

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k zelené knize o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (směrnice 2003/86/ES)

COM(2011) 735 final

(2012/C 229/14)

Zpravodaj: **pan PÎRVULESCU**

Dne 15. listopadu 2011 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

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

COM(2011) 735 final.

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 18. dubna 2012.

Na 481. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 23. a 24. května 2012 (jednání dne 23. května 2012), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 131 hlasy pro, 5 hlasů bylo proti a 8 členů se zdrželo hlasování.

1. Úvod

1.1 Jak Stockholmský program, tak Evropský pakt o přístěhovalectví a azylu pochopily sloučení rodiny jako otázku, jež si žádá vypracování politik EU, zejména pokud jde o integrační opatření. V roce 2003 byly schváleny společné evropské imigrační předpisy, které upravují podmínky pro výkon práva na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí na úrovni EU.

1.2 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 Evropské unie.

1.3 Sama Komise ve své první zprávě o používání směrnice (COM(2008) 610 final) zdůraznila problémy při vnitrostátním provádění a nedostatky uvedené směrnice.

1.4 Komise se domnívala, že je nezbytné zahájit veřejnou diskusi na téma sloučení rodiny, která upozorní na některé aspekty otázek spadající do působnosti směrnice, což je také cílem předložené zelené knihy. Všechny zúčastněné strany byly vyzvány, aby odpověděly na různé otázky týkající se účinnějších pravidel pro sloučení rodiny na úrovni EU.

1.5 V závislosti na výsledku této konzultace Komise rozhodne, zda je třeba konkrétního politického opatření (např. změny směrnice, výkladových pokynů nebo stávajícího stavu).

2. Obecné připomínky

2.1 Evropský hospodářský a sociální výbor oceňuje iniciativu Evropské komise uspořádat rozsáhlou veřejnou konzultaci ke směrnici o sloučení rodiny. Jakožto zástupce organizované občanské společnosti EHSV nabídne pomoc s organizováním těchto konzultací a na základě shromážděných zkušeností vypracuje stanovisko.

2.2 Evropský hospodářský a sociální výbor se znepokojením konstatuje, že ve stávajícím politickém, hospodářském a sociálním kontextu jsou otázky související s imigrací velmi citlivým tématem. Finanční a hospodářská krize rozleptala solidaritu mezi jedinci a měla za následek radikalizaci politického projevu a činnosti. Je třeba zdůraznit, že demografické a ekonomické prognózy požadují otevření vůči občanům třetích zemí, kteří si přejí žít v EU, coby nezbytnou potřebu. Evropská společnost musí zůstat otevřená, třebaže dochází ke kolísání na trhu práce. Ačkoli je nutností, mohla by diskuse o sloučení rodiny v rámci imigrační politiky zpochybnit stávající pravidla a postupy, z nichž mnohé představují důležité kroky k realizaci cílů této politiky.

2.3 Evropský hospodářský a sociální výbor tuto diskusi podporuje a navíc se aktivně zasadí o to, aby hlas organizované občanské společnosti konstruktivně přispěl k dosažení pokroku v této oblasti. Bez ohledu na politické či hospodářské problémy, jež musí evropská společnost řešit, je třeba zachovat a posílit základy evropské integrace, a zejména respektování základních práv.

2.4 EHSV si cení toho, že Evropská komise má vstřícný postoj k občanské společnosti a k univerzitní obci, jež se k obsahu a provádění směrnice opakovaně vyslovily kriticky.

V této souvislosti zdůrazňuje přínos Evropského fóra pro integraci, jež usnadňuje strukturovaný dialog mezi evropskými institucemi a různými aktéry zapojenými do otázky migrace a integrace.

2.5 Výbor zastává názor, že je nutné orientovat diskusi o směrnici a jejím dopadu na praktické podmínky provádění a v pozdější fázi, po nové konzultaci zainteresovaných partnerů, definovat přijatá řešení a nástroje k jeho uplatnění.

2.6 Diskuse o směrnici by měla zohledňovat řadu mezinárodních smluv a úmluv, jež ochraňují soukromý život stejně jako rodinu a její příslušníky, obzvláště děti. Právo na respektování soukromého a rodinného života je základním právem, které musí být jako takové chápáno bez ohledu na národnost příslušné osoby. Je přímo či nepřímo stvrzeno několika dokumenty: Všeobecnou deklarací lidských práv (články 12, 16 a 25), Úmluvou o právech dítěte, Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (článek 7), Listinou základních práv Evropské unie (články 8, 9, 24 a 25) a Evropskou sociální chartou (článek 16).

2.7 Výbor se domnívá, že je nutné a vhodné přistoupit k diskusi o směrnici vzhledem k nashromážděným empirickým údajům o sloučení rodiny, ale také proto, aby směrnice držela krok s technologickými prostředky, jež mohou být používány během postupů udělování povolení k pobytu (např. testy DNA). Kromě toho je třeba zohlednit judikaturu Evropského soudního dvora.

2.8 I když existuje řada relevantních údajů o migraci, Výbor konstatuje, že v případě velmi citlivých témat, jako jsou podvody či vynucené sňatky, neexistují dostatečné údaje k ukotvení politických koncepcí. Doporučuje proto, aby se v těchto natolik citlivých a významných oblastech pokračovalo v úsilí v oblasti sběru údajů, především kvalitativních.

3. Konkrétní připomínky

3.1 *Oblast působnosti. Koho lze označit za osobu usilující o sloučení rodiny pro účely směrnice?*

O t á z k a 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 osoby usilující o sloučení rodiny?

3.1.1 Výbor má za to, že toto kritérium „odůvodněných předpokladů“ je z právního hlediska příliš mlhavé a může vést k restriktivní interpretaci. Doporučuje tedy zachovat jako podmínku držení platného povolení k pobytu v délce přinejmenším jednoho roku, ale zrušit druhou podmínku (odůvodněné předpoklady).

3.1.2 Podobně by mohla způsobit problémy minimální čekací lhůta. Právo na rodinný život a právo na soukromý život jsou základní práva. EHSV se domnívá, že konkrétní uplatnění tohoto práva musí osobě usilující o sloučení rodiny ve smyslu směrnice umožnit zahájit postup vyřizování sloučení rodiny již v okamžiku získání povolení k pobytu a že kritérium minimální délky oprávněného pobytu musí být odstraněno.

3.1.3 Výbor chápe, že se rozlišuje mezi vysoce kvalifikovanými a méně kvalifikovanými imigranty ve věci statusu a ochrany, jíž požívají. Nicméně upozorňuje na skutečnost, že evropská ekonomika potřebuje rovnou měrou obě tyto kategorie a že na základě kvalifikace nelze činit žádný rozdíl v otázce práv, pokud jde o ochranu soukromého či rodinného života.

3.2 Způsobilí rodinní příslušníci. Závazná ustanovení – jádro rodiny

O t á z k a 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)?

3.2.1 Výbor se domnívá, že právní předpisy o minimální věkové hranici manžela/manželky jsou jednak neúčinným nástrojem pro zamezení vynucených sňatků a jednak jsou svou povahou v rozporu se základním právem na rodinný život. Jedním z možných řešení by bylo po sloučení rodiny na území jednoho členského státu pomocí šetření a/nebo pohovorů posoudit, o jaký druh sňatku se jedná. Ke zlepšení šancí na rozpoznání vynucených sňatků, jež se týkají téměř výlučně žen, EHSV doporučuje vypracovat systém pobídek pro osoby, jež přiznávají, že byly ke sňatku donuceny. Možným, avšak vůbec ne jediným řešením by bylo udělit dotyčným osobám povolení k pobytu v délce minimálně jednoho roku. Výbor nemá k dispozici jasné důkazy o vynucených sňatcích a doporučuje, aby Evropská komise a další specializované agentury spojily své síly k získání relevantních údajů.

O t á z k a č. 3

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

3.2.2 Výbor se domnívá, že není nutné tyto dvě doložky zachovat. První doložku o podmínkách integrace dětí starších 12 let využil pouze jeden členský stát. Navíc existuje riziko, že nutné podmínky integrace budou stanoveny nejednotně a náhodně, což může mít dopad na práva osob, jež se nacházejí ve zranitelné situaci, např. nezletilých. Druhá doložka o nezletilých starších 15 let by také mohla působit problémy. Toto omezení nevyužil žádný členský stát. Požadavek, aby nezletilá osoba uvedla jiné oprávněné motivy než sloučení rodiny, představuje problém z etického hlediska, uvážíme-li, že sloučení se provádí na základě práva stanoveného ve všech mezinárodních dohodách o ochraně dítěte.

3.3 Nepovinné ustanovení - ostatní rodinní příslušníci

O t á z k a č. 4

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

3.3.1 Tato pravidla jsou nedostatečná, neboť neexistuje jednotná definice rodiny použitelná jak ve třetích zemích, tak v členských státech EU. EU sice nemá k dispozici právní nástroje pro definici rodiny, má však nástroje pro předcházení diskriminaci. Pravidla pro sloučení rodiny by měla být dostatečně pružná, aby pokryla různé typy rodinných struktur uznávaných členskými státy (včetně svazků mezi osobami stejného pohlaví, neúplných rodin, registrovaných partnerství atd.) a zohlednila další příbuzenské vazby.

3.3.2 Vzhledem k tomu, že více než polovina členských států využila nepovinné pravidlo a zahrнула mezi rodinné příslušníky, na něž se sloučení vztahuje, rodiče osoby usilující o sloučení rodiny a/nebo jeho manžela/manželky, se EHSV domnívá, že je vhodné tuto nepovinnou doložku zachovat. Díky tomu budou moci členské státy, které si to budou přát, rozšířit okruh osob, na něž se sloučení rodiny vztahuje. Bude například možné sem zařadit tchány a tchyně, kteří mohou být přínosem pro citovou a intelektuální výchovu vnoučat.

3.4 Požadavky pro uplatňování práva na sloučení rodiny – Integrovaná opatření

O t á z k a č. 5

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

— Která 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?

3.4.1 Výbor se domnívá, že integrační opatření jsou přínosná pod podmínkou, že budou vytvořena či uplatněna nikoli jako překážka sloučení rodiny, ale jako opatření ve prospěch osob usilujících o sloučení rodiny a jejich rodinných příslušníků. EHSV se domnívá, že integrační opatření musí být přijata na území přijímajícího členského státu EU, a nikoli na území třetí země.

3.4.2 Agenda pro integraci státních příslušníků třetích zemí navrhuje využít „sadu nástrojů“ (*Integration Toolbox*). EHSV považuje za nutné, aby v rámci této sady nástrojů byl kladen důraz na výuku jazyků a také na formální a neformální vzdělávání. EHSV mnohokrát připomínal, že vzdělání je pro integraci klíčové. Používání těchto nástrojů musí být přizpůsobeno specifickým demografickým a socioekonomickým podmínkám členů rodiny. Doporučuje se zapojit nezletilé děti do programů formálního a neformálního vzdělávání a zapojit dospělé a starší osoby do programů výuky jazyků a profesní přípravy a programů zaměřených na začlenění do informační společnosti („e-inkluze“). Tato opatření by členům rodiny mohla umožnit přispívat hospodářství a společnosti přijímající země i země původu.

3.4.3 EHSV se domnívá, že předvstupní opatření by neměla být zavedena. Členové rodiny sloučené na území EU mohou mít v ideálním případě jazykové znalosti a kulturní či vzdělávací základy vhodné k usnadnění své integrace, ty se však nesmějí stát podmínkou pro sloučení, ke kterému zatím nedošlo. Kromě problému nadměrných překážek (např. nákladů) se může stát, že členské státy EU a třetí země nebudou mít k uskutečnění těchto předvstupních opatření dostatečnou institucionální infrastrukturu. Provedení integračních opatření na území přijímajícího členského státu může členům rodiny zajistit vyšší míru ochrany, významnější podporu ze strany osob usilujících o sloučení rodiny a větší šanci na integraci. Je možné, aby nevládní organizace hrály při integraci významnou úlohu, hlavní roli však musí hrát veřejné orgány, které mají právní odpovědnost a nezbytné zdroje pro zabezpečení integrace.

3.5 Čekací lhůta a přijímací kapacita

O t á z k a č. 6

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

3.5.1 Vzhledem k tomu, že tuto odchylku využil pouze jediný členský stát, se EHSV domnívá, že její zachování není odůvodněné. Kromě toho rozhodnutí o udělení povolení k pobytu musí zohlednit individuální okolnosti, a nikoli přijímací kapacitu. Ta totiž kolísá a je závislá na politice, jež se v nutném případě může změnit.

3.6 Vstup a pobyt rodinných příslušníků

O t á z k a 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?

3.6.1 Povolení k pobytu osob usilujících o sloučení a jejich rodinných příslušníků musí mít stejnou dobu platnosti. Před vypršením všech povolení k pobytu a ve snaze zamezit časovým nesrovnalostem mezi nimi by se mohlo zvážit předložení společné žádosti všech členů rodiny.

3.7 Otázky týkající se azylu – vyloučení doplňkové ochrany

O t á z k a 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)?

3.7.1 Výbor se domnívá, že osoby, které požívají doplňkové ochrany, by měly mít právo využívat výhodnějších podmínek stanovených ve směrnici o sloučení rodiny, a měly by tedy spadat do oblasti působnosti směrnice. Osoby, které požívají doplňkové ochrany, pocházejí ze zemí a regionů světa, jež jsou uznávány za nebezpečné pro jejich zdraví a bezpečí. To však činí harmonizaci těchto dvou statusů ještě naléhavější.

3.8 Další otázky týkající se azylu

O t á z k a 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 ve lhůtě tří měsíců od přiznání postavení uprchlíka?

3.8.1 Výbor se domnívá, že definice rodiny by neměla obsahovat kritérium délky trvání. Některé osoby zakládají rodinu v přijímajícím členském státě, a nikoli ve třetí zemi původu. Rodina musí mít možnost se sloučit bez ohledu na dobu a místo jejího vzniku. Sloučení rodiny by mělo být rozšířeno na různé kategorie osob, zejména děti, které již dosáhly věku 18 let nebo na bratry a sestry, se zohledněním rizikových faktorů týkajících se země původu a také faktorů kulturních. Za druhé je třeba zrušit lhůtu pro podání žádosti o sloučení rodiny, nebo tuto lhůtu prodloužit tak, aby potenciální osoby žádající o sloučení měly možnost kontaktovat rodinné členy, kteří se mohou nacházet ve vzdálených regionech, a připravit všechny dokumenty nutné k podání žádosti. Lhůta by mohla být stanovena podle data ukončení platnosti dočasného povolení k pobytu (např. 6 měsíců).

3.9 Podvod, zneužití, procedurální otázky – pohovory a šetření

O t á z k a č . 10

— Máte jasné důkazy o problémech s podvodem? 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?

3.9.1 EHSV nemá k dispozici jasné důkazy o problémech s podvodem. Domnívá se, že pohovory a šetření jsou legitimní pod podmínkou, že nečiní právo na sloučení rodiny nefunkčním.

— Co se týče testů DNA, EHSV s nimi nesouhlasí. Přestože se jedná o vědecky uznávaný prostředek, jak prokázat biologické vazby mezi osobami, nezohledňuje všechny citové, sociální a kulturní vazby, jež mohou mezi členy jedné rodiny vzniknout, aniž by mezi nimi nutně existovalo biologické pouto. V případě adopce jsou testy DNA nepatřičné. Testy DNA navíc mohou odhalit značně delikátní rodinné situace (promlčené adopce, nevěry). Testy DNA jsou tedy prokazatelně v rozporu s právem na soukromý život a mohly by vést ke vzniku dramatických osobních situací, za něž by veřejný orgán nemohl nést odpovědnost. EHSV se proto domnívá, že je nutné zavést pravidla pro šetření a ankety, která obsáhnou celou škálu stávajících nástrojů, jak právních, tak technologických. Z tohoto hlediska by mohlo být rozumné zapojit Agenturu pro

základní práva. Výbor je připraven spolupracovat s evropskými orgány i s dalšími institucemi a organizacemi na přípravě takových pravidel. Rovněž upozorňuje na zásadu proporcionality. Slučování rodin nelze řešit jako součást trestního práva.

3.10 Účelové sňatky

O t á z k a č. 1 1

- 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?

3.10.1 EHSV nemá k dispozici jasné důkazy o účelových sňatcích. Budoucí pravidla o kontrolách, ověřování a pohovorech mohou přispět k omezení tohoto jevu. EVSH zdůrazňuje, že tato pravidla musí být stanovena ve spolupráci s Agenturou Evropské unie pro základní práva, aby bylo zajištěno, že nenaruší dodržování základních práv dotčených osob.

3.11 Poplatky

O t á z k a č. 1 2

- 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?

3.11.1 EHSV považuje nejednotnost poplatků, jež je nutné v rámci řízení uhradit, za neoprávněnou. Proto je nutné pro

tyto poplatky stanovit maximální výši, aby nebyl dotčen obsah směrnice. EHSV se domnívá, že by bylo možné buď stanovit nízký jednotný strop, nebo určit veškeré poplatky podle příjmu na jednoho obyvatele třetí země, či podle jiného ukazatele. Žádost o sloučení rodiny je individuálním postupem, proto by se mohlo uvažovat o výhodnějším stanovení stropu v závislosti na příjmech každého žadatele (např. procento průměrného ročního příjmu). Nezletilí musí platit snížené poplatky nebo být od poplatků osvobozeni.

3.12 Délka postupu - lhůta pro vydání správního rozhodnutí

O t á z k a č. 1 3

- Jsou administrativní lhůty k posouzení žádosti stanovené směrnicí opodstatněné?

3.12.1 EHSV se domnívá, že směrnici je třeba změnit, aby se postupy na úrovni členských států harmonizovaly a sjednotily. Doporučuje tedy zkrátit lhůtu z 9 na 6 měsíců.

3.13 Horizontální ustanovení

O t á z k a č. 1 4

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

3.13.1 EHSV je přesvědčen, že nejvhodnějším prostředkem pro uplatnění horizontálních ustanovení, ať už se jedná o nejlepší zájem nezletilého dítěte nebo o povinnost prozkoumat každou žádost jednotlivě, je stanovení specifických a jednotných pravidel pro všechny možné testy, kontroly a šetření, což také umožní řešit další problematické aspekty sloučení rodin. Tato pravidla musí být přiměřená a respektovat základní lidská práva.

V Bruselu dne 23. května 2012.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON