

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi o pravicah do združitve družine državljanov tretjih držav, ki živijo v Evropski uniji (Direktiva 2003/86/ES)

(COM(2011) 735 final)

(2012/C 229/14)

Poročevalec: **Cristian PÎRVULESCU**

Evropska komisija je 15. novembra 2011 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Zelena knjiga o pravicah do združitve družine državljanov tretjih držav, ki živijo v Evropski uniji (Direktiva 2003/86/ES)*

COM(2011) 735 final.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 18. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 481. plenarnem zasedanju 23. in 24. maja 2012 (seja z dne 23. maja) s 131 glasovi za, 5 glasovi proti in 8 vzdržanimi glasovi.

### 1. Uvod

1.1 Tako v stockholmskem programu kot v evropskem paktu o priseljevanju in azilu je združitev družine obravnavana kot vprašanje, ki zahteva stalno prilagajanje politik Evropske unije, zlasti kar zadeva ukrepe za vključevanje. Leta 2003 so bila sprejeta skupna evropska pravila na področju priseljevanja, ki urejajo pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družine državljanov tretjih držav v Evropski uniji.

1.2 Direktiva določa pogoje za vstop in bivanje družinskih članov, ki so državljani tretjih držav in se pridružijo državljanu tretje države, ki že zakonito biva v državi članici. Ta direktiva ne velja za državljane Evropske unije.

1.3 Komisija je v svojem prvem poročilu o uporabi direktive (COM(2008) 610 final) opozorila na njene pomanjkljivosti ter na probleme, ki se pojavljajo pri njenem izvajanju na nacionalni ravni.

1.4 Komisija je ocenila, da bi bilo treba začeti javno razpravo o združitvi družine, s poudarkom na nekaterih vprašanjih, povezanih z uporabo direktive, kar je namen te zelene knjige. Vse zainteresirane strani so bile pozvane, naj odgovorijo na različna vprašanja o tem, kako na ravni EU okrepi učinkovitost pravil o združitvi družine.

1.5 Glede na izid tega posvetovanja bo Komisija odločila, ali so potrebni konkretni ukrepi na ravni politike (na primer sprememba direktive, razlagalne smernice ali ohranitev sedanjega stanja).

### 2. Splošne ugotovitve

2.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozitivno ocenjuje pobudo Evropske komisije o organizaciji obsežnega javnega posvetovanja o direktivi v zvezi z združitvijo družine. EESO bo v svoji vlogi predstavnika organizirane civilne družbe ponudil pomoč pri organizaciji tega posvetovanja in na podlagi pridobljenih izkušenj pripravil mnenje.

2.2 Odbor z zaskrbljenostjo ugotavlja, da so v današnjih političnih, gospodarskih in socialnih razmerah razprava o vprašanjih, povezanih s priseljevanjem, zelo občutljiva tema. Finančna in gospodarska kriza je oslabilo solidarnost med posamezniki in povzročila radikalizacijo političnega diskurza in ukrepanja. Opozoriti velja, da se je zaradi evropskih demografskih in gospodarskih perspektiv treba odpreti za državljane tretjih držav, ki želijo živeti v EU. Evropska družba bi morala biti še naprej odprta, ne glede na nenehne spremembe na trgu dela. Čeprav je razprava o združitvi družin v okviru politike priseljevanja potrebna, lahko sproži dvom o veljavnih pravilih in praksah – številne od njih pa so pomemben element uresničevanja ciljev te politike.

2.3 Odbor je naklonjen taki razpravi; še več, prizadeval si bo, da bo glas organizirane civilne družbe pomemben dejavnik napredka na tem področju. Ne glede na politične in gospodarske izzive evropske družbe je treba ohraniti in okrepi temeljna načela evropskega povezovanja, zlasti spoštovanje temeljnih pravic.

2.4 EESO pozdravlja odprtost Evropske komisije za stališča civilne družbe in akademskih krogov, ki so večkrat kritizirali vsebino in izvajanje direktive. V tej zvezi opozarja na pozitivno

vlogo Evropskega foruma za vključevanje, ki spodbuja strukturiran dialog med evropskimi institucijami in različnimi akterji na področju migracij in vključevanja.

2.5 Odbor meni, da bi morala biti razprava o direktivi in njenem učinku osredotočena na praktično izvajanje ter da bi morali v poznejši fazi in znova ob posvetovanju z zainteresiranimi stranmi opredeliti način ukrepanja in instrumente direktive.

2.6 Pri razpravi o direktivi bi bilo treba upoštevati številne mednarodne pogodbe in konvencije, ki ščitijo pravico do zasebnosti ter družino in družinske člane, zlasti otroke. Pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja je temeljna pravica in kot tako bi jo morali tudi obravnavati, ne glede na državljanstvo posameznikov; neposredno ali posredno je določena v različnih dokumentih, kot so Splošna deklaracija človekovih pravic (členi 12, 16 in 25), Konvencija o otrokovih pravicah, Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (člen (7)), Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (členi 8, 9, 24 in 25) ter Evropska socialna listina (člen 9).

2.7 Odbor meni, da je razprava o direktivi potrebna in smotrna, in sicer glede na zbrane empirične podatke o združitvi družine, pa tudi zato, da bo direktiva prilagojena tehnološkimi sredstvom, ki bi jih bilo mogoče uporabiti v postopku izdajanja dovoljenj za prebivanje (na primer testiranje DNK). Upoštevati je treba tudi sodno prakso Sodišča Evropske unije.

2.8 Čeprav so v zvezi z migracijo na voljo številni podatki, Odbor ugotavlja, da na zelo občutljivih področjih, kot so goljufigije in prisilne poroke, ni dovolj podatkov, na podlagi katerih bi bilo mogoče usmerjati oblikovanje politik. Zato priporoča, da se informacije na takšnih občutljivih in pomembnih področjih zbirajo še naprej, zlasti količinski podatki.

### 3. Posebne ugotovitve

3.1 *Področje uporabe – Kdo se lahko za namene direktive obravnava kot sponzor?*

#### Vprašanje 1

— Ali predstavljata ti merili (realne možnosti za pridobitev pravice do stalnega prebivanja v času vložitve prošnje, kakor je določeno v členu 3, in čakalna doba, da se družina lahko dejansko združi, kakor je določeno v členu 8) pravi pristop in najboljši način za opredelitev sponzorjev?

3.1.1 Odbor meni, da je merilo o „realnih možnostih“ pravno preveč nejasno in lahko privede do omejevalne razlage. Zato priporoča, da se ohrani pogoj o dovoljenju za prebivanje za obdobje vsaj enega leta, drugi pogoj o realnih možnostih pa se črta.

3.1.2 Tudi minimalna čakalna doba bi lahko povzročila težave. Pravica do družinskega življenja in zasebnosti sta temeljni pravici. EESO ocenjuje, da bi moralo uveljavljanje te pravice sponzorjem v okviru direktive omogočiti, da sprožijo postopek združitve družine ob pridobitvi dovoljenja za prebivanje, vendar pa meni, da bi bilo treba merilo o minimalnem obdobju zakonitega bivanja črtati.

3.1.3 Razumljivo je, da se pri določanju statusa priseljencev in zaščite, do katere so upravičeni, razlikuje med visoko in nizkokvalificiranimi priseljenci. Toda Odbor kljub temu opozarja na dejstvo, da evropsko gospodarstvo v enaki meri potrebuje obe vrsti priseljencev, ki bi morali imeti iste pravice na področju zasebnega in družinskega življenja, ne glede na svojo usposobljenost.

### 3.2 Upravičeni družinski člani – Obvezne določbe – primarna družina

#### Vprašanje 2

— Ali je upravičeno, da obstaja minimalna starost za zakonskega partnerja, ki se razlikuje od polnoletnosti v državi članici?

— Ali se lahko prisilne poroke v okviru združitve družine preprečijo tudi na druge načine in kako?

— Ali imate nedvoumne dokaze, ki kažejo na problem prisilnih porok? Če je odgovor da, kako velik je ta problem (statistični podatki) in ali je povezan s pravili o združitvi družine (o določitvi minimalne starosti, ki se razlikuje od polnoletnosti)?

3.2.1 Odbor meni, da predpis o minimalni starosti zakonskega partnerja ni dovolj učinkovit za preprečevanje prisilnih porok, hkrati pa vpliva na temeljno pravico do družinskega življenja. Ena od možnosti bi bila, da se po združitvi družine na ozemlju države članice s poizvedovanjem ali pogovori oceni, za kakšno vrsto poroke gre. Da bi lažje odkrili prisilne poroke, ki prizadenejo skoraj izključno ženske, EESO priporoča, da se za osebe, ki priznajo, da so bile v poroko prisiljene, vzpostavi sistem spodbud. Ena, vendar ne edina, rešitev bi bila, da bi tem osebam izdali dovoljenje za prebivanje za vsaj eno leto. Odbor nima na voljo nobenih jasnih dokazov o prisilnih porokah in priporoča, da Evropska komisija pri zbiranju ustreznih podatkov sodeluje z drugimi specializiranimi agencijami.

#### Vprašanje 3

— Ali menite, da bi bilo koristno ohraniti navedeni določbi o mirovanju, ki ju države članice ne uporabljajo, kot je na primer določba v zvezi z otroki, starejšimi od 15 let?

3.2.2 Odbor meni, da ti dve določbi ni treba ohraniti. Prvo določbo, ki se nanaša na pogoje za integracijo za otroke, ki so starejši od 12 let, je uporabila ena sama država članica. Obstaja tudi nevarnost neenotnega in nedoslednega določanja potrebnih pogojev za integracijo, kar bi lahko vplivalo na pravice ogroženih oseb, na primer mladoletnikov. Tudi druga določba, ki se nanaša na otroke, starejše od 15 let, bi lahko povzročila težave. Te omejitve ni uporabila nobena država članica. Da bi od mladoletnika zahtevali, naj namesto združitve družine navede druge razloge, je etično vprašanje, saj se združitev izvede na podlagi pravice, ki je zapisana v vseh mednarodnih konvencijah o zaščiti otrok.

### 3.3 Izbirna določba – drugi družinski člani

#### Vprašanje 4

— Ali so pravila o upravičenih družinskih članih ustrezna in dovolj široka, da se upoštevajo različne opredelitve družin, ki obstajajo poleg primarne družine?

3.3.1 Ta pravila so pomanjkljiva, saj ne v tretjih državah ne v državah članicah EU ni enotne opredelitve družine. Čeprav EU nima pravne podlage za tako opredelitev, pa ima po drugi strani instrumente za preprečevanje diskriminacije. Pravila o združitvi družine bi morala biti dovolj prožna, da bi zajela različne vrste družin, ki so priznane na nacionalni ravni (vključno z razmerji med osebami istega spola, enostarševskimi družinami, civilnimi partnerstvi itd.), in omogočila vključitev drugih sorodstvenih vezi.

3.3.2 Glede na to, da je več kot polovica držav članic uporabila sicer neobvezno določbo o vključitvi staršev sponzorja in/ali njegovega zakonskega partnerja med družinske člane, ki so upravičeni do združitve, EESO meni, da bi bilo koristno, če bi to neobvezno določbo ohranili. To bo državam članicam omogočilo, da v združitve družine vključijo še druge osebe, če tako želijo. Vključijo lahko na primer tasta in taščo, ki imata lahko koristno vlogo pri čustveni in intelektualni vzgoji svojih vnukov.

### 3.4 Zahteve za uveljavljanje pravice do združitve družine – Merila za integracijo

#### Vprašanje 5

— Ali so ta merila učinkovita za integracijo? Kako bi se to lahko ocenilo v praksi?

— Katera merila za integracijo so v navedenem smislu najbolj učinkovita?

— Bi bilo po vašem mnenju koristno, da bi se navedena merila dodatno opredelila na ravni EU?

— Ali bi priporočili uporabo meril pred vstopom?

— Če bi priporočili uporabo meril, kako bi se lahko z uvedbo zaščitnih ukrepov zagotovilo, da to dejansko ne privede do neupravičenih ovir za združitev družine (kot so nesorazmerne pristojbine ali zahteve) in da se upoštevajo lastnosti posameznika, kot so starost, nepismenost, invalidnost, stopnja izobrazbe?

3.4.1 Odbor meni, da so merila za integracijo dobrodošla, vendar pa jih ne bi smeli oblikovati ali izvajati tako, da bi ovirala združitev družine, temveč v korist sponzorjem in članom družine. EESO meni, da bi bilo treba merila za integracijo sprejeti v državi gostiteljici, tj. državi članici EU, in ne v tretji državi.

3.4.2 V evropskem programu za vključevanje državljanov tretjih držav je predvidena t. i. zbirka orodij (*Integration Toolbox*), ki bi jo lahko uporabili. EESO meni, da bi bilo treba v tej zbirki posebej opozoriti na učenje jezikov, pa tudi na formalno in neformalno izobraževanje. Večkrat je že opozoril, da je izobrazba odločilnega pomena za vključevanje. Pri uporabi teh orodij bi se bilo treba prilagoditi demografskim in družbeno-gospodarskim okoliščinam družinskih članov. Priporoča se, naj se mladoletne otroke vključi v programe formalnega in neformalnega izobraževanja, odrasle in starejše osebe pa v programe učenja jezika in poklicnega usposabljanja, pa tudi v programe elektronskega vključevanja. S temi ukrepi bi lahko družinskim članom omogočili, da prispevajo h gospodarstvu in družbi države gostiteljice in države izvora.

3.4.3 EESO meni, da bi bilo treba merila pred vstopom opustiti. V najboljšem primeru naj bi člani družine, ki se ponovno združi na ozemlju EU, imeli ustrezno jezikovno znanje ter kulturno ali izobrazbeno podlago, ki bi olajšala njihovo integracijo, vendar pa to ne sme postati pogoj za združitev, če do te še ni prišlo. Uporaba teh meril bi namreč lahko povzročila neupravičene ovire (na primer pristojbine), hkrati pa države članice EU in tretje države morda nimajo na voljo ustrezne institucionalne infrastrukture za njihovo financiranje. Sprejetje ukrepov za integracijo na ozemlju države članice gostiteljice bi lahko družinskim članom zagotovilo višjo raven zaščite, večjo podporo sponzorjev in boljše možnosti za integracijo. Nevladne organizacije imajo lahko pri vključevanju pomembno vlogo, vendar pa so za to pristojni predvsem javni organi, ki so pravno odgovorni in imajo na voljo ustrezna sredstva za zagotavljanje vključevanja.

### 3.5 Čakalne dobe glede na sprejemne zmogljivosti

#### Vprašanje 6

— Ali je za uporabo direktive potrebno in upravičeno, da se v direktivi ohrani to odstopanje za določitev triletnih čakalnih dob od vložitve prošnje?

3.5.1 Glede na to, da je to odstopanje uporabila ena sama država članica, EESO meni, da ga ni upravičeno ohraniti. Pri odločanju o izdaji dovoljenja za prebivanje je treba poleg tega upoštevati okoliščine za vsak primer posebej, ne pa sprejemne zmogljivosti; te so namreč različne in so odvisne od politike, ki jo je po potrebi mogoče spreminjati.

### 3.6 Vstop in bivanje družinskih članov

#### Vprašanje 7

— Ali bi bilo treba v posebnih pravilih predvideti možnost, da je dovoljenje za prebivanje sponzorja veljavno manj kot eno leto, vendar bo podaljšano?

3.6.1 Dovoljenja za prebivanje sponzorja in njegovih družinskih članov bi morala imeti enako obdobje veljavnosti. Še preden bi potekla veljavnost vseh dovoljenj in da med njimi ne bi bilo različnih časovnih presledkov, bi lahko omogočili vložitev skupne prijave za vse družinske člane.

### 3.7 Vprašanja, povezana z azilom – Izključenost subsidiarne zaščite

#### Vprašanje 8

— Ali bi morala direktiva o pravici do združitve družine urejati združitev družine državljanov tretjih držav, ki so upravičeni do subsidiarne zaščite?

— Ali bi morala za upravičence do subsidiarne zaščite veljati ugodnejša pravila iz direktive o pravici do združitve družine, ki begunce izključuje iz obveznosti izpolnjevanja določenih zahtev (nastanitev, zdravstveno zavarovanje, stalna in redna sredstva)?

3.7.1 Odbor meni, da bi morala za upravičence do subsidiarne zaščite veljati ugodnejša pravila iz direktive o pravici do združitve družine, kar pomeni, da bi morali biti vključeni v področje uporabe direktive. Upravičenci do subsidiarne zaščite prihajajo iz držav in območij, za katere velja, da niso varna in kjer se ne počutijo dobro. Prav zato je še bolj nujno, da se oba statusa poenotita.

### 3.8 Druga vprašanja, povezana z azilom

#### Vprašanje 9

— Ali bi morale države članice imeti še naprej možnost omejitve uporabe ugodnejših določb direktive za begunce, katerih družinska razmerja so nastala pred njihovim vstopom na ozemlje države članice?

— Ali bi bilo treba združitev družine zagotoviti za širše kategorije družinskih članov, ki so odvisni od beguncev, in, če je tako, v kolikšni meri?

— Ali bi bilo treba od beguncev še naprej zahtevati dokaze, da izpolnjujejo zahteve glede nastanitve, zdravstvenega zavarovanja in sredstev, če prošnja za združitev družine ni vložena v obdobju treh mesecev po odobritvi statusa begunca?

3.8.1 Odbor meni, da v opredelitvi družine ne bi smelo biti merila obdobja trajanja. Nekateri ljudje si družino ustvarijo v državi članici gostiteljici, ne v tretji državi izvora. Družino je mogoče združiti ne glede na to, kdaj ali kje je nastala. Pojem združitve družine bi bilo treba razširiti, da bi zajemal bolj raznolike kategorije oseb, zlasti otrok, ki so že stari 18 let, ali bratov in sester, pri čemer je treba upoštevati dejavnike tveganja v državi izvora, tudi kulturne dejavnike. Odpraviti bi bilo treba tudi rok za vložitev prošnje za združitev družine ali pa ga podaljšati, tako da bi morebitnim sponzorjem omogočili, da navežejo stike z družinskimi člani na zelo oddaljenih območjih, nato pa pripravijo vse potrebne dokumente za vložitev prošnje. Rok bi lahko določili ob upoštevanju poteka začasnega dovoljenja za prebivanje (na primer 6 mesecev).

### 3.9 Goljufije, zloraba in postopkovna vprašanja – Pogovori in poizvedovanja

#### Vprašanje 10

— Ali imate nedvoumne dokaze o problemu, povezanem z goljufijami? Kako velik je ta problem (statistični podatki)? Ali menite, da lahko pravila o pogovorih in poizvedovanjih, vključno s testiranjem DNK, prispevajo k rešitvi problema?

— Ali bi se vam zdelo koristno, da bi se ti pogovori ali poizvedovanja natančneje regulirali na ravni EU? Če je tako, katera pravila bi bila ustrezna?

3.9.1 EESO nima nobenih jasnih dokazov o problemu goljufij. Meni, da so pogovori in poizvedovanja upravičeni, pod pogojem, da ne posegajo v pravico do združitve družine.

— EESO nasprotuje testiranju DNK. Čeprav je to znanstveno utemeljen način za dokazovanje bioloških vezi med ljudmi, ne vključuje vrsto čustvenih, socialnih in kulturnih vezi, ki lahko nastanejo med člani iste družine, ne glede na to, ali so med seboj povezani tudi biološko ali ne. Testiranje DNK je nerelevantno pri posvojenjih. Poleg tega lahko tako testiranje razkrije izredno občutljive družinske razmere (zamolčane posvojitve, nezvestoba). Testiranje DNK torej očitno krši pravico do zasebnosti in lahko povzroči osebne tragedije, za katere javni organi ne morejo biti odgovorni. EESO zato meni, da je treba v zvezi s poizvedovanji in pogovori sprejeti pravila, ki bi morala zajemati vse razpoložljive pravosodne in tehnološke instrumente. V tej zvezi bi bilo

morda koristno, da bi k sodelovanju pritegnili tudi Agencijo za temeljne pravice. Odbor je pripravljen sodelovati z evropskimi institucijami ter drugimi organi pri pripravi teh pravil. Obenem opozarja na načelo sorazmernosti; združitve družine ne bi smeli obravnavati v okviru kazenskega prava.

### 3.10 Zakon iz koristoljubja

#### Vprašanje 11

- Ali imate nedvoumne dokaze o problemu, povezanem s koristoljubjem? Ali imate statistične podatke o tovrstnih zakonih (če se odkrijejo)?
- Ali so povezani s pravili iz direktive?
- Ali bi se lahko določbe iz direktive v zvezi s kontrolami in preverjanji učinkoviteje izvajale in kako?

3.10.1 EESO nima nobenih jasnih dokazov o zakonih iz koristoljubja. Z novimi predpisi o kontrolah, preverjanju in pogovorih bi lahko ta pojav omejili. EESO poudarja, da bi bilo treba te predpise oblikovati v sodelovanju z Agencijo Evropske unije za temeljne pravice, s čimer bi zagotovili, da ne bodo posegali v temeljne pravice vpletenih oseb.

### 3.11 Pristojbine

#### Vprašanje 12

- Ali bi bilo treba regulirati upravne pristojbine, ki se v postopku plačujejo?
- Če je tako, bi jih bilo treba regulirati z zaščitnimi ukrepi ali podati natančnejša navodila?

3.11.1 EESO meni, da ni upravičeno, da so pristojbine neenotne. Zato je treba zanje določiti zgornjo mejo, ne da bi

s tem vplivali na bistvo direktive. EESO meni, da bi lahko predvideli enotno zgornjo mejo, ki bi bila nizka, ali pa vse pristojbine določili na podlagi prihodka na prebivalca (ali kakšnega drugega kazalnika) v tretji državi. Glede na to, da se prošnje za združitev družine vlagajo posamezno, bi bilo morda bolje zgornjo mejo pristojbin določiti ob upoštevanju prihodkov vsakega prosilca (npr. delež povprečnega letnega prihodka). Za mladoletnike bi morale veljati znižane pristojbine ali pa jih bilo treba plačevanja pristojbin povsem oprostiti.

### 3.12 Dolžina postopka – rok za upravno odločbo

#### Vprašanje 13

- Je upravni rok, ki ga določa direktiva za obravnavo prošenj, upravičen?

3.12.1 EESO meni, da bi bilo treba direktivo spremeniti in s tem vzpostaviti skupne prakse na ravni držav članic. Zato priporoča, da se rok z devetih mesecev skrajša na šest mesecev.

### 3.13 Horizontalne določbe

#### Vprašanje 14

- Kako bi se lahko v praksi olajšala in zagotovila uporaba navedenih horizontalnih določb?

3.13.1 EESO meni, da je najboljši način za izvajanje horizontalnih določb o tem, da imajo prednost interesi mladoletnih otrok, ter o obveznosti, da se vsaka prošnja obravnava posebej – pa tudi zaradi reševanja drugih problematičnih vidikov združitve družine – priprava specifičnih enotnih pravil o vseh možnih vrstah preverjanj, kontrol in poizvedovanj. Ta pravila bi morala biti sorazmerna in v skladu s temeljnimi človekovimi pravicami.

V Bruslju, 23. maja 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON