EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 15.11.2011
COM(2011) 735 galīgā redakcija

ZAĻĀ GRĀMATA

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

I. IEVADS UN ZAĻĀS GRĀMATAS MĒRĶIS

Ģimenes atkalapvienošanās ir priekšnosacījums, lai padarītu iespējamu imigrantu ģimenes dzīvi. No 2003. gada ir spēkā vienoti Eiropas imigrācijas noteikumi, kas ES līmenī reglamentē nosacījumus trešo valstu valstspiederīgo tiesību uz ģimenes atkalapvienošanos īstenošanai[1]. Direktīvā paredzēti ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumi, kas attiecas uz trešām valstīm piederīgiem ģimenes locekļiem, kuri pievienojas trešo valstu valstspiederīgajiem, kas jau likumīgi uzturas dalībvalstīs. Direktīva neattiecas uz ES pilsoņiem[2].

Direktīvas pieņemšanas laikā tā tika uzskatīta tikai par pirmo soli saskaņošanas virzienā, un pēc pieņemšanas NVO un akadēmiskās aprindas direktīvu kritizēja par to, ka tā nodrošina samērā zemu saskaņošanas līmeni. Pēdējos gados dažas dalībvalstis ir izstrādājušas ierobežojošus noteikumus un pat aicinājušas grozīt direktīvu[3], lai ģimenes atkalapvienošanās noteikumus varētu papildināt ar jauniem nosacījumiem. Tās uzskata, ka grozījumi ir vajadzīgi, lai novērstu noteikumu ļaunprātīgu izmantošanu un uzlabotu lielā migrantu pieplūduma pārvaldību.

Ģimenes atkalapvienošanās veido lielu legālās migrācijas daļu, lai gan tās īpatsvars samazinās[4]. Saskaņā ar to dalībvalstu datiem, kurās ir pieejama ticama informācija, ģimenes migrācija 21. gadsimta pirmajos gados veidoja vairāk nekā 50 % no kopējās legālās imigrācijas. Pašlaik tā ir aptuveni trešdaļa no visa imigrācijas apjoma ES. Šī daļa ir vēl mazāka, ja ņem vērā tikai personas, uz kurām direktīva attiecas, t. i., trešo valstu valstspiederīgos, kas pievienojas trešo valstu valstspiederīgajiem, — ES kopumā ir aptuveni 500 000 tādu migrantu jeb 21 % no visiem uzturēšanās atļauju saņēmējiem[5].

Gan Stokholmas programmā, gan Eiropas Imigrācijas un patvēruma paktā ģimenes atkalapvienošanās ir atzīta par jomu, kurā būtu jāturpina ES politikas izstrāde, pievēršot īpašu uzmanību integrācijas pasākumiem. Komisijas pirmajā ziņojumā par direktīvas īstenošanu (COM 2008/610)[6] ir apzinātas ar direktīvas transponēšanu dalībvalstīs saistītās problēmas un trūkumi. No vienas puses, ziņojumā konstatētas dažas ar direktīvas nepareizu transponēšanu saistītas transversālas problēmas (attiecībā uz noteikumiem par vīzu režīma atvieglojumiem, autonomu uzturēšanās atļauju piešķiršanu, bērnu interešu ievērošanu, apstrīdēšanas tiesībām un labvēlīgākiem noteikumiem attiecībā uz bēgļu ģimeņu atkalapvienošanos). No otras puses, ziņojumā secināts, ka dažu direktīvas fakultatīvo noteikumu piemērošanā dalībvalstīm ir dota pārāk liela rīcības brīvība, jo īpaši attiecībā uz iespējamo nogaidīšanas laiku, prasību par ienākumiem un iespējamiem integrācijas pasākumiem.

---

1 Direktīva 2003/86/EK par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos. Turpmāk „direktīva".

2 ES pilsoņu un viņu trešām valstīm piederīgo ģimenes locekļu ģimenes atkalapvienošanās ES līmenī ir reglamentēta Direktīvā 2004/38/EK. Tomēr šī direktīva attiecas tikai uz gadījumiem, kad Savienības pilsoņi pārceļas uz dzīvi, ir uzturējušies vai uzturas dalībvalstī, kurai tie nav valstiski piederīgi, un viņu trešām valstīm piederīgie ģimenes locekļi viņiem pievienojas vai viņus pavada.

3 Nostājas dokuments par Nīderlandes viedokli attiecībā uz ES migrācijas politiku.

4 Jādomā, ka šī samazināšanās daļēji ir saistīta ar dažu dalībvalstu nesenajām politikas pārmaiņām, ieviešot stingrākus nosacījumus. Lai gan dalībvalstis apgalvo, ka šīs pārmaiņas palīdz labāk pārvaldīt lielu migrantu pieplūdumu, tās tomēr apdraud direktīvā atzītās tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos, bet direktīva pašlaik nodrošina tiesisko garantiju minimumu visā ES.

5 *Eurostat* dati — konkrētus skaitļus sk. pielikumā (nav pieejami dati par Igauniju, Luksemburgu un Nīderlandi).

6 http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF.

Ņemot vērā iepriekš teikto, Komisija uzskata par nepieciešamu sākt publiskas debates par ģimenes atkalapvienošanos, pievēršot īpašu uzmanību dažiem direktīvas darbības jomā iekļautiem jautājumiem[7], — tas ir šīs zaļās grāmatas mērķis. Visas ieinteresētās personas ir aicinātas atbildēt uz dažādiem jautājumiem par to, kā ES līmenī panākt efektīvākus ģimenes atkalapvienošanās noteikumus, un sniegt pieejamo faktisko informāciju un datus par direktīvas piemērošanu, tādējādi pamatojot sniegto kvalitatīvo novērtējumu. Taču nedrīkst aizmirst Direktīvas mērķi, proti, paredzēt **ģimenes atkalapvienošanās tiesību** īstenošanas nosacījumus un atvieglot trešo valstu valstspiederīgo integrāciju attiecīgajā dalībvalstī, ja nosacījumi ir ievēroti[8]. Komisija īpaši vēlētos, lai dalībvalstis, kas ir ziņojušas par ģimenes atkalapvienošanās tiesību ļaunprātīgu izmantošanu, precizētu un kvantitatīvi novērtētu konstatētās problēmas, dodot iespēju meklēt mērķtiecīgākus ES līmeņa risinājumus.

Atkarībā no šo konsultāciju rezultātiem Komisija nolems, vai turpmāk būtu jāveic konkrēti politiski pasākumi (piemēram, jāizstrādā direktīvas grozījumi, interpretējošas pamatnostādnes vai jāsaglabā *status quo*). Jebkurā iespējamā ES tiesību aktā būs jāievēro Pamattiesību harta, jo īpaši tiesības uz privātās un ģimenes dzīves neaizskaramību, tiesības stāties laulībā, bērnu tiesības, diskriminācijas aizliegums, kā arī citas starptautiskas saistības. Tāpēc pirms jebkādiem iespējamiem turpmākiem pasākumiem Komisija saskaņā ar Stratēģijā Pamattiesību hartas efektīvai īstenošanai[9] iekļauto pamattiesību „pārbaudes lapu" veiks padziļinātu novērtējumu par to ietekmi uz pamattiesībām un atbilstību Hartai.

II. JAUTĀJUMI IEINTERESĒTAJĀM PERSONĀM

1. PIEMĒROŠANAS JOMA

1.1. Kuras personas saskaņā ar direktīvu var kvalificēt kā apgādniekus?

Direktīvā minēti divi nosacījumi, kas jāievēro, lai ģimenes atkalapvienošanās nolūkā personu atzītu par apgādnieku, proti, jābūt derīgai uzturēšanās atļaujai, kas izsniegta vismaz uz vienu gadu, un pamatotām izredzēm iegūt pastāvīgas uzturēšanās atļauju[10] (3. panta 1. punkts). Attiecībā uz otru nosacījumu direktīva atstāj dalībvalstīm interpretācijas brīvību, kas varētu novest pie tiesiskas nenoteiktības un gandrīz jebkura trešo valstu valstspiederīgā izslēgšanas no direktīvas piemērošanas jomas.

Papildus šiem diviem nosacījumiem saskaņā ar 8. panta 1. punktu dalībvalstis var noteikt minimālo likumīgas uzturēšanās laiku (līdz diviem gadiem), kas apgādniekam pirms ģimenes atkalapvienošanās jāpavada dalībvalstī. Tas nozīmē, ka persona var iesniegt pieteikumu, bet dalībvalstis var atlikt ģimenes atkalapvienošanās atļaujas piešķiršanu, kamēr nav pagājis to tiesību aktos paredzētais laikposms.

1. jautājums

---

7 Jāievēro, ka šajās konsultācijās nav aplūkoti jautājumi, kas attiecas uz Direktīvu 2004/38/EK par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā.

8 Sk. direktīvas 4. apsvērumu.

9 COM(2010)573 galīgā redakcija, 19.10.2010., sk. arī Darbības pamatnostādnes par pamattiesību ņemšanu vērā Komisijas ietekmes novērtējumos, SEC(2011) 567 galīgā redakcija, 6.5.2011.

10 Saskaņā ar sagatavošanas dokumentiem šā nosacījuma pamatdoma bija nepiešķirt tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos personām, kam ir pagaidu uzturēšanās atļauja bez iespējas to atjaunot.

Vai šie kritēriji (pamatotas izredzes iegūt pastāvīgas uzturēšanās atļauju pieteikuma iesniegšanas laikā saskaņā ar 3. pantu un nogaidīšanas laiks, līdz atkalapvienošanās kļūst faktiski iespējama, saskaņā ar 8. pantu) atspoguļo pareizo pieeju un labāko apgādnieku atbilstības atzīšanas veidu?

1.2. Atbilstīgie ģimenes locekļi

1.2.1. Obligāti noteikumi — nukleārā ģimene

Pašlaik saskaņā ar direktīvas 4. panta 1. punktu (ievērojot pārējos direktīvas nosacījumus) dalībvalstīm jāatļauj to teritorijā ieceļot un uzturēties nukleārajai ģimenei (pamatģimenei), t. i., apgādnieka laulātajam un apgādnieka vai laulātā nepilngadīgajiem bērniem. Tomēr arī attiecībā uz šo ģimenes locekļu kategoriju saskaņā ar direktīvu ir pieļaujami daži ierobežojumi.

Saskaņā ar 4. panta 5. punktu attiecībā uz **laulāto** dalībvalstis var noteikt minimālo vecumu (21 gads ir maksimālais direktīvā paredzētais slieksnis) neatkarīgi no tā, vai tas atbilst pilngadības vecumam attiecīgajā dalībvalstī. Šā noteikuma pamatā bija bažas par ģimenes atkalapvienošanās noteikumu ļaunprātīgu izmantošanu, slēdzot piespiedu laulības. Taču ir sarežģīti novērtēt, vai šī problēma tiešām pastāv un kādi ir tās apmēri.

2. jautājums

Vai ir likumīgi noteikt laulātā minimālo vecumu, kas atšķiras no pilngadības vecuma attiecīgajā dalībvalstī? Vai ir citas iespējas, kā ģimenes atkalapvienošanās kontekstā novērst piespiedu laulības, un, ja ir, tad kādas?

Vai jūsu rīcībā ir skaidri pierādījumi par to, ka pastāv piespiedu laulību problēma? Cik nopietna (statistiski) tādā gadījumā ir šī problēma un vai tā ir saistīta ar ģimenes atkalapvienošanās noteikumiem (iespēju noteikt minimālo vecumu, kas atšķiras no pilngadības vecuma)?

Attiecībā uz **nepilngadīgiem bērniem** saskaņā ar direktīvu ir atļauti divi papildu ierobežojumi — abi kā izņēmumi pārtraukšanas klauzulu veidā. Pirmo ierobežojumu (4. panta 1. punkta pēdējais ievilkums), saskaņā ar kuru par 12 gadiem vecākiem bērniem, kas ierodas atsevišķi no pārējās ģimenes, jāpierāda, ka viņi atbilst integrācijas nosacījumiem[11], ir izmantojusi tikai viena dalībvalsts. Otru iespējamo ierobežojumu (4. panta 6. punkts), saskaņā ar kuru par 15 gadiem vecākiem bērniem var izvirzīt prasību ieceļot dalībvalstī nevis ģimenes atkalapvienošanās, bet citu iemeslu dēļ, nav izmantojusi neviena dalībvalsts.

3. jautājums

Vai uzskatāt, ka būtu lietderīgi saglabāt pārtraukšanas klauzulas, ko dalībvalstis neizmanto, piemēram, ierobežojumu attiecībā uz bērniem, kuri vecāki par 15 gadiem?

[11] Sk. ziņojuma 5. lpp. (COM 2008/610).

1.2.2. Fakultatīvs noteikums — citi ģimenes locekļi

Tā kā saskaņā ar direktīvu dalībvalstīm jānodrošina tikai nukleārās ģimenes (pamatģimenes) atkalapvienošanās, attiecībā uz citu ģimenes locekļu iekļaušanu valsts tiesību aktos (4. panta 3. punkts) tām ir dota izvēles brīvība. Lai gan šis ir fakultatīvs noteikums, vairāk nekā puse dalībvalstu ir izvēlējušās iekļaut savos tiesību aktos apgādnieka un/vai viņa laulātā vecākus. Šajā kontekstā būtu jāievēro, ka no direktīvas 5. apsvēruma izriet, ka dalībvalstīm, kas savās ģimenes tiesībās atzīst viendzimuma laulības, tās būtu jāatzīst arī, piemērojot direktīvu[12]. Tāpat dalībvalstīm, kas savās ģimenes tiesībās atzīst reģistrētas viendzimuma partnerības un piemēro direktīvas fakultatīvo noteikumu attiecībā uz reģistrētiem partneriem, tas būtu jāpiemēro arī attiecībā uz viendzimuma partneriem.

4. jautājums

Vai noteikumi par atbilstīgiem ģimenes locekļiem ir adekvāti un pietiekami plaši, lai ņemtu vērā ne vien nukleārās ģimenes definīciju, bet arī citas pastāvošas jēdziena „ģimene" definīcijas?

2. PRASĪBAS ATTIECĪBĀ UZ ĢIMENES ATKALAPVIENOŠANĀS TIESĪBU ĪSTENOŠANU

Direktīva neuzliek dalībvalstīm par pienākumu, bet atļauj noteikt ģimenes atkalapvienošanās nosacījumus, piemēram, dažādus integrācijas pasākumus, — *a contrario*, citus nosacījumus attiecībā uz ģimenes atkalapvienošanos Eiropas Savienībā nevar piemērot.

2.1. Integrācijas pasākumi

Fakultatīvais noteikums (4. panta 3. punkts) dod dalībvalstīm iespēju pieprasīt, lai trešo valstu valstspiederīgie iesaistās integrācijas pasākumos. Sarunu laikā šī bija viena no strīdīgākajām un visvairāk apspriestajām prasībām. Direktīvas pašreizējā redakcijā nav precīzi norādīts ne integrācijas pasākumu saturs, ne piemērošanas kārtība, un tos izmanto tikai dažas dalībvalstis. Trīs dalībvalstis izmanto šos pasākumus kā nosacījumu pirms ieceļošanas to teritorijā, liekot ģimenes locekļiem nokārtot valodas pārbaudījumu, pārbaudījumu, kurā jāapliecina zināšanas par uzņēmējvalsts sabiedrību, vai parakstīt līgumu, saskaņā ar kuru ģimenes locekļiem pēc ieceļošanas jāapmeklē pilsoniskās orientācijas un vajadzības gadījumā valodas kursi. Saskaņā ar citu dalībvalstu prasībām ģimenes locekļiem ir daži pienākumi tikai pēc ieceļošanas, piemēram, jāapmeklē integrācijas (galvenokārt valodas) kursi.

Novērtējuma ziņojumā jau ir teikts, ka integrācijas pasākumu pieņemamībai būtu jābūt atkarīgai no tā, vai tie atvieglo integrāciju un vai tajos ir ievēroti proporcionalitātes[13] un subsidiaritātes princips. Pieņemot lēmumus par šo pasākumu piemērošanu ģimenes atkalapvienošanās kontekstā, attiecībā uz pārbaudījumu kārtošanu būtu jāņem vērā, vai tehniski ir iespējams tiem sagatavoties (vai ir pieejami iztulkoti materiāli, mācību kursi) un vai tie ir pieejami (norises vietas, izmaksu ziņā). Būtu jāņem vērā arī īpaši individuāli apstākļi (piemēram, pierādīts analfabētisms, veselības problēmas).

---

12 „Dalībvalstis īsteno šīs direktīvas noteikumus bez diskriminācijas, pamatojoties uz dzimumu, rasi, ādas krāsu, etnisko vai sociālo izcelsmi, ģenētiskajām īpašībām, valodu, reliģiju vai ticību, politiskajiem vai citiem uzskatiem, piederību nacionālajai minoritātei, veiksmi, dzimšanu, invaliditāti, vecumu vai seksuālo orientāciju."

13 Plašāku informāciju sk. ziņojuma 4.3.4. punktā.

Atjaunotajā Eiropas programmā trešo valstu pilsoņu integrācijai[14] ir iekļauti konkrēti, dalībvalstīm adresēti ieteikumi arī attiecībā uz tādu valodas kursu nodrošināšanu, kuros ņemtas vērā migrantu atšķirīgās vajadzības dažādos integrācijas procesa posmos, tostarp ievadpasākumu rīkošanu nesen ieceļojušiem migrantiem.

5. jautājums

Vai šie pasākumi efektīvi sekmē integrāciju? Kā to var praktiski novērtēt? Kuri integrācijas pasākumi šajā ziņā ir vislietderīgākie?

Vai uzskatāt, ka būtu lietderīgi plašāk definēt šos pasākumus ES līmenī?

Vai jūs ieteiktu izmantot pasākumus pirms ieceļošanas? Kā tādā gadījumā nodrošināt, lai ar tiem de facto *netiktu radīti nevajadzīgi ģimenes atkalapvienošanās šķēršļi (piemēram, nesamērīgas nodevas vai prasības) un lai tajos būtu ņemti vērā individuāli apstākļi, piemēram, vecums, analfabētisms, invaliditāte, izglītības līmenis?*

2.2. Nogaidīšanas laiks atkarībā no uzņemšanas iespējām

Direktīvas 8. panta otrajā ievilkumā noteikts īpašs izņēmums, kas attiecas uz dalībvalstīm, kuru tiesību aktos direktīvas pieņemšanas laikā bija ņemtas vērā to uzņemšanas iespējas. Šīs dalībvalstis var paredzēt trīs gadu nogaidīšanas laiku no pieteikuma iesniegšanas dienas. Saistībā ar šo noteikumu EKT ir precizējusi[15], ka vēlākais trīs gadus no pieteikuma iesniegšanas dienas dalībvalstij jāizsniedz uzturēšanās atļauja, ja ir ievēroti visi nosacījumi.

Tātad uzņemšanas iespējas var būt viens no faktoriem, ko ņem vērā, izskatot pieteikumu, bet nevar uzskatīt, ka tās dod tiesības piemērot kvotu sistēmu vai trīs gadu nogaidīšanas laiku, kurš noteikts, neņemot vērā konkrētu gadījumu īpašos apstākļus. Šo izņēmumu izmanto tikai viena dalībvalsts.

6. jautājums

Vai, ņemot vērā tā piemērošanu, direktīvā vajag un ir pamatoti saglabāt izņēmumu, kas ļauj noteikt trīs gadu nogaidīšanas laiku no pieteikuma iesniegšanas dienas?

3. ĢIMENES LOCEKĻU IECEĻOŠANA UN UZTURĒŠANĀS

Dalībvalstīm jāpiešķir ģimenes locekļiem pirmā uzturēšanās atļauja vismaz uz vienu gadu (13. panta 2. punkts). Turklāt noteikts, ka ģimenes locekļiem piešķirto uzturēšanās atļauju derīguma termiņš principā nedrīkst pārsniegt apgādnieka uzturēšanās atļaujas derīguma termiņu (13. panta 3. punkts).

Īstenojot šos noteikumus, var rasties sarežģījumi, ja pēc uzturēšanās atļaujas izsniegšanas ģimenes loceklim apgādnieka uzturēšanās atļaujas atlikušais derīguma termiņš ir mazāks par vienu gadu. Tādā gadījumā abi noteikumi varētu nonākt pretrunā — konkrēti situācijā, kad jau ir sākts apgādnieka uzturēšanās atļaujas atjaunošanas process.

7. jautājums

---

[14] COM(2011) 455 galīgā redakcija, 19.7.2011.

[15] C 540/03 100. un 101. punkts.

Vai īpašos noteikumos būtu jāparedz situācija, kad apgādnieka uzturēšanās atļaujas atlikušais derīguma termiņš ir mazāks par vienu gadu, bet tā ir atjaunojama?

4. AR PATVĒRUMU SAISTĪTI JAUTĀJUMI

4.1. Alternatīvās aizsardzības saņēmēju izslēgšana no direktīvas darbības jomas

Direktīvas darbības jomā nav iekļauti trešo valstu valstspiederīgie, kas saņem alternatīvu aizsardzību (3. panta 2. punkta b) apakšpunkts). Taču Stokholmas programmā uzsvērts, ka viens no galvenajiem mērķiem kopējās Eiropas patvēruma sistēmas izveides pabeigšanā ir vienota aizsardzības statusa noteikšana, jo bēgļu un alternatīvās aizsardzības saņēmēju aizsardzības vajadzības ir vienādas. Tāpēc, kā uzsvērts pārstrādātajā Kvalifikācijas direktīvā[16], dalībvalstīm jācenšas tuvināt alternatīvās aizsardzības saņēmēju un bēgļu tiesības. Līdz ar to rodas jautājums, vai minētās tiesības būtu jātuvina arī ģimenes atkalapvienošanās jomā, jo tādā gadījumā būtu jāprecizē to personu loks, uz kurām direktīva attiecas.

8. jautājums

Vai Ģimenes atkalapvienošanās direktīvas noteikumi būtu jāpiemēro trešām valstīm piederīgu alternatīvās aizsardzības saņēmēju ģimenes atkalapvienošanās gadījumos?

Vai alternatīvās aizsardzības saņēmējiem būtu jāpiemēro Ģimenes atkalapvienošanās direktīvas labvēlīgākie noteikumi, saskaņā ar kuriem bēgļi ir atbrīvoti no dažām prasībām (attiecībā uz pajumti, apdrošināšanu slimības gadījumā, stabiliem un pastāvīgiem ienākumiem)?

4.2. Citi ar patvērumu saistīti jautājumi

Direktīvā ir paredzēti daži labvēlīgāki noteikumi attiecībā uz bēgļiem (V nodaļa). Taču dalībvalstis šos labvēlīgākos noteikumus var piemērot ierobežoti, proti, tikai noteiktos apstākļos. Piemēram, ja ģimenes attiecības ir izveidotas pirms bēgļa ieceļošanas dalībvalstī (9. panta 2. punkts) vai pieteikums par ģimenes atkalapvienošanos ir iesniegts trīs mēnešos pēc bēgļa statusa piešķiršanas (12. panta 1. punkts). Nosakot iespējamos ierobežojumus, nav pienācīgi ņemti vērā bēgļu īpašie apstākļi. Šie apstākļi rada praktiskus sarežģījumus, kas atšķiras no grūtībām, ar kādām nākas saskarties citiem trešo valstu valstspiederīgajiem (piemēram, bēgļiem var būt sarežģīti uzturēt kontaktus ar izcelsmes valstī atstāto ģimeni). Turklāt var gadīties, ka bēgļi ilgstoši ir bijuši izraidīti no savas valsts vai uzturējušies kādas dalībvalsts teritorijā, gaidot patvēruma piešķiršanas procedūras iznākumu, un šajā laikā ir izveidojuši ģimeni. Var arī gadīties, ka bēgļiem nav informācijas par ģimenes locekļiem, kas joprojām ir dzīvi, vai trūkst ziņu par viņu atrašanās vietu, vai viņi nespēj īsā laikā pēc aizsardzības statusa saņemšanas sagādāt pieteikumam par ģimenes atkalapvienošanos vajadzīgos dokumentus. Var gadīties, ka bēgļu ģimenes locekļiem ir nācies pārciest tādas pašas konfliktsituācijas, traumas un ekstremālas grūtības kā bēgļiem. Tāpēc daži jautājumi šajā kontekstā būtu jāpārskata, jo īpaši, lai izvērtētu, vai no šiem direktīvā paredzētajiem iespējamajiem ierobežojumien nevajadzētu atteikties.

---

[16] Par obligātajiem standartiem, lai kvalificētu trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kā personas, kam nepieciešama starptautiska aizsardzība, un piešķirtās aizsardzības saturu (pārstrādāta redakcija), COM(2009)551.

9. jautājums

Vai dalībvalstīm arī turpmāk būtu jābūt iespējai direktīvas labvēlīgākos noteikumus piemērot tikai bēgļiem, kuru ģimenes attiecības ir izveidotas pirms bēgļa ieceļošanas dalībvalsts teritorijā?

Vai tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos būtu jāpiešķir arī citām ģimenes locekļu kategorijām, ja šie ģimenes locekļi ir atkarīgi no bēgļiem? Ja piekrītat, tad cik lielā mērā?

Vai arī turpmāk būtu jāprasa, lai bēgļi apliecina, ka ir izpildījuši prasības attiecībā uz pajumti, apdrošināšanu slimības gadījumā un ienākumiem, ja pieteikums par ģimenes atkalapvienošanos nav iesniegts trīs mēnešos pēc bēgļa statusa piešķiršanas?

5. KRĀPŠANA, ĻAUNPRĀTĪGA IZMANTOŠANA, PROCESUĀLI JAUTĀJUMI

5.1. Pārrunas un izmeklēšana

Direktīvas 5. panta 2. punktā ir paredzēta iespēja vajadzības gadījumā rīkot pārrunas un veikt citu izmeklēšanu. Vairākas dalībvalstis ir ieviesušas DNS testu veikšanas iespēju ģimenes saišu pierādīšanai. Direktīvā par šāda veida pierādījumiem nekas nav teikts. Komisija ir noteikusi, ka saskaņā ar ES tiesību aktiem šīs pārrunas un cita izmeklēšana ir pieņemamas, ja tās ir samērīgas, lai tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos nezaudētu efektivitāti, un tajās jāievēro pamattiesības, jo īpaši tiesības uz privātumu un ģimenes dzīvi.

10. jautājums

Vai jūsu rīcībā ir skaidri pierādījumi par to, ka pastāv ar krāpšanu saistītas problēmas? Cik nopietnas (statistiski) ir šīs problēmas? Vai uzskatāt, ka noteikumi par pārrunām un izmeklēšanu, tostarp DNS testiem, var palīdzēt novērst šīs problēmas? Vai uzskatāt, ka būtu lietderīgi šo pārrunu un izmeklēšanas kārtību precīzāk reglamentēt ES līmenī? Ja piekrītat, kāda veida noteikumus jūs vēlētos apsvērt?

5.2. Aprēķina laulības

Aprēķina laulības ir īpašs krāpšanas veids, ko dalībvalstīm būtu jācenšas novērst. Papildus vispārīgiem procesuāliem noteikumiem direktīvas 16. panta 4. punktā ir paredzēta iespēja veikt īpašas pārbaudes un kontroli, ja ir iemesls aizdomām par krāpšanu vai aprēķina laulību. Katrā valsts tiesību sistēmā ir iekļauti šādi noteikumi, un dalībvalstu prakse ir apkopota ES finansētā projektā[17]. Tomēr ir sarežģīti noteikt, vai dalībvalstīs šī ir nopietna problēma un vai tā ir saistīta ar direktīvu.

11. jautājums

Vai jūsu rīcībā ir skaidri pierādījumi par to, ka pastāv ar aprēķina laulībām saistītas problēmas? Vai jūsu rīcībā ir statistikas dati par šādām laulībām (atklātiem gadījumiem)? Vai tās ir saistītas ar direktīvas noteikumiem? Vai un kā būtu iespējams efektīvāk īstenot

[17] *ARGO* projekta rīcības programmā „Sadarbība cīņā pret ES administratīvo tiesību normu ļaunprātīgu un nepareizu izmantošanu", kurā cita starpā aplūkota arī cīņa pret aprēķina laulībām, uzsvērts, ka jāveido kopēja datubāze un jāizstrādā kopēja pieeja cīņai pret fiktīvām laulībām.

direktīvas noteikumus par pārbaudēm un kontroli?

5.3. Nodevas

Pašlaik jautājums par nodevām, kas jāmaksā ģimenes atkalapvienošanās procesā, ES līmenī nav saskaņots (tās ir nodevas par pieteikuma iesniegšanu, vīzu un uzturēšanās atļauju saņemšanu un citas saistītas izmaksas, lai izpildītu nosacījumus, piemēram, pirms ieceļošanas nokārtotu valodas pārbaudījumu, ja tas ir paredzēts). Pārmērīgas nodevas var mazināt direktīvas ietekmi, kavējot tiesību uz ģimenes atkalapvienošanos īstenošanu. ES noteikumu trūkuma dēļ dalībvalstīs piemērojamo nodevu apmērs ir ļoti atšķirīgs.

12. jautājums

Vai ar procedūru saistītās administratīvās nodevas būtu jāreglamentē? Vai tādā gadījumā būtu jāparedz garantijas vai precīzāki kritēriji?

5.4. Procedūras ilgums — administratīvā lēmuma paziņošanas termiņš

Ģimenes atkalapvienošanās pieteikumu izskatīšanas procedūra var būt samērā gara. Direktīvā ir noteikts absolūts termiņš, kurā pieteikuma iesniedzējam jāsaņem rakstisks paziņojums par lēmumu. Paziņojums par lēmumu jāsniedz ne vēlāk kā deviņus mēnešus no pieteikuma iesniegšanas dienas (5. panta 4. punkts). Taču izņēmuma gadījumos, kas saistīti ar pieteikuma izskatīšanas sarežģītību, dalībvalstis var šo termiņu pagarināt. Praksē dalībvalstis vidēji nosaka trīs mēnešu termiņu ar pagarināšanas iespēju.

13. jautājums

Vai direktīvā paredzētais pieteikumu izskatīšanas administratīvais termiņš ir pamatots?

5.5. Horizontālie noteikumi

Direktīvā ir divi horizontāli obligāti noteikumi. Saskaņā ar 5. panta 5. punktu, izskatot pieteikumus, dalībvalstīm jāpievērš pienācīga uzmanība nepilngadīgu bērnu interesēm. Šajā noteikumā ir atspoguļots Pamattiesību hartas 24. panta 2. punktā un ANO Konvencijas par bērna tiesībām 3. panta 1. punktā minētais pienākums, saskaņā ar kuru visās darbībās, kas attiecas uz bērniem, pirmkārt jāņem vērā bērna intereses, kā arī Hartas 24. panta 3. punktā paredzētās katra bērna tiesības regulāri uzturēt personiskas attiecības ar abiem vecākiem. EKT attiecīgajā judikatūrā ir īpaši uzsvērusi šos Hartas un direktīvas 5. panta 5. punkta noteikumus[18]. Taču, kā redzams ziņojumā par direktīvas īstenošanu, daudzas dalībvalstis ir transponējušas šo noteikumu, tikai vispārīgi atsaucoties uz citiem starptautiskiem tiesību aktiem (piemēram, Eiropas Cilvēktiesību konvenciju un ANO Konvenciju par bērna tiesībām)[19].

Otrajā horizontālajā noteikumā (17. pants) minēts pienākums pienācīgi ņemt vērā personas ģimenes attiecību veidu un pastāvīgumu, uzturēšanās laiku dalībvalstī un ģimenes, kultūras

[18] EKT C-540/03.
[19] COM (2008)610, 11. lpp.

vai sociālās saites ar izcelsmes valsti. Tātad saskaņā ar šo noteikumu dalībvalstīm ir pienākums izvērtēt katru gadījumu atsevišķi, kā īpaši uzsvērts EKT judikatūrā[20].

14. jautājums

Kā praksē būtu iespējams atvieglot un nodrošināt šo horizontālo noteikumu piemērošanu?

6. NOBEIGUMS UN TURPMĀKIE PASĀKUMI

Komisija plāno sākt plašas diskusijas, iesaistot visas attiecīgās ieinteresētās personas. Atsauksmes, atbildot uz uzdotajiem jautājumiem, ir aicinātas sniegt visas ES, valsts un reģionālās iestādes, vietējās pašvaldības, kandidātvalstis, trešo valstu partneri, starpvaldību un nevalstiskās organizācijas, visi ar ģimenes locekļu pievienošanos saistītie valsts sektora dalībnieki un privātie pakalpojumu sniedzēji, akadēmisko aprindu pārstāvji, sociālie partneri, pilsoniskās sabiedrības organizācijas un fiziskas personas.

Komisija plāno rīkot publisku apspriešanu. Lai to sagatavotu, Komisija aicina visas ieinteresētās personas līdz 2012. gada 1. martam sūtīt rakstiskas atbildes uz šajās konsultācijās uzdotajiem jautājumiem uz šo adresi:

Immigration and Integration Unit – "Green Paper on Family reunification"
Directorate General Home Affairs
European Commission
B-1049 Brussels
e-pasts: HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu
Visas attiecīgās atsauksmes publicēs tīmekļa portālā „Jūsu balss Eiropā"
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

[20] C-540/03; EKT C-578/08.

Pielikums. Ģimenes atkalapvienošanās skaitļos

Tādu uzturēšanās atļauju kopskaits, kas izsniegtas trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri pievienojas trešo valstu valstspiederīgajiem ar ģimenes dzīvi saistītu iemeslu dēļ, salīdzinot ar trešo valstu valstspiederīgajiem izsniegto uzturēšanās atļauju kopskaitu (visu iemeslu dēļ).

	Ar ģimeni saistītās pirmās atļaujas, kas izsniegtas trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri pievienojas trešo valstu valstspiederīgajiem			Trešo valstu valstspiederīgajiem izsniegto pirmo atļauju kopskaits (visi iemesli)			To atļauju daļa trešo valstu valstspiederīgajiem izsniegto pirmo atļauju kopskaitā, kas izsniegtas trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri pievienojas trešo valstu valstspiederīgajiem		
VALSTS/GADS	2008. g.	2009. g.	2010. g.	2008. g.	2009. g.	2010. g.	2008. g.	2009. g.	2010. g.
Beļģija	7 333	8 596	9 997	46 201	58 939	67 653	15,9	14,6	14,8
Bulgārija	1 480	1 482	1 725	3 933	4 385	4 051	37,6	33,8	42,6
Čehijas Republika	9 712	8 281	13 398	61 350	27 539	34 653	15,8	30,1	38,7
Dānija	—	1 410	1 490	31 655	30 255	28 576	—	4,7	5,2
Vācija	29 215	29 761	28 200	114 289	121 954	117 202	25,6	24,4	24,1
Igaunija	—	—	—	3 884	3 777	2 647	—	—	—
Īrija	456	568	300	28 926	25 509	22 235	1,6	2,2	1,3
Grieķija	18 684	19 570	13 398	40 411	45 148	33 623	46,2	43,3	39,8
Spānija	103 640	82 521	89 905	399 827	290 813	257 918	25,9	28,4	34,9
Francija	32 333	29 607	29 400	188 723	193 500	194 973	17,1	15,3	15,1
Itālija	60 134	70 904	160 200	550 226	506 833	589 988	10,9	14,0	27,2
Kipra	1	1	741	25 156	25 638	19 139	0,0	0,0	3,9
Latvija	1 498	414	413	7 706	2 304	2 329	19,4	18,0	17,7
Lietuva	641	764	691	5 298	2 659	1 861	12,1	28,7	37,1
Luksemburga	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Ungārija	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
Nīderlande	—	—	—	62 589	56 489	54 478	—	—	—
Austrija	7 891	7 651	7 838	21 783	28 035	30 596	36,2	27,3	25,6
Polija	8 805	8 549	598	40 907	33 427	101 574	21,5	25,6	0,6
Portugāle	17 087	11 036	11 967	63 715	46 324	37 010	26,8	23,8	32,3
Rumānija	1 216	1 261	910	19 354	15 380	10 218	6,3	8,2	8,9
Slovēnija	0	2 110	2 231	29 215	15 759	7 537	0,0	13,4	29,6
Slovākija	619	640	697	8 025	5 336	4 373	7,7	12,0	15,9
Somija	4 915	4 304	4 302	21 873	18 034	19 210	22,5	23,9	22,4
Zviedrija	35 050	36 325	25 358	84 144	91 337	74 931	41,7	39,8	33,8
Apvienotā Karaliste	106 538	96 341	103 187	633 170	671 324	732 208	16,8	14,4	14,1
Kopā ES[21]	**452 757**	**423 301**	**508 325**	**2 534 835**	**2 338 669**	**2 466 347**	**17,9**	**18,1**	**20,6**

Datu avots: *Eurostat*

Dati pirms 2008. gada nav pieejami, jo prasība vākt ar uzturēšanās atļaujām saistītus datus ir noteikta Regulā (EK) Nr. 862/2007, un 2008. gads ir pirmais pārskata gads. Igaunija un

[21] Kopā ES, izņemot tās dalībvalstis, par kurām dati nav pieejami.

Nīderlande nav sniegušas datus par tādu pirmo atļauju skaitu, kas izsniegtas trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri pievienojas trešo valstu valstspiederīgajiem, jo šie dati nav nošķirami no datiem par pārējām ar ģimenes dzīvi saistītu iemeslu dēļ izsniegtajām atļaujām. Dānija nav sniegusi datus par 2008. gadu. Luksemburga nav sniegusi datus par 2008.–2010. gadu.

Relatīvi nelielā ar ģimenes dzīvi saistītu iemeslu dēļ izsniegto atļauju kopējā daļa salīdzinājumā ar pārējām atļaujām skaidrojama ar to, ka šī statistika attiecas tikai uz ģimenes atkalapvienošanos un neaptver trešām valstīm piederīgus ģimenes locekļus, kas pievienojas ES pilsoņiem.

Tādu uzturēšanās atļauju kopskaits, kas izsniegtas trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri pievienojas trešo valstu valstspiederīgajiem ar ģimenes dzīvi saistītu iemeslu dēļ, sadalījumā pa ģimenes locekļu kategorijām.

IEMESLS	Ar ģimenes dzīvi saistīti iemesli — persona pievienojas trešās valsts valstspiederīgajam			
VALSTS/GADS - 2010	Kopā	Laulātais/partneris pievienojas trešās valsts valstspiederīgajam	Bērns pievienojas trešās valsts valstspiederīgajam	Citi ģimenes locekļi pievienojas trešās valsts valstspiederīgajam
Beļģija	9 997	4 157	5 831	9
Bulgārija	1 725	—	—	—
Čehijas Republika	13 398	4 547	7 626	1 225
Dānija	1 490	600	890	0
Vācija	28 200	11 912	15 895	393
Igaunija	—	—	—	—
Īrija	300	112	117	71
Grieķija	13 398	4 044	9 354	0
Spānija	89 905	19 140	69 099	1 666
Francija	29 400	—	—	—
Itālija	160 200	67 509	70 336	22 355
Kipra	741	—	—	—
Latvija	413	254	78	81
Lietuva	691	—	—	—
Luksemburga	—	—	—	—
Ungārija	1 349	0	794	555
Malta	30	2	21	7
Nīderlande	—	—	—	—
Austrija	7 838	—	—	—
Polija	598	291	286	21
Portugāle	11 967	916	1 013	10 038
Rumānija	910	424	429	57
Slovēnija	2 231	—	—	—
Slovākija	697	401	75	0
Somija	4 302	1 576	2 497	229
Zviedrija	25 358	18 223	6 938	197
Apvienotā Karaliste	103 187	—	—	—