

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга относно правото на събиране на семейството на граждани на трети държави, пребиваващи в Европейския съюз (Директива 2003/86/ЕО)“**

COM(2011) 735 final

(2012/C 229/14)

Докладчик: г-н **Cristian PÎRVULESCU**

На 15 ноември 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Зелена книга относно правото на събиране на семейството на граждани на трети държави, пребиваващи в Европейския съюз (Директива 2003/86/ЕО)“

COM(2011) 735 final.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 18 април 2012 г.

На 481-ата си пленарна сесия, проведена на 23 и 24 май 2012 г. (заседание от 23 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 131 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

## 1. Въведение

1.1 Събирането на семейството се разглежда и в Стокхолмската програма, и в Европейския пакт за имиграцията и убежището като въпрос, който изисква развитие на политиките на ЕС, най-вече по отношение на мерките за интегриране. През 2003 г. бяха приети общи европейски правила в областта на имиграцията, които уреждат условията за упражняване на правото на събиране на семейството на граждани на трети държави, пребиваващи в Европейския съюз.

1.2 В директивата се определят условията за влизане и пребиваване на членовете на семейството, граждани на трети държави, които се събират с лице, гражданин на трета държава, което вече пребивава законно в държава членка. Тази директива не се прилага за гражданите на Европейския съюз.

1.3 В своя първи доклад относно прилагането на директивата (COM(2008) 610) Комисията отбеляза недостатъците на директивата и проблемите с прилагането ѝ на национално равнище.

1.4 Комисията прецени, че е необходимо да постави началото на обществен дебат относно събирането на семейството, в който да бъдат открити някои въпроси, свързани с приложното поле на директивата. Такава е целта на разглежданата Зелена книга. Всички заинтересовани страни са приканени да отговорят на различни въпроси относно начина за повишаване на ефективността на правилата за събиране на семейството на равнището на Европейския съюз.

1.5 В зависимост от резултатите от това допитване Комисията ще реши дали са необходими последващи мерки в политически план (например изменение на директивата, на тълкувателните насоки или статуквото).

## 2. Общи бележки

2.1 Европейският икономически и социален комитет оценява като положителна инициативата на Европейската комисия да

организира широк обществен дебат относно събирането на семейството. В качеството си на представител на организираното гражданско общество ЕИСК ще предложи помощта си за организирането на дебата и ще изготви становище въз основа на натрупания опит.

2.2 Европейският икономически и социален комитет отбелязва с безпокойство, че в настоящия политически, икономически и социален контекст дебатите по въпроси, свързани с имиграцията, са много шекотливи. Финансовата и икономическа криза разкъса връзките на солидарност между хората и доведе до радикализиране на политическите изказвания и действия. Необходимо е да се подчертае, че европейските демографски и икономически перспективи налагат да има откритост към гражданите на трети страни, които желаят да живеят в ЕС. Европейското общество трябва да остане отворено, независимо от съществуващите колебания на пазара на труда. Въпреки че е необходим, дебатът относно събирането на семейството, провеждан в рамките на имиграционната политика, може да постави под въпрос съществуващи правила и практики, много от които са важни етапи за постигането на целите на тази политика.

2.3 Европейският икономически и социален комитет подкрепя този дебат, нещо повече, той ще мобилизира усилия, за да направи така, че гласът на организираното гражданско общество да бъде конструктивен фактор за отбелязване на напредък в тази област. Независимо от естеството на политическите или икономическите предизвикателства, пред които е изправено европейското общество, трябва да се запазят и укрепят основите на европейския проект и в частност спазването на основните права.

2.4 ЕИСК оценява факта, че Европейската комисия е отворена към гражданското общество и академичните среди, които многократно са отправяли критики по отношение на съдържанието и прилагането на директивата. Във връзка с това

подчертава положителната роля на Европейския форум за интеграцията, който улеснява структурирания диалог между европейските институции и различните участници, ангажирани с въпросите на миграцията и интеграцията.

2.5 Според Комитета е необходимо дебатът, посветен на директивата и нейното въздействие, да бъде насочен към практическите условия по прилагането, а на по-късен етап да се определи начинът на действие и свързаните с него инструменти, като отново се направи допитване до заинтересованите участници.

2.6 Дебатът по директивата трябва да се проведе, като се отчитат многобройните международни договори и конвенции, защитаващи личния живот, семейството и неговите членове, особено децата. Правото на зачитане на личния и семейния живот е основно право и трябва да се възприема като такова, независимо от националността на съответното лице. Това право е утвърдено — пряко или косвено, в различни документи: Всеобщата декларация за правата на човека (членове 12, 16 и 25), Конвенцията за правата на детето, Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (член 7), Хартата на основните права на Европейския съюз (членове 8, 9, 24 и 25) и Европейската социална харта (член 16).

2.7 Комитетът счита, че е необходимо и целесъобразно да се проведе обсъждане относно директивата, предвид натрупването на емпирични данни за събирането на семейството, но и защото директивата трябва да бъде в синхрон с технологичните средства, които могат да се използват по време на процедурите за издаване на документи за пребиваване (например ДНК тестове). Освен това трябва да се вземе предвид и практиката на Съда на Европейския съюз.

2.8 Въпреки че съществуват множество релевантни данни за миграцията, Комитетът констатира, че за чувствителни теми като измамните или насилствените бракове не съществуват достатъчно данни, на които да се основава изработването на политиките. Ето защо препоръчва да продължат усилията за събиране на данни, по-конкретно в качествен аспект, в тези толкова чувствителни и значими области.

### 3. Специални забележки

3.1 *Приложно поле. Кой може да бъде определен като кандидат за събиране на семейството за целите на директивата?*

#### Въпрос 1

— Представяват ли тези критерии (при подаване на молбата с основание да може да се очаква получаването на разрешение за постоянно пребиваване, според предвиденото в член 3, и наличието на срок на изчакване, преди събирането на семейството да може да бъде осъществено, според предвиденото в член 8) правилният подход и най-добрият начин за определяне на кандидатите за събиране на семейството?

3.1.1 Комитетът счита, че критерият „с основание да може да очаква“ е прекалено неясен в правен аспект и може да доведе до ограничително тълкуване. Ето защо препоръчва да се запази условието кандидатът за събиране на семейството да притежава разрешение за пребиваване със срок на валидност една година или повече, но да отпадне другото условие, свързано с основателното очакване.

3.1.2 Също така Комитетът вижда в минималния период на изчакване потенциален източник на проблеми. Правото на семеен живот и правото на личен живот са основни права. ЕИСК счита, че на практика това право трябва да дава възможност на кандидата за събиране на семейството, по смисъла на директивата, да започне процедура за събиране на семейството от момента на получаване на разрешението за пребиваване, а критерият за минимален срок на законно пребиваване трябва да отпадне.

3.1.3 Комитетът разбира, че се прави разлика между висококвалифицираните и по-слабо квалифицираните имигранти по отношение на статута и защитата, която им се предоставя. Той обаче обръща внимание върху това, че европейската икономика се нуждае в еднаква степен от тези две категории и че по отношение на правата им, когато става дума за защита на личния или семейния живот, не може да се прави никаква разлика въз основа на квалификацията.

3.2 *Членове на семейството, за които е допустимо да се прилага правото на събиране на семейството. Задължителни разпоредби — семейното ядро*

#### Въпрос 2

— Законносъобразно ли е определянето на минимална възраст за съпруга/съпругата, която се различава от възрастта на навършаване на пълнолетие в дадена държава членка?

— Съществуват ли други начини за предотвратяване на насилствените бракове в контекста на събиране на семейството и ако отговорът е „да“, какви?

— Имате ли ясни доказателства за проблема, свързан с насилствените бракове? Ако отговорът е „да“, колко сериозен е проблемът (статистически данни) и свързан ли е с правилата за събиране на семейството (определяне на минимална възраст, различна от възрастта на навършаване на пълнолетие)?

3.2.1 Комитетът счита, че законодателството относно минималната възраст за съпруга/съпругата е инструмент, който е едновременно неефективен в борбата срещу насилствените бракове и потенциално нарушаващ основното право на семеен живот. Възможно решение на този въпрос би било след събиране на семейството на територията на дадена държава членка да се направи оценка на естеството на брака посредством интервюта и/или проучвания. За да се увеличат възможностите за разкриване на насилствените бракове, които почти изключително засягат жените, ЕИСК препоръчва да се предвиди система от стимули за лицата, които признаят, че са били принудени да сключат брак. Възможно, но в никакъв случай не изключително решение би било на засегнатите лица да се издава разрешение за пребиваване за минимален срок от една година. Комитетът не разполага с явни доказателства относно насилствените бракове и препоръчва Европейската комисия и другите специализирани агенции да обединят усилията си за получаване на релевантни данни.

#### Въпрос 3

— Виждате ли смисъл в запазването на клаузите за заварено положение, които не се използват от държавите членки, като тази за деца на възраст над 15 години?

3.2.2 Комитетът счита, че не е нужно запазването на посочените две клаузи. Първата клауза относно условията за интегриране на децата на възраст над 12 години е използвана само от една държава членка. Освен това съществува риск необходимите условия за интегриране да бъдат определени по различни и произволни начини, което може да има последици за правата на лицата, които се намират в уязвимо положение – например малолетните. Втората клауза, която се отнася за малолетните над 15 г., също може да породи проблеми. Нито една държава членка не е използвала тази възможност. Фактът да се изисква от непълнолетно лице да представи други мотиви, освен събирането на семейството, поражда етичен проблем, ако се приема, че събирането на семейството се извършва по силата на право, утвърдено от всички международни конвенции за закрила на децата.

3.3 *Незадължителна клауза — други членове на семейството*

Въпрос 4

— Правилата за членове на семейството, за които е допустимо да се прилага правото на събиране на семейството, подходящи и достатъчно широкообхватни ли са, за да бъдат взети предвид съществуващите определения за семейството, различни от това за семейното ядро?

3.3.1 Тези правила са недостатъчни, тъй като не съществува единно определение за семейството, приложимо както в трети държави, така и в държавите членки на Европейския съюз. Все пак, въпреки че не разполага с правно основание за формулиране на определение за семейството, ЕС има инструменти за предотвратяване на дискриминацията. Правилата относно събирането на семейството би трябвало да бъдат достатъчно гъвкави, за да обхванат различните видове семейни структури, признати на национално равнище (включително браковете между партньори от един и същи пол, семействата с един родител, регистрираните партньорства и т.н.) и да включат други роднински връзки.

3.3.2 Тъй като повече от половината държави членки са използвали тази незадължителна клауза и са избрали да включат родителите на кандидата за събиране на семейството и/или на неговия съпруг сред членовете на семейството, за които е допустимо да се прилага правото на събиране на семейството, ЕИСК счита, че е полезно да се запази тази незадължителна клауза или да се разшири определението за семейното ядро. По този начин държавите членки, които желаят това, ще могат да включат в събирането на семейството допълнителна категория лица. Например възможно е да бъдат включени родителите на съпруга/та на кандидата, които могат да имат положителна роля за емоционалното и интелектуално развитие на внуците.

3.4 *Изисквания за упражняване на правото на събиране на семейството — Мерки за интегриране*

Въпрос 5

— Тези мерки служат ли ефективно на целта за интеграция? Как може това да бъде осъществено на практика?

— Във връзка с това, кои са най-ефективните мерки за интегриране?

— Считате ли за необходимо тези мерки да бъдат допълнително конкретизирани на равнището на ЕС?

— Бихте ли препоръчали прилагането на мерки преди влизането?

— Ако е така, по какъв начин могат да бъдат въведени защитни мерки, за да се гарантира, че мерките преди влизането не водят *de facto* до прекалени пречки за събирането на семейството (като например прекомерни такси или изисквания) и да се вземат предвид индивидуалните способности, като например възраст, неграмотност, увреждания, образователно равнище?

3.4.1 Комитетът смята, че мерките за интегриране са добре дошли, при условие че се разработват или прилагат не за да попречат на събирането на семейството, а за да са в полза на кандидатите за събиране на семейството и на членовете на семейството, в което живеят. ЕИСК счита, че мерките за интегриране трябва да се вземат на територията на приемната страна, член на ЕС, а не на територията на третата страна.

3.4.2 Програмата за интеграция на граждани на трети държави предлага възможността за използване на „инструментарий“ за интегриране (Integration Toolbox). Според ЕИСК в този набор от инструменти ударението трябва да бъде поставено върху ученето на езика, както и върху формалното или неформалното обучение. ЕИСК припомня многократно, че образованието е едно от измеренията на интегрирането. Използването на тези инструменти трябва да бъде пригодно към демографските и социално-икономическите особености на членовете на семейството. Препоръчва се непълнолетните деца да участват във формалните и неформалните програми за обучение, а възрастните и старите хора — в програмите за изучаване на езици и за професионално обучение, както и в програмите за социално интегриране чрез информационните технологии („електронно общаване“). Тези мерки биха помогнали на членовете на семейството да дават своя принос за икономиката и обществото на приемната страна и на страната на произход.

3.4.3 ЕИСК счита, че следва да се избягват мерките преди влизането. В идеалния случай членовете на семейството, което се събира на територията на ЕС, могат да имат подходящи езикови познания и културна или образователна основа, улесняващи интегрирането им, но това не бива да става условие за събирането, ако то още не се е случило. Освен проблема с прекалените пречки (например разходите) е възможно държавите членки на ЕС или третите държави да не разполагат с достатъчна институционална инфраструктура, за да поемат тези мерки. Организирането на мерки за интегриране на територията на приемната държава членка може да гарантира на членовете на семейството по-високо равнище на защита, по-голяма подкрепа от страна на кандидатите за събиране на семейството и по-голям шанс за интегриране. Възможно е НПО да изпълняват важна роля в интегрирането, но главната роля трябва да бъде на публичните власти, които носят правната отговорност и имат нужните ресурси за осъществяване на интегрирането.

3.5 *Срок на изчакване, обвързан с capacitatea за прием*

Въпрос 6

— Предвид степента на нейното прилагане, необходимо и оправдано ли е запазването в директивата на дерогация за предоставяне на тригодишен срок на изчакване от датата на подаване на молбата?

3.5.1 При положение че само една държава членка е използвала тази дерогация, ЕИСК счита, че запазването ѝ е неоправдано. Освен това решението за предоставяне на разрешение за пребиваване трябва да отчита индивидуалните обстоятелства, а не капацитета за прием. Капацитетът за прием е променлив и се обуславя от политика, която може да се промени при необходимост.

### 3.6 Влизане и пребиваване на членове на семейството

#### Въпрос 7

— Следва ли да бъдат предвидени специални разпоредби за уреждане на ситуацията, при която оставащият срок на валидност на разрешението за пребиваване на кандидата за събиране на семейството е по-кратък от една година, а разрешението предстои да бъде подновено?

3.6.1 Разрешенията за пребиваване на потенциалните кандидати за събиране на семейството и на членовете на семейството трябва да имат еднакъв срок на валидност. Преди изтичането на всички разрешения за пребиваване и за да се избегнат времевите разлики помежду им, би могло да се предвиди подаването на обща за членовете на семейството молба.

### 3.7 Въпроси, свързани с убежището — Изключване от субсидиарна закрила

#### Въпрос 8

— Следва ли събирането на семейството на граждани на трети държави, които се ползват със субсидиарна закрила, да се урежда от разпоредбите на Директивата относно събирането на семейството?

— Следва ли лицата, които се ползват със субсидиарна закрила, да се възползват от по-благоприятните разпоредби на Директивата за събирането на семейството, с която бежанците се освобождават от това да отговарят на някои изисквания (жилище, здравно осигуряване, стабилни и редовни доходи)?

3.7.1 Комитетът счита, че лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила, би трябвало да се възползват от по-благоприятните разпоредби на Директивата за събирането на семейството и в резултат на това да бъдат част от приложното поле на директивата. Лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила, идват от страни и региони на света, признати за опасни за тяхната сигурност и благоденствие. Това налага още повече постигането на напредък в уеднаквяване на двата статута.

### 3.8 Други въпроси, свързани с убежището

#### Въпрос 9

— Следва ли държавите членки да запазят правомощията си да ограничават прилагането на по-благоприятните разпоредби на директивата само до бежанци, чиито семейни връзки предшестват влизането им на територията на дадена държава членка?

— Следва ли правото на събиране на семейството да бъде оставено на по-широк кръг от членове на семейството, които са на издръжка на бежанци, и, ако „да“, до каква степен?

— Следва ли от бежанците да продължи да се изисква да представят доказателства, че отговарят на изискванията относно жилище, здравно осигуряване и доходи, ако молбата за събиране на семейството не е подадена в срок от три месеца след предоставяне на статута на бежанец?

3.8.1 Комитетът счита, че определението за семейството не трябва да включва критерия срок. Някои хора създават семействата си в приемната държава членка, а не в третата държава на произход. Семейството трябва да може да се събере без значение от момента и мястото, където е било създадено. Събирането на семейството би трябвало да бъде разширено така, че да се отчитат по-разнообразни категории хора, когато става въпрос за деца, навършили 18 години, или за братя или сестри, като се отчитат рисковите фактори, свързани със страната на произход, както и културните фактори. На второ място трябва да отпадне ограниченият срок за подаване на молбата за събиране на семейството или да се удължи този срок, за да се даде възможност на потенциалните кандидати за събиране на семейството да се свържат с членовете на своето семейство, които може да се намират в отдалечени райони, и да подготвят всички документи, необходими за подаването на молбата. Може да се предвиди определянето на срок според датата на изтичане на временното разрешение за пребиваване (например 6 месеца).

### 3.9 Измама, злоупотреба, процедурни въпроси — интервюта и проучвания

#### Въпрос 10

— Имате ли ясни доказателства за проблеми, свързани с измами? Колко сериозни са проблемите (статистически данни)? Смятате ли, че разпоредбите относно интервюта и проучванията, включително относно ДНК тестовете, могат да допринесат за тяхното решаване?

— Считате ли за полезно по-подробното уреждане на тези интервюта или проучвания на равнището на ЕС? Ако „да“, какъв вид разпоредби бихте въвели?

3.9.1 ЕИСК не разполага с явни доказателства по проблемите, свързани с измами. Той счита, че интервюта и проучванията са легитимни, стига да не представляват пречка за прилагане на правото на събиране на семейството.

— ЕИСК не одобрява ДНК тестовете. Въпреки че става въпрос за научно доказано средство за установяване на биологичните връзки между хората, то не отчита всички онези емоционални, социални и културни отношения, които могат да се създадат между членовете на едно и също семейство, без да е налице биологична връзка. ДНК тестовете са неподходящи в случаите на осиновяване. Освен това ДНК тестовете могат да разкрият особено деликатни семейни ситуации (премълчани осиновявания, изневери). ДНК тестовете са в открито противоречие с правото на личен живот и могат да доведат до лични драми, за които публичните власти не биха могли да поемат отговорност. Затова ЕИСК счита, че е необходимо да се въведат правила, уреждащи интервюта и проучванията, които да включват всички съществуващи правни и технологични инструменти. За целта би било разумно да бъде поканена за участие Агенцията на ЕС за основните

права. Комитетът изразява готовност да си сътрудничи с европейските институции, както и с другите институции и организации с цел определянето на тези правила. Комитетът обръща внимание и на принципа на пропорционалност. Събирането на семейството не може да се счита за елемент от наказателното право.

### 3.10 Фиктивни бракове

#### Въпрос 11

— Имате ли ясни доказателства за проблеми, свързани с фиктивни бракове? Разполагате ли със статистически данни за такива бракове (ако са били установени)?

— Те свързани ли са с разпоредбите на директивата?

— Могат ли разпоредбите на директивата за извършването на проверки и инспекции да бъдат прилагани по-ефективно, и, ако е така, по какъв начин?

3.10.1 ЕИСК не разполага с явни доказателства по отношение на проблемите, свързани с фиктивните бракове. Бъдещите правила относно контрола, проверките и интервютата могат да допринесат за ограничаване на това явление. ЕИСК подчертава, че тези правила трябва да бъдат определени в сътрудничество с Агенцията на ЕС за основните права на Европейския съюз, за да се гарантира, че няма да противоречат на зачитането на основните права на заинтересованите лица.

### 3.11 Такси

#### Въпрос 12

— Следва ли административните такси, които се заплащат по време на процедурата, да бъдат законодателно уредени?

— Ако „да“, това трябва ли да стане под формата на гаранции или следва да се дадат по-точни указания?

3.11.1 ЕИСК счита за неоправдано, че заплащаните такси са различни. Необходимо е да се определи горна граница за тези

такси, за да не се нарушава същността на директивата. ЕИСК смята, че би могло да се предвиди налагането на единен и невисок таван или всички такси да се определят в зависимост от дохода на жител или на базата на друг показател в третата държава. Тъй като молбата за събиране на семейството е индивидуална процедура, друга, по-предпочитана алтернатива е да се определи таван в зависимост от доходите на всеки кандидатстващ (например, процент от средния годишен доход). Що се отнася до непълнолетните, те трябва да плащат по-малки такси или да бъдат освободени от заплащането на такси.

### 3.12 Продължителност на процедурата — срок за административното решение

#### Въпрос 13

— Основателен ли е административният срок за разглеждане на молбата, предвиден в директивата?

3.12.1 ЕИСК счита, че директивата трябва да се измени, за да се хармонизират практиките и да се направят общи на равнището на държавите членки. Ето защо препоръчва срокът да се съкрати от 9 на 6 месеца.

### 3.13 Хоризонтални клаузи

#### Въпрос 14

— Как прилагането на тези хоризонтални клаузи може да бъде улеснено и осигурено на практика?

3.13.1 ЕИСК счита, че най-подходящият начин за прилагане на хоризонталните клаузи по отношение както на висшия интерес на непълнолетното дете, така и на задължението за индивидуален подход при разглеждане на всеки случай — начин, който ще позволи да бъдат решени други проблемни аспекти на събирането на семейството, е да се определят конкретни и единни правила, които да уреждат всички възможни видове проверки, инспекции и интервютата. Тези правила трябва да бъдат съразмерни и да зачитат основните права на човека.

Брюксел, 23 май 2012 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON