; str. 71; Bonjour, 2014, str. 220; Staver, 2013, str. 81–85). Na tak način je prišlo do zgoraj opisane ga preobrata v razumevanju pomena pravice do združitve družine v odnosu do integracije, ki ga je postopoma (v nezavezujočih dokumentih) prevzela tudi EU.⁵⁸ Hkrati pa ni mogoče zanemariti dejstva, da je ureditev pravice do družinskega življenja na ravni EU vendarle zagotovila bistveno višje varstvo te pravice, kot ga zagotavljajo siceršnji mednarodni standardi s področja človekovih pravic. In morda še pomembneje: kljub temu da pravo EU dopušča določanje dodatnih integracijskih meril, je njihova dopustnost od sprejema Direktive dalje podvržena vsaj presoji s strani Sodišča EU (de Somer in Vink, 2015, str. 8; Bonjour, 2014, str. 220; Benarieh Ruffer, 2011).

4.3 Pridruževanje trendom – Zakon o tujcih

Do leta 2021 slovenski zakonodajalec možnosti uvedbe dodatnih meril (jezikovne) integracije za družinske člane državljanov tretjih držav (sponzorjev), ki jo državam članicam dopušča drugi odstavek 7. člena Direktive, ni uporabil. ZTuj-2 torej do takrat bivanja tujcev zaradi združitve družine *ni pogojeval* z znanjem slovenskega jezika ali drugimi merili

57 Strah pred tem, da bi družinski člani postali »breme« za države članice je, kot je bilo prikazano že zgoraj, jasno razviden že iz samega besedila Direktive, zlasti iz prvega odstavka 7. člena Direktive.

58 Tako je denimo Svet EU že leta 2004 sprejel Skupna temeljna načela politike vključevanja EU, v katerih med drugim zapisal, da je znanje »jezika, zgodovine in institucij predpogoj integracije«. Nekoliko bolj zadržano je tu Sodišče EU, ki poudarja le, da »poznavanje jezika in družbe [...] močno olajša sporazumevanje [...], *spodbuja* (poudarek dodan) interakcijo in razvoj socialnih stikov [...]« (Zadeva *K in A* (C-153/14), tč. 53).

integracije (npr. z obiskovanjem tečajev jezika ali tečajev o slovenski zgodovini, kulturi in družbi). Kljub temu pa so bili tujci z namenom lažjega vključevanja v družbo upravičeni do brezplačnega programa učenja slovenskega jezika, programa spoznavanja slovenske družbe, programov medsebojnega poznavanja in razumevanja s slovenskimi državljani ter informiranja v zvezi z njihovim vključevanjem (106. člen ZTuj-2).

Pomembno spremembo ureditve ukrepov vključevanja tujcev in njihovih družinskih članov je prinesla sprememba ZTuj-2 leta 2021. Novela ZTuj-2F je kot enega od pogojev za podaljšanje dovoljenja za prebivanje družinskemu članu tujca zaradi združitve družine uvedla pogoj znanja slovenskega jezika na vstopni ravni (A1 po Skupnem evropskem jezikovnem okviru), za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje tujcu na podlagi petletnega neprekinjenega zakonitega prebivanja v Sloveniji pa pogoj znanja slovenskega jezika na osnovni ravni (A2 po Skupnem evropskem jezikovnem okviru).⁵⁹ Novela je posegla tudi v ureditev višine financiranja programov učenja slovenskega jezika za tujce. Namesto brezplačne udeležbe v vseh programih vključevanja je predvidela sofinanciranje programov učenja slovenskega jezika in seznanjanja s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo v višini 50 odstotkov cene programa.⁶⁰ Navedene spremembe naj bi se v celoti začele uporabljati po poteku dveh let od uveljavitve novele, torej aprila 2023.

Z ZTuj-2F se je Slovenija pridružila trendu zaostrovanja pogojev, ki jih morajo izpolnjevati tujci za uveljavitev pravice do združitve družine, in s tem izkoristila neobvezno klavzulo drugega odstavka 7. člena Direktive. Prej veljavni sistem spodbujanja vključevanja z zagotavljanjem brezplačnih in prostovoljnih programov je nadomestil sistem pogojevanja bivanja z izpolnjevanjem pogoja znanja slovenskega jezika, udeležba v programih pa naj ne bi bila več v celoti brezplačna.

Aprila 2023⁶¹ je zakonodajalec ponovno posegel v ureditev vprašanja zahtev po znanju slovenskega jezika za tujce in njihove družinske člane. Znova je uvedel polno sofinanciranje vseh programov, namenjenih vključevanju tujcev, a hkrati ohranil pogojevanje podaljšanja oziroma izdajanja dovoljenj za prebivanje z znanjem slovenskega jezika, kot

⁵⁹ Glej 29 in 35. člen ZTuj-2F.

⁶⁰ Glej 74. člen ZTuj-2F.

⁶¹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-2G), *Uradni list RS* 48/23 z dne 26. 4. 2023.

je to predvidela že sprememba iz leta 2021. Z novelo ZTuj-2G je zakonodajalec nekoliko natančneje določil pooblastila Centra za slovenščino kot drugi tuji jezik za izvajanje izpitov in tečajev, ki jih omenja ZTuj-2, ter zamaknil začetek veljavnosti teh določb na november 2024.⁶²

Sprejem ZTuj-2G, ki je ohranil zaostrene pogoje znanja slovenskega jezika, je naletela na pretežno negativne odzive (strokovne) javnosti. Strokovnjaki z različnih področij in nevladne organizacije so opozarjali na različne pomanjkljivosti ureditve – od potencialnega neskladja ureditve s pravico do družinskega življenja in pomanjkanja ustreznih kapacitet za učinkovito zagotavljanje izvajanja predvidenih tečajev in izpitov do pomanjkanja z ustreznimi analizami in cilji podkrepljene strategije integracije.⁶³

Zakonodajalec je novembra 2023 ponovno spremenil določbe ZTuj-2. Ohranil je pogoj jezikovnega znanja za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje na podlagi petletnega neprekinjenega zakonitega prebivanja v Sloveniji na ravni A2 po Skupnem evropskem jezikovnem okviru, pogoj znanja slovenskega jezika za podaljšanje dovoljenja za prebivanje zaradi združitve družine znižal na t. i. preživetveno raven in temu primerno prilagodil določbe, ki urejajo, kdaj se šteje, da družinski član sponzorja ta pogoj izpolnjuje, ter določil kategorije posameznikov, ki jim pogoja ni treba izpolnjevati. Zakonodajalec je hkrati ponovno posegel tudi v določbe, ki urejajo začetek veljavnosti obravnavanih sprememb in še nekoliko zamaknil postopno uvajanje pogoja znanja slovenskega jezika v postopkih podaljšanja dovoljenja za prebivanje zaradi združitve družine.⁶⁴

Natančnejšo ureditev kriterijev, meril in standardov za predvidene izobraževalne programe ter preizkus znanja jezika na preživetveni ravni je zakonodajalec prepustil podzakonskemu urejanju. Na tej podlagi sta bili sprejeta Pravilnik o kriterijih, merilih in standardih znanja za neformalne izobraževalne programe za odrasle za učenje slovenskega jezika na preživetveni ravni (Pravilnik)⁶⁵ in Uredba o zagotavljanju pomoči pri

⁶² Glej 13., 15., 24. člen ZTuj-2G.

⁶³ Glej denimo zapis posveta o zahtevah po znanju slovenščine, ki ga je organiziral Center za slovenščino kot drugi in tuji jezik Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani in se je odvil v torek, 9. maja 2023, v Zbornični dvorani Univerze v Ljubljani (Stabej idr., 2023).

⁶⁴ Glej 6. in 7. člen ZTuj-2H.

⁶⁵ Uradni list RS 19/24 z dne 8. 3. 2024.

vključevanju tujcev, ki niso državljani Evropske unije.⁶⁶ Skladno s Pravilnikom naj bi bili neformalni programi učenja slovenskega jezika namenjeni razvijanju »zmožnosti za zelo enostavno sporazumevanje v najbolj predvidljivih in ponovljivih situacijah, kar pomeni raven Pred A1 in raven A1 Skupnega evropskega jezikovnega okvira, oziroma za preživetje v novem lokalnem okolju«. ⁶⁷ Takšen nivo znanja slovenskega jezika naj bi se nato preverjal tudi s preizkusom, ki ga bodo družinski člani sponzorja opravljali po koncu 180 ali 240-urnega neformalnega izobraževanja. ⁶⁸ Poleg Pravilnika so za izvajanje novih pravil na področju združitve družine relevantne tudi Smernice za pripravo izvedbenih kurikulumov za neformalne izobraževalne programe slovenskega jezika na preživetveni ravni zaradi združitve družine (Smernice), ki so objavljene na spletni strani Ministrstva za vzgojo in izobraževanje. Te opredeljujejo ciljne skupine in cilje neformalnih izobraževalnih programov, njihovo okvirno vsebino, standarde znanja slovenskega jezika in načine za njihovo doseganje, izvajalce neformalnih izobraževanj ter izobraževalce. Poudarjam pa, da Smernice niso pravno zavezujoč dokument, zato jih lahko z vidika zagotavljanja standardov teh novih izobraževalnih programov in določanja pogojev, ki naj jih izpolnjujejo izvajalci programov, razumemo zgolj kot neobvezna priporočila. Navedeno nedvomno pod vprašaj postavlja kvaliteto izobraževanj, s tem pa tudi dejanske možnosti tujcev za izpolnjevanje pogoja znanja slovenskega jezika na preživetveni ravni.

Z vidika standardov, ki jih je v zvezi s skladnostjo meril integracije v kontekstu združitve družine vzpostavilo Sodišče EU, se zdi obravnavana sprememba ZTuj-2 na prvi pogled neproblematična: vzpostavlja relativno nizek standard znanja slovenskega jezika, ki ga bodo morali tujci izpolnjevati šele ob podaljšanju dovoljenja za prebivanje (in ne morebiti še pred odobritvijo združitve družine), uvaža izjeme za določene kategorije posameznikov, ki jim pogoja ne bo treba izkazovati,⁶⁹ ter zagotavlja možnost brezplačne udeležbe na tečajih in brezplačno opravljanje izpita.⁷⁰

66 Uradni list RS 27/24 z dne 29. 3. 2024.

67 3. člen Pravilnika.

68 6. in 8. člen Pravilnika. Natančnejše standarde jezikovnega znanja na preživetveni ravni določata 7. člen Pravilnika.

69 Peti odstavek 47. člena ZTuj-2.

70 106. člen ZTuj-2.

Kako učinkovito in skladno s standardi na področju človekovih pravic bo pogojevanje podaljšanja dovoljenja za prebivanje, bo tako mogoče oceniti šele, ko bo sprememba v celoti zaživela v praksi. Ali bo izpolnjevanje meril integracije *resnično* dostopno vsem družinskim članom, bo namreč odvisno od izvedbe tečajev in izpitov v praksi – resnična dostopnost namreč skladno s presojo sorazmernosti in standardi, ki jih vzpostavljata Sodišče EU in ESČP ni odvisna zgolj od finančne dostopnosti, temveč tudi npr. od geografske in terminske dostopnosti, pri čemer je treba upoštevati različne okoliščine (zlasti npr. spol, morebitno materinstvo, službene obveznosti). Prav tako se bo šele v praksi izkazalo, ali pristojni upravni organi zares pretehtajo, ali okoliščine konkretnega primera morda upravičujejo podaljšanje dovoljenja za prebivanje kljub neizpolnjevanju pogoja znanja slovenskega jezika.⁷¹

Na splošno bi težko *a priori* nasprotovali trditvi, da znanje jezika na ravni, kot jo določa nova ureditev, družinskim članom lahko olajša vključevanje v novo okolje. S tem tudi težko trdimo, da nova ureditev ne zasleduje cilja olajšanja integracije, ki je glede presojo Sodišča EU lahko edini dopusten cilj tovrstnih ukrepov. Pregled zakonodajnih gradiv, ki so nastajala v postopku sprejemanja vseh treh relevantnih novel ZTuj-2, pa vendarle odpira nekoliko širše vprašanje iskrenosti in resnosti zakonodajalca pri zasledovanju tega sicer dopustnega cilja. Obrazložitev predloga ZTuj-2F, ki je bil sprejeta 2021, razloga za uvedbo jezikovnega pogoja za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje zaradi združitve družine ne pojasnjuje podrobno. Pojasnjuje le, da s tem Slovenija »sledi praksi nekaterih drugih držav članic EU«,⁷² pri čemer (z izjemo pavšalne omembe pojma »integracija«) ciljev ne utemelji natančneje, niti se do spremembe ne opredeli z vidika testa sorazmernosti, ki bi terjal presojo primernosti, nujnosti in ožje sorazmernosti ukrepa. Najmanj, kar bi lahko od zakonodajnega predloga pričakovali, bi bilo pojasnilo, zakaj je uvedba takšnega ukrepa zares nujna in na podlagi česa je bila ocenjena, da obstoječi (neobvezni) ukrepi integracije niso ustrezni.

⁷¹ Skladno s petim odstavkom 55. člena ZTuj-2 je namreč pristojni organ kljub obstoju razlogov za zavrnitev dovoljenja dolžan upoštevati »naravo in trdnost družinskega razmerja, dolžino njegovega prebivanja v Republiki Sloveniji ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z matično državo«.

⁷² Obrazložitev k 29. členu predloga ZTuj-2F, EPA: 1531 – VIII, EVA: 2018-1711-0004, 3. 12. 2020.

Tudi v predlogih kasnejših dveh sprememb ZTuj-2⁷³ ni zaslediti jasnejše opredelitve razlogov za spremembo ali resnejših analiz, ki bi jo podkrepile. Zdi se, da noveli zgolj sledita rešitvam, ki jih je zakonodajalec sprejel leta 2021, in s ponovno uvedbo brezplačnosti jezikovnih tečajev in izpitov ter zamikom začetka uporabe spremembe sanirata zgolj njene najbolj problematične vidike. Odsotnost resnega razmisleka o ciljih, ki jih pravzaprav zasleduje sprememba, ter o tem, ali bo v praksi spremembo sploh mogoče izvajati, pa najbolj jasno izkazuje obrazložitev predloga ZTuj-2G. Vlada je v predlogu Državnemu zboru predlagala sprejem spremembe po hitrem postopku, saj »se je na podlagi priprave integracijske strategije ugotovilo, da ni zadostnih kapacitet za izvajanje izpitov [...]«, poleg tega pa iz »integracijske strategije izhaja, da je posebno pozornost treba nameniti integraciji družinskih članov tujca, ki ima enotno dovoljenje za bivanje [...], [njihova] integracija pa je v prvi fazi odvisna od poznavanja in razumevanja slovenskega jezika na najbolj temeljni ravni«. Že zgolj takšna navedba jasno izkaže, da je bila sprememba, ki bo bistveno vplivala na življenja državljanov tretjih držav in njihovih družinskih članov, pripravljena mnogo pred pripravo resne strategije integracije⁷⁴ in v odsotnosti posvetovanja s strokovno javnostjo.

5 Sklep

Prispevek je obravnaval pravni okvir pravice do združitve družine državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah EU. Gre za eno najpomembnejših pravic, ki izhaja iz pravice do zasebnega in družinskega življenja, varovane v različnih mednarodnih in regionalnih dokumentih s področja varstva človekovih pravic. Gre hkrati za pravico, ki lahko v kontekstu priseljevanja predstavlja protiutež siceršnji suverenosti države na področju nadzora nad vstopom in prebivanjem tujcev na njenem ozemlju.

73 Predlog ZTuj-2G, EPA: 681 – IX, EVA: EVA 2022-1711-0040, 15. 3. 2023 in Predlog ZTuj-2H, EPA: 1111 – IX, EVA: 2023-1711-0020, 19. 10. 2023.

74 Delovna skupina vlade za pripravo Strategije Vlade Republike Slovenije na področju vključevanja tujcev je bila ustanovljena šele 4. 5. 2023, strategija je bila sprejeta oktobra 2023, objavljena pa novembra 2023.

Za slovenski pravni red je na obravnavanem področju ključna Direktiva 2003/86/ES, ki na ravni EU ureja pravico do združitve družine. Gre za pravni akt harmonizacije prava, ki določa skupne evropske standarde na zadevnem področju, hkrati pa državam članicam pri urejanju nekaterih vprašanj pušča polje proste presoje. Ena izmed takšnih je tudi določba drugega odstavka 7. člena Direktive, ki državam članicam dopušča uvedbo dodatnih meril integracije, ki jih morajo izpolniti državljani tretjih držav članic in njihovi družinski člani. Pri implementaciji določb Direktive, tudi tistih, ki jim puščajo nekoliko bolj proste roke, pa morajo države članice spoštovati pravo človekovih pravic. To zajema predvsem spoštovanje načela sorazmernosti, edini dopustni cilj tovrstnih ukrepov pa je lahko lajšanje vključevanja, ki naj bi olajšalo tudi uživanje pravice do družinskega življenja v državi gostiteljici.

V obliki zahtev po izpolnjevanju pogoja znanja slovenskega jezika je omenjeno neobvezno določbo Direktive leta 2021 s sprejemom ZTuj-2F izkoristil tudi slovenski zakonodajalec. V nekoliko korigirani različici je bila uvedba merila (jezikovne) integracije za družinske člane, ki želijo podaljšati dovoljenje za prebivanje zaradi združitve družine, utrjena tudi z zadnjo spremembo ZTuj-2H novembra 2023.

S tem se je Slovenija pridružila splošnemu (evropskemu) trendu zaostrovanja meril in pogojev integracije, ki smo mu v EU priča v zadnjih dveh desetletjih. Pregled gradiv, ki so nastajala v postopku sprejemanja spremembe, izkazuje predvsem popolno odsotnost presoje sorazmernosti ukrepov (tj. nujnosti, primernosti in ožje sorazmernosti posegov v pravico do družinskega življenja), pomanjkanje posvetovanja z ustrezno stroko in odsotnost jasno opredeljenega cilja, ki ga z novimi zahtevami želi država doseči.

Tako se zdi, da prispevka ni povsem neutemeljeno končati z ugotovitvijo Sare Wallace Goodman (2011, str. 252), ki zapiše, da »je povsem mogoče trditi, da sklicevanje na vzajemno koristnost jezikovnih politik in vzpostavljanje integracije kot javne dobrine, od katere imata koristi tako družba kot priseljenec, vladam omogoča brez obtožb o neliberalnem ali diskriminatornem ravnanju vzpostavljati dodatni nadzor nad migracijami.«

Literatura

- Bannerieh Ruffer, G. (2011). Pushed Beyond Recognition? The Liberality of Family Reunification Policies in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(11), 1433–1452.
- Block, L. (2015). Regulating Membership: Explaining Restriction and Stratification of Family Migration in Europe, *Journal of Family Issues*, 36(11), 1433–1452.
- Bonjour, S. (2014). The Transfer of Pre-Departure Integration Requirements for Family Migrants Among Member States of the European Union. *Comparative Migration Studies*, 2(2), 203–226.
- Bonjour, S. (2017). Family Reunification and Migrant Integration Policies in the EU; Dynamics of Inclusion and Exclusion. V A. Ripoll Servent & F. Trauner (ur.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research* (str. 215–226). Routledge.
- Bonjour, S., & Kraler, A. (2015). Introduction: Family Migration as an Integration Issue? Policy Perspectives and Academic Insights. *Journal of Family Issues*, 36(11), 1407–1432.
- De Somer, M., & Vink, P. (2015). Precedent« and Fundamental Rights in the CJEU's Case Law on Family Reunification Immigration. *European Integration Online Papers*. 2015(006).
- Goodman, S. W. (2011). Controlling Immigration through Language and Country Knowledge Requirements. *West European Politics*, 34(2), 235–255.
- Grillo, R. (2008). The family in dispute: Insiders and outsiders. V R. Grillo (ur.), *The family in question: Immigrant and ethnic minorities in multicultural Europe* (str. 15–35). Amsterdam University Press.
- Groenendijk, K. (2004). Legal Concepts of Integration in EU Migration Law. *European Journal of Migration and Law*, 6(2), 111–126.
- Groenendijk, K. (2006). Family Reunification as a Right under Community Law. *European Journal of Migration and Law*, 8(2), 215–230.
- Groenendijk, K. (2011). Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy? *European Journal of Migration and Law*, 13(1), 1–30.
- Hailbronner, K., & Arévalo, C. (2016). Family Reunification Directive 2003/86/EC. V K. Hailbronner, K. & D. Thym (ur.), *EU Immigration and Asylum Law, Commentary*, 2nd Edition (str. 300–358). Beck/Hart/Nomos.
- Hailbronner, K., & Klarmann, T. (2016). Family Reunification Directive 2003/86/EC. V K. Hailbronner, K., & D. Thym (ur.), *EU Immigration and Asylum Law, Commentary*, 2nd Edition (str. 359–425). Beck/Hart/Nomos.

- Harris, D., O'Boyle, M., Bates, E., & Buckley, C. (2018). *Law of the European Convention on Human Rights*, 4th edition. Oxford University Press.
- Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju Direktive 2003/86/ES o pravici do združitve družine, COM(2019) 162 final, 29. 3. 2019.
- Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju Direktive 2003/86/ES o pravici do združitve družine, COM(2008) 610 final, 8. 10. 2008.
- Roos, C. (2013). *The EU and Immigration Policies. Cracks in the Fortress Europe?*. Palgrave Macmillan.
- Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Akcijski načrt za integracijo in vključevanje za obdobje 2021–2027, COM(2020) 758 final, 24. 11. 2020.
- Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o smernicah za uporabo Direktive 2003/86/ES o pravici do združitve družine, COM (2014) 210 final, 3. 4. 2014.
- Stabej, M., Černilec, B., Ferbežar, I., Guner, F., Heferle, T., Samobor, A., & Štrukelj, K. (2023). Javni posvet o zahtevah po znanju slovenščine. *Slovenščina 2.0*, 11(2), 1–28.
- Straver, A. (2013). Free Movement and the Fragmentation of Family Reunification Rights. *European Journal of Migration and Law*, 15(1), 69–89.
- Strik, T., de Hart, B., & Nissen, E. (2013). Family Reunification: a barrier or facilitator of integration? A comparative study. European Integration Fund/Immigrant Council of Ireland.
- Thym, D. (2016). Legal Framework For EU Immigration Policy. V K. Hailbronner, K., D. Thym, D (ur.). *EU Immigration and Asylum Law, Commentary*, 2nd Edition (str. 271–299). Beck/Hart/Nomos 2016.
- van den Berg, T. (2023). Pre-departure Language Requirements for Family Reunification. *Metaphilosophy*, 54(5), 611–625.
- Wiesbrock, A. (2011). The Right to Family Reunification of Third-Country National under EU Law – Is Directive 2003/86/ES in Compliance with the ECHR. *Human Rights and International Legal Discourse*, 5(2), 138–165.
- Zelena knjiga o pravici do združitve družine državljanov tretjih držav, ki živijo v Evropski uniji (Direktiva 2003/86/ES), COM(2011)735 final, 15. 11. 2011.

The right to family reunification and the criteria for linguistic integration

The Family Reunification Directive (2003/86/EC) sets out common European standards in the field of the family reunification of third-country nationals, but leaves certain regulatory decisions to the Member States. One of these decisions is the introduction of (linguistic) integration measures for third-country nationals and their family members. In the light of the right to family life, the paper outlines the legal framework in the area of family reunification and highlights the limits set by human rights standards to the establishment of such integration measures. In doing so, it focuses on the recent amendments to the Slovenian Aliens Act, which make the extension of a residence permit for family reunification conditional on a „survival-level“ knowledge of Slovenian, and places them in the broader context of the European trend towards stricter integration criteria.

Keywords: right to family reunification, third-country nationals, language requirements, Aliens Act, linguistic integration, integration measures