



EMN INFORM

Zneužívania práva na zlúčenie rodiny¹

Tento EMN Inform predstavuje hlavné zistenia vyššie uvedenej malej tematickej štúdie EMN a reaguje na rastúce obavy najmä tvorcov politik a médií zo zneužívania práva na zlúčenie rodiny ako prostriedku na usadenie sa v EÚ. Zároveň slúži ako podklad k Zelenej knihe ohľadom smernice o zlúčení rodiny č. 2003/86/ES.²

1. Cieľ

Cieľom štúdie bolo identifikovať mieru a rozsah dvoch prípadov zneužívania práva na zlúčenie rodiny, konkrétne účelových manželstiev a falošných vyhlásení o rodičovstve a v rámci možností, vrátane dostupných štatistík, poskytnúť jasné dôkazy o tomto druhu zneužívania a o najlepších spôsoboch riešenia týchto prípadov. Štúdia zároveň sumarizuje súčasnú prax členských štátov pri odhaľovaní a prevencii týchto spôsobov zneužívania práva na zlúčenie rodiny, ktoré sa týkajú všetkých členských štátov.

2. Všeobecné zistenia

- Kým vnímanie medzi tvorcami politik a najmä v médiách naznačuje, že zneužívania práva na zlúčenie rodiny prostredníctvom účelových manželstiev alebo falošných vyhlásení o rodičovstve môže byť rozšíreným javom, dôkazy prezentované v tejto štúdii poukazujú na to, že hoci sa účelové manželstvá vyskytujú, zatiaľ ich nie je možné úplne kvantifikovať vo všetkých členských štátoch porovnateľným spôsobom.
- V prípadoch, kde bolo zistené zneužitie, ide predovšetkým o účelové manželstvá, a nie o falošné vyhlásenia rodičovstva.

¹ Súhrnná správa o štúdii spolu s národnými príspevkami 24 národných kontaktných bodov EMN (Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Holandsko, Írsko, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Maďarsko, Malta, Nemecko, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Slovenská republika, Španielsko, Švédsko, Taliansko, Veľká Británia a Nórsko) je dostupná na www.emn.europa.eu v sekcii „EMN Studies“.

Pozn.: Tento EMN Inform vypracovala Európska migračná sieť (EMN), ktorá zoskupuje Európsku komisiu spolu s poskytovateľom služieb ICF GHK-COWI a národné kontaktné body EMN (NKB EMN). EMN Inform nevyjadruje nevyhnutne názory a postoje Európskej komisie, ICF GHK-COWI alebo NKB EMN, a ani uvedené organizácie nie sú viazané jeho závermi. Podobne Európska komisia, ICF GHK-COWI a NKB EMN nie sú nijakým spôsobom zodpovedné za akékoľvek použitie uvádzaných štatistík.

² Pozri aj http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm.

- Viacero členských štátov vypracúva politiky alebo novelizuje legislatívu s cieľom (lepšie) riešiť prípady zneužitia práva na zlúčenie rodiny. Osobitným problémom pre niektoré členské štáty sú účelové manželstvá medzi štátnym príslušníkom tretej krajiny a občanom EÚ, ktoré sa vyskytujú častejšie ako medzi dvoma štátnymi príslušníkmi tretích krajín.
- Členské štáty zaviedli celý rad rôznych spôsobov zisťovania a skúmania účelových manželstiev a falošných vyhlásení rodičovstva, ktoré sú v jednotlivých členských štátoch rozdielne. Do tejto oblasti je občianska spoločnosť zapojená len v obmedzenom rozsahu a za odhaľovanie zneužívania práv nesú prvoradú zodpovednosť štátne orgány členských štátov.
- Vo všeobecnosti sa uplatňuje individuálny prístup (od prípadu k prípadu) na základe dôkazov získaných kombináciou techník, ktoré členské štáty používajú ako podklad na prijatie rozhodnutí zodpovednými orgánmi.
- (Členské) štáty čelia mnohým spoločným výzvam pri rozlišovaní účelových manželstiev od skutočných manželstiev. Nielen že ide o citlivú záležitosť z hľadiska rešpektovania základných práv, kde sú (členské) štáty v tejto súvislosti plne viazané záväzkami, ale aj vyšetrowanie je náročné z hľadiska času a finančných prostriedkov, pričom dôkazné bremeno najčastejšie spočíva na orgánoch (členských) štátov. Tento proces môže narušiť aj nedostatok jasných metodických usmernení.
- Napriek určitej výmene informácií (a najlepšej praxe) medzi (členskými štátmi) v tejto oblasti tu existuje priestor na ďalšie rozpracovanie daných postupov prostredníctvom špeciálneho fóra, vďaka ktorému by (členské) štáty získali lepší prehľad a boli pravidelne informované o situácii a postupoch v rámci EÚ.
- Neexistencia jednotných štatistických údajov v dôsledku rôznych prístupov vyvoláva potrebu vzájomného informovania v rámci (členských) štátov a medzi nimi porovnateľným spôsobom. K výmene informácií môže prispieť lepšie porozumenie spôsobov získavania takýchto štatistických údajov.

3. Ďalšie kľúčové zistenia

Rôznorodosť vnímania rozsahu problémov v (členských) štátoch.

Napriek existencii (vnútroštátnej) legislatívy v danej oblasti, resp. napriek procesu novelizácie legislatívy je vnímanie rozsahu zneužitia v jednotlivých (členských) štátoch rozdielne. Uvedený problém je niekde vnímaný ako nejasný, minimálny alebo marginálny, inde mu je zas venovaná zvýšená pozornosť a predstavuje politickú prioritu. Osobitné znepokojenie vyvolávajú v niektorých (členských) štátoch účelové manželstvá uzavreté občanmi týchto krajín (často ženami) v iných členských štátoch. Niektoré dôkazy zároveň naznačujú zapojenie do organizovaných zločineckých skupín.

Hlavnou motiváciou garantov a žiadateľov sú ekonomické a finančné dôvody, ako aj získanie práva na pobyt a súvisiace výhody. Určitú úlohu zohrávajú pritom aj iné faktory.

Motiváciou garantov na účasť na účelovom manželstve v takmer všetkých (členských) štátoch sú ekonomické a finančné dôvody, pričom sú signály, že garanta financujú organizované zločinecké skupiny; ďalším dôvodom je nátlak alebo tzv. „sivé manželstvá“

(grey marriages), keď garant vstupuje do manželstva nevedomý si toho, že motiváciou žiadateľa je čisto získanie zákonného pobytu; pomoc priateľovi alebo známym; súcit alebo humanitárne dôvody; alebo idealizmus, keď garant nesúhlasí so štátnymi orgánmi alebo s imigračnými pravidlami; získanie zákonného pobytu alebo obídenie zákazu vstupu; a v prípade mladšieho štátneho príslušníka tretej krajiny vystupovanie v úlohe opatrovníka staršieho garanta. Z hľadiska žiadateľa je hlavnou uvádzanou motiváciou získanie povolenia na pobyt a súvisiacich výhod alebo zotrvanie v (členskom) štáte.

Motivácie garanta aj žiadateľa na podanie falošného vyhlásenia o rodičovstve sú menej známe a uvádzané. Ide najmä o finančné a ekonomické dôvody, vyhnutie sa zápornému rozhodnutiu o medzinárodnej ochrane či zámer zlegalizovať nelegálny pobyt.

Opatrenia na národnej úrovni zamerané na predchádzanie zneužitia sú realizované celým radom štátnych orgánov a inštitúcií.

Medzi prostriedky na predchádzanie zneužívania účelových manželstiev patria rôzne opatrenia zo strany zastupiteľských orgánov v krajinách pôvodu, zhromažďovanie údajov a vedenie pohovorov; skúmanie rodinných väzieb, informácie o životnom štýle, národných a náboženských tradíciách, či pohovory s garantmi a žiadateľmi. Opatrenia prijímané políciou zahŕňajú kontroly registrovaných miest pobytu, pracovísk a škôl, konzultácie s obecnými úradmi a krížové kontroly pomocou policajných informačných systémov. V niektorých prípadoch môžu v prevencii zneužívania účelových manželstiev zohrávať určitú úlohu aj mimovládne organizácie.

Z hľadiska orgánov zodpovedných za vyšetrowanie účelových manželstiev ide väčšinou o zodpovednosť orgánov činných v trestnom konaní, ako sú policajné orgány a prokuratúra, ktoré spolupracujú s celým radom orgánov na národnej, regionálnej a miestnej úrovni, napr. s matrikami či inštitúciami zodpovednými za záležitosti týkajúce sa migrácie, hraníc a pobytu. V niektorých situáciách môžu byť do prípadov zapojení aj konzulárni pracovníci. Zneužívanie manželstiev bolo odhalené aj orgánmi vyšetrujúcimi podvody za účelom získania prospechu. Nahlasovanie prípadných podozrení sa očakáva najmä od pracovníkov matričných úradov. Do odhaľovania prípadov falošných vyhlásení o rodičovstve sú zapojené podobné orgány ako v predchádzajúcom prípade, ako aj sociálni pracovníci.

V prípade falošných vyhlásení o rodičovstve situáciu komplikuje fakt, že orgány disponujú len malými alebo obmedzenými prostriedkami na riešenie zneužívania tohto inštitútu po splnení podmienok na uznanie rodičovstva (súhlas rodiča, dieťaťa alebo právneho zástupcu) a formálnych podmienok na uznanie rodičovstva (doklady o manželskom stave, občianstve, totožnosti a o narodení). V prípadoch, keď rodina nedokáže predložiť žiadne doklady dokazujúce vzťah medzi rodičom/rodičmi a dieťaťom, niektoré (členské) štáty vykonávajú testy DNA.

Napriek vypracovaniu komplexných techník sa (členské) štáty stretávajú s problémami pri odhaľovaní, vyšetrowaní a dokazovaní zneužitia.

Orgány môžu iniciovať vyšetrowanie v prípade, ak garant bol už predtým účastníkom zlúčenia rodiny; ak niektorý z manželov bol už predtým účastníkom účelového manželstva; ak existujú

dôkazy o záznamoch o predchádzajúcich krátkodobých manželstvách; alebo v prípade prijatia správy o podozrivom manželstve (napr. z matriky, od duchovných alebo od občanov). Následne uplatňované techniky zahŕňajú, často v závislosti od konkrétnych okolností, pohovory s garantom a so žiadateľom; kontrolu minulosti a zázemia daných osôb; návštevy domácností; kontroly u tretích strán a v príslušných komunitách s cieľom zistiť, či pár žije v spoločnej domácnosti, vrátane kontroly u poskytovateľov verejných služieb a energií, kontroly dokladov, a v niektorých prípadoch sú páry požiadané o nezávislé vyplnenie dotazníka, kde sa jednotlivé odpovede následne porovnávajú.

Medzi komplikácie, ktoré sa vyskytujú pri odhaľovaní a vyšetrowaní účelových manželstiev, patrí dobrá pripravenosť garanta a žiadateľa na pohovor, čo je časovo a finančne náročné dokázať, absencia metodických pokynov; a rešpektovanie práv garantovaných legislatívou EÚ alebo vnútroštátnou legislatívou. V prípade falošných vyhlásení o rodičovstve majú (členské) štáty v tejto oblasti len minimálne, resp. žiadne skúsenosti. Medzi náznaky zneužitia patrí posúdenie sily vzťahu, neobvyklý vekový rozdiel alebo rozdielne občianstva; rodičia žijúci na rôznych adresách; obavy vznesené sociálnymi pracovníkmi; či prípady, keď si dieťa ponechá dievčenské meno matky, a nie meno otca.

Na dokázanie účelového manželstva na základe týchto rôznorodých náznakov (členské) štáty zvyčajne zaujímajú individuálny prístup a posudzujú rôzne skutočnosti, ktoré by mohli predstavovať dôkaz podporujúci alebo vyvracajúci predpoklad, že bolo uzavreté účelové manželstvo. Dôkazné bremeno však vo väčšine prípadov spočíva na (členských) štátoch, ak len nie je súčasťou trestného konania. Podobný prístup sa využíva aj pri falošných vyhláseniach o rodičovstve, kde však niektoré (členské) štáty využívajú aj testy DNA. Aj v tomto prípade spočíva dôkazné bremeno najmä na orgánoch (členských) štátov, hoci existujú výnimky, keď aspoň časť dôkazného bremena spočíva na žiadateľoch.

V prípade dokázania zneužitia sú tresty v jednotlivých (členských) štátoch rôzne. Môžu zahŕňať odňatie slobody a pokuty (v prípade garanta), či zamietnutie alebo zrušenie povolenia na pobyt (v prípade žiadateľa).

Pravdepodobným trestom pre garanta v prípade odhalenia účelového manželstva je odňatie slobody alebo uloženie pokuty, alebo oba tresty naraz. Rozsah a výška pokuty sú v (členských) štátoch rozdielne, pričom odňatie slobody je najviac na 5 rokov a maximálna výška pokuty je 15 000 eur. V prípade žadateľa môže ísť aj o zamietnutie povolenia na pobyt, resp. v prípade, ak už bolo udelené, jeho odňatie alebo zrušenie jeho platnosti. Podobné tresty sa ukladajú aj za falošné vyhlásenie o rodičovstve, pričom maximálna dĺžka odňatia slobody je 10 rokov a maximálna výška pokuty je 750 000 eur. Vo všetkých týchto prípadoch platí právo na odvolanie.

(Členské) štáty navzájom spolupracujú v boji proti zneužitiu rôznymi spôsobmi.

Európska spolupráca prebieha viacerými spôsobmi – na neformálnej báze, ad hoc, alebo na základe oficiálnych dohôd. Príkladom je napríklad spolupráca Belgicka a Holandska v rámci tzv. Európskej cesty („Europe Route“), spolupráca Írska a Lotyšska v súvislosti s vysokým výskytom podozrivých prípadov sobášov medzi občanmi Lotyšska a štátnymi príslušníkmi tretích krajín v Írsku; spolupráca prostredníctvom imigračných styčných dôstojníkov; či

spoločné operácie medzi Holandskom a Veľkou Britániou vo vzťahu k občanom Holandských Antíl, ktorí sa najprv usilujú získať doklady totožnosti a potom uzavrieť manželstvo.

Dostupné štatistické údaje potvrdzujú uzatváranie účelových manželstiev, zatiaľ však nie je možné ich úplne kvantifikovať porovnateľným spôsobom vo všetkých (členských) štátoch. Štatistiky ohľadom falošných vyhlásení o rodičovstve sú veľmi obmedzené.

V záujme poskytnutia komplexnejšieho obrazu treba uviesť, že v r. 2010 členské štáty EÚ (s výnimkou Estónska a Švédska, ktoré nedisponujú úplnými štatistickými údajmi) vydali 720 200 povolení, z ktorých 496 450 (resp. 68,9 %) bolo vydaných štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa zosobášili so štátnym príslušníkom tretej krajiny.

Pokiaľ ide o zistené prípady účelového manželstva a s prihliadnutím na to, že v mnohých prípadoch nebolo možnérobiť rozdiely medzi manželstvami uzavretými medzi štátnymi príslušníkmi tretích krajín a manželstvami uzavretými medzi štátnym príslušníkom tretej krajiny a občanom EÚ, počet zamietnutých alebo odňatých povolení na pobyt v jednotlivých (členských) štátoch sa v r. 2011 pohyboval od 5 do 990, a v r. 2010 od 5 do 1 360.

Pokiaľ ide o účelové manželstvá odhalené (členským) štátom iným spôsobom, ich počet bol rôzny: v r. 2011 sa pohyboval od 5 do 130, a v r. 2010 opäť od 5 do 425. Počet podozrení z uzavretia účelového manželstva v jednotlivých (členských) štátoch sa pohyboval v r. 2011 od 1 740 do 35.

Veľmi obmedzené štatistické údaje o falošných vyhláseniach o rodičovstve môžu naznačovať, že táto forma zneužívania je veľmi zriedkavá. Zároveň však môžu naznačovať aj to, že tento problém jednoducho nie je dostatočne monitorovaný.

4. Ďalšie informácie

V prípade konkrétnych otázok alebo záujmu o ďalšie informácie kontaktujte SK EMN na emailovej adrese ncpslovakia@iom.int alebo Európsku komisiu na emailovej adrese HOME-EMN@ec.europa.eu.

Spracované v júni 2012