

**Opinia Komitetu Regionów „Zielona księga w sprawie prawa do łączenia rodzin”**

(2012/C 225/02)

## KOMITET REGIONÓW

- Zwraca uwagę na to, że konieczność zmierzenia się z problemem łączenia rodzin pojawia się równocześnie z zainteresowaniem nowym europejskim programem integracji (CdR 199/2011) i europejską kulturą wielopoziomowego sprawowania rządów (CdR 273/2011), co w szczególny sposób wymaga podjęcia działań przez Komitet Regionów.
- Zauważa, że zgodnie z zieloną księgą stosowanie dyrektywy ma w niektórych wypadkach charakter odstrasżający, i podkreśla, że prawne regulacje dotyczące łączenia rodzin nie mogą być rozumiane jako narzędzie regulowania przepływów migracyjnych. Konkretnie cele łączenia rodzin to lepsza integracja legalnych migrantów oraz przestrzeganie prawa do rodziny.
- Podkreśla, że prawo jednostek do wspólnego życia przy zachowaniu jedności rodziny oraz prawo do utrzymywania, kształcenia i wychowywania dzieci (a zarazem obowiązek podejmowania tych działań), a zatem przebywania z nimi, jest podstawowym prawem i obowiązkiem, niezależnie od obywatelstwa. Przypomina, że prawo to jest uznawane na mocy większości krajowych i międzynarodowych orzeczeń, które są w tej kwestii spójne.
- Przypomina, że praktyczne działania państw muszą być podejmowane z uwzględnieniem zbieżnych zasad proporcjonalności i pomocniczości, aby w sposób bardziej zdecydowany wdrażać propozycje regionów i wspólnot lokalnych w stosowaniu praktyk integracyjnych oraz zapewnić im stabilne i solidne przepisy prawa.
- Komitet wzywa do większego zaangażowania w wielopoziomowe sprawowanie rządów na szczeblu lokalnym, niezbędnego do zapewnienia spójnej polityki imigracyjnej zgodnej z prawami podstawowymi i umożliwiającej promowanie dobrobytu społeczeństw przyjmujących oraz imigrantów.

<b>Sprawozdawca</b>	Sergio SOAVE (IT/PSE), burmistrz gminy Savigliano (CN)
<b>Dokument źródłowy</b>	Zielona księga w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE)  COM(2011) 735 wersja ostateczna

## I. ZALECENIA POLITYCZNE

### KOMITET REGIONÓW

#### Ramy prawne

1. Ocenia pozytywnie inicjatywę Komisji dotyczącą tego, by rozpocząć debatę w sprawie łączenia rodzin, które jest już przedmiotem konkretnej dyrektywy 2003/86/WE, z uwzględnieniem oceny pewnych negatywnych zjawisk, które wystąpiły przy stosowaniu przedmiotowej dyrektywy, oraz w celu dokładniejszego przeanalizowania zarzutów zgłoszonych przez różne strony (organizacje pozarządowe, wspólnoty lokalne, środowiska akademickie).

2. Uważa za słuszną decyzję o wykorzystaniu zielonej księgi jako podstawy debaty, ponieważ w dokumencie tym podkreślono niektóre zasadnicze elementy dyrektywy i jednocześnie sformułowano szereg pytań. Przyjmuje z zadowoleniem to, że dopiero po zakończeniu konsultacji Komisja Europejska zdecydowała ewentualnie o podjęciu konkretnych działań.

3. Przypomina, że władze lokalne i regionalne odgrywają istotną rolę w zarządzaniu polityką w zakresie integracji i spójności społecznej, dlatego muszą one uczestniczyć w debacie na temat wdrażania przepisów o łączeniu rodzin w celu ułatwienia zarówno pełnej integracji imigrantów w państwach przeznaczenia, jak i ewentualnej zmiany dyrektywy.

4. Podkreśla, że przedmiotowa inicjatywa jest zgodna zarówno z zaleceniami sformułowanymi w programie sztokholmskim z grudnia 2009 r., jak i z Europejskim paktem o imigracji i azylu z września 2008 r.

5. Zwraca uwagę na to, że konieczność zmierzenia się z problemem łączenia rodzin pojawia się równocześnie z zainteresowaniem nowym europejskim programem integracji (CdR 199/2011) i europejską kulturą wielopoziomowego sprawowania rządów (CdR 273/2011), co w szczególności wymaga podjęcia działań przez Komitet Regionów.

#### Polityczny kontekst opinii

6. Należy uwzględnić to, że aktualny kryzys gospodarczy, który tak silnie wstrząsa Europą, może wypaczyć opinię na temat dyrektywy. Może to nastąpić również ze względu na jednoczesny napływ nowych imigrantów do Europy, będący skutkiem ważnego i pozytywnego ruchu politycznego znanego pod nazwą Arabska Wiosna, który niemal jednocześnie przetoczył się przez wiele państw południowego wybrzeża Morza Śródziemnego.

#### Zasady i oceny

7. Zauważa, że zgodnie z zieloną księgą stosowanie dyrektywy ma w niektórych wypadkach charakter odstraszący, i podkreśla w tym kontekście, że prawne regulacje dotyczące

łączenia rodzin nie mogą być rozumiane jako narzędzie regulowania przepływów migracyjnych, który to problem należy podjąć u źródła i w inny sposób. Natomiast konkretne cele łączenia rodzin to lepsza integracja legalnych migrantów oraz przestrzeganie prawa do rodziny, które jest zasadą zawartą we wszelkich kartach praw.

8. Podkreśla, że prawo jednostek do wspólnego życia przy zachowaniu jedności rodziny oraz prawo do utrzymywania, kształcenia i wychowywania dzieci (a zarazem obowiązek podejmowania tych działań), a zatem przebywania z nimi, jest podstawowym prawem i obowiązkiem, niezależnie od obywatelstwa. Przypomina, że prawo to jest uznawane na mocy większości krajowych i międzynarodowych orzeczeń, które są w tej kwestii spójne. Zwłaszcza w art. 16 Powszechnej deklaracji praw człowieka z 1948 r. określa się rodzinę jako „naturalną i podstawową komórkę społeczeństwa” oraz przypisuje jej „prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa”; na mocy art. 9 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej za jedno z fundamentalnych praw człowieka w pełni uznaje się prawo do rodziny.

9. Zaleca, aby polityczne strategie dotyczące zarządzania imigracją były całkowicie spójne z tymi zasadniczymi prawami zgodnie z orzeczeniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które w tej kwestii wielokrotnie i jasno się wypowiedziały.

10. Wzywa do praktycznej oceny skutków łączenia rodzin; już w dyrektywie podkreśla się, że łączenie rodzin przyczynia się do tworzenia stabilności społeczno-kulturowej, która ułatwia integrację, pomaga promować spójność gospodarczą i społeczną, z czego w pełni korzystają władze lokalne w państwie przyjmującym; należy też przyznać, że wprowadzenie prawa do łączenia rodzin stanowi skok jakościowy w dziedzinie polityki imigracyjnej, która wydaje się bardziej dopracowana dzięki uwadze, jaką przykłada do stabilizacji sytuacji imigrantów, by pomóc w skutecznej integracji społeczno-gospodarczej w państwie przyjmującym; wydaje się, że w praktyce jest to determinujący krok przyczyniający się do ograniczania nielegalnej imigracji i niebezpiecznych form wykluczenia społecznego.

11. Uważa, że we wszystkich ustawodawstwach konstytucyjnych Europy więź rodzinna uważana jest za źródło konkretnych obowiązków w zakresie solidarności gospodarczej i społecznej; uwydatnienie takiej więzi w rodzinach imigrantów, poprzez silniejsze uznanie prawa do łączenia rodzin, może być specjalnym sposobem promującym postrzeganie przez cudzoziemców licznych narzuconych im obowiązków (administracyjnych i organizacyjnych) nie jako skutku polityki represyjnej lub narzędzi policyjnych, lecz jako części bardziej ogólnego

projektu mającego na celu kompleksowy rozwój społeczeństwa, do czego również i oni są czynnie wzywani, nie tylko poprzez dochodzenie swych praw, lecz również poprzez uznanie swych obowiązków, które są podstawą zasad lojalności obywatelskiej i odpowiedzialności wobec drugiego człowieka.

12. W tym kontekście zaleca, aby szczególną wagę przykładać do ochrony „rodziny nuklearnej”, której już w dyrektywie poświęcono największą uwagę, a w ramach właściwych przepisów – do prawa do łączenia rodzin w odniesieniu do nieletnich dzieci potrzebujących specjalnej i lepszej opieki; jeśli chodzi o inne formy rodziny, również w związku z przepisami i obyczajami państwa, z którego osoba migrująca pochodzi, Komitet uważa za słuszne pozostawienie państwom członkowskim możliwości oceny poszczególnych przypadków i ogólnych okoliczności. Jeżeli jednak Komisja Europejska w wyniku konsultacji dojdzie do wniosku, że konieczne jest przyjęcie wspólnej definicji „rodziny” na poziomie europejskim, definicja ta musi być zgodna z definicjami zawartymi w innych instrumentach UE.

13. Uznając doniosłość zasad ogólnych oraz ocen, nie uważa, że należy zasadniczo ograniczać margines oceny przysługujący poszczególnym państwom, uznany w dyrektywie i potwierdzony w Traktacie z Lizbony. Przypomina jednak, że praktyczne działania państw muszą być podejmowane z uwzględnieniem zbieżnych zasad proporcjonalności i pomocniczości, aby w sposób bardziej zdecydowany wdrażać propozycje regionów i wspólnot lokalnych w stosowaniu praktyk integracyjnych oraz zapewnić im stabilne i solidne przepisy prawa.

## II. KWESTIE PORUSZONE W ZIELONEJ KSIĘDZE

### KOMITET REGIONÓW

#### Pojęcie rodziny i wymogi dotyczące więzi rodzinnych

14. Uważa, z zastrzeżeniem prawa wszystkich obywateli państw trzecich legalnie przebywających na obszarze UE do łączenia się z członkami ich rodzin, że zrozumiałe jest podporządkowanie tego prawa określonym warunkom, z zachowaniem idei dyrektywy mającej na celu ułatwienie imigrantom integracji i osiągnięcia stabilnej sytuacji.

15. Uważa, że obecna treść dyrektywy może wywołać w tej kwestii niejasność prawną i interpretacyjną, oraz wnosi o dokonanie oceny stosowności ustalenia na szczeblu europejskim minimalnego czasu trwania pobytu, który byłby zgodny z wymogiem stabilności i z poszanowaniem prawa do życia rodzinnego z uwzględnieniem modeli analogicznych do migracji cyrkulacyjnej, jeżeli zainteresowani uczestniczą w programach dobrowolnych powrotów.

16. Sugeruje, że minimalny wiek przewidziany dla łączenia rodzin w odniesieniu do małżonka musi zasadniczo pokrywać się z wiekiem oznaczającym pełnoletniość małżonka, zgodnie

z ustaleniami ustawodawstwa krajowego państwa przyjmującego, z zastrzeżeniem odstępstw dla niższego wieku, które należy uwzględnić w wyjątkowych sytuacjach. Ma to na celu zapewnienie możliwie maksymalnej jednolitości i uniknięcia możliwych dyskryminacji ze względu na wiek.

17. Zwraca uwagę na to, że dwa odstępstwa przewidziane na mocy prawa do łączenia rodzin w odniesieniu do nieletnich dzieci (art. 4 ust. 1 akapit ostatni i ust. 6) z powodu małego znaczenia praktycznego mogłyby zostać zniesione. W każdym razie zaleca, aby decyzje w tej kwestii podejmowane były z większym uwzględnieniem interesu dziecka i z myślą o ochronie praw nieletniego; zaleca ponadto, aby z tych samych powodów prawo do łączenia rodzin w odniesieniu do nieletnich dzieci było zagwarantowane również w przypadku braku związku małżeńskiego między rodzicami, także w celu uniknięcia każdej formy dyskryminacji między dziećmi pochodzącymi ze związku małżeńskiego a dziećmi z nieformalnego związku.

18. Jeśli chodzi o klauzulę fakultatywną dotyczącą innych członków rodziny, innych niż małżonek lub zarejestrowany partner oraz dzieci, uważa za stosowne utrzymać w gestii poszczególnych państw margines oceny przy ustalaniu kryteriów kwalifikowalności; odnotowuje raczej, że w aktualnie obowiązującej dyrektywie nie wyjaśnia się – a powinno – konsekwencji dla członków rodzin w razie śmierci członka rodziny rozdzielonej bądź unieważnienia małżeństwa, rozwodu lub wyjazdu z państwa członkowskiego czy też skutecznego zaprzeczenia ojcostwa.

#### Środki dotyczące integracji

19. Zaleca wcześniejsze monitorowanie skuteczności różnych doświadczeń wprowadzonych już w życie (środki „przedwyjazdowe” i środki przedsięwzięte w państwie przyjmującym). W oparciu o taką pierwszą ocenę zaleca jednak, by unikać środków „przedwyjazdowych”, które byłyby niemożliwe do zastosowania w praktyce dla rodziny członka rodziny rozdzielonej z powodu analfabetyzmu, kosztów, odległości od ośrodków miejskich i uniemożliwiłyby de facto skorzystanie z prawa do łączenia rodzin. Ponadto jest konieczne, aby w razie wymagania uczestnictwa w kursach językowych i/lub w kursach wychowania obywatelskiego i/lub znajomości historii i kultury społeczeństwa przyjmującego, oferowano kursy nieodpłatnie w celu uniknięcia dyskryminacji ze względu na status majątkowy i aby kursy te były organizowane m.in. także w oparciu o europejskie moduły integracji (*European integration modules*).

#### Okres oczekiwania i możliwości przyjęcia

20. Oceniając inne wymogi materialne wprowadzone przez państwo członkowskie w odniesieniu do członka rodziny rozdzielonej (posiadanie miejsca zamieszkania, ubezpieczenie zdrowotne, stałe dochody na wystarczającym poziomie), zaleca, aby były one zgodne z zasadą proporcjonalności, a nie sprowadzały się do arbitralnych restrykcji; zaleca się szczególnie, aby w procesie wdrażania dyrektywy państwa członkowskie przyjęły takie regulacje prawne, by weryfikację spełnienia tych wymogów opierać na kryteriach obiektywnych i możliwych do sprawdzenia, a nie na ogólnych klauzulach, podlegających arbitralnemu zawężeniu wykładni.

21. Sugeruje usunięcie kryterium „możliwości przyjęcia” przez państwo członkowskie, traktowanego jako element oceny stosowności przyznania prawa do łączenia rodzin, ponieważ kryterium to jawi się jako narzędzie dodatkowej kontroli przepływów migracyjnych i jest sprzeczne z prawami Unii Europejskiej.

22. Uznaje, że ważność dokumentów pobytowych członków rodziny członka rodziny rozdzielonej musi być taka sama jak ważność dokumentu pobytowego tego członka, z uwzględnieniem możliwości przyjęcia rozwiązań zgodnych z modelami migracji cyrkulacyjnej w przypadku akceptacji programu dobrowolnego powrotu.

### Sprawy dotyczące azylu

23. Odnośnie do łączenia rodzin obywateli państw trzecich objętych szczególnymi formami ochrony (azyl, status uchodźcy, ochrona uzupełniająca) uznaje, że zgodnie z wymogami programu sztokholmskiego różne statusy powinny być przedmiotem konkretnych i autonomicznych przepisów uwzględniających szczególną sytuację (również z punktu widzenia praktycznych trudności spełnienia wymogów w zakresie udzielania informacji i okazywania dokumentów), w jakiej znajdują się osoby objęte takimi formami ochrony. Dyrektywa dotycząca ogólnych regulacji w zakresie łączenia rodzin nie powinna być zatem stosowana wobec członków rodzin cudzoziemców objętych tymi formami ochrony, a łączenie rodzin tych ostatnich powinno być przedmiotem odrębnych regulacji prawnych, również z odniesieniem do związków rodzinnych ewentualnie zawartych już po wjeździe na terytorium państwa przyjmującego.

### Oszustwa, nadużycia i kwestie proceduralne

24. Uznaje, że decyzja niektórych państw, by wprowadzić badanie DNA w celu identyfikacji dzieci, jeśli nie zostanie zastosowana jako ostateczność, może stanowić naruszenie zasady proporcjonalności oraz praw podstawowych, takich jak prawo do poszanowania życia prywatnego lub rodzinnego (art. 8 EKPC).

25. W związku z obawami popełniania oszustw w drodze zawierania fikcyjnych małżeństw wzywa Komisję i/lub państwa członkowskie do przedstawienia danych na temat rzeczywistych rozmiarów tego zjawiska. Uważa, że wobec braku konkretnych danych należy przeprowadzić ukierunkowane badania we

wszystkich państwach członkowskich, by móc dokładniej określić naturę tego zjawiska oraz upowszechnić sprawdzone rozwiązania w zakresie zwalczania go.

26. Jeśli chodzi o koszty łączenia rodzin, jakie musi ponieść wnioskodawca, sygnalizuje ryzyko, że sztuczne zwiększanie kosztów administracyjnych może być instrumentalnie wykorzystane przez niektóre państwa w celu narzucenia arbitralnych ograniczeń wjazdu, co stoi w jawnej sprzeczności z zasadą proporcjonalności, która wymaga dostosowania środków do celu – a celem jest ułatwienie, a nie uniemożliwienie wykonania przedmiotowego prawa; wskazane byłoby, aby państwa członkowskie zostały wezwane do ustalenia wysokości kosztów w taki sposób, by nie szkodziło to praktycznemu stosowaniu dyrektywy.

27. Uważa, że należy zalecić państwom członkowskim przestrzeganie nieprzekraczalnego terminu określonego w dyrektywie na podjęcie decyzji w sprawie wniosku o łączenie rodzin; każda ustanowiona przez państwo procedura wprowadzająca odstępstwo i mająca na celu odroczenie tego terminu poza granice rozsądku stanowi przeszkodę w pełnym wdrożeniu dyrektywy.

### Przestrzeżenie klauzul horyzontalnych

28. Odnośnie do stwierdzonych trudności w poszanowaniu dwóch obowiązkowych klauzul horyzontalnych, o których mowa w dyrektywie, zaleca, aby Komisja Europejska przyjęła wszystkie narzędzia i środki określone w traktatach i mające na celu zapewnienie pełnego poszanowania prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie.

### III. UWAGI KOŃCOWE

29. Komitet wzywa do większego zaangażowania w wielopoziomowe sprawowanie rządów na szczeblu lokalnym, niezbędnego do zapewnienia spójnej polityki imigracyjnej zgodnej z prawami podstawowymi i umożliwiającej promowanie dobrobytu społeczeństw przyjmujących oraz imigrantów. Godne naśladowania działania w zakresie integracji odnotowano w wielu regionach i wspólnotach Europy, a na liczne niejasności w ustawodawstwach krajowych przy konkretnej interpretacji dyrektywy znaleziono pozytywne rozwiązania właśnie dzięki praktycznemu doświadczeniu instytucji lokalnych. Komitet Regionów podkreśla konieczność uzyskania jak największej liczby danych w tej dziedzinie i deklaruje chęć pełnej współpracy z państwami członkowskimi oraz instytucjami europejskimi w pozyskiwaniu i rozpowszechnianiu informacji oraz sprawdzonych rozwiązań, w przypadku których dane są dostępne na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Bruksela, 3 maja 2012 r.

Przewodnicząca  
Komitetu Regionów  
Mercedes BRESSO