Stanovisko Výboru regionů „Zelená kniha o sloučení rodiny“

(2012/C 225/02)

VÝBOR REGIONŮ

— poukazuje na to, že nutnost řešit konkrétně otázku sloučení rodiny se zároveň projevuje pozorností věnovanou „Obnovené evropské agendě pro integraci“ (CdR 199/2011) a evropské kultuře víceúrovňové správy (CdR 273/2011), která podnítila zejména iniciativu Výboru regionů;

— konstatuje, že se v zelené knize uvádí, že se uplatňování směrnice v některých případech využívá jako odrazující nástroj, a zdůrazňuje, že pravidla pro sloučení rodiny nesmí být chápána jako nástroj k omezování migračních toků. Konkrétním účelem slučování je lepší integrace legálních migrantů a respektování práva na rodinu;

— zdůrazňuje, že právo jednotlivců na společný život v rámci jednotné rodiny a právo, ale i povinnost živit, vzdělávat a vychovávat děti, a tedy je mít u sebe, jsou základními právy a povinnostmi, které nezávisí na občanství, a připomíná, že tento fakt uznává většina národních i mezinárodních prohlášení, která se v této otázce shodují;

— připomíná, že praktické kroky jednotlivých států musí být prováděny s ohledem na souběžné zásady proporcionality a subsidiarity, jednak aby rozhodněji prováděly iniciativu regionů a místních komunit při uplatňování metod integrace, jednak aby získaly stabilní a právně spolehlivý referenční rámec;

— Výbor požaduje větší zapojení místní úrovně do víceúrovňové správy, což je nezbytnou podmínkou soudržné politiky v oblasti přistěhovalectví, která dbá na základní práva a je vhodná k podpoře blahobytu cílových komunit i přistěhovalců.

Zpravodaj	pan Sergio SOAVE (IT/SES), starosta města Savigliano (CN)
Odkaz	Zelená kniha o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES) KOM(2011) 735 v konečném znění

I. **POLITICKÁ DOPORUČENÍ**

VÝBOR REGIONŮ

Referenční rámec

1. kladně hodnotí iniciativu Komise k otevření diskuse o sloučení rodiny, kterým se již konkrétně zabývá směrnice 2003/86/ES, s cílem posoudit některé problémy, jež se objevily při provádění této směrnice, a prohloubit dosah připomínek, které předložilo více subjektů (nevládní organizace, místní komunity, akademická obec);

2. považuje za vhodné, že bylo rozhodnuto vzít za základ diskuse zelenou knihu, jež poukázáním na některé hlavní aspekty směrnice klade řadu otázek. Souhlasí s tím, že Evropská komise případně rozhodne o přijetí konkrétních opatření teprve po ukončení konzultace;

3. připomíná, že místní a regionální orgány mají při řízení integračních politik a politik sociální soudržnosti nezastupitelnou úlohu, proto musí být plně zapojeny do diskuse o provádění pravidel o sloučení rodiny, aby se usnadnila jednak úplná integrace přistěhovalců v cílových zemích, jednak případná reforma směrnice;

4. zdůrazňuje, že se tato iniciativa řídí ustanoveními Stockholmského programu z prosince 2009, i Evropského paktu o přistěhovalectví a azylu ze září 2008;

5. poukazuje na to, že nutnost řešit konkrétně otázku sloučení rodiny se zároveň projevuje pozorností věnovanou „Obnovené evropské agendě pro integraci“ (CdR 199/2011) a evropské kultuře víceúrovňové správy (CdR 273/2011), která podnítila zejména iniciativu Výboru regionů;

Politické souvislosti stanoviska

6. bere s patřičnou pozorností v úvahu skutečnost, že hospodářská krize, která nyní silně otřásá Evropou, může zkreslit názor na směrnici. K tomu přispívají i současně se objevující nové vstupy do Evropy způsobené například důsledky jinak významného a pozitivního politického hnutí nazvaného „arabské jaro“, které je společné pro mnoho zemí na jižním pobřeží Středozemního moře;

Zásady a vyhodnocení

7. konstatuje, že se v zelené knize uvádí, že se uplatňování směrnice v některých případech využívá jako odrazující nástroj, a v této souvislosti zdůrazňuje, že pravidla pro sloučení rodiny nesmí být chápána jako nástroj k omezování migračních toků, což je problém, který je třeba řešit u zdroje a jinak. Konkrétním účelem slučování je naopak lepší integrace legálních migrantů a respektování práva na rodinu, což je zásada zakotvená ve všech listinách práv;

8. zdůrazňuje, že právo jednotlivců na společný život v rámci jednotné rodiny a právo, ale i povinnost živit, vzdělávat a vychovávat děti, a tedy je mít u sebe, jsou základními právy a povinnostmi, které nezávisí na občanství, a připomíná, že tento fakt uznává většina národních i mezinárodních prohlášení, která se v této otázce shodují. Konkrétně v článku 16 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948 se rodina definuje jako „přirozená a základní jednotka společnosti“ a přisuzuje se jí „nárok na ochranu ze strany společnosti a státu“ a článek 9 Listiny základních práv Evropské unie v plném rozsahu zařazuje právo založit rodinu mezi základní práva jednotlivce;

9. přeje si, aby politiky řízení přistěhovalectví plně respektovaly tato základní práva v souladu s prohlášeními soudů ve Štrasburku a Lucemburku, které se k této otázce jasně a opakovaně vyjádřily;

10. vyzývá dále, aby se z praktického hlediska posoudily důsledky sloučení rodiny. Již směrnice potvrzuje, že to napomáhá k vytvoření sociálně kulturní stability usnadňující integraci, což současně podporuje hospodářskou a sociální soudržnost, a přináší tak místním hostitelským subjektům celkový prospěch. Je třeba i přiznat, že uplatňování práva na sloučení rodiny představuje kvalitativní skok v migračních politikách, které se ukazují jako zralejší, pokud jde o pozornost věnovanou stabilizaci přítomnosti přistěhovalců jako nezbytného nástroje pro účinnou sociálně-ekonomickou integraci v hostitelské zemi. To se také zdá být, z praktických důvodů, rozhodujícím krokem, který pomůže potlačit nedovolené přistěhovalectví a omezit nebezpečné formy sociálního vyloučení;

11. konstatuje, že ve všech evropských ústavách je rodinné pouto považováno za zdroj zvláštních povinností hospodářské a sociální solidarity. Zhodnocení tohoto pouta prostřednictvím důkladnějšího uznávání práva na sloučení rodiny, pokud jde o rodiny migrantů, se tedy zdá být konkrétním nástrojem, jak podpořit, aby cizinci vnímali, že po nich vyžadované mnohé povinnosti (administrativní a organizační) nejsou čistě plodem represivních politik nebo policejních nástrojů, ale součástí obecnějšího plánu zaměřeného na komplexní rozvoj společnosti, k

účasti na níž jsou i oni *aktivně* vyzýváni, a aby se nejenom domáhali svých práv, ale uznávali i své povinnosti, jež jsou předpokladem zásad občanské *loajality* a *odpovědnosti* ve vztahu k ostatním;

12. z tohoto pohledu doufá, že zvláštní pozornost bude věnována ochraně tzv. „jádra rodiny", které je ve směrnici již věnována největší možná pozornost, a v tomto rámci pak právu na sloučení nezletilých dětí, jež si zasluhují zvláštní a nejvyšší ochranu. Pokud jde o jiné formy rodiny, a to i v souvislosti s pravidly a zvyky země, z níž migranti pocházejí, považuje za vhodné ponechat posuzování jednotlivých případů či obecné podstaty členským státům. Pokud však Evropská komise v důsledku konzultací dojde k závěru, že by bylo nezbytné zavést na evropské úrovni společnou definici „rodiny", pak tato definice musí odpovídat definicím uvedeným v jiných nástrojích EU;

13. při zvážení významu těchto obecných zásad a těchto posouzení se nedomnívá, že je třeba přistoupit k podstatnému omezení volnosti jednotlivých států při posuzování, která je uznána ve směrnici a potvrzena Lisabonskou smlouvou. Připomíná však, že praktické kroky jednotlivých států musí být prováděny s ohledem na souběžné zásady proporcionality a subsidiarity, jednak aby rozhodněji prováděly iniciativu regionů a místních komunit při uplatňování metod integrace, jednak aby získaly stabilní a právně spolehlivý referenční rámec;

II. OTÁZKY KLADENÉ V ZELENÉ KNIZE

VÝBOR

Pojetí rodiny a požadavky rodinných vazeb

14. domnívá se, že aniž je dotčeno právo všech občanů třetích zemí, kteří legálně pobývají v EU, aby byli sloučeni se svými rodinami, je pochopitelné podřídit toto právo určitým podmínkám, za předpokladu, že bude zachován duch směrnice, jejímž cílem je usnadnění integrace a stabilizace;

15. domnívá se, že současné znění směrnice může v tomto ohledu vytvořit právní a interpretační nejistotu, a požaduje, aby se zvážila možnost stanovit na evropské úrovni minimální délku pobytu, která přizpůsobí požadavek stability právu na rodinný život a převezme modely podobné modelům cirkulační migrace, pokud se dotyčné strany zapojí do programů dobrovolného návratu;

16. navrhuje, aby se minimální věk stanovený pro sloučení manželů musel záměrně shodovat s věkem dosažení zletilosti manžela, jak jej stanoví právní předpisy hostitelského státu, s výjimečným snížením v mimořádných případech. Tím se zajistí maximálně možná jednotnost a předejde se možné diskriminaci na základě věku;

17. upozorňuje na to, že dvě výjimky plánované v právu na sloučení rodiny pro nezletilé děti (čl. 4 odst. 1 poslední pododstavec a článek 6) by mohly být zrušeny vzhledem k tomu, že měly malý praktický význam. V každém případě doporučuje, aby rozhodnutí v této otázce musela být vždy přijímána s ohledem na vyšší zájem dítěte a zvýšení ochrany práv nezletilých. Dále doporučuje, aby ze stejných důvodů bylo právo na sloučení nezletilých dětí zaručeno, i pokud rodiče nežijí v manželském svazku, a to i s cílem vyloučit jakoukoli formu diskriminace mezi manželskými a biologickými dětmi;

18. domnívá se, že v případě nepovinného ustanovení týkajícího se ostatních rodinných příslušníků jiných než manžel/ka či registrovaný partner/ka a děti by bylo vhodné zachovat pro jednotlivé státy volnost při definování kritérií, jak toto určit. Zdůrazňuje spíše, že platná směrnice neobjasňuje – ačkoli by měla – důsledky pro rodinné příslušníky v případě úmrtí osoby usilující o sloučení rodiny, neplatného manželství, rozvodu, odchodu osoby usilující o sloučení rodiny ze členského státu nebo vítězného sporu o otcovství;

Integrační opatření

19. doporučuje, aby se preventivně sledovala účinnost různých praktických opatření, která se již provádějí (opatření „před odjezdem" a opatření uplatňovaná v přijímající zemi). Na základě tohoto prvního šetření však doporučuje se vyhnout opatřením před odjezdem, neboť pro rodinné příslušníky osoby usilující o sloučení rodiny nejsou kvůli negramotnosti, materiálním nákladům či velké vzdálenosti od městských center proveditelná a v praxi by znamenala maření práva na sloučení. Kromě toho považuje za vhodné, aby každému, kdo požaduje účastnit se jazykových kursů a/nebo kursů občanské výchovy a dějin a kultury hostitelské společnosti, byly po příjezdu do přijímající země tyto kursy nabízeny zdarma, aby se předešlo diskriminaci na základě příjmu, a aby byly k jejich realizaci využity mimo jiné i „evropské moduly" integrace (European Integration Modules);

Čekací lhůta a přijímací kapacita

20. doporučuje, aby při posuzování dalších hmotných podmínek kladených členským státem osobě usilující o sloučení rodiny (dostupnost ubytování, zdravotní pojištění, stálé finanční příjmy) byly tyto podmínky v souladu se zásadou proporcionality a nevedly ke svévolným omezením. Zejména doufá, že členské státy přijmou při provádění směrnice taková pravidla, aby bylo ověřování naplnění těchto podmínek vázáno objektivními a ověřitelnými kritérii, nikoli obecnými ustanoveními náchylnými k svévolně restriktivnímu výkladu;

21. navrhuje, aby se odstranilo kritérium „přijímací kapacity" členského státu jako prvku posouzení, zda je možné povolit sloučení, neboť jde o dodatečný nástroj kontroly migračních toků, který je v rozporu se zásadami práva Evropské unie;

22. domnívá se, že doba trvání povolení k pobytu pro rodinné příslušníky osoby usilující o sloučení rodiny by měla být se zvážením možnosti přijmout řešení v souladu s modely cirkulační migrace přizpůsobena době trvání povolení k pobytu této osoby, v případě využití programů dobrovolného návratu;

Otázky týkající se azylu

23. domnívá se, že v případě sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří požívají forem zvláštní ochrany (azylu, právního postavení uprchlíka, doplňkové ochrany), by se s různými právními postaveními mělo v souladu s podněty Stockholmského programu zacházet prostřednictvím zvláštních a samostatných předpisů, které vezmou v úvahu konkrétní situaci (i z hlediska praktických potíží se splněním všech požadavků na informace a předložení dokladů), v níž se nacházejí jedinci požívající této formy ochrany. Směrnice týkající se obecných pravidel sloučení rodiny by se tedy neměla uplatňovat na rodinné příslušníky cizinců, kteří požívají forem ochrany. Sloučení rodiny v případě těchto cizinců by mělo být předmětem samostatných pravidel, a to i s ohledem na rodinná pouta vzniklá případně teprve po vstupu na území hostitelského státu;

Podvod, zneužití, procedurální otázky

24. domnívá se, že rozhodnutí některých států zavést test DNA k určení dětí, nebude-li uplatňován jako nejkrajnější opatření, by mohla představovat porušení zásady proporcionality a základních práv, jako je právo na respektování soukromého a rodinného života (článek 8 EÚLP);

25. pokud jde o obávané podvody, k nimž má docházet prostřednictvím účelových sňatků, žádá Komisi a/nebo členské státy, aby poskytly údaje o skutečném významu tohoto jevu. Domnívá se, že nebude-li k dispozici konkrétní potvrzení, pak je vhodné provést cílené průzkumy ve všech členských státech s cílem přesněji vymezit reálný výskyt tohoto jevu a také šířit osvědčené postupy boje proti těmto problémům;

26. pokud jde o náklady na sloučení rodiny, které jdou k tíži žadatele, upozorňuje na nebezpečí, že umělé navyšování správních nákladů by mohlo být některými státy účelově využito ke stanovení libovolných omezení vstupu, a to v přímém rozporu se zásadou proporcionality, která vyžaduje přiměřenost prostředků vzhledem k účelu. Účelem je podpořit výkon zmíněného práva, nikoli mu bránit. Bylo by tedy vhodné, aby byly členské státy pobízeny ke stanovení takové částky výdajů, aby nebylo fakticky zmařeno konkrétní uplatňování směrnice;

27. domnívá se, že členským státům by se mělo doporučovat, aby dodržovaly absolutní lhůty stanovené směrnicí, do kterých musí být přijato rozhodnutí o žádosti o sloučení rodiny. Každý odlišný postup stanovený členským státem, který bude zaměřen na neodůvodněné prodloužení této lhůty, představuje překážku úplného provedení směrnice;

Dodržování horizontálních ustanovení

28. pokud jde o údajné problémy ve vztahu k dvěma povinným horizontálním ustanovením stanoveným směrnicí, doufá, že Evropská komise přijala všechny nástroje a opatření stanovená smlouvami, jež jsou zaměřené na zajištění plného dodržování právních předpisů EU členskými státy;

III. ZÁVĚREČNÉ PŘIPOMÍNKY

29. Výbor požaduje větší zapojení místní úrovně do víceúrovňové správy, což je nezbytnou podmínkou soudržné politiky v oblasti přistěhovalectví, která dbá na základní práva a je vhodná k podpoře blahobytu cílových komunit i přistěhovalců. V mnoha evropských regionech a komunitách byly zaznamenány příkladné zkušenosti s integrací a mnoho nejasností v legislativách jednotlivých zemí týkajících se konkrétního výkladu směrnice bylo vyřešeno kladně právě díky praktickým zkušenostem místních institucí. VR zdůrazňuje, že je nutné získat v této oblasti co nejvíce informací, a nabízí členským státům a ostatním evropským institucím svoji plnou spolupráci při sběru a šíření informací a osvědčených postupů tam, kde jsou tyto údaje dostupné na místní nebo regionální úrovni.

V Bruselu dne 3. května 2012

předsedkyně
Výboru regionů
Mercedes BRESSO