EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 15.11.2011
KOM(2011) 735 lõplik

ROHELINE RAAMAT

Euroopa Liidus elavate kolmandate riikide kodanike suhtes perekonna taasühinemise õiguse kohaldamise kohta (direktiiv 2003/86/EÜ)

I. ROHELISE RAAMATU SISU JA EESMÄRGID

Sisserändajate jaoks on perekonna taasühinemise õigus hädavajalik, et elada normaalset pereelu. Alates 2003. aastast kehtivad ühtsed Euroopa sisserändeeeskirjad, millega reguleeritakse ELi tasandil tingimusi, mille alusel kolmandate riikide kodanikud saavad kasutada õigust perekonna taasühinemisele[1]. Direktiivis on sätestatud, millistel tingimustel on kolmanda riigi kodanikul võimalik siseneda liikmesriiki ja seal elada, kui ta ühineb pereliikmega, kes on kolmanda riigi kodanik ja elab juba seaduslikult liikmesriigis. Direktiivi ei kohaldata ELi kodanike suhtes[2].

Direktiivi peeti selle vastuvõtmise ajal üksnes esimeseks sammuks eeskirjade ühtlustamise teel ning seda kritiseerisid valitsusvälised organisatsioonid ja teadlased, kelle arvates ei tagatud direktiiviga piisavat ühtlustamise taset. Samas on mõned liikmesriigid viimastel aastatel muutnud oma eeskirju rangemaks ja kutsunud isegi üles direktiivi muutma,[3] et kehtestada perekonna taasühinemiseks täiendavaid tingimusi. Nimetatud liikmesriikide väitel on sellised muudatused vajalikud, et võidelda eeskirjade kuritarvitamise vastu ja hallata paremini suuri sisserändevoogusid.

Perekondade taasühinemine moodustab suure osa seaduslikust rändest, kuigi selle osakaal väheneb[4]. 2000. aastate alguses hõlmas pereränne nendes liikmesriikides, kellel on selle kohta usaldusväärseid andmeid, üle 50 % kogu seaduslikust sisserändest. Praegu on selle osakaal ELi kogu sisserändest umbes kolmandik. Kõnealune näitaja on isegi väiksem, kui võtta arvesse ainult direktiivi reguleerimisalasse kuuluvaid juhtumeid, s.t neid kolmanda riigi kodanikke, kes taasühinevad kolmanda riigi kodanikuga. Selliste sisserändajate arv on umbes 500 000, mis vastab 21 %-le kõikidest lubadest[5].

Nii Stockholmi programmis kui ka Euroopa sisserände- ja varjupaigapaktis käsitatakse perekonna taasühinemist kui valdkonda, kus ELi poliitikat tuleks edasi arendada, eriti integratsioonimeetmete alal. Ka komisjon osutas esimeses direktiivi kohaldamist käsitlevas aruandes (KOM(2008) 610)[6] liikmesriikide rakenduslikele probleemidele ja direktiivi puudustele. Ühelt poolt osutati üldistele vigadele direktiivi teatavate sätete ülevõtmisel (näiteks lihtsustatud viisamenetlus, sõltumatu elamisloa andmine, laste parimate huvidega arvestamine, õiguskaitsevahendid ja soodsamad tingimused pagulaste perekondade taasühinemiseks). Teiselt poolt järeldati aruandes, et direktiiv ise jätab liikmesriikidele mõnede vabatahtlike sätete kohaldamisel liiga suure valikuvabaduse, eriti võimaliku ooteaja, sissetulekunõude ja võimalike integratsioonimeetmete puhul.

---

1 Direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (edaspidi „direktiiv”).

2 ELi kodanike ja nende kolmanda riigi kodanikest pereliikmete taasühinemist reguleeritakse ELi õiguses direktiiviga 2004/38/EÜ. Kõnealune direktiiv hõlmab siiski ainult juhtumeid, kus ELi kodanik kolib teise liikmesriiki, elab seal või lahkub sealt ning tema kolmanda riigi kodanikust pereliige saadab teda või ühineb temaga hiljem.

3 Madalmaade seisukoht ELi rändepoliitika küsimuses.

4 Vähenemine on tõenäoliselt teataval määral tingitud hiljutistest valdkondlikest muudatustest teatavates liikmesriikides, kes on kehtestanud rangemad tingimused. Hoolimata väidetest, et nii on võimalik paremini hallata suuri sisserändevoogusid, seab selline poliitika kahtluse alla perekonna taasühinemise õiguse, mille minimaalseks õiguslikuks tagatiseks kogu ELis on direktiiv.

5 EUROSTAT. Konkreetsed andmed on esitatud lisas (Eesti, Luksemburgi ja Madalmaade andmed ei ole kättesaadavad).

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

Nimetatud asjaolusid arvesse võttes peab komisjon vajalikuks algatada perekonna taasühinemise õiguse teemal avaliku konsulteerimise,[7] milles keskendutakse teatavatele direktiivi reguleerimisalasse kuuluvatele küsimustele. Konsulteerimine toimub rohelise raamatu vormis. Selles palutakse sidusrühmadel vastata mitmesugustele küsimustele, mille eesmärk on tõhustada ELi tasandil perekonna taasühinemise eeskirju, ja esitada direktiivi kohaldamise kvaliteedi hindamiseks neile kättesaadavat faktilist teavet ja andmeid. Samal ajal tuleks siiski silmas direktiivi eesmärki, milleks on määrata kindlaks **perekonna taasühinemise õiguse** kasutamise tingimused ja hõlbustada nendele tingimustele vastavate kolmandate riikide kodanike integreerumist asjaomases liikmesriigis[8]. Seejuures oleks komisjon tänulik, kui perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamisele osutanud liikmesriigid kirjeldaksid asjaomaseid juhtumeid täpsemalt ja esitaksid arvulisi andmeid, et selle probleemiga oleks võimalik ELi tasandil sihipärasemalt tegeleda.

Konsulteerimise käigus saadud vastuste põhjal otsustab komisjon, milliseid poliitilisi järelmeetmeid on vaja võtta (nt muuta direktiivi, koostada tõlgendavad suunised või säilitada praegune olukord). Mis tahes ELi õigusakt peab siiski olema kooskõlas põhiõiguste hartaga, eelkõige era- ja perekonnaelu austamise põhimõttega, õigusega abielluda, lapse õigustega, diskrimineerimiskeeluga ja muude rahvusvaheliste kohustustega. Seepärast hindab komisjon põhjalikult iga võimaliku järelmeetme mõju põhiõigustele ja kontrollib selle kokkusobivust hartaga. Selleks kasutab ta nn põhiõiguste kontrollnimekirja, mis on sätestatud komisjoni strateegias põhiõiguste harta rakendamiseks[9].

II. SIDUSRÜHMADELE ESITATAVAD KÜSIMUSED

1. KOHALDAMISE ULATUS

1.1 Kes saab direktiivi alusel taotleda perekonna taasühinemist?

Direktiivi kohaldamiseks peab perekonna taasühinemist taotlev isik vastama kahele tingimusele: tal peab olema ühe- või mitmeaastase kehtivusajaga elamisluba ja põhjust eeldada, et ta saab alalise elamisõiguse[10] (artikli 3 lõige 1). Viimasena nimetatud tingimuse puhul jätab direktiiv liikmesriikidele tõlgendusruumi, mis võib kahjustada õiguskindlust ja võimaldab peaaegu kõik kolmanda riigi kodanikud direktiivi reguleerimisalast välja jätta.

Lisaks nendele kahele tingimusele võimaldab artikli 8 lõige 1 liikmesriikidel nõuda, et isik peab enne perekonna taasühinemist olema seaduslikult elanud tema territooriumil vähemalt teatava aja jooksul (kuni kaks aastat). See tähendab, et isik võib küll taotluse esitada, kuid liikmesriigid võivad viivitada perekonna taasühinemise lubamisega, kuni nende õiguses sätestatud ajavahemik möödub.

---

7 Konsulteerimine ei hõlma küsimusi, mis on seotud direktiiviga 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil.

8 Vt direktiivi põhjendus 4.

9 KOM(2010) 573 (lõplik), 19.10.2010. Vt samuti tegevusjuhiseid põhiõiguste arvessevõtmiseks komisjoni mõjuhinnangute koostamisel, SEK(2011) 567 (lõplik), 6.5.2011.

10 Direktiivi ettevalmistavatest dokumentidest selgub, et selle tingimuse eesmärk oli mitte anda perekonna taasühinemise õigust isikutele, kellel on liikmesriigis viibimiseks ainult ajutine luba, mida ei ole võimalik pikendada.

1. küsimus

Artikli 3 kohaselt peab isikul taotluse esitamise ajal olema põhjust eeldada, et ta saab alalise elamisõiguse. Artikli 8 alusel võidakse temalt taasühinemise tegelikuks lubamiseks ühtlasi nõuda ooteaja möödumist. Kas nimetatud kriteeriumidel põhinev lähenemisviis on õige ja võimaldab kõige paremini kindlaks määrata, kes saab taotleda perekonna taasühinemist?

1.2. Millised pereliikmed saavad taotluse esitajaga ühineda?

1.2.1. Perekonna tuumikut käsitlevad kohustuslikud sätted

Praegu on liikmesriigid direktiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt kohustatud lubama oma territooriumile siseneda ja seal elada perekonna tuumikul, kellena käsitatakse taotluse esitaja abikaasat ja alaealisi lapsi (tingimusel et muud direktiivi nõuded on täidetud). Isegi sellesse kategooriasse kuuluvate isikute puhul lubab direktiiv aga kehtestada teatavaid piiranguid.

Nii võib liikmesriik artikli 4 lõike 5 kohaselt kehtestada **abikaasadele** vanuse alampiiri (vastavalt direktiivile mitte üle 21 aasta), olenemata tema enda õiguses kehtestatud täisea piirist. Seda sätet põhjendatakse vajadusega hoida ära sundabielude sõlmimist, mille kaudu kuritarvitatakse perekonna taasühinemise eeskirju. Seda, kas tegu on reaalse probleemiga ja milline on selle ulatus, on siiski raske hinnata.

2. küsimus

Kas on seaduspärane, et liikmesriik kehtestab abikaasadele vanuse alampiiri, mis erineb tema enda õiguses sätestatud täisea piirist? Kas perekonna taasühinemise eeskirju kuritarvitavate sundabielude sõlmimise ärahoidmiseks oleks võimalik kasutada ka muid meetmeid ja kui jah, siis milliseid?

Kas teil on selgeid tõendeid, et sundabielud kujutavad endast probleemi? Kui jah, siis kui suur on selle probleemi ulatus (esitage statistika) ja kas see on seotud perekonna taasühinemise eeskirjadega (täiseast erineva vanuse alampiiri kehtestamisega)?

Alaealiste laste puhul on direktiivis sätestatud veel kaks olukorda, mil direktiivi sätete kohaldamisest võib teha erandi. Esimese erandi kohaselt (artikli 4 lõike 1 viimane lõik) võib ülejäänud pereliikmetest sõltumatult liikmesriigi territooriumile saabuvate üle 12aastaste laste puhul nõuda, et nad vastaksid integreerumistingimusele[11]. Seda erandit on siiski kasutanud ainult üks liikmesriik. Teise erandi kohaselt (artikli 4 lõige 6) võib üle 15aastaste laste puhul seada liikmesriigi territooriumile sisenemise tingimuseks, et see toimub muudel kui perekonna taasühinemisega seotud põhjustel. Seda erandit ei ole kasutanud ükski liikmesriik.

3. küsimus

Kas teie arvates on põhjust nimetatud erandid (nt üle 15aastaseid lapsi käsitlev erand) säilitada, kuigi liikmesriigid neid ei kohalda?

[11] Vt aruande KOM(2008) 610 lk 5.

1.2.2. Muid pereliikmed käsitlevad vabatahtlikud sätted

Kuna liikmesriigid on direktiivi alusel kohustatud tagama perekonna taasühinemise õiguse ainult perekonna tuumikule, võivad nad ise otsustada, kas anda oma õiguses selline võimalus ka muudele pereliikmetele (artikli 4 lõige 3). Kuigi tegu on vabatahtliku sättega, on üle poole liikmesriikidest laiendanud taasühinemise õiguse ka taotluse esitaja ja/või tema abikaasa vanematele. Sellega seoses tuleks tähele panna, et oma õiguses samasooliste abielu tunnustavad liikmesriigid on direktiivi põhjendusest 5 tulenevalt ühtlasi kohustatud tunnustama selliseid abielusid ka direktiivi kohaldamisel[12]. Sama põhimõte kehtib ka samasooliste kooselu puhul, juhul kui liikmesriik tunnustab oma perekonnaõiguses samasooliste kooselu ja on otsustanud kohaldada direktiivi vabatahtlikku sätet registreeritud kooselu kohta.

4. küsimus

Kas muid pereliikmeid käsitlevad sätted on piisavad ja küllalt laia ulatusega, et võtta arvesse mitmesuguseid perekonna määratlusi, mis erinevad perekonna tuumiku mõistest?

2. PEREKONNA TAASÜHINEMISE ÕIGUSE KASUTAMISE NÕUDED

Nõuded, mis on perekonna taasühinemise valdkonnas direktiiviga sätestatud, näiteks integratsioonimeetmetes osalemine, ei ole liikmesriikidele kohustuslikud, kuid nad võivad neid järgida. Samas on ELis keelatud kohaldada perekonna taasühinemise suhtes muid nõudeid.

2.1 Integratsioonimeetmed

Artikli 7 lõige 2 võimaldab liikmesriikidel nõuda kolmandate riikide kodanikelt, et nad täidaksid integratsioonimeetmeid. See oli üks nõudeid, mis tekitas kõige rohkem erimeelsusi ja mida läbirääkimiste käigus kõige rohkem arutati. Praegusel kujul ei ole direktiivis selgelt sätestatud, mida nimetatud integratsioonimeetmed peaksid hõlmama ja kuidas neid tuleks rakendada, ning need on kasutusel ainult mõnes liikmesriigis. Kolm liikmesriiki nõuavad integratsioonimeetmete raames, et pereliikmed läbiksid enne nende territooriumile sisenemist keele ja ühiskonnakorralduse tundmist tõendava testi või võtaksid lepingu korras endale kohustuse osaleda pärast liikmesriiki sisenemist kodanikuõpetuse ja vajaduse korral keelekursustel. Teised liikmesriigid nõuavad pereliikmetelt alles pärast nende territooriumile sisenemist, et nad võtaksid endale teatavad kohustused, näiteks osaleda integratsioonikursustel (põhiliselt keeleõpe).

Nagu hindamisaruandes märgitud, sõltub integratsioonimeetmete vastavus direktiivile sellest, kas nende eesmärk on hõlbustada integratsiooni[13] ning kas nende puhul järgitakse proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse põhimõtet. Kui perekonna taasühinemise taotluse kohta tehtav otsus on seotud testide läbimisega, tuleks võtta arvesse testideks valmistumiseks vajalike vahendite (tõlgitud materjalide, kursuste) olemasolu ja kättesaadavust (asukohta,

---

12 „Liikmesriigid peaksid jõustama käesoleva direktiivi sätted, diskrimineerimata sealjuures soo, rassi, nahavärvi, rahvuse või ühiskondliku päritolu, geneetiliste eripärade, keele, usu või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, vähemusrahvuse hulka kuulumise, varandusliku seisundi, sünni, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel.”

13 Vt üksikasjalikumalt aruande punkt 4.3.4.

hinda). Samuti tuleks võtta arvesse asjaomaseid isiklikke asjaolusid (nt tõendatud kirjaoskamatus, tervislik seisund).

Kolmandate riikide kodanike integratsiooni uuendatud Euroopa töökavas[14] on muu hulgas antud liikmesriikidele konkreetseid soovitusi selle kohta, kuidas pakkuda eri tasemel keelekursusi, mis vastaksid sisserändaja vajadustele integratsiooni eri etappides, sealhulgas tutvustusprogramme äsja saabunud sisserändajatele.

5. küsimus

Kas nimetatud meetmed aitavad integratsioonile tõhusalt kaasa? Kuidas seda praktikas hinnata? Millised meetmed on integratsiooni seisukohast kõige tõhusamad?

Kas teie arvates tuleks integratsioonimeetmed ELi tasandil täpsemalt kindlaks määrata?

Kas te pooldate liikmesriiki sisenemisele eelnevaid meetmeid? Kui jah, siis millised kaitsemehhanismid tuleks kehtestada, et sellised meetmed ei looks tegelikkuses põhjendamatuid tõkkeid perekonna taasühinemisele (nt ebaproportsionaalsed tasud või nõuded) ja et võetaks arvesse asjaomase isiku võimeid (nt vanust, kirjaoskamatust, puuet, haridustaset)?

2.2 Vastuvõtuvõimega seotud ooteaeg

Artikli 8 teises lõigus on sätestatud erand neile liikmesriikidele, kelle õigusaktides võeti direktiivi vastuvõtmise ajal arvesse vastuvõtuvõimet. Sellistel liikmesriikidel on erandina lubatud kohaldada alates taotluse esitamisest kolmeaastast ooteaega. Euroopa Kohus on selle sätte selgitamiseks sedastanud,[15] et elamisluba tuleb välja anda hiljemalt kolm aastat pärast taotluse esitamist, kui kõik tingimused on täidetud.

Vastuvõtuvõime võib seega olla üks nendest asjaoludest, mida taotluse läbivaatamisel arvestatakse, kuid seda ei saa tõlgendada nii, nagu lubaks see mingit kvoodisüsteemi või kolmeaastast ootetähtaega, mis on peale sunnitud üksikjuhtumi konkreetsetele asjaoludele vaatamata. Kõnealust erandit kohaldatakse ainult ühes liikmesriigis.

6. küsimus

Kas kõnealuse erandi säilitamine, mis võimaldab ette näha kolmeaastase ooteaja alates taotluse esitamisest, on direktiivi kohaldamiseks vajalik ja põhjendatud?

3. PERELIIKMETE SISENEMINE LIIKMESRIIKIDE TERRITOORIUMILE JA SEAL ELAMINE

Liikmesriigid peavad andma pereliikmetele vähemalt üheaastase ajutise elamisloa (artikli 13 lõige 2). Lisaks sellele on sätestatud, et pereliikmetele antud elamisload ei kehti põhimõtteliselt kauem kui perekonna taasühinemist taotleva isiku elamisluba (artikli 13 lõige 3).

---

14 KOM(2011) 455 (lõplik), vastu võetud 19.7.2011.

15 Kohtuasi C-540/03, punktid 100 ja 101.

Nende sätete rakendamisel võib tekkida probleeme, kui perekonna taasühinemist taotleva isiku elamisloa kehtivusaja lõpuni on jäänud vähem kui üks aasta ajal, mil antakse välja pereliikme elamisluba. Sel juhul võivad nimetatud sätted minna omavahel vastuollu, eriti kui perekonna taasühinemist taotleva isiku elamisluba on juba pikendamisel.

7. küsimus

Kas tuleks ette näha erisätted olukorra jaoks, kus perekonna taasühinemist taotleva isiku elamisloa kehtivusaja lõpuni on jäänud alla aasta, kuid see on juba pikendamisel?

4. VARJUPAIGAKÜSIMUSED

4.1 Direktiivi kohaldamise välistamine täiendava kaitse korral

Täiendavat kaitset saavad kolmanda riigi kodanikud ei kuulu direktiivi reguleerimisalasse (artikli 3 lõike 2 punkt b). Stockholmi programmis kutsutakse siiski üles andma pagulastele ja täiendavat kaitset saavatele isikutele ühtne staatus, kuna nende kaitsevajadused on samad ja tegu on ühe põhitingimusega Euroopa ühise varjupaigasüsteemi elluviimiseks. Sellest tulenevalt on kavas täiendavat kaitset saavate isikute õigused pagulaste õigustega rohkem ühtlustada, nagu on rõhutatud uuesti sõnastatud miinimumnõuete direktiivis[16]. Tekib küsimus, kas nimetatud ühtlustamine peaks hõlmama ka perekonna taasühinemise valdkonda, mis nõuaks perekonna taasühinemise direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate isikute ringi kohandamist.

8. küsimus

Kas nende kolmanda riigi kodanike suhtes, kes saavad täiendavat kaitset, tuleks perekonna taasühinemise korral kohaldada samuti perekonna taasühinemise direktiivi?

Kas perekonna taasühinemist käsitleva direktiivi kohaldamise korral tuleks täiendavat kaitset saavatele pagulastele võimaldada soodsamaid tingimusi, vabastades nad teatavate nõuete (majutuse, haiguskindlustuse ja stabiilse ja korrapärase sissetuleku olemasolu nõue) täitmisest?

4.2 Muud varjupaigaküsimused

Direktiivi V peatükis on pagulaste jaoks sätestatud mõned soodsamad sätted. Liikmesriikidel on siiski õigus otsustada, et nad kohaldavad soodsamaid sätteid ainult teatavatel juhtudel, näiteks pagulaste suhtes, kellel olid peresuhted olemas enne nende sisenemist liikmesriikide territooriumile (artikli 9 lõige 2), või perekonna taasühinemise taotluse esitamise korral kolme kuu jooksul pärast pagulasseisundi andmist (artikli 12 lõige 1). Selliste piirangute kehtestamist võimaldavates sätetes ei ole aga piisavalt võetud arvesse pagulaste olukorra eripära. Kuna pagulased on muudest kolmanda riigi kodanikest erinevas olukorras, puutuvad nad kokku muude praktiliste probleemidega (nt on neil raske suhelda päritoluriiki jäänud pereliikmetega). Lisaks on võimalik, et pagulane on viibinud varjupaigamenetluse tulemust oodates kaua aega liikmesriigi territooriumil või mujal välisriigis ja loonud vahepeal uue pere.

---

[16] Direktiiv miinimumnõuete kohta, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et saada rahvusvahelise kaitse saaja staatus, ja antava kaitse sisu kohta (uuestisõnastamine) (KOM(2009) 551).

Pagulastel võivad puududa andmed selle kohta, kas nende pereliikmed on veel elus või kus nad asuvad, ning nad ei pruugi olla suutelised esitama perekonna taasühinemiseks vajalikke dokumente lühikese tähtaja jooksul pärast kaitse saamist. Nende pereliikmed võivad olla kannatanud sarnaste konfliktide, traumade või äärmise viletsuse tagajärjel nagu pagulased ise. Seetõttu tuleks praegune lähenemisviis läbi vaadata, et otsustada eelkõige selle üle, kas kirjeldatud võimalikud piirangud tuleks direktiivist välja jätta.

9. küsimus

Kas liikmesriikidele peaks jääma võimalus kohaldada direktiivi soodsamaid sätteid ainult nende pagulaste suhtes, kellel olid peresuhted olemas enne nende sisenemist liikmesriigi territooriumile?

Kas perekonna taasühinemise õigust tuleks laiendada ka muudele pagulase ülalpeetavatele pereliikmetele ja kui jah, siis mil määral?

Kas pagulastelt peaks endiselt nõudma tõendeid majutuse, haiguskindlustuse ja sissetulekuga seotud tingimuste täitmise kohta, juhul kui nad esitavad perekonna taasühinemise taotluse pärast kolme kuu möödumist pagulasstaatuse saamisest?

5. PETTUS, KURITARVITAMINE JA MENETLUSKÜSIMUSED

5.1 Vestlused ja uurimised

Artikli 5 lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid korraldada vestlusi ja muid vajalikke uurimisi. Mitmes liikmesriigis on ette nähtud võimalus kasutada peresuhete tõendamiseks DNA teste. Direktiivis siiski seda liiki tõendeid ei käsitleta. Komisjon on märkinud, et kõnealused vestlused ja/või uurimised peavad ELi õiguse kohaselt olema proportsionaalsed, need ei tohi muuta perekonna taasühinemise õiguse kasutamist võimatuks ning peavad arvesse võtma põhiõigusi, eelkõige austama era- ja perekonnaelu.

10. küsimus

Kas teil on selgeid tõendeid, et pettusjuhtumid kujutavad endast probleemi? Kui suur on selle probleemi ulatus (esitage statistika)? Kas te leiate, et vestlusi ja uurimisi (sealhulgas DNA teste) käsitlevate eeskirjade sätestamine aitaks pettusjuhtumite kõrvaldamisele oluliselt kaasa? Kas teie arvates tuleks vestluste või uurimiste korraldamist ELi tasandil täpsemalt reguleerida? Kui jah, siis milliseid eeskirju te kavandaksite?

5.2 Mugavusabielu

Mugavusabielu näol on tegu pettuse eriliigiga, mille vastu liikmesriikidel tuleks võidelda. Lisaks direktiivi üldistele menetlussätetele on artikli 16 lõikes 4 ette nähtud võimalus korraldada erikontrolle, kui on põhjust kahtlustada, et tegemist on pettuse või mugavusabieluga. Iga liikmesriigi õigussüsteemis on sätestatud sellealased sätted ja liikmesriikide tavadest ülevaate saamiseks on viidud ellu ELi rahastatud projekt[17]. Seda, kas

[17] Projekt ARGO kujutab endast rakenduskava koostöö tegemiseks ELi haldussätete kuritarvitamise või väärkasutuse vastase võitluse valdkonnas ja käsitleb muu hulgas mugavusabielusid. Projekti raames on

direktiiv toob kaasa mugavusabielusid ja kas need kujutavad endast liikmesriikide jaoks suurt probleemi, on siiski raske hinnata.

11. küsimus

Kas teil on selgeid tõendeid, et mugavusabielud kujutavad endast probleemi? Kui te olete mugavusabielusid tuvastanud, siis kas te peate nende kohta statistikat? Kas mugavusabielud on tingitud direktiivi sätetest? Kas kontrolle käsitlevaid direktiivi sätteid saaks rakendada tõhusamalt ja kui jah, siis kuidas?

5.3 Tasud

Perekonna taasühinemise õiguse kasutamise eest makstavad tasud (taotluse esitamiseks, viisa ja elamisloa saamiseks ning muude tingimuste täitmiseks, nt liikmesriiki sisenemisele eelnevate keeletestide tegemiseks vajalikud kulud, kui see on asjakohane) ei ole praegu ELi tasandil ühtlustatud. Kui tasud on ülemäärased, võivad need takistada perekonna taasühinemise õiguse kasutamist ja seega mõjuda negatiivselt direktiivi kohaldamisele. Kuna ELi eeskirjad selles valdkonnas puuduvad, on tasude tase liikmesriigiti väga erinev.

12. küsimus

Kas menetluse käigus makstavaid haldustasusid tuleks reguleerida? Kui jah, siis kas tuleks seda teha kaitsemehhanismide või täpsemate suuniste kujul?

5.4 Menetluse kestus ja haldusotsuse tegemiseks ettenähtud tähtaeg

Perekonna taasühinemise taotluse menetlemine võib olla üsna aeganõudev. Direktiiviga on kehtestatud maksimaalne tähtaeg, mille jooksul taotluse esitajale tuleb otsusest kirjalikult teatada. Artikli 5 lõike 4 kohaselt tuleks seda teha hiljemalt üheksa kuud pärast taotluse esitamise kuupäeva. Taotluse läbivaatamise keerukusega seotud erandlikel asjaoludel võivad liikmesriigid siiski nimetatud tähtaega pikendada. Praktikas kohaldatakse keskmiselt kolmekuulist tähtaega, millele lisandub menetluse pikendamist võimaldav säte.

13. küsimus

Kas direktiivis haldusasutustele taotluse läbivaatamiseks ette nähtud tähtaja pikkus on põhjendatud?

5.5 Horisontaalsätted

Direktiivis on kaks horisontaalse iseloomuga kohustuslikku sätet. Esiteks on liikmesriigid vastavalt artikli 5 lõikele 5 kohustatud taotluse läbivaatamisel võtma piisavalt arvesse alaealiste laste parimaid huvisid. See säte peegeldab põhiõiguste harta artikli 24 lõiget 2 ja ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikli 3 lõiget 1, mille kohaselt kõikides lastega seotud toimingutes tuleb esikohale seada lapse huvid, ning harta artikli 24 lõikest 3 tulenevat lapse õigust säilitada regulaarsed isiklikud suhted oma mõlema vanemaga. Euroopa Kohus on oma

---

rõhutatud vajadust edendada ühise andmebaasi loomist ja töötada välja ühine lähenemisviis mugavusabieludele.

kohtupraktikas kõnealuste harta sätete ja artikli 5 lõike 5 olulisust veelgi rõhutanud[18]. Nagu direktiivi kohaldamist käsitlevast aruandest nähtub, on paljud liikmesriigid selle sätte rakendamiseks siiski ainult lisanud üldise viite muudele rahvusvahelistele õigusaktidele (nt Euroopa inimõiguste konventsioonile ja ÜRO lapse õiguste konventsioonile)[19].

Teine horisontaalsäte tuleneb artiklist 17, mille kohaselt tuleb võtta asjakohaselt arvesse isiku peresuhete laadi ja kestust ning tema liikmesriigis elamise kestust, samuti pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemete olemasolu tema päritolumaaga. See säte kohustab liikmesriiki seega iga juhtumit eraldi läbi vaatama, nagu meenutatakse ka selge sõnaga Euroopa Kohtu kohtupraktikas[20].

14. küsimus

Kuidas oleks tegelikkuses võimalik nimetatud horisontaalsätete kohaldamine tagada ja seda hõlbustada?

6. KOKKUVÕTE JA JÄRELMEETMED

Komisjoni eesmärk on algatada laiaulatuslik konsultatsioon kõikide asjaomaste sidusrühmadega. Selleks kutsutakse osalema kõiki perekonnaküsimustega tegelevaid ELi institutsioone, riiklikke, piirkondlikke ja kohalikke ametiasutusi, kandidaatriike, kolmandate riikide koostööpartnereid, valitsusvahelisi ja valitsusväliseid organisatsioone, riigiasutusi ja eraõiguslikke teenusepakkujaid, samuti teadlasi, sotsiaalpartnereid, kodanikuühiskonna organisatsioone ja kodanikke ning palutakse neil vastata eespool esitatud küsimustele.

Komisjon kavatseb ühtlasi korraldada avaliku ärakuulamise. Ärakuulamise ettevalmistamiseks palub komisjon kõikidel huvitatud isikutel saata oma vastused käesolevale rohelisele raamatule hiljemalt 1. märtsiks 2012 järgmisel aadressil:

Immigration and Integration Unit – "Green Paper on Family reunification"
Directorate General Home Affairs
European Commission
B-1049 Brussels
E-post: HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu
Vastused avaldatakse veebiportaalis „Sinu hääl Euroopas” aadressil
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_et.htm.

18 Kohtuasi C-540/03.
19 KOM(2008) 610, lk 11.
20 Kohtuasjad C-540/03 ja C-578/08.

Lisa: perekonna taasühinemise menetlus arvudes

Perekondlikel põhjustel kolmanda riigi kodanikega taasühinevatele kolmanda riigi kodanikele välja antud elamislubade arv võrreldes kolmanda riigi kodanikele (olenemata põhjusest) välja antud elamislubade koguarvuga

	Perekondlikel põhjustel kolmanda riigi kodanikega taasühinemiseks välja antud ajutised elamisload			Ajutiste elamislubade koguarv (olenemata põhjusest)			Perekondlikel põhjustel kolmanda riigi kodanikega taasühinemiseks välja antud ajutiste elamislubade osakaal ajutiste elamislubade koguarvus		
RIIK/AASTA	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Belgia	7 333	8 596	9 997	46 201	58 939	67 653	15,9	14,6	14,8
Bulgaaria	1 480	1 482	1 725	3 933	4 385	4 051	37,6	33,8	42,6
Tšehhi	9 712	8 281	13 398	61 350	27 539	34 653	15,8	30,1	38,7
Taani	:	1 410	1 490	31 655	30 255	28 576	:	4,7	5,2
Saksamaa	29 215	29 761	28 200	114 289	121 954	117 202	25,6	24,4	24,1
Eesti	:	:	:	3 884	3 777	2 647	:	:	:
Iirimaa	456	568	300	28 926	25 509	22 235	1,6	2,2	1,3
Kreeka	18 684	19 570	13 398	40 411	45 148	33 623	46,2	43,3	39,8
Hispaania	103 640	82 521	89 905	399 827	290 813	257 918	25,9	28,4	34,9
Prantsusmaa	32 333	29 607	29 400	188 723	193 500	194 973	17,1	15,3	15,1
Itaalia	60 134	70 904	160 200	550 226	506 833	589 988	10,9	14,0	27,2
Küpros	1	1	741	25 156	25 638	19 139	0,0	0,0	3,9
Läti	1 498	414	413	7 706	2 304	2 329	19,4	18,0	17,7
Leedu	641	764	691	5 298	2 659	1 861	12,1	28,7	37,1
Luksemburg	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Ungari	5 337	1 144	1 349	37 486	14 289	14 601	14,2	8,0	9,2
Malta	172	61	30	4 989	3 682	2 763	3,4	1,7	1,1
Madalmaad	:	:	:	62 589	56 489	54 478	:	:	:
Austria	7 891	7 651	7 838	21 783	28 035	30 596	36,2	27,3	25,6
Poola	8 805	8 549	598	40 907	33 427	101 574	21,5	25,6	0,6
Portugal	17 087	11 036	11 967	63 715	46 324	37 010	26,8	23,8	32,3
Rumeenia	1 216	1 261	910	19 354	15 380	10 218	6,3	8,2	8,9
Sloveenia	0	2 110	2 231	29 215	15 759	7 537	0,0	13,4	29,6
Slovakkia	619	640	697	8 025	5 336	4 373	7,7	12,0	15,9
Soome	4 915	4 304	4 302	21 873	18 034	19 210	22,5	23,9	22,4
Rootsi	35 050	36 325	25 358	84 144	91 337	74 931	41,7	39,8	33,8
Ühendkuningriik	106 538	96 341	103 187	633 170	671 324	732 208	16,8	14,4	14,1
Kogu EL[21]	**452 757**	**423 301**	**508 325**	**2 534 835**	**2 338 669**	**2 466 347**	**17,9**	**18,1**	**20,6**

Allikas: Eurostat

[21] ELi koguandmed ei hõlma riike, kelle kohta andmed puuduvad.

2008. aastale eelnevaid aastaid käsitlevad andmed ei ole kättesaadavad, kuna andmete kogumine elamislubade kohta põhineb määrusel (EÜ) nr 862/2007, mille esimeseks võrdlusaastaks on 2008. aasta. Eesti ja Madalmaad ei ole esitanud andmeid ajutiste elamislubade kohta, mis on antud välja kolmanda riigi kodanikega taasühinevatele kolmanda riigi kodanikele, sest nad ei erista selliseid lube muudest perekondlikel põhjustel antud lubadest. Taani ei ole esitanud andmeid 2008. aasta kohta. Luksemburg ei ole esitanud andmeid kogu ajavahemiku 2008–2010 kohta.

Perekondlikel põhjustel välja antud elamislubade suhteliselt väike osakaal võrreldes ülejäänud elamislubadega tuleneb sellest, et asjaomane arv hõlmab ainult kolmanda riigi kodanikega, mitte ELi kodanikega taasühinevaid pereliikmeid, kes on kolmanda riigi kodanikud.

Perekondlikel põhjustel kolmanda riigi kodanikega taasühinevatele kolmanda riigi kodanikele välja antud ajutiste elamislubade arv pereliikmete kaupa

PÕHJUS	Perekondlikud põhjused: isik taasühineb kolmanda riigi kodanikuga			
RIIK (AASTAL 2010)	Kokku	Kolmanda riigi kodanikuga taasühinev abikaasa/elukaaslane	Kolmanda riigi kodanikuga taasühinev laps	Kolmanda riigi kodanikuga taasühinev muu pereliige
Belgia	9 997	4 157	5 831	9
Bulgaaria	1 725	:	:	:
Tšehhi	13 398	4 547	7 626	1 225
Taani	1 490	600	890	0
Saksamaa	28 200	11 912	15 895	393
Eesti	:	:	:	:
Iirimaa	300	112	117	71
Kreeka	13 398	4 044	9 354	0
Hispaania	89 905	19 140	69 099	1 666
Prantsusmaa	29 400	:	:	:
Itaalia	160 200	67 509	70 336	22 355
Küpros	741	:	:	:
Läti	413	254	78	81
Leedu	691	:	:	:
Luksemburg	:	:	:	:
Ungari	1 349	0	794	555
Malta	30	2	21	7
Madalmaad	:	:	:	:
Austria	7 838	:	:	:
Poola	598	291	286	21
Portugal	11 967	916	1 013	10 038
Rumeenia	910	424	429	57
Sloveenia	2 231	:	:	:
Slovakkia	697	401	75	0
Soome	4 302	1 576	2 497	229
Rootsi	25 358	18 223	6 938	197
Ühendkuningriik	103 187	:	:	: