

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ret til familiesammenføring

(KOM(2002) 225 endelig — 1999/0258 (CNS))

(2002/C 241/21)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 23. maj 2002 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Dario Mengozzi til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 20. juni 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin plenarforsamling af 392. af 17. og 18. juli 2002, mødet den 17. juli, med 118 stemmer for, 7 imod og 2 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Kommissionen har nu fremlagt et ændret forslag til Rådets direktiv om familiesammenføring, som er en opfølgning af et tidligere forslag til direktiv om det samme emne fra den 1. december 1999. Dette forslag strandede efter at være behandlet i Parlamentet (6. september 2000), på ny i Kommissionen (10. oktober 2000) og i Rådet⁽¹⁾ (maj 2000, maj 2001 og september 2001).

1.2. Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Laeken den 14.-15. december 2001 Kommissionen til at tage emnet op igen naturligvis under hensyntagen til de vanskeligheder, det tidligere forslag var stødt på i Rådet.

1.3. Retten til familiesammenføring bliver ganske vist formelt bekræftet i Kommissionens nye forslag, men den indkapsles i en række procedurer, som er mere restriktive sammenlignet med direktivforslaget fra 1999. Allerede formuleringen af artikel 1 i forslaget peger i den retning, idet der i modsætning til den oprindelige ordlyd »indføre ret til familiesammenføring« nu står »Formålet med dette direktiv er at fastsætte betingelserne for udøvelsen af retten til familiesammenføring«.

1.4. Ændringerne afspejler den fremherskende tendens i debatten i Rådet. Især er det tydeligt, at den gældende lovgivning i nogle medlemsstater har haft indflydelse på ordlyden af artiklerne i direktivet. Hermed får denne retsakt, der oprindeligt skulle have været en »generel ramme«, i stedet karakter af den mindste fællesnævner for den gældende lovgivning i medlemsstaterne.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Det er meget betegnende, at direktivet indeholder en »stand-still«-klausul (artikel 3, stk. 6), hvorefter artikel 4, stk. 1, artikel 2, artikel 4, stk. 3, artikel 7, stk. 1, litra c) og artikel 8, »ikke må medføre, at der indføres mindre gunstige vilkår end dem, som fandtes i de enkelte medlemsstater på datoen for vedtagelsen af direktivet«. Mens denne klausul skal forhindre, at direktivet misbruges til at skærpe nationale bestemmelser, er den samtidig udtryk for, at en række artikler i det ændrede forslag (dem, der nævnes i artikel 3, stk. 6) er meget mere restriktive end visse nationale bestemmelser på samme område.

I øvrigt skal det bemærkes, at »stand-still«-klausulen ikke forhindrer medlemsstaterne i at skærpe deres lovgivning på området før vedtagelsen af det foreliggende direktivforslag. I den forstand er det nødvendigt, at Kommissionen i teksten indfører en anmodning til medlemsstaterne om ikke at ændre deres lovgivning i denne periode.

2.2. Følgende ændringer er de mest vidtrækkende:

- 1) Bestemmelsen om, at der skal være »en velbegrunnet udsigt til at opnå varig opholdsret« (artikel 3, stk. 1), og om, at referencepersonen skal være i besiddelse af en opholdstilladelse med en gyldighedsperiode på mindst et år, gør det umuligt at jonglere med en række opholdstilladelser af kortere varighed end et år og kontrakter af endnu kortere varighed. I medlemsstater, hvor opholdstilladelsen er afhængig af en ansættelseskontrakt, vil indvandrere sandsynligvis i bedste fald kun få korte kontrakter, og de vil følgelig ikke have udsigt til at opnå »varig opholdsret«. Der vil således være fare for, at »retten« til familiesammenføring aldrig kan udøves.

⁽¹⁾ Se ØSU's udtalelse, EFT C 204 af 18.7.2000.

- 2) Undtagelsen i det sidste afsnit i artikel 4, stk. 1, giver en medlemsstat mulighed for i tilfældet med børn over 12 år »at undersøge, om barnet opfylder et kriterium om integration, hvis dens lovgivning på datoen for vedtagelsen af dette direktiv foreskriver en sådan undersøgelse«. Det står hen i det uvisse, hvad der menes med »kriterium om integration«, men denne undtagelse imødekommer helt klart et krav fra visse medlemsstater, som ønsker i højere grad at kunne afpasse tilstrømningen af unge indvandrere efter industriens behov.
- 3) Tidsfristen for myndighedernes svar på ansøgningen om familiesammenføring forlænges fra seks måneder til ni måneder (artikel 5, stk. 4), og den kan i særlige tilfælde forlænges til højst et år. ØSU anså allerede fristen på seks måneder for fuldt tilstrækkelig og stiller sig helt uforstående over for forlængelsen til ni måneder.
- 4) Medlemsstaterne kan kræve, at referencepersonen har haft ophold på deres område i op til to år (artikel 8, stk. 1), men kan som en undtagelse herfra indføre en karenstid på højst tre år mellem indgivelsen af ansøgningen om familiesammenføring og meddelelsen af opholdstilladelse til familiemedlemmerne, hvis der i den pågældende medlemsstats lovgivning tages hensyn til dens »modtagelseskapacitet«. Det er indlysende, at denne definition giver stort spillerum for skøn og for anlæggelsen af politisk farvede kriterier.
- 5) Den familiemæssige tilknytning kan efterprøves (artikel 5, stk. 2) gennem samtaler og andre undersøgelser, som efter medlemsstaternes skøn måtte være nødvendige. Det virker foruroligende, at disse undersøgelser kan foretages i tilgift til indgivelsen af dokumentation, der beviser den familiemæssige tilknytning. Desuden kan sådanne undersøgelser anvendes til at trække behandlingen af ansøgningen i langdrag eller blive et påskud for at nå frem til et negativt svar. De kan altså antage form af egentlig chikane og krænkelse af privatlivets fred især i de tilfælde (artikel 5, stk. 2, sidste afsnit), hvor ansøgningen ikke gælder referencepersonens ægtefælle, men ugifte partner.

- 6) Sluttelig en generel betragtning: forslaget indeholder mange små ændringer, som kan være ærekrænkende. Som eksempel kan nævnes kapitel VII »Sanktioner og retsmidler«, artikel 16 (især stk. 1, litra b) og c), samt stk. 4), hvor det anses for normalt at forlange en ulastelig opførsel af tredjelandsstatsborgere i forhold til familien, hvilket normalt ikke kan afkræves af EU-borgere.

3. Konklusioner

3.1. Det fremgår af ovenstående bemærkninger, at Kommissionens forslag i høj grad bærer præg af de vanskeligheder, som medlemsstaterne — eller i det mindste nogle af dem — har bragt på bane under den to år lange debat i Rådet.

3.2. ØSU er derfor decideret imod de vidtrækkende ændringer af forslaget fra 1999. Det vil dog ikke formelt afgive en negativ udtalelse om forslaget i håbet — snarere end i overbevisningen — om, at denne afsluttende behandling fører frem til en hurtig afslutning af proceduren og en endelig vedtagelse af direktivet.

3.3. ØSU understreger på det kraftigste, at Det Europæiske Råd i Laeken og før dette Det Europæiske Råd i Tammerfors har bekræftet, at indførelsen af fælles regler for familiesammenføring er et vigtigt aspekt af en egentlig fælles indvandringspolitik.

3.4. Endelig påpeger ØSU, at EU's charter om grundlæggende rettigheder er en referenceramme, som bør være retningsgivende for såvel EU's som medlemsstaternes lovgivning. ØSU er klar over, at direktivet vedrører ømtålelige problemer, som borgerne i medlemsstaterne er stærkt optaget af, men det håber alligevel, at man også kan få løst problemerne med familiesammenføring, og at dette vil bidrage til den integration i samfundet, som bør ledsage de migrationsstrømme, der berører alle EU's medlemsstater.

Bruxelles, den 17. juli 2002.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg