

Reģionu komitejas atzinums “Zaļā grāmata par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos”

(2012/C 225/02)

REĢIONU KOMITEJA

- norāda, ka nepieciešamība vispusīgi risināt ar tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos saistītās problēmas radusies laikā, kad uzmanības centrā ir arī jaunā Eiropas programma integrācijai (CdR 199/2011) un Eiropas daudzlīmeņu pārvaldības kultūra (CdR 273/2011) — jautājumi, kuriem Reģionu komiteja veltīs īpašu uzmanību;
- norāda, ka saskaņā ar zaļo grāmatu direktīva dažos gadījumos tiek izmantota kā iebiedēšanas instruments, un uzsver, ka ģimenes atkalapvienošanos nevar uzskatīt par migrācijas plūsmas ierobežošanas instrumentu. Savukārt ģimenes atkalapvienošanās īpašie mērķi ir legālo migrantu labāka integrācija un tiesību uz ģimenes veidošanu ievērošana;
- uzsver, ka personas tiesības dzīvot kopā ar ģimeni, kā arī tiesības un vienlaikus arī pienākums aprūpēt, izglītēt un audzināt bērnus, un tātad dzīvot ar viņiem kopā, ir personas pamattiesības un pamatpienākums neatkarīgi no pilsonības; atgādina, ka tas ir atzīts vairākās valstu un starptautiskās deklarācijās, kurās pausta vienāda nostāja šajā jautājumā;
- atgādina, ka konkrētos dalībvalstu pasākumos jāievēro gan proporcionalitātes, gan subsidiaritātes princips, lai izlēmīgāk īstenotu vietējo un reģionālo pašvaldību iniciatīvas integrācijas jomā un lai tām nodrošinātu stabilu un stingru juridisko pamatu;
- aicina daudzlīmeņu pārvaldībā plašāk iesaistīt vietējo līmeni. Tas ir svarīgs nosacījums, lai īstenotu saskaņotu migrācijas politiku, kurā ievērotas pamattiesības un veicināta gan uzņēmējvalsts sabiedrības, gan imigrantu labklājība.

Ziņotājs

Sergio SOAVE kgs (IT/PSE), Saviljāno mērs

Atsauces dokuments

Zaļā grāmata par Eiropas Savienībā dzīvojošo trešo valstu valstspiederīgo tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanas (Direktīva 2003/86/EK)

COM(2011) 735 final

I. IETEIKUMI POLITIKAS JOMĀ

REĢIONU KOMITEJA

Vispārēja informācija

1. atzinīgi vērtē Komisijas iniciatīvu uzsākt debates, kuru temats, t. i., tiesības uz ģimenes atkalapvienošanas, jau ir izskatīts Direktīvā 2003/86/EK un kuru mērķis ir izvērtēt dažas problēmas, kas radušās minētās direktīvas piemērošanā, un turpināt apspriest dažādu ieinteresēto pušu (NVO, vietējo pašvaldību, universitāšu) izteikto kritiku;

2. atzinīgi vērtē lēmumu, ka debate pamatā jābūt zaļajai grāmatai, kurā ir uzsvērti direktīvas galvenie aspekti un izvirzīti vairāki būtiski jautājumi. Komiteja ir gandarīta, ka Eiropas Komisija par konkrētiem pasākumiem lems tikai pēc tam, kad apspriešanās būs noslēgusies;

3. atgādina, ka vietējām un reģionālajām pašvaldībām ir būtiska loma integrācijas politikas un sociālās kohēzijas politikas pasākumu vadīšanā un tādēļ tās pilnā mērā jāiesaista diskusijā par to tiesību aktu īstenošanu, kuri saistīti ar tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanas; tādējādi tiktu atvieglota gan imigrantu integrācija uzņēmējvalstī, gan iespējamā direktīvas pārskatīšana;

4. uzsver, ka iniciatīvas īstenošanā jāņem vērā Stokholmas programmā (2009. gada decembris) un Eiropas Imigrācijas un patvēruma paktā (2008. gada septembris) izvirzītie ieteikumi;

5. norāda, ka nepieciešamība vispusīgi risināt ar tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanas saistītās problēmas radusies laikā, kad uzmanības centrā ir arī jaunā Eiropas programma integrācijai (CdR 199/2011) un Eiropas daudzlīmeņu pārvaldības kultūra (CdR 273/2011) — jautājumi, kuriem Reģionu komiteja veltīs īpašu uzmanību;

Atzinuma politiskais konteksts

6. apzinās, ka pašreizējā ekonomikas krīze, kas spēcīgi satricinājusi Eiropu, varētu sagrozīt vērtējumu attiecībā uz direktīvu; cits faktors šajā sakarā ir jaunu imigrantu ierašanās Eiropā, un to ierašanās iemesli ir saistīti ar visnotaļ nozīmīgo un pozitīvu politisko kustību t. s. "arābu pavasari", kas skar vairākas Vidusjūras dienvidu piekrastes valstis;

Principi un izvērtējums

7. norāda, ka saskaņā ar zaļo grāmatu direktīva dažos gadījumos tiek izmantota kā iebiedēšanas instruments, un šajā saistībā uzsver, ka ģimenes atkalapvienošanas nevar uzskatīt par

migrācijas plūsmas ierobežošanas instrumentu. Tā ir problēma, kas jārisina tās pirmsākumos un citā veidā. Savukārt ģimenes atkalapvienošanās īpašie mērķi ir legālo migrantu labāka integrācija un tiesību uz ģimenes veidošanu ievērošana — tas ir visās tiesību hartās nostiprināts princips;

8. uzsver, ka personas tiesības dzīvot kopā ar ģimeni, kā arī tiesības un vienlaikus arī pienākums aprūpēt, izglītēt un audzināt bērnus, un tātad dzīvot ar viņiem kopā, ir personas pamattiesības un pamatpienākums neatkarīgi no pilsonības; atgādina, ka tas ir atzīts vairākās valstu un starptautiskās deklarācijās, kurās pausta vienāda nostāja šajā jautājumā. Vispārējās cilvēktiesību deklarācijas (1948. gads) 16. pantā teikts, ka "ģimene ir dabiska sabiedrības pamatšūniņa, un tai ir tiesības uz sabiedrības un valsts aizsardzību"; Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 9. pantā noteikts, ka pie personas pamattiesībām pieder ģimenes veidošanas tiesības;

9. pauž cerību, ka minētās pamattiesības tiks ņemtas vērā imigrācijas pārvaldības politikas pasākumos un tajos tiks pilnībā ievērotas saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas (Strasbūrā) un Eiropas Savienības Tiesas (Luksemburgā) deklarācijām, kurās vairākkārt pausts skaidrs viedoklis par aplūkojamo jautājumu;

10. aicina no praktiskā viedokļa izvērtēt ģimeņu atkalapvienošanās sekas. Direktīvā norādīts, ka ģimeņu atkalapvienošanās palīdzētu radīt sociokulturālo stabilitāti, kas atvieglotu integrāciju un veicinātu arī ekonomisko un sociālo kohēziju, sniedzot labumu uzņēmējvalsts vietējām pašvaldībām. Jāatzīst, ka tad, ja īstenotu tiesības uz ģimenes atkalapvienošanas, būtu panākts kvalitatīvi jauns pavērsiens imigrācijas politikas jomā, kas savu briedumu apliecina, uzmanību pievēršot imigrantu klātbūtnes stabilizācijai, kura nepieciešama efektīvai sabiedrības un ekonomikas integrācijai uzņēmējvalstī. Tas būtu arī būtisks solis ar konkrētu ietekmi virzībā uz nelegālās imigrācijas ierobežošanu un bīstamu sociālās atstumtības veidu izskaušanu;

11. norāda, ka visu Eiropas valstu konstitucionālajās tiesībās ģimenes saites atzītas par pamatu īpašiem pienākumiem ekonomiskās un sociālās solidaritātes jomā. Faktiski atzīstot tiesības uz ģimenes atkalapvienošanas, varētu stiprināt arī imigrantu ģimenes saites, un minētās tiesības būtu īpašs instruments, kas ļautu ārzemniekiem saprast, ka viņiem noteiktās dažādās administratīvās vai organizatoriskās saistības ne tikai izriet no represīvas politikas vai policijas instrumentiem, bet ir arī daļa no

plašāka projekta, kura mērķis ir vispusīga sabiedrības attīstība un kurā būtu aktīvi jāpiedalās arī imigrantiem, ne tikai pieprasot tiesības, bet arī atzīstot savus pienākumus, ar kuriem nostiprina tādus principus kā pilsoniskā lojalitāte un atbildība pret līdzcilvēkiem;

12. šajā sakarā vēlas, lai, pirmkārt, īpaša uzmanība tiktu veltīta t. s. nukleārajām ģimenēm, kurām direktīvā jau pievērsta pastiprināta vērība, un, otrkārt, lai rūpīgi tiktu skatīts jautājums par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos, kas saistīta ar nepilngadīgiem bērniem, kuriem nepieciešama speciāla un arī augstāka līmeņa aizsardzība. Komiteja uzskata, ka, runājot par citiem ģimenes locekļiem un ņemot vērā imigranta izcelsmes valsts noteikumus un paražas, katra konkrētā gadījuma un faktu izvērtējums jāatstāj dalībvalstu ziņā. Ja pēc konsultēšanās Eiropas Komisija secinās, ka ES līmenī vajadzīga kopīga ģimenes definīcija, tad šādi definīcijai jābūt saskanīgai ar definīcijām, kas minētas citos ES instrumentos;

13. ņemot vērā, cik svarīgi ir šie vispārējie principi un minētais izvērtējums, nav jēgas būtiski ierobežot dalībvalstu rīcības brīvību, kas ir atzīta direktīvā un apstiprināta Lisabonas līgumā. Komiteja atgādina, ka konkrētos dalībvalstu pasākumos jāievēro gan proporcionalitātes, gan subsidiaritātes princips, lai izlēmīgāk īstenotu vietējo un reģionālo pašvaldību iniciatīvas integrācijas jomā un lai tām nodrošinātu stabilu un stingru juridisko pamatu;

II. ZAĻAJĀ GRĀMATĀ UZDOTIE JAUTĀJUMI

KOMITEJA

Ģimenes koncepcija un prasības attiecībā uz ģimenes saitēm

14. uzskata, ka, neskarot visu to trešo valstu valstspiederīgo tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos, kuri legāli uzturas ES teritorijā, ir pamatoti, ka šādas tiesības ir saistītas ar konkrētiem nosacījumiem, ja vien tie ir saskaņā ar direktīvu, kuras mērķis ir veicināt integrāciju un stabilizāciju;

15. uzskata, ka pašreizējais direktīvas formulējums var radīt tiesisku nenoteiktību un izraisīt dažādas interpretācijas, un aicina izvērtēt, vai tad, ja ieinteresētās personas piedalās brīvprātīgas atgriešanās programmās, Eiropas līmenī būtu lietderīgi, izmantojot migrācijas modelim analogus cirkulārās migrācijas modeļus, noteikt minimālo uzturēšanās laiku, kas vienlaikus atbilstu gan stabilitātes nodrošināšanas prasībām, gan tiesībām uz ģimenes dzīvi;

16. runājot par minimālo vecumu, kas noteikts attiecībā uz dzīvesbiedra tiesībām ieceļot un uzturēties ES teritorijā, iesaka to piemērot atbilstīgi pilngadības vecumam attiecīgajā uzņēmējvalstī, izņēmuma gadījumos nodrošinot šādu iespēju personām, kas

jaunākas par konkrēto pilngadības vecumu. Tādējādi rastos iespēja nodrošināt maksimālu saskaņotību un izvairīties no diskriminācijas vecuma dēļ;

17. norāda, ka divi ierobežojumi (4. panta 1. punkta pēdējais ievilkums un 6. punkts), kas saistībā ar tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos ir paredzēti nepilngadīgiem bērniem, varētu tikt svītroti, jo tos reti izmanto praksē. Attiecībā uz lēmumu pieņemšanu šajā jomā iesaka vienmēr priekšplānā izvirzīt bērnu interešu ievērošanu un nepilngadīgu bērnu tiesību aizsargāšanu. To pašu iemeslu dēļ Komiteja iesaka arī gadījumos, kad bērna vecākus nesaista laulības saites, garantēt tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos nepilngadīgiem bērniem, tādējādi novēršot diskrimināciju attieksmē pret laulībā dzimušiem un ārpuslaulības bērniem;

18. uzskata, ka attiecībā uz fakultatīviem noteikumiem par citiem ģimenes locekļiem (kas nav ne dzīvesbiedri, ne reģistrēti partneri, ne bērni) dalībvalstīm jābūt iespējai brīvi noteikt atbilstības kritērijus. Komiteja norāda, ka spēkā esošā direktīva neparedz (bet tai būtu jāparedz), kādas sekas var būt ģimenes locekļiem apgādnieka nāves gadījumā vai laulības atzīšanas par neesošu gadījumā, laulāto šķiršanās gadījumā, vai pēc tā izbraukšanas no dalībvalsts, vai gadījumā, kad tiesā panākta paternitātes apstrīdēšana;

Integrācijas pasākumi

19. iesaka preventīvi izvērtēt, cik efektīvi ir īstenotie pasākumi (pirms izbraukšanas īstenotie pasākumi un pasākumi, ko piemēro uzņēmējvalstī). ņemot vērā minētās sākotnējās izpētes rezultātus, Komiteja tomēr iesaka izvairīties no pasākumiem, kuri veicami pirms izbraukšanas no izcelsmes valsts, kuri apgādnieka ģimenes locekļiem praksē var izrādīties neīstenojami analfabētisma, materiālo izmaksu vai līdz pilsētai lielā attāluma dēļ, un tas faktiski nozīmē zaudēt tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos. Komiteja turklāt uzskata, ka gadījumā, kad apgādnieka ģimenes locekļiem pēc ierašanās uzņēmējvalstī ir prasīts apmeklēt valodu kursus un/vai pilsoniskās izglītības kursus un/vai apgūt zināšanas par uzņēmējvalsts vēsturi un kultūru, šādas mācības jānodrošina bez maksas, lai nepieļautu diskrimināciju, kuras pamatā ir ienākumu līmenis, un šādas mācības jāorganizē, izmantojot citastarp Eiropas integrācijas modeļus (*European Integration Modules*);

Nogaidīšanas laiks un uzņemšanas iespējas

20. kad tiek izvērtēti citi dalībvalstī mītošam apgādniekam noteikti materiālie nosacījumi (mājieta, veselības apdrošināšana, kā arī stabili, regulāri un pietiekami ienākumi), Komiteja iesaka ievērot proporcionalitātes principu un neradīt patvaļīgus ierobežojumus. RK ļoti cer, ka dalībvalstis direktīvas īstenošanas ietvaros pieņems tādas tiesību aktus, kas minēto nosacījumu izpildi ļaus izvērtēt, balstoties uz objektīviem un pārredzamiem kritērijiem, nevis uz vispārīgiem noteikumiem, kuru interpretēšana ļautu noteikt patvaļīgus ierobežojumus;

21. kad tiek izvērtēts, vai personai tiks piešķirtas tiesības uz ģimenes atkalapvienošanās vai ne, Komiteja iesaka atteikties no dalībvalsts "uzņemšanas spējas" kritērija, kas uzskatāms par papildu līdzekli migrācijas plūsmas kontrolei un ir pretrunā Eiropas Savienības tiesībās noteiktajiem principiem;

22. uzskata, ka uzturēšanās atļaujas derīguma termiņš apgādnieka ģimenes locekļiem jāsapņo ar apgādnieka uzturēšanās atļaujas derīguma termiņu, turklāt jāapsver, vai tad, ja ieinteresētās personas piedalās brīvprātīgas atgriešanās programmās, būtu iespējams piemērot cirkulārās migrācijas modelim atbilstošus risinājumus;

Ar patvērumu saistīti jautājumi

23. runājot par ģimenes atkalapvienošanās tiesībām trešo valstu valstspiederīgiem, kuriem tiek nodrošināta īpaša aizsardzība (patvēruma, bēgļa statuss, alternatīva aizsardzība), uzskata, ka saskaņā ar Stokholmas programmas noteikumiem tiem visiem piemērojami īpaši, autonomi noteikumi, kas ņem vērā konkrētās situācijas (piemēram, grūtībās saistībā ar informācijas sniegšanu vai personas dokumentu uzrādīšanu), kurās nonākušas minētās personas. Tātad, ja personai tiek nodrošināta īpaša aizsardzība, direktīvas vispārējie nosacījumi par ģimenes atkalapvienošanās kārtību nebūtu jāattiecinā uz šā ārzemnieka ģimenes locekļiem. Šādos gadījumos būtu jāpiemēro īpašs regulējums, kurā ņemtas vērā arī tādas ģimenes attiecības, kuras izveidotas pēc ierašanās uzņēmējvalstī;

Krāpšana, ļaunprātīga izmantošana, procesuāli jautājumi

24. uzskata, ka dažās dalībvalstīs pieņemtais lēmums izmantot DNS testu ģimenes saišu pierādīšanai (ja vien tā nav vienīgā un pēdējā iespēja), ir proporcionalitātes principa pārkāpums, turklāt tādējādi tiek pārkāptas arī pamattiesības, tai skaitā arī tiesības uz privātās un ģimenes dzīves neaizskaramību (Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 8. pants);

25. attiecībā uz bažām par krāpšanu aicina Komisiju un/vai dalībvalstis apkopot informāciju par to, cik faktiski izplatīta ir fiktīvo laulību slēgšana. Komiteja uzskata, ka tad, ja nav konkrētu faktu, ir jāveic mērķtiecīgi pētījumi visās dalībvalstīs,

lai gūtu skaidrāku priekšstatu par patieso stāvokli, turklāt ir jāveicina laba prakse šo problēmu risināšanai;

26. attiecībā uz izmaksām, kas apgādniekam jāuzņemas ģimenes atkalapvienošanās īstenošanai, norāda, ka vairākas dalībvalstis mākslīgi paaugstina administratīvās izmaksas, lai tādā veidā patvaļīgi ierobežotu ieceļošanu. Šāda rīcība ir pilnīgā pretrunā proporcionalitātes principam, kas prasa, lai līdzekļi būtu atbilstīgi izvirzītajam mērķim, un mērķis ir veicināt aplūkojamo tiesību īstenošanu, nevis likt tai šķēršļus. Tāpēc jāpanāk, ka dalībvalstis izmaksu apjomu nosaka tādā veidā, kas nekaitē direktīvas praktiskajai piemērošanai;

27. uzskata, ka ģimenes atkalapvienošanās pieprasījuma gadījumā dalībvalstīm jāiesaka ievērot direktīvā paredzētos lēmuma pieņemšanas termiņus. Ja valsts atkāpjas no noteiktās kārtības, lai nepamatoti pagarinātu minēto termiņu, tā liek šķēršļus pilnīgai direktīvas īstenošanai;

Horizontālo noteikumu piemērošana

28. runājot uz iespējamām grūtībām ievērot divus obligātos horizontālos noteikumus, ko paredz direktīva, pauž cerību, ka Eiropas Komisija pieņems visus līgumos paredzētos instrumentus un pasākumus, lai nodrošinātu, ka dalībvalstis pilnībā ievēro ES tiesību aktus;

III. NOBEIGUMA APSVĒRUMI

29. Komiteja aicina daudzlīmeņu pārvaldībā plašāk iesaistīt vietējo līmeni. Tas ir svarīgs nosacījums, lai īstenotu saskaņotu imigrācijas politiku, kurā ievērotas pamattiesības un veicināta gan uzņēmējvalsts sabiedrības, gan imigrantu labklājība. Daudzos Eiropas reģionos un vietējās pašvaldībās ir veiksmīgas integrācijas piemēri un bieži vien neskaidrības valstu tiesību aktos attiecībā uz direktīvas praktisko piemērošanu ir veiksmīgi atrisinātas, pateicoties vietējo iestāžu pieredzei. RK uzsver, ka ir svarīgi apkopot pēc iespējas vairāk informācijas par šiem jautājumiem. Komiteja ir pilnībā gatava sadarboties ar dalībvalstīm un citām Eiropas iestādēm, lai apkopotu un izplatītu vietējā un reģionālajā līmenī pieejamo informāciju par labas prakses piemēriem.

Briselē, 2012. gada 3. maijā

Reģionu komitejas
priekšsēdētāja
Mercedes BRESSO