EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 29.3.2019.
COM(2019) 162 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par Direktīvas 2003/86/EK par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos īstenošanu

I. IEVADS

Padome 2003. gada 22. septembrī pieņēma Direktīvu 2003/86/EK, ar ko nosaka kopīgus noteikumus par to, kā dalībvalstī likumīgi dzīvojoši trešo valstu valstspiederīgie īsteno tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos (turpmāk "direktīva"). Direktīvu piemēro visām dalībvalstīm, izņemot Dāniju, Īriju un Apvienoto Karalisti[1]. Saskaņā ar direktīvas 3. panta 3. punktu tā neregulē to trešo valstu valstspiederīgo situāciju, kuri ir ES pilsoņa ģimenes locekļi.

Iepriekšējos 30 gados ģimenes atkalapvienošanās ir bijusi viens no galvenajiem imigrācijas iemesliem ES. 2017. gadā ģimenes atkalapvienošanās nolūkā ES-25 valstīs tika uzņemtas 472 994 personas, kas ir 28 % no visām pirmajām atļaujām, kuras izsniegtas trešo valstu valstspiederīgajiem ES-25 valstīs[2].

Daudzās dalībvalstīs ģimenes atkalapvienošanās ir pamatā lielai likumīgās migrācijas daļai. Komisija 2008. gadā publicēja savu pirmo ziņojumu par direktīvas piemērošanu[3], kurā bija īpaši izceltas dalībvalstu izdarītās atšķirīgās politiskās izvēles attiecībā uz to, kā efektīvi pārvaldīt migrantu lielo pieplūdumu, kam pamatā ir ģimenes atkalapvienošanās. Pēdējos gados daudzas dalībvalstis ir ieviesušas vai pārskatījušas jo īpaši ģimenes atkalapvienošanās noteikumus attiecībā uz bēgļiem (un arī alternatīvās aizsardzības statusa saņēmējiem, uz kuriem neattiecas direktīvas darbības joma). Neraugoties uz nesenajām migrācijas problēmām un to personu lielo skaitu, kas lūdz starptautisko aizsardzību, starptautiskās aizsardzības saņēmējiem ģimenes atkalapvienošanās noteikumi joprojām ir bijuši labvēlīgāki nekā citām trešo valstu valstspiederīgo kategorijām, un alternatīvās aizsardzības statusa saņēmējiem kopumā ir līdzīgs likumīgi nodrošinātās aizsardzības līmenis kā bēgļiem[4].

Komisija ir vērojusi šīs politiskās un likumdošanas izvēles, kurām jāpaliek direktīvā noteiktajās rīcības brīvības robežās un kuru īstenošanā jāievēro direktīvā noteiktās tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos. Komisija 2014. gadā publicēja paziņojumu[5], kurā tā sniedza dalībvalstīm norādījumus, kā piemērot direktīvu. Minētais norādījumu dokuments deva iespēju konsekventi interpretēt direktīvas galvenos noteikumus, kā rezultātā tika ieviestas jēgpilnas izmaiņas dažu dalībvalstu tiesību aktos un praksē[6].

Nozīmīga loma direktīvas īstenošanā ir bijusi arī Eiropas Savienības Tiesai (EST), kas pieņēmusi virkni spriedumu par direktīvas vissensitīvāko noteikumu interpretāciju, galvenokārt izskatot prejudiciālus jautājumus, ko nosūtījušas dalībvalstu tiesas.

Šajā ziņojumā ir sniegts pārskats par pašreizējo situāciju direktīvas īstenošanā dalībvalstīs, pievēršoties būtiskākajiem jautājumiem, kas izriet no Komisijas veiktās atbilstības analīzes, saņemtajām sūdzībām un attiecīgiem EST spriedumiem. Šajā ziņā ir vērts uzsvērt, ka Komisija ir saņēmusi daudzas sūdzības saistībā ar trešo valstu valstspiederīgo ģimenes atkalapvienošanos[7]. Galvenās problēmas, uz kurām vērsta uzmanība, ir šādas: atteikums izsniegt vīzas vai atļaujas, identitātes vai ģimenes saišu apliecinājums kā pamats noraidīšanai,

---

1 Šajā ziņojumā "dalībvalstis" nozīmē tās dalībvalstis, kurām direktīva ir saistoša, un tās dēvē arī par ES-25 valstīm.

2 Avots: *Eurostat*, [migr_resfam], 2018. gada 25. septembris.

3 COM(2008) 610 galīgā redakcija, 2008. gada 8. oktobris.

4 Eiropas migrācijas tīkla (EMT) pētījums par trešo valstu valstspiederīgo ģimenes atkalapvienošanos ES, 2017. gada aprīlis, 43. lpp.

5 Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei par norādījumiem, kā piemērot Direktīvu 2003/86/EK par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos, COM(2014) 210 *final*.

6 EMT pētījums (2017. gads), 12. lpp.

7 Tomēr uz daudzām no minētajām sūdzībām neattiecas piemērojamo ES tiesību aktu darbības joma, jo sūdzības attiecas uz jautājumiem, kas saistīti ar iespējām kļūt par dalībvalsts pilsoni, "nemobilu" ES pilsoņu ģimenes locekļiem, kā arī tās ir vispārīgas sūdzības par iespējamu diskrimināciju vai administratīvām kļūmēm.

ilgs apstrādes laiks administrācijās, nesamērīga maksa par atļauju izsniegšanu, jēdziens "stabili un pastāvīgi ienākumi", ģimenes locekļu piekļuve nodarbinātībai, kļūdaini piemērots nogaidīšanas laiks un pirmsintegrācijas nosacījumu samērīgums.

Šā ziņojuma sagatavošanā izmantots arī Eiropas migrācijas tīkla (EMT) nesen veikts pētījums[8], kurā novērtētas gan juridiskās, gan praktiskās problēmas direktīvas īstenošanā. Pētījumā ir uzsvērtas trīs būtiskākās problēmas, ar kurām saskaras pieteikumu iesniedzēji. Pirmā problēma ir saistīta ar pienākumu personīgi ierasties diplomātiskajā pārstāvniecībā, lai iesniegtu pieteikumu[9]; šis pienākums rada praktisku problēmu, jo īpaši pieteikumu iesniedzējiem, kas vēlas emigrēt uz mazākām dalībvalstīm, jo ne visām šādām valstīm ir diplomātiska pārstāvniecība visās citās valstīs. Otrā būtiskākā problēma ir saistīta ar pieteikuma apstrādes laiku, kas bieži vien ir ļoti ilgs[10]. Trešā būtiskākā problēma ir pieteikuma apstrādei nepieciešamo dokumentu[11] — jo īpaši identitāti un ģimenes saites apliecinošu dokumentu — trūkums. No valsts iestāžu viedokļa pētījumā kā būtiska problēma tika norādīta piespiedu vai fiktīvu laulību vai reģistrētu partnerattiecību un fiktīvu izcelšanās deklarāciju atklāšana[12], jo ir vajadzīga plaša izmeklēšana, kas, savukārt, var ietekmēt pieteikumu apstrādes laiku.

II. TRANSPONĒŠANAS PASĀKUMU ATBILSTĪBA

Tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos — 1. pants

Direktīvā ir atzīts, ka pastāv tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos. Tā uzliek dalībvalstīm precīzu pienākumu rīkoties, prasot dalībvalstīm direktīvā noteiktajos gadījumos atļaut noteiktu apgādnieka ģimenes locekļu atkalapvienošanos, un tā nedod dalībvalstīm nekādu rīcības brīvību šajā jomā. Direktīvas priekšmets ir pareizi atspoguļots visu dalībvalstu tiesību aktos, kaut arī lielākajā daļā valstu[13] nav īpaša noteikuma, kas atbilstu 1. pantam, kurā ir definēts direktīvas mērķis un kurš tāpēc nav īpaši jātransponē.

Galveno terminu definīcijas — 2. pants

Direktīvā noteiktās definīcijas ir kopumā transponētas pareizi lielākajā daļā dalībvalstu. Tajos gadījumos, kad dalībvalstis nav tieši transponējušas definīcijas, jo īpaši "apgādnieka" definīciju, tās var izsecināt no noteikumiem, ar kuriem paredz ģimenes atkalapvienošanās nosacījumus.

Piemērošanas joma — 3. pants

Apgādnieks

Lai trešo valstu valstspiederīgos ģimenes atkalapvienošanās nolūkā atzītu par apgādniekiem, viņiem ir likumīgi jāuzturas dalībvalstī, jābūt uzturēšanās atļaujai, kas ir derīga vismaz vienu gadu (neatkarīgi no veida), un pamatotām izredzēm iegūt pastāvīgas uzturēšanās atļauju.

Visas dalībvalstis ir pareizi transponējušas 3. pantu. Jāuzsver, ka dažu dalībvalstu tiesiskajā regulējumā ir ietverti noteikumi, kuri ir labvēlīgāki par 3. pantu (piemēram, Bulgārija, Ungārija, Nīderlande un Slovākija nav transponējušas kritēriju par pamatotām izredzēm saņemt pastāvīgas uzturēšanās atļauju), ko direktīva atļauj.

ES pilsoņu ģimenes locekļi

8 EMT pētījums (2017. gads), 37. lpp.
9 AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL, SE.
10 AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL, SE.
11 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.
12 BE, EE, IT.
13 Izņemot Igauniju, Maltu un Spāniju.

Gan apgādniekam, gan viņa ģimenes loceklim ir jābūt trešo valstu valstspiederīgajiem, lai uz viņiem varētu attiecināt direktīvas darbības jomu. Tas nozīmē, ka direktīva nav piemērojama ES pilsoņu ģimenes locekļiem. Uz viņiem var attiecināt Direktīvu 2004/38/EK[14], ja viņi ir tādu ES pilsoņu ģimenes locekļi, kuri pārceļas uz tādu dalībvalsti vai uzturas tādā dalībvalstī, kas nav viņu valstspiederības valsts. Tomēr Savienības tiesību akti neattiecas uz savas valstspiederības dalībvalstī dzīvojošu ES pilsoņu ģimenes atkalapvienošanos, kas joprojām ir valstu kompetencē. Nesenā spriedumā[15] EST nolēma, ka, pamatojoties uz Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 267. pantu, tās kompetencē ir interpretēt Ģimenes atkalapvienošanās direktīvas noteikumus, ja saskaņā ar valsts tiesību aktiem minētais noteikums ir tieši un bez nosacījumiem piemērojams tāda ES pilsoņa ģimenes locekļiem, kurš nav izmantojis savas tiesības brīvi pārvietoties.

Praksē šie noteikumi ir lielā mērā līdzīgi Spānijā, Lietuvā, Nīderlandē un Zviedrijā. Ja pastāv atšķirības, noteikumi par trešo valstu valstspiederīgajiem, kas ir nemobilu ES pilsoņu ģimenes locekļi, parasti ir labvēlīgāki. Šādos noteikumos, piemēram[16], var būt ietverta plašāka ģimenes definīcija[17], var nebūt iekļauti īpaši nosacījumi, kas ģimenes locekļiem ir jāizpilda[18], var nebūt norādīts ienākumu slieksnis[19], var būt paredzēta mazāka atsauces summa vai mazāk sarežģīts finansiālo apstākļu novērtējums[20], var nebūt paredzēts nogaidīšanas periods vai arī tas var būt saīsināts[21], var nebūt kvotu prasības[22], var būt noteikta brīva piekļuve darba tirgum[23].

Patvēruma meklētāji un pagaidu vai alternatīvās aizsardzības saņēmēji

Direktīvas darbības jomā nav iekļauti arī apgādnieki, kuri saņem pagaidu vai alternatīvo aizsardzību, kā arī patvēruma meklētāji[24]. Tomēr Komisija savā norādījumu paziņojumā[25] uzsvēra, ka direktīvu nevajadzētu interpretēt tā, ka dalībvalstīm tiek noteikts pienākums atteikt tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos pagaidu vai alternatīvās aizsardzības saņēmējiem. Norādījumu paziņojumā dalībvalstis arī tika aicinātas pieņemt noteikumus, kas minētajām personu kategorijām piešķir tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos, kuras ir līdzīgas bēgļu tiesībām. Nesenā spriedumā[26] EST nolēma, ka tā ir kompetenta interpretēt direktīvas noteikumus, kas attiecas uz alternatīvās aizsardzības saņēmēja tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos, ja saskaņā ar valsts tiesību aktiem minētie noteikumi ir tieši un bez nosacījumiem piemērojami šādai situācijai.

Daudzās dalībvalstīs alternatīvās aizsardzības saņēmēji var iesniegt pieteikumu par ģimenes atkalapvienošanos atbilstoši tādiem pašiem nosacījumiem kā bēgļi[27]. Dažās dalībvalstīs tiesību akti nosaka, ka alternatīvās aizsardzības saņēmēju ģimenes atkalapvienošanās ir iespējama ne agrāk kā trīs gadus (Austrijā) vai divus gadus (Latvijā) pēc alternatīvās aizsardzības statusa saņemšanas dienas.

---

14 Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 29. aprīļa Direktīva 2004/38/EK par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā.

15 Tiesas 2018. gada 7. novembra spriedums *C* un *A*, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876.

16 Avots: EMT pētījums (2017. gads), 30. lpp.

17 AT, BE, HU, LV.

18 Vecuma prasība Lietuvā, Slovākijā.

19 FI, FR, PL, SE.

20 HR, IE, SI.

21 CY, DE, PL.

22 AT.

23 CY, HR, HU, LV.

24 Padomes Direktīvā 2001/55/EK ir skaidri noteiktas pagaidu aizsardzības saņēmēju tiesības atkalapvienoties ar ģimenes locekļiem.

25 COM(2014) 210 *final*.

26 EST 2018. gada 7. novembra spriedums *K* un *B*, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.

27 BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI, SK — avots: EMT pētījums (2017. gads), 20. lpp.

Laulībai vai reģistrētām partnerattiecībām ar alternatīvās aizsardzības saņēmējiem vai personām, kurām piešķirts bēgļa statusus, jābūt noslēgtām izcelsmes valstī vai pirms ieceļošanas[28]. Kipra neļauj alternatīvās aizsardzības saņēmējiem iesniegt pieteikumu par ģimenes atkalapvienošanos, savukārt citas dalībvalstis, piemēram, Čehija, ļauj to darīt atbilstoši valsts shēmai (kas pastāv līdzās Ģimenes atkalapvienošanās direktīvai). Visbeidzot, Vācija nesen ierobežoja ģimenes atkalapvienošanās iespējas alternatīvās aizsardzības saņēmējiem, apturot visu to personu ģimenes atkalapvienošanos, kurām piešķirta uzturēšanās atļauja alternatīvās aizsardzības piešķiršanas kārtībā pēc 2016. gada marta vidus. Kopš 2018. gada augusta minētā apturēšana ir daļēji atcelta, nosakot mēneša kvotu, kas ietver 1000 ģimenes locekļu.

Ģimenes locekļi, kuriem ir tiesības pievienoties — 4. panta 1. punkts

Ģimenes locekļi, kuriem ir tiesības pievienoties apgādniekam, ir, kā minimums, personas, ka veido "ģimenes kodolu", proti, apgādnieka laulātais un apgādnieka vai laulātā nepilngadīgie bērni.

Laulātais

Saskaņā ar direktīvas 4. panta 1. punktu apgādnieka laulātajam ir tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos. Lielākā daļa dalībvalstu ir pareizi transponējušas šo prasību.

Poligāmas laulības gadījumā[29] pievienoties ir atļauts tikai vienam laulātajam un citu laulāto bērniem var neatļaut ieceļot, lai pievienotos apgādniekam (4. panta 4. punkts). Turklāt dalībvalstis var noteikt gan apgādnieka, gan laulātā minimālā vecuma prasības (4. panta 5. punkts). Lielākā daļa dalībvalstu ir piemērojušas šo fakultatīvo noteikumu, argumentējot, ka tas var palīdzēt novērst piespiedu laulības. 5 dalībvalstis[30] ir noteikušas 21 gada vecuma prasību — direktīvā noteikto maksimālo slieksni.

Lielākajā daļā dalībvalstu tiesību akti atļauj viena dzimuma partneriem iesniegt pieteikumu par ģimenes atkalapvienošanos[31]. Mazāks dalībvalstu skaits to neatļauj[32]. Deviņās dalībvalstīs[33] viena dzimuma pāriem ir tādas pašas tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos kā pretējo dzimumu pāriem.

Spriedumā *Marjan Noorzia* lietā[34] EST bija jālemj, vai direktīvas 4. panta 5. punktā paredzētais minimālais vecums, proti, 21 gads, attiecas uz dienu, kad tiek iesniegts pieteikums par ģimenes atkalapvienošanos, vai uz dienu, kad par pieteikumu tiek pieņemts lēmums. Tiesa nosprieda, ka 4. panta 5. punkts jāinterpretē tā, ka tas neaizliedz pieņemt noteikumu, ka laulātajiem un reģistrētiem partneriem jābūt sasniegušiem 21 gada vecumu, kad tiek iesniegts pieteikums.

Šajā spriedumā Tiesa analizēja minimālā vecuma prasības mērķi un samērīgumu un norādīja: *"Šajā ziņā ir jānorāda, ka dalībvalstu saskaņā ar Direktīvas 2003/86 4. panta 5. punktu noteiktais minimālais vecums pamatā atbilst vecumam, kurā, kā uzskata attiecīgā dalībvalsts, persona ir ieguvusi pietiekamu briedumu, lai ne tikai atteiktos no piespiedu laulības, bet arī lai izvēlētos brīvprātīgi dzīvesvietu citā valstī kopā ar savu laulāto ar mērķi tajā kopīgi veidot ģimenes dzīvi un integrēties. (..) Turklāt šāds pasākums neapšauba mērķi novērst piespiedu laulības, jo ar to var pieņemt, ka lielāka brieduma dēļ būs grūtāk*

28 AT, DE, EE, HR, NL, SI.
29 Šis jautājums vēl nav bijis neviena ES Tiesas sprieduma priekšmets.
30 BE, CY, LT, MT, NL.
31 AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LU, NL, SE, SI.
32 EE, LT, LV, MT, PL, SK.
33 AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI, SE. Avots: EMT pētījums (2017. gads), 21. un 22. lpp.
34 EST spriedums *M. Noorzia*, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

pamudināt attiecīgās personas noslēgt piespiedu laulību un piekrist pievienoties ģimenei, ja ir prasīts, lai šīs personas jau būtu sasniegušas 21 gadu [gada] vecumu pieteikuma iesniegšanas brīdī, nekā ja viņas šajā dienā būtu jaunākas par 21 gadu."

Nepilngadīgi bērni

Par nepilngadīgiem bērniem uzskata personas, kuras nav sasniegušas valsts noteikto pilngadības vecumu (parasti tie ir 18 gadi) un kuras nav precējušās. Direktīva arī ļauj piemērot divus ierobežojumus attiecībā uz ģimenes atkalapvienošanos ar nepilngadīgiem bērniem ar nosacījumu, ka attiecīgie ierobežojumi jau ir bijuši daļa no dalībvalsts tiesību aktiem direktīvas īstenošana dienā (tā dēvētā "pārtraukšanas klauzula").

Pirmkārt, bērniem, kuri ir vecāki par 12 gadiem un ierodas atsevišķi no pārējās ģimenes, var būt jāpierāda, ka viņi atbilst integrācijas nosacījumiem saskaņā ar attiecīgās dalībvalsts tiesību aktiem. Tomēr EST nosprieda[35], ka šā noteikuma piemērošanā ir jāievēro bērna intereses. Šo atkāpi piemēro tikai Vācija.

Otrkārt, dalībvalstis var noteikt, ka pieteikumi par ģimenes atkalapvienošanos ar bērniem iesniedzami pirms 15 gadu vecuma (4. panta 6. punkts). Šo ierobežojumu nav piemērojusi neviena dalībvalsts. Tā kā šis noteikums ir pārtraukšanas klauzula, šādu ierobežojumu noteikšana valsts tiesību aktos patlaban ir aizliegta.

Attiecībā uz nepilngadīgiem bērniem īpaši nozīmīgi ir divi EST spriedumi. Apvienotajās lietās *O. un S.* un *Maahanmuuttovirasto*[36] Tiesa apstiprināja vispārējo noteikumu, ka direktīvas būtiskie noteikumi[37] jāinterpretē un jāpiemēro, ņemot vērā ES Pamattiesību hartas 7. pantu un 24. panta 2. un 3. punktu un direktīvas 5. panta 5. punktu. Minētie noteikumi paredz, ka dalībvalstīm attiecīgie atkalapvienošanās pieteikumi jāizskata bērnu interesēs un rūpējoties par ģimenes dzīves sekmēšanu.

Citā, nesenākā lietā[38], proti, *A un S* lietā, EST nosprieda, ka jautājumos, kas saistīti ar bēgļu ģimenes atkalapvienošanos, novērtējot, vai uz personu attiecas "nepavadīta nepilngadīgā" definīcija, būtu jāņem vērā diena, kad persona ieradusies dalībvalsts teritorijā, nevis diena, kad iesniegts pieteikums par ģimenes atkalapvienošanos. Tāpēc saskaņā ar minētajā lietā pieņemto spriedumu jēdziens "nepavadīts nepilngadīgais" jāsaprot tādējādi, ka tas attiecas arī uz personu, kura ierašanās brīdī bijusi jaunāka par 18 gadiem, ir sasniegusi 18 gadu vecumu patvēruma procedūras laikā un pēc 18 gadu sasniegšanas ir iesniegusi pieteikumu par ģimenes atkalapvienošanos.

Citi ģimenes locekļi — 4. panta 2. un 3. punkts

Papildus ģimenes kodolam dalībvalstis var atzīt par ģimenes locekļiem apgādnieka un viņa laulātā apgādājamos vecākus un neprecētos pilngadīgos bērnus, kā arī apgādnieka neprecēto partneri (pienācīgi apliecinātas ilgtermiņa attiecības vai reģistrēta partnerība).

Vairākas dalībvalstis ir nolēmušas palielināt to ģimenes locekļu skaitu, kuri var iesniegt pieteikumu. Tomēr daudzas no tām[39] izvēlējās izslēgt no šo personu loka apgādnieka vai viņa laulātā pirmās pakāpes augšupējos radiniekus taisnā līnijā, ja viņi ir atkarīgi no apgādnieka un nesaņem pienācīgu ģimenes atbalstu izcelsmes valstī. Itālija šo iespēju ir izmantojusi daļēji, to attiecinot tikai uz apgādnieka pirmās pakāpes radiniekiem.

---

35 EST spriedums Eiropas Parlaments / Eiropas Savienības Padome, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, 75. punkts.

36 EST spriedums *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 un 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

37 Šajā gadījumā tā ir prasība par finanšu līdzekļiem, kas noteikta direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā — vairāk informācijas sk. 4.3.3. iedaļā.

38 EST spriedums *A, S*, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

39 AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL, PL.

Papildus apgādnieka vai viņa laulātā pirmās pakāpes radiniekiem 4. panta 2. punkts atļauj ģimenes atkalapvienošanās iespēju arī apgādnieka vai viņa laulātā pieaugušajiem neprecētajiem bērniem, ja viņi objektīvu iemeslu dēļ nevar nodrošināt savas vajadzības sava veselības stāvokļa dēļ. Šo iespēju izmanto 15 dalībvalstis[40].

Direktīvas 4. panta 3. punkts atļauj ieceļot un uzturēties reģistrētajam apgādnieka partnerim un neprecētajam partnerim, ar kuru apgādniekam ir pienācīgi apliecinātas stabilas ilgtermiņa attiecības. Tikai Spānija un Zviedrija pilnībā izmanto šo iespēju.

Prasības, kas jāizpilda, lai īstenotu tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos

Direktīvas 7. pants ļauj dalībvalstīm piemērot divu atšķirīgu veidu prasības. Pirmkārt, tas ļauj dalībvalstīm pieprasīt pierādījumus, ka apgādniekam ir pajumte, apdrošināšana slimības gadījumiem un stabili un pastāvīgi ienākumi. Otrkārt, tas ļauj dalībvalstīm pieprasīt, lai trešo valstu valstspiederīgie īsteno integrācijas pasākumus.

Pajumte —7. panta 1. punkta a) apakšpunkts

Dalībvalstīm ir iespēja pieprasīt pierādījumus, ka apgādniekam ir pajumte, kas uzskatāma par normālu, salīdzinot ar ģimenes dzīvesvietu tajā pašā reģionā. Lielākā daļa dalībvalstu, izņemot Somiju, Horvātiju, Nīderlandi un Slovēniju, ir izmantojušas šo iespēju. Pajumtes lielums, ko uzskata par piemērotu, dalībvalstīs atšķiras, lai gan dažas dalībvalstis (Latvija, Zviedrija), šķiet, nav noteikušas konkrētus kritērijus šādas piemērotības noteikšanai[41].

Apdrošināšana slimības gadījumiem — 7. panta 1. punkta b) apakšpunkts

Iespēja pieprasīt apdrošināšanu slimības gadījumiem ir plaši izmantota, izņemot Bulgārijā, Francijā, Portugālē, Somijā un Zviedrijā.

Stabili un pastāvīgi ienākumi — 7. panta 1. punkta c) apakšpunkts

Visas dalībvalstis piemēro prasību par stabiliem un pastāvīgiem ienākumiem. Tomēr šī prasība jāpiemēro atbilstoši EST noteiktajai interpretācijai, saskaņā ar kuru attiecīgās valsts tiesību normas nedrīkst apdraudēt direktīvas mērķi un tās lietderīgo iedarbību.

Chakroun lietā[42] Tiesa ierobežoja dalībvalstu rīcības brīvību prasības par ienākumiem noteikšanā. Proti, tā nosprieda, ka dalībvalstis nevar atteikt ģimenes atkalapvienošanos apgādniekam, kuram ir stabili, pastāvīgi un pietiekami ienākumi, kas ļauj viņam apmierināt pašam savas un viņa ģimenes locekļu vajadzības, bet kuram viņa ienākumu apmēra dēļ tomēr var būt tiesības izmantot speciālo sociālo palīdzību īpašu, individuāli noteiktu nepieciešamo iztikas izdevumu segšanai, no ienākumiem atkarīgus attiecīgo pašvaldību iestāžu atbrīvojumus no nodokļiem vai ienākumus veicinošus pasākumus iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem minimālās pašvaldību politikas ietvaros. Tiesa arī nosprieda, ka direktīva jāinterpretē tādējādi, ka ar to netiek pieļauts tāds valsts tiesiskais regulējums, kurā, piemērojot 7. panta 1. punkta c) apakšpunktā paredzēto prasību par ienākumiem, ir ietverts nodalījums atkarībā no tā, vai ģimenes attiecības ir radušās pirms vai pēc apgādnieka ieceļošanas uzņemošās dalībvalsts teritorijā.

Apvienotajās lietās *O. un S.* un *Maahanmuuttovirasto*[43] Tiesa nosprieda, ka prasība par ienākumiem ir jāpiemēro, ņemot vērā Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 7. pantu (tiesības uz ģimenes dzīvi) un 24. pantu (bērna intereses). EST uzsvēra, ka, tā kā atļauja ģimenei atkalapvienoties ir direktīvas princips un mērķis, direktīvas 7. panta 1. punkta

40 BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI, SK.

41 EMT pētījums (2017. gads), 21. un 22. lpp.

42 EST spriedums *Chakroun*, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.

43 EST spriedums *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 un 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

c) apakšpunktā paredzētās tiesības ir jāinterpretē šauri. Tāpēc dalībvalstis nedrīkst izmantot rīcības brīvību tādā veidā, kas apdraudētu direktīvas mērķi un tās lietderīgo iedarbību.

Khachab lietā[44] Tiesa apstiprināja, ka valsts tiesību normas, kurās paredzēts prognozes vērtējums par finanšu līdzekļiem, ko veic, par pamatu izmantojot līdzšinējo ienākumu attīstību, ir saderīgas ar ES tiesību aktiem. Tiesa nosprieda, ka direktīvas 7. panta 1. punkta c) apakšpunkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tas ļauj valsts kompetentajām iestādēm pamatot pieteikuma par ģimenes atkalapvienošanos noraidīšanu ar prognozes vērtējumu par iespējām, vai apgādnieks saglabās vai nesaglabās nepieciešamos stabilos un pastāvīgos ienākumus gada laikā pēc attiecīga pieteikuma iesniegšanas dienas. Tiesa arī norādīja, ka šādam vērtējumam vajadzētu būt balstītam uz apgādnieka ienākumu attīstību sešos mēnešos pirms minētā datuma.

Lielākā daļa dalībvalstu[45] ir noteikušas atsauces ienākumu slieksni to finanšu līdzekļu pietiekamības novērtēšanai, kas ir vajadzīgi, lai varētu īstenot tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos. Daudzās dalībvalstīs šī summa ir vienāda[46] ar valstī noteikto mēneša pamatienākumu minimumu vai mēneša iztikas minimumu vai lielāka[47].

Citās dalībvalstīs šis slieksnis ir noteikts konkrētas summas apmērā, lai gan summa var atšķirties atkarībā no ģimenes lieluma[48]. Lielākā daļa dalībvalstu[49] piemēro izņēmumus attiecībā uz ienākumu slieksni, jo īpaši attiecībā uz bēgļiem un/vai alternatīvās aizsardzības saņēmējiem[50]. Dažās dalībvalstīs ienākumu slieksnis nav noteikts vispār, un tās prasību attiecībā uz ienākumiem novērtē katrā gadījumā atsevišķi[51].

Integrācijas pasākumi — 7. panta 2. punkts

Šis fakultatīvais noteikums sniedz dalībvalstīm iespēju pieprasīt, lai trešo valstu valstspiederīgie īsteno integrācijas pasākumus, ko bēgļa ģimenes locekļu gadījumā var piemērot tikai pēc tam, kad ir atļauta ģimenes atkalapvienošanās[52]. Komisija ir vērīgi sekojusi līdzi šā noteikuma īstenošanai un ir prasījusi dažām dalībvalstīm precizējumus, jo valsts tiesību normas nedrīkst apdraudēt direktīvas "*effet utile*" un tām ir jāatbilst attiecīgajai EST judikatūrai[53].

Lielākā daļa dalībvalstu nav izmantojušas šo iespēju, tomēr dažos gadījumos notiek šādu pasākumu izpēte vai par tiem ir iesniegti priekšlikumi[54]. Gadījumos, kad pirms ģimenes atkalapvienošanās atļaušanas piemēro integrācijas pasākumus, dalībvalstis parasti pieprasa, lai ģimenes locekļi pierāda valodas pamatzināšanas; izņēmumus piemēro bēgļu vai (dažos gadījumos) alternatīvās aizsardzības saņēmēju ģimenes locekļiem.

Valodu kursu apmeklēšana vai valodas apguve internetā parasti notiek pēc ģimenes locekļu iniciatīvas, un ar to saistītās izmaksas sedz viņi paši[55]. Maksa ir atkarīga no izcelsmes valsts, kursu nodrošinātāja vai kursu formāta[56]. Dažas dalībvalstis papildus var pieprasīt, lai ģimenes

---

44 EST spriedums *Khachab*, C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

45 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.

46 AT, BG, DE, FR, LT, LU, LV, NL, SI, SK.

47 BE, MT, PL.

48 CZ, EE, ES, FI, HR, IE, IT. Avots: EMT pētījums (2017. gads), 25. lpp.

49 BE, BG, FI, DE, HR,IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

50 AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE, SI, SK, NL.

51 CY, HU. Avots: EMT pētījums (2017. gads), 26. lpp.

52 Nīderlandē bēgļiem ģimenes veidošanai tiek pieprasīta atbilstība integrācijas nosacījumiem.

53 Sk. EST spriedumus lietās *K un A*, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453, *P un S*, C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369, un *Parlaments/Padome*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.

54 FI, LU.

55 AT, DE, NL.

56 EMT pētījums (2017. gads), 26. lpp.

locekļi pēc viņu uzņemšanas valstī pilnveido savas valodu prasmes līdz augstākam līmenim (parasti A2 vai B1)[57] vai nokārto integrācijas pārbaudījumu[58] — viņu vispārējās integrācijas programmas ietvaros vai izpildot prasības, kas jāizpilda, lai varētu apmesties uz pastāvīgu dzīvi attiecīgajā valstī[59]. Dažos gadījumos var tikt nodrošināta bezmaksas valodu apmācība[60].

Papildus valodas zināšanām dalībvalstu integrācijas programmās var būt ietverti arī kursi par valsts vēsturi un vērtībām, sociālo orientāciju vai profesionālo orientāciju[61]. Papildu integrācijas pasākumi var būt arī atskaitīšanās integrācijas centram[62] vai tādas integrācijas deklarācijas[63] vai integrācijas līguma parakstīšana[64], kurā paredzēta pilsoniskā un valodu apmācība. Šo integrācijas pasākumu neizpilde dažreiz var būt iemesls, lai atsauktu/neatjaunotu uzturēšanās atļauju vai lai atteiktu ilgtermiņa atļaujas[65].

Šādu pasākumu mērķis ir atvieglot ģimenes locekļu integrāciju. Tas, vai tie ir pieņemami saskaņā ar direktīvu, ir atkarīgs no tā, vai tie kalpo integrācijas mērķim un atbilst samērīguma principam. Šādu pasākumu pieņemamību var apšaubīt, pamatojoties uz šādu kursu vai pārbaudījumu pieejamību, to plānu un/vai organizāciju (piemēram, pārbaudījuma materiāli, maksa, vieta) un to, vai šādi pasākumi vai to rezultāts ir paredzēti citiem, nevis integrācijas nolūkiem (piemēram, augsta maksa, kas liedz piedalīties ģimenēm ar zemiem ienākumiem). Būtu jāievēro arī procedūra, kas nodrošina tiesības uz apstrīdēšanu.

Lietā *Minister van Buitenlandse Zaken / K. un A.*[66] EST sava sprieduma 53. un 54. punktā atzina, ka "*(..) nevar tikt apstrīdēts, ka gan uzņēmējas dalībvalsts valodas zināšanu iegūšana, gan zināšanu par tās sabiedrību iegūšana ievērojami atvieglo saziņu starp trešo valstu valstspiederīgajiem un attiecīgās dalībvalsts valstspiederīgajiem un turklāt veicina saskarsmi un sociālo saikņu veidošanos starp tiem. Tāpat arī nevar tikt apstrīdēts, ka uzņēmējas dalībvalsts valodas apguve atvieglo trešo valstu valstspiederīgo piekļuvi darba tirgum un arodizglītībai. (..) No šīs perspektīvas raugoties, pienākums sekmīgi nokārtot integrācijas pārbaudījumu pamatzināšanu līmenī ļauj nodrošināt, ka attiecīgie trešo valstu valstspiederīgie iegūst zināšanas, kas neapšaubāmi ir lietderīgas, lai izveidotu saiknes ar uzņēmēju dalībvalsti.*"

Tomēr tajā pašā spriedumā (56.–58. punktā) Tiesa arī norādīja dalībvalstu rīcības brīvības robežas integrācijas nosacījumu piemērošanā: "*(..) saskaņā ar samērīguma kritēriju šāda pienākuma piemērošanas nosacījumi katrā ziņā nedrīkst pārsniegt to, kas ir vajadzīgs, lai sasniegtu minēto mērķi. (..) Direktīvas 2003/86 7. panta 2. punkta pirmajā daļā paredzēto integrācijas pasākumu mērķis nedrīkst būt to personu atlase, kuri [kuras] var īstenot savas tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos, bet to mērķim ir jābūt minēto personu integrācijas veicināšanai dalībvalstīs. Turklāt ir jāņem vērā attiecīgo apgādnieka ģimenes locekļu īpašie individuālie apstākļi, piemēram, vecums, [analfabētisms,] izglītības līmenis, finansiālā situācija vai veselības stāvoklis (..)*".

Tāpēc saskaņā ar proporcionalitātes principu valsts tiesību aktiem, ar kuriem transponē 7. panta 2. punkta pirmo daļu, jābūt atbilstošiem, lai sasniegtu šā tiesību akta mērķus, un tie nevar pārsniegt to, kas ir nepieciešams šādu mērķu sasniegšanai.

---

57 AT, NL.
58 NL.
59 AT, DE, LV, NL.
60 EE, LV.
61 BE, DE, EE, NL, SE.
62 AT.
63 BE, NL.
64 FR.
65 EMT pētījums (2017. gads), 26. un 27. lpp.
66 EST spriedums *K un A*, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453.

Divos nesenos spriedumos[67] EST izvērsa plašāk savu judikatūru attiecībā uz integrācijas nosacījumiem konkrēti 15. panta (patstāvīgas uzturēšanās atļaujas piešķiršana) kontekstā.

Nogaidīšanas laiks un uzņemšanas iespējas — 8. pants

Direktīvas 8. pantā dalībvalstīm ir paredzēta iespēja pieprasīt, lai apgādnieks būtu likumīgi uzturējies valsts teritorijā noteiktu laiku (pirmā daļa), pirms viņam var pievienoties viņa ģimenes locekļi, un paredzēt nogaidīšanas periodu, kas nav ilgāks kā trīs gadi, attiecībā uz uzturēšanās atļaujas izsniegšanu gadījumos, kad to iepriekšējos tiesību aktos par ģimenes atkalapvienošanos ir bijusi noteikta vajadzība ņemt vērā uzņemšanas iespējas (otrā daļa).

Daudzas dalībvalstis ir transponējušas pirmajā daļā paredzēto iespēju. Tomēr Komisija konstatēja vairākas neatbilstības īstenošanā, kuru dēļ pēc informācijas apmaiņas ar attiecīgajām dalībvalstīm bija nepieciešami precizējumi un izmaiņas to tiesību aktos. Otrajā daļā paredzēto iespēju transponēja tikai Austrija un Horvātija.

Daudzas dalībvalstis nenosaka nogaidīšanas periodu, kuram jāpaiet, pirms apgādnieka ģimene var iesniegt pieteikumu par ģimenes atkalapvienošanos[68]. Ja šo noteikumu piemēro, nogaidīšanas periods var būt viens[69], pusotrs[70], divi[71] vai trīs gadi[72] no brīža, kad apgādnieks kļuvis par valsts pastāvīgo iedzīvotāju vai saņēmis galīgu lēmumu, ar kuru viņam piešķir starptautisko aizsardzību, ievērojot izņēmumus, ko noteikušas individuālas dalībvalstis[73].

Iespējamie ierobežojumi sabiedriskās kārtības, valsts drošības un sabiedrības veselības dēļ — 6. pants

Lielākā daļa dalībvalstu kopumā ir pareizi transponējušas 6. pantu, tomēr ir konstatētas vairākas atšķirības terminoloģijas, jo īpaši termina "valsts drošība", lietošanā. Dalībvalstis ir izmantojušas dažādas metodes šā noteikuma īstenošanā; dažas atsaucas uz attiecīgajiem Šengenas *acquis* noteikumiem, citas atsaucas uz noziedzīgiem nodarījumiem, par kuriem piespriež brīvības atņemšanas sodu.

Direktīvas 14. apsvērumā ir sniegta netieša norāde uz to, kas varētu radīt draudus sabiedriskajai kārtībai un valsts drošībai. Papildus tam dalībvalstis var brīvi noteikt savus standartus atbilstoši vispārējam proporcionalitātes principam un direktīvas 17. pantam, kurā noteikts, ka dalībvalstīm jāņem vērā personas ģimenes attiecību veids un pastāvība un viņas uzturēšanās laiks dalībvalstī, to novērtējot attiecībā pret sabiedriskās kārtības vai valsts drošības pārkāpuma nopietnību un veidu. Sabiedrības veselības kritēriju var piemērot, ja slimība vai invaliditāte nav vienīgais iemesls uzturēšanās atļaujas atteikumam vai neatjaunošanai. Termini "sabiedriskā kārtība", "valsts drošība" un "sabiedrības veselība", kas lietoti 6. pantā, jāinterpretē, ņemot vērā EST un Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru.

Patlaban nav vispārēja principa vai iedibinātas judikatūras, kas paredz, ka noteikumi par sabiedrisko kārtību, kuri ietverti Ģimenes atkalapvienošanās direktīvā un citās direktīvās par migrāciju, vienmēr būtu jāinterpretē tāpat kā Brīvas pārvietošanās direktīvā (Direktīvā 2004/38/EK) ietvertais noteikums par sabiedrisko kārtību (uz kuru attiecas diezgan liela daļa EST judikatūras).

---

67 EST 2018. gada 7. novembra spriedums *C un A*, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876, un 2018. gada 7. novembra spriedums *K*, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

68 BG, EE, IE, FI, HR, HU, IT, SI, SE, SK.

69 ES, LU, NL.

70 FR.

71 CY, EL, HR, LT, LV, MT, PL.

72 AT.

73 EMT pētījums (2017. gads), 27. un 28. lpp.

Tas jau tika apstiprināts Komisijas norādījumos par direktīvas piemērošanu[74], kuros uzsvērts, ka, lai gan EST judikatūra par Brīvas pārvietošanās direktīvu nav tieši saistīta ar trešo valstu valstspiederīgajiem, to *mutatis mutandis* var izmantot kā pamatu, pēc analoģijas definējot attiecīgos jēdzienus. Plašākus interpretācijas norādījumus no EST var gaidīt pēc diviem lūgumiem sniegt prejudiciālu nolēmumu, kas tika iesniegti lietās C-381/18 un C-382/18 (abas izskatīšanas stadijā), kurās Tiesa pirmo reizi tika lūgta tieši interpretēt noteikumus par sabiedrisko kārtību, kas ietverti gan direktīvas 6. panta 1. punktā, gan tā paša panta 2. punktā.

Pieteikumu novērtēšanas procedūra — 5. pants

Pieteikuma iesniedzējs — 5. panta 1. punkts

Saskaņā ar 5. panta 1. punktu dalībvalstīm ir jāizlemj, vai tiesības iesniegt pieteikumu ir ģimenes loceklim vai apgādniekam. Attiecībā uz šā panta īstenošanu dalībvalstis var iedalīt vairākās grupās: dažās dalībvalstīs[75] tiesīgā persona ir apgādnieks, savukārt citās[76] tiesīgā persona ir ģimenes loceklis vai gan apgādnieks, gan ģimenes loceklis[77].

Pieteikuma iesniegšanas vieta — 5. panta 3. punkts

Direktīvā ir noteikts, ka pieteikuma iesniegšanas laikā ģimenes loceklim jāuzturas ārpus dalībvalsts teritorijas, un tā pieļauj atkāpi tikai attiecīgos apstākļos. Visas dalībvalstis ir pareizi transponējušas šo noteikumu, un visas (izņemot Bulgāriju un Rumāniju) ir izmantojušas atkāpi, kas ļauj ģimenes locekļiem iesniegt pieteikumu dalībvalsts teritorijā, ja viņi tajā jau likumīgi uzturas[78] vai ja to pamato izņēmuma apstākļi[79], piemēram, ja pastāv šķēršļi, kas liedz to izdarīt izcelsmes valstī.

Dokumentāri pierādījumi — 5. panta 2. punkta pirmā daļa

Vajadzīgo dokumentu saraksts dalībvalstīs atšķiras — dažās pastāv sīki izstrādāts šāds saraksts, bet citas ir tikai norādījušas uz vispārīgām prasībām un tādējādi atvēl iestādēm ievērojamu rīcības brīvību šajā ziņā. Direktīvā ir izklāstīti konkrēti noteikumi par bēgļiem — dalībvalstīm ir jāņem vērā citi pierādījumi, ja bēglis nevar uzrādīt oficiālu dokumentu, kas pierāda ģimenes saites (11. panta 2. punkts). Parasti, ja nav (ticamu) dokumentu, dalībvalstis ievēro elastīgu pieeju[80], īpaši attiecībā uz starptautiskās aizsardzības saņēmējiem un viņu ģimenes locekļiem. Tās bieži atzīst vairākus citus pierādīšanas līdzekļus, ja vien tās var pārbaudīt pieteikuma iesniedzēju identitāti un ģimenes saišu esību[81]. Tie cita starpā ir dokumenti no patvēruma meklētāju intervijām, dokumenti no tiesas sēdēm, kurās izskata apelācijas, notariāli apliecinātas deklarācijas vai rakstiski paziņojumi, notikumu fotoattēli un kvītis.

Dalībvalstis var arī pieprasīt vai ierosināt DNS testa veikšanu, parasti, kad visas iespējas jau ir izsmeltas, tostarp gadījumos, kad pastāv šaubas un ir vajadzīgs ticamāks apstiprinājums. Neraugoties uz šo elastīgo pieeju, EMT 2017. gada pētījums parādīja, ka dokumentu trūkums pieteikuma apstrādē ir viena no visbiežāk minētajām problēmām[82]. Tas bija norādīts arī dažās

---

74 COM(2014) 210.

75 BG, CY, EL, ES, FR, PL, SI.

76 AT, BE, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LV, SE, SK.

77 IT, LT, LV, NL, PT, RO.

78 BE, CZ, DE, EE, HR, HU, LV.

79 AT, FI, LU. Avots: EMT pētījums (2017. gads), 32. lpp.

80 EMT pētījums (2017. gads), 33. un 37. lpp.

81 EST savā 2018. gada 29. novembra atzinumā lietā *AG Wahl*, C-635/17 (izskatīšanas stadijā), ECLI:EU:C:2018:973, ierosināja nepietiekamu dokumentāru pierādījumu gadījumā piemērot aktīvas sadarbošanās pienākumu gan pieteikuma iesniedzējiem, gan iestādēm.

82 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

Komisijas saņemtajās sūdzībās, uz kuru pamata vienā gadījumā notika informācijas apmaiņa ar attiecīgo dalībvalsti.

Pārrunas un izmeklēšana — 5. panta 2. punkta otrā daļa

Lielākā daļa dalībvalstu izmanto iespēju rīkot pārrunas un cita veida izmeklēšanu, ja uzskata to par nepieciešamu, lai iegūtu pierādījumus par ģimenes attiecību esību. Tikai dažas dalībvalstis[83] neizmanto šo iespēju.

Lai šādas pārrunas un/vai cita veida izmeklēšana atbilstu ES tiesību aktiem, tām ir jābūt samērīgām, lai netiktu ierobežota tiesību uz ģimenes atkalapvienošanos efektivitāte, un tajās ir jāievēro pamattiesības, īpaši tiesības uz privātumu un ģimenes dzīvi. Komisija līdz šim nav konstatējusi problēmas saistībā ar šā noteikuma īstenošanu.

Krāpšana vai aprēķina laulība, partnerība vai adopcija — 16. panta 4. punkts

Saskaņā ar šo noteikumu dalībvalstis var veikt īpašas pārbaudes un kontroles, ja ir iemesls turēt aizdomās par krāpšanu vai aprēķina laulību, partnerību vai adopciju. Katrā valsts tiesību sistēmā ir iekļauti noteikumi, lai novērstu ģimenes atkalapvienošanos, ja attiecības pastāv tikai ar mērķi iegūt uzturēšanās atļauju. Šī iespēja ir ieviesta vairuma dalībvalstu tiesību aktos[84]. Citas dalībvalstis[85] šo noteikumu piemēro daļēji, bet Komisijai tas bažas nerada.

Nesenā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu[86] EST tika lūgta norādīt, vai 16. panta 2. punkta a) apakšpunkts jāinterpretē tādējādi, kas tas liedz atsaukt uzturēšanās atļauju, ja tā iegūta, pamatojoties uz krāpniecisku informāciju, bet ģimenes loceklis nav zinājis par šo krāpšanu.

Maksas

Gandrīz visās dalībvalstīs pieteikuma iesniedzējiem ir jāmaksā maksas. Kopējā summa katrā dalībvalstī ir atšķirīga — vidēji maksas apmērs ir no 50 EUR līdz 150 EUR. Direktīvā nekas nav minēts par administratīvajām maksām, kas maksājamas procedūras laikā. Tomēr, kā noteikts Komisijas 2008. gada ziņojumā, dalībvalstīm maksas būtu jānosaka tā, lai netiktu apdraudēta direktīvas "*effet utile*".

Attiecībā uz "integrācijas pārbaudījumu" izmaksām EST nosprieda, ka dalībvalstis var pieprasīt, lai trešo valstu valstspiederīgie maksātu dažādas maksas par integrācijas pasākumiem, kas tiek noteikti atbilstoši direktīvas 7. panta 2. punktam, un noteikt šādu maksu apmēru, taču saskaņā ar samērīguma principu minēto maksu apmērs nedrīkst būt noteikts ar mērķi padarīt ģimenes atkalapvienošanos neiespējamu vai pārmērīgi sarežģītu un tam nedrīkst būt šādu seku.

Tā tas būtu gadījumā, ja maksas par integrācijas pārbaudījumu būtu pārmērīgi augstas, tādējādi būtiski ietekmējot attiecīgo trešo valstu valstspiederīgo finansiālo stāvokli[87].

Rakstveida paziņojums un procedūras ilgums — 5. panta 4. punkts

Saskaņā ar 5. panta 4. punkta pirmo daļu valsts kompetentajai iestādei ir pienākums personai, kas iesniegusi pieteikumu, sniegt rakstveida paziņojumu par lēmumu pēc iespējas drīzāk, bet katrā ziņā ne vēlāk kā deviņus mēnešus pēc pieteikuma iesniegšanas dienas. Lielākā daļa dalībvalstu izpilda šo noteikumu, piemērojot termiņus, kas ir īsāki par noteiktajiem deviņiem

83 BG, EE, HR, NL, SI.
84 AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK.
85 EL, FI, LT, PL, SK.
86 EST, lieta izskatīšanas stadijā, *Y. Z.* un citi (C-557/17).
87 EST spriedums *K un A*, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453, 64. un 65. punkts.

mēnešiem. Saskaņā ar otro daļu izņēmuma gadījumos, kas saistīti ar pieteikuma izskatīšanas sarežģītību, minēto laika ierobežojumu var pagarināt. Šā noteikuma īstenošana Komisijai nevieš bažas.

Bērna intereses — 5. panta 5. punkts

Saskaņā ar 5. panta 5. punktu, izskatot pieteikumu, dalībvalstīm pienācīgi jāizvērtē nepilngadīgo bērnu intereses. EST to ir uzsvērusi lietās *O. un S., Maahanmuuttovirasto*[88] un *Parlaments/Padome*[89]. Lielākā daļa dalībvalstu ir izpildījušas šo pienākumu, bet ne visas ir to tieši transponējušas ģimenes atkalapvienošanās pieteikuma izskatīšanas nolūkā. Tomēr pienākums ņemt vērā bērna intereses, šķiet, ir viens no vispārējiem tiesiskajiem principiem dalībvalstu tiesību aktos.

Horizontālais noteikums par atbilstīgu vērā ņemšanu — 17. pants

EST bieži — jo īpaši 2006. gada lietā *Parlaments/Padome*[90] — ir īpaši uzsvērusi pienākumu pienācīgi ņemt vērā personas ģimenes attiecību veidu un pastāvību, personas uzturēšanās laiku dalībvalstī un ģimenes, kultūras un sociālo saišu esību ar savu izcelsmes valsti un tādējādi arī vajadzību veltīt individuālu pieeju katram gadījumam. Saskaņā ar minēto spriedumu tikai to vien, ka ir atsauce uz Eiropas Savienības Cilvēktiesību konvencijas 8. pantu, nevar uzskatīt par 17. panta pienācīgu īstenošanu.

Šo noteikumu ir pareizi īstenojušas lielākā daļa dalībvalstu. Pieņemot ikvienu lēmumu par atļaujas noraidīšanu, atsaukšanu vai atteikumu to atjaunot, ir jāpiemēro proporcionalitātes princips un juridiskās noteiktības princips (ES tiesību vispārējie principi). Divās lietās, kas ir izskatīšanas stadijā[91], EST tika lūgts novērtēt 17. panta ietekmi saistībā ar atļauju atsaukšanu sabiedriskās kārtības apsvērumu dēļ.

Apstrīdēšana (18. pants)

Kopumā visas dalībvalstis ir pareizi transponējušas 18. pantu. Visas dalībvalstis (tiesa gan — dažādos veidos) ir nodrošinājušas tiesības uz apstrīdēšanu saskaņā ar šo noteikumu. Nav konstatētas valsts tiesību normas, kas būtu pārlieku apgrūtinošas vai liegtu īstenot tiesības uz apstrīdēšanu.

Ieceļošana un uzturēšanās — 13. un 15. pants

Vīzas piešķiršanas atvieglošana — 13. panta 1. punkts

Tiklīdz ir pieņemts pieteikums par ģimenes atkalapvienošanos, dalībvalstīm ir jāatļauj ģimenes locekļu ieceļošana un jāpiešķir minētajām personām visas iespējas, lai saņemtu vajadzīgās vīzas. Lielākā daļa dalībvalstu ir pareizi transponējušas 13. panta 1. punktu. Jānorāda, ka vajadzīgās vīzas piešķiršanas atvieglošana ir obligāta prasība dalībvalstīm.

Uzturēšanās ilgums — 13. panta 2. un 3. punkts

Direktīvas 13. panta 2. punktā ir noteikts, ka dalībvalstīm ir jāpiešķir ģimenes locekļiem atjaunojama pirmā uzturēšanās atļauja ne mazāk kā uz vienu gadu. Lielākā daļa dalībvalstu ir pareizi transponējušas šo noteikumu, tomēr tikai dažas no tām skaidri norāda, ka uzturēšanās atļaujas minimālais derīguma termiņš ir viens gads.

---

88 EST spriedums *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 un 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

89 EST spriedums *Parlaments/Padome*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.

90 EST spriedums *Parlaments/Padome*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.

91 EST, izskatīšanas stadijā esošas lietas C-381/18 un C-382/18.

Direktīvas 13. panta 3. punktā ir noteikts, ka ģimenes locekļiem piešķirto uzturēšanās atļauju derīguma termiņš principā nedrīkst pārsniegt apgādnieka uzturēšanās atļaujas derīguma termiņu. Visas dalībvalstis ir pareizi transponējušas šo noteikumu.

Patstāvīga uzturēšanās atļauja — 15. pants

Direktīvas 15. panta 1. punkta pirmajā daļā ir noteikts, ka ne vēlāk kā pēc piecu gadu uzturēšanās un ar nosacījumu, ka ģimenes loceklim nav piešķirta uzturēšanās atļauja citu iemeslu, nevis ģimenes atkalapvienošanās dēļ, viņa laulātais vai neprecējies partneris, vai bērns, kurš sasniedzis pilngadību, ir tiesīgs (iesniedzot pieteikumu, ja to paredz dalībvalsts tiesību akti) saņemt patstāvīgu uzturēšanās atļauju. Šis noteikums ir pareizi iekļauts tiesību aktos lielākajā daļā dalībvalstu (lai arī pastāv dažas atšķirības attiecībā uz laulāto tiesisko attiecību ilgumu vai piecu gadu termiņa aprēķināšanu, kas tomēr nevieš bažas par šā noteikuma izpildi).

Direktīvas 15. panta 3. punktā ir paredzēta iespēja, kas piešķir dalībvalstīm tiesības atraitnības, šķiršanās, nošķiršanās vai taisnā augšupējā vai lejupējā līnijā pirmās pakāpes radinieku nāves gadījumā izsniegt patstāvīgu uzturēšanās atļauju (pēc pieteikuma iesniegšanas, ja to paredz dalībvalsts tiesību akti) personām, kas ieceļojušas ģimenes atkalapvienošanās dēļ (šāda iespēja ir arī īpaši sarežģītu apstākļu gadījumā). Šo iespēju īstenojušas visas dalībvalstis.

Divos nesenos spriedumos[92], kas saistīti ar 15. pantu, EST paskaidroja, ka, lai gan patstāvīgas uzturēšanās atļaujas piešķiršana principā ir tiesības, ko persona iegūst, piecus gadus uzturoties kādas dalībvalsts teritorijā ģimenes atkalapvienošanās ietvaros, ES likumdevējs tomēr ir ļāvis dalībvalstīm šādas atļaujas piešķiršanai izvirzīt dažus nosacījumus, kas tām ir jānosaka.

EST jo īpaši izvērtēja dalībvalsts iespēju piemērot integrācijas nosacījumus patstāvīgas uzturēšanās atļaujas saņemšanai saskaņā ar Ģimenes atkalapvienošanās direktīvas 15. pantu (C-257/17 un C-484/17) un precizēja, ka šādi nosacījumi ir saderīgi ar direktīvu, ja vien tie ir samērīgi: "*15. panta (..) pieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu, kas ļauj noraidīt pieteikumu par patstāvīgas uzturēšanās atļaujas piešķiršanu, kuru ir iesniedzis trešās valsts valstspiederīgais, kas vairāk nekā piecus gadus ir uzturējies kādas dalībvalsts teritorijā ģimenes atkalapvienošanās dēļ, ja viņš nav pierādījis, ka ir sekmīgi nokārtojis sabiedriskās integrācijas pārbaudījumu saistībā ar valodu un šīs dalībvalsts sabiedrību, ciktāl konkrēti pienākuma sekmīgi nokārtot šo pārbaudījumu izpildes noteikumi nepārsniedz to, kas ir vajadzīgs, lai sasniegtu mērķi veicināt trešo valstu valstspiederīgo integrāciju.*"

Spriedumā lietā C-257/17 Tiesa arī sniedza sīkāku procesuālu skaidrojumu par patstāvīgo atļauju izsniegšanas dienu un norādīja, ka direktīva pieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu, kurā ir paredzēts, ka patstāvīga uzturēšanās atļauja var tikt piešķirta tikai no dienas, kad ir iesniegts ar to saistīts pieteikums.

Piekļuve izglītībai un nodarbinātībai — 14. pants

Direktīvas 14. panta 1. punktā ir noteiktas jomas, kurās uz apgādnieka ģimenes locekļiem jāattiecina tāds pats režīms, kādu attiecina uz apgādnieku, un tās ir šādas: piekļuve izglītībai, nodarbinātībai, profesionālajai orientācijai, sākotnējai un turpmākai apmācībai un atkārtotai apmācībai. Direktīva arī sniedz dalībvalstīm iespēju saskaņā ar to tiesību aktiem lemt par nosacījumiem, ar kādiem ģimenes locekļi izmanto tiesības uz nodarbinātības un

[92] EST 2018. gada 7. novembra spriedums *C* un *A*, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876, un 2018. gada 7. novembra spriedums *K*, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

pašnodarbinātības iespējām (14. panta 2. punkts), un ļauj dalībvalstīm ierobežot piekļuvi nodarbinātības un pašnodarbinātības iespējām pirmās pakāpes radiniekiem taisnā augšupējā līnijā vai pieaugušiem neprecētiem bērniem, uz kuriem attiecas 4. panta 2. punkts (14. panta 3. punkts).

Kopumā dalībvalstis ir pareizi transponējušas vienlīdzīguma prasības, kas noteiktas 14. panta 1. punktā, tomēr lielākā to daļa[93] nav izmantojušas14. panta 2. punktā noteikto iespēju. Direktīvas 14. panta 3. punktā paredzēto iespēju ir izmantojusi tikai Slovākija. Minētie noteikumi daudzos gadījumos ir ieviesti dalībvalstu tiesību aktos kopā ar vispārējo nediskriminācijas principu.

Bēgļu ģimeņu atkalapvienošanās — 9.–12. pants

Direktīvas V nodaļa attiecas uz vairākām atkāpēm, kas nosaka labvēlīgākus noteikumus attiecībā uz bēgļu ģimeņu atkalapvienošanos, lai ņemtu vērā šo cilvēku īpašo situāciju. Būtiskākie aspekti ir izklāstīti turpmāk.

Direktīvas 10. pantā ir aprakstīta "ģimenes locekļu" definīcijas piemērošana attiecībā uz bēgļu ģimeņu atkalapvienošanos. Tajā ir paredzēti konkrēti izņēmumi, kā arī īpaši noteikumi attiecībā uz apgādniekiem, kas ir nepavadīti nepilngadīgie. Lielākā daļa dalībvalstu ir pareizi transponējušas šo pantu. Nesenā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu[94] EST tika lūgts precizēt, vai dalībvalstis fakultatīvo noteikumu, kas paredzēts 10. panta 2. punktā, var izmantot ierobežojošākā veidā, nekā to paredz direktīva, un atļaut citu "apgādājamo" ģimenes locekļu atkalapvienošanos ar ģimeni tikai tajos gadījumos, kad apgādājamība ir saistīta ar veselības stāvokli.

Direktīvas 11. pantā ir aprakstīta bēgļu pieteikumu iesniegšana un izskatīšana. Kā noteikts 11. panta 1. punktā, pieteikumu atļaut apgādniekam, kuram piešķirts bēgļa statuss, atkalapvienoties ar ģimeni iesniedz un izskata saskaņā ar 5. pantu, ievērojot 11. panta 2. punktu.

Saskaņā ar 11. panta 2. punktu, ja bēglis nevar uzrādīt oficiālus dokumentārus pierādījumus par ģimenes attiecībām, dalībvalstīm jāņem vērā citi pierādījumi par šādu attiecību esību. Lēmumu par pieteikuma noraidīšanu nevar pamatot tikai ar šādu dokumentāru pierādījumu trūkumu. Jāuzsver, ka šā noteikuma praktiskajā piemērošanā var viegli rasties atbilstības problēmas, un dalībvalstīm būtu jāsaglabā modrība jautājumā par dokumentāriem pierādījumiem, kas tiek saņemti no bēgļiem. *E.* lietā[95] (izskatīšanas stadijā) EST tika uzdots prejudiciāls jautājums par bēgļu pienākumu sadarboties un izskaidrot dokumentāru pierādījumu nepieejamību. Gaidāmajā spriedumā šis svarīgais jautājums, visticamāk, būs izskaidrots.

Direktīvas 12. pantā ir noteikts, ka daži no ģimenes atkalapvienošanās atvieglojumiem, kas tiek piedāvāti bēgļiem, ir piemērojami tikai tad, ja pieteikums par ģimenes atkalapvienošanos ir iesniegts trīs mēnešos pēc bēgļa statusa piešķiršanas. Nesenā spriedumā[96] EST apstiprināja, ka principā minētais termiņš pēc būtības ir absolūts, tomēr uzsvēra, ka šo stingro noteikumu nevar piemērot situācijās, kurās īpaši apstākļi pieteikuma novēlotu iesniegšanu padara par objektīvi attaisnojamu.

93 Izņemot BE, BG, CY, EL, LU, MT.

94 EST, lieta izskatīšanas stadijā, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-519/18.

95 EST lieta C-635/17 (izskatīšanas stadijā).

96 EST 2018. gada 7. novembra spriedums *K* un *B*, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.

III. SECINĀJUMI

Kopš 2008. gada situācija attiecībā uz Ģimenes atkalapvienošanās direktīvas īstenošanu ir uzlabojusies, arī pateicoties Komisijas sāktajai pienākumu neizpildes procedūrai un tās norādījumu paziņojumam, kas publicēts 2014. gadā, kā arī daudzajiem Eiropas Savienības Tiesas spriedumiem. Dalībvalstis ir ieguldījušas lielas pūles, lai pilnveidotu un pielāgotu savus tiesību aktus tā, lai tie atbilstu direktīvas prasībām.

Komisija savā pirmajā 2008. gada ziņojumā par direktīvas īstenošanu uzsvēra vairākus problemātiskus īstenošanas aspektus saistībā ar vīzas piešķiršanas atvieglošanu, patstāvīgajām atļaujām, labvēlīgākiem noteikumiem attiecībā uz bēgļiem, bērna interesēm un apstrīdēšanu. Tomēr šīs problēmas bija saistītas galvenokārt ar transponēšanas juridiskajiem aspektiem, jo dalībvalstīm vēl nebija ilgas praktiskās pieredzes šo noteikumu piemērošanā.

Komisijas 2014. gada paziņojumā, kas kalpoja kā norādījumu dokuments direktīvas piemērošanā, bija izcelti ilgstoši neatrisināti jautājumi dalībvalstu tiesību aktos, jo īpaši daži problemātiski transversāli jautājumi, kas kļuvuši īpaši aktuāli, piemēram, saistībā ar integrācijas pasākumiem, stabiliem un pastāvīgiem ienākumiem, vajadzību faktiski ņemt vērā bērna intereses, kā arī izdevīgākiem noteikumiem par bēgļu ģimeņu atkalapvienošanos.

Pēc aizvadītiem četriem gadiem šie būtiskie jautājumi joprojām rada problēmas dažām dalībvalstīm, kurām būtu jāturpina centieni nodrošināt direktīvas efektīvu piemērošanu, pievēršot īpašu uzmanību tam, cik ļoti svarīgi ir ievērot pamattiesības uz ģimenes dzīvi, bērna tiesības un tiesības uz efektīvu tiesisko aizsardzību.

Turklāt, kā minēts gan 2008. gada ziņojumā, gan 2014. gada paziņojumā, direktīvas formulējums, kas atvēl dalībvalstīm attiecīgu rīcības brīvību direktīvas īstenošanā, nedrīkstētu pazemināt standartus, ja fakultatīvie noteikumi par konkrētām prasībām attiecībā uz ģimenes atkalapvienošanās tiesību īstenošanu tiek piemēroti pārāk plašā vai nesamērīgā veidā. Novērtējot dalībvalstu tiesību normu atbilstību direktīvai, par galvenajiem principiem jāuzskata ES tiesību vispārējie principi, visupirms un galvenokārt proporcionalitātes princips un juridiskās noteiktības princips.

Būdama ES līgumu aizbildne, Komisija ir regulāri sekojusi līdzi direktīvas juridiskajai un praktiskajai īstenošanai dalībvalstīs, it īpaši jautājumos, kas izcelti šajā ziņojumā. Tā kā ģimeņu atkalapvienošanās Eiropas Savienībai joprojām ir būtisks izaicinājums migrācijas politikas kontekstā, Komisija turpinās cieši uzraudzīt dalībvalstu tiesību aktus un administratīvo praksi, un tā var arī apsvērt iespēju attiecīgi rīkoties atbilstoši savām pilnvarām, ko tai piešķir ES līgumi, tostarp vajadzības gadījumā sākt pārkāpuma procedūras.