



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 15.11.2011
KOM(2011) 735 v konečném znění

ZELENÁ KNIHA

o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES)

I. ÚVOD A CÍL ZELENÉ KNIHY

Pro přistěhovalce je sloučení nezbytným předpokladem pro fungování rodinného života. Od roku 2003 existují společné evropské imigrační předpisy, které upravují podmínky pro výkon práva na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí na úrovni EU¹. Směrnice stanovuje podmínky pro vstup a pobyt rodinných příslušníků ze zemí mimo EU, kteří chtějí následovat své příbuzné, kteří nejsou občany EU, zároveň však oprávněně pobývají v některém členském státě. Tato směrnice se nevztahuje na občany EU².

Přijetí směrnice bylo považováno za teprve první krok harmonizace. Po přijetí však byla kritizována nevládními organizacemi a akademickou obcí za nastolení spíše nízké úrovně harmonizace. Zároveň během posledních let zavedly některé členské státy omezující pravidla a dokonce vyzvaly ke změně směrnice³ takovým způsobem, aby ji bylo možné doplnit o další podmínky pro sloučení rodiny. Tyto země tvrdí, že požadované změny jsou nezbytné, aby bylo možné čelit zneužívání práva na sloučení rodiny a lépe zvládat vysoký příliv přistěhovalců.

Sloučení rodiny má na legální přistěhovalce skutečně velký, i když klesající⁴ podíl. Zdá se, že na začátku tohoto tisíciletí mělo více než 50 % celkové legální imigrace rodinné důvody (týká se členských států, které poskytly spolehlivé údaje). Dnes tento podíl činí přibližně jednu třetinu celkové imigrace na území EU. Uvedený podíl je ještě menší, pokud vezmeme v úvahu pouze přistěhovalce, na které se vztahuje směrnice – tj. příslušníky třetích zemí, kteří následují občany nečlenské země EU, což odpovídá zhruba 500 000 migrantům na úrovni EU, představujícím 21 % všech vydaných povolení⁵.

Jak Stockholmský program, tak Evropský pakt o přistěhovalcích a azylu označily sloučení rodiny za oblast, ve které by se politiky EU měly dále rozvíjet, a to především v otázce integračních opatření. Sama Komise ve své první zprávě o používání směrnice (KOM 2008/610)⁶ zdůraznila problémy při vnitrostátním provádění a nedostatky uvedené směrnice. Na jedné straně bylo zjištěno několik průřezových oblastí nesprávného provedení (ustanovení o usnadnění udělování víz, udělování samostatných povolení k pobytu, zohlednění zájmu dítěte, zákonné opravné prostředky a výhodnější ustanovení pro sloučení rodiny uprchlíků). Na druhé straně zpráva došla k závěru, že samotná směrnice ponechává členským státům příliš velký prostor při uplatňování některých jejích dobrovolných (nepovinných) ustanovení, zejména pokud jde o možné čekací lhůty, požadovaný příjem a možná integrační opatření.

¹ Směrnice 2003/86 o právu na sloučení rodiny. Dále jen „směrnice“.

² Příklad sloučení rodiny občanů EU a jejich rodinných příslušníků ze třetích zemí je ošetřen právními předpisy EU prostřednictvím směrnice 2004/38/ES. Tato směrnice se však vztahuje pouze na ty případy, kdy se občan Unie přestěhuje do jiného členského státu, než jehož je státním příslušníkem, nebo v takovém státě pobývá či pobýval, a jeho příbuzný a zároveň státní příslušník třetí země se k němu připojí nebo ho doprovází.

³ Poziční dokument – stanovisko Nizozemska k přistěhovalce politice EU.

⁴ Tento pokles pravděpodobně částečně souvisí s nedávnými změnami politiky v některých členských státech, které zavedly přísnější podmínky. Tyto změny mají usnadnit zvládání velkého přílivu migrantů, ale zpochybňují neodvolatelné právo na sloučení rodiny tak, jak je stanoveno ve směrnici, která v současné době představuje minimální právní záruky v celé EU.

⁵ Eurostat - viz konkrétní čísla v příloze; Údaje pro Estonsko, Lucembursko a Nizozemsko nejsou k dispozici.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:CS:PDF>.

S ohledem na výše uvedené se Komise domnívá, že je nezbytné zahájit veřejnou diskusi na téma sloučení rodiny, která upozorní na některé aspekty otázek spadající do působnosti směrnice⁷, což je také cílem této zelené knihy. Všechny zúčastněné strany se vyzývají, aby odpověděly na různé otázky týkající se účinnějších pravidel pro sloučení rodiny na úrovni EU a poskytly dostupné a věcné informace a údaje o uplatňování směrnice, z nichž má vycházet konečné kvalitativní zhodnocení. Na paměti by měly mít cíl směrnice, totiž stanovit podmínky pro výkon **práva na sloučení rodiny** a pro usnadnění integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří splňují podmínky v daném členském státě⁸. Komise by ráda vyzvala zejména ty členské státy, které oznámily problémy se zneužíváním práva na sloučení rodiny, aby tyto případy blíže popsaly a vyčíslily, aby bylo možné zaměřit se na ně na úrovni EU cíleněji.

V závislosti na výsledku této konzultace Komise rozhodne, zda je třeba konkrétního politického opatření (např. změny směrnice, výkladových pokynů nebo stávajícího stavu). Jakýkoliv nástroj EU se bude muset řídit Listinou základních práv, zejména respektováním soukromého a rodinného života, právem uzavřít manželství, právy dítěte, zákazem diskriminace, jakož i ostatními mezinárodními závazky. Komise proto zajistí, že jakákoli další navazující činnost bude předmětem podrobného posouzení, pokud jde o její dopad na základní práva a o její soulad s Listinou a „kontrolním seznamem základních práv“ vypracovaným Komisí v rámci Strategie účinného uplatňování Listiny základních práv⁹.

II. OTÁZKY KLADENÉ ZÚČASTNĚNÝM STRANÁM

1. OBLAST PŮSOBNOSTI

1.1 Koho lze označit za osobu usilující o sloučení rodiny pro účely směrnice?

Směrnice stanovuje dvě podmínky způsobilosti pro osobu usilující o sloučení rodiny; být držitelem povolení k pobytu s dobou platnosti alespoň jeden rok a zároveň lze odůvodněně předpokládat že získá právo trvalého pobytu¹⁰ (čl. 3 odst. 1). V případě druhé podmínky ponechává směrnice členským státům prostor pro výklad, což by mohlo vést k právní nejistotě a k vyloučení téměř každého příslušníka třetí země z oblasti působnosti směrnice.

Kromě těchto dvou podmínek mohou členské státy podle čl. 8 odst. 1 zavést minimální dobu oprávněného pobytu (ne delší než dva roky), než lze sloučení rodiny vůbec uskutečnit. To znamená, že je sice možné podat žádost o sloučení, avšak členské státy mohou její schválení odkládat až do doby, kdy vyprší lhůta stanovená jejich vnitrostátními předpisy.

Otázka č. 1

Představují tato kritéria (odůvodněné předpoklady k získání práva na trvalý pobyt v době podání žádosti, upravené v článku 3, a čekací lhůta do doby, než lze sloučení rodiny vůbec uskutečnit, upravená článkem 8) správný přístup a nejlepší způsob, jak určit způsobilost

⁷ Tato konzultace se nezabývá otázkami souvisejícími se směrnicí 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

⁸ Viz 4. bod odůvodnění směrnice.

⁹ KOM(2010)573 ze dne 19.10.2010 v konečném znění; viz rovněž operační pokyny ke zohlednění základních práv při posouzení dopadů Komise, SEK (2011) 567 v konečném znění ze dne 6.5.2011.

¹⁰ V rámci přípravných prací stála za touto podmínkou myšlenka, že právo na sloučení rodiny by nemělo příslušet osobám s dočasným pobytem bez možnosti prodloužení.

1.2. Způsobilí rodinní příslušníci

1.2.1. Závazná ustanovení – jádro rodiny

Směrnice v současnosti v souladu s čl. 4 odst. 1 vyžaduje, aby (s výhradou dalších podmínek směrnice) členské státy povolily vstup a pobyt jádra rodiny, neboli nejužší rodině, kterou se rozumí manžel/manželka osoby usilující o sloučení a nezletilé děti osoby usilující o sloučení nebo jejího manžela/manželky. Avšak i pro tuto kategorii dovoluje směrnice určitá omezení.

Co se týče **manžela/manželky**, členské státy mohou podle čl. 4 odst. 5 stanovit minimální věk (21 let je nejnižší hranice stanovená směrnicí) bez ohledu na to, zda tento věk odpovídá zletilosti v daných členských státech. Důvodem tohoto ustanovení byla obava, že by pravidla o sloučení rodiny mohla být zneužita k vynuceným sňatkům. Je však obtížné odhadnout, zda to představuje skutečný problém, případně jeho závažnost.

Otázka č. 2

Je oprávněné stanovit minimální věk, který se liší od věku zletilosti ve členském státě? Existují jiné způsoby, jak předcházet vynuceným sňatkům v otázce sloučení rodiny a pokud ano, jaké?

Máte jasné důkazy o problému s vynucenými sňatky? Pokud ano, jak velký je tento problém (statistické údaje) a souvisí s pravidly pro sloučení rodiny (aby bylo případně možné stanovit jinou minimální věkovou hranici, než je zletilost)?

Co se týče **nezletilých dětí**, směrnice dovoluje další dvě omezení, jež mají podobu tzv. odchýlení od doložky o pozastavení. První z nich (čl. 4 odst. 1 poslední pododstavec), jež požaduje, aby děti starší 12 let, které přicestují nezávisle na zbytku rodiny, prokázaly, že splňují podmínky integrace¹¹, bylo použito pouze jedním členským státem. Druhé možné omezení (čl. 4 odst. 6), které požaduje, aby byl vstup na území členského státu v případě dětí starších 15 let povolen z jiného důvodu, než je sloučení rodiny, nebylo použito žádným členským státem.

Otázka č. 3

Máte zájem na zachování výše uvedených doložek, které nebyly členskými státy používány, jako např. omezení týkající se dětí starších 15 let?

1.2.2. Nepovinné ustanovení - ostatní rodinní příslušníci

Protože směrnice zavazuje členské státy pouze k tomu, aby zajistily právo na sloučení rodiny pouze členům jádra rodiny, je v plné pravomoci členských států rozhodnout, zda do svých vnitrostátních právních předpisů zahrnou i ostatní rodinné příslušníky (čl. 4 odst. 3). Navzdory skutečnosti, že se jedná pouze o dobrovolné ustanovení, více než polovina členských států se rozhodla zahrnout mezi jádro rodiny i rodiče osoby usilující o sloučení a/nebo jejího manžela/manželku. V této souvislosti je třeba poznamenat, že podle 5. bodu odůvodnění směrnice ty členské státy, které podle vnitrostátního rodinného práva uznávají

¹¹ Viz strana 5 zprávy KOM (2008/610).

manželství osob stejného pohlaví, by tak měly činit i při uplatňování směrnice¹². Obdobně pokud vnitrostátní rodinné právo uznává registrované partnerství osob stejného pohlaví a členský stát použije dobrovolné ustanovení směrnice na registrované partnerství, měl by totéž učinit v případě registrovaného partnerství osob stejného pohlaví.

Otázka č. 4

Jsou pravidla o způsobilosti rodinných příslušníků přiměřená a dostatečně široká, aby byly zohledněny různé definice rodiny, nikoliv pouze koncept jádra rodiny?

2. POŽADAVKY PRO UPLATŇOVÁNÍ PRÁVA NA SLOUČENÍ RODINY

Směrnice nezavazuje členské státy zavést podmínky pro sloučení rodiny, jakými jsou různá integrační opatření, avšak umožňuje jim tak učinit. Naopak jiné podmínky nelze pro sloučení rodiny v rámci EU stanovit.

2.1 Integrační opatření

Nepovinné ustanovení (čl. 7 odst. 2) umožňuje členským státům požadovat po státních příslušnících třetích zemí dodržování integračních opatření. Jednalo se o jeden z nejkontroverznějších a nejdiskutovanějších požadavků během jednání. Samotná směrnice ve své současné podobě blíže neurčuje, co by tato opatření měla obsahovat a jak by se měla používat. Uplatňují je pouze některé členské státy. Tři členské státy používají zmíněná opatření jako podmínku povolení ke vstupu na své území a vyžadují po rodinných příslušnících složení jazykové zkoušky, vědomostního testu o hostitelské zemi nebo podepsání smlouvy, kterou se po vstupu zavazují k absolvování kurzů občanské nauky a v případě potřeby rovněž k absolvování jazykových kurzů. Jiné členské státy vyžadují po rodinných příslušnících splnění určitých povinností, jako např. účasti v integračních (především jazykových) kurzech, až po vstupu do země.

Přípustnost integračních opatření – jak již bylo uvedeno v hodnotící zprávě – by měla záviset na tom, zda slouží účelům usnadnění integrace a zda respektují zásady proporcionality¹³ a subsidiarity. Při rozhodování o žádosti o sloučení rodiny v závislosti na složení předepsaných zkoušek je třeba zohlednit skutečnost, zda je k dispozici potřebné vybavení (přeložené učební materiály, kurzy) a jaká je jeho dostupnost (umístění, poplatky). Rovněž by měly být zohledněny zvláštní individuální okolnosti (jako je prokázaná negramotnost či zdravotní stav).

Obnovená evropská agenda pro integraci státních příslušníků třetích zemí¹⁴ obsahuje konkrétní doporučení členským státům ohledně poskytování jazykových kurzů, které odrážejí rozdílné potřeby migrantů na různých stupních jejich integračního procesu, včetně programů pro začleňování pro nově příchozí migranty.

Otázka č. 5

Jsou tato opatření s ohledem na svůj integrační účel účinná a jak to lze ověřit v praxi? Která

¹² „Členské státy by měly provádět tuto směrnici bez diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo světového názoru, politických nebo jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.“

¹³ Pro více podrobností viz bod 4.3.4 zprávy.

¹⁴ KOM(2011) 455 v konečném znění, přijaté dne 19.7.2011.

integrační opatření jsou v tomto ohledu nejúčinnější?

Myslíte si, že by bylo užitečné stanovovat nadále tato opatření na úrovni EU?

Doporučili byste zavést předvstupní opatření? Pokud ano, jaké záruky je možné poskytnout, aby bylo zajištěno, že daná opatření de facto nepovedou k vytvoření nadměrných překážek pro sloučení rodiny (např. neúměrnými poplatky či požadavky) a že budou zohledněny individuální faktory, jako je věk, negramotnost, zdravotní postižení, úroveň vzdělání?

2.2 Čekací lhůta a přijímací kapacita

Druhý pododstavec článku 8 stanoví zvláštní výjimku pro ty členské státy, v jejichž právních předpisech je přijímací kapacita v době přijetí směrnice ošetřena. Tyto státy mohou zavést tříletou čekací lhůtu od podání žádosti. V souvislosti s tímto ustanovením Soudní dvůr objasnil¹⁵, že nejpozději do tří let od podání žádosti musí být povolení k pobytu vydáno, pokud jsou splněny příslušné podmínky.

Jinými slovy, přijímací kapacita může být jedním z prvků zohledňovaných při přezkumu žádosti, ale nemůže být vykládána jako opravňující k jakémukoliv systému kvót nebo tříleté čekací lhůtě uložené bez ohledu na zvláštní okolnosti konkrétních případů. Tato výjimka byla používána pouze jedním členským státem.

Otázka č. 6

Je s ohledem na uplatňování směrnice nezbytné a odůvodněné ponechat v ní takovou odchylku, která stanoví tříletou čekací lhůtu od podání žádosti?

3. VSTUP A POBYT RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ

Členské státy musí udělit rodinným příslušníkům první povolení k pobytu na dobu nejméně jednoho roku (čl. 13 odst. 2). Je rovněž stanoveno, že doba povolení k pobytu udělená rodinným příslušníkům by v zásadě neměla přesáhnout dobu platnosti povolení k pobytu osoby usilující o sloučení (čl. 13 odst. 3).

Při provádění těchto ustanovení může nastat problém v situaci, kdy je zbývající doba platnosti povolení k pobytu osoby usilující o sloučení v době vydání povolení k pobytu jeho rodinným příslušníkům kratší než jeden rok. Zejména v případě, kdy je povolení k pobytu osoby usilující o sloučení již v procesu obnovení, mohou být obě tato pravidla v rozporu.

Otázka č. 7

Měla by zvláštní pravidla počítat se situací, kdy zbývající platnost povolení k pobytu osoby usilující o sloučení činí méně než jeden rok, avšak povolení se obnovuje?

4. OTÁZKY TÝKAJÍCÍ SE AZYLU

4.1 Vyloučení doplňkové ochrany

Státní příslušníci třetích zemí, kteří požívají doplňkové ochrany, jsou vyloučeni z působnosti směrnice (čl. 3 odst. 2 písm. b)). Avšak Stockholmský program vyzval k vytvoření jednotného

¹⁵ C-540/03, body 100 a 101.

statusu ochrany jako jednoho z hlavních předpokladů pro dokončení společného evropského azylového systému, který je založen na skutečnosti, že potřeba ochrany uprchlíků a osob, které požívají doplňkové ochrany, je stejná. Cílem je proto sblížit práva osob, které požívají doplňkové ochrany, a práva přiznaná uprchlíkům, jak je zdůrazněno v přepracované směrnici o minimálních normách¹⁶. Nabízí se tedy otázka, zda by takové sblížování nemělo rovněž probíhat v otázce sloučení rodiny, což by vyžadovalo úpravu osobní oblasti působnosti směrnice.

Otázka č. 8

Mělo by se sloučení rodiny příslušníků třetích zemí, kteří zároveň požívají doplňkové ochrany, řídit pravidly směrnice o sloučení rodiny?

Měly by osoby, které požívají doplňkové ochrany, mít právo využívat výhodnějších podmínek stanovených ve směrnici o sloučení rodiny, které osvobozují uprchlíky od některých povinností (bydlení, zdravotní pojištění, stálé a pravidelné finanční příjmy)?

4.2 Další otázky týkající se azylu

Směrnice počítá s výhodnějšími pravidly pro uprchlíky (kapitola V). Členské státy však mohou omezit použití těchto výhodnějších pravidel na určité situace. Například na rodinné vztahy, které vznikly před vstupem uprchlíka na území členského státu (čl. 9 odst. 2) nebo na žádosti o sloučení rodiny podané ve lhůtě tří měsíců od přiznání právního postavení uprchlíka (čl. 12 odst. 1). Tato případná omezení dostatečně nezohledňují zvláštní okolnosti jednotlivých případů. Uprchlíci se potýkají s různými obtížemi v reálném životě spojenými s jejich ojedinělou situací a odlišnými od problémů, kterým čelí ostatní příslušníci třetích zemí (např. problémy udržet kontakt s rodinou, která zůstala v zemi původu). Uprchlíci navíc mohou strávit dlouhou dobu v exilu nebo na území některého členského státu při čekání na výsledky azylového řízení, a rodinu mohou založit během této doby. Uprchlíci také nemusí vědět, že mají ještě nějaké žijící příbuzné nebo nejsou schopni podat o místě svého pobytu zprávu nebo nemohou poskytnout doklady nezbytné pro žádost o sloučení rodiny během krátkého období po obdržení statusu ochrany. Jejich rodinní příslušníci přitom mohli projít podobnými konfliktními a traumatickými situacemi plnými utrpení, jakými prošli sami uprchlíci. Některé otázky by proto měly být v této souvislosti přezkoumány – především proto, aby bylo možné posoudit, zda mají být tato možná omezení ze směrnice odstraněna.

Otázka č. 9

Měly by mít členské státy i nadále možnost omezit uplatňování výhodnějších ustanovení směrnice na uprchlíky, jejichž rodinné vztahy existovaly již před jejich vstupem na území členského státu?

Mělo by být zaručeno sloučení rodiny pro širší skupinu rodinných příslušníků, kteří jsou na uprchlících závislí, a pokud ano, do jaké míry?

Měli by mít uprchlíci i nadále povinnost předložit důkazy, že splňují požadavky týkající se ubytování, zdravotního pojištění a zdrojů příjmu, pokud žádost o sloučení rodiny není podána

¹⁶ Minimální normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, a obsah poskytnuté ochrany (přepracované znění) KOM(2009) 551.

ve lhůtě tří měsíců od přiznání postavení uprchlíka?

5. PODVOD, ZNEUŽITÍ, PROCEDURÁLNÍ OTÁZKY

5.1 Pohovory a šetření

Podle čl. 5 odst. 2 směrnice je možné vést pohovory a provádět další šetření, je-li to považováno za nezbytné. Některé členské státy zavedly za účelem prokázání rodinných vazeb možnost testů DNA. Směrnice se o tomto typu důkazů nezmiňuje. Komise uvedla, že aby byly přípustné podle práva EU, musí být tyto pohovory a ostatní šetření přiměřené – nesmí zbytečně bránit právu rodiny na sloučení a musí respektovat základní práva, zejména právo na soukromí a právo na rodinný život.

Otázka č. 10

Máte jasné důkazy o problémech s podvody? Jak velký je tento problém (statisticky)? Myslíte si, že pravidla týkající se pohovorů a šetření, včetně testování DNA, mohou přispět k jejich řešení? Myslíte si, že by byla přínosem podrobnější úprava těchto pohovorů nebo šetření na úrovni EU? Pokud ano, o jakých pravidlech byste uvažovali?

5.2 Účelové sňatky

Účelový sňatek je specifický případ podvodu, proti kterému by členské státy měly zasáhnout. Kromě všeobecných procesních pravidel stanoví čl. 16 odst. 4 směrnice možnost provádět zvláštní kontroly a inspekce v případě podezření z podvodu nebo účelového sňatku. Každý vnitrostátní systém má svá pravidla, projekt financovaný EU podává přehled o jednotlivých postupech členských států¹⁷. Je však obtížné odhadnout, zda je to pro členské státy velký problém a do jaké míry to souvisí s touto směrnicí.

Otázka č. 11

Máte jasné důkazy o problémech s účelovými sňatky? Máte statistické údaje o takovýchto manželstvích (pokud byla odhalena)? Souvisejí s pravidly směrnice? Bylo by možné provádět ustanovení směrnice o kontrolách a inspekcích účinněji, a pokud ano, jak?

5.3 Poplatky

V současné době neexistuje na úrovni EU harmonizace, pokud jde o poplatky, které mají být uhrazeny za účelem sloučení rodiny (poplatky za žádost, poplatky za víza a povolení k pobytu a další související náklady na splnění podmínek, jako např. jazyková zkouška před odjezdem, pokud se vyžaduje, atd.). Příliš vysoké poplatky mohou narušit účinek směrnice tím, že brání právu na sloučení rodiny. Neexistence předpisů EU v této oblasti má za následek velmi rozdílné výše poplatků v členských státech.

Otázka č. 12

¹⁷ Program ARGO, akční program pro „Spolupráci v boji proti zneužívání nebo nesprávnému použití správních stanov EU“, který se mimo jiné zabývá účelovými sňatky, zdůraznil potřebu společné databáze a potřebu společného přístupu k těmto „falešným sňatkům“.

Měly by být správní poplatky, které je nutné v rámci řízení uhradit, regulovány? Pokud ano, měla by být tato regulace ve formě záruk nebo by měly být poskytnuty přesnější pokyny?

5.4 Délka postupu - lhůta pro vydání správního rozhodnutí

Postup pro podávání žádosti o sloučení rodiny může být poměrně dlouhý. Směrnice stanovuje absolutní lhůty, do kterých musí být žadateli rozhodnutí písemně oznámeno. Oznámení o rozhodnutí by mělo být předáno nejpozději do devíti měsíců ode dne, kdy byla žádost podána (čl. 5 odst. 4). Členské státy však mohou za mimořádných okolností souvisejících s obtížností posouzení žádosti tuto lhůtu prodloužit. V praxi se tyto lhůty stanovují průměrně na tři měsíce společně s doložkou o rozšíření.

Otázka č. 13

Jsou administrativní lhůty k posouzení žádosti stanovené směrnicí opodstatněné?

5.5 Horizontální ustanovení

Směrnice obsahuje dvě povinná horizontální ustanovení. Ustanovení čl. 5 odst. 5 zavazuje členské státy k tomu, aby při posuzování žádosti zohlednily nejlepší zájmy nezletilých dětí. Toto ustanovení odráží závazek upravený v čl. 24 odst. 2 Listiny základních práv a v čl. 3 odst. 1 Úmluvy OSN o právech dítěte, že zájem dítěte musí být prvořadým hlediskem při výkonu všech činností týkajících se dětí, jakož i potřeba dítěte udržovat pravidelné osobní vztahy s oběma rodiči vyjádřená v čl. 24 odst. 3 Listiny. Soudní dvůr zdůrazňuje tato ustanovení Listiny a čl. 5 odst. 5 ve své příslušné judikatuře¹⁸. Jak je uvedeno ve zprávě o provádění směrnice, řada členských států nicméně uplatňovala toto ustanovení pouze prostřednictvím obecného odkazu na jiné mezinárodní dokumenty (např. Evropskou úmluvu o lidských právech a Úmluvu OSN o právech dítěte)¹⁹.

Druhé horizontální ustanovení, článek 17, zavazuje k zohlednění povahy a pevnosti rodinných vazeb, délky pobytu v členském státě a existence rodinných, kulturních a sociálních pout se zemí původu. Jinými slovy toto ustanovení zavazuje členské státy k tomu, aby každý případ individuálně přezkoumaly, na což se obzvlášť odvolává Soudní dvůr ve své judikatuře²⁰.

Otázka č. 14

Jak by mohlo být používání těchto horizontálních ustanovení usnadněno a zajištěno v praxi?

6. ZÁVĚRY A NÁSLEDNÁ OPATŘENÍ

Komise má v úmyslu zahájit širokou diskusi mezi všemi příslušnými zúčastněnými stranami. Všechny orgány EU, celostátní, regionální i místní orgány, kandidátské země, partnerské třetí země, mezivládní a nevládní organizace, všechny státní i soukromé subjekty, jichž se rodinná problematika týká, akademická obec, sociální partneři, organizace občanské společnosti a jednotlivci jsou vyzváni, aby přispěli do diskuze a odpověděli na výše uvedené otázky.

¹⁸ Ve věci C-540/03 ESD.

¹⁹ KOM(2008) 610, s. 11.

²⁰ Ve věci C-540/03; ESD C-578/08.

Komise hodlá uspořádat veřejné slyšení. V souvislosti s jeho přípravami vyzývá Komise všechny zúčastněné strany, aby zaslaly své odpovědi na tuto konzultaci písemně nejpozději do 1. března 2012 na následující adresu:

Immigration and Integration Unit – "Green Paper on Family reunification"
Directorate General Home Affairs
European Commission
1049 Brussels

E-mail: [HOME-family-reunification-green-paper @ ec.europa.eu](mailto:HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu)

Veškeré související příspěvky budou zveřejněny na webovém portálu „Váš hlas v Evropě“ na adrese: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_cs.htm.

Příloha: Sloučení rodiny v číslech

Celkový počet povolení k pobytu vydaných státním příslušníkům třetích zemí, kteří následovali občany nečlenských zemí EU (z rodinných důvodů, v porovnání s celkovým počtem povolení k pobytu vydaných státním příslušníkům ze třetích zemí (ze všech důvodů))

ZEMĚ/ROK	První povolení k pobytu vydaná příslušníkům třetích zemí z rodinných důvodů, kteří následovali občany nečlenských zemí EU			Celkový počet prvních povolení k pobytu vydaných ze všech důvodů			Podíl povolení vydaných příslušníkům třetích zemí, kteří následovali občany nečlenských zemí EU na celkovém počtu prvních povolení vydaných státním příslušníkům třetích zemí		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Belgie	7 333	8 596	9 997	46 201	58 939	67 653	15,9	14,6	14,8
Bulharsko	1 480	1 482	1 725	3 933	4 385	4 051	37,6	33,8	42,6
Česká republika	9 712	8 281	13 398	61 350	27 539	34 653	15,8	30,1	38,7
Dánsko	:	1 410	1 490	31 655	30 255	28 576	:	4,7	5,2
Německo	29 215	29 761	28 200	114 289	121 954	117 202	25,6	24,4	24,1
Estonsko	:	:	:	3 884	3 777	2 647	:	:	:
Irsko	456	568	300	28 926	25 509	22 235	1,6	2,2	1,3
Řecko	18 684	19 570	13 398	40 411	45 148	33 623	46,2	43,3	39,8
Španělsko	103 640	82 521	89, 905	399 827	290 813	257 918	25,9	28,4	34,9
Francie	32 333	29 607	29 400	188 723	193 500	194 973	17,1	15,3	15,1
Itálie	60 134	70 904	160 200	550 226	506 833	589 988	10,9	14,0	27,2
Kypr	1	1	741	25 156	25 638	19 139	0,0	0,0	3,9
Lotyšsko	1 498	414	413	7 706	2 304	2 329	19,4	18,0	17,7
Litva	641	764	691	5 298	2 659	1 861	12,1	28,7	37,1
Lucembursko	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Maďarsko	5 337	1 144	1 349	37 486	14 289	14 601	14,2	8,0	9,2
Malta	172	61	30	4 989	3 682	2 763	3,4	1,7	1,1
Nizozemsko	:	:	:	62 589	56 489	54 478	:	:	:
Rakousko	7 891	7 651	7 838	21 783	28 035	30 596	36,2	27,3	25,6
Polsko	8 805	8 549	598	40 907	33 427	101 574	21,5	25,6	0,6
Portugalsko	17 087	11 036	11 967	63 715	46 324	37 010	26,8	23,8	32,3
Rumunsko	1 216	1 261	910	19 354	15 380	10 218	6,3	8,2	8,9
Slovinsko	0	2 110	2 231	29 215	15 759	7 537	0,0	13,4	29,6
Slovensko	619	640	697	8 025	5 336	4 373	7,7	12,0	15,9
Finsko	4 915	4 304	4 302	21 873	18 034	19 210	22,5	23,9	22,4
Švédsko	35 050	36 325	25 358	84 144	91 337	74 931	41,7	39,8	33,8
Spojené království	106 538	96 341	103 187	633 170	671 324	732 208	16,8	14,4	14,1
EU celkově²¹	452 757	423 301	508 325	2 534 835	2 338 669	2 466 347	17,9	18,1	20,6

²¹ EU celkově, s výjimkou států, jejichž údaje nejsou k dispozici.

Zdroje údajů: Eurostat

Údaje z let před rokem 2008 nejsou k dispozici, jelikož shromažďování údajů o povolení k pobytu bylo zavedeno nařízením 862/2007, kterým byl rok 2008 ustanoven jako první referenční rok. Estonsko a Nizozemsko neposkytly údaje o prvních povolení k pobytu vydaných státním příslušníkům třetích zemí, kteří následovali občany nečlenských zemí EU, neboť tyto údaje nebylo možné rozlišit od jiných povolení vydaných z rodinných důvodů. Dánsko neposkytlo údaje za rok 2008. Lucembursko neposkytlo žádné údaje pro období let 2008–2010.

Za relativně nízký podíl povolení k pobytu vydaných z rodinných důvodů vzhledem k ostatním povolením k pobytu může skutečnost, že tato statistika zahrnuje pouze scénář sloučení rodiny a nikoliv situaci, kdy státní příslušníci třetích zemí následovali státní příslušníky EU.

Počet prvních povolení k pobytu vydaných z rodinných důvodů státním příslušníkům třetích zemí, kteří následovali občany nečlenských zemí EU podle jednotlivých rodinných příslušníků.

DŮVOD	Rodinné důvody: Osoby následující občany nečlenských zemí EU			
ZEMĚ/ROK	Celkem	Manžel/ka, druh/družka následující občana nečlenské země EU	Dítě následující občana nečlenské země EU	Ostatní rodinní příslušníci následující občana nečlenské země EU
Belgie	9 997	4 157	5 831	9
Bulharsko	1 725	:	:	:
Česká republika	13 398	4 547	7 626	1 225
Dánsko	1 490	600	890	0
Německo	28 200	11 912	15 895	393
Estonsko	:	:	:	:
Irsko	300	112	117	71
Řecko	13 398	4 044	9 354	0
Španělsko	89 905	19 140	69 099	1 666
Francie	29 400	:	:	:
Itálie	160 200	67 509	70 336	22 355
Kypr	741	:	:	:
Lotyšsko	413	254	78	81
Litva	691	:	:	:
Lucembursko	:	:	:	:
Maďarsko	1 349	0	794	555
Malta	30	2	21	7
Nizozemsko	:	:	:	:
Rakousko	7 838	:	:	:
Polsko	598	291	286	21
Portugalsko	11 967	916	1 013	10 038
Rumunsko	910	424	429	57
Slovinsko	2 231	:	:	:

Slovensko	697	401	75	0
Finsko	4 302	1 576	2 497	229
Švédsko	25 358	18 223	6 938	197
Spojené království	103 187	:	:	: