



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 15.11.2011
COM(2011) 735 окончателен

ЗЕЛЕНА КНИГА

**относно правото на събиране на семейството на граждани на трети държави,
пребиваващи в Европейския съюз (Директива 2003/86/ЕО)**

I. ВЪВЕДЕНИЕ И ЦЕЛ НА ЗЕЛЕНАТА КНИГА

Събирането на семейството е необходимост, за да бъде възможен семейният живот на имигрантите. От 2003 г. насам бяха въведени общи европейски правила за имиграцията с цел да бъдат уредени на равнище ЕС условията за упражняване на правото на събиране на семейството на граждани на трети държави¹. В директивата се определят условията за влизане и пребиваване на членове на семейството, граждани на страни извън ЕС, които се събират с лице, което не е гражданин на ЕС и което вече пребивава законно в държава-членка. Настоящата директива не се прилага за граждани на ЕС².

Когато беше приета, директивата бе разглеждана само като първата крачка към хармонизиране, а след това беше и критикувана от неправителствени организации и представители на академичните среди за това, че с нея се въвежда доста ниско ниво на хармонизиране. Същевременно през последните години някои държави-членки въведоха ограничителни правила и дори призоваха директивата³ да бъде изменена, за да могат да наложат допълнителни условия за събиране на семейството. Те твърдят, че такива изменения са необходими за борбата със злоупотребите и за по-доброто управление на големия поток от мигранти.

В действителност събирането на семейството съставлява голяма, макар и с тенденция към намаляване⁴ част от законната миграция. В началото на 21-ви век в държавите-членки с надеждни данни семейната миграция е съставлявала над 50 % от цялата законна имиграция. Днес този дял достига около една трета от цялата имиграция в ЕС. Делът е дори по-малък, когато се вземат предвид само имигрантите, за които се отнася директивата — т.е. гражданите на трети държави, които се събират с лица, които не са граждани на ЕС, като това съответства на приблизително 500 000 мигранти на равнище ЕС и на 21 % от общия брой разрешения за пребиваване⁵.

Както в Стокхолмската програма, така и в Европейския пакт за имиграцията и убежището, събирането на семейството се приема за въпрос, по който политиките на ЕС трябва да бъдат допълнително разработени, най-вече по отношение на мерките за интегриране. В своя първи доклад относно прилагането на директивата (COM(2008) 610)⁶ самата Комисия установи нейните недостатъци и проблемите с прилагането ѝ на

¹ Директива 2003/86 относно правото на събиране на семейството, наричана по-нататък „директивата“.

² Събирането на семейството за граждани на ЕС и членовете на тяхното семейство, които са граждани на трети държави, е обхванато от законодателството на ЕС посредством Директива 2004/38/ЕО. Тази директива обаче се отнася само до случаите, в които гражданин на Съюза се премества, пребивава или е пребивавал в държава-членка, различна от тази, на която е гражданин, и членове на неговото семейство, граждани на трета държава, се събират с него или го придружават.

³ Документ за изразяване на позиция – становището на Нидерландия относно политиката на ЕС в областта на миграцията.

⁴ Това намаление вероятно отчасти е свързано с неотдавнашните промени в политиката на някои държави-членки, с които се въвеждат по-строги условия. Предполага се, че тези промени в политиката ще подобрят управлението на големия приток от мигранти, но те поставят под съмнение признатото право на събиране на семейството, както е определено в директивата, която в момента служи като минимална правна гаранция в целия ЕС.

⁵ Евростат: вж. конкретните цифри в приложението; липсват данни за Естония, Люксембург и Нидерландия.

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

национално равнище. От една страна бяха установени няколко многостранни проблема на неправилно транспониране (разпоредбите за облекчаване на визовия режим, предоставянето на самостоятелни разрешения за пребиваване, зачитането на висшия интерес на детето, правната защита и по-благоприятните разпоредби за събирането на семействата на бежанци). От друга страна в доклада се стига до заключението, че самата директива предоставя прекалено много свобода на държавите-членки в прилагането на някои от своите факултативни разпоредби (незадължителните разпоредби), по-специално що се отнася до евентуалния срок на изчакване, изискването за доходи и евентуалните мерки за интегриране.

С оглед на горепосоченото Комисията счита, че е необходимо да се инициира обществен дебат относно правото на събиране на семейството, в който да бъдат открити някои въпроси, попадащи в приложното поле на директивата⁷. Това е целта на настоящата зелена книга. Всички заинтересовани страни са приканени да отговорят на различни въпроси относно това как на равнище ЕС да бъдат въведени по-ефективни правила за събиране на семейството и да предоставят налични факти и данни относно прилагането на директивата, които да обосноват предоставената качествена оценка. Следва да се има предвид целта на директивата, а именно да се определят условията за упражняване на **правото за събиране на семейство** и да се улесни интеграцията на граждани на трети държави, които отговарят на условията в дадена държава-членка⁸. По-специално Комисията би искала да прикани държавите-членки, които докладват за проблеми, свързани със злоупотреба с правото на събиране на семейството, да ги посочат конкретно и в количествено отношение, за да може те да бъдат разгледани на равнище ЕС по един по-целенасочен начин.

В зависимост от резултата от тази консултация Комисията ще реши дали са необходими конкретни последващи действия (напр. изменение на директивата, тълкувателни насоки или запазване на статуквото). Всеки евентуален инструмент на ЕС трябва да бъде в съответствие с Хартата на основните права, по-специално по отношение на зачитането на личния и семейния живот, правото на сключване на брак, правата на детето, принципа на недискриминация, както и с други международни задължения. Затова Комисията ще гарантира, че всички евентуални последващи действия са предмет на задълбочена оценка на въздействието им върху основните права и тяхната съобразеност с Хартата, в съответствие с контролния списък „Основни права“, създаден от Комисията в нейната стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права⁹.

⁷ По-специално тази консултация не засяга въпросите, свързани с Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки.

⁸ Вж. съображение 4 от директивата.

⁹ COM(2010) 573 окончателен, 19.10.2010 г.; вж. също Оперативни насоки за вземане под внимание на основните права в оценките на въздействието на Комисията (SEC(2011) 567 окончателен, 6.5.2011 г.).

II. ВЪПРОСИ, ОТПРАВЕНИ КЪМ ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

1. ПРИЛОЖНО ПОЛЕ

1.1 Кой може да бъде определен като кандидат за събиране на семейството за целите на директивата?

Директивата определя две условия за допустимост за определяне като кандидат за събиране на семейството — валидно разрешение за пребиваване със срок на валидност една година или повече и да може с основание да се очаква лицето да получи право на постоянно пребиваване¹⁰ (член 3, параграф 1). Директивата оставя на държавите-членки марж за тълкуване по отношение на второто условие, което би могло да доведе до правна несигурност и до изключване на почти всеки гражданин на трета държава от приложното поле на директивата.

В допълнение към тези две условия член 8, параграф 1 допуска държавите-членки да въведат минимален срок на законно пребиваване (който не надвишава две години) преди събирането на семейството. Това означава, че молбата може да бъде подадена, но държавите-членки могат да забавят издаването на разрешение за събиране на семейството, докато изтече срокът, предвиден в националното законодателство.

Въпрос 1

Представяват ли тези критерии (при подаване на молбата с основание да може да се очаква получаването на разрешение за постоянно пребиваване, според предвиденото в член 3, и наличието на срок на изчакване, преди събирането на семейството да може да бъде осъществено, според предвиденото в член 8) правилният подход и най-добрият начин за определяне на кандидатите за събиране на семейството?

1.2. Членове на семейството, за които е допустимо да се прилага правото на събиране на семейството

1.2.1. Задължителни разпоредби — семейното ядро

Понастоящем в съответствие с член 4, параграф 1 от директивата се изисква (при спазване на останалите условия на директивата) държавите-членки да разрешат влизането и пребиваването на членовете на семейното ядро или основните членове на семейството, което означава съпруга и малолетните и непълнолетни деца на кандидата за събиране на семейството или на неговия съпруг. Но дори за тази категория директивата допуска някои ограничения.

По отношение на **съпруга**, съгласно член 4, параграф 5 държавите-членки могат да определят минимална възраст (21 години е максималният праг, посочен в директивата), независимо от това дали тя съответства на възрастта на навършаване на пълнолетие в дадената държава-членка. Причината за тази разпоредба е опасението, че с правилата за

¹⁰ В съответствие с подготвителните дейности (*travaux préparatoires*) идеята на това условие е била правото на събиране на семейството да не се предоставя на лица, които пребивават само временно без възможност за подновяване.

събиране на семейството би могло да се злоупотребява за осъществяването на насилствени бракове. Трудно е обаче да се определи дали това наистина е проблем и колко сериозен е той.

Въпрос 2

Законосъобразно ли е определянето на минимална възраст за съпруга, която се различава от възрастта на навършаване на пълнолетие в дадена държава-членка? Съществуват ли други начини за предотвратяване на насилствените бракове в контекста на събиране на семейството и ако отговорът е „да“, какви?

Имате ли ясни доказателства за проблема, свързан с насилствените бракове? Ако отговорът е „да“, колко сериозен е проблемът (статистически данни) и свързан ли е с правилата за събиране на семейството (определяне на различна минимална възраст от възрастта на навършаване на пълнолетие)?

За **малолетни и непълнолетни** деца директивата допуска две допълнителни ограничения и двете под формата на дерогация от клауза за заварено положение. Първото ограничение (член 4, параграф 1, последно изречение), с което се предвижда децата на възраст над 12 години и пристигнали независимо от останалите членове на семейството да отговарят на условията за интегриране¹¹, беше използвано от само една държава-членка. С второто възможно ограничение (член 4, параграф 6) се предвижда, че от децата на възраст над 15 години може да се изисква да влязат на територията на държава-членка на друго основание, различно от събирането на семейството. Това ограничение не беше използвано от нито една държава-членка.

Въпрос 3

Виждате ли смисъл в запазването на клаузи за заварено положение, които не се използват от държавите-членки, като тази за деца на възраст над 15 години?

1.2.2. Незадължителна клауза — други членове на семейството

Тъй като директивата задължава държавите-членки да осигурят само събиране на основните членове на семейството или на семейното ядро, държавите-членки са свободни да решат дали да включат други членове на семейството в своето национално законодателство (член 4, параграф 3). Въпреки че това е само незадължителна клауза, повече от половината от държавите-членки са избрали да включат родителите на кандидата за събиране на семейството и/или на неговия съпруг. В този контекст следва да се отбележи, че от съображение 5 на директивата следва, че държавите-членки, които признават бракове между партньори от един и същи пол в своето национално семейно право, следва да действат по същия начин и при прилагане на директивата¹². В същия смисъл, когато националното семейно право признава регистрирани партньори от един и същи пол и държавите-членки прилагат незадължителната клауза на

¹¹ Вж. стр. 5 от доклада (COM(2008) 610).

¹² Държавите-членки следва да приведат в действие разпоредбите на настоящата директива без дискриминация на основание на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или вярувания, политически или други убеждения, принадлежност към национално малцинство, благосъстояние, рождение, увреждания, възраст или сексуална ориентация.

директивата за регистрирани партньори, държавите-членки следва да действат по същия начин за партньори от един и същи пол.

Въпрос 4

Правилата за членове на семейството, за които е допустимо да се прилага правото на събиране на семейството, подходящи и достатъчно широкообхватни ли са, за да бъдат взети предвид съществуващите определения на семейството, различни от това за семейното ядро?

2. ИЗИСКВАНИЯ ЗА УПРАЖНЯВАНЕ НА ПРАВОТО НА СЪБИРАНЕ НА СЕМЕЙСТВОТО

Директивата не задължава държавите-членки да въвеждат условия за събиране на семейството, като например различни мерки за интегриране, но тя им позволява да го направят, като същевременно в рамките на ЕС не могат да се налагат други условия за събиране на семейството.

2.1 Мерки за интегриране

Незадължителната клауза (член 7, параграф 2) дава възможност на държавите-членки да изискат гражданите на третите държави да отговарят на условия за интегриране. Това беше едно от най-оспорваните и обсъжданите изисквания по време на преговорите. В настоящия си вид самата директива не дава точни насоки до какво трябва да доведат тези мерки за интегриране и как те следва да бъдат прилагани, при положение, че се използват само в някои държави-членки. Три държави-членки използват тези мерки като условие, преди да разрешат приемането на територията си, като изискват от членовете на семейството да издържат езикови тестове, тестове за познания относно приемащото общество или да подпишат договор, който ги задължава при влизане на територията да преминат курсове по гражданско образование и, ако е необходимо, езикови курсове. Други държави-членки изискват от членовете на семейството да поемат определени задължения едва след влизането им на територията, като участие в курсове за интегриране (главно езикови курсове).

Допустимостта на мерките за интегриране, както вече бе посочено в доклада за оценката, трябва да зависи от това дали те служат на целта за улесняване на интеграцията и дали са в съответствие с принципите на пропорционалност¹³ и субсидиарност. Решенията по молбата за събиране на семейството във връзка с успешното преминаване на изпити следва да отчитат дали са налице средства за подготовка за тези изпити (преведени материали, курсове) и дали тези средства са достъпни (местоположение, такси). Специфичните индивидуални обстоятелства (като например доказана неграмотност, здравословно състояние) също следва да бъдат взети предвид.

В обновената Европейска програма за интеграция на граждани на трети страни¹⁴ се съдържат конкретни препоръки към държавите-членки относно осигуряването на езикови курсове, които да отразяват различните нужди на мигрантите на различните

¹³ За повече подробности вж. точка 4.3.4 от доклада.

¹⁴ COM(2011) 455 окончателен, приет на 19.7.2011 г.

етапи от процеса на тяхната интеграция, в това число на програми за въвеждане в средата за новопристигналите мигранти.

Въпрос 5

Тези мерки служат ли ефективно на целта за интеграция? Как това може да бъде осъществено на практика? В тази връзка кои са най-ефективните мерки за интегриране?

Считате ли за необходимо тези мерки да бъдат допълнително определени на равнище ЕС?

Бихте ли препоръчали прилагането на мерки преди влизането? Ако е така, по какъв начин могат да бъдат въведени защитни мерки, за да се гарантира, че мерките преди влизането не водят de facto до неоправдани пречки за събирането на семейството (като например прекомерни такси или изисквания) и се вземат предвид индивидуалните способности, като например възраст, неграмотност, увреждания, образователно равнище?

2.2 Срок на изчакване по отношение на капацитета за прием

С член 8, изречение второ се предвижда специална дерогация за онези държави-членки, в чието законодателство капацитетът за прием е бил взет предвид към момента на приемане на директивата. Дерогацията допуска те да въведат тригодишен срок на изчакване от датата на подаване на молбата. Във връзка с тази клауза Съдът изясни¹⁵, че, ако са изпълнени условията, разрешението за пребиваване трябва да се издаде най-късно до три години след подаването на молбата.

С други думи капацитетът за прием може да бъде един от факторите, които се вземат предвид, когато се разглежда молбата, но не може да се тълкува като позволяващ въвеждането на квотна система или налагането на тригодишен срок на изчакване, без да се отчитат конкретните обстоятелства на отделните случаи. Само една държава-членка използва тази дерогация.

Въпрос 6

Предвид степента на нейното прилагане необходимо и оправдано ли е запазването на такава дерогация в директивата за предоставяне на тригодишен срок на изчакване от датата на подаване на молбата?

3. ВЛИЗАНЕ И ПРЕБИВАВАНЕ НА ЧЛЕНОВЕ НА СЕМЕЙСТВОТО

Държавите-членки предоставят на членовете на семейството първо разрешение за пребиваване за срок, не по-малък от една година (член 13, параграф 2). Посочено е също така, че срокът на валидност на разрешенията за пребиваване, предоставени на членове на семейството, по принцип не може да надхвърли датата на изтичане на валидността на разрешението за пребиваване, притежавано от кандидата (член 13, параграф 3).

¹⁵ Решение по дело C-540/03 на Съда на ЕО, параграфи 100 и 101.

При прилагането на тези разпоредби би могло да възникне проблем, ако в момента на издаването на разрешението за пребиваване на члена на семейството оставащият срок на валидност на разрешението за пребиваване на кандидата за събиране на семейство е по-кратък от една година. В този случай тези две разпоредби биха могли да бъдат в конфликт особено по отношение на случая, когато разрешението за пребиваване на кандидата за събиране на семейството е вече в процес на подновяване.

Въпрос 7

Следва ли да бъдат предвидени специални разпоредби за уреждане на ситуацията, при която оставащият срок на валидност на разрешението за пребиваване на кандидата за събиране на семейството е по-кратък от една година, но разрешението предстои да бъде подновено?

4. ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С УБЕЖИЩЕТО

4.1 Изключване от субсидиарна закрила

Граждани на трети държави, които се ползват със субсидиарна закрила, са изключени от приложното поле на директивата (член 3, параграф 2, буква б)). В Стокхолмската програма обаче се призовава за създаването на единен статут на закрила като една от основните цели за завършване на общата европейска система за убежище, въз основа на това, че нуждите на бежанците и на лицата, ползващи се със субсидиарна закрила, са едни и същи. Следователно целта е да има по-голямо сближаване на правата на лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила, с тези, предоставяни на бежанците, както е подчертано в преработената версия на Директивата за признаването¹⁶. Поради това възниква въпросът дали подобно сближаване следва да се осъществява също така по отношение на събирането на семейството, което би изисквало приспособяването на приложното поле на директивата.

Въпрос 8

Следва ли събирането на семейството на граждани на трети държави, които се ползват със субсидиарна закрила, да се урежда от разпоредбите на Директивата относно събирането на семейството?

Следва ли лицата, които се ползват със субсидиарна закрила, да се възползват от по-благоприятните разпоредби за Директивата за събирането на семейството, с която бежанците се освобождават от това да отговарят на някои изисквания (жилище, здравно осигуряване, стабилни и редовни доходи)?

4.2 Други въпроси, свързани с убежището

Директивата предвижда някои по-благоприятни разпоредби за бежанците (глава V). Държавите-членки могат обаче да ограничат прилагането на тези по-благоприятни разпоредби до определени случаи. Например до семейни връзки, които са възникнали

¹⁶ Минимални стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети държави или лицата без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, и относно съдържанието на предоставената закрила (преработена) (COM(2009) 551).

преди влизането на бежанеца в дадена държава-членка (член 9, параграф 2) или до молби за събиране на семейството, подадени в срок от три месеца след предоставяне на статута на бежанец (член 12, параграф 1). С тези възможни ограничения не се вземат предвид в достатъчна степен особеностите на ситуацията на бежанците. Бежанците са изправени пред практически затруднения, свързани със специфичността на тяхната ситуация, която е от различно естество от тази, пред която са изправени други граждани на трети държави (напр. поддържането на връзка със семейството, останало в държавата на произход, е проблематично). В допълнение бежанците понякога са прекарвали дълги периоди в изгнание или на територията на държава-членка в очакване на изхода от процедурата за предоставяне на убежище и може да са основали семейство през този период. Бежанците може също така да не знаят за членове на семейството, които са все още живи, или тези членове на семейството да не са в състояние да предоставят информация относно местонахождението си или необходимата документация за подаване на молба за събиране в рамките на толкова кратък срок след получаване на статут на защита. От своя страна членовете на семейството може също да са преминали през подобни ситуации на конфликт, травмизиране и крайни затруднения както самите бежанци. В този контекст някои въпроси следва да бъдат преразгледани, в частност за да се прецени дали тези възможни ограничения следва да бъдат премахнати от директивата.

Въпрос 9

Следва ли държавите-членки да запазят правомощията си да ограничават прилагането на по-благоприятните разпоредби на директивата само до бежанци, чиито семейни връзки предшестват влизането им на територията на дадена държава-членка?

Следва ли правото на събиране на семейството да бъде предоставено на по-широк кръг от членове на семейството, които са на издръжка на бежанци, и ако „да“, до каква степен?

Следва ли от бежанците да продължи да се изисква да представят доказателства, че отговарят на изискванията относно жилище, здравно осигуряване и доходи, ако молбата за събиране на семейството не е подадена в срок от три месеца след предоставяне на статута на бежанец?

5. ИЗМАМА, ЗЛОУПОТРЕБА, ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ

5.1 Интервюта и проучвания

Член 5, параграф 2 от директивата предвижда възможност за провеждане на интервюта и на други проучвания, ако това се сметне за необходимо. Редица държави-членки са предвидили възможността за ДНК тестове за доказването на роднински връзки. Директивата не се произнася по този вид доказателства. Комисията заяви, че за да са допустими по силата на правото на ЕС тези интервюта и други проучвания трябва да бъдат пропорционални — т.е. да не обезсмислят правото на събиране на семейството — и да зачитат основните права, особено правото на личен и семеен живот.

Въпрос 10

Имате ли ясни доказателства за проблеми, свързани с измами? Колко сериозни са проблемите (статистически данни)? Смятате ли, че разпоредбите относно интервюта и проучванията, включително относно ДНК тестовете, могат да допринесат за тяхното решаване? Считате ли за полезно по-подробното уреждане на тези интервюта или проучвания на равнище ЕС? Ако „да“, какъв вид разпоредби бихте въвели?

5.2 Фиктивни бракове

Фиктивният брак е специфичен случай на измама, с която държавите-членки следва да се борят. В допълнение към своите общи процедурни правила член 16, параграф 4 от директивата предвижда възможност за извършване на специални проверки и инспекции, когато съществува основателно съмнение за наличието на измама или фиктивен брак. Всяка национална система разполага с такива. Финансиран от ЕС проект обединява практиките на държавите-членки¹⁷. Трудно е да се определи обаче дали това е сериозен проблем за държавите-членки и дали той е свързан с директивата.

Въпрос 11

Имате ли ясни доказателства за проблеми, свързани с фиктивни бракове? Разполагате ли със статистически данни за такива бракове (ако са били установени)? Те свързани ли са с разпоредбите на директивата? Могат ли разпоредбите на директивата за извършването на проверки и инспекции да бъдат прилагани по-ефективно, и ако е така, по какъв начин?

5.3 Такси

Към настоящия момент не съществува хармонизация на равнище ЕС по отношение на таксите, които се дължат за целите на събиране на семейството (такси за подаване на молба, такси за визи и за разрешения за пребиваване и други свързани разходи за покриване на условията, като езикови тестове преди заминаване, ако има такива, и др.). Прекомерните такси могат да подкопаят действието на Директивата като застрашат упражняването на правото на събиране на семейството. Липсата на правила на ЕС по този въпрос е довела до значително различаващи се размери на таксите в държавите-членки.

Въпрос 12

Следва ли административните такси, които се заплащат по време на процедурата, да бъдат законодателно уредени? Ако „да“, това трябва ли да стане под формата на гаранции или следва да се дадат по-точни указания?

¹⁷

В проектът ARGO, който представлява програма за действие относно „сътрудничеството в борбата срещу злоупотребата или неправилното използване на административните статuti на ЕС“ и в който наред с другите проблеми се говори за справянето с фиктивните бракове, се подчертава необходимостта от популяризирането на обща база данни и необходимостта от общ подход за справянето с тези „фалшиви бракове“.

5.4 Продължителност на процедурата — срок за административното решение

Процедурата за подаване на молба за събиране на семейството може да се окаже твърде дълга. С директивата се въвежда абсолютен срок, след изтичането на който решението следва да бъде съобщено писмено на кандидата. Писменото съобщаване на решението следва да стане не по-късно от девет месеца след датата, на която е била подадена молбата (член 5, параграф 4). Държавите-членки могат обаче да удължат този срок, ако са налице изключителни обстоятелства, които са свързани със сложността на молбата. На практика тези срокове са средно от по три месеца, като се има предвид и клаузата за удължаване.

Въпрос 13

Основателен ли е административният срок за разглеждане на молбата, предвиден в директивата?

5.5 Хоризонтални клаузи

В директивата има две хоризонтални задължителни клаузи. С член 5, параграф 5 държавите-членки се задължават при разглеждането на молбата да се ръководят от висшите интереси на малолетните и непълнолетните деца. Тази разпоредба е отражение на задължението по член 24, параграф 2 от Хартата на основните права и по член 3, параграф 1 от Конвенцията на ООН за правата на детето, че висшият интерес на детето трябва да бъде от първостепенно значение при всички действия, свързани с децата, както и на необходимостта, изразена в член 24, параграф 3 от Хартата, детето да поддържа редовно лични отношения с двамата си родители. Съдът постави допълнителен акцент върху тези разпоредби на Хартата и на член 5, параграф 5 в своята съдебна практика по въпроса¹⁸. Както е посочено в доклада относно изпълнението на директивата, много държави-членки обаче са приложили тази точка само посредством обща препратка към други международни инструменти (напр. Европейската конвенция за правата на човека и Конвенцията на ООН за правата на детето)¹⁹.

Другата хоризонтална клауза, член 17, е задължение за надлежно вземане предвид на естеството и здравината на семейните връзки на лицето, продължителността на неговото пребиваване в държавата-членка, както и на съществуването на семейни, културни и социални връзки с неговата държава на произход. С други думи тази клауза задължава държавите-членки да извършват индивидуално разглеждане на всеки отделен случай, което Съдът специално припомня в своята съдебна практика²⁰.

Въпрос 14

Как прилагането на тези хоризонтални клаузи може да бъде улеснено и осигурено на практика?

¹⁸ Решение по дело C-540/03 на Съда на ЕО.

¹⁹ COM(2008) 610, стр. 11.

²⁰ Решение по дело C-540/03 на Съда на ЕО; решение по дело C-578/08 на Съда на ЕО.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Комисията възнамерява да започне широка дискусия между всички заинтересовани страни. Всички институции на ЕС, национални, регионални и местни власти, страни кандидатки, партньори от трети държави, междуправителствени и неправителствени организации, всички държавни субекти и частни доставчици на услуги, които се занимават с въпроси, свързани със семейството, академичните среди, социалните партньори, организации на гражданското общество и частни лица са поканени да дадат своя принос, като отговорят на горепосочените въпроси.

Комисията планира организирането на публично изслушване. За да го подготви, Комисията приканва всички заинтересовани страни да изпратят своите отговори на настоящата консултация в писмена форма до 1 март 2012 г. включително на:

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

Ел. поща: HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu

Всички релевантни коментари и предложения ще бъдат публикувани на интернет портала „Вашият глас в Европа“ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_bg.htm.

Приложение: Събиране на семейството в цифри

Общ брой на разрешенията за постоянно пребиваване, издадени на граждани на трети държави, които се присъединяват към граждани на държави извън ЕС (семеини причини), в сравнение с общия брой на разрешенията за постоянно пребиваване, издадени на граждани на трети държави (всички причини)

ДЪРЖАВА/ГОДИНА	Първи разрешения (по семейни причини) издадени на граждани на трети държави, които се присъединяват към граждани на държави извън ЕС			Общ брой на първите разрешения за пребиваване, издадени на граждани на трети държави (всички причини)			Дял на разрешенията, издадени на граждани на трети държави, които се присъединяват към граждани на държави извън ЕС, спрямо общия брой на първи разрешения, издадени на граждани на трети държави		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Белгия	7 333	8 596	9 997	46 201	58 939	67 653	15,9	14,6	14,8
България	1 480	1 482	1 725	3 933	4 385	4 051	37,6	33,8	42,6
Чешка република	9 712	8 281	13 398	61 350	27 539	34 653	15,8	30,1	38,7
Дания	:	1 410	1 490	31 655	30 255	28 576	:	4,7	5,2
Германия	29 215	29 761	28 200	114 289	121 954	117 202	25,6	24,4	24,1
Естония	:	:	:	3 884	3 777	2 647	:	:	:
Ирландия	456	568	300	28 926	25 509	22 235	1,6	2,2	1,3
Гърция	18 684	19 570	13 398	40 411	45 148	33 623	46,2	43,3	39,8
Испания	103 640	82 521	89 905	399 827	290 813	257 918	25,9	28,4	34,9
Франция	32 333	29 607	29 400	188 723	193 500	194 973	17,1	15,3	15,1
Италия	60 134	70 904	160 200	550 226	506 833	589 988	10,9	14,0	27,2
Кипър	1	1	741	25 156	25 638	19 139	0,0	0,0	3,9
Латвия	1 498	414	413	7 706	2 304	2 329	19,4	18,0	17,7
Литва	641	764	691	5 298	2 659	1 861	12,1	28,7	37,1
Люксембург	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Унгария	5 337	1 144	1 349	37 486	14 289	14 601	14,2	8,0	9,2
Малта	172	61	30	4 989	3 682	2 763	3,4	1,7	1,1
Нидерландия	:	:	:	62 589	56 489	54 478	:	:	:
Австрия	7 891	7 651	7 838	21 783	28 035	30 596	36,2	27,3	25,6
Полша	8 805	8 549	598	40 907	33 427	101 574	21,5	25,6	0,6

Португалия	17 087	11 036	11 967	63 715	46 324	37 010	26,8	23,8	32,3
Румъния	1 216	1 261	910	19 354	15 380	10 218	6,3	8,2	8,9
Словения	0	2 110	2 231	29 215	15 759	7 537	0,0	13,4	29,6
Словакия	619	640	697	8 025	5 336	4 373	7,7	12,0	15,9
Финландия	4 915	4 304	4 302	21 873	18 034	19 210	22,5	23,9	22,4
Швеция	35 050	36 325	25 358	84 144	91 337	74 931	41,7	39,8	33,8
Обединено кралство	106 538	96 341	103 187	633 170	671 324	732 208	16,8	14,4	14,1
Общо за ЕС²¹	452 757	423 301	508 325	2 534 835	2 338 669	2 466 347	17,9	18,1	20,6

Източник на данните: Евростат.

Данните от годините преди 2008 г. не са налични, тъй като събирането на данни относно разрешенията за пребиваване беше въведено с Регламент № 862/2007, като 2008 г. е първата референтна година. Естония и Нидерландия не предоставиха данни за първите разрешения, издадени на гражданите на трети държави, които се присъединяват към граждани на държави извън ЕС, тъй като тези данни не могат да бъдат разграничени от данните за други разрешения, издадени по семейни причини. Дания не предостави данни за 2008 г. Люксембург не предостави никакви данни за периода 2008—2010 г.

Сравнително малкия общ дял на издадените разрешения по семейни причини спрямо разрешенията по други причини се дължи на факта, че тази статистика обхваща само случаите на събиране на семейството и не включва онези членове на семейството, граждани на трети държави, които се присъединяват към граждани на ЕС.

Брой на първите разрешения за пребиваване, издадени на граждани на трети държави, които се присъединяват към граждани на държави извън ЕС по семейни причини, според това на кой член на семейството се издават.

ПРИЧИНА	Семейни причини: Лице, което се присъединява към гражданин на държава извън ЕС			
ДЪРЖАВА/ГОДИНА-2010 г.	Общо	Съпруг/партньор, който се присъединява към гражданин на държава извън ЕС	Дете, което се присъединява към гражданин на държава извън ЕС	Друг член на семейството, който се присъединява към гражданин на държава извън ЕС

²¹ Общо за ЕС с изключение на тези държави-членки, за които няма налични данни.

Белгия	9 997	4 157	5 831	9
България	1 725	:	:	:
Чешка република	13 398	4 547	7 626	1 225
Дания	1 490	600	890	0
Германия	28 200	11 912	15 895	393
Естония	:	:	:	:
Ирландия	300	112	117	71
Гърция	13 398	4 044	9 354	0
Испания	89 905	19 140	69 099	1 666
Франция	29 400	:	:	:
Италия	160 200	67 509	70 336	22 355
Кипър	741	:	:	:
Латвия	413	254	78	81
Литва	691	:	:	:
Люксембург	:	:	:	:
Унгария	1 349	0	794	555
Малта	30	2	21	7
Нидерландия	:	:	:	:
Австрия	7 838	:	:	:
Полша	598	291	286	21
Португалия	11 967	916	1 013	10 038
Румъния	910	424	429	57
Словения	2 231	:	:	:
Словакия	697	401	75	0
Финландия	4 302	1 576	2 497	229
Швеция	25 358	18 223	6 938	197
Обединено кралство	103 187	:	:	: