



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.11.2011
KOM(2011) 735 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE)

I. WPROWADZENIE I CEL ZIELONEJ KSIĘGI

Łączenie rodzin jest dla imigrantów niezbędne, by móc prowadzić życie rodzinne. Od 2003 r. istnieją wspólne europejskie przepisy migracyjne, które na szczeblu UE regulują warunki wykonywania prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich¹. Dyrektywa określa warunki wjazdu i pobytu dla członków rodziny spoza UE dołączających do osoby niebędącej obywatelem UE, która przebywa już legalnie w jednym z państw członkowskich. Dyrektywa ta nie ma zastosowania do obywateli UE².

Przyjęcie dyrektywy uznano jedynie za pierwszy etap harmonizacji, a dyrektywa została po przyjęciu skrytykowana przez organizacje pozarządowe i przedstawicieli środowisk akademickich jako ustanawiająca raczej niski poziom harmonizacji. Jednocześnie w ciągu ostatnich lat niektóre państwa członkowskie ustanowiły restrykcyjne przepisy, a nawet wezwały do zmiany dyrektywy³ w celu włączenia do niej kolejnych warunków w odniesieniu łączenia rodzin. Twierdzą one, że zmiany takie są konieczne, aby można było zająć się kwestią nadużyć i lepiej zarządzać dużym napływem imigrantów.

Łączenie rodzin stanowi znaczną, choć zmniejszającą się⁴, część legalnej migracji. Na początku pierwszej dekady XXI wieku migracja rodzinna wydawała się stanowić w państwach członkowskich, które dysponują wiarygodnymi danymi, ponad 50 % całkowitej legalnej imigracji. Obecnie udział ten wynosi około jednej trzeciej całej imigracji do UE. Udział ten jest jeszcze mniejszy, jeśli wziąć pod uwagę jedynie osoby, których dotyczy dyrektywa, tj. obywateli państw trzecich dołączających do obywateli państw nienależących do UE, co odpowiada liczbie około 500 000 migrantów na poziomie UE i stanowi 21 % całkowitej liczby dokumentów pobytowych⁵.

Zarówno w programie sztokholmskim, jak i w Europejskim pakcie o imigracji i azylu łączenie rodzin określono jako kwestię, w przypadku której należy dalej rozwijać polityki UE, uwzględniając przy tym szczególnie środki dotyczące integracji. W pierwszym sprawozdaniu z wdrażania dyrektywy (COM 2008/610)⁶ Komisja wskazała na problemy z jej wdrażaniem na szczeblu krajowym oraz na niedociągnięcia dyrektywy. Z jednej strony zidentyfikowano kilka zagadnień przekrojowych dotyczących niewłaściwej transpozycji (przepisy dotyczące ułatwień wizowych, przyznawanie autonomicznych dokumentów pobytowych, uwzględnianie najlepszego interesu dziecka, możliwości zadośćuczynienia prawnego oraz bardziej korzystne

¹ Dyrektywa 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin, zwana dalej „dyrektywą”.

² Sytuacja łączenia rodzin w odniesieniu do obywateli UE i członków ich rodziny będących obywatelami państw trzecich jest objęta przepisami UE poprzez dyrektywę 2004/38/WE. Dyrektywa ta dotyczy jednak tylko przypadków, w których obywatel Unii przenosi się do państwa członkowskiego innego niż państwo, którego jest on obywatelem, lub zamieszkuje lub zamieszkiwał w takim państwie członkowskim, zaś jego członek rodziny będący obywatelem państwa trzeciego dołącza do niego lub mu towarzyszy.

³ Dokument wyrażający stanowisko Niemiec w sprawie polityki migracyjnej UE.

⁴ Spadek ten prawdopodobnie częściowo wynika z ostatnich zmian w niektórych państwach członkowskich, które wprowadziły bardziej rygorystyczne warunki. Te zmiany w polityce mają prowadzić do lepszego zarządzania dużymi napływami imigrantów, ale kwestionują uznane prawo do łączenia rodzin, określone w dyrektywie, która w chwili obecnej służy jako minimum gwarancji prawnych w całej UE.

⁵ EUROSTAT – zob. szczegółowe dane w załączniku. Brak danych dla Estonii, Luksemburga i Niemiec.

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

przepisy dotyczące łączenia rodzin uchodźców). Z drugiej strony w sprawozdaniu stwierdzono, że sama dyrektywa pozostawia państwom członkowskim zbyt wiele swobody przy stosowaniu niektórych jej przepisów fakultatywnych, w szczególności w odniesieniu do dopuszczalnych okresów oczekiwania, wymogu dotyczącego dochodów i możliwych środków dotyczących integracji.

W związku z powyższym Komisja uważa, że należy zainicjować debatę publiczną w sprawie łączenia rodzin, podkreślając niektóre zagadnienia objęte zakresem kompetencji omawianej dyrektywy⁷, co jest celem niniejszej zielonej księgi. Wzywa się wszystkie zainteresowane strony do odpowiedzi na kilka pytań dotyczących tego, w jaki sposób wprowadzić skuteczniejsze przepisy UE w sprawie łączenia rodzin i dostarczyć dostępnych informacji i danych odnośnie do stosowania dyrektywy, które będą stanowiły podstawę do jakościowej oceny. Należy przy tym mieć na uwadze cel dyrektywy, a mianowicie określenie warunków wykonywania **prawa do łączenia rodzin** oraz ułatwianie integracji obywateli państw trzecich, którzy spełniają te warunki w danym państwie członkowskim⁸. Komisja zwraca się w szczególności do państw członkowskich, które zgłaszały problemy nadużycia prawa do łączenia rodzin, aby sprecyzowały i ujęły je w formie ilościowej, aby można było reagować na nie na poziomie UE w sposób bardziej ukierunkowany.

W zależności od wyników tych konsultacji Komisja zdecyduje, czy niezbędne są konkretne działania następcze (np. zmiana dyrektywy, wytyczne interpretacyjne lub zachowanie statusu quo). Wszelkie ewentualne instrumenty UE będą musiały być zgodne z Kartą praw podstawowych, w szczególności z zasadami poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawem do zawarcia związku małżeńskiego, prawami dziecka, zasadą niedyskryminacji, a także z innymi zobowiązaniami międzynarodowymi. Komisja zadba zatem o to, by wszelkie możliwe działania następcze były przedmiotem dogłębnej oceny ich skutków dla praw podstawowych oraz zgodne z Kartą praw podstawowych wg „listy kontrolnej dotyczącej praw podstawowych” ustanowionej przez Komisję w strategii skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych⁹.

II. PYTANIA SKIEROWANE DO ZAINTERESOWANYCH STRON

1. ZAKRES STOSOWANIA

1.1 Kto może posiadać status członka rodziny rozdzielonej w myśl dyrektywy?

Dyrektywa określa dwa warunki, które muszą być spełnione, by osoba mogła być uznana za członka rodziny rozdzielonej: posiadanie dokumentu pobytowego o okresie ważności wynoszącym przynajmniej jeden rok i uzasadnione przypuszczenia uzyskania prawa stałego pobytu¹⁰ (art. 3 ust. 1). Dyrektywa pozostawia państwom członkowskim margines

⁷ W szczególności, konsultacja ta nie porusza kwestii związanych z dyrektywą 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

⁸ Zob. motyw 4 dyrektywy.

⁹ COM(2010) 573 wersja ostateczna z 19.10.2010. Zob. również wytyczne operacyjne w sprawie uwzględniania praw podstawowych w ocenach skutków przeprowadzanych przez Komisję, SEC(2011) 567 wersja ostateczna z 6.5.2011.

¹⁰ Zgodnie z pracami przygotowawczymi ideą tego warunku było to, by prawo do łączenia rodzin nie było otwarte dla osób przebywających jedynie czasowo bez możliwości przedłużenia pobytu.

interpretacji w odniesieniu do drugiego warunku, co może prowadzić do braku pewności prawnej i do wyłączenia prawie każdego obywatela państwa trzeciego z zakresu dyrektywy.

Oprócz tych dwóch warunków art. 8 ust. 1 zezwala państwom członkowskim na wprowadzenie wymogu minimalnego okresu legalnego pobytu (nieprzekraczającego dwóch lat), zanim nastąpi połączenie rodziny. Oznacza to, że istnieje możliwość złożenia wniosku, ale państwa członkowskie mogą opóźnić wydanie zezwolenia na połączenie rodziny do momentu upływu okresu określonego w ich przepisach krajowych.

Pytanie 1

Czy wszystkie te kryteria (uzasadnione przypuszczenie uzyskania prawa stałego pobytu w chwili złożenia wniosku, jak uregulowano to w art. 3, oraz okres oczekiwania przed połączeniem rodziny, jaki faktycznie może zostać ustanowiony zgodnie z przepisami art. 8) są właściwym podejściem i najlepszym sposobem dla określenia, kto może uzyskać status członka rodziny rozdzielonej?

1.2. Kwalifikujący się członkowie rodziny

1.2.1. Bezwzględnie wiążące przepisy - rodzina nuklearna

Obecnie art. 4 ust. 1 dyrektywy stanowi, że (z zastrzeżeniem innych warunków określonych w dyrektywie) państwa członkowskie zezwalają na wjazd i pobyt członków rodziny „podstawowej” lub inaczej „nuklearnej”, co oznacza małżonka członka rodziny rozdzielonej i nieletnich dzieci członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka. Jednak nawet w tej kategorii dyrektywa dopuszcza pewne ograniczenia.

W odniesieniu do **małżonka** zgodnie z art. 4 ust. 5 państwa członkowskie mogą ustalić wymóg minimalnego wieku (który zgodnie z dyrektywą może wynosić maksymalnie 21 lat), niezależnie od tego, czy odpowiada on ustawowemu wiekowi osiągnięcia pełnoletności w danym państwie członkowskim. Powodem wprowadzenia tego przepisu były obawy, że przepisy w sprawie łączenia rodzin mogłyby być nadużywane do celów małżeństw wymuszonych. Trudno jest jednak oszacować, czy jest to rzeczywisty problem i jaka jest jego skala.

Pytanie 2

Czy zasadny jest wymóg osiągnięcia przez małżonka minimalnego wieku, który różni się od wieku pełnoletności w danym państwie członkowskim? Czy istnieją inne sposoby zapobiegania małżeństwom wymuszonym w kontekście łączenia rodzin, a jeśli tak, to jakie?

Czy posiadają Państwo niezbite dowody na istnienie problemu wymuszonych małżeństw? Jeśli tak, jak duży jest to problem (dane statystyczne) i czy jest on związany z przepisami dotyczącymi łączenia rodzin (ustalenie innego wieku minimalnego niż wieku pełnoletności)?

W odniesieniu do **nieletnich dzieci** dyrektywa dopuszcza dwa kolejne ograniczenia, które stanowią odstępstwo w formie klauzuli zawieszającej. Z pierwszego odstępstwa (art. 4 ust. 1 ostatni paragraf) dotyczącego przypadku, gdy dziecko w wieku powyżej 12 lat przybywa niezależnie od pozostałej rodziny, a państwo członkowskie może sprawdzić, czy spełnia ono warunki integracji¹¹, skorzystało tylko jedno państwo członkowskie. Drugie możliwe

¹¹ Zob. str. 5 sprawozdania COM (2008/610).

ograniczenie (art. 4 ust. 6) mówi o tym, że w przypadku dzieci w wieku powyżej 15 lat państwo członkowskie może zezwolić na wjazd na podstawie innej niż łączenie rodziny. Z odstępstwa tego nie skorzystało żadne państwo członkowskie.

Pytanie 3

Czy są Państwo zainteresowani utrzymaniem tych klauzul zawieszających – takich jak klauzula dotycząca dzieci w wieku powyżej 15 lat – które nie są wykorzystywane przez państwa członkowskie?

1.2.2. Klauzula fakultatywna – inni członkowie rodziny

Ponieważ dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie tylko do zapewnienia łączenia rodzin nuklearnych, państwa członkowskie mogą swobodnie decydować o tym, czy ująć w swoim ustawodawstwie krajowym innych członków rodziny (art. 4 ust. 3). Pomimo faktu, że jest to jedynie klauzula fakultatywna, ponad połowa państw członkowskich zdecydowała się włączyć rodziców członka rodziny rozdzielonej lub rodziców jego małżonka. W tym kontekście należy zauważyć, że z motywu 5 dyrektywy wynika, iż państwa członkowskie, które w swoich krajowych przepisach prawa rodzinnego uznają małżeństwa osób tej samej płci, powinny to czynić również podczas stosowania dyrektywy¹². Podobnie w przypadku gdy państwa członkowskie uznają w swoich krajowych przepisach prawa rodzinnego partnerstwa w zarejestrowanym związku między osobami tej samej płci i stosują klauzulę fakultatywną dyrektywy w odniesieniu do partnerów w zarejestrowanych związkach, powinny to czynić również w przypadku partnerów tej samej płci.

Pytanie 4

Czy zasady dotyczące członków rodziny kwalifikujących się do łączenia rodzin są odpowiednie i wystarczająco obszerne, aby wziąć pod uwagę różne definicje rodziny wykraczające poza definicję rodziny nuklearnej?

2. WYMOGI DOTYCZĄCE WYKONYWANIA PRAWA DO ŁĄCZENIA RODZIN

Dyrektywa nie zobowiązuje państw członkowskich do wprowadzania warunków dla łączenia rodzin, takich jak różne środki dotyczące integracji, ale pozwala im na to. Stosowanie innych warunków w odniesieniu do łączenia rodzin w UE jest natomiast niedozwolone.

2.1 Środki dotyczące integracji

Klauzula fakultatywna (art. 7 ust. 2) umożliwia państwom członkowskim wymaganie od obywateli państw trzecich przestrzegania środków dotyczących integracji. Był to jeden z najbardziej kontrowersyjnych i dyskutowanych wymogów podczas negocjacji. Sama dyrektywa w swoim obecnym kształcie nie udziela dokładnych wskazówek odnośnie do tego, czym powinny być te środki dotyczące integracji i jak powinny one być stosowane. Środki takie są wykorzystywane jedynie w niektórych państwach członkowskich. Trzy państwa członkowskie stosują te środki jako warunek do spełnienia przed wjazdem na ich terytorium, wymagając od członków rodziny przejścia testów językowych, testów z zakresu wiedzy o

¹² Państwa członkowskie powinny nadać moc prawną przepisom niniejszej dyrektywy, bez dyskryminowania ze względu na płeć, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, charakterystykę genetyczną, język, religię lub wierzenia, poglądy polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, stan majątkowy, urodzenie, wiek lub orientację seksualną.

społeczeństwie państwa przyjmującego lub podpisania umowy zobowiązującej ich do uczestnictwa po wjeździe w kursach obywatelskich i w razie potrzeby kursach językowych. Inne państwa członkowskie wymagają od członków rodziny wypełnienia pewnych obowiązków tylko po wjeździe, takich jak udział w kursach integracyjnych (przede wszystkim językowych).

Dopuszczalność środków dotyczących integracji – jak już stwierdzono w sprawozdaniu z oceny – powinno zależeć od tego, czy służą one celowi ułatwiania integracji i czy są one zgodne z zasadami proporcjonalności¹³ i pomocniczości. W przypadku decyzji w sprawie wniosków o łączenie rodzin, jeżeli wymagane jest poddanie się testom, należy wziąć pod uwagę to, czy można zapewnić odpowiednie przesłanki umożliwiające przygotowanie się do nich (przetłumaczone materiały, kursy) i czy są one dostępne (lokalizacja, opłaty). Pod uwagę należy wziąć również szczególne okoliczności indywidualne (takie jak wykazany analfabetyzm, stan zdrowia).

Odnowiony Europejski program integracji obywateli państw trzecich¹⁴ zawiera szczegółowe zalecenia dla państw członkowskich również w odniesieniu do organizowania kursów językowych odzwierciedlających różne potrzeby migrantów na różnych etapach ich procesu integracji, w tym programów wprowadzających dla nowo przybyłych migrantów.

Pytanie 5

Czy środki te skutecznie służą integracji? W jaki sposób można to ocenić w praktyce? Które środki dotyczące integracji są najbardziej skuteczne w tym zakresie?

Czy Państwa zdaniem przydatne byłoby bardziej szczegółowe sformułowanie tych środków na szczeblu UE?

Czy zaleciłoby Państwo wprowadzenie środków przed wjazdem na terytorium UE? Jeśli tak, w jaki sposób można zagwarantować, że środki takie nie będą prowadzić de facto do niepożądanych przeszkód dla łączenia rodzin (takich jak nieproporcjonalnie wysokie opłaty lub wymogi) i będą uwzględniać indywidualne okoliczności, takie jak wiek, analfabetyzm, niepełnosprawność czy też poziom wykształcenia?

2.2 Czas oczekiwania w odniesieniu do możliwości przyjęcia

Artykuł 8 akapit drugi przewiduje szczególne odstępstwo w przypadku tych państw członkowskich, których ustawodawstwo uwzględniało możliwości przyjęcia w momencie przyjęcia dyrektywy. Umożliwia im ono wprowadzenie trzyletniego okresu oczekiwania od chwili złożenia wniosku. W związku z tą klauzulą Europejski Trybunał Sprawiedliwości¹⁵ orzekł, że dokument pobytowy należy wystawić najpóźniej w ciągu trzech lat od chwili zarejestrowania wniosku, jeśli warunki są spełnione.

Innymi słowy, możliwości przyjęcia mogą być jednym z czynników branych pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków, ale nie mogą być one interpretowane jako zezwalające na system kontyngentów lub trzyletni okres oczekiwania nakładany bez odniesienia do konkretnych okoliczności w poszczególnych przypadkach. Odstępstwo to jest stosowane przez tylko jedno państwo członkowskie.

¹³ Więcej informacji na ten temat zob. pkt 4.3.4. sprawozdania.

¹⁴ COM (2011) 455 wersja ostateczna, przyjęty w dniu 19.7.2011.

¹⁵ C-540/03, pkt 100 i 101.

Pytanie 6

Czy w kontekście stosowania dyrektywy konieczne i uzasadnione jest utrzymanie w dyrektywie odstępstwa przewidującego trzyletni okres oczekiwania od złożenia wniosku?

3. WJAZD I POBYT CZŁONKÓW RODZINY

Państwa członkowskie muszą przyznać członkom rodziny pierwszy dokument pobytowy ważny co najmniej jeden rok (art. 13 ust. 2). Ponadto okres ważności dokumentów pobytowych udzielonych członkom rodziny z zasady nie powinien być dłuższy niż okres ważności dokumentu pobytowego członka rodziny rozdzielonej (art. 13 ust. 3).

Podczas wdrażania wspomnianych przepisów mogą pojawić się problemy, jeżeli pozostały okres ważności dokumentu pobytowego członka rodziny rozdzielonej w momencie wystawiania dokumentu pobytowego jego członkowi rodziny jest krótszy niż jeden rok. W tym przypadku te dwa przepisy mogłyby stać ze sobą w sprzeczności, a szczególnie wówczas gdy proces przedłużenia dokumentu pobytowego członka rodziny rozdzielonej jest już w toku.

Pytanie 7

Czy powinny istnieć szczegółowe przepisy dotyczące sytuacji, gdy pozostały okres ważności dokumentu pobytowego członka rodziny rozdzielonej jest krótszy niż jeden rok, ale ma on zostać przedłużony?

4. KWESTIE DOTYCZĄCE AZYLU

4.1 Wykluczenie ochrony uzupełniającej

Obywatele państw trzecich, którzy korzystają z ochrony uzupełniającej, są wyłączeni z zakresu stosowania dyrektywy (art. 3 ust. 2 lit. b). W programie sztokholmskim wezwano jednak do ustanowienia jednolitego statusu ochrony będącego jednym z głównych celów utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, gdyż potrzeby ochrony uchodźców i beneficjentów ochrony uzupełniającej są takie same. W związku z tym należy dążyć do jeszcze większego zbliżenia praw beneficjentów ochrony uzupełniającej i praw udzielanych uchodźcom, jak podkreślono to w przekształconej dyrektywie w sprawie kwalifikowania¹⁶. Powstaje więc pytanie, czy takie zbliżenie powinno mieć miejsce również w odniesieniu do łączenia rodzin, co wiązałoby się z koniecznością dostosowania zakresu podmiotowego tej dyrektywy.

Pytanie 8

Czy łączenie rodzin obywateli państw trzecich, którzy korzystają z ochrony uzupełniającej, powinno podlegać przepisom dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin?

Czy beneficjenci ochrony uzupełniającej powinni korzystać z bardziej korzystnych przepisów dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin, które zwalniają uchodźców z obowiązku

¹⁶ Dyrektywa w sprawie minimalnych norm dotyczących kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz zakresu udzielanej ochrony (przekształcenie), COM (2009)551.

spełniania niektórych wymogów (zakwaterowania, ubezpieczenia zdrowotnego, stabilnych i regularnych zasobów)?

4.2 Inne kwestie związane z polityką azylową

Dyrektywa zawiera korzystniejsze przepisy dla uchodźców (rozdział V). Państwa członkowskie mogą jednak ograniczyć stosowanie tych bardziej korzystnych przepisów do określonych sytuacji: na przykład do związków rodzinnych, które powstały przed wjazdem uchodźcy do państwa członkowskiego (art. 9 ust. 2), lub do wniosków o łączenie rodziny przedłożonych w terminie trzech miesięcy od przyznania statusu uchodźcy (art. 12 ust. 1). Te potencjalne ograniczenia nie uwzględniają w wystarczający sposób specyfiki ich sytuacji. Uchodźcy napotykają trudności natury praktycznej, które są związane z ich szczególną sytuacją i różnią się od problemów, z którymi mają do czynienia inni obywatele państw trzecich (np. problemy z utrzymaniem kontaktu z rodziną pozostawioną w kraju pochodzenia). Ponadto może się zdarzyć, że uchodźca spędził już długi czas na uchodźstwie lub na terytorium państwa członkowskiego w oczekiwaniu na wynik procedury azylowej i założył w tym czasie rodzinę. Uchodźcy mogą też nie wiedzieć o członkach rodziny, którzy wciąż pozostają przy życiu, lub nie być w stanie okazać informacji dotyczących miejsca ich pobytu lub dostarczyć niezbędnej dokumentacji do złożenia wniosku o łączenie rodziny w krótkim czasie po otrzymaniu statusu ochrony. Członkowie ich rodzin być może też przeżyli podobne konflikty, traumatyczne sytuacje i cierpienia, jakich doświadczyli sami uchodźcy. Z tego względu niektóre kwestie należy w tym kontekście ponownie rozważyć – w szczególności by móc ocenić, czy te potencjalne ograniczenia powinny zostać z dyrektywy usunięte.

Pytanie 9

Czy państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu mieć możliwość ograniczania stosowania bardziej korzystnych przepisów dyrektywy do uchodźców, których związki rodzinne powstały przed ich wjazdem na terytorium państwa członkowskiego?

Czy łączenie rodzin powinno być zapewnione dla szerszej kategorii członków rodziny, którzy pozostają na utrzymaniu uchodźcy, a jeśli tak, to w jakim stopniu?

Czy od uchodźców powinno się nadal wymagać przedstawienia dowodów, że spełniają oni wymogi dotyczące zakwaterowania, ubezpieczenia zdrowotnego i zasobów, jeżeli wniosek o łączenie rodziny nie został złożony w terminie trzech miesięcy od przyznania statusu uchodźcy?

5. OSZUSTWA, NADUŻYCIA, KWESTIE PROCEDURALNE

5.1 Wywiady i badania

W art. 5 ust. 2 dyrektywy przewidziana jest możliwość przeprowadzania rozmów i podejmowania innych badań, jeżeli uznane zostanie to za niezbędne. Szereg państw członkowskich wprowadziło możliwość przeprowadzania testów DNA dla udowodnienia więzi rodzinnych. W dyrektywie nie wspomina się o tego rodzaju dowodach. Komisja stwierdziła, że aby takie wywiady i inne badania były dopuszczalne na mocy prawa unijnego, muszą one być proporcjonalne – czyli nie mogą sprawiać, że prawo do łączenia rodzin będzie bezskuteczne – i muszą respektować prawa podstawowe, w szczególności prawo do prywatności i życia rodzinnego.

Pytanie 10

Czy mają Państwo niezbite dowody na istnienie problemu oszustw? Jak duży jest to problem (dane statystyczne)? Czy uważają Państwo, że przepisy dotyczące wywiadów i badań, w tym testów DNA, mogą przyczynić się do ich rozwiązania? Czy Państwa zdaniem przydatne byłoby bardziej szczegółowe uregulowanie kwestii tych wywiadów lub badań na szczeblu UE?

5.2 Małżeństwa dla pozorów

Małżeństwo dla pozorów jest szczególnym przypadkiem oszustwa, któremu państwa członkowskie powinny przeciwdziałać. Oprócz ogólnych zasad proceduralnych w art. 16 ust. 4 dyrektywy przewidziana jest możliwość przeprowadzania specjalnych kontroli i inspekcji, jeżeli istnieje podstawa do przypuszczenia, że popełniono oszustwo lub wstąpiono w związek małżeński dla pozorów. Tego rodzaju przepisy istnieją w każdym systemie krajowym; w projekcie finansowanym przez UE zebrano praktyki stosowane w państwach członkowskich¹⁷. Niemniej jednak trudno jest oszacować, czy jest to poważny problem dla państw członkowskich oraz czy jest powiązany z dyrektywą.

Pytanie 11

Czy mają Państwo niezbite dowody na istnienie problemu małżeństw dla pozorów? Czy posiadają Państwo dane statystyczne dotyczące takich małżeństw (o ile je wykryto)? Czy problem ten jest związany z przepisami dyrektywy? Czy przepisy dyrektywy dotyczące kontroli i inspekcji mogłyby być skuteczniej wdrażane, a jeśli tak, to w jaki sposób?

5.3 Opłaty

Obecnie na szczeblu UE brak jest harmonizacji w odniesieniu do opłat uiszczanych do celów łączenia rodzin (opłaty za złożenie wniosku, opłaty z tytułu wiz i dokumentów pobytowych i inne koszty związane z wypełnianiem warunków, takich jak testy językowe przed opuszczeniem kraju, jeżeli takowe istnieją, itp.). Nadmiernie wysokie opłaty ograniczają możliwość korzystania z prawa do łączenia rodzin i przez to mogą osłabić skutek dyrektywy. Brak przepisów UE w tej dziedzinie doprowadził do powstania dużych różnic w wysokości opłat w państwach członkowskich.

Pytanie 12

Czy należy uregulować opłaty administracyjne pobierane w ramach postępowania? Jeśli tak, to czy uregulowania powinny przybrać formę gwarancji czy też konieczne są dokładniejsze wskazania?

5.4 Długość procedury – termin dla podjęcia decyzji administracyjnej

Procedura składania wniosków o łączenie rodziny może być dość długa. Dyrektywa wyznacza nieprzekraczalny termin, w którym należy przekazać wnioskodawcy pisemne powiadomienie o podjętej decyzji. Powiadomienie o decyzji powinno zostać dostarczone nie

¹⁷ Projekt ARGO, program działań na rzecz współpracy w zwalczaniu nadużyć administracyjnych w UE, zajmujący się między innymi również małżeństwami zawieranymi dla pozorów; podkreślono w nim konieczność promowania wspólnej bazy danych i wspólnego podejścia do problemu takich „małżeństw fikcyjnych”.

później niż w ciągu dziewięciu miesięcy od dnia, w którym złożono wniosek (art. 5 ust. 4). Państwa członkowskie mogą jednak przedłużyć ten nieprzekraczalny termin, jeżeli uzasadniają to wyjątkowe okoliczności związane ze złożonym charakterem wniosku. W praktyce takie terminy są określone średnio na poziomie trzech miesięcy i są opatrzone klauzulą przedłużenia.

Q13

Czy termin dla rozpatrzenia wniosku określony w dyrektywie jest uzasadniony?

5.5 Klauzule horyzontalne

W dyrektywie istnieją dwie bezwzględnie obowiązujące klauzule horyzontalne. Zgodnie z art. 5 ust. 5 państwa członkowskie są przy rozpatrywaniu wniosków zobowiązane do należytego uwzględnienia interesu nieletnich dzieci. Przepis ten jest odzwierciedleniem zobowiązania zawartego w art. 24 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także w art. 3 ust. 1 Konwencji ONZ o prawach dziecka, że we wszystkich działaniach dotyczących dzieci należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka, jak również potrzeby wyrażonej w art. 24 ust. 3 Karty, że każde dziecko ma prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku z obojgiem rodziców. Europejski Trybunał Sprawiedliwości szczególnie zaakcentował te postanowienia Karty oraz art. 5 ust. 5 w swoim orzecznictwie w tym przedmiocie¹⁸. Jak wynika ze sprawozdania z wdrażania dyrektywy, wiele państw członkowskich wdrożyło tę klauzulę jednak jedynie w formie ogólnego odniesienia do innych instrumentów międzynarodowych (np. Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konwencji ONZ o prawach dziecka)¹⁹.

Drugą klauzulą horyzontalną jest zawarte w art. 17 zobowiązanie do należytego uwzględnienia charakteru i trwałości więzi rodzinnych danej osoby, czasu pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienia rodziny, a także więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia. Innymi słowy klauzula ta zobowiązuje państwa członkowskie do indywidualnego zbadania każdego przypadku, do czego wezwał też wyraźnie Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie²⁰.

Pytanie 14

W jaki sposób można ułatwić i zapewnić w praktyce stosowanie tych klauzul horyzontalnych?

6. WNIOSKI I DZIAŁANIA NASTĘPCZE

Komisja zamierza rozpocząć szeroko zakrojoną debatę ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Do udziału w niej poprzez odpowiedzi na wymienione powyżej pytania zaprasza się wszystkie instytucje UE, władze krajowe, regionalne i lokalne, kraje kandydujące, partnerskie kraje trzecie, organizacje międzyrządowe i pozarządowe, wszystkie podmioty publiczne i prywatnych usługodawców zajmujących się sprawami związanymi z członkami rodzin, środowiska akademickie, partnerów społecznych, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i indywidualnych obywateli.

¹⁸ ETS C-540/03.

¹⁹ COM (2008) 610, s.11

²⁰ C-540/03; ETS C-578/08.

Komisja planuje zorganizować wysłuchanie publiczne. W celu przygotowania powyższego Komisja prosi wszystkie zainteresowane strony do przysyłania swoich odpowiedzi w ramach niniejszych konsultacji na piśmie najpóźniej do dnia 1 marca 2012 r. na następujący adres:

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

e-mail: HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu

Wszystkie istotne uwagi zostaną opublikowane na portalu internetowym „Twój głos w Europie” pod adresem: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_pl.htm

Załącznik: Łączenie rodzin w liczbach

Łączna liczba dokumentów pobytowych wydanych obywatelom państw trzecich dołączających do obywateli państw spoza UE (powody rodzinne, w porównaniu do łącznej liczby dokumentów pobytowych wydanych obywatelom państw trzecich (wszystkie powody)

PAŃSTWO/ ROK	Pierwsze dokumenty pobytowe dla obywateli państw trzecich dołączających do obywateli państw spoza UE z powodów rodzinnych			Łączna liczba pierwszych dokumentów pobytowych wydanych obywatelom państw trzecich z wszystkich powodów			Udział dokumentów pobytowych wydanych obywatelom państw trzecich dołączającym do obywateli państw spoza UE w łącznej liczbie pierwszych dokumentów pobytowych wydanych obywatelom państw trzecich		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Belgia	7 333	8 596	9 997	46 201	58 939	67 653	15,9	14,6	14,8
Bułgaria	1 480	1 482	1 725	3 933	4 385	4 051	37,6	33,8	42,6
Republika Czeska	9 712	8 281	13 398	61 350	27 539	34 653	15,8	30,1	38,7
Dania	:	1 410	1 490	31 655	30 255	28 576	:	4,7	5,2
Niemcy	29 215	29 761	28 200	114 289	121 954	117 202	25,6	24,4	24,1
Estonia	:	:	:	3 884	3 777	2 647	:	:	:
Irlandia	456	568	300	28 926	25 509	22 235	1,6	2,2	1,3
Grecja	18 684	19 570	13 398	40 411	45 148	33 623	46,2	43,3	39,8
Hiszpania	103 640	82 521	89 905	399 827	290 813	257 918	25,9	28,4	34,9
Francja	32 333	29 607	29 400	188 723	193 500	194 973	17,1	15,3	15,1
Włochy	60 134	70 904	160 200	550 226	506 833	589 988	10,9	14,0	27,2
Cypr	1	1	741	25 156	25 638	19 139	0,0	0,0	3,9
Łotwa	1 498	414	413	7 706	2 304	2 329	19,4	18,0	17,7
Litwa	641	764	691	5 298	2 659	1 861	12,1	28,7	37,1
Luksemburg	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Węgry	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
Niderlandy	:	:	:	62 589	56 489	54 478	:	:	:
Austria	7 891	7 651	7 838	21 783	28 035	30 596	36,2	27,3	25,6
Polska	8 805	8 549	598	40 907	33 427	101 574	21,5	25,6	0,6
Portugalia	17 087	11 036	11 967	63 715	46 324	37 010	26,8	23,8	32,3
Rumunia	1 216	1 261	910	19 354	15 380	10 218	6,3	8,2	8,9
Słowenia	0	2 110	2 231	29 215	15 759	7 537	0,0	13,4	29,6
Słowacja	619	640	697	8 025	5 336	4 373	7,7	12,0	15,9
Finlandia	4 915	4 304	4 302	21 873	18 034	19 210	22,5	23,9	22,4
Szwecja	35 050	36 325	25 358	84 144	91 337	74 931	41,7	39,8	33,8
Zjednoczone Królestwo	106 538	96 341	103 187	633 170	671 324	732 208	16,8	14,4	14,1
UE jak powyżej²¹	452 757	423 301	508 325	2 534 835	2 338 669	2 466 347	17,9	18,1	20,6

²¹ Łączne dane dla UE bez uwzględnienia tych państw członkowskich, dla których brak jest danych.

Źródło danych: Eurostat

Dane z lat przed rokiem 2008 nie są dostępne, gdyż gromadzenie danych dotyczących dokumentów pobytowych zostało wprowadzone na mocy rozporządzenia (WE) nr 862/2007, w którym przyjęto rok 2008 jako pierwszy rok referencyjny. Estonia i Niderlandy nie przedstawiły danych dotyczących pierwszych dokumentów pobytowych wydanych dla obywateli państw trzecich dołączających do obywateli państw spoza UE, gdyż nie były w stanie oddzielić tych danych od innych dokumentów pobytowych wydanych z powodów rodzinnych. Dania nie przedstawiła danych za 2008 r. Luksemburg nie dostarczył żadnych danych za lata 2008–2010.

Względnie niski ogólny wskaźnik liczby dokumentów pobytowych wydanych ze względów rodzinnych w porównaniu z innymi dokumentami wynika z faktu, że statystyka ta obejmuje jedynie łączenie rodzin, a nie obejmuje członków rodziny będących obywatelami państw trzecich, dołączających do obywateli UE.

Liczba pierwszych dokumentów pobytowych wydanych obywatelom państw trzecich dołączających do obywateli państw spoza UE z powodów rodzinnych w podziale według rodzaju członka rodziny.

POWÓD	Powody rodzinne: Osoba dołączająca do obywatela państwa spoza UE			
PAŃSTWO/ROK - 2010	Ogółem	Małżonek/partner dołączający do obywatela państwa spoza UE	Dziecko dołączające do obywatela państwa spoza UE	Inny członek rodziny dołączający do obywatela państwa spoza UE
Belgia	9 997	4 157	5 831	9
Bułgaria	1 725	:	:	:
Republika Czeska	13 398	4 547	7 626	1 225
Dania	1 490	600	890	0
Niemcy	28 200	11 912	15 895	393
Estonia	:	:	:	:
Irlandia	300	112	117	71
Grecja	13 398	4 044	9 354	0
Hiszpania	89 905	19 140	69 099	1 666
Francja	29 400	:	:	:
Włochy	160 200	67 509	70 336	22 355
Cypr	741	:	:	:
Łotwa	413	254	78	81
Litwa	691	:	:	:
Luksemburg	:	:	:	:
Węgry	1 349	0	794	555
Malta	30	2	21	7
Niderlandy	:	:	:	:
Austria	7 838	:	:	:
Polska	598	291	286	21
Portugalia	11 967	916	1 013	10 038
Rumunia	910	424	429	57

Słowenia	2 231	:	:	:
Słowacja	697	401	75	0
Finlandia	4 302	1 576	2 497	229
Szwecja	25 358	18 223	6 938	197
Zjednoczone Królestwo	103 187	:	:	: