

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening"

(2000/C 204/09)

Den 10 februari 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovanstående förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 5 maj 2000. Föredragande var Giacomina Cassina.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 25 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 81 röster för, 3 emot och 8 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Kommissionens förslag till direktiv syftar till att bekräfta rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en medlemsstat och att införa en harmoniserad rättslig ram för utövandet av denna rätt (definition av vilka den skall omfatta, villkor för inresa, förfaranden för ansökan om återförening, uppehållstillstånd och närstående rättigheter osv.). Medlemsstaterna kommer i enlighet med subsidiaritetsprincipen att ansvara för utformningen av vissa förfaranden (t.ex. materiella villkor som måste uppfyllas av den sökande, förfaranden för prövning av bevisunderlaget, längden för familjemedlemmarnas första uppehållstillstånd om den sökande har ett permanent uppehållstillstånd, villkoren för tillämpning av rättigheter i förbindelser med bosättningen).

1.2. Direktivet anknyter till avdelning IV i fördraget⁽¹⁾ och bygger på artikel 63.3. Det är en följd av Europeiska rådets möte i Tammerfors (15–16 oktober 1999), där det slogs fast att "Europeiska unionen har behov av en övergripande migrationsstrategi" och en "mer kraftfull integrationspolitik (som) bör syfta till att ge (medborgare i tredje land) rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgarnas" och att det finns ett "behov av tillnärmning av nationell lagstiftning om villkoren för rätt till inresa och vistelse för medborgare i tredje land, grundad på en gemensam bedömning av den ekonomiska och demografiska utvecklingen i unionen, samt situationen i ursprungslanderna". I slutsatserna från Tammerfors krävdes också "snabba beslut", och att besluten bör ta hänsyn inte bara till varje medlemsstats kapacitet för att ta emot flyktingar utan även till deras historiska och kulturella band med ursprungslanderna.

1.2.1. Direktivet är inte tillämpligt på medborgare i tredje land vilkas ansökan om flyktingstatus ännu inte har avgjorts eller på medborgare i tredje land som omfattas av tillfälligt

skydd. Det gäller inte heller säsongsarbetare eller medborgare i tredje land som har uppehållstillstånd under mindre än ett år.

1.3. Rätten till familjeåterförening skall gälla medborgare i tredje land som lagligen är bosatta i en medlemsstat, flyktingar (enligt Genèvekonventionens definition), statslösa personer och personer som omfattas av subsidiärt skydd (av humanitära skäl, vid krig eller andra händelser som tvingat dem att lämna sitt land). Sökande om familjeåterförening skall inneha ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år i den berörda medlemsstaten⁽²⁾.

1.4. Rätten till familjeåterföreningen gäller också make/maka och minderåriga barn (inbegripet adoptivbarn och barn som en av makarna har vårdnad om), ogift partner som den sökande bevisligen har en varaktig relation med, försörjningsberoende släktingar i uppstigande led och myndiga barn som av hälsoskäl eller på grund av funktionshinder inte kan försörja sig själva. För flyktingar och personer som omfattas av subsidiärt skydd gäller bestämmelsen även andra familjemedlemmar (av humanitära skäl, om de är beroende av den sökande för sin försörjning). Studerande får bara återförenas med make/maka och barn (artikel 5.5).

1.5. Eftersom en unionsmedborgare som inte utnyttjar eller har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet för personer inte omfattas av förordning nr 1612/68 eller av andra bestämmelser om fri rörlighet för personer, och eftersom dennes ställning regleras på olika sätt i medlemsstaterna, skall han eller hon omfattas av förslaget till direktiv för att säkerställa att unionsmedborgare behandlas lika i dessa sammanhang (familjemedlemmar som är medborgare i tredje land skall kunna återförenas med en unionsmedborgare som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet).

1.6. Ansökningarna skall prövas och sökanden skall inom sex månader underrättas skriftligen om beslutet. När ansökan om inresa för familjeåterförening har godkänts skall viseringar (även transitviseringar) utfärdas snabbt och kostnadsfritt. Beslut om avslag skall motiveras skriftligen, och det finns förfaranden för överklagan i domstol.

⁽¹⁾ "Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer".

⁽²⁾ Detta krav gäller inte flyktingar.

1.7. Medlemsstaterna får kräva att den sökande skall uppfylla ett antal materiella villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening (tillräckliga tillgångar, bostad, sjukförsäkring för hela familjen osv.).

1.8. Enligt förslaget skall familjemedlemmar som beviljats återförening få uppehållstillstånd med samma giltighetstid som sökandens. Om sökandens uppehållstillstånd är permanent får familjemedlemmarnas första uppehållstillstånd begränsas till ett år. Familjemedlemmarna har omedelbart rätt att få tillträde till utbildning, yrkesutbildning och arbete (som löntagare eller egenföretagare).

1.9. Senast efter fyra års bosättning har make/maka eller gift partner samt barn som nått myndighetsålder rätt till ett självständigt uppehållstillstånd. Vid särskilt svåra omständigheter kan uppehållstillstånd beviljas efter endast ett års bosättning (om personer som rest in i medlemsstaten för familjeåterförening blir änklingar/änkor, skiljer sig, separerar eller om släktingar i upp- eller nedstigande led avlider).

1.10. Vid belagda fall av bedrägeri eller urkundsförfalskning får uppehållstillståndet återkallas och familjemedlemmarna utvisas. Kontroll skall utföras när det finns välgrundade misstankar om bedrägeri men kontrollen får inte gå till överdrift.

1.11. Direktivet påverkar inte förmånligare bestämmelser i bilaterala och multilaterala avtal mellan EU och tredje land, europeiska sociala stadgan (1961) och den europeiska konventionen om migrerande arbetstagares ställning (1977).

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén ser mycket positivt på kommissionens initiativ eftersom direktivet rigoröst respekterar subsidiaritetsprincipen och med de nya fördragsbestämmelserna som grund bidrar till att skapa ett samlande ramverk för medlemsstaternas invandringspolitik. Direktivet tar också full hänsyn till de mänskliga rättigheterna samt familjers och minderårigas rättigheter i enlighet med viktiga internationella normer och konventioner⁽¹⁾. Alla internationella normer och konventioner

(1) Det gäller till exempel: Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter, de internationella pakterna om samhälleliga och politiska rättigheter samt ekonomiska, sociala och ekonomiska rättigheter, Internationella arbetsorganisationens konvention nr 143 (1975), FN:s internationella konvention om migrerande arbetstagares och deras familjemedlemmars rättsställning (1990), flera uttalanden från FN:s flyktingkommissariat (UNHCR), konventionen om barnets rättigheter (1989), Europarådets konvention om skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1950), Europeiska sociala stadgan (1961) och den europeiska konventionen om migrerande arbetstagares rättsliga ställning (1977).

som kommissionen nämner i sin motivering har inte ratificerats av alla medlemsstater (eller bara av några bland dem). Men bara det faktum att kommissionen hänvisar till dessa texter som ett led i tillämpningen av avdelning IV i fördraget, som nämndes i punkt 1.2, utgör en god förutsättning för att dessa internationella normer skall ratificeras och tillämpas av medlemsstaterna på ett mer allmänt och ansvarsfullt sätt.

2.2. Kommittén konstaterar med tillfredsställelse att rätten till familjeåterförening omfattar anställda och egenföretagare samt fördrivna personer, flyktingar och personer som omfattas av subsidiärt skydd. Det är också glädjande att det planeras förmånligare villkor för flyktingar och fördrivna personer. Att dessa grupper behandlas tillsammans överensstämmer helt med den rättsliga grunden och understryker den sociala dimensionen och målet att främja personlig och familjemässig integration i EU av medborgare i tredje land. Det enda absoluta kravet är att sökanden är lagligen bosatt i en medlemsstat.

2.3. Kommittén gläder sig över att kommissionens förslag (även om innehållet i vissa avseenden är något begränsat) tillmötesgår många av de krav som kommittén under 1990-talet framfört i flera yttranden⁽²⁾ beträffande dels behovet av en gemensam rättslig ram för inrese- och bosättningsvillkor för medborgare i tredje land, dels behovet av att garantera rätten till familjeåterförening på ett entydigt och harmoniserat sätt — inte bara som en rätt i sig utan också som ett medel för att främja social, personlig och kulturell integration av medborgare i tredje land. Kommittén stöder helt kommissionens avsikt att utarbeta en rad förslag om andra aspekter av intresse för tredjelandsmedborgare som är bosatta i EU, och hoppas att dessa förslag snart kommer att läggas fram för en bred diskussion och ett brett samråd för att garantera väl avvägda beslut från EU-institutionernas sida.

2.4. Den princip om rätten att bli behandlad på samma sätt som EU-medborgarna som förs fram i föreliggande direktivförslag är av grundläggande vikt. Eftersom några bestämmelser i enlighet med subsidiaritetsprincipen gäller nationell lagstiftning kommer kommittén i avsnittet med rubriken "Särskilda kommentarer" att ange de artiklar där medlemsstaterna med visst eget handlingsutrymme föreskrivs

(2) Yttrandet om fri rörlighet och bosättning för arbetstagare, EGT C 169, 16.6.1999. Yttrandet om fri rörlighet för arbetstagare, EGT C 235, 27.7.1998. Yttrandet om utsträckning till tredje land — social trygghet, EGT C 157, 25.5.1998. Yttrandet om fri rörlighet för personer, EGT C 153, 28.5.1996. Yttrandet om invandrings- och asylpolitiken, EGT C 393, 31.12.1994. Tilläggsyttrandet om migrerande arbetstagares ställning — tredje land, EGT C 339, 31.12.1991. Yttrandet om migrerande arbetstagares ställning — tredje land, EGT C 159, 17.6.1991.

följa direktivets grundkriterier för att det inte skall uppstå en bristande överensstämmelse mellan vissa villkor för rätten till återförening som i sin tur ger upphov till en obalanserad migrationsström eller stora skillnader i behandling mellan olika länder.

2.5. Kommittén noterar att Storbritannien och Irland i samband med att de skrev under fördraget bifogade protokoll som ger dem möjlighet att välja om de skall delta eller ej ("opt in"/"opt out") vid tillämpningen av ovan nämnda avdelning IV i fördraget, medan Danmark genom ett eget protokoll har formaliserat sitt "opt out". Kommittén hoppas att Irland och Storbritannien kommer att välja "opt in"-alternativet och komma med ett positivt bidrag till utarbetandet av detta direktiv. Kommittén anser dock att införandet av ett "opt-out"-alternativ innebär att gemenskapens beslutsprocess kan komma att utsättas för påtryckningar från de länder som trots att de åtnjuter undantag från tillämpningen av normerna deltar i de diskussioner där dessa normer skall fastställas. När det gäller Danmark, vars "opt-out" är entydigt, hoppas kommittén att den danska regeringen på ett positivt och konstruktivt sätt kan bidra till debatten om den väljer att delta i den.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Det är viktigt att det i direktivförslaget tydligt klargörs att syftet med en "familjeåterförening" (artikel 2 e) är "att bilda eller upprätthålla familjeenheten" (oavsett om familjebanden knutits före eller efter inresan).

3.2. Definitionen av "familjemedlemmar" — artikel 5.1 a — omfattar såväl make/maka som "sökandens ogifta partner, om denna har en varaktig relation med sökanden och lagstiftningen i den berörda medlemsstaten likställer ogifta par med gifta par". Kommittén anser att begreppet "likställer" här skall tolkas mot bakgrund av artikel 2 e — som kommenteras i föregående punkt — (bilda eller upprätthålla familjeenheten) och artikel 7.5 (om att minderåriga barns intresse skall sättas främst). Det viktiga är att ogifta par har möjlighet att bo ihop, stödja varandra, ta ansvar för sina barn och deras utbildning och uppfylla sin föräldraroll med de rättigheter och skyldigheter som detta innebär. Strikta tolkningar bör sålunda undvikas, och kommittén anmodar kommissionen att följa upp införlivandet av direktivets artikel 5 i medlemsstaternas lagstiftning och att redogöra för detta i den rapport som föreskrivs i artikel 18.

3.3. En återförening av släktingar i uppåtstigande led och myndiga men icke självförsörjande barn kräver en väl avvägd

tillämpning där hänsyn alltid måste tas till humanitära och sociala omständigheter. I synnerhet bör myndiga barn som är ogifta och som av hälsoskäl inte kan försörja sig själva återförenas med sin familj — artikel 5.1 e och artikel 12.2 — men det innebär varken rätt till utbildning eller arbete. Enligt artikel 13.2 är det dock möjligt att bevilja ett självständigt uppehållstillstånd utan tidsbegränsning (förutom den maximala uppehållstiden på fyra år) även för denna familjemedlemskategori. Om vi tänker oss att en medlemsstat kan bevilja ett självständigt uppehållstillstånd efter exempelvis ett år (med den möjlighet att söka utbildning och arbete som detta innebär) blir det svårt att förstå varför den sökande inte kan komma i åtnjutande av de rättigheter som är kopplade till ett självständigt uppehållstillstånd redan vid inresetillfället. Det undantag som förs fram i artikel 12.2 bör därför strykas.

3.3.1. Kommittén vill uppmärksamma vissa utsatta familjemedlemskategorier med speciella problem som inte tas upp i direktivförslaget, exempelvis följande:

- a) Myndiga barn som är gifta och där hälsotillståndet för båda makar är allvarligt (inresetillstånd medges inte).
- b) Funktionshindrade eller allvarligt sjuka myndiga barn (inresetillstånd medges, men inte tillträde till utbildning eller arbete); det vore olyckligt om en återförening för dessa personer endast skulle innebära stöd inom den egna familjen, utan någon som helst chans till integration i samhället.
- c) Släktingar i uppåtstigande led som lever i extrem fattigdom (arbetstillstånd medges inte).

Kommittén skulle gärna se att medlemsstaterna underlättar en återförening och en integration i samhället och på arbetsmarknaden även för denna typ av humanitära fall, analogt med vad som föreskrivs i direktivförslagets artikel 5.4 i fråga om flyktingar eller personer som omfattas av subsidiärt skydd.

3.4. Kommittén noterar med tillfredsställelse att även polygama äktenskap omfattas av återföreningsbestämmelserna — artikel 5.2 — dock endast för en enda maka (hänvisning till principen om att upprätthålla familjeenheten) samt att återförening med barn till annan maka kan beviljas "om barnets bästa kräver det" (se även artikel 7.5).

3.5. Det är av stor vikt att hänvisa till de särskilda omständigheterna (och gynnsammare villkoren) för minderåriga flyktingar utan medföljande vuxen (artikel 6). Dessa kan återförenas även med sådana familjemedlemmar som inte anges i artikel 5. Förutom sådana fall där den minderåriga inte har några släktingar i uppåtstigande led eller det inte går att spåra dessa (artikel 6 b) bör bestämmelserna även omfatta sådana fall där befintliga släktingar i uppåtstigande led inte är i stånd att ta hand om den minderåriga — se artikel 7.5 (hänsyn till att minderårigs intresse alltid skall komma i första rummet).

3.5.1. Kommittén anser att det bör påpekas att minderåriga utan medföljande vuxen inte alltid kan hänföras till kategorin flyktingar och att ankomsten av sådana minderåriga till EU håller på att nå en problematisk omfattning, såväl kvantitativt som kvalitativt sett (vi tänker här exempelvis på minderåriga som tvingas eller lockas in i prostitution eller kriminalitet). Sådana fall skall visserligen inte omfattas av föreliggande direktiv, men bör dock göras till föremål för rättsliga åtgärder och insatser som har som främsta mål att skydda dessa minderåriga och återintegrera dem i samhället. Vid toppmötet i Tammerfors framfördes även krav i denna riktning när man framhöll behovet av att dels fastställa straffrättsliga normer för dem som utnyttjar och handlar med personer, dels skydda offren och underlätta för dem att ta sig ur en sådan tillvaro. Kommittén förväntar sig att kommissionen inom kort lägger fram förslag på detta område.

3.6. Det är oklart varför det i artikel 7 (ingivande av ansökan) talas i singularis om "en ansökan" för "en familjemedlem". Kommittén anser att texten för tydlighetens skull bör ges följande formulering: "för en eller flera familjemedlemmar" (i enlighet med vad som sägs i presentationen av åtgärderna — se kommentarerna till artikel 7).

3.7. En sökande vars ansökan om familjeåterförening har avslagits skall inom rimlig tid få ett skriftligt besked om detta där även orsakerna till varför ansökan avslagits skall anges samt upplysning om att hon/han har rätt att överklaga beslutet i enlighet med den lagstiftning som gäller i medlemsstaten. Kommittén anser dock att en sökande som fått avslag på sin ansökan om familjeåterförening även skall informeras om att det är möjligt att få överensställelsen mellan medlemsstatens lagstiftning och EU-lagstiftningen prövad genom att vända sig till EG-domstolen.

3.8. De materiella villkor som tas upp i artikel 8 ger utrymme för att med hänvisning till "allmän hälsa" avslå en ansökan om inresa. Kommittén anser att denna typ av avslag bör begränsas till sådana fall där det inte finns någon möjlighet till behandling inom EU eller sådana fall som innebär en allvarlig och okontrollerbar smittorisk. Medlemsstaterna bör dock ge möjlighet till familjeåterförening även vid allvarlig eller smittsam sjukdom om den sökande kan garantera att det finns tillgång till lämplig behandling — som ofta saknas i vissa ursprungsländer.

3.8.1. Kommittén hoppas att medlemsstaterna kommer att tillämpa artikel 8.2 i enlighet med proportionalitetsprincipen och att åtskillnad görs mellan smärre förbrytelser och förbrytelser med allvarlig straffpåföljd som gått till domstol. En person som gjort sig skyldig till en ringa förbrytelse och som är fast beslutat att bättra sig och att integreras fullt ut och på hederlig grund i det land dit hon/han har immigrerat kommer att bli mer motiverad att göra detta om hon/han har direkt stöd från sin familj.

3.8.2. Kommittén hoppas att återförenade familjer kommer att likställas med EU-medborgare i fråga om hälso- och sjukvård och social och ekonomisk trygghet. Kommittén vill här erinra om att man i samband med sitt yttrande om kommissionens meddelande om "En samordnad strategi för att modernisera social trygghet" föreslog att möjligheterna bör undersökas att göra de befintliga sociala trygghetssystemen öppnare och mer benägna att ta sig an problem i samband med mottagande och integration av invandrare från tredje land.

3.9. Kommittén ser särskilt positivt på bestämmelserna i artikel 13 som gör det möjligt att bevilja självständiga uppehållstillstånd för familjemedlemmar och framför allt på de gynnsammare villkor som föreskrivs i artikel 13.3 och som kan beviljas för särskilt humanitärt och socialt sett ömmande fall. Kommittén anser att den sista meningen ("Om särskilt svåra situationer kräver det skall medlemsstaterna bifalla sådana ansökningar") skall tolkas som en skyldighet, i enlighet med kommentarerna till denna artikel.

3.10. Kommittén håller med om att man måste garantera kontroll och sanktioner när det förekommer bedrägeri och brott mot reglerna för återförening, men anser att det är mycket svårt att utan kränkande kontroller och utredningar avgöra om någon har ingått äktenskap eller inlett ett förhållande bara i syfte att få resa in i eller vistas i en medlemsstat. Kommittén betonar att kränkande kontroller och utredningar inte är i linje med direktivets anda eller ordalydelse och att medlemsstaterna kan genomföra oanmälda kontroller endast "när det finns en välgrundad misstanke om olaglighet" (artikel 14.2). Kommittén uppmanar därför medlemsstaterna att anpassa sig till dessa kriterier genom att även kontrollera att lokala myndigheter inte använder kränkande metoder.

3.10.1. För övrigt noterar kommittén att ökningen av antalet skenäktenskap även gynnas av restriktionerna för invandring från tredje land och den långsamma och invecklade procedur som den som har legitima skäl att invandra till ett medlemsland måste genomgå. Kommittén är övertygad om att man måste skapa tydliga och enkla regler och rutiner för att hantera migrationsströmmarna på ett sätt som främjar en kontrollerad utveckling och motverkar illegal invandring. I anslutning till detta påminner kommittén om det som tas upp i punkt 2.3 och om kommitténs bidrag till det ekonomiska och sociala toppmötet i Paris (1996) där man angående migrationsströmmarna presenterade ett förslag till en försöksverksamhet som skulle främja invandring, integration eller eventuell återflyttning om "migrationsprojektet" misslyckades.

3.10.2. Det är viktigt att typen av kontroller och sanktioner är likartade. Kommittén uppmanar medlemsstaterna att i hög grad samordna tillämpningen av direktivet för att undvika att alltför olika villkor omriktar migrationsströmmarna, så att dessa koncentreras till de länder som har de liberalaste reglerna.

3.10.3. Kommittén är väl medveten om att det finns kriminella grupper som organiserar skenäktenskap antingen i vinstsyfte eller för att dra in offren i prostitution eller de egna kriminella aktiviteterna. Därför uppmanar den kommissionen att snabbt utarbeta harmoniserade åtgärder för att identifiera de ansvariga för dessa grupper och genomföra lämpliga, proportionerliga och avskräckande straffåtgärder. Medlemsländerna uppmanas att snarast möjligt vidta dessa åtgärder. Andra regler bör röra skydd för offer

och erbjuda möjligheter till återanpassning, som redan nämnts i punkt 3.5.

3.11. Kommittén ställer sig positiv till artikel 18, som tar upp att kommissionen skall lägga fram en rapport om direktivets tillämpning två år efter det att tidsfristen för medlemsstaternas anpassning har gått ut. Kommittén hoppas att kommissionen rådfrågar kommittén om rapporten och önskar att man skriver en ny rapport vartannat eller vart tredje år.

Bryssel den 25 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag

Följande ändringsförslag avlogs under debatten men fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna:

Punkt 2.5

Stryk sista meningen ("När det gäller Danmark ... i debatten.").

Motivering

ESK bör inte värdera medlemsstaternas vilja att delta i förhandlingar om EU-bestämmelser. Danmarks "opt out" är resultatet av en folkomröstning som godkänts av det danska folketinget och övriga medlemsstater.

Ett "opt out" betyder inte att Danmark inte kommer att uppträda lojalt gentemot övriga medlemsstater i deras önskemål om gemensamma bestämmelser, lika lite som det betyder att Danmark inte kommer att genomföra de gemensamma EU-bestämmelserna.

Resultat från omröstning

För: 34, emot: 45, nedlagda: 12.
