

Stanovisko Výboru regiónov „Zelená kniha o práve na zlúčenie rodiny“

(2012/C 225/02)

VÝBOR REGIÓNOV

- zdôrazňuje, že potreba podrobnejšie sa zaoberať problematikou zlúčenia rodiny sa objavuje v čase, keď sa zároveň venuje pozornosť aj „Novej európskej agende v oblasti integrácie“ (CdR 199/2011), ako aj „európskej kultúre viacúrovňového riadenia“ (CdR 273/2011), ktorá si obzvlášť vyžaduje zapojenie Výboru regiónov;
- konštatuje, že v zelenej knihe sa poukazuje na skutočnosť, že uplatňovanie smernice sa v niektorých prípadoch používa ako odstrašujúci prostriedok, a v tejto súvislosti zdôrazňuje, že právny rámec pre zlúčenie rodiny nemožno chápať ako nástroj kontroly prisťahovaleckých tokov. Špecifickým účelom zlúčenia rodiny je lepšia integrácia legálnych prisťahovalcov a dodržiavanie práva na rodinu;
- zdôrazňuje, že právo jednotlivcov žiť spoločne v duchu jednoty rodiny a právo a tiež povinnosť živiť, vychovávať a vzdelávať deti, a preto ich mať pri sebe, patria medzi základné práva a povinnosti, ktoré sú nezávislé od občianstva, a pripomína, že to potvrdzujú aj mnohé vyhlásenia na národnej i medzinárodnej úrovni, ktoré sa v tejto otázke zhodujú;
- pripomína, že praktické kroky štátov musia prebiehať v súlade so zásadou proporcionality a subsidiarity, či už v snahe rozhodnejšie presadiť iniciatívu regiónov a miestnych komunít pri uplatňovaní integračných opatrení, alebo v snahe poskytnúť im stabilný referenčný rámec s pevným právnym základom;
- VR žiada, aby bola miestna úroveň viac zapojená do viacúrovňového riadenia, čo je nevyhnutnou podmienkou koherentnej prisťahovaleckej politiky, ktorá rešpektuje základné práva a prospieva hostiteľskej komunite a prisťahovalcom.

Spravodajca

Sergio SOAVE (IT/SES), starosta mesta Savigliano (CN)

Referenčný dokument

Zelená kniha o práve na zlúčenie rodiny štátnych príslušníkov tretích krajín žijúcich na území Európskej únie (Smernica 2003/86/ES)

COM(2011) 735 final

I. POLITICKÉ ODPORÚČANIA**VÝBOR REGIÓNOV****Referenčný rámec**

1. víta iniciatívu Komisie otvoriť diskusiu o téme zlučovania rodín, ktorá je už predmetom osobitnej smernice 2003/86/ES, s cieľom posúdiť niektoré problematické aspekty uplatňovania tejto smernice a podrobnejšie preskúmať pripomienky, ktoré vyjadrili viaceré zainteresované strany (MVO, miestne komunity, akademická obec);

2. považuje za vhodné rozhodnutie vychádzať pri diskusii zo zelenej knihy, ktorá zdôrazňuje niektoré hlavné aspekty smernice a zároveň nastoľuje niekoľko otázok. Schvaľuje, že o prípadných konkrétnych opatreniach, ktoré by mali byť prijaté, rozhodne Komisia až na základe výsledkov konzultácie;

3. pripomína, že miestne a regionálne orgány majú dôležitú úlohu pri riadení integračnej politiky a politiky sociálnej súdržnosti, a preto by mali byť plne zapojené do diskusie o uplatňovaní predpisov týkajúcich sa zlučovania rodín, s cieľom pomôcť prisťahovalcom plne sa začleniť do spoločnosti v hostiteľských krajinách a tiež navrhnúť prípadnú reformu spomínanej smernice;

4. zdôrazňuje, že táto iniciatíva musí byť v súlade s usmerneniami Štokholmského programu z decembra 2009, ako aj Európskeho paktu o prisťahovalectve a azyle zo septembra 2008;

5. zdôrazňuje, že potreba podrobnejšie sa zaoberať problematikou zlúčenia rodiny sa objavuje v čase, keď sa zároveň venuje pozornosť aj „Novej európskej agende v oblasti integrácie“ (CdR 199/2011), ako aj „európskej kultúre viacúrovňového riadenia“ (CdR 273/2011), ktorá si obzvlášť vyžaduje zapojenie Výboru regiónov;

Politický kontext stanoviska

6. plne si uvedomuje, že hospodárska kríza, ktorá tak silno otriasa Európou, by mohla skresliť pohľad na túto smernicu. Mohol by k tomu prispieť aj prílev nových prisťahovalcov do Európy, napríklad v dôsledku účinkov politického hnutia – ktoré je pritom dôležité a pozitívne – nazvaného „arabská jar“, ktoré sa rozšírilo v mnohých krajinách na južnom brehu Stredozemného mora;

Zásady a hodnotenia

7. konštatuje, že v zelenej knihe sa poukazuje na skutočnosť, že uplatňovanie smernice sa v niektorých prípadoch používa ako odstrašujúci prostriedok, a v tejto súvislosti zdôrazňuje,

že právny rámec pre zlúčenie rodiny nemožno chápať ako nástroj kontroly prisťahovaleckých tokov, čo je problémom, ktorý treba riešiť pri zdroji a inak. Špecifickým účelom zlúčenia rodiny je naopak lepšia integrácia legálnych prisťahovalcov a dodržiavanie práva na rodinu, ktoré je zakotvené vo všetkých chartách ľudských práv;

8. zdôrazňuje, že právo jednotlivcov žiť spoločne v duchu jednoty rodiny a právo a tiež povinnosť živiť, vychovávať a vzdelávať deti, a preto ich mať pri sebe, patria medzi základné práva a povinnosti, ktoré sú nezávislé od občianstva, a pripomína, že to potvrdzujú aj mnohé vyhlásenia na národnej i medzinárodnej úrovni, ktoré sa v tejto otázke zhodujú. Konkrétne v článku 16 Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948 sa uvádza, že „rodina je prirodzenou a základnou jednotkou spoločnosti a má nárok na ochranu zo strany spoločnosti a štátu“. V článku 9 Charty základných práv Európskej únie sa medzi základné práva jednotlivca oprávnené zaraďuje právo na rodinu;

9. dúfa, že opatrenia v záujme riadenia prisťahovalectva budú plne rešpektovať tieto základné práva v súlade s rozhodnutiami súdu v Štrasburgu a Luxemburgu, ktoré sa k tejto otázke jasne a opakovane vyslovili;

10. okrem toho z praktického hľadiska žiada, aby sa vyhodnotili účinky zlúčenia rodiny. Už smernica potvrdzuje, že zlúčenie rodiny prispieva k vytvoreniu sociálno-kultúrnej stability, ktorá uľahčuje integráciu a umožňuje podporovať hospodársku a sociálnu súdržnosť, čo je len prospešné pre hostiteľské miestne orgány. Treba dokonca uznať, že uplatňovanie práva na zlúčenie rodiny predstavuje obrovský kvalitatívny krok vpred z hľadiska opatrení migračnej politiky, ktoré sú teraz uváženejšie, pokiaľ ide o pozornosť venovanú stabilizácii situácie prisťahovalcov ako nevyhnutného nástroja skutočnej sociálno-hospodárskej integrácie v hostiteľskej krajine. Zdá sa, že je to aj rozhodujúci krok – s praktickými účinkami – v záujme potlačenia nelegálneho prisťahovalectva a obmedzenia nebezpečných foriem sociálneho vylúčenia;

11. zdôrazňuje, že vo všetkých európskych ústavných predpisoch sa rodinné puto považuje za zdroj špecifických povinností z hľadiska hospodárskej a sociálnej solidarity. Vyzdvihnúť toto puto v prípade rodín prisťahovalcov prostredníctvom väčšieho uznania práva na zlúčenie rodiny je preto konkrétnym nástrojom, ktorý môže pomôcť cudzincom pochopiť, že mnohoraké povinnosti, ktoré musia splniť (administratívneho či organizačného charakteru) nie sú len prejavom represívnych opatrení alebo nástrojmi polície, ale aj súčasťou všeobecnejšieho

projektu zameraného na celkový rozvoj spoločnosti, do ktorého by sa aj oni mali *aktívne* zapojiť, pričom by sa nemali len dožadovať svojich práv, no mali by tiež uznať svoje povinnosti, na ktorých stoja zásady občianskej *lojálnosti a zodpovednosti* voči ostatným;

12. so zreteľom na to si želá, aby sa mimoriadny dôraz kládol na ochranu tzv. užšej rodiny, ktorej sa už v smernici venuje maximálna pozornosť, a v tomto referenčnom rámci na právo zlúčenia rodiny v prípade maloletých detí, ktoré si zasluhujú osobitnú a väčšiu ochranu. Pokiaľ ide o ostatné typy rodiny, aj z hľadiska predpisov a zvykov štátu, z ktorého migrant pochádza, považuje za vhodné, aby sa posudzovanie jednotlivých prípadov alebo všeobecných situácií prenechalo členským štátom. Ak však Komisia po konzultáciách dospeje k záveru, že je potrebné prijať spoločnú definíciu „rodiny“ na európskej úrovni, táto definícia musí byť v súlade s definíciami uvedenými v ostatných nástrojoch EÚ;

13. vzhľadom na význam týchto všeobecných zásad a hodnotení si nemyslí, že by sa mal značne obmedziť priestor ponechaný jednotlivým štátom, ktorý je v smernici uznaný a ktorý potvrdzuje aj Lisabonská zmluva. Pripomína však, že praktické kroky štátov musia prebiehať v súlade so zásadou proporcionality a subsidiarity, či už v snahe rozhodnejšie presadiť iniciatívu regiónov a miestnych komunít pri uplatňovaní integračných opatrení, alebo v snahe poskytnúť im stabilný referenčný rámec s pevným právnym základom.

II. OTÁZKY NASTOLENÉ V ZELENEJ KNIHE

VÝBOR REGIÓNOV

Pojem rodiny a požiadavky príbuzenského vzťahu

14. zastáva názor, že napriek tomu, že všetci štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sa oprávnenne zdržiavajú na území EÚ, majú právo na zlúčenie rodiny, je pochopiteľné, že toto právo by malo podliehať určitým podmienkam, aby zostal zachovaný duch smernice, ktorej cieľom je uľahčenie integrácie a stabilizácia;

15. sa domnieva, že súčasné znenie smernice môže v tejto súvislosti vyvolať právnu a interpretačnú neistotu, a žiada, aby sa zväžila možnosť stanoviť na európskej úrovni minimálnu dĺžku pobytu, ktorá zosúladí požiadavku stability s rešpektovaním práva na rodinný život, a uplatniť modely podobné tým, ktoré sa uplatňujú pri kyvadlovej migrácii v prípade, že sa prisťahovalec prihlási do programu dobrovoľného návratu;

16. odporúča, aby minimálna veková hranica manželského partnera stanovená v prípade zlúčenia rodiny spravidla zodpovedala veku plnoletosti podľa právnych predpisov hostiteľskej krajiny, pričom o znížení vekovej hranice by sa malo uvažovať

len vo výnimočných prípadoch. Cieľom je zabezpečiť čo najväčšiu jednotnosť a zabrániť novej diskriminácii na základe veku;

17. upozorňuje na skutočnosť, že dve výnimky z práva na zlúčenie rodiny, ktoré sa týkajú maloletých detí (článok 4 ods. 1, posledná zarážka a ods. 6), boli tak málo využité v praxi, že by sa mohli aj zrušiť. V každom prípade odporúča, aby sa rozhodnutia v tejto súvislosti vždy prijímali so zreteľom na to, čo je pre dieťa najlepšie, a v snahe posilniť ochranu práv maloletých osôb. Okrem toho odporúča, aby sa z tých istých dôvodov právo na zlúčenie rodiny zaručilo pre maloleté deti aj v prípade, že rodičia nie sú manželmi, okrem iného v snahe zabrániť akejkoľvek forme diskriminácie medzi deťmi narodenými v manželstve a deťmi narodenými mimo manželstva;

18. pokiaľ ide o nepovinné ustanovenie týkajúce sa ostatných rodinných príslušníkov, iných ako sú manželskí partneri či registrovaní partneri alebo deti, zastáva názor, že jednotlivým štátom by sa mala ponechať možnosť definovať kritériá rozhodovania. Upozorňuje, že v súčasnosti platná smernica nevyjasňuje – a mala by – dôsledky pre rodinných príslušníkov v prípade úmrtia garanta, neplatnosti manželstva, rozvodu či odchodu garanta z členského štátu alebo úspešného spochybnenia otcovstva;

Integračné opatrenia

19. odporúča preventívne monitorovať účinnosť rôznych opatrení, ktoré už boli zavedené (opatrenia „pred odchodom“ a opatrenia uplatňované v hostiteľskej krajine. Na základe tohto prvého preskúmania odporúča vyhnúť sa jednak opatreniam pred odchodom, ktoré rodinní príslušníci garanta nedokážu uplatniť v praxi z dôvodu analfabetizmu, materiálnych nákladov, vzdialenosti od miest a iných dôvodov, ktoré by im znemožnili uplatniť právo na zlúčenie rodiny. Ďalej považuje za vhodné, aby v prípade, že sa od žiadateľov požaduje, aby po príchode do prijímajúcej krajiny absolvovali jazykové kurzy a/alebo kurzy občianskej náuky a/alebo poznatkov o dejinách a kultúre spoločnosti v hostiteľskej krajine, takéto kurzy boli poskytované bezplatne, čím sa zabráni diskriminácii na základe majetku, a aby sa pri tom, okrem iného, uplatnili európske moduly pre integráciu (*European Integration Modules*);

Čakacia doba vo vzťahu k prijímacej kapacite

20. pokiaľ ide o posudzovanie splnenia ostatných materiálnych podmienok, ktoré garantovi ukladá členský štát (mať ubytovanie, zdravotné poistenie, stále a postačujúce príjmy), odporúča, aby tieto podmienky boli v súlade so zásadou proporcionality a aby nešlo o svojvoľné obmedzenia. Predovšetkým dúfa, že v rámci uplatňovania smernice v praxi členské štáty prijímajú také predpisy, ktoré zabezpečia, že pri kontrole splnenia týchto podmienok sa bude vychádzať z objektívnych a overiteľných kritérií, a nie zo všeobecných ustanovení, ktoré je možné svojvoľne interpretovať reštriktívne;

21. navrhuje vylúčiť kritérium „prijímacej kapacity“ členského štátu spomedzi prvkov, na základe ktorých sa posudzuje možnosť dosiahnuť zlúčenie rodiny, pretože tento prvok sa javí ako ďalší nástroj kontroly nad migračnými tokmi, v rozpore s právnymi zásadami Európskej únie;

22. sa domnieva, že dĺžka povolenia na pobyt rodinných príslušníkov garanta by sa mala zosúladiť s dĺžkou povolenia na pobyt samotného garanta, pričom by sa mala zväziť možnosť prijať riešenia v súlade s modelmi uplatňovanými pri kyvadlovej migrácii v prípade, že sa prisťahovalec prihlási do programu dobrovoľného návratu;

Otázky súvisiace s azylom

23. pokiaľ ide o zlúčenie rodín štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa poskytujú osobitné formy ochrany (azyl, štatút utečenca, doplnková ochrana), zastáva názor, že v súlade s požiadavkami Štokholmského programu by sa k rôznym štatútom malo pristupovať prostredníctvom špecifických a samostatných predpisov, ktoré zohľadnia konkrétnu situáciu (aj z hľadiska praktických problémov s poskytnutím žiadaných informácií a predložením dokumentov), v akej sa nachádzajú osoby, ktorým sa poskytuje takáto forma ochrany. Smernica týkajúca sa všeobecného režimu pre zlúčenie rodiny by sa teda nemala vzťahovať na rodinných príslušníkov cudzincov, ktorým sa poskytujú určité formy ochrany. Zlúčenie rodiny týchto občanov by malo byť predmetom osobitného režimu, s prihliadnutím na prípadné rodinné putá, ktoré vznikli po vstupe na územie hostiteľskej krajiny;

Podvod, zneužitie a procedurálne otázky

24. zastáva názor, že ak sa rozhodnutie niektorých štátov zaviesť test DNA na identifikáciu detí nebude uplatňovať ako *posledná možnosť*, mohlo by ísť o porušenie zásady proporcionality, ako aj základných práv, najmä práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života (článok 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd);

25. pokiaľ ide o obavy z podvodov, ktoré by sa mohli páchať prostredníctvom účelových manželstiev, žiada Komisiu a/alebo členské štáty, aby zhromaždili údaje o skutočnom rozsahu tohto javu. Pokiaľ nebudú k dispozícii konkrétne dôkazy, domnieva sa, že by bolo vhodné realizovať ciele štúdie vo všetkých členských štátoch v záujme toho, aby sa získal presnejší obraz o skutočných okolnostiach tohto javu

a takisto by sa mali podporovať osvedčené postupy týkajúce sa boja proti týmto problémom;

26. v súvislosti s nákladmi na zlúčenie rodiny, ktoré znáša žiadateľ, upozorňuje na to, že niektoré štáty by mohli umelo zvýšiť administratívne náklady a využiť ich ako nástroj na sivojvoľné obmedzovanie vstupu imigrantov do krajiny, čo je jednoznačne v rozpore so zásadou proporcionality, ktorá si vyžaduje, aby použité prostriedky zodpovedali účelu: účelom je uľahčiť uplatňovanie práva na zlúčenie rodiny, a nie mu brániť. Bolo by preto vhodné, keby členské štáty stanovili výšku nákladov tak, aby neznemožňovala uplatňovanie smernice v praxi;

27. zastáva názor, že členským štátom by sa malo odporučiť, aby dodržiavali konečnú lehotu stanovenú v smernici, v ktorej musia rozhodnúť o žiadosti o zlúčenie rodiny. Akýkoľvek výnimčný postup stanovený príslušným štátom s cieľom predĺžiť túto lehotu viac, ako je rozumné, predstavuje prekážku, ktorá bráni tomu, aby sa smernica mohla v plnej miere uplatňovať;

Rešpektovanie horizontálnych ustanovení

28. pokiaľ ide o údajné ťažkosti s rešpektovaním dvoch povinných horizontálnych ustanovení uvedených v smernici, dúfa, že Európska komisia zavedie všetky nástroje a opatrenia, ktoré sú stanovené v zmluvách a ktorých cieľom je zabezpečiť, aby členské štáty plne rešpektovali právne predpisy Spoločenstva.

III. ZÁVEREČNÉ PRIPOMIENKY

29. Výbor žiada, aby bola miestna úroveň viac zapojená do viacúrovňového riadenia, čo je nevyhnutnou podmienkou koherentnej prisťahovaleckej politiky, ktorá rešpektuje základné práva a prospieva hostiteľskej komunite a prisťahovalcom. V mnohých európskych regiónoch a komunitách boli zaznamenané pozitívne prípady integrácie a množstvo nejasností v právnych predpisoch jednotlivých štátov z hľadiska konkrétneho výkladu smernice bolo pozitívne vyriešených práve vďaka praktickým skúsenostiam miestnych inštitúcií. VR zdôrazňuje, že je nevyhnutné získať čo najviac informácií v tejto oblasti a navrhuje, že bude plne spolupracovať s členskými štátmi a ostatnými európskymi inštitúciami pri zbere a šírení informácií a osvedčených postupov tam, kde sú tieto údaje dostupné na miestnej a regionálnej úrovni.

V Bruseli 3. mája 2012

Predsedníčka
Výboru regiónov
Mercedes BRESSO