EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2019 03 29
COM(2019) 162 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl Direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą įgyvendinimo

I. ĮVADAS

2003 m. rugsėjo 22 d. Taryba patvirtino Direktyvą 2003/86/EB, kuria nustatomos trečiųjų šalių piliečių, teisėtai gyvenančių valstybėse narėse, naudojimosi teise į šeimos susijungimą bendros taisyklės (toliau – Direktyva). Ji taikoma visoms valstybėms narėms, išskyrus Airiją, Daniją ir Jungtinę Karalystę[1]. Pagal Direktyvos 3 straipsnio 3 dalį ja nereglamentuojama trečiųjų šalių piliečių, kurie yra ES piliečio šeimos nariai, padėtis.

Pastaruosius trisdešimt metų šeimos susijungimas buvo viena iš pagrindinių imigracijos į ES priežasčių. 2017 m. į 25 šalių Europos Sąjungą dėl šeimos susijungimo buvo leista atvykti 472 994 asmenims. Šis skaičius sudaro 28 proc. visų pirmųjų leidimų, 25 šalių Europos Sąjungoje išduotų trečiųjų šalių piliečiams[2].

Daugelyje valstybių narių dėl šeimos susijungimo atvykstantys asmenys sudaro didelę teisėtų migrantų dalį. 2008 m. Komisija paskelbė pirmąją Direktyvos taikymo ataskaitą[3], kurioje dėmesys atkreipiamas į įvairias politikos priemones, kurių valstybės narės imasi siekdamos veiksmingai suvaldyti didelius migrantų, atvykstančių dėl šeimos susijungimo, srautus. Pastaraisiais metais daugelis valstybių narių nustatė arba persvarstė visų pirma pabėgėlių, taip pat papildomos apsaugos gavėjų, kuriems Direktyva netaikoma, šeimos susijungimo taisykles. Nepaisant pastaruoju metu migracijos srityje kylančių problemų ir didelio tarptautinės apsaugos prašytojų skaičiaus, asmenims, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, palyginti su kitų kategorijų trečiųjų šalių piliečiais, toliau taikomos palankesnės šeimos susijungimo taisyklės, o papildomos apsaugos gavėjams apskritai suteikiama panašaus lygio teisės aktais užtikrinama apsauga kaip ir pabėgėliams[4].

Komisija stebi, kaip įgyvendinama ši politika ir teisėkūros priemonės, kuriomis neturi būti viršijama Direktyva suteikiama veiksmų laisvė, ir gerbiama joje nustatyta teisė į šeimos susijungimą. 2014 m. Komisija paskelbė komunikatą[5], kuriame valstybėms narėms pateikiamos Direktyvos taikymo gairės. Šiose gairėse nuosekliai išaiškinamos pagrindinės Direktyvos nuostatos, dėl kurių buvo iš esmės pakeisti kai kurių valstybių narių įstatymai ir praktika[6].

Įgyvendinant Direktyvą labai svarbų vaidmenį taip pat atlieka Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, kuris, daugiausia nagrinėdamas valstybių narių nacionalinių teismų perduodamus prejudicinius klausimus, nustato išsamią Teismo praktiką, susijusią su opiausių Direktyvos nuostatų išaiškinimu.

Šioje ataskaitoje apžvelgiama dabartinė Direktyvos įgyvendinimo valstybėse narėse padėtis. Joje daugiausia dėmesio skiriama pagrindiniams klausimams, nustatytiems remiantis pačios Komisijos atlikta atitikties reikalavimams analize, gautais skundais ir atitinkamais Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimais. Šiuo požiūriu verta pabrėžti, kad Komisija gauna daug skundų, susijusių su trečiųjų šalių piliečių šeimos susijungimu[7]. Pagrindiniai iškelti

---

1 Šioje ataskaitoje „valstybės narės“ – tai valstybės narės, kurioms Direktyva yra privaloma, kitaip vadinamos 25 šalių Europos Sąjunga.

2 Šaltinis – Eurostatas [migr_resfam], 2018 m. rugsėjo 25 d.

3 2008 m. spalio 8 d. ataskaita, KOM(2008) 610 galutinis.

4 2017 m. balandžio mėn. Europos migracijos tinklo (EMT) tyrimas dėl trečiųjų šalių piliečių šeimos susijungimo Europos Sąjungoje, p. 43.

5 Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą taikymo gairių, COM(2014) 210 *final*.

6 2017 m. EMT tyrimas, p. 12.

7 Vis dėlto daugelis šių skundų nepriskiriami ES teisės aktų taikymo sričiai, nes jie susiję su tokiais klausimais kaip galimybė gauti valstybės narės pilietybę arba nejudžių ES piliečių šeimos nariais ir yra bendro pobūdžio skundai dėl tariamos diskriminacijos ar netinkamo administravimo.

klausimai susiję su atsisakymu išduoti vizas arba leidimus, tapatybės arba šeimos ryšių įrodymu kaip atmetimo pagrindu, ilgu prašymų nagrinėjimu administravimo institucijose, neproporcingai dideliais leidimų išdavimo mokesčiais, pastovių ir nuolatinių lėšų sąvoka, šeimos narių galimybėmis įsidarbinti, netinkamai taikomais laukimo laikotarpiais ir išankstinės integracijos sąlygų proporcingumu.

Ši ataskaita taip pat grindžiama Europos migracijos tinklo (EMT) neseniai atliktu tyrimu[8], kuriame buvo vertinami ir teisiniai, ir praktiniai Direktyvos įgyvendinimo sunkumai. Šiame tyrime pabrėžiamos trys pagrindinės problemos, su kuriomis susiduria pareiškėjai. Pirmoji problema susijusi su įpareigojimu asmeniškai atvykti į diplomatinę atstovybę ir pateikti savo prašymą[9]; dėl šio įpareigojimo praktinių problemų visų pirma kyla pareiškėjams, norintiems vykti į mažesnes valstybes nares, kurios nebūtinai turi po diplomatinę atstovybę kiekvienoje šalyje. Antroji pagrindinė problema susijusi su dažnai labai ilgu prašymo nagrinėjimo laikotarpiu[10]. Trečioji pagrindinė problema yra tai, kad nepakanka dokumentų, reikalingų prašymui nagrinėti[11], ypač tapatybės ir šeimos ryšių įrodymų. Kalbant apie nacionalines valdžios institucijas, atlikus tyrimą nustatyta, kad vienas iš didžiausių sunkumų yra nustatyti priverstines ar fiktyvias santuokas arba registruotą partnerystę ir suklastotus tėvystės įrodymo dokumentus[12], nes reikia atlikti išsamius tyrimus, o tai gali turėti įtakos prašymų nagrinėjimo trukmei.

II. PERKĖLIMO Į NACIONALINĘ TEISĘ PRIEMONIŲ ATITIKTIS REIKALAVIMAMS

Teisė į šeimos susijungimą (1 straipsnis)

Direktyva pripažįstama teisė į šeimos susijungimą. Ja valstybėms narėms nustatoma konkreti pozityvi pareiga reikalaujant, kad jos Direktyvoje nustatytais atvejais leistų susijungti tam tikriems globėjo šeimos nariams, ir joms šioje srityje nepaliekant jokios veikimo laisvės. Direktyvos dalykas tinkamai perkeltas į visų valstybių narių nacionalinės teisės aktus, nors dauguma iš jų[13] neįtraukė konkrečios nuostatos, atitinkančios 1 straipsnį, kuriame apibrėžiamas Direktyvos tikslas ir kuriam nereikalinga speciali perkėlimo į nacionalinę teisę priemonė.

Pagrindinių sąvokų apibrėžtys (2 straipsnis)

Apskritai dauguma valstybių narių Direktyvoje nustatytas apibrėžtis tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę. Tais atvejais, kai valstybės narės šių apibrėžčių, visų pirma sąvokos „globėjas“ apibrėžties, aiškiai neperkėlė į nacionalinę teisę, jas vis tiek galima numanyti remiantis nuostatomis, kuriomis nustatomos šeimos susijungimo sąlygos.

Taikymo sritis (3 straipsnis)

Globėjas

Trečiosios šalies piliečiai gali būti laikomi globėjais šeimos susijungimo tikslais, jeigu jie teisėtai gyvena vienoje iš valstybių narių ir turi ne trumpiau nei vienus metus galiojantį leidimą gyventi (neatsižvelgiant į leidimo pavadinimą), taip pat pagrįstų perspektyvų įgyti teisę nuolat gyventi.

---

8 2017 m. EMT tyrimas, p. 37.
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 Išskyrus EE, ES ir MT.

Visos valstybės narės 3 straipsnį tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę. Reikia pabrėžti, kad į kai kurių valstybių narių nacionalines teisines sistemas įtraukta už 3 straipsnį palankesnių nuostatų (pavyzdžiui, Bulgarijoje, Nyderlanduose, Slovakijoje ir Vengrijoje į nacionalinę teisę neperkeltas pagrįstų perspektyvų įgyti teisę nuolat gyventi kriterijus). Pagal Direktyvą tai yra leidžiama.

ES piliečių šeimos nariai

Kad jiems būtų taikoma Direktyva, tiek globėjas, tiek jo šeimos narys turi būti trečiųjų šalių piliečiai. Tai reiškia, kad ES piliečių šeimos nariams Direktyva netaikoma. Vis dėlto, jei atitinkami asmenys yra ES piliečių, persikeliančių į kitą valstybę narę, kurios piliečiai jie nėra, arba joje gyvenančių, šeimos nariai, jiems gali būti taikoma Direktyva 2004/38/EB[14]. Tačiau ES piliečių, gyvenančių savo pilietybės valstybėje narėje, šeimos susijungimui Sąjungos teisė netaikoma, ir šis klausimas tebepriklauso nacionalinės kompetencijos sričiai. Neseniai priimtame sprendime[15] Europos Sąjungos Teisingumo Teismas nusprendė, kad pagal SESV 267 straipsnį jis turi jurisdikciją aiškinti Šeimos susijungimo direktyvos nuostatas, jeigu pagal nacionalinę teisę tokia nuostata buvo tiesiogiai ir besąlygiškai taikoma ES piliečio, nepasinaudojusio savo teise laisvai judėti, šeimos nariams.

Praktiškai Ispanijoje, Lietuvoje, Nyderlanduose ir Švedijoje šios taisyklės iš esmės panašios. Kai esama skirtumų, trečiųjų šalių piliečiams, kurie yra nejudžių ES piliečių šeimos nariai, paprastai taikomos palankesnės nuostatos. Tokios nuostatos gali būti, pavyzdžiui[16], platesnė šeimos apibrėžtis[17], specialių sąlygų, kurias turi įvykdyti šeimos nariai[18], atsisakymas, nenustatoma pajamų riba[19], mažesnė orientacinė suma arba paprastesnis finansinės padėties vertinimas[20], nenustatomas arba nustatomas trumpesnis laukimo laikotarpis[21], netaikomas kvotos reikalavimas[22], neribojamos galimybės įsidarbinti[23].

Prieglobsčio prašytojai ir laikinos arba papildomos apsaugos gavėjai

Direktyva taip pat netaikoma globėjams, kurie yra laikinos arba papildomos apsaugos gavėjai, taip pat prieglobsčio prašytojai[24]. Vis dėlto Komisija savo gairėms skirtame komunikate[25] pabrėžė, kad Direktyva neturėtų būti aiškinama taip, kad ja valstybės narės įpareigojamos laikinos arba papildomos apsaugos gavėjams nesuteikti teisės į šeimos susijungimą. Šiose gairėse valstybės narės taip pat raginamos priimti taisykles, kuriomis tų kategorijų asmenims būtų suteikiamos šeimos susijungimo teisės, panašios į pabėgėliams suteikiamas teises. Neseniai priimtame sprendime[26] Europos Sąjungos Teisingumo Teismas nusprendė, kad yra kompetentingas aiškinti Direktyvos nuostatas dėl papildomos apsaugos gavėjo teisės į šeimos susijungimą, jeigu pagal nacionalinę teisę šios nuostatos buvo tiesiogiai ir besąlygiškai taikomos tokiai situacijai.

---

14 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje.

15 2018 m. lapkričio 7 d. Sprendimas *C. ir A.*, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876.

16 Šaltinis – 2017 m. EMT tyrimas, p. 30.

17 AT, BE, HU, LV.

18 LT ir SK taikomo amžiaus reikalavimo.

19 FI, FR, PL, SE.

20 HR, IE, SI.

21 CY, DE, PL.

22 AT.

23 CY, HR, HU, LV.

24 Pagal Tarybos direktyvą 2001/55/EB laikinos apsaugos gavėjams aiškiai suteikiama teisė susijungti su savo šeimos nariais.

25 COM(2014) 210 *final*.

26 2018 m. lapkričio 7 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *K. ir B.*, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.

Daugelyje valstybių narių papildomos apsaugos gavėjai gali kreiptis dėl šeimos susijungimo tokiomis pat sąlygomis kaip ir pabėgėliai[27]. Tam tikrų valstybių narių įstatymuose numatyta, kad papildomos apsaugos gavėjai gali susijungti su šeimos nariais ne anksčiau kaip po trejų metų (Austrijoje) arba dvejų metų (Latvijoje) nuo papildomos apsaugos statuso įgijimo dienos.

Bet kokia santuoka arba registruota partnerystė su papildomos apsaugos gavėjais arba asmenimis, kuriems suteiktas pabėgėlio statusas, turi būti jau buvusi sudaryta kilmės šalyje arba prieš atvykstant[28]. Kipre papildomos apsaugos gavėjams neleidžiama kreiptis dėl šeimos susijungimo, o kitose valstybėse narėse, pavyzdžiui, Čekijoje, jie gali tai padaryti naudodamiesi nacionaline sistema (kuri atitinka Šeimos susijungimo direktyvą). Galiausiai Vokietija neseniai apribojo papildomos apsaugos gavėjų šeimos susijungimo galimybes, sustabdydama visų asmenų, kuriems leidimas gyventi pagal papildomos apsaugos sąlygas buvo suteiktas po 2016 m. kovo mėn. vidurio, šeimos susijungimą. Nuo 2018 m. rugpjūčio mėn. šis sustabdymas iš dalies panaikintas, nustatant 1 000 šeimos narių mėnesinę kvotą.

Teisę į šeimos susijungimą turintys šeimos nariai (4 straipsnio 1 dalis)

Teisę prisijungti prie globėjo turi bent jau vadinamojo šeimos branduolio nariai: globėjo sutuoktinis ir globėjo arba sutuoktinio nepilnamečiai vaikai.

Sutuoktinis

4 straipsnio 1 dalyje teisė į šeimos susijungimą suteikiama globėjo sutuoktiniui. Dauguma valstybių narių šį reikalavimą tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę.

Jei santuoka yra poligaminė[29], susijungti su šeima leidžiama tik vienam sutuoktiniui, be to, gali būti atsisakoma leisti atvykti kitų sutuoktinių vaikams, siekiantiems prisijungti prie globėjo (4 straipsnio 4 dalis). Be to, valstybės narės gali nustatyti tiek globėjo, tiek sutuoktinio minimalų amžių (4 straipsnio 5 dalis). Dauguma valstybių narių taiko šią neprivalomą sąlygą teigdamos, kad ji gali padėti užkirsti kelią priverstinėms santuokoms. Penkios valstybės narės[30] nustatė 21 metų amžiaus ribą – didžiausią Direktyvoje numatytą ribą.

Daugumos valstybių narių įstatymuose vienos lyties partneriams leidžiama kreiptis dėl šeimos susijungimo[31]. Mažiau valstybių narių to daryti neleidžia[32]. Devyniose valstybėse narėse[33] vienos lyties poros turi tokią pat teisę į šeimos susijungimą kaip ir priešingų lyčių sutuoktiniai.

Sprendime *Marjan Noorzia*[34] Europos Sąjungos Teisingumo Teismas turėjo nuspręsti, ar Direktyvos 4 straipsnio 5 dalyje nustatyta minimalaus 21 metų amžiaus riba laikoma diena, kai pateikiamas prašymas dėl šeimos susijungimo, ar diena, kurią priimamas sprendimas dėl to prašymo. Teismas nusprendė, kad 4 straipsnio 5 dalis turi būti aiškinama taip, kad šia nuostata nedraudžiama teisės norma, pagal kurią sutuoktiniams ir registruotiems partneriams 21 metai turi būti suėję pateikiant prašymą.

---

27 BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI, SK. Šaltinis – 2017 m. EMT tyrimas, p. 20.

28 AT, DE, EE, HR, NL, SI.

29 Šiuo klausimu Europos Sąjungos Teisingumo Teismas dar nėra priėmęs jokio sprendimo.

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. Šaltinis – 2017 m. EMT tyrimas, p. 21–22.

34 2014 m. liepos 17 d. Europos Sąjungos Teisingumo sprendimas *M. Noorzia*, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

Šiame sprendime Teismas išnagrinėjo minimalaus amžiaus reikalavimo tikslą ir proporcingumą ir pažymėjo: *„[š]iuo atžvilgiu pabrėžtina, kad valstybių narių pagal Direktyvos 2003/86 4 straipsnio 5 dalį nustatytas minimalus amžius galiausiai atitinka amžių, kai, atitinkamos valstybės narės manymu, asmuo laikomas pasiekusiu pakankamą brandą ne tik tam, kad galėtų atsisakyti priverstinės santuokos, bet ir savo valia nuspręsti apsigyventi su savo sutuoktiniu kitoje šalyje tam, kad ten su juo gyventų šeiminį gyvenimą ir integruotųsi. <....> Be to, tokia priemonė nepaneigia tikslo užkirsti kelią priverstinėms santuokoms, nes leidžia manyti, kad dėl didesnės brandos bus ne taip lengva daryti įtaką suinteresuotiesiems asmenims, kad jie sudarytų priverstinę santuoką ir sutiktų su šeimos susijungimu, jeigu reikalaujama, kad prašymo pateikimo dieną jie būtų sulaukę 21 metų, nei tuomet, jei tą dieną jie dar nebūtų sulaukę 21 metų.“*

Nepilnamečiai vaikai

Nepilnamečiai vaikai – tai vaikai, kurie nėra sulaukę nacionaliniu lygmeniu nustatytos pilnametystės (paprastai 18 metų) ir nėra susituokę. Direktyvoje leidžiama taikyti du šeimos susijungimo su nepilnamečiais vaikais apribojimus, jeigu jie Direktyvos įgyvendinimo dieną jau buvo įtraukti į valstybės narės nacionalinės teisės aktus (vadinamoji neveikimo išlyga).

Pirma, vyresni kaip 12 metų vaikai, atvykstantys ne kartu su kitais savo šeimos nariais, o savarankiškai, gali turėti įrodyti, kad atitinka nacionalinės teisės aktuose nustatytas integracijos sąlygas. Vis dėlto Europos Sąjungos Teisingumo Teismas nusprendė[35], kad taikant šią nuostatą turi būti paisoma vaiko interesų. Ši nukrypti leidžianti nuostata taikoma tik Vokietijoje.

Antra, valstybės narės gali reikalauti, kad prašymai dėl šeimos susijungimo su vaikais būtų pateikiami iki tol, kol jiems nesukako 15 metų (4 straipsnio 6 dalis). Nė viena valstybė narė netaiko šio apribojimo. Kadangi ši nuostata yra neveikimo išlyga, tokie apribojimai nacionalinės teisės aktuose šiuo metu draudžiami.

Kalbant apie nepilnamečius vaikus, itin svarbūs du Europos Sąjungos Teisingumo Teismo priimti sprendimai. Sprendimu sujungtose bylose *O. ir S.* ir *Maahanmuuttovirasto*[36] Teismas patvirtino bendrąją taisyklę, kad esminės Direktyvos nuostatos[37] turi būti aiškinamos ir taikomos atsižvelgiant į ES pagrindinių teisių chartijos 7 straipsnį ir 24 straipsnio 2 ir 3 dalis, taip pat į Direktyvos 5 straipsnio 5 dalį. Pagal šias nuostatas reikalaujama, kad valstybės narės atitinkamus prašymus dėl šeimos susijungimo vertintų atsižvelgdamos į atitinkamų vaikų interesus ir siekdamos sudaryti palankias šeimos gyvenimo sąlygas.

Kitame naujesniame Sprendime *A. ir S.*[38] Europos Sąjungos Teisingumo Teismas nusprendė, kad pabėgėlių šeimos susijungimo atvejais vertinant, ar asmuo atitinka nelydimo nepilnamečio apibrėžtį, reikėtų atsižvelgti ne į prašymo dėl šeimos susijungimo datą, o į atvykimo į valstybės narės teritoriją dieną. Todėl, remiantis šioje byloje priimtu sprendimu, sąvoka „nelydimas nepilnametis“ turi būti suprantama taip, kad ji apima asmenį, kuris atvykdamas nebuvo sulaukęs 18 metų, kuriam prieglobsčio procedūros metu sukako 18 metų ir kuris prašymą dėl šeimos susijungimo pateikė jau sulaukęs 18 metų.

Kiti šeimos nariai (4 straipsnio 2 ir 3 dalys)

---

35 2006 m. birželio 27 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *Europos Parlamentas / Europos Sąjungos Taryba*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, 75 punktas.

36 2012 m. gruodžio 6 d. Europos Sąjungos Teisingumo sprendimas *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 ir C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

37 Šiuo atveju – 7 straipsnio 1 dalies c punkte nustatytas finansinių išteklių reikalavimas; daugiau informacijos pateikiama 4.3.3 skyriuje.

38 2018 m. balandžio 12 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *A. ir S.*, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

Be šeimos branduolio, valstybės narės šeimos nariais gali laikyti tokius asmenis kaip globėjo arba jo sutuoktinio išlaikomi tėvai ir suaugę nesusituokę vaikai ir nesusituokęs globėjo partneris, kurį su globėju sieja tinkamai patvirtinti ilgalaikiai santykiai arba registruota partnerystė.

Keletas valstybių narių nusprendė išplėsti šeimos narių, kuriems leidžiama teikti prašymus, skaičių. Vis dėlto daugelis iš jų[39] nusprendė neįtraukti globėjo (-s) arba jo (-s) sutuoktinio pirmos eilės tiesiosios aukštutinės linijos giminaičių, jeigu globėjai juos išlaiko ir jie kilmės šalyje negauna deramos šeimos paramos. Italija iš dalies pasinaudojo šia galimybe, įtraukdama tik globėjo pirmos eilės giminaičius.

4 straipsnio 2 dalyje, be globėjo arba jo sutuoktinio pirmos eilės giminaičių, šeimos susijungimo galimybė taip pat suteikiama globėjo arba jo sutuoktinio suaugusiems nesusituokusiems vaikams, jeigu jie dėl sveikatos būklės objektyviai negali patenkinti savo poreikių. Naudotis šia galimybe galima penkiolikoje valstybių narių[40].

Pagal 4 straipsnio 3 dalį atvykti ir gyventi gali būti leidžiama globėjo registruotam partneriui ir nesusituokusiam partneriui, su kuriais globėją sieja tinkamai patvirtinti nuolatiniai ilgalaikiai santykiai. Šia galimybe visapusiškai naudojamasi tik Ispanijoje ir Švedijoje.

Naudojimosi teise į šeimos susijungimą reikalavimai

7 straipsnyje valstybėms narėms leidžiama nustatyti dviejų rūšių reikalavimus. Pirma, jos gali reikalauti pateikti įrodymus, kad globėjas turi gyvenamąsias patalpas, sveikatos draudimą ir pastovių ir nuolatinių lėšų. Antra, jos gali reikalauti, kad trečiųjų šalių piliečiai laikytųsi integracijos priemonių.

Gyvenamosios patalpos (7 straipsnio 1 dalies a punktas)

Valstybės narės gali reikalauti pateikti įrodymus, kad globėjas turi panašiai šeimai tame pačiame regione normaliomis laikomas gyvenamąsias patalpas. Šia galimybe naudojasi dauguma valstybių narių, išskyrus Kroatiją, Nyderlandus, Slovėniją ir Suomiją. Tinkamomis laikomų gyvenamųjų patalpų dydis įvairiose valstybėse narėse nevienodas, nors kai kuriose valstybėse narėse (Latvijoje, Švedijoje), atrodo, nenustatyti konkretūs tokio tinkamumo vertinimo kriterijai[41].

Sveikatos draudimas (7 straipsnio 1 dalies b punktas)

Dažnai naudojamasi galimybe reikalauti turėti sveikatos draudimą, tačiau tai nedaroma Bulgarijoje, Portugalijoje, Prancūzijoje, Suomijoje ir Švedijoje.

Pastovios ir nuolatinės lėšos (7 straipsnio 1 dalies c punktas)

Reikalavimas turėti pastovių ir nuolatinių lėšų taikomas visose valstybėse narėse. Vis dėlto šis reikalavimas turi būti taikomas atsižvelgiant į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo išaiškinimą, kad atitinkamos nacionalinės nuostatos neturi pakenkti Direktyvos tikslui ir jos veiksmingumui.

Sprendimu *Chakroun*[42] Teismas apribojo valstybių narių veiksmų laisvę nustatyti lėšų reikalavimą. Visų pirma, jis nusprendė, kad valstybės narės negali neleisti šeimai susijungti su globėju, kuris turi pastovių ir nuolatinių lėšų, kurių pakanka sau ir savo šeimos nariams išlaikyti, ir kuris, nepaisant šių pajamų lygio, vis tiek turi teisę kreiptis dėl specialios paramos,

[39] AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL, PL.
[40] BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI, SK.
[41] 2017 m. EMT tyrimas, p. 21–22.
[42] 2010 m. kovo 4 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *Chakroun*, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.

skirtos išskirtinėms individualiai įvertintoms būtinoms pragyvenimo išlaidoms padengti, dėl mokesčių lengvatų, kurias, atsižvelgdamos į jo (-s) pajamas, suteikia vietos valdžios institucijos, arba dėl pajamų paramos priemonių, taikomų vietos valdžios institucijoms įgyvendinant minimalių pajamų politiką. Be to, Teismas nusprendė, kad Direktyva turi būti aiškinama taip, kad ja draudžiama priimti nacionalinės teisės aktus, pagal kuriuos, taikant 7 straipsnio 1 dalies c punkte nustatytą pajamų reikalavimą, daromas skirtumas pagal tai, ar šeiminiai santykiai atsirado prieš globėjui atvykstant į priimančiosios valstybės narės teritoriją, ar jam į ją jau atvykus.

Sprendimu sujungtose bylose *O. ir S.* ir *Maahanmuuttovirasto*[43] Teismas nustatė, kad lėšų reikalavimas turi būti taikomas atsižvelgiant į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 7 straipsnį (teisė į šeimos gyvenimą) ir 24 straipsnį (vaiko interesai). Europos Sąjungos Teisingumo Teismas pabrėžė, kad leidimas susijungti šeimai yra bendroji taisyklė ir Direktyvos tikslas, todėl Direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punkto nuostata turi būti aiškinama siaurai. Todėl valstybės narės neturi naudotis teise spręsti savo nuožiūra taip, kad dėl to būtų pakenkta Direktyvos tikslui ir jos veiksmingumui.

Sprendimu *Khachab*[44] Teismas patvirtino, kad nacionalinės nuostatos, kuriomis numatoma atlikti perspektyvinį finansinių išteklių vertinimą remiantis ankstesniais pajamų modeliais, suderinamos su ES teise. Teismas nustatė, kad Direktyvos 7 straipsnio 1 dalies c punktas turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį kompetentingos nacionalinės institucijos atsisakymą patenkinti prašymą dėl šeimos susijungimo gali pagrįsti perspektyviniu tikimybės, kad globėjas metus po šio prašymo pateikimo turės arba neturės būtinų pastovių ir nuolatinių lėšų, vertinimu. Teismas taip pat pažymėjo, kad šis vertinimas turėtų būti grindžiamas globėjo pajamų pokyčiais per šešis mėnesius iki tos datos.

Dauguma valstybių narių[45] yra nustačiusios orientacinę pajamų ribą, taikomą vertinant, ar globėjas turi pakankamai finansinių išteklių, reikalingų norint pasinaudoti teise į šeimos susijungimą. Daugelyje valstybių narių ši suma yra lygi[46] pagrindinėms minimalioms tos šalies mėnesio pajamoms arba minimaliai mėnesinei pragyvenimo lėšų sumai arba už jas didesnė[47].

Kitose valstybėse narėse kaip ši riba nustatoma tam tikra suma, nors jos dydis gali skirtis atsižvelgiant į šeimos dydį[48]. Dauguma valstybių narių[49] taiko su pajamų riba susijusias išimtis, visų pirma pabėgėliams ir (arba) papildomos apsaugos gavėjams[50]. Kai kurios valstybės narės nėra nustačiusios jokios pajamų ribos ir kiekvienu konkrečiu atveju atskirai vertina atitiktį lėšų reikalavimui[51].

Integracijos priemonės (7 straipsnio 2 dalis)

Pagal šią neprivalomą sąlygą valstybės narės gali reikalauti, kad trečiųjų šalių piliečiai laikytųsi integracijos priemonių, kurios pabėgėlių šeimos nariams gali būti taikomos tik leidus šeimai susijungti[52]. Komisija atidžiai stebi, kaip įgyvendinama ši sąlyga, ir kai kurių valstybių

---

43 2012 m. gruodžio 6 d. Europos Sąjungos Teisingumo sprendimas *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 ir C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

44 2016 m. balandžio 21 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *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. Šaltinis – 2017 m. EMT tyrimas, p. 25.

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. Šaltinis – 2017 m. EMT tyrimas, p. 26.

52 Nyderlanduose pabėgėliai, norėdami sukurti šeimą, turi įvykdyti integracijos sąlygas.

narių paprašė pateikti paaiškinimus, nes nacionalinės nuostatos neturėtų pakenkti Direktyvos *effet utile* ir turi atitikti atitinkamą Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktiką[53].

Dauguma valstybių narių nepasinaudojo šia galimybe, nors kai kuriais atvejais tokios priemonės nagrinėjamos arba dėl jų teikiami pasiūlymai[54]. Jei integracijos priemonės taikomos prieš leidžiant atvykti į šalį šeimos susijungimo tikslais, valstybės narės paprastai reikalauja, kad šeimos nariai įrodytų turį kalbos pagrindus; pabėgėlių arba (kai kuriais atvejais) papildomos apsaugos gavėjų šeimos nariams taikomos išimtys.

Lankyti kalbos kursus arba naudotis internetinėmis kalbų mokymo programomis paprastai nusprendžia šeimos nariai, ir jie turi padengti tokių kursų arba programų išlaidas[55]. Mokestis priklauso nuo kilmės šalies, kursų rengėjo arba kursų rūšies[56]. Kai kurios valstybės narės gali papildomai reikalauti, kad į šalį atvykę šeimos nariai toliau gilintų kalbos žinias (paprastai iki A2 arba B1 lygio)[57] arba išlaikytų piliečių integracijos egzaminą[58]. Tai laikoma jų bendros integracijos programos dalimi arba vienu iš ilgalaikio buvimo šalyje reikalavimų[59]. Kai kuriais atvejais gali būti rengiami nemokami kalbos mokymo kursai[60].

Be kalbos mokėjimo, į valstybių narių integracijos programas taip pat gali būti įtraukiami šalies istorijos ir vertybių, taip pat socialinio arba profesinio orientavimo kursai[61]. Kaip kitus integracijos priemonių pavyzdžius taip pat galima paminėti integracijos centrui teikiamas ataskaitas[62] ir pasirašomas integracijos deklaracijas[63] arba integracijos sutartis[64], kuriomis paskiriama lankyti pilietinio ugdymo ir kalbų mokymo kursus. Jei šių integracijos priemonių nesilaikoma, kartais gali būti panaikinamas arba nebeatnaujinamas leidimas gyventi arba atsisakoma išduoti ilgalaikius leidimus[65].

Tokiomis priemonėmis siekiama palengvinti šeimos narių integraciją. Jų priimtinumas pagal Direktyvą priklauso nuo to, ar jos padeda siekti šio tikslo ir ar jas taikant paisoma proporcingumo principo. Kalbant apie tokių priemonių priimtinumą, gali kilti abejonių, susijusių su galimybėmis lankyti tokius kursus arba laikyti egzaminus ir jų sudarymo ir (arba) organizavimo metodais (pvz., egzaminų medžiaga, mokesčiu, vieta), taip pat su klausimu, ar tokios priemonės arba jų poveikis naudingi siekiant ne vien integracijos, bet ir kitų tikslų (pvz., ar dėl didelių mokesčių mažas pajamas gaunančioms šeimoms neužkertamas kelias pasinaudoti tokiomis priemonėmis). Taip pat reikėtų paisyti procedūrinių garantijų, kuriomis užtikrinama teisė imtis teisinių veiksmų.

Sprendimo *Minister van Buitenlandse Zaken / K. ir A.*[66] 53–54 punktuose Europos Sąjungos Teisingumo Teismas pripažino, kad „<...> *neginčytina tai, kad priimančiosios valstybės narės kalbos žinių ir žinių apie jos visuomenę įgijimas labai palengvina trečiųjų šalių piliečių ir tos valstybės piliečių bendravimą ir, be to, skatina jų socialinių tarpusavio ryšių palaikymą*

---

53 Žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimą *K. ir A.*, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimą *P. ir S.*, C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369, ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimą *Parlamentas / Taryba*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.

54 FI, LU.

55 AT, DE, NL.

56 2017 m. EMT tyrimas, p. 26.

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 2017 m. EMT tyrimas, p. 26–27.

66 2015 m. liepos 9 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *K. ir A.*, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453.

ir vystymą. Taip pat neginčytina tai, kad priimančiosios valstybės narės kalbos žinių įgijimas trečiųjų šalių piliečiams sudaro palankesnes sąlygas įsidarbinti ir mokytis profesijos. <...> Atsižvelgiant į tai, pareiga išlaikyti elementaraus lygio pilietinės integracijos egzaminą leidžia užtikrinti, kad atitinkami trečiųjų šalių piliečiai įgis žinių, kurios, kaip matyti, yra neginčijamai naudingos ryšiams su priimančiaja valstybe nare užmegzti“.

Vis dėlto to paties sprendimo 56–58 punktuose Teismas taip pat nurodė valstybių narių veiksmų laisvės nustatant integracijos sąlygas ribas: „*pagal proporcingumo kriterijų <...> reikalaujama, kad tokios pareigos taikymo sąlygos neviršytų to, kas reikalinga šiam tikslui pasiekti. <...> Direktyvos 2003/86 7 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje nurodytų integracijos priemonių tikslas turi būti ne atrinkti asmenis, kurie galės pasinaudoti teise į šeimos susijungimą, o palengvinti jų integraciją valstybėse narėse. Be to, turi būti atsižvelgiama į konkrečias individualias aplinkybes, kaip antai amžių, išsilavinimo lygį, finansinę situaciją arba globėjo šeimos narių sveikatos būklę <...>*“.

Todėl, vadovaujantis proporcingumo principu, nacionalinės teisės aktai, kuriais 7 straipsnio 2 dalies pirma pastraipa perkeliama į nacionalinę teisę, turi būti tinkami šiuose teisės aktuose nurodytiems tikslams pasiekti ir neviršyti to, kas būtina jiems pasiekti.

Dviejuose neseniai priimtuose sprendimuose[67] Europos Sąjungos Teisingumo Teismas išsamiau paaiškino savo praktiką, susijusią su integracijos sąlygomis, atsižvelgiant į konkrečias 15 straipsnio nuostatas (atskiro leidimo išdavimas).

Laukimo laikotarpis ir priėmimo pajėgumai (8 straipsnis)

8 straipsnyje nustatyta, kad valstybės narės gali reikalauti, kad globėjas iki savo šeimos narių prisijungimo prie jo būtų teisėtai išbuvęs tam tikrą laikotarpį (pirma pastraipa) ir tais atvejais, kai ankstesniuose jų teisės aktuose dėl šeimos susijungimo reikalaujama atsižvelgti į priėmimo pajėgumus, numatyti ne ilgesnį kaip trejų metų laukimo, kol bus išduotas leidimas gyventi, laikotarpį (antra pastraipa).

Daugelis šalių pirmoje pastraipoje numatytą galimybę perkėlė į nacionalinę teisę. Vis dėlto Komisija nustatė keletą įgyvendinimo neatitikčių, dėl kurių, pasikeitus informacija su atitinkamomis valstybėmis narėmis, reikėjo pateikti paaiškinimus ir pakeisti nacionalinės teisės aktus. Antroje pastraipoje numatytą galimybę į nacionalinę teisę perkėlė tik Austrija ir Kroatija.

Daugelis valstybių narių nėra nustačiusios laukimo, kol globėjo šeima galės kreiptis dėl šeimos susijungimo, laikotarpio[68]. Tais atvejais, kai taikoma ši nuostata, laukimo laikotarpis gali svyruoti nuo vienų[69], pusantrų[70] ir dvejų[71] iki trejų metų[72] nuo tada, kai globėjas tapo šalies gyventoju arba kai buvo priimtas galutinis sprendimas dėl tarptautinės apsaugos suteikimo, išskyrus atskirų valstybių narių taikomas išimtis[73].

Galimi apribojimai viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos sumetimais (6 straipsnis)

---

67 2018 m. lapkričio 7 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *C. ir A.*, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876, ir 2018 m. lapkričio 7 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *K.*, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

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

69 ES, LU, NL.

70 FR.

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

72 AT.

73 2017 m. EMT tyrimas, p. 27–28.

Apskritai dauguma valstybių narių 6 straipsnį tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę, tačiau nustatyta nemažai vartojamų terminų skirtumų, ypač susijusių su sąvoka „nacionalinis saugumas“. Valstybės narės, įgyvendindamos šią nuostatą, taiko įvairius metodus: kai kurios pateikia nuorodas į atitinkamas Šengeno *acquis* nuostatas, o kitos – į nusikalstamą veiką, už kurią numatyta laisvės atėmimo bausmė.

Direktyvos 14 konstatuojamojoje dalyje nurodoma, kas gali kelti grėsmę viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui. Be to, valstybės narės gali laisvai nustatyti savo standartus, atsižvelgdamos į bendrąjį proporcingumo principą ir Direktyvos 17 straipsnį, pagal kurį jos turi atsižvelgti į asmenų santykių pobūdį ir tvirtumą, taip pat gyvenimo valstybėje narėje trukmę ir šiuos aspektus palyginti su viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo pažeidimo sunkumo laipsniu ir rūšimi. Visuomenės sveikatos kriterijus gali būti taikomas tol, kol liga arba negalia nėra vienintelė priežastis panaikinti leidimą gyventi arba jo nebeatnaujinti. 6 straipsnyje vartojamos sąvokos „viešoji tvarka“, „visuomenės saugumas“ ir „visuomenės sveikata“ turi būti aiškinamos atsižvelgiant į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką.

Šiuo metu nėra bendros taisyklės arba nusistovėjusios teismų praktikos, pagal kurias Šeimos susijungimo direktyvoje ir kitose migracijos srities direktyvose nustatytos išlygos dėl viešosios tvarkos visada turėtų būti aiškinamos taip pat, kaip išlyga dėl viešosios tvarkos, nustatyta Laisvo judėjimo direktyvoje 2004/38/EB (dėl kurios taikymo sukaupta nemažai svarbios Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos).

Tai jau buvo patvirtinta Komisijos parengtose Direktyvos taikymo gairėse[74], kuriose pabrėžiama, kad, nors Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika dėl Laisvo judėjimo direktyvos nėra tiesiogiai susijusi su trečiųjų šalių piliečiais, ja *mutatis mutandis* kaip pagrindu gali būti naudojamasi pagal analogiją apibrėžiant nagrinėjamas sąvokas. Galima tikėtis, kad Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, jam pateikus du prašymus priimti prejudicinius sprendimus bylose C-381/18 ir C-382/18 (abi dar nagrinėjamos), kuriuose Teismo buvo pirmą kartą paprašyta tiesiogiai išaiškinti Direktyvos 6 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatytas išlygas dėl viešosios tvarkos, pateiks tolesnes aiškinamąsias gaires.

Prašymo nagrinėjimo procedūra (5 straipsnis)

Pareiškėjas (5 straipsnio 1 dalis)

Pagal 5 straipsnio 1 dalį valstybės narės turi nuspręsti, ar asmuo, turintis teisę pateikti prašymą, yra šeimos narys, ar globėjas. Valstybių narių pozicijos dėl šio straipsnio įgyvendinimo išsiskyrė: kai kuriose valstybėse narėse[75] teisę pateikti prašymą turi globėjas, o kitose[76] – šeimos narys arba ir globėjas, ir šeimos narys[77].

Prašymo pateikimo vieta (5 straipsnio 3 dalis)

Direktyvoje reikalaujama, kad tuo metu, kai pateikiamas prašymas, šeimos narys negyventų valstybės narės teritorijoje, o nukrypti leidžiančią nuostatą leidžiama taikyti tik tam tikromis aplinkybėmis. Visos valstybės narės tinkamai perkėlė šią nuostatą į nacionalinę teisę ir visos (išskyrus Rumuniją ir Bulgariją) pasinaudojo nukrypti leidžiančia nuostata, pagal kurią šeimos nariams leidžiama pateikti prašymą valstybės narės teritorijoje, jeigu jie jau ten teisėtai

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.

gyvena[78] arba jeigu tai pateisinama išskirtinėmis sąlygomis[79], pvz., kai kilmės šalyje to padaryti neįmanoma.

Dokumentiniai įrodymai (5 straipsnio 2 dalies pirma pastraipa)

Valstybėse narėse nustatyti skirtingi reikalaujamų dokumentų sąrašai: kai kuriose iš jų šie sąrašai yra išsamūs, o kitose tik nurodomi bendrieji reikalavimai, institucijoms suteikiant didelę veiksmų vertinimo srityje laisvę. Į Direktyvą įtrauktos konkrečios nuostatos dėl pabėgėlių – kai pabėgėlis negali pateikti oficialaus dokumento, kuriuo įrodomi šeimos ryšiai, valstybės narės turėtų atsižvelgti į kitus įrodymus (11 straipsnio 2 dalis). Apskritai, jei nėra (patikimų) dokumentų, valstybės narės laikosi lankstaus požiūrio[80], ypač kai kalbama apie asmenis, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, ir jų šeimos narius. Jos dažnai priima įvairias kitas įrodinėjimo priemones, jeigu gali patikrinti pareiškėjų tapatybę ir nustatyti šeimos ryšių buvimo faktą[81]. Šios įrodinėjimo priemonės – tai, be kita ko, pokalbių su prieglobsčio prašytojais dokumentai, apeliacinio skundo nagrinėjimo įrodymai, notaro patvirtintos deklaracijos arba rašytiniai pareiškimai, įvykių nuotraukos ir kvitai.

Valstybės narės taip pat gali reikalauti arba siūlyti atlikti DNR tyrimą – paprastai kaip kraštutinę priemonę, įskaitant atvejus, kai kyla abejonių ir reikia patikimesnio patvirtinimo. Nepaisant šio lankstaus požiūrio, iš 2017 m. EMT tyrimo matyti, kad vienas iš dažniausiai nurodomų sunkumų yra tai, kad trūksta dokumentų, kad būtų galima išnagrinėti prašymą[82]. Tai taip pat matyti iš kai kurių Komisijos gautų skundų; dėl vieno iš jų su atitinkama valstybe nare keičiamasi informacija.

Apklausos ir tyrimai (5 straipsnio 2 dalies antra pastraipa)

Dauguma valstybių narių naudojasi galimybe atlikti apklausas ir kitus tyrimus, jeigu mano, kad tai būtina norint gauti šeimos santykių buvimo įrodymų. Šia galimybe nesinaudoja tik kelios valstybės narės[83].

Kad apklausos ir (arba) kiti tyrimai būtų leistini pagal ES teisę, jie turi būti proporcingi, taigi jais negali būti apsunkinamos galimybės naudotis teise į šeimos susijungimą; be to, turi būti gerbiamos pagrindinės teisės, visų pirma teisė į privatų ir šeimos gyvenimą. Komisija iki šiol nenustatė jokių su šios nuostatos įgyvendinimu susijusių problemų.

Sukčiavimas ir santuoka, partnerystė arba įvaikinimas iš savanaudiškų paskatų (16 straipsnio 4 dalis)

Šia nuostata valstybėms narėms leidžiama atlikti konkrečius patikrinimus ir tyrimus, jeigu yra pagrindo įtarti, kad sukčiaujama arba kad santuoka, partnerystė ar įvaikinimas grindžiami savanaudiškomis paskatomis. Į visas nacionalines sistemas įtrauktos taisyklės, kuriomis siekiama užkirsti kelią šeimos susijungimui, jeigu santykiai grindžiami vieninteliu tikslu – gauti leidimą gyventi. Ši galimybė įtvirtinta daugumos valstybių narių nacionalinės teisės aktuose[84]. Kitos valstybės narės[85] šią nuostatą taiko iš dalies, tačiau tai nėra vienas iš Komisijai susirūpinimą keliančių klausimų.

---

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

79 AT, FI, LU. Šaltinis – 2017 m. EMT tyrimas, p. 32.

80 2017 m. EMT tyrimas, p. 33 ir p. 37.

81 Savo 2018 m. lapkričio 29 d. išvadoje dėl Europos Sąjungos Teisingumo Teisme nagrinėjamos bylos C-635/17 (ECLI:EU:C:2018:973, sprendimas dar nepriimtas) generalinis advokatas N. Wahlas pasiūlė tais atvejais, kai nepakanka dokumentinių įrodymų, tiek pareiškėjams, tiek institucijoms nustatyti pareigą aktyviai bendradarbiauti.

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

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.

Neseniai pateiktame prašyme priimti prejudicinį sprendimą[86] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo buvo paprašyta nurodyti, ar 16 straipsnio 2 dalies a punktą reikia aiškinti taip, kad pagal jį draudžiama panaikinti leidimą gyventi, jeigu šis leidimas gyventi buvo įgytas pateikus apgaulingą informaciją, tačiau šeimos narys apie šį sukčiavimą nežinojo.

Mokesčiai

Beveik visose valstybėse narėse pareiškėjai turi sumokėti mokestį. Bendra suma įvairiose valstybėse narėse nevienoda – vidutiniškai šis mokestis siekia 50–150 EUR. Į Direktyvą neįtrauktos nuostatos dėl procedūros metu mokamų administracinių mokesčių. Vis dėlto, kaip nurodyta 2008 m. Komisijos ataskaitoje, valstybės narės neturėtų nustatyti tokių mokesčių, dėl kurių gali sumažėti Direktyvos *effet utile*.

Kalbant apie pilietinės integracijos egzaminų išlaidas, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas nusprendė, kad valstybės narės gali reikalauti, kad trečiųjų šalių piliečiai sumokėtų įvairius mokesčius, susijusius su pagal Direktyvos 7 straipsnio 2 dalį priimtomis integracijos priemonėmis, ir nustatyti šių mokesčių dydį, tačiau, vadovaujantis proporcingumo principu, nustatytas šių mokesčių dydis nei pagal tikslą, nei pagal poveikį neturi lemti to, kad pasinaudojimas teise į šeimos susijungimą taptų neįmanomas arba pernelyg sudėtingas.

Taip būtų tuo atveju, jei mokesčių už pilietinės integracijos egzamino laikymą suma būtų pernelyg didelė, nes darytų didelį finansinį poveikį atitinkamiems trečiųjų šalių piliečiams[87].

Rašytinis pranešimas ir procedūros trukmė (5 straipsnio 4 dalis)

Pagal 5 straipsnio 4 dalies pirmą pastraipą nacionalinė kompetentinga institucija privalo kuo greičiau ir bet kuriuo atveju ne vėliau kaip per devynis mėnesius nuo prašymo pateikimo dienos pareiškėjui pateikti rašytinį pranešimą apie sprendimą. Dauguma valstybių narių laikosi šios nuostatos, taikydamos devynių mėnesių reikalavimu grindžiamus terminus. Pagal antrą pastraipą išskirtinėmis aplinkybėmis, susijusiomis su prašymo nagrinėjimo sudėtingumu, šį terminą galima pratęsti. Komisijai nekyla susirūpinimo dėl šios nuostatos įgyvendinimo.

Vaiko interesai (5 straipsnio 5 dalis)

Pagal 5 straipsnio 5 dalį valstybės narės, nagrinėdamos prašymą, turėtų deramai atsižvelgti į nepilnamečių vaikų interesus. Šį aspektą Europos Sąjungos Teisingumo Teismas pabrėžė Sprendimuose *O. ir S., Maahanmuuttovirasto*[88] ir *Parlamentas / Taryba*[89]. Dauguma valstybių narių laikosi šio įpareigojimo, tačiau ne visos jį aiškiai perkėlė į nacionalinę teisę, t. y. nenurodė, kad į vaiko interesus turi būti atsižvelgiama peržiūrint prašymą dėl šeimos susijungimo. Nepaisant to, įpareigojimas atsižvelgti į vaiko interesus yra bendras teisinis principas, įtvirtintas nacionalinės teisės aktuose.

Horizontalioji išlyga dėl tinkamo atsižvelgimo į padėtį (17 straipsnis)

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas dažnai, visų pirma 2006 m. Sprendime *Parlamentas / Taryba*[90], priminė įpareigojimą tinkamai atsižvelgti į asmens šeimos santykių pobūdį ir

---

86 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo nagrinėjama byla *Y.Z. ir kt.*, C-557/17.

87 2015 m. liepos 9 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *K. ir A.*, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453, 64 ir 65 punktai.

88 2012 m. gruodžio 6 d. Europos Sąjungos Teisingumo sprendimas *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 ir C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

89 2006 m. birželio 27 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *Parlamentas / Taryba*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.

90 *Ibid*.

tvirtumą, gyvenimo valstybėje narėje trukmę ir šeimos, kultūrinius ir socialinius ryšius su kilmės šalimi, taigi ir būtinybę vadovautis prie kiekvieno konkretaus atvejo pritaikytu požiūriu. Remiantis minėtu sprendimu, atrodo, kad vien nuoroda į Europos žmogaus teisių konvencijos 8 straipsnį nėra pakankama 17 straipsnio įgyvendinimo priemonė.

Dauguma valstybių narių tinkamai įgyvendina šią nuostatą. Priimant bet kokį sprendimą dėl prašymo atmetimo, leidimo panaikinimo arba atsisakymo atnaujinti leidimą turi būti taikomi proporcingumo ir teisinio tikrumo principai (bendrieji ES teisės principai). Dviejose nagrinėjamose bylose[91] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo buvo paprašyta įvertinti 17 straipsnio poveikį tais atvejais, kai leidimai panaikinami dėl su viešąja tvarka susijusių priežasčių.

Teisių gynimo priemonės (18 straipsnis)

Apskritai visos valstybės narės 18 straipsnį tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę. Visos valstybės narės, remdamosi šia nuostata, įtvirtino teisę imtis teisinių veiksmų (nors ir skirtingais būdais). Nenustatyta atvejų, kad nacionalinės nuostatos būtų pernelyg sudėtingos arba trukdytų pasinaudoti teise imtis teisinių veiksmų.

Atvykimas ir gyvenimas (13 ir 15 straipsniai)

Vizų režimo supaprastinimas (13 straipsnio 1 dalis)

Patenkinusios prašymą dėl šeimos susijungimo, valstybės narės turi leisti šeimos nariams atvykti ir jiems sudaryti visas sąlygas gauti reikiamas vizas. Dauguma valstybių narių 13 straipsnio 1 dalį tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę. Reikia pažymėti, kad valstybės narės privalo supaprastinti reikiamos vizos gavimo procesą.

Gyvenimo valstybėje trukmė (13 straipsnio 2 ir 3 dalys)

13 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad valstybės narės pirmąjį leidimą gyventi šeimos nariams turi suteikti bent vieniems metams. Šis leidimas yra atnaujinamas. Dauguma valstybių narių šią nuostatą tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę; vis dėlto kai kurios iš jų aiškiai nurodo, kad minimalus leidimo gyventi galiojimas yra vieni metai.

13 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad šeimos nariams suteiktų leidimų gyventi trukmė iš esmės neturi viršyti globėjo turimo leidimo gyventi galiojimo trukmės. Visos valstybės narės tinkamai perkėlė šią nuostatą į nacionalinę teisę.

Atskiras leidimas gyventi (15 straipsnis)

15 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje nustatyta, kad ne vėliau kaip po penkerių gyvenimo metų, jeigu šeimos nariui leidimas gyventi nebuvo suteiktas dėl kitų priežasčių nei šeimos susijungimas, sutuoktinis ar nesusituokęs partneris arba pilnametystės sulaukęs vaikas turi teisę (paprašęs, jeigu to reikalaujama pagal nacionalinės teisės aktus) gauti atskirą leidimą. Ši nuostata tinkamai įtraukta į daugumos valstybių narių teisės aktus (nors yra keletas skirtumų, susijusių su santuokinės padėties trukme arba penkerių metų laikotarpio skaičiavimais, tačiau dėl to nekyla abejonių dėl atitikties reikalavimams).

15 straipsnio 3 dalyje nustatyta galimybė suteikti teisę valstybėms narėms našlystės, santuokos nutraukimo, gyvenimo skyrium arba pirmos eilės tiesiosios aukštutinės arba žemutinės linijos giminaičių mirties atveju asmenims, atvykusiems dėl šeimos susijungimo (paprašius, jeigu to reikalaujama pagal nacionalinės teisės aktus), išduoti atskirą leidimą

[91] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo nagrinėjamos bylos C-381/18 ir C-382/18.

gyventi, įskaitant galimybę atskirą leidimą išduoti itin sunkių aplinkybių atveju. Šia galimybe pasinaudojo visos valstybės narės.

Dviejuose neseniai priimtuose sprendimuose[92], susijusiuose su 15 straipsniu, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas išaiškino, kad, nors atskiro leidimo gyventi išdavimas iš esmės reiškia teisę, suteikiamą išgyvenus valstybės narės teritorijoje penkerius metus dėl šeimos susijungimo, vis dėlto Sąjungos teisės aktų leidėjas leido valstybėms narėms susieti tokio leidimo išdavimą su tam tikromis jų pačių nustatytomis sąlygomis.

Visų pirma, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas išnagrinėjo valstybės narės galimybę nustatyti integracijos sąlygas, taikytinas siekiant pagal Šeimos susijungimo direktyvos 15 straipsnį gauti atskirą leidimą (C-257/17 ir C-484/17), ir paaiškino, kad tokios sąlygos suderinamos su Direktyvos nuostatomis, jeigu jos yra proporcingos: „*pagal [15 straipsnį] nedraudžiama nacionalinės teisės norma, pagal kurią numatyta, kad valstybės narės teritorijoje ilgiau kaip penkerius metus dėl šeimos susijungimo gyvenusio trečiųjų šalių piliečio prašymas išduoti atskirą leidimą gyventi gali būti atmestas dėl to, kad jis neįrodė, jog išlaikė pilietinės integracijos egzaminą, susijusį su šios valstybės narės kalba ir visuomene, su sąlyga, kad praktiniai pareigos išlaikyti šį egzaminą aspektai neviršija to, kas yra būtina norint pasiekti tikslą palengvinti trečiųjų šalių piliečių integraciją*“.

Savo sprendime byloje C-257/17 Teismas taip pat išaiškino dar vieną su atskirų leidimų išdavimo data susijusį procedūrinį aspektą ir nurodė, kad pagal Direktyvą nedraudžiama nacionalinės teisės norma, pagal kurią numatyta, kad atskiras leidimas gyventi gali būti išduodamas tik nuo prašymo dėl tokio leidimo išdavimo pateikimo dienos.

Galimybės mokytis ir dirbti (14 straipsnis)

14 straipsnio 1 dalyje nustatytos sritys, kuriose globėjo šeimos nariai turėtų turėti tokias pat teises kaip ir globėjas. Tai – galimybės mokytis, dirbti ir naudotis profesinio orientavimo, pradinio ir tolesnio mokymo ir perkvalifikavimo paslaugomis. Be to, Direktyva valstybėms narėms suteikiama galimybė, vadovaujantis nacionalinės teisės aktais, nuspręsti, kokiomis sąlygomis šeimos nariai turi verstis samdomo arba savarankiškai dirbančio asmens veikla (14 straipsnio 2 dalis), ir leisti verstis samdomo arba savarankiškai dirbančio asmens veikla tik pirmos eilės tiesiosios aukštutinės linijos giminaičiams arba suaugusiems nesusituokusiems vaikams, kuriems taikoma 4 straipsnio 2 dalis (14 straipsnio 3 dalis).

Apskritai valstybės narės tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę 14 straipsnio 1 dalyje nustatytus lygybės reikalavimus, tačiau dauguma iš jų[93] nepasinaudojo 14 straipsnio 2 dalyje numatyta galimybe. 14 straipsnio 3 dalyje numatyta galimybe pasinaudojo tik Slovakija. Šios nuostatos pagal nacionalinės teisės aktus dažnai taikomos kartu su bendruoju nediskriminavimo principu.

Pabėgėlių šeimos susijungimas (9–12 straipsniai)

Direktyvos V skyriuje pateikiama keletas nukrypti leidžiančių nuostatų, kuriomis nustatomos palankesnės pabėgėlių šeimos susijungimo sąlygos, kad būtų atsižvelgiama į ypatingą jų padėtį. Toliau pateikiami pagrindiniai aspektai.

10 straipsnyje nustatytos šeimos narių apibrėžties taikymo pabėgėlių šeimos susijungimo atvejais sąlygos. Jame numatytos tam tikros išimtys, taip pat specialios taisyklės, taikomos

[92] 2018 m. lapkričio 7 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *C. ir A.*, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876, ir 2018 m. lapkričio 7 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *K.*, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

[93] Išskyrus BE, BG, CY, EL, LU, MT.

globėjams, kurie yra nelydimi nepilnamečiai. Dauguma valstybių narių šį straipsnį tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę. Neseniai pateiktame prašyme priimti prejudicinį sprendimą[94] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo buvo paprašyta paaiškinti, ar valstybės narės 10 straipsnio 2 dalyje nustatytą dispozityviąją išlygą gali taikyti griežčiau, negu numatyta Direktyvoje, ir ar jos gali leisti šeimai susijungti su kitu išlaikomu šeimos nariu tik tais atvejais, kai išlaikymas susijęs su sveikatos būkle.

11 straipsnyje nustatyta, kaip turi būti pateikiami ir nagrinėjami pabėgėlių prašymai. 11 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad prašymas dėl šeimos susijungimo su globėju, kuriam suteiktas pabėgėlio statusas, turėtų būti pateikiamas ir nagrinėjamas pagal 5 straipsnį, atsižvelgiant į 11 straipsnio 2 dalį.

Pagal 11 straipsnio 2 dalį, jei pabėgėlis negali pateikti oficialių dokumentinių šeimos santykių įrodymų, valstybės narės turėtų atsižvelgti į kitus įrodymus, kuriais galima įrodyti šeimos santykių buvimo faktą. Sprendimas, kuriuo atmetamas prašymas, negali būti grindžiamas tik tuo, kad trūksta dokumentinių įrodymų. Reikia pabrėžti, kad, praktiškai įgyvendinant šią nuostatą, gali lengvai kilti su reikalavimų laikymusi susijusių problemų, o valstybės narės turėtų atidžiai stebėti pabėgėlių dokumentinių įrodymų klausimą. Nagrinėjamoje byloje *E.*[95] Europos Sąjungos Teisingumo Teismui buvo pateiktas prejudicinis klausimas dėl pabėgėlių įpareigojimo bendradarbiauti ir paaiškinti, kodėl nepateikė dokumentinių įrodymų. Gali būti, kad priimtu sprendimu bus išaiškintas šis svarbus klausimas.

12 straipsnyje nustatyta, kad tam tikros palankesnės pabėgėlių šeimos susijungimo sąlygos gali būti taikomos tik jeigu prašymas dėl šeimos susijungimo pateikiamas per tris mėnesius nuo pabėgėlio statuso suteikimo. Neseniai priimtame sprendime[96] Europos Sąjungos Teisingumo Teismas iš esmės patvirtino, kad šis terminas yra absoliutus, tačiau pabrėžė, kad ši griežta taisyklė negali būti taikoma tais atvejais, kai vėlavimą pateikti prašymą galima objektyviai pateisinti tam tikromis aplinkybėmis.

III. IŠVADOS

Nuo 2008 m., be kita ko, dėl Komisijos pradėtų pažeidimo nagrinėjimo procedūrų ir 2014 m. paskelbto jos gairėms skirto komunikato, taip pat dėl nemažai Europos Sąjungos Teisingumo Teismo priimtų sprendimų pagerėjo Šeimos susijungimo direktyvos įgyvendinamo padėtis. Valstybės narės, siekdamos tobulinti nacionalinės teisės aktus ir juos pritaikyti, kad jie atitiktų Direktyvos reikalavimus, deda daug pastangų.

Savo pirmojoje 2008 m. Direktyvos įgyvendinimo ataskaitoje Komisija atkreipė dėmesį į keletą probleminių jos įgyvendinimo klausimų, susijusių su vizų režimo supaprastinimu, atskirais leidimais, pabėgėliams skirtomis palankesnėmis nuostatomis, vaiko interesais ir teisių gynimo priemonėmis. Vis dėlto šie klausimai buvo daugiausia susiję su teisiniais perkėlimo į nacionalinę teisę aspektais, nes valstybės narės dar nebuvo ilgai taikiusios šių taisyklių praktikoje.

2014 m. Komisijos komunikate, kuris buvo pateiktas kaip Direktyvos taikymo gairės, pabrėžti taikant nacionalinės teisės aktus nuolat iškylantys klausimai, visų pirma keletas akivaizdžių probleminių kompleksinių klausimų, susijusių su, pavyzdžiui, integracijos priemonėmis, pastoviomis ir nuolatinėmis lėšomis, būtinybe tinkamai atsižvelgti į vaiko interesus ir palankesnėmis pabėgėlių šeimos susijungimo nuostatomis.

---

94 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo nagrinėjama byla *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-519/18.

95 Europos Sąjungos Teisingumo Teisme nagrinėjama byla C-635/17.

96 2018 m. lapkričio 7 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *K. ir B.*, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.

Praėjus ketveriems metams, kai kuriose valstybėse narėse dėl šių pagrindinių klausimų vis dar kyla sunkumų. Šios valstybės narės turėtų ir toliau siekti veiksmingai taikyti Direktyvą, itin daug dėmesio skirdamos būtinybei užtikrinti pagrindinę teisę į šeimos gyvenimą, vaiko teises ir teisę į veiksmingą teisinę gynybą.

Be to, kaip nurodyta ir 2008 m. ataskaitoje, ir 2014 m. komunikate, dėl Direktyvos formuluotės, pagal kurią valstybėms narėms, įgyvendinant Direktyvą, suteikiama atitinkama veiksmų laisvė, pernelyg plačiai arba neproporcingai taikant *dispozityviąsias* išlygas dėl tam tikrų naudojimosi teise į šeimos susijungimą reikalavimų neturėtų būti mažinami atitinkami standartai. Vertinant nacionalinių nuostatų suderinamumą su Direktyvos reikalavimais, pagrindiniais kriterijais turi būti laikomi bendrieji ES teisės principai, visų pirma proporcingumas ir teisinis tikrumas.

Komisija, kaip ES sutarčių sergėtoja, reguliariai stebi teisinius ir praktinius Direktyvos įgyvendinimo valstybėse narėse aspektus, visų pirma susijusius su šioje ataskaitoje pabrėžtais klausimais. Kadangi, įgyvendinant migracijos politiką, šeimos susijungimas tebėra vienas iš pagrindinių ES uždavinių, Komisija ir toliau atidžiai stebės nacionalinės teisės aktus ir administracinę praktiką. Prireikus, naudodamasi jai pagal ES sutartis suteiktais įgaliojimais, Komisija gali svarstyti galimybes imtis atitinkamų veiksmų, be kita ko, prireikus pradėti pažeidimo nagrinėjimo procedūras.