

EIROPAS CILVĒKTIESĪBU TIESA

LIELĀ PALĀTA

LIETA “M. A. pret DĀNIJU”

(*Pieteikums Nr. 6697/18*)

SPRIEDUMS

|  |
| --- |
| 8. pants • Pozitīvie pienākumi • Ģimenes dzīve • Nepamatots likumā noteiktais trīs gadu nogaidīšanas periods to personu ģimenes atkalapvienošanai, kurām piešķirts alternatīvās vai pagaidu aizsardzības statuss, nepieļaujot individualizētu novērtējumu • Plaša rīcības brīvība, kas jāparedz valstīm saistībā ar lēmumu, vai noteikt nogaidīšanas periodu • Nepārvarami šķēršļi ģimenes dzīvei, kas pakāpeniski iegūst lielāku nozīmi taisnīga līdzsvara novērtējumā, ja nogaidīšanas perioda ilgums pārsniedz divus gadus • Nepieciešams lēmumu pieņemšanas process, lai iekļautu taisnīga līdzsvara novērtējumu un nodrošinātu elastību, ātrumu un efektivitāti • Trīs gadu noteikums nav pārskatīts pēc straujās patvēruma meklētāju skaita samazināšanās • Ilgs periods šķirtībai no ģimenes locekļa, kurš palicis valstī, ko raksturo vardarbīgi uzbrukumi un slikta izturēšanās, un nepārvarami šķēršļi atkalapvienošanās īstenošanai izcelsmes valstī • Nav panākts taisnīgs līdzsvars starp iesaistīto personu attiecīgajām interesēm |

STRASBŪRA

2021. gada 9. jūlijs

*Spriedums ir galīgs, bet tajā var tikt veikti redakcionāli labojumi.*



Lietā “M. A. pret Dāniju”

Eiropas Cilvēktiesību tiesa, sanākusi kā Lielā palāta šādā sastāvā:

Roberts Spano [*Robert Spano*], *priekšsēdētājs*,

Jons Fridriks Kelbro [*Jon Fridrik Kjølbro*],

Ksenija Turkoviča [*Ksenija Turković*],

Pols Lemens [*Paul Lemmens*],

Šīfra O'Līrija [*Síofra O’Leary*],

Jonko Grozevs [*Yonko Grozev*],

Fariss Vehabovičs [*Faris Vehabović*],

Jūlija Antoanella Motoka [*Iulia Antoanella Motoc*],

Karlo Ranconi [*Carlo Ranzoni*],

Stefānija Muru-Vikstrema [*Stéphanie Mourou-Vikström*],

Žordžs Ravarani [*Georges Ravarani*],

Pere Pastors Vilanova [*Pere Pastor Vilanova*],

Georgijs A. Sergids [*Georgios A. Serghides*],

Jolīna Shukinga [*Jolien Schukking*],

Pēters Pacolai [*Péter Paczolay*],

Marija Elosegi [*María Elósegui*],

Lorēna Šembri Orlanda [*Lorraine Schembri Orland*], *tiesneši,*

un *Lielās palātas sekretāra palīgs* Sērens Prebensens [*Søren Prebensen*],

apspriedušies slēgtās sēdēs 2020. gada 10. jūnijā, 10. martā un 12. maijā,

pasludina šo spriedumu, kas pieņemts pēdējā no minētajiem datumiem.

1. IEVADS

1. Pieteikums attiecas uz Dānijas iestāžu pagaidu atteikumu piešķirt pieteikuma iesniedzēja sievai uzturēšanās atļauju Dānijā, kuras pamatā būtu ģimenes atkalapvienošanās. Pieteikuma iesniedzējs iesniedza sūdzību jo īpaši par to, ka tādām personām kā viņš, kam Dānijā ir piešķirta “pagaidu aizsardzība”, pirms ģimenes atkalapvienošanās ir jāievēro likumā noteiktais trīs gadu nogaidīšanas periods (ja vien nepastāv ārkārtēji iemesli), turpretī citām personām, kam piešķirta starptautiskā aizsardzība, Dānijā šāds ierobežojums netiek piemērots. Pieteikuma iesniedzējs atsaucās uz Konvencijas 8. pantu atsevišķi un saistībā ar 14. pantu.

1. PROCEDŪRA

2. Lietas pamatā ir pret Dānijas Karalisti iesniegts pieteikums (Nr. 6697/18), ar kuru Sīrijas valstspiederīgais M. A. (turpmāk tekstā – “pieteikuma iesniedzējs”) 2018. gada 30. janvārī vērsās Tiesā saskaņā ar Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk tekstā – “Konvencija”) 34. pantu. Lielās palātas priekšsēdētājs apmierināja pieteikuma iesniedzēja lūgumu neizpaust viņa vārdu (Tiesas reglamenta 47. panta 4. punkts).

3. Pieteikuma iesniedzēju pārstāvēja Kopenhāgenā praktizējošs advokāts Kristians Dālagers [*Christian Dahlager*]. Dānijas valdību (turpmāk tekstā – “Valdība”) pārstāvēja tās pārstāvis Mikāls Brāds [*Michael Braad*] no Ārlietu ministrijas un tās līdzpārstāve Nina Holsta Kristensena [*Nina Holst-Christensen*] no Tieslietu ministrijas.

4. Pieteikuma iesniedzējs apgalvoja, ka 2016. gada 16. septembrī pieņemtais Dānijas iestāžu galīgais atteikums atļaut viņam ģimenes atkalapvienošanos ar sievu Dānijā bija Konvencijas 8. panta pārkāpums, skatot to gan atsevišķi, gan kopā ar 14. pantu.

5. Lieta tika nodota Tiesas Ceturtajai nodaļai – atbilstīgi Tiesas reglamenta 52. panta 1. punktam. Valdībai par to paziņoja 2018. gada 7. septembrī.

6. Gan pieteikuma iesniedzējs, gan valdība iesniedza apsvērumus par pieteikuma pieņemamību un būtību.

7. 2019. gada 19. novembrī Ceturtās nodaļas palāta, kuras sastāvā bija Fariss Vehabovičs, priekšsēdētājs, Jons Fridriks Kelbro, Jūlija Antoanella Motoka, Karlo Ranconi, Žoržs Ravarani, Pēters Pacolai, Jolīna Shukinga, tiesneši, un Andrea Tamjeti [*Andrea Tamietti*], nodaļas sekretāra palīgs, atteicās no jurisdikcijas par labu Lielajai palātai, un neviena no pusēm pret šādu atteikšanos neiebilda (Konvencijas 30. pants un Tiesas reglamenta 72. pants).

8. Lielās palātas sastāvu noteica saskaņā ar Konvencijas 26. panta 4. un 5. punktu un Tiesas reglamenta 24. pantu.

9. Eiropas Padomes cilvēktiesību komisārs izmantoja savas tiesības saskaņā ar Konvencijas 36. panta 3. punktu iestāties tiesvedībā Lielajā palātā un iesniedza rakstiskus apsvērumus.

10. Atļauja iestāties lietā saskaņā ar Konvencijas 36. panta 2. punktu un Tiesas reglamenta 44. panta 3. punktu tika piešķirta Norvēģijas un Šveices valdībai, Apvienoto Nāciju Organizācijas augstajam komisāram bēgļu jautājumos un Dānijas Cilvēktiesību institūtam.

11. Tiesas sēde notika Cilvēktiesību ēkā, Strasbūrā, 2020. gada 10. jūnijā (Tiesas reglamenta 59. panta 3. punkts); Covid-19 pandēmijas izraisītās sabiedrības veselības krīzes dēļ tā notika videokonferences veidā. Tiesas sēdes tīmekļa pārraide tika publiskota nākamajā dienā Tiesas tīmekļa vietnē.

Tiesas sēdē piedalījās:

|  |
| --- |
| a) *Valdības vārdā –* |
|  | M. Brāds, Ārlietu ministrija, | *pārstāvis*, |
|  | N. Holsta Kristensena, Tieslietu ministrija, | *pārstāve;* |
|  | L. Seunere [*L. Zeuner*], Imigrācijas un integrācijas ministrija, |  |
|  | M. L. Lindsaija Poulsena [*L. Lindsay-Poulsen*], Imigrācijas un integrācijas ministrija, |  |
|  | A. S. Saugmana Jensena [*A-S. Saugmann-Jensen*], Tieslietu ministrija, |  |
|  | E. Akara [*Ø. Akar*], Imigrācijas un integrācijas ministrija, |  |
|  | K. Vēgeners [*C. Wegener*], Ārlietu ministrija, |  |
|  | N. R. Brandts [*N. R. Brandt*], Imigrācijas un integrācijas ministrija, |  |
|  | S. Larsena Vobengorda [*S. Larsen Vaabengaard*], Tieslietu ministrija, |  |
|  | S. Baka Andersena [[*S. Bach Andersen*], Ārlietu ministrija, | *padomdevēji*; |
|  |  |  |
| b) *pieteikuma iesniedzēja vārdā –* |
|  | K. Dalagers [*C. Dalager*], advokāts, |  |
|  | D. Kinde Nilsena [*D. Kynde Nielsen*], advokāte, | *padomdevējs*; |
|  |  |  |
| c) *Eiropas Padomes cilvēktiesību komisāra vārdā* – |
|  | D. Mijatoviča [*D. Mijatović*], cilvēktiesību komisāre, | *pārstāve*, |
|  | A. Vēbere [*A. Weber*], komisāres padomniece, | *padomdevējs*; |
|  |  |  |
| d) *Šveices valdības vārdā –* |
|  | A. Šablē [*A. Chablais*], Starptautiskās cilvēktiesību aizsardzības nodaļas vadītājs, | *pārstāvis*, |
|  | D. Šteigers Loiba [*D. Steiger Leuba*], |  |
|  | K. M. Hāmane [*Hamann*], | *padomdevēji.* |

Tiesa uzklausīja Brāda kunga, Dālagera kunga, Mijatovičas kundzes un Šablē kunga uzrunas. Tiesa uzklausīja arī pušu pārstāvju atbildes uz tiesnešu jautājumiem.

1. FAKTISKIE APSTĀKĻI

12. Pieteikuma iesniedzējs ir 1959. gadā dzimis Sīrijas valstspiederīgais, kurš aizbēga no Sīrijas 2015. gada janvārī. 2015. gada aprīlī viņš ieceļoja Dānijā un pieprasīja patvērumu.

13. Savā intervijā Imigrācijas dienestam [*Udlændingestyrelsen*] 2015. gada 11. maijā pieteikuma iesniedzējs paskaidroja, ka viņš likumīgi atstāja Sīriju ar lidmašīnu no Damaskas, kas caur Beirūtu devās uz Stambulu. Viņš divus mēnešus bija uzturējies īrētā dzīvoklī Stambulā. Tur viņam pievienojās 1965. gadā dzimušais brālis, un ar aģenta palīdzību viņi ar laivu devās uz Grieķiju, bet no turienes, paslēpušies kravas automašīnā, uz Dāniju. Ceļojums viņam izmaksāja apmēram 7000 eiro (EUR). Sava patvēruma lūguma pamatojumam viņš norādīja, ka, tā kā viņš ir ārsts, pastāv risks, ka pret viņu var slikti izturēties gan varas iestādes, gan nemiernieki. Viņš divas reizes bija apturēts kontrolpunktā. Viņš arī norādīja, ka viņa sieva, 1966. gadā dzimusī G. M., ar kuru viņš apprecējās 1990. gadā, strādāja par preses sekretāri. Viņa un abi viņu pieaugušie bērni palika Sīrijā.

14. 2015. gada 8. jūnijā Imigrācijas dienests viņam piešķīra “pagaidu aizsardzības statusu” uz vienu gadu saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, ko piemēro personām, kurām draud nāvessods, spīdzināšana vai necilvēcīga vai pazemojoša izturēšanās vai sodīšanai tāpēc, ka civiliedzīvotāji savā mītnes valstī ir pakļauti nopietnai nestabilitātei un plaši izplatītai vardarbībai. Viņa uzturēšanās atļauja vēlāk tika pagarināta vēl uz vienu gadu.

15. Imigrācijas dienests nekonstatēja, ka pieteikuma iesniedzējs atbilst prasībām aizsardzības saņemšanai saskaņā ar minētā likuma 7. panta 1. punktu (personas, uz kurām attiecas ANO Bēgļu konvencijas aizsardzība, “Konvencijas statuss”) vai saskaņā ar 7. panta 2. punktu (personas, kuras nav uzskatāmas par bēgļiem saskaņā ar ANO Bēgļu konvenciju, bet kurām draud nāvessods, spīdzināšana vai necilvēcīga vai pazemojoša izturēšanās vai sodīšana, ja viņas atgrieztos savā mītnes valstī, “aizsardzības statuss”). Attiecīgajā laikā uzturēšanās atļaujas saskaņā ar 1. un 2. pantu parasti tika piešķirtas uz pieciem gadiem.

16. Pieteikuma iesniedzējs pārsūdzēja šo lēmumu Bēgļu lietu apelācijas padomē [*Flygtningenævnet*], apgalvojot, ka viņam ir jāpiešķir aizsardzība saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 1. vai 2. punktu. Ar 2015. gada 9. decembra lēmumu Bēgļu lietu apelācijas padome apstiprināja Imigrācijas dienesta lēmumu piešķirt pieteikuma iesniedzējam pagaidu aizsardzību saskaņā ar 7. panta 3. punktu. Pamatojums bija šāds:

“Lielākā daļa Bēgļu lietu apelācijas padomes locekļu, pamatojoties uz Imigrācijas dienesta sniegto informāciju, atzīst, ka apelācijas sūdzības iesniedzējs atbilst nosacījumiem, lai saņemtu uzturēšanās atļauju saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu. Vairākums Bēgļu lietu apelācijas padomes locekļu uzskata, ka apelācijas sūdzības iesniedzējs nav ticami pierādījis, ka viņš savu īpašo un personisko apstākļu dēļ ir sevi nostādījis tik ļoti nelabvēlīgā situācijā attiecībā pret Sīrijas iestādēm vai režīmu, ka tad, ja viņš atgrieztos Sīrijā, viņam draudētu vajāšana vai slikta izturēšanās, uz ko attiecas Ārvalstnieku likuma 7. panta 1. punkts vai 7. panta 2. punkts.

Padomes locekļu vairākums šajā saistībā uzsvēra, ka laikā, kad apelācijas sūdzības iesniedzējs uzturējās Damaskā, pret viņu netika vērsta īpaša un personiska vajāšana, neskatoties uz to, ka viņš divas reizes tika apturēts kontrolpunktā, jo viņš ir ārsts. Šajā novērtējumā tika ņemts vērā, ka apelācijas sūdzības iesniedzējs bija aizturēts tikai tādēļ, ka viņš bija ārsts, ka abos gadījumos viņam bija atļauts turpināt ceļu un ka amatpersonas vai citas grupas viņu nebija nedz apmeklējušas mājās, nedz arī citādi vērsušās pie viņa saistībā ar konkrētiem jautājumiem.

Padomes locekļu vairākums līdz ar to uzskata, ka neatkarīgi no vispārēji grūtajiem apstākļiem, kādos ārsti atrodas Sīrijā, nevar uzskatīt, ka apelācijas iesniedzējs ir piesaistījis varas iestāžu vai citu personu uzmanību tādā veidā, lai uz viņu attiektos Ārvalstnieku likuma 7. panta 1. punkts vai 7. panta 2. punkts. Tika norādīts arī uz apstākli, ka apgalvojums, ka [viņam] radīsies problēmas ārsta profesijas dēļ, balstās tikai uz paša apelācijas sūdzības iesniedzēja pieņēmumu. Attiecīgi [pieteikuma iesniedzējs] neatbilst nosacījumiem, lai viņam piešķirtu uzturēšanās atļauju saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 1. punktu vai 7. panta 2. punktu, tādēļ Bēgļu lietu apelācijas padome atbalsta Imigrācijas dienesta pieņemto lēmumu.”

Saskaņā ar Dānijas tiesību aktiem Bēgļu lietu apelācijas padomes lēmumi ir galīgi un nav pārsūdzami (Ārvalstnieku likuma 56. panta 8. punkts).

17. Tikmēr pieteikuma iesniedzējs 2015. gada 4. novembrī lūdza ģimenes atkalapvienošanu ar viņa sievu un diviem pieaugušajiem bērniem, kuri dzimuši attiecīgi 1992. un 1993. gadā. Bērni nepiedalās tiesvedībā Tiesā. Pieteikumā iesniedzēja sieva, kura attiecīgajā brīdī bija 48 gadus veca, norādīja, ka viņai nav smagu slimību vai invaliditātes.

18. 2016. gada 5. jūlijā Imigrācijas dienests noraidīja pieteikuma iesniedzēja lūgumu tāpēc, ka viņam pēdējos trīs gadus nebija bijusi uzturēšanās atļauja saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, kā to paredz šā likuma 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļa, un nepastāvēja nekādi ārkārtēji iemesli, tostarp bažas par ģimenes vienotību, kas attaisnotu ģimenes atkalapvienošanu saskaņā ar minētā likuma 9.c panta 1. punktu. Imigrācijas dienests uzsvēra, ka tam nav viedokļa par to, vai ir izpildīti citi nosacījumi, tostarp par to, vai Dānijā šo laulību var atzīt par likumīgu.

19. Pieteikuma iesniedzējs pārsūdzēja atteikumu atļaut viņam ģimenes atkalapvienošanos ar sievu. 2016. gada 16. septembrī Imigrācijas lietu apelāciju padome [*Udlændingenævnet*] lēmumu atstāja spēkā. Tā īpaši norādīja, ka pieteikuma iesniedzējam bija laba veselība, viņa sieva bija apstiprinājusi, ka viņai nav nopietnu slimību vai invaliditātes, un viņai nebija nepieciešama citu personu aprūpe.

20. Pieteikuma iesniedzējs iesniedza prasību tiesā, sūdzoties par to, ka atteikums viņam atļaut ģimenes atkalapvienošanos ar sievu ir pretrunā Konvencijas 8. pantam, to skatot gan atsevišķi, gan kopā ar 14. pantu. Viņš norādīja, ka ir ticis diskriminēts salīdzinājumā ar personām, kurām bija piešķirta aizsardzība saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 1. un 2. punktu. Ar 2016. gada 3. februāra Likumu Nr. 102 Dānijas parlaments bija grozījis Ārvalstnieku likuma 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļu, nosakot, ka persona, kurai (tāpat kā pieteikuma iesniedzējam) ir piešķirts “pagaidu aizsardzības statuss” saskaņā ar 7. panta 3. punktu, var īstenot savas tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos tikai pēc trīs gadiem (ja nepastāv ārkārtēji apstākļi), savukārt personām, kurām ir “Konvencijas statuss” vai “aizsardzības statuss” var atļaut ģimenes atkalapvienošanos, nenosakot nogaidīšanas periodu.

21. Austrumdānijas Augstās tiesas [*Østre Landsret*] 2017. gada 19. maija spriedums bija pieteikuma iesniedzējam nelabvēlīgs.

22. Izskatot šo spriedumu apelācijas instancē, arī Augstākās tiesas [*Højesteret*] 2017. gada 6. novembra spriedums bija viņam nelabvēlīgs. To pieņēma septiņu tiesnešu kolēģija, un tajā bija norādīts:

“Šī lieta ir saistīta ar Imigrācijas lietu apelācijas padomes 2016. gada 16. septembrī pieņemtā lēmuma, ar kuru tika noraidīts [M. A.] dzīvesbiedres [G. M.] pieteikums par uzturēšanos Dānijā, izskatīšanu tiesā. [G. M] bija pieteikusies uzturēšanās atļaujas saņemšanai, pamatojoties uz savu laulību ar [M. A.], kuram bija piešķirta uzturēšanās atļauja Dānijā saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu (pagaidu aizsardzības statuss, pamatojoties uz vispārējo situāciju Sīrijā, viņa izcelsmes valstī).

Lēmuma pamatojums ir tāds, ka vēl nebija pagājuši trīs gadi, kopš [M. A.] bija saņēmis uzturēšanās atļauju saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, skat. 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļu, un ka nepastāvēja nekādi izņēmuma apstākļi, tostarp ar ģimenes vienotību saistīti apsvērumi, uzturēšanās atļaujas izsniegšanai saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9.c panta 1. punktu.

[M. A.] apgalvoja, ka viņa ģimenes atkalapvienošanās pieteikuma noraidīšana bija pretrunā 8. pantam, to skatot atsevišķi, un Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 14. pantam, to skatot kopā ar 8. pantu, tad, kad tika pieņemts Imigrācijas lietu apelācijas padomes lēmums, vai vismaz, ka pašreiz šis atteikums ir pretrunā Konvencijai.

Augstākā tiesa šajā saistībā norāda, ka Imigrācijas lietu apelācijas padomes lēmuma pārskatīšanai tiesā saskaņā ar Dānijas Konstitūcijas [*grundloven*] 63. pantu ir jābalstās uz apstākļiem, kas pastāvēja lēmuma pieņemšanas brīdī, *inter alia* skat. Augstākās tiesas lēmumu, kas pārpublicēts *Weekly Law Reports for 2006* [Iknedēļas tiesību aktu pārskati par 2006. gadu], 639. lpp. (*UfR* 2006.639 H).

*Jautājums par tiesībām uz ģimenes dzīves neaizskaramību saskaņā ar 8. pantu*

(..)

Saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas praksi ikviena valsts ir tiesīga ierobežot imigrāciju savā teritorijā, ja valsts ievēro savas starptautiskās saistības. 8. pants neparedz vispārēju valsts pienākumu ievērot imigrantu dzīvesvietas valsts izvēli vai piešķirt viņiem tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos attiecīgās valsts teritorijā. Lietā, kas skar ģimenes dzīvi, kā arī imigrāciju, valsts pienākumu apjoms ir atkarīgs no iesaistītās personas īpašajiem apstākļiem un vispārējām interesēm, skat., piemēram, 43. un 44. punktu Cilvēktiesību tiesas 2014. gada 10. jūlija spriedumā lietā “Mugenzi [*Mugenzi*] pret Franciju”.

Lēmums izskatāmajā lietā ir pieņemts saskaņā ar noteikumu par to, ka personām, kuras nav atzītas par bēgļiem saskaņā ar ANO Bēgļu konvenciju, bet kuras savā izcelsmes valstī pastāvošo īpašo apstākļu dēļ nevar tur atgriezties, jo tās būtu pakļautas sliktas izturēšanās riskam, pret ko aizsargā Cilvēktiesību konvencijas 3. pants, parasti jābūt uzturēšanās atļaujai trīs gadus, pirms tās iegūst tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos. Arī vairākās citās Cilvēktiesību konvencijas parakstītājās valstīs ir noteikumi, kas paredz, ka personām, kurām ir piešķirts aizsardzības statuss, taču tās nav bēgļi saskaņā ar ANO Konvenciju, ģimenes atkalapvienošanos var atļaut tikai pēc tam, kad ir pagājis noteikts periods. Eiropas Cilvēktiesību tiesa vēl nav izskatījusi, cik ļoti šādi likumā noteikti nogaidīšanas periodi, kas piemērojami personām, kurām piešķirts aizsardzības statuss, bet kuras nav bēgļi ANO Konvencijas izpratnē, ir saderīgi ar 8. pantu.

Tiesa savos 2014. gada 10. jūlija spriedumos lietās “Tanda Muzinga [*Tanda-Muzinga*] pret Franciju” un “Mugenzi pret Franciju” norādīja, ka bēgļiem ir jāpiemēro labvēlīgāka ģimenes atkalapvienošanās procedūra nekā tā, kas paredzēta citiem ārvalstniekiem, un ka šādi pieteikumi ir jāizskata ātri, uzmanīgi un ar īpašu rūpību. Minētajās divās lietās pieteikuma iesniedzēji bija nevis personas, kurām piešķirts pagaidu aizsardzības statuss, bet gan bēgļi, kas par tādiem atzīti saskaņā ar ANO Bēgļu konvenciju. Faktiski šīs lietas attiecās nevis uz likumā noteikto nogaidīšanas periodu, kā tas ir šajā gadījumā, bet gan uz situācijām, kad vīzas pieteikuma izskatīšanas procedūra bija bijusi nepamatoti ilga.

Cilvēktiesību tiesa tā paša datuma (2014. gada 10. jūlijs) spriedumā lietā “Senigo Longe [*Senigo Longue*] un citi pret Franciju” norādīja, ka 8. pants bija pārkāpts situācijā, kurā Francijas iestādes saistībā ar ģimenes atkalapvienošanās pieteikuma izskatīšanu apšaubīja pieteikuma iesniedzējas mātes attiecības ar diviem bērniem, kas bija palikuši vieni Kamerūnā, un lēmums bija pieņemts tikai pēc četriem gadiem. Šajā lietā Tiesa norādīja, ka, lai gan valstij ir rīcības brīvība, lēmumu pieņemšanas procesā netika nodrošināta pietiekama elastība, ātrums un efektivitāte, kas nepieciešams, lai ievērotu tiesības uz ģimenes dzīves neaizskaramību. Šajā lietā pieteikuma iesniedzēja nebija bēgle, bet bija ieradusies Francijā, īstenojot ģimenes atkalapvienošanos ar savu dzīvesbiedru. Lieta attiecās nevis uz 18 mēnešu periodu, kas viņai bija jāgaida saskaņā ar Francijas tiesību aktiem, pirms viņa varēja pieteikties ģimenes atkalapvienošanās procedūrai, bet gan tikai uz ilgo apstrādes laiku pēc pieteikuma iesniegšanas.

No (..) Tiesas judikatūras izriet, ka, nosakot, vai valstij ir pienākums nodrošināt ģimenes atkalapvienošanos, jāņem vērā ģimenes dzīves faktiskā pārrāvuma pakāpe, saišu apjoms Līgumslēdzējā valstī, vai pastāv nepārvarami šķēršļi tam, kā ģimene dzīvo viena vai vairāku ģimenes locekļu izcelsmes valstī, un vai pastāv imigrācijas kontroles faktori vai sabiedriskās kārtības apsvērumi, kuru dēļ varētu tikt pieņemts atteikums, *inter alia* skat. 2011. gada 28. septembrī pasludinātā sprieduma lietā “Nunešs [*Nunez*] pret Norvēģiju” 70. punktu.

No Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punkta un 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļas *sagatavošanas piezīmēm* izriet, ka atsevišķa attieksme pret šo cilvēku grupu, kuru nepieciešamība pēc aizsardzības balstās uz vispārējo situāciju viņu izcelsmes valstī (pagaidu aizsardzības statuss saskaņā ar 7. panta 3. punktu), un ierobežotās tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos šai grupai tika ieviestas, ņemot vērā konfliktu Sīrijā, kura dēļ miljoniem cilvēku devās bēgļu gaitās un ir būtiski palielinājies jauno patvēruma meklētāju skaits Dānijā. No šīm *sagatavošanas piezīmēm* arī izriet, ka Valdība ir gatava uzņemties kopīgu atbildību un nodrošināt šīs patvēruma meklētāju grupas aizsardzību tikmēr, kamēr tiem būs nepieciešama aizsardzība, taču Dānija neuzņems tik daudz bēgļu, lai tas apdraudētu valsts saliedētību. Turklāt šķiet, ka no jaunpienācēju skaita ir atkarīgs tas, vai viņu turpmākā integrācija būs veiksmīga, un ir nepieciešams atrast pareizo līdzsvaru, lai saglabātu labu un drošu sabiedrību.

Ņemot vērā iepriekš minēto, Augstākā tiesa uzskata, ka tiesību uz ģimenes atkalapvienošanos ierobežojums ir pamatots ar Konvencijas 8. panta aizsargājamām interesēm.

Turpinājumā jautājums ir par to, vai šis ierobežojums ir nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā, lai aizsargātu minētās intereses.

Augstākā tiesa konstatē, ka [M. A.] situācija nav salīdzināma ar situācijām, ko Eiropas tiesa izskatīja lietās “Tanda Muzinga pret Franciju”, “Mugenzi pret Franciju” un “Senigo Longe un citi pret Franciju”. Pirmās divas lietas attiecās uz bēgļiem ANO Konvencijas izpratnē, un visas trīs lietas attiecās uz ilgu izskatīšanas laiku.

Tāpēc, novērtējot, vai Imigrācijas lietu apelācijas padomes lēmums atteikt ģimenes atkalapvienošanos ir saderīgs ar 8. pantu, ir jābalstās uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas uzskaitītajiem vispārīgajiem kritērijiem; skat. spriedumu lietā “Nunešs pret Norvēģiju” (minēts iepriekš tekstā).

Imigrācijas lietu apelāciju padome noraidīja [M. A.] pieteikumu, kad uzturēšanās atļauja Dānijā viņam bija apmēram gadu un trīs mēnešus. Attiecīgi viņam ar Dāniju bija ierobežotas saites un [G. M.], viņa dzīvesbiedrei, ar to nebija nekādu saišu.

Augstākā tiesa atzīst faktu, ka pārim ir radušies nepārvarami šķēršļi kopdzīvei Sīrijā, jo [M. A.], atgriežoties Sīrijā, būtu pakļauts sliktas izturēšanās riskam, uz ko attiecas 3. pants, jo tur pastāv īpaši nopietna situācija, ko parasti raksturo patvaļīga vardarbība un slikta izturēšanās pret civiliedzīvotājiem. Faktiski ģimenes atkalapvienošanās pieteikuma noraidīšana nozīmē, ka viņam ir liegta kopdzīve ar savu dzīvesbiedri, lai gan šis šķērslis viņa tiesībām īstenot ģimenes dzīvi ir tikai īslaicīgs.

No Bēgļu lietu apelācijas padomes 2015. gada 9. decembra lēmuma izriet, ka [M. A.] savu īpašo un personisko apstākļu dēļ nav nostājies pret Sīrijas varas iestādēm vai pievienojies režīma opozīcijai, lai viņš būtu pakļauts vajāšanas vai sliktas izturēšanās riskam, uz ko attiecas Ārvalstnieku likuma 7. panta 1. punkts vai 7. panta 2. punkts, un ka viņš nav sev pievērsis Sīrijas iestāžu vai citu personu uzmanību tādā veidā, lai uz viņu attiektos šie noteikumi. Tāpēc viņš varēs atgriezties Sīrijā, kad šajā valstī uzlabosies vispārējā situācija. Ja trīs gadu laikā no dienas, kad [M. A.] tika piešķirta uzturēšanās atļauja Dānijā, šāds uzlabojums nenotiks, viņam parastos apstākļos būs tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos ar savu dzīvesbiedreni. Pieteikumu par to varēs iesniegt divus mēnešus pirms trīs gadu termiņa beigām, un Augstākā tiesa pieņem, ka tādā gadījumā pieteikums tiks iespējami drīz izskatīts tā, kā noteikts likuma sagatavošanas piezīmēs, ja viņš būs uzturējies Dānijā trīs gadus un ja būs pieņemts lēmums atjaunot viņa termiņuzturēšanās atļauju saskaņā ar 7. panta 3. punktu. Ja pirms trīs gadu perioda beigām radīsies kādi ārkārtas apstākļi, piemēram, smaga slimība, kuru dēļ šķirtība no viņa laulātās būs īpaši smaga, ģimenes atkalapvienošanos varēs atļaut saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9.c panta 1. punktu.

Ņemot to vērā, Augstākā tiesa secina, ka uz nosacījumu par to, ka parastos apstākļos [M. A.] ir jābūt nodzīvojušam Dānijā trīs gadus, pirms viņam var atļaut ģimenes atkalapvienošanos ar savu laulāto, attiecas rīcības brīvība, kas valstij ir, nodrošinot līdzsvaru starp cieņu pret viņa ģimenes dzīvi un sabiedrības interešu ievērošanu, ko var aizsargāt saskaņā ar 8. pantu.

Augstākā tiesa secina, ka patvēruma meklētāju skaita samazināšanās 2016. un 2017. gadā nevar radīt atšķirīgu rezultātu novērtējumam par to, vai Imigrācijas lietu apelācijas padomes lēmums [M. A.] lietā ir bijis pamatots. Augstākā tiesa šajā saistībā norāda, ka ar 2015. gada 18. februāra Likumu Nr. 153, ar ko viena gada uzturēšanās atļaujas prasība tika ieviesta kā nosacījums tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos, tika nolemts, ka Ārvalstnieku likuma pārskatīšana ir jāiekļauj vēlākais 2017./2018. parlamentārajā gadā. 2016. gada 3. februāra Likumā Nr. 102, ar ko tika grozīta prasība par trīs gadu uzturēšanās atļauju, šī klauzula par pārskatīšanu tika saglabāta. Sagatavošanas piezīmēs ir norādīts, ka iemesls šiem grozījumiem bija Valdības atzinums, ka šī ārkārtas situācija, kuras dēļ Dānijā ieradās ļoti liels patvēruma meklētāju skaits un tika saņemti ļoti daudzi ģimeņu atkalapvienošanās pieteikumi, radīja nepieciešamību pieņemt stingrākus noteikumus, kas bija ierosināti.

Tāpēc Augstākā tiesa piekrīt viedoklim, ka Imigrācijas lietu apelācijas padomes lēmums nav pretrunā Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 8. pantam.

*Jautājums par atšķirīgu attieksmi saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 14. pantu, lasot to saistībā ar 8. pantu*

Trīs gadu uzturēšanās prasība, kas ir ģimenes atkalapvienošanās nosacījums, attiecas uz tādām personām kā [M. A.], kurām ir izsniegta uzturēšanās atļauja saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu un kurām draudētu slikta izturēšanās, uz ko attiecas Cilvēktiesību konvencijas 3. pants, ja tās atgrieztos savā izcelsmes valstī, jo situāciju izcelsmes valstī parasti raksturo patvaļīga vardarbība pret civiliedzīvotājiem. Pretstatā šīm situācijām trīs gadu uzturēšanās prasība neattiecas uz tiem ārvalstniekiem, kuriem ir izsniegta uzturēšanās atļauja saskaņā ar 7. panta 1. punktu, jo uz tiem attiecas Bēgļu konvencija, vai saskaņā ar 7. panta 2. punktu, jo tie personisku apstākļu dēļ būtu pakļauti sliktas izturēšanās riskam, ja atgrieztos savā izcelsmes valstī, uz ko attiecas 3. pants.

Konvencijas 14. pants (..) aizliedz atšķirīgu attieksmi, pamatojoties uz Konvencijā aizsargātajām tiesībām, piemēram, dzimuma, rases, ādas krāsas, valodas, reliģijas u. c. apstākļu vai “cita statusa” dēļ.

Līdz Imigrācijas lietu apelācijas padomes lēmuma pieņemšanas dienai [M. A.] nebija piedzīvojis 14. pantā skaidri norādīto atšķirīgo attieksmi dzimuma, rases vai cita statusa dēļ. Tomēr no (..) Tiesas judikatūras izriet, ka personas imigrācijas statuss var būt jebkurš “cits statuss”, uz ko attiecas 14. pants; skat. 45. punktu 2011. gada 27. septembra spriedumā lietā “Bā [*Bah*] pret Apvienoto Karalisti” un 44.–47. punktu 2012. gada 6. novembra spriedumā lietā “Hode [*Hode*] un Abdi [*Abdi*] pret Apvienoto Karalisti”. Turklāt šķiet, ka atšķirīga attieksme pretrunā 14. pantam rodas, ja pret dažām no personām, kas atrodas līdzīgās vai salīdzināmās situācijās, tiek nodrošināta labvēlīgāka attieksme saistībā ar Konvencijas aizsargātajām tiesībām un ja šāda atšķirīga attieksme nav pamatota ar objektīviem un taisnīgiem iemesliem, tas ir, ja atšķirīgā attieksme ir nesamērīga ar izvirzīto leģitīmo mērķi un ja nepastāv pamatots samērīgums starp izmantotajiem līdzekļiem un sasniegto mērķi. Visbeidzot, šķiet, ka Līgumslēdzējām valstīm ir rīcības brīvība, novērtējot, vai un cik ļoti atšķirības citādi līdzīgās situācijās attaisno atšķirīgu attieksmi, un ka šīs rīcības brīvības apmērs būs atkarīgs no apstākļiem, priekšmeta un priekšvēstures.

Saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļas sagatavošanas piezīmēm atšķirīgie noteikumi par ģimenes atkalapvienošanos, kas piemērojami ārvalstniekiem, kuriem piešķirta uzturēšanās atļauja saskaņā ar 7. panta 1. un 2. punktu, un tādiem ārvalstniekiem kā [M. A.], kuriem ir piešķirta uzturēšanās atļauja saskaņā ar 7. panta 3. punktu, balstās uz nosacījumu, ka pret ārvalstniekiem, kuriem piešķirta uzturēšanās atļauja saskaņā ar 7. panta 1. un 2. punktu, tiek īstenota personiska vajāšana, kuras iemesls parasti ir viņu konflikts ar varas iestādēm vai citām personām viņu izcelsmes valstī, turpretī ārvalstnieki, kuriem piešķirta uzturēšanās atļauja saskaņā ar 7. panta 3. punktu, netiek personiski vajāti, bet ir aizbēguši vispārējās situācijas dēļ, piemēram, kara dēļ, savā izcelsmes valstī. Tāpēc šīm personām nav konkrētu konfliktu ne ar vienu personu viņu izcelsmes valstī, un sagatavošanās piezīmēs tika norādīts, ka parasti šai personu grupai ir nepieciešama īslaicīgāka aizsardzība nekā personām, kuras ir pakļautas personiskai vajāšanai, jo situācija viņu izcelsmes valstī var ātri mainīties un kļūt mierīgāka.

Augstākā tiesa uzskata, ka ir apšaubāms, vai [M. A.] situācija ir salīdzināma ar to ārvalstnieku situāciju, kuriem piešķirta uzturēšanās atļauja saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 1. un 2. punktu, jo, atgriežoties savā izcelsmes valstī, tie riskē tikt vajāti savu personisko apstākļu dēļ. Neskatoties uz šo pieņēmumu, Augstākā tiesa atzīst, ka jāuzskata, ka atšķirības tiesībās uz ģimenes atkalapvienošanos, kas saskaņā ar iepriekš teikto pamatotas ar dažādām personu grupām nepieciešamās aizsardzības izvērtējumu, ir balstītas uz objektīviem un taisnīgiem iemesliem, kas atbilst valsts rīcības brīvībai lietā par atšķirīgu attieksmi atkarībā no imigrācijas statusa.

Attiecīgi Augstākā tiesa neuzskata, ka ir pamats noraidīt Dānijas parlamenta novērtējumu, saskaņā ar ko parasti nepieciešamība aizsargāt personas, uz kurām attiecas Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punkts, ir īslaicīgāka nekā nepieciešamība aizsargāt personas, uz kurām attiecas 7. panta 1. un 2. punkts. Vispārējā situācija personas izcelsmes valstī, kas attaisnojusi īslaicīgu aizsardzības nepieciešamību, var strauji mainīties. To parāda Cilvēktiesību tiesas 2011. gada 28. jūnijā pieņemtais spriedums lietā “Sufi [*Sufi*] un Elmi [*Elmi*] pret Apvienoto Karalisti” un 2013. gada 5. septembra spriedums lietā “*K. A. B.* pret Zviedriju”.

Izvērtējot, vai ierobežojums [M. A.] tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos Dānijā ar laulāto ir saderīgs ar 14. pantu, to skatot saistībā ar 8. pantu, Augstākā tiesa arī uzsvēra, ka viņa šķirtība no laulātās, kā minēts iepriekšējā punktā par 8. pantu, ir tikai īslaicīga un ka viņam var atļaut ģimenes atkalapvienošanos vēlāk, ja pastāvēs ārkārtēji iemesli.

Ņemot vērā šos apsvērumus, Augstākā tiesa piekrīt viedoklim, ka Imigrācijas lietu apelācijas padomes lēmums nav pretrunā Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 14. pantam, (..) to skatot saistībā ar 8. pantu.”

23. 2018. gada 26. aprīlī, kad pieteikuma iesniedzējs bija nodzīvojis Dānijā divus gadus, desmit mēnešus un divas nedēļas, viņš iesniedza jaunu ģimenes atkalapvienošanās pieprasījumu. 2018. gada 22. oktobrī viņa pieprasījumu noraidīja, jo viņš nebija iesniedzis dokumentus, kas apliecinātu laulības īstumu. Pēc tam, kad viņš iesniedza nepieciešamos dokumentus, 2019. gada 24. jūnijā pieteikuma iesniedzēja sievai tika izsniegta uzturēšanās atļauja, kas sākotnēji bija derīga vienu gadu. Viņa ieceļoja Dānijā 2019. gada 29. septembrī.

1. ATTIECĪGAIS TIESISKAIS REGULĒJUMS UN PRAKSE

I. Attiecīgie valsts likumi

24. Ārvalstnieku likuma attiecīgie panti ir formulēti šādi:

7. pants

“1) Pēc pieteikuma iesniegšanas ārvalstniekam izsniedz uzturēšanās atļauju, ja uz šo ārvalstnieku attiecas Konvencijas par bēgļa statusu (1951. gada 28. jūlijs) noteikumi.

2) Pēc pieteikuma iesniegšanas ārvalstniekam izsniedz uzturēšanās atļauju, ja šim ārvalstniekam, atgriežoties savā izcelsmes valstī, draud nāvessods, spīdzināšana vai necilvēcīga vai pazemojoša attieksme vai sodīšana. Pieteikums, kas minēts šā punkta pirmajā teikumā, ir uzskatāms arī par uzturēšanās atļaujas pieteikumu saskaņā ar 1. punktu.

3) Gadījumos, uz kuriem attiecas 7. panta 2. punkts un kuros ārvalstnieka risks, ka tam tiks piespriests nāvessods vai tas tiks pakļauts spīdzināšanai vai necilvēcīgai vai pazemojošai attieksmei vai sodīšanai, balstās uz īpaši nopietnu situāciju tā izcelsmes valstī, ko raksturo patvaļīgi vardarbīgi uzbrukumi un vardarbīga izturēšanās pret civiliedzīvotājiem, pagaidu uzturēšanās atļauju piešķir pēc pieteikuma iesniegšanas. Pieteikums, kas minēts šā punkta pirmajā teikumā, ir uzskatāms arī par uzturēšanās atļaujas pieteikumu saskaņā ar 1. un 2. punktu.”

25. 2015. gadā aizsardzība saskaņā ar 7. panta 1. un 2. punktu tika piešķirta uz pieciem gadiem. Aizsardzība saskaņā ar 7. panta 3. punktu sākotnēji tika piešķirta uz vienu gadu un pēc tam, kad bija pagājis šis viens gads, uz diviem gadiem vienā piešķiršanas reizē.

26. 2016. gadā pieņemtie Ārvalstnieku likuma grozījumi paredzēja, ka aizsardzība saskaņā ar 7. panta 1. punktu tika piešķirta uzreiz uz diviem gadiem; aizsardzība saskaņā ar 7. panta 2. punktu sākotnēji tika piešķirta uz vienu gadu un pēc tam uz diviem gadiem, bet aizsardzība saskaņā ar 7. panta 3. punktu tika piešķirta uz vienu gadu pirmos trīs gadus un pēc tam uz diviem gadiem vienā piešķiršanas reizē.

27. 2019. gadā ar 2019. gada 27. februāra Likumu Nr. 174, kas stājās spēkā 2019. gada 1. martā, tika grozīts Ārvalstnieku likuma 7. panta 1. un 2. punkts, aiz vārdiem “uzturēšanās atļauja” iekļaujot frāzi “pagaidu uzturēšanās vajadzībām”.

28. Ārvalstnieku likuma 9. panta 1. punkta i) apakšpunktā bija noteikti ģimenes atkalapvienošanās pamatkritēriji:

9. pants

“1) Pēc pieteikuma iesniegšanas uzturēšanās atļauju var izsniegt:

i) ārvalstniekam, kas ir vecāks par 24 gadiem un dzīvo kopīgā dzīvesvietā – vai nu laulībā, vai pastāvīgā kopdzīvē – ar Dānijā pastāvīgi dzīvojošu personu, kura ir vecāka par 24 gadiem un –

a) ir Dānijas valstspiederīgais;

b) ir kādas citas Ziemeļvalsts valstspiederīgais;

c) ir uzturēšanās atļaujas turētājs saskaņā ar 7. panta 1. vai 2. punktu vai saskaņā ar 8. pantu;

d) ir bijusi uzturēšanās atļaujas turētājs saskaņā ar 7. panta 3. punktu vismaz pēdējos trīs gadus vai

e) ir bijusi pastāvīgās uzturēšanās atļaujas turētājs Dānijā vismaz pēdējos trīs gadus; (..).”

29. Ārvalstnieku likuma 9.c panta 1. daļa, kas paredzēja vispārēju izņēmumu no 9. panta noteikumiem, ja tas bija nepieciešams ārkārtas iemeslu dēļ, bija formulēta šādi:

9.c pants

“1) Pēc pieteikuma iesniegšanas ārvalstniekam var izsniegt uzturēšanās atļauju, ja tas ir nepieciešams izņēmuma iemeslu dēļ, tostarp ņemot vērā ģimenes vienotību un, ja ārvalstnieks ir jaunāks par 18 gadiem, ņemot vērā bērna intereses. Ja vien tas nav neatbilstoši kādu noteiktu iemeslu dēļ, tostarp ģimenes vienotības un, ja ārvalstnieks ir jaunāks par 18 gadiem, bērna interešu dēļ, saskaņā ar šā punkta pirmo teikumu uzturēšanās atļauju ģimenes saišu dēļ ar Dānijā dzīvojošu personu izsniedz, ja ir izpildīti 9. panta 2.–24., 34. un 35. punktā izklāstītie nosacījumi. 9. panta 26.–33. un 36.–42. punkta noteikumi tiek piemēroti ar nepieciešamajiem grozījumiem.”

30. Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punkts un 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļa tika ieviesta ar 2015. gada 18. februāra Likumu Nr. 153, kas stājās spēkā 2015. gada 20. februārī. Likumā bija noteiktas atšķirības starp personām, kurām nebija tiesību uz Konvencijas statusu saskaņā ar 7. panta 1. punktu, bet kurām draudēja nāvessods vai kuras bija pakļautas spīdzināšanas vai necilvēcīgas vai pazemojošas attieksmes vai sodīšanas riskam, ja tās atgrieztos savā izcelsmes valstī (aizsardzības statuss saskaņā ar 7. panta 2. punktu), no vienas puses, un personām, kurām draudēja nāvessods vai kuras bija pakļautas spīdzināšanas vai necilvēcīgas vai pazemojošas attieksmes vai sodīšanas riskam īpaši nopietnas situācijas dēļ viņu izcelsmes valstī, ko raksturo patvaļīgi un vardarbīgi uzbrukumi un slikta izturēšanās pret civiliedzīvotājiem (pagaidu aizsardzības statuss saskaņā ar 7. panta 3. punktu), no otras puses. Ar 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļu par vienu gadu vispārīgi tika atliktas tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos personām, kurām ir pagaidu aizsardzības statuss saskaņā ar 7. panta 3. punktu, izņemot 9.c panta 1. punktā paredzēto izņēmumu. Visbeidzot, šā likuma 3. pantā tika iekļauta pārskatīšanas klauzula, kas paredzēja vēlākais 2017./2018. parlamentārā gada laikā izvērtēt grozījumus.

31. Likumprojekta sagatavošanas piezīmēs (2014. gada 14. novembra Likumprojekts Nr. L72), kas tika pieņemts kā 2015. gada 18. februāra Likums Nr. 153, tostarp bija norādīts:

“1. Ievads un priekšvēsture

Notikumi Sīrijā ir iemesls, kāpēc miljoniem cilvēku ir bijuši spiesti pamest savas mājas. Dānija un vairākas citas valstis ir piedāvājušas milzīgu atbalstu, lai palīdzētu daudziem konflikta skartajiem cilvēkiem pārvarēt smago situāciju, kurā viņi ir nokļuvuši. Līdz šim Dānija šim reģionam ir nodrošinājusi palīdzības pasākumus aptuveni 800 miljonu DKK vērtībā. Turklāt Dānija jau ir uzņēmusi ievērojamu daļu spontāno patvēruma meklētāju no Sīrijas un ir nolēmusi bēgļu no Sīrijas kvotai iezīmēt 140 no 2014. gadā paredzētajām pārvietošanas vietām.

Valdība izmanto humānu pieeju patvēruma politikai un pamatā uzskata, ka Dānijai ir jāuzņemas daļa atbildības par pasaules bēgļiem. Vienlaikus jāatzīst, ka Dānija nevar piedāvāt pastāvīgu dzīvesvietu visiem, kam nepieciešama palīdzība.

2014. gada laikā esam piedzīvojuši dramatisku to patvēruma meklētāju skaita pieaugumu, kuri ierodas Dānijā un mūsu kaimiņvalstīs. Daži patvēruma meklētāji, kas ierodas Dānijā no tādām valstīm kā Sīrija, nāk no apgabaliem, kuros valstī notiekošā konflikta dēļ notiek galēji slikta izturēšanās pret nejauši izvēlētiem civiliedzīvotājiem, tāpēc ir tiesīgi uz aizsardzību saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību konvencijas (ECK) 3. pantu.

Valdība vēlas pildīt savas starptautiskās saistības un piedāvāt šai patvēruma meklētāju grupai aizsardzību tik ilgi, cik ilgi tiem tā būs nepieciešama. Vienlaikus Valdība vēlas nodrošināt, lai šie ārvalstnieki, kuru aizsardzības nepieciešamība ir īslaicīga, varētu atgriezties savā izcelsmes valstī, tiklīdz tas būs iespējams, ņemot vērā tur esošo situāciju.

Saskaņā ar Bēgļu lietu apelācijas padomes iepriekš izskatītajām lietām šai patvēruma meklētāju grupai tiek piešķirta uzturēšanās atļauja un aizsardzības statuss saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 2. punktu, kaut arī tas nav pilnībā atbilstīgi šā noteikuma sākotnējam nodomam. Likumprojektā ir piedāvāts ieviest pagaidu aizsardzības statusu ārvalstniekiem, kuriem ir nepieciešama aizsardzība, pamatojoties uz īpaši nopietnu situāciju viņu izcelsmes valstī saistībā ar bruņotu konfliktu vai līdzīgu situāciju. Likumprojekts nepaplašina tiesības uz patvērumu Dānijā, bet atvieglo šīs cilvēku grupas atgriešanos savā izcelsmes valstī, kad Sīrijā kaujas būs norimušās.

Tiek ierosināts, ka ārvalstniekiem, uz kuriem attiecas pagaidu aizsardzības noteikumi, ir jāpiešķir uzturēšanās atļaujas, uz laiku atļaujot tiem uzturēties Dānijā. Šīs uzturēšanās atļaujas var atjaunot pēc viena gada, tad – pēc diviem gadiem pēc jebkuras atjaunošanas datuma, un saistībā ar šo atjaunošanu tiks izvērtēts, vai aizsardzība joprojām ir nepieciešama.

Ņemot vērā aizsardzības statusa īslaicīgumu, papildus ir ierosināts noteikt, ka tad, ja nepastāv ārkārtēji apstākļi, ārvalstnieks, kam piešķirta pagaidu aizsardzība, nevar pretendēt uz ģimenes atkalapvienošanos, ja vien pēc viena gada netiek atjaunota viņa termiņuzturēšanās atļauja.

Pagaidu aizsardzības statusa ieviešana noteiktiem ārvalstniekiem neietekmēs ne bēgļus, uz kuriem attiecas ANO Bēgļu konvencija (skat. Ārvalstnieku likuma 7. panta 1. punktu), ne ārvalstniekus, kuriem piešķirta aizsardzība saskaņā ar 7. panta 2. punktu īpašos individuālajos apstākļos, ar ko būtu pietiekami, lai attiecīgās personas saņemtu uzturēšanās atļauju saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 2. punktu – pat pirms patvēruma iestādes mainīja praksi attiecībā uz Ārvalstnieku likuma 7. panta 2. punktu sprieduma lietā “Sufi un Elmi pret Apvienoto Karalisti rezultātā. (..)

*2.4. Ģimenes atkalapvienošanās* (..)

*2.4.2. Tieslietu ministrijas apsvērumi*

Ir ierosināts noteikt, ka ārvalstnieka laulātajam, kopdzīves partnerim vai bērniem, kam uzturēšanās atļauja izsniegta saskaņā ar ierosināto 7. panta 3. punktu un nav atjaunota, nav tiesību saņemt uzturēšanās atļauju saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9. pantu. Iemesls ir tāds, ka ārvalstniekam, kuram saskaņā ar ierosināto shēmu ir izsniegta uzturēšanās atļauja uz vienu gadu, uzturēšanās veids Dānijā ir tik neskaidrs un uzturēšanās ilgums ir tik ierobežots, ka attiecīgā ārvalstnieka ģimenei parasti nav jāpiešķir uzturēšanās atļauja Dānijā, *inter alia*, lai saglabātu imigrācijas kontroles efektivitāti. Ja termiņuzturēšanās atļauja tiek atjaunota, ārvalstniekiem ir tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9. pantu, bet ģimenes atkalapvienošanos tik un tā ir iespējams atļaut arī saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9.c pantu; skat. 2.4.2.1. punktu. (..)

*2.4.2.1. Ārvalstnieku likuma 9.c panta 1. punkts*

Atkarībā no apstākļiem ārvalstnieka ģimenes loceklis, kuram ir izsniegta termiņuzturēšanās atļauja uz vienu gadu saskaņā ar ierosināto 7. panta 3. punktu, var saņemt uzturēšanās atļauju saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9.c panta 1. punktu, ja ir izpildīti piemērojamie nosacījumi un ja to paredz Dānijas starptautiskās saistības.

Tādējādi saskaņā ar 9.c panta 1. punktu uzturēšanās tiesības būs iespējams piešķirt visos gadījumos, kad to paredzēs Dānijas starptautiskās saistības. Šajā saistībā tiek pieņemts, ka imigrācijas iestādes pilda šos pienākumus un tādējādi imigrācijas iestādes izvērtē katru atsevišķu gadījumu, piemērojot attiecīgo judikatūru, jo īpaši Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru.

Ja personai ir pagaidu tiesības vienu gadu uzturēties Dānijā, parasti tās personiskās saites ar Dāniju ir ierobežotas. Tieslietu ministrija uzskata, ka ir jāpieņem, ka šim faktoram – īsajam uzturēšanās laikam Dānijā un faktam, ka uzturēšanās atļauja ir izsniegta tikai uz vienu gadu, – būs būtiska nozīme, izvērtējot, vai attiecīgajiem ārvalstniekiem būs tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 8. pantu. Šajā izvērtējumā tiks ņemts vērā arī tas, ka šī shēma neatgriezeniski neliedz ārvalstniekam atkalapvienošanos ar saviem ģimenes locekļiem, bet tikai uz laiku atliek ģimenes atkalapvienošanos, paturot prātā ārvalstnieka īpašo termiņuzturēšanās statusu.

Tomēr dažos gadījumos būs nepieciešams veikt īpašu novērtējumu, lai noteiktu, vai pastāv tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos, jo tikai īpašās situācijās ģimenes vienotības apsvērumiem būs lielāka nozīme. Tā tas ir, piemēram, tad, ja persona, kas dzīvo Dānijā, izcelsmes valstī pirms aizbraukšanas no tās aprūpēja savu laulāto, kam ir invaliditāte, vai tad, ja personai, kas dzīvo Dānijā, izcelsmes valstī ir smagi slimi nepilngadīgi bērni. Šādos gadījumos atteikumam atļaut ģimenes atkalapvienošanos var būt īpaši spēcīga ietekme jau pirmajā gadā. Turklāt saistībā ar ārvalstnieka bērniem, kuriem izsniegta uzturēšanās atļauja saskaņā ar ierosināto Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, var rasties situācijas, kad lēmumu par ģimenes atkalapvienošanos var ietekmēt ANO Konvencija par bērna tiesībām, tostarp tās 3. panta 1. punkts par bērna interesēm.

Saistība ar Dānijas starptautiskajām saistībām ir sīkāk aprakstīta turpmāk 5. punktā. (..)

Ikvienā gadījumā, kad ārvalstnieks iesniedz ģimenes atkalapvienošanās pieteikumu, imigrācijas iestādes izvērtē, vai Dānijai ir jāapmierina šis pieteikums saskaņā ar tās starptautiskajām saistībām.”

32. Ar 2016. gada 3. februāra Likumu Nr. 102, kas stājās spēkā 2016. gada 5. februārī, tika atkārtoti grozīta Ārvalstnieku likuma 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļa, pagarinot no viena gada līdz trīs gadiem parasti nepieciešamo uzturēšanās laiku personām, kurām piešķirts pagaidu aizsardzības statuss saskaņā ar 7. panta 3. punktu, pirms tās var pretendēt uz ģimenes atkalapvienošanos.

33. Sagatavošanas piezīmēs par šo likumprojektu (2015. gada 10. decembra likumprojekts Nr. L87), kas tika pieņemts kā 2016. gada 3. februāra Likums Nr. 102, tostarp bija norādīts:

“1. Ievads (..)

*1.2. Likumprojekta priekšvēsture un nolūks*

Eiropā pašlaik ierodas daudz bēgļu. Tas rada spiedienu uz visām valstīm, tostarp uz Dāniju. Turklāt šis spiediens ar katru dienu pieaug. Mēs uzņemamies dalītu atbildību, taču saskaņā ar Dānijas valdības viedokli mums nav jāuzņem tik daudz bēgļu, ka tas apdraudēs mūsu pašu valsts sociālo saliedētību, jo jaunienācēju skaits ietekmē turpmākos panākumus integrācijas jomā. Lai saglabātu labu un drošu kopienu, ir jārod pareizais līdzsvars. (..)

*1.3. Galvenie likumprojekta elementi*

Šajā likumprojektā ir ierosināts pieņemt stingrākus patvēruma un imigrācijas tiesību aktus.

Likumprojekts atliek tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos ārvalstniekiem, kuriem piešķirta pagaidu aizsardzība saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, pašreizējo minimālo viena gada uzturēšanās periodu pagarinot līdz trīs gadiem. Tas nozīmē, ka ārvalstniekiem, kam piešķirts pagaidu aizsardzības statuss, pirmajos trīs gados nav tiesību uz ģimenes atkalapvienošanos, ja vien nepastāv ārkārtēji iemesli. Šeit ir atsauce uz 2. punktu. (..)

Saskaņā ar pašreizējiem noteikumiem Ārvalstnieku likuma 9. pants paredz, ka Dānijā dzīvojošam ārvalstniekam ir tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos, ja viņa termiņuzturēšanās atļauja ir atjaunota pēc viena gada. Piektdien, 2015. gada 13. novembrī iesniegtais Valdības plāns grozīt patvēruma tiesību aktus liecina, ka tiks grozīts Ārvalstnieku likums, lai turpmāk uzturēšanās atļauja, kas piešķirta saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, tiktu pagarināta par vienu gadu pēc pirmā un otrā gada un pēc tam – par diviem gadiem, lai vairāk nekā pašlaik uzsvērtu, ka šai grupai nepieciešamā aizsardzība ir jāuzskata par īslaicīgāku nekā, piemēram, aizsardzība, kas nepieciešama bēgļiem ANO Konvencijas izpratnē, kuriem piešķirta uzturēšanās atļauja saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 1. punktu.

Kopumā Valdība vēlas ierobežot bēgļu un migrantu pieplūdumu Dānijā. Ja ārvalstniekam izsniegta uzturēšanās atļauja saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, parasti jāuzskata, ka viņa uzturēšanās veids Dānijā ir tik nenoteikts un uzturēšanās ilgums – tik ierobežots, ka šā ārvalstnieka ģimenei nav jāpiešķir uzturēšanās atļauja Dānijā, kamēr viņš nav nodzīvojis Dānijā vismaz trīs gadus, *inter alia*, lai saglabātu imigrācijas politikas efektivitāti.

Ņemot to vērā, tiek ierosināts atteikt ģimenes atkalapvienošanās tiesības saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9. pantu tiem ārvalstniekiem, kuriem ir izsniegta uzturēšanās atļauja saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, kamēr uzturēšanās atļauja viņiem nav bijusi vismaz trīs gadus.

Ja attiecīgajam ārvalstniekam ir tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos pirmajos trīs gados saskaņā ar Dānijas starptautiskajām saistībām, ģimenes atkalapvienošanās ir jāatļauj saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9.c panta 1. punktu.

Ņemot vērā paredzamo aizsardzības nepieciešamības īslaicīgumu un viena gada ilgo uzturēšanās atļauju termiņu, vispārīgi Dānijai nav pienākuma saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 8. pantu atļaut ģimenes atkalapvienošanos, pamatojoties uz pušu vispārējām saitēm ar Dāniju.

Šajā saistībā jānorāda, ka šī sistēma ārvalstniekiem joprojām galīgi neliedz atkalapvienoties ar saviem ģimenes locekļiem, bet tikai atliek ģimenes atkalapvienošanos, ņemot vērā ārvalstnieka īpašo termiņuzturēšanās statusu.

Tāpat kā iepriekš, ģimenes atkalapvienošanās ir jāatļauj (arī pirmajos trīs uzturēšanās gados Dānijā), ja to paredz Dānijas starptautiskās saistības. (..)

*2.2.2. Saistība ar Dānijas starptautiskajām saistībām*

*2.2.2.1. Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 8. pants*

(..)

Saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru tiesības uz ģimenes dzīves neaizskaramību ietver tiesības turpināt esošo ģimenes dzīvi. Lai ievērotu šīs tiesības, valstij var nākties neizraidīt kādu ģimenes locekli vai noteiktos gadījumos nodrošināt ģimenes dzīves baudīšanas priekšnoteikumus, piemēram, piešķirot ģimenes loceklim uzturēšanās atļauju. Tomēr dalībvalstīm šajā ziņā ir samērā plaša rīcības brīvība. (..)

Saskaņā ar ierosinātajiem grozījumiem ārvalstnieks, kuram piešķirta īpaša pagaidu aizsardzība, parasti nebūs tiesīgs uz ģimenes atkalapvienošanos pirmajos trīs Dānijā pavadītajos gados. Ministrijai ir zināms, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa nav iztiesājusi nevienu lietu par ģimenes atkalapvienošanos līdzīgā situācijā, taču ir pamats uzskatīt, ka Tiesa, izskatot, vai atļaut ģimenes atkalapvienošanos vai arī sabiedrības interesēs saglabāt efektīvu imigrācijas kontroli, kā sākuma punktu izmantos iepriekš minētos faktorus (skat. valsts saimnieciskās labklājības intereses, ar ko saskaņā ar 8. panta 2. punktu var attaisnot atteikumu).

Pirmajos trīs gados personai, kam piešķirtas pagaidu tiesības uzturēties Dānijā, parasti ir jāizveido ierobežota veida un apmēra saites ar šo valsti. Jāpieņem, ka ierobežotajam uzturēšanās laikam Dānijā, paredzamajam nepieciešamās aizsardzības īslaicīgumam un faktam, ka uzturēšanās atļauja tiek piešķirta tikai uz vienu gadu, būs būtiska nozīme, izvērtējot, vai attiecīgajiem ārvalstniekiem ir tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos saskaņā ar Konvencijas 8. pantu. Novērtējumā tiks ņemts vērā arī fakts, ka šī shēma ārvalstniekiem galīgi neliedz atkalapvienoties ar saviem ģimenes locekļiem, bet tikai atliek šo ģimenes atkalapvienošanos, ņemot vērā ārvalstnieka īpašo termiņuzturēšanās statusu.

Iepriekš jau tika minēts, ka dažos gadījumos būs nepieciešams īpaši izvērtēt, vai pastāv tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos pirmo trīs gadu laikā. Tas attiecas, piemēram, uz gadījumu, ja persona, kas uzturas Dānijā, pirms izbraukšanas no savas izcelsmes valsts tur aprūpēja laulāto ar invaliditāti vai ja personai, kas uzturas Dānijā, savā valstī ir smagi slimi nepilngadīgie bērni. Šādos gadījumos atteikumam atļaut ģimenes atkalapvienošanos var būt īpaši spēcīga ietekme jau pirmajos trīs gados.

Iepriekš jau tika minēts arī tas, ka ministrijai nav zināma Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūra, kas būtu saistīta ar jautājumu par tiesību uz ģimenes atkalapvienošanos atlikšanu šādā situācijā. Paturot to prātā un tā kā Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 8. pantā vienmēr ir ietverts līdzsvarojošs elements, pastāv zināms risks, ka, izskatot kādu konkrētu lietu, Tiesa var nolemt, ka parastos apstākļos Dānija nevar izvirzīt tādu ģimenes atkalapvienošanās nosacījumu, saskaņā ar kuru ārvalstniekiem, kam izsniegtas uzturēšanās atļaujas saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, jābūt nodzīvojušiem Dānijā trīs gadus.

Ņemot vērā Dānijā dzīvojošā ārvalstnieka ierobežoto uzturēšanās ilgumu šajā valstī, paredzamo aizsardzības nepieciešamības īslaicīgumu un to, ka uzturēšanās atļauja vienā reizē tiek piešķirta tikai uz vienu gadu, Valdība tomēr uzskata, ka pastāv būtiski argumenti, kas pamato viedokli, ka ierosinātā shēma ir saderīga ar Konvencijas 8. pantu.

*2.2.2.2. Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 14. pants*

Saskaņā ar Konvencijas 14.pantu (..)

Tā kā ārvalstnieki, kuriem ir pagaidu aizsardzības statuss saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, neatrodas līdzīgā situācijā kā bēgļi ANO Konvencijas izpratnē (skat. 7. panta 1. punktu) vai ārvalstnieki, kuriem ir īpaši individuālie apstākļi, ar ko būtu pietiekami aizsardzības nepieciešamības pamatošanai (skat. Ārvalstnieku likuma 7. panta 2. punktu), ministrija uzskata, ka ierosinātais ģimenes atkalapvienošanās tiesību ierobežojums ārvalstniekiem, uz ko attiecas Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. daļa, nerada šaubas par Dānijas atbilstību Konvencijas 14. pantam.”

34. 2015. gada 18. februāra Likuma Nr. 153 3. pantā iekļautā klauzula par pārskatīšanu tika atcelta ar 2018. gada 29. maija Likumu Nr. 562, kas stājās spēkā 2018. gada 1. jūnijā, jo tika konstatēts, ka noteikumi par pagaidu aizsardzības statusu saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu un trīs gadu nogaidīšanas periods saskaņā ar 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļu darbojās tā, kā tas bija paredzēts. Uzklausot daudzas iestādes, organizācijas un NVO, sagatavošanās piezīmēs attiecībā uz 2018. gada 14. marta Likumprojektu Nr. 180, kas tika pieņemts kā Likums Nr. 153, tostarp ir iekļauta atsauce uz statistikas datiem un argumentiem, ko Augstākā tiesa izklāstījusi savā 2017. gada 6. novembra spriedumā šajā lietā (skat. 22. punktu iepriekš). Tika norādīts:

“(..) Imigrācijas un integrācijas ministrija ir pārliecinājusies, ka noteikumi par pagaidu aizsardzības statusu saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu lielākoties ir piemēroti personām no Sīrijas un mazāk – personām no Somālijas.

Šajā saistībā jānorāda, ka viens no iemesliem, kāpēc tika ieviesti noteikumi par pagaidu aizsardzības statusu saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, bija tas, ka iepriekšējie noteikumi neparedzēja pietiekamu iespēju ņemt vērā to, ka dažiem ārvalstniekiem varētu būt nepieciešama aizsardzība tādas īpaši nopietnas vispārējās situācijas dēļ, kas atkarībā no apstākļiem var mainīties īsā laika periodā. Tādējādi noteikumi par pagaidu aizsardzības statusu tika ieviesti ar mērķi pielāgot šai cilvēku grupai nepieciešamo aizsardzību, lai atvieglotu viņu nosūtīšanu atpakaļ uz izcelsmes valsti, kad tas būs iespējams, ņemot vērā situāciju viņu izcelsmes valstī. Tādējādi aizsardzības statusa pamatprincips paredz, ka aizsardzība tiks pārtraukta, kad tā vairs nebūs vajadzīga.

Ministrija turklāt norāda, ka ir svarīgi panākt pareizo līdzsvaru starp to cilvēku aizsardzību, kuriem tā ir nepieciešama, no vienas puses, un bēgļu un migrantu pieplūduma un skaita ierobežošanu Dānijā, lai nodrošinātu efektīvu integrāciju, no otras puses. Šajā saistībā jānorāda tas, ka bēgļu un atkalapvienoto ģimeņu skaits ietekmē vietējo pašvaldību iespējas īstenot plānotos integrācijas pasākumus, lai šo bēgļu un ģimeņu integrācija Dānijā būtu veiksmīga.

Ņemot vērā iepriekš minēto, ministrija uzskata, ka Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punkta noteikumi par pagaidu aizsardzības statusu darbojas tā, kā bija paredzēts.

Attiecīgi ministrija uzskata, ka nav jāveic grozījumi vai precizējumi ne pašreizējā Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punkta noteikumā, kas pieņemts ar 2015. gada 18. februāra Likumu Nr. 153 un groza Ārvalstnieku likumu (pagaidu aizsardzības statuss noteiktiem ārvalstniekiem un tiesības atteikt patvēruma pieteikuma izskatīšanu pēc būtības, ja pieteikuma iesniedzējam ir piešķirta aizsardzība kādā citā ES dalībvalstī u. c.), ne citos noteikumos un normās, kas var ietekmēt pagaidu aizsardzības statusa noteikumu piemērošanu.

(..)

Priekšlikuma vispārējais mērķis ir ierobežot bēgļu un migrantu pieplūdumu Dānijā.”

35. Dānijā pašvaldībām ir pienākums nodrošināt sociālos pabalstus un atvieglojumus, kā arī mājokļa, valodas mācību un nodarbinātības iniciatīvas visām personām, kurām Dānijā ir piešķirta jebkāda veida starptautiskā aizsardzība.

II. Starptautiskie tiesību akti un prakse

36. Galvenais pasaules līmeņa dokuments attiecībā uz bēgļiem ir Konvencija par bēgļu statusu (Ženēva, 1951. gads, “Bēgļu konvencija” jeb “1951. gada konvencija”; turpmāk tekstā – “ANO Bēgļu konvencija”). Sākotnēji tā aizsargāja personas, kuras bija kļuvušas par bēgļiem to notikumu dēļ, kas Eiropā risinājās pēc Otrā pasaules kara līdz 1951. gada 1. janvārim. Tajā “bēgļa” definīcija ir noteikta šādi:

1. pants

“Termina “bēglis” definīcija

A. Šīs Konvencijas mērķiem termins “bēglis” attiecināms uz jebkuru personu, kas:

1) tikusi uzskatīta par bēgli saskaņā ar 1926. gada 12. maija un 1928. gada 30. jūnija Vienošanos vai saskaņā ar 1933. gada 28. oktobra un 1938. gada 10. februāra Konvenciju, vai saskaņā ar 1939. gada 14. septembra Protokolu, vai saskaņā ar Starptautiskās bēgļu organizācijas Statūtiem; lēmumi par nepiemērotību, ko pieņēmusi Starptautiskā bēgļu organizācija tās darbības laikā, nevar radīt šķēršļus bēgļa statusa noteikšanai personām, kurām tas piešķirts un kuras atbilst šīs nodaļas 2. paragrāfā izteiktajiem noteikumiem;

2) to notikumu rezultātā, kas izraisījušies pirms 1951. gada 1. janvāra, un sakarā ar ļoti pamatotām bailēm no vajāšanas pēc rases, reliģijas, tautības, piederības īpašai sociālai grupai pazīmēm vai politiskās pārliecības dēļ atrodas ārpus savas pilsonības valsts un nespēj vai sakarā ar šādām bailēm nevēlas izmantot šīs valsts aizsardzību; vai personu, kam nav pilsonības un kas, atrodoties ārpus savas iepriekšējās mītnes zemes, šādu notikumu rezultātā nespēj vai šādu baiļu dēļ nevēlas tajā atgriezties. Ja personai ir vairāk nekā viena pilsonība, termins “viņa pilsonības valsts” apzīmē katru no valstīm, kurā viņš ir pilsonis, un personu nedrīkst uzskatīt par tādu, kurai nav savas pilsonības valsts aizsardzības, ja tā bez iemesla, kas balstās uz ļoti pamatotām bailēm, nav izmantojusi aizsardzību kādā no savas pilsonības valstīm.”

37. Ar 1967. gada protokolu tika paplašināta tās piemērojamība, atceļot 1951. gada ANO Bēgļu konvencijā iekļautos ģeogrāfiskos un laika ierobežojumus.

38. 1966. gada Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām attiecīgajās vietās ir noteikts:

17. pants

“1. Nedrīkst patvarīgi vai nelikumīgi iejaukties neviena privātajā vai ģimenes dzīvē, apdraudēt mājas neaizskaramību vai korespondences noslēpumu vai nelikumīgi uzbrukt viņa godam un reputācijai.

2. Ikvienam ir tiesības uz likuma aizsardzību pret šādu iejaukšanos vai šādiem apdraudējumiem.”

23. pants

“1. Ģimene ir dabiska sabiedrības pamatšūniņa, un tai ir tiesības uz sabiedrības un valsts aizsardzību.

2. Vīriešiem un sievietēm, kas sasnieguši laulības vecumu, ir tiesības stāties laulībā un dibināt ģimeni.

3. Laulību nedrīkst slēgt bez to personu brīvas un pilnīgas piekrišanas, kas stājas laulībā.

4. Šā Pakta dalībvalstīm jāveic attiecīgie pasākumi, lai nodrošinātu laulāto tiesību un pienākumu vienlīdzību, stājoties laulībā, laulības laikā un tās šķiršanā. Laulības šķiršanas gadījumā jāparedz nepieciešamā ikviena bērna aizsardzība.”

39. Savos Secinājumos Nr. 22 (XXXII) “Par patvēruma meklētāju aizsardzību liela mēroga pieplūduma situācijās” (1981) ANO augstā komisāra bēgļu jautājumos izpildu komiteja norādīja:

“B. Attieksme pret patvēruma meklētājiem, kuri uz laiku uzņemti valstī, līdz tiek panākta vienošanās par ilgstošu risinājumu

(..)

2. Tāpēc ir svarīgi, lai pret patvēruma meklētājiem, kuri ir uz laiku uzņemti, gaidot vienošanos par ilgstošu risinājumu, izturētos saskaņā ar šādiem minimālajiem cilvēku pamatstandartiem:

(..)

h) jāciena ģimenes vienotība;

(..).”

40. ANO Cilvēktiesību komiteja 2016. gada 15. augustā sava sestā periodiskā ziņojuma par Dāniju (CCPR/C/DNK/6) noslēguma apsvērumos tostarp norādīja:

“Ģimenes atkalapvienošanās

35. Komiteja ir nobažījusies par 2016. gada janvārī parlamenta pieņemtajiem grozījumiem Ārvalstnieku likumā, kas ievieš ierobežojumus ģimenes atkalapvienošanai personām, kurām ir pagaidu aizsardzības statuss, pieprasot, lai tām būtu bijusi uzturēšanās atļauja ilgāk par pēdējiem trīs gadiem, ja vien to neattaisno Dānijas starptautiskās saistības (23. pants).

36. Dalībvalstij jāapsver iespēja samazināt uzturēšanās ilgumu, kas noteikts personām, kurām ir pagaidu aizsardzības statuss, lai tās iegūtu tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos saskaņā ar Paktu.”

41. 2012. gada februārī ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos atbildēja uz Eiropas Komisijas 2011. gada 15. novembrī publicēto “Zaļo grāmatu”, lai uzsāktu sabiedrisko apspriešanu par Eiropas Savienībā dzīvojošo trešo valstu valstspiederīgo tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos. Zaļajā grāmatā tika izvirzīti vairāki jautājumi par Padomes Direktīvu 2003/86/EK par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos (skat. 45.–49. punktu turpmāk tekstā). ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos norādīja, ka alternatīvās aizsardzības saņēmēji nav iekļauti šīs direktīvas piemērošanas jomā saskaņā ar 3. panta 2. punkta b) apakšpunktu, taču ieteica visām dalībvalstīm nodrošināt, lai alternatīvās aizsardzības saņēmējiem būtu piekļuve ģimenes atkalapvienošanai saskaņā ar tik pat labvēlīgiem noteikumiem, kādus piemēro bēgļiem.

III. ES tiesību akti un citi Eiropas dokumenti

42. Sākumā ir jānorāda, ka Dānija ir atteikusies no kopējās Eiropas patvēruma un imigrācijas politikas (Līguma par Eiropas Savienības darbību III daļas V sadaļa) un tai nav saistoši pasākumi, kas pieņemti saskaņā ar šo politiku. Tas izriet no 1. un 2. panta Protokolā (Nr. 22) par Dānijas nostāju, kas pievienots Līgumam par Eiropas Savienību un Līgumam par Eiropas Savienības darbību.

A. Harta

43. Tiesības uz ģimenes dzīvi ir noteiktas Eiropas Savienības Pamattiesību hartā (turpmāk “Harta”) un vairākos ES tiesību aktos. Konvencijas 7. pants ir formulēts šādi:

7. pants

“Privātās un ģimenes dzīves neaizskaramība

Ikvienai personai ir tiesības uz savas privātās un ģimenes dzīves, mājokļa un saziņas neaizskaramību.”

44. Paskaidrojumos attiecībā uz Pamattiesību hartu (2007/C 303/02) ir ietverti šādi norādījumi par 7. panta interpretāciju:

“Paskaidrojums par 7. pantu. Privātās un ģimenes dzīves neaizskaramība

Tiesības, kas garantētas ar 7. pantu, atbilst tām tiesībām, ko garantē ECTK 8. pants. (..)

Saskaņā ar 52. panta 3. punktu šo tiesību nozīme un darbības joma ir tāda pati kā attiecīgā ECTK panta nozīme un darbības joma. Ierobežojumi, ko šīm tiesībām var likumīgi uzlikt, tādējādi ir tie paši, kas atļauti ar ECTK 8. pantu: (..).”

B. Ģimenes atkalapvienošanās direktīva

45. Padomes 2003. gada 22. septembra Direktīva 2003/86/EK par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos (turpmāk tekstā – “Ģimenes atkalapvienošanās direktīva”) ir galvenais ES sekundārais tiesību akts, kas attiecas uz trešo valstu valstspiederīgo (t. i., to personu, kas nav ES dalībvalsts valstspiederīgie) tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos. Ģimenes atkalapvienošanās direktīvas mērķis ir noteikt nosacījumus, kas ļauj īstenot tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos trešo valstu pilsoņiem, kuri likumīgi uzturas dalībvalstu teritorijā.

46. Direktīva paredz iespēju dalībvalstīm atlikt tiesību uz ģimenes atkalapvienošanos piešķiršanu par diviem vai trim gadiem (skat. turpmāk), izņemot gadījumus, kad apgādnieks ir bēglis (t. i., saskaņā ar ANO Bēgļu konvenciju). Ģimenes atkalapvienošanās direktīvas attiecīgie panti ir formulēti šādi:

8. pants

“Dalībvalstis var pieprasīt, ka apgādnieks ir likumīgi uzturējies to teritorijā ne ilgāk kā divus gadus, pirms viņa/viņas ģimenes locekļi viņam/viņai pievienojas.

Izņēmuma kārtā, ja dalībvalsts tiesību akti, kas attiecas uz ģimenes atkalapvienošanos un ir spēkā šīs direktīvas pieņemšanas datumā, ņem vērā tās uzņemšanas iespējas, dalībvalsts var paredzēt nogaidīšanas laiku, kas nav ilgāks kā trīs gadi no pieteikuma par ģimenes atkalapvienošanos iesniegšanas datuma līdz uzturēšanās atļaujas izsniegšanai ģimenes locekļiem.”

12. pants

“(..)

2. Atkāpjoties no 8. panta, dalībvalstis nepieprasa, ka bēglis ir uzturējies to teritorijā noteiktu laiku, pirms viņa/viņas ģimenes locekļi viņam/viņai pievienojas.”

47. Saskaņā ar Komisijas sākotnējo priekšlikumu Padomes direktīvai (OV C, 116 E, 26.04.2000., 66. lpp., 10. pants) bija aizliegts noteikt nogaidīšanas periodu ģimenes atkalapvienošanai gan bēgļiem ANO Bēgļu konvencijas izpratnē, gan personām, kam piešķirta alternatīvā aizsardzība. Grozītā Padomes direktīvas priekšlikuma (OV, C, 62 E, 27.02.2001., 99. lpp.) paskaidrojuma rakstā ir ietverti šādi Komisijas komentāri:

“Viens grozījums [Eiropas Parlamenta grozījumu priekšlikums] ierobežo direktīvas piemērošanas jomu. Saskaņā ar to piemērošanas jomā neietilpst personas, kam piešķirta alternatīvā aizsardzība, un tajā ir izteikts aicinājums nekavējoties pieņemt priekšlikumu par viņu uzņemšanu un uzturēšanos. Komisija piekrīt šim grozījumam un ir atbilstoši mainījusi attiecīgos pantus. Tā uzskata, ka šīs kategorijas personām ir jābūt tiesīgām uz ģimenes atkalapvienošanos un tām ir nepieciešama aizsardzība, tomēr tā atzīst, ka saskaņotas alternatīvās aizsardzības koncepcijas trūkums Kopienas līmenī ir šķērslis to iekļaušanai ierosinātajā direktīvā. Tamperes Eiropadomes 1999. gada 15. un 16. oktobra secinājumos ir norādīts, ka “[bēgļa statuss] jāpapildina arī ar līdzekļiem, kas nodrošina alternatīvus aizsardzības veidus, lai ikvienai personai, kurai šāda aizsardzība nepieciešama, sniegtu atbilstošu statusu”. Tālab Komisijas 2000. gada martā iesniegtajā un Padomes apstiprinātajā rezultātu pārskatā ir paredzēts līdz 2004. gadam pieņemt priekšlikumu par to personu statusu, kurām ir piešķirts kāds no alternatīvajiem aizsardzības veidiem. Komisija plāno nākamgad izstrādāt šādu priekšlikumu, kas varētu attiekties arī uz ģimenes atkalapvienošanos šai trešo valstu pilsoņu kategorijai.”

Komisijas paziņojumā, kas publicēts 2014. gadā, lai sniegtu norādījumus par Direktīvas 2003/86 piemērošanu, ir teikts:

“Komisija uzskata, ka alternatīvās aizsardzības saņēmēju humānās aizsardzības vajadzības neatšķiras no bēgļu vajadzībām, un aicina dalībvalstis pieņemt noteikumus, kas bēgļiem un pagaidu vai alternatīvās aizsardzības saņēmējiem piešķir līdzīgas tiesības. Abu aizsardzības statusu konverģence ir apstiprināta arī pārstrādātajā kvalifikācijas Direktīvā 2011/95/ES. (..) Jebkurā gadījumā, pat ja situācija nav iekļauta Eiropas Savienības tiesību aktos, dalībvalstīm joprojām ir jāievēro Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 8. un 14. pants” (COM (2014) 210 galīgā redakcija, 6.2. punkts).

48. ES dalībvalstu sarunu rezultātā par ierosināto direktīvu tika stingrāk definēta direktīvas piemērošanas joma, lai no tās izslēgtu personas, kurām ir piešķirta alternatīvā aizsardzība.

49. Tādējādi saskaņā ar šīs direktīvas 3. panta 2. punktu to nepiemēro, ja apgādniekam ir atļauts uzturēties dalībvalstī, pamatojoties uz alternatīvo aizsardzību, kas piešķirta saskaņā ar starptautiskajām saistībām, valsts tiesību aktiem vai dalībvalsts praksi, vai ja apgādnieks uz šā pamata ir iesniedzis uzturēšanās atļaujas pieteikumu un gaida lēmumu par savu statusu.

50. Savā 2006. gada 27. jūnija spriedumā lietā “Eiropas Parlaments pret Padomi”, C-540/03, EU:C:2006:429, Eiropas Savienības Tiesa (EST) noraidīja Eiropas Parlamenta apgalvojumu, ka ir jāatceļ Padomes 2003. gada 22. septembra Direktīvas 2003/86/EK par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos 4. panta 1. punkta pēdējās daļas noteikumi, 4. panta 6. punkts un 8. pants (attiecībā uz nogaidīšanas periodiem), jo tie ir pretrunā starptautiskajām tiesībām un jo īpaši Konvencijas 8. pantam. Ciktāl tas ir būtiski, EST noteica:

“97. Tādā pašā veidā kā citi šīs prasības ietvaros apstrīdētie noteikumi Direktīvas 8. pants dalībvalstij atļauj atkāpties no šajā Direktīvā paredzētajām ģimenes atkalapvienošanās normām. Minētā 8. panta pirmā daļa ļauj dalībvalstīm pieprasīt, lai aizbildnim būtu likumīga dzīvesvieta divu vai vairāku gadu garumā, pirms viņa ģimene var tam pievienoties. Šā panta otrā daļa dalībvalstīm, kuru tiesību aktos ir ņemtas vērā to uzņemšanas iespējas, atļauj paredzēt nogaidīšanas laiku līdz trīs gadiem no ģimenes atkalapvienošanās pieteikuma iesniegšanas līdz uzturēšanās atļaujas izsniegšanai aizbildņa ģimenes locekļiem.

98. Tādējādi šis noteikums neierobežo ģimenes atkalapvienošanos, bet dalībvalstīm saglabā ierobežotu diskrecionāro varu, tām ļaujot nodrošināt to, ka ģimenes atkalapvienošanās notiek labvēlīgos apstākļos pēc tam, kad aizbildnis uzņemošā valstī ir dzīvojis pietiekami ilgu laiku, lai varētu pieņemt, ka tas ir stabili iekārtojies uz dzīvi un sasniedzis noteiktu integrācijas līmeni. Tādēļ tas, ka dalībvalsts ņem vērā šos elementus un tai ir tiesības atlikt ģimenes atkalapvienošanos uz diviem gadiem vai, atkarībā no konkrētā gadījuma, uz trim gadiem, nav pretrunā tiesībām uz ģimenes dzīves neaizskaramību, ko it īpaši nosaka ECTK 8. pants tādā veidā, kā to interpretējusi Eiropas Cilvēktiesību tiesa.

99. Tomēr ir jāatgādina, ka, kā izriet no Direktīvas 17. panta, dzīvesvietas pastāvēšanas ilgums dalībvalstī ir tikai viens no elementiem, kas tai jāņem vērā pieteikuma izskatīšanas laikā, un ka nogaidīšanas laika ilgumu nevar noteikt, neņemot vērā visus atbilstošos elementus konkrētajā gadījumā.

100. Tas pats attiecas uz nosacījumu par dalībvalsts uzņemšanas iespējām, kas var būt viens no vērā ņemamajiem elementiem pieteikuma izskatīšanas laikā, bet ko nevar interpretēt kā tādu, kas atļauj noteikt kvotu sistēmu vai trīs gadu nogaidīšanas laiku, ko paredz, neņemot vērā īpašos konkrētā gadījuma apstākļus. Visu Direktīvas 17. pantā paredzēto elementu analīze neļauj ņemt vērā tikai vienu elementu un pieteikuma iesniegšanas brīdī liek veikt faktisku uzņemšanas iespēju analīzi.

101. Turklāt šīs analīzes laikā dalībvalstīm, kā tas ir atgādināts šā sprieduma 63. punktā, ir pienācīgi jāņem vērā nepilngadīga bērna intereses.

102. Vienlaicīga atšķirīgu situāciju pastāvēšana, kad dalībvalstis izvēlas izmantot vai neizmantot iespēju noteikt divus vai trīs gadus ilgu nogaidīšanas laiku, ja to tiesību aktos, kas ir spēkā Direktīvas pieņemšanas brīdī, ir ņemtas vērā dalībvalstu uzņemšanas spējas, tikai atspoguļo grūtības saskaņot tiesību aktus jomā, kas līdz šim bija tikai pašu dalībvalstu kompetencē. Kā to atzīst arī pats Parlaments, Direktīva kopumā ir būtiska, lai saskaņotā veidā īstenotu tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos. Šajā lietā nešķiet, ka Kopienu likumdevējs būtu pārkāpis pamattiesībās noteiktās robežas, ļaujot dalībvalstīm, kuras ir pieņēmušas vai vēlas pieņemt specifiskus tiesību aktus, grozīt konkrētus ģimenes atkalapvienošanās tiesību aspektus.

103. Līdz ar to Direktīvas 8. pantu pašu par sevi nevar uzskatīt ne par esošu pretrunā pamattiesībām uz ģimenes dzīves neaizskaramību vai pienākumam ņemt vērā bērna intereses, ne arī par tādu, kas tieši vai netieši atļauj dalībvalstīm šādi rīkoties.

104. Analizējot pēdējo elementu, jāatzīst, ka, tā kā Direktīva paredz dalībvalstu rīcības brīvību, tā ir pietiekami plaša, lai tās varētu piemērot Direktīvas normas atbilstoši prasībām, kas izriet no pamattiesību aizsardzības (par to skat. sprieduma Vahaufa [*Wachauf*] lietā 5/88 [1989], ECR 2609, 22. punktu).

105. Ir jāatgādina, kā izriet arī no pastāvīgās judikatūras, ka vispārīgo principu, ko atzīst Kopienas tiesību sistēma, kurā iekļautas pamattiesības, aizsardzības prasības ir saistošas arī dalībvalstīm, ja tās īsteno Kopienu tiesisko regulējumu, un ka tādēļ to pienākums ir, ciktāl tas ir iespējams, piemērot šo tiesisko regulējumu, ievērojot minētās prasības (skat. sprieduma Bostoka [*Bostock*] lietā C-2/92 [1994], ECR I-955, 16. punktu, sprieduma lietā C-107/97 “Rombī [*Rombi*] un *Arkopharma*” [2000], ECR I-3367, 65. punktu un šādā nolūkā skat. sprieduma *ERT* lietā 43. punktu).

106. Direktīvas īstenošanu kontrolē valsts tiesas, jo, kā tas ir paredzēts Direktīvas 18. pantā, “dalībvalstis nodrošina, ka aizbildnis un/vai viņa/viņas ģimenes locekļi ir tiesīgi apstrīdēt lēmumu, ja ģimenes atkalapvienošanās pieteikums ir noraidīts vai uzturēšanās atļauja vai nu nav atjaunota, vai ir atsaukta, vai paredzēta izraidīšana”. Ja šīm tiesām rodas grūtības saistībā ar šīs Direktīvas interpretāciju vai spēkā esamību, tad tām ir jāvēršas Tiesā ar prejudiciālu jautājumu atbilstoši EKL 68. un 234. pantā paredzētajiem nosacījumiem.

107. Turklāt attiecībā uz dalībvalstīm, kurām ir saistoši šie instrumenti, ir jāatgādina, ka Direktīvas 3. panta 4. punktā ir paredzēts, ka tā neattiecas uz šādiem labvēlīgākiem noteikumiem: 1961. gada 18. oktobra Eiropas Sociālo hartu, 1987. gada 3. maijā grozīto Eiropas Sociālo hartu un 1977. gada 24. novembra Eiropas Konvenciju par viesstrādniekiem, kā arī uz divpusējiem un daudzpusējiem nolīgumiem starp Kopienu vai Kopienu un tās dalībvalstīm, no vienas puses, un trešām valstīm, no otras puses.

108. Ņemot vērā prasības pamatojuma trūkumu, nav jāpārbauda, vai apstrīdētie noteikumi ir nodalāmi no pārējā Direktīvas teksta.

109. Līdz ar to prasība ir jānoraida.”

C. Pārstrādātā kvalifikācijas direktīva

51. 2004. gadā ES patvēruma un ģimeņu atkalapvienošanās tiesiskais regulējums tika papildināts ar Padomes Direktīvu 2004/83/EK (“Kvalifikācijas direktīva”), ko vēlāk atcēla un aizstāja ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 13. decembra Direktīvu 2011/95/ES par standartiem, lai trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kvalificētu kā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, par bēgļu vai personu, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, vienotu statusu, un par piešķirtās aizsardzības saturu (turpmāk tekstā – “Pārstrādātā kvalifikācijas direktīva”).

52. Saskaņā ar Direktīvu 2011/95/ES “persona, kas tiesīga saņemt alternatīvo aizsardzību” ir trešās valsts valstspiederīgais vai bezvalstnieks, kuru nevar kvalificēt kā bēgli, bet attiecībā uz kuru ir sniegts pietiekams pamatojums, lai uzskatītu, ka attiecīgā persona, ja tā atgrieztos savā izcelsmes valstī, vai tad, ja bezvalstnieks atgrieztos savas agrākās pastāvīgās dzīvesvietas valstī, tam draudētu reāls risks ciest būtisku kaitējumu un tas nevar vai šāda riska dēļ nevēlas pieņemt minētās valsts aizsardzību. Saskaņā ar ES tiesību aktiem šāds nopietns kaitējums ir nāves sods vai nāves soda izpilde pieteikuma iesniedzējam, viņa spīdzināšana vai necilvēcīga vai pazemojoša izturēšanās pret viņu vai viņa sodīšana izcelsmes valstī, vai nopietni un personiski draudi civiliedzīvotāja dzīvībai vai plaši izplatītas vardarbības dēļ starptautisku vai iekšēju bruņoto konfliktu situācijās.

53. Direktīvā netiek lietots termins “pagaidu aizsardzība” vai “pastāvīga aizsardzība”.

54. Tomēr šīs lietas labad jāatzīmē, ka termins “alternatīvā aizsardzība” var ietvert gan “pagaidu aizsardzību”, gan “pastāvīgu aizsardzību”, gan arī “ilgtermiņa aizsardzību”.

55. Pārstrādātās kvalifikācijas direktīvas preambulas 39. apsvērums ir formulēts šādi:

“Īstenojot Stokholmas programmas aicinājumu noteikt bēgļu vai tādu personu vienotu statusu, kuras ir tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, izņemot atkāpes, kas ir nepieciešamas un objektīvi pamatotas, alternatīvās aizsardzības statusa saņēmējiem būtu jāpiešķir tādas pašas tiesības un pabalsti, ko piešķir bēgļiem saskaņā ar šo direktīvu, un uz tām būtu jāattiecina tādi paši atbilstības nosacījumi.”

56. Attiecīgie Pārstrādātās kvalifikācijas direktīvas noteikumi ir šādi (un tie saskaņā ar Direktīvas 20. panta 2. punktu attiecas gan uz bēgļiem, gan personām, kurām ir tiesības uz alternatīvo aizsardzību, ja vien nav norādīts citādi):

I NODAĻA

Vispārēji noteikumi

2. pants

“Definīcijas

Šajā Direktīvā piemēro šādas definīcijas:

(..)

d) “bēglis” ir trešās valsts valstspiederīgais, kas, pamatoti baidoties no vajāšanas rases, reliģijas, tautības, politisko uzskatu vai piederības kādai noteiktai sociālai grupai dēļ, atrodas ārpus valsts, kuras valstspiederīgais viņš ir, un kas nespēj vai šādu baiļu dēļ nevēlas pieņemt minētās valsts aizsardzību, vai bezvalstnieks, kas, atrazdamies ārpus savas agrākās pastāvīgās dzīvesvietas valsts, to pašu iepriekš minēto iemeslu dēļ nevar vai šādu baiļu dēļ nevēlas tajā atgriezties, un uz kuru neattiecas 12. pants;

e) “bēgļa statuss” nozīmē, ka dalībvalsts atzīst trešās valsts valstspiederīgo vai bezvalstnieku par bēgli;

f) “persona, kas tiesīga saņemt alternatīvo aizsardzību” ir trešās valsts valstspiederīgais vai bezvalstnieks, ko nevar kvalificēt kā bēgli, bet attiecībā uz kuru ir sniegts pietiekams pamatojums, lai uzskatītu, ka attiecīgā persona, ja tā atgrieztos savā izcelsmes valstī, vai ja bezvalstnieks atgrieztos savas agrākās pastāvīgās dzīvesvietas valstī, tam draudētu reāls risks ciest būtisku kaitējumu, kā noteikts 15. pantā, un uz kuru neattiecas 17. panta 1. un 2. punkts, un kas nevar vai šāda riska dēļ nevēlas pieņemt minētās valsts aizsardzību;

g) “alternatīvās aizsardzības statuss” nozīmē, ka dalībvalsts atzīst trešās valsts valstspiederīgo vai bezvalstnieku kā personu, kas ir tiesīga saņemt alternatīvo aizsardzību;

(..)

j) “ģimenes locekļi”, ciktāl šāda ģimene jau pastāvējusi izcelsmes valstī, ir šādi starptautiskās aizsardzības saņēmēja ģimenes locekļi, kas atrodas tajā pašā dalībvalstī saistībā ar starptautiskās aizsardzības pieteikumu:

starptautiskās aizsardzības saņēmēja laulātais vai viņa neprecējies partneris, ar kuru viņam ir stabilas attiecības, ja atbilstīgi dalībvalsts tiesību aktiem attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgajiem saskaņā ar attiecīgās dalībvalsts tiesību aktiem vai praksi neprecētus pārus uzskata par pielīdzināmiem precētiem pāriem,

pirmajā ievilkumā minēto pāru vai starptautiskās aizsardzības saņēmēja nepilngadīgie bērni ar nosacījumu, ka viņi ir neprecējušies, un neatkarīgi no tā, vai viņi ir dzimuši laulībā vai ārlaulībā vai arī ir adoptēti, kā noteikts attiecīgās valsts tiesību aktos,

tēvs, māte vai cits pieaugušais, kas saskaņā ar attiecīgās dalībvalsts tiesību aktiem vai praksi ir atbildīgs par starptautiskās aizsardzības saņēmēju, ja minētais starptautiskās aizsardzības saņēmējs ir nepilngadīgs vai [un] neprecējies; (..).”

VII NODAĻA

STARPTAUTISKĀS AIZSARDZĪBAS SATURS

20. pants

Vispārēji noteikumi

“1. Šī nodaļa neierobežo Ženēvas konvencijā noteiktās tiesības.

2. Šo nodaļu piemēro gan bēgļiem, gan personām, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, ja vien nav norādīts citādi.”

(..)

23. pants

Ģimenes vienotības saglabāšana

“1. Dalībvalstis nodrošina, lai varētu tikt saglabāta ģimenes vienotība.

2. Dalībvalstis nodrošina, ka starptautiskās aizsardzības saņēmēja ģimenes locekļi, kas atsevišķi nekvalificējas šādas aizsardzības saņemšanai, ir tiesīgi pieprasīt pabalstus, kas minēti 24. līdz 35. pantā, saskaņā ar valstī noteiktajām procedūrām un ciktāl tie savienojami ar ģimenes locekļa personīgo tiesisko statusu.”

(..)

24. pants

Uzturēšanās atļaujas

“1. Dalībvalstis iespējami drīz pēc starptautiskās aizsardzības piešķiršanas bēgļa statusa saņēmējiem izsniedz uzturēšanās atļauju, kam jābūt derīgai vismaz trīs gadus un pagarināmai, ja vien nav citādi nepieciešams nepārvaramu valsts drošības vai sabiedriskās kārtības iemeslu dēļ, un neskarot 21. panta 3. punktu.

Neskarot 23. panta 1. punktu, uzturēšanās atļauja, kas izsniedzama bēgļa statusu ieguvušo personu ģimenes locekļiem, var būt derīga mazāk nekā trīs gadus, bet tai jābūt pagarināmai.

2. Dalībvalstis iespējami drīz pēc starptautiskās aizsardzības piešķiršanas alternatīvās aizsardzības statusa saņēmējiem un viņu ģimenes locekļiem izsniedz pagarināmu uzturēšanās atļauju, kurai jābūt derīgai vismaz vienu gadu un pagarināšanas gadījumā – vismaz divus, ja vien pārliecinošu valsts drošības vai sabiedriskās kārtības iemeslu dēļ nav nepieciešams rīkoties citādi.”

D. Pagaidu aizsardzības direktīva

57. Padomes 2001. gada 20. jūlija Direktīva 2001/55/EK paredz obligātos standartus pagaidu aizsardzības nodrošināšanai pārvietoto personu masveida pieplūduma gadījumā un pasākumiem, kas veicina centienu līdzsvaru starp dalībvalstīm, uzņemot šādas personas un uzņemoties ar to saistītās sekas (turpmāk tekstā – “Pagaidu aizsardzības direktīva”). Tā tika pieņemta, *inter alia* ņemot vērā to cilvēku plašo pārvietošanos, kas bēga no konflikta Kosovā, un atšķirības starp valstu pasākumiem saistībā ar aizsardzības statusu un tiesībām, kas tiek piešķirtas masveida pieplūduma gadījumā. Direktīva reglamentē ES dalībvalstu pienākumus saistībā ar to personu uzņemšanas un uzturēšanās nosacījumiem, kuras saņem pagaidu aizsardzību masveida pieplūduma gadījumā. Šī direktīva praksē nav piemērota. Tomēr tā atspoguļo to personu tiesību uz ģimenes atkalapvienošanos atbilstošu interpretāciju starptautiskā līmenī (masveida pieplūduma gadījumā), kas saņem pagaidu aizsardzību.

15. pants

“1. Ja izcelsmes valstī jau pastāvošās ģimenes tika izšķirtas masveida pieplūduma apstākļu dēļ, tad šā panta nolūkos par ģimenes locekļiem uzskata šādas personas:

a) apgādnieka dzīvesbiedru vai viņa/viņas neprecēto stabilo attiecību partneri, ja atbilstoši attiecīgās dalībvalsts ar ārzemniekiem [ārvalstniekiem] saistītajiem tiesību aktiem vai atbilstoši praksei neprecētos pārus uzskata par precētiem pāriem pielīdzināmiem; apgādnieka vai viņa/viņas dzīvesbiedra nepilngadīgos neprecētos bērnus, nešķirojot, vai tie dzimuši laulībā vai ārlaulībā vai ir adoptēti;

b) citus tuvus radiniekus, kas ir dzīvojuši kopā kā ģimenes locekļi to notikumu laikā, kuri izraisījuši masveida pieplūdumu, un kas tajā laikā bija pilnīgi vai lielākoties atkarīgi no apgādnieka.

2. Gadījumos, ja atsevišķiem ģimenes locekļiem ir pagaidu aizsardzība dažādās dalībvalstīs, ņemot vērā minēto ģimenes locekļu vēlēšanos, dalībvalstis apvieno ģimenes locekļus, ja tās ir pārliecinātas, ka ģimenes locekļi atbilst aprakstam 1. punkta a) apakšpunktā. Dalībvalstis var apvienot ģimenes locekļus, ja tās ir pārliecinātas, ka ģimenes locekļi atbilst aprakstam 1. punkta b) apakšpunktā, ņemot vērā ārkārtējās grūtības, kādām tie atsevišķos gadījumos būtu pakļauti, ja apvienošanās nenotiktu.

3. Ja apgādniekam ir pagaidu aizsardzība vienā dalībvalstī un viens vai vairāki ģimenes locekļi vēl nav dalībvalstī, tad dalībvalsts, kurā apgādniekam ir pagaidu aizsardzība, apvieno ģimenes locekļus, kam vajadzīga aizsardzība, ar apgādnieku, ja tā ir pārliecināta, ka ģimenes locekļi atbilst aprakstam 1. punkta a) apakšpunktā. Dalībvalstis var apvienot ģimenes locekļus, kam vajadzīga aizsardzība, ar apgādnieku, ja tās ir pārliecinātas, ka ģimenes locekļi atbilst aprakstam 1. punkta b) apakšpunktā, ņemot vērā ārkārtējās grūtības, kādām tie atsevišķos gadījumos būtu pakļauti, ja apvienošanās nenotiktu.

4. Piemērojot šo pantu, dalībvalstis ņem vērā bērna intereses.

5. To, kurā dalībvalstī apvienošanās notiks, attiecīgās dalībvalstis izlemj, ņemot vērā 25. un 26. pantu.

6. Apvienotiem ģimenes locekļiem izsniedz uzturēšanās atļaujas saskaņā ar pagaidu aizsardzību. Šādam nolūkam izsniedz dokumentus vai citus līdzvērtīgus apliecinājumus. Ģimenes locekļu pārvietošana saskaņā ar 2. punktu uz citas dalībvalsts teritoriju apvienošanās nolūkā izraisa izsniegtās uzturēšanās atļaujas atsaukšanu un saistību izbeigšanu pret attiecīgo personu attiecībā uz pagaidu aizsardzību dalībvalstī, no kuras aizbrauc.

7. Šā panta praktiskā piemērošana var ietvert sadarbību ar attiecīgām starptautiskajām organizācijām.

8. Par personu, kam piešķir pagaidu aizsardzību, dalībvalsts pēc citas dalībvalsts lūguma sniedz II pielikumā norādīto informāciju, kura ir vajadzīga, lai veiktu pasākumus saskaņā ar šo pantu.”

58. Komisijas paskaidrojuma rakstā par šo Padomes direktīvu (OV C 311 E, 31.10.2000.) ir ietvertas šādas vispārīgas piezīmes:

“2.4. Koncepcija un tiesiskais regulējums pagaidu aizsardzībai [masveida pieplūduma] gadījumā ir izstrādāts nesen un dažādās Eiropas Savienības dalībvalstīs ir atšķirīgs. Lielākā daļa dalībvalstu savos tiesību aktos ir paredzējušas iespēju izveidot pagaidu aizsardzības shēmas vai nu ar likumu, vai ar pakārtotiem instrumentiem, apkārtrakstiem vai *ad hoc* lēmumiem. Dažos no tiem nav frāzes “pagaidu aizsardzība”, taču patiesībā izsniegtajiem uzturēšanās dokumentiem un saiknei ar patvēruma sistēmu ir tāda pati praktiskā ietekme. Sistēmām ir arī atšķirīgs maksimālais pagaidu aizsardzības ilgums (no sešiem mēnešiem līdz vienam, diviem, trim, četriem vai pat pieciem gadiem). Dažas dalībvalstis paredz iespēju pagaidu aizsardzības perioda laikā apturēt patvēruma pieprasījumu izskatīšanu, citas šādu iespēju neparedz. Galvenās atšķirības ir labklājības tiesībās un pabalstos, kas tiek piešķirti personām, kuras saņem pagaidu aizsardzību. Dažas dalībvalstis piešķir tiesības uz darbu un ģimenes atkalapvienošanos, citas to nedara. Dažas dalībvalstis paredz, ka patvēruma meklētājs vienlaikus nevar izmantot pagaidu aizsardzību – pieteikuma iesniedzējiem ir jāizvēlas viens vai otrs. Citas dalībvalstis neparedz šādu nesaderību.

(..)

5.6. (..) Savā priekšlikumā par ģimenes atkalapvienošanos Komisija norādīja, ka jautājums par ģimenes vienotības saglabāšanu saistībā ar pagaidu aizsardzību tiks risināts konkrētā priekšlikumā, nevis vispārējā priekšlikumā. Ņemot vērā ierobežoto iepriekšnoteikto pagaidu aizsardzības ilgumu, Komisija uzskata, ka ir jākoncentrējas uz ģimeni, kura jau ir izcelsmes valstī, bet no kuras persona ir šķirta masveida pieplūduma apstākļu dēļ. Var izvirzīt plašu ģimenes jēdzienu. Tas atbilst dalībvalstu praksei saistībā ar kosoviešiem. Taču šeit paredzētās tiesības ir ierobežotākas nekā ģimenes atkalapvienošanās direktīvā paredzētās tiesības. Turklāt Komisija nevar noliegt, ka, šķiet, nav izpildīti politiskie nosacījumi, lai attiecībā uz to personu ģimeņu atkalapvienošanos, kurām ir pagaidu aizsardzība, ierosinātu plašāku pieeju, nekā šeit ierosināts. Tā vēlas saistīt konkrētas situācijas atzīšanu un tiesības uz normālu ģimenes dzīvi, ko garantē Eiropas Cilvēktiesību konvencija un kas tāpēc ir pieejamas arī personām, kuras saņem pagaidu aizsardzību, kā norādīts Eiropas Padomes pieņemtajā Eiropas Padomes ieteikumā, ko Ministru komiteja pieņēma 1999. gada 15. decembrī, par ģimeņu atkalapvienošanos bēgļiem un citām personām, kurām nepieciešama starptautiskā aizsardzība (R(99)23). (..).”

59. Komisijas paskaidrojuma rakstā ir arī šādas piezīmes par Padomes Direktīvas priekšlikuma 13. pantu (grozīts ES likumdošanas procedūras laikā un galīgajā direktīvas redakcijā aizstāts ar 15. pantu):

13. pants

“Šajā pantā ir noteikti nosacījumi ģimenes vienotības uzturēšanai pagaidu aizsardzības laikā. Tas neparedz tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos, kā noteikts Padomes Direktīvas par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos 1999. gada 1. decembra priekšlikumā (COM(1999) 638 galīgā redakcija), jo uzskata, ka šīs tiesības tādā pašā veidā nav iespējams izmantot situācijas īslaicīguma dēļ. Tās pamatā ir humanitāra koncepcija, kas saistīta ar aizbēgšanas cēloņiem. Ģimenes loks ir definēts plašāk nekā direktīvā par ģimenes atkalapvienošanos, taču tas attiecas uz ģimenēm, kas jau ir izveidotas izcelsmes valstī, un izslēdz ģimenes izveidi. Tas arī neattiecas uz tāda ģimenes locekļa, kurš likumīgi dzīvo kādā trešajā valstī (ja šī valsts nav izcelsmes valsts), atkalapvienošanos ar ģimenes locekļiem, kuri saņem pagaidu aizsardzību kādā no dalībvalstīm. Atkalapvienotajām personām ir tiesības saņemt uzturēšanās atļaujas, kas izsniegtas saskaņā ar pagaidu aizsardzības režīmu. Šis pants saistībā ar pagaidu aizsardzību piemēro tiesības uz ģimenes dzīves neaizskaramību, kas ietvertas starptautiskajās tiesībās un jo īpaši Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijā, vienlaikus ņemot vērā pagaidu aizsardzības īpašos apstākļus. (..)”

E. Citi Eiropas dokumenti

60. Eiropas Padomes Parlamentārās asamblejas (EPPA) Rezolūcija Nr. 2243 (2018) par bēgļu un migrantu ģimeņu atkalapvienošanos Eiropas Padomes dalībvalstīs, kas pieņemta 2018. gada 11. oktobrī, ir formulēta šādi:

“1. Parlamentārā asambleja ir ļoti nobažījusies par pieaugošo politisko dialogu un pret ārvalstniekiem vērstu rīcību, kas ir reāls drauds bēgļu aizsardzībai un jo īpaši viņu ģimenes dzīvei. Ģimenes nedrīkst šķirt un tām nedrīkst liegt atkalapvienoties pēc bieži vien bīstamas un izaicinājumiem pilnas izceļošanas no savas izcelsmes valsts, kur bija apdraudētas viņu pamattiesības uz drošību.

2. Atgādinot, ka dalībvalstis ir apņēmušās aizsargāt tiesības uz ģimenes dzīvi saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību konvencijas (ETS Nr. 5) 8. pantu, Asambleja uzsver, ka šīs tiesības attiecas uz ikvienu, tostarp uz bēgļiem un migrantiem. Dalībvalstīm jānodrošina droši un regulāri ģimeņu atkalapvienošanās veidi, tādējādi samazinot vēršanos pie kontrabandistiem un mazinot ar nelegālo migrāciju saistītos riskus.

3. Asambleja norāda, ka attiecībā uz tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos nav vienotas ģimenes definīcijas. Lai gan dalībvalstīm var būt plaša rīcības brīvība morāles un reliģijas jautājumos, saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību konvenciju ģimenes tiesībām ir nepieciešams augstāks aizsardzības līmenis. Tāpēc valstu iestādēm jāpieņem labvēlīga pieeja ģimeņu atkalapvienošanai, piemērojot tādu ģimenes definīciju, kas ir plašāka nekā tradicionālā definīcija, jo tā ne vienmēr atbilst daudzajiem veidiem, kādos cilvēki mūsdienās dzīvo kopā kā ģimene.

(..)

6. Asambleja ar bažām atzīmē, ka valstu tiesību akti bieži vien paredz atteikt vīzu izsniegšanu tādu personu ģimenes locekļiem, kurām nav piešķirts bēgļa statuss, bet kurām ir piešķirta alternatīva vai pagaidu aizsardzība humanitāru apsvērumu dēļ. Tomēr ģimenes dzīves aizsardzība un prasības ņemt vērā bērnu intereses saskaņā ar Apvienoto Nāciju Organizācijas Bērnu tiesību konvencijas 10. pantu paredz, ka šādām personām ir jāspēj saglabāt ģimenes vienotība vai atkalapvienoties ar saviem ģimenes locekļiem. Šādas alternatīvas vai pagaidu aizsardzības statusu nedrīkst uzskatīt par “alternatīvu bēgļa statusu”, kura turētājiem piešķir mazākas tiesības. Tādējādi valstīm nav jāaizstāj bēgļa statuss ar alternatīvās vai pagaidu aizsardzības statusu, lai ierobežotu ģimenes atkalapvienošanos šā alternatīvā statusa īslaicīguma un personiskuma dēļ.

7. Attiecībā uz migrantiem Asambleja uzsver, ka, lai ievērotu viņu ģimenes dzīves aizsardzību un bērnu intereses, vīzu prasības migrantu ģimenes locekļiem nedrīkst būt *de facto* šķērslis ģimenes vienotības saglabāšanai. Asambleja pauž nožēlu, ka dažās valstīs ir noteiktas augstas finansiālās prasības vai ilgs nogaidīšanas periods migrantiem, kuri vēlas pieteikt vīzu saviem ģimenes locekļiem. Ja valstis ir Eiropas Savienības dalībvalstis, tām ir jāievēro arī Eiropas Savienības tiesību akti par personu, tostarp ģimenes locekļu, pārvietošanās brīvību.

(..)

14. Asambleja aicina visas dalībvalstis izstrādāt un ievērot kopīgas pamatnostādnes ģimenes atkalapvienošanās tiesību īstenošanai, lai nodrošinātu, ka bēgļi un migranti nav spiesti doties uz valstīm, kur ģimenes atkalapvienošanās ir vieglāka. Saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 8. pantu nav pieļaujami šķēršļi ģimenes dzīves aizsardzībai ar mērķi atturēt migrantu vai bēgļu un viņu ģimenes locekļu ieceļošanu.”

61. EPPA Ieteikumā Nr. 2141 (2018) par to pašu jautājumu, kas arī pieņemts 2018. gada 11. oktobrī, bija teikts:

“1. Atsaucoties uz Rezolūciju Nr. 2243 (2018), Parlamentārā asambleja uzsver, cik svarīgi ir aizsargāt ģimenes dzīvi saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību konvencijas (ETS Nr. 5) 8. pantu, un iesaka Ministru komitejai:

1.1. izstrādāt pamatnostādnes bēgļu un migrantu ģimeņu atkalapvienošanās tiesību piemērošanai, kā arī savstarpējai juridiskai palīdzībai un administratīvai sadarbībai starp dalībvalstīm un ar trešajām valstīm šajā jomā;

1.2. aicināt dalībvalstis izveidot divpusējas vienošanās, lai tās varētu pārstāvēt viena otru, saņemot vīzu pieteikumus un izsniedzot vīzas;

1.3. aicina dalībvalstis, kuras to vēl nav izdarījušas, pievienoties Eiropas Savienības Šengenas Vīzu informācijas sistēmai vai sadarboties ar to, lai apmainītos ar datiem, kas nepieciešami ģimeņu atkalapvienošanās vajadzībām;

1.4. sadarboties ar Starptautisko Sarkanā Krusta komiteju, lai veicinātu mehānismus un rīcību bēgļu pazudušo ģimenes locekļu atrašanai sadarbībā ar valstu Sarkanā Krusta un Sarkanā Pusmēness biedrībām un valstu parlamentiem;

1.5. pastiprināt Eiropas Padomes darbību ar mērķi apkarot bērnu bēgļu tirdzniecību, nodrošinot, lai nepavadīti bērni bēgļi tiktu atkalapvienoti ar saviem vecākiem, ja vien tas nav pretrunā bērna interesēm, piemēram, ja vecāki ir piedalījušies šā bērna tirdzniecībā.”

62. Eiropas Padomes cilvēktiesību komisāra 2017. gada jūnijā publicētajā dokumentā “Realising the right to family reunification of refugees in Europe” [Bēgļu tiesību uz ģimenes atkalapvienošanos īstenošana Eiropā] viņš *inter alia* ieteica:

“Nodrošiniet, lai ģimenes atkalapvienošanās procedūras visiem bēgļiem (plašā nozīmē) būtu elastīgas, ātras un efektīvas.

1. Īstenojiet Tiesas judikatūru un nodrošiniet, lai visas bēgļu ģimeņu atkalapvienošanās procedūras būtu elastīgas, ātras un efektīvas, lai nodrošinātu tiesību uz viņu ģimenes dzīves neaizskaramību aizsardzību.

2. Steidzami pārskatiet un pārstrādājiet attiecīgās valsts politikas nostādnes, ja tajās tiek diskriminēti bēgļi 1951. gada konvencijas izpratnē vai alternatīvās un cita veida aizsardzības saņēmēji.

(..)

Nodrošiniet, ka ģimenes atkalapvienošanās tiek atļauta paplašinātās ģimenes locekļiem vismaz tad, ja viņi ir bēgļa apgādnieka apgādībā.

11. Nodrošiniet, ka arī paplašinātās ģimenes locekļi ir tiesīgi uz ģimenes atkalapvienošanos, ja viņi ir apgādnieka apgādībā.

12. Nodrošiniet, ka atkarības jēdziens ļauj elastīgi novērtēt emocionālās, sociālās, finansiālās un citas saites un atbalstu starp bēgļiem un viņu ģimenes locekļiem. Ja šīs saites ir izjauktas ar aizbēgšanu no valsts saistītu faktoru dēļ, tie nav jāuzskata par signālu, ka atkarība no apgādnieka ir beigusies.

13. Atkarības novērtēšanai izmantotajiem kritērijiem ir jāatbilst juridiskajai koncepcijai, kas izstrādāta Tiesas judikatūrā un citos juridiskajos norādījumos. Tie jāizskaidro skaidrās un publiski pieejamās pamatnostādnēs vai juridiskajos instrumentos, lai bēgļi varētu atbilstoši pielāgot savus pieteikumus.

(..)

Nodrošiniet, ka ģimeņu atkalapvienošanās procesi netiek nepamatoti aizkavēti.

15. Bēgļu ģimeņu atkalapvienošanās nogaidīšanas periodiem nav jātraucē tiesību uz ģimenes dzīvi īstenošana. Nogaidīšanas periods, kura ilgums pārsniedz vienu gadu, nav piemērots bēgļiem un viņu ģimenes locekļiem.

16. Nogaidīšanas perioda ilgumam ir jābūt pamatotam katrā atsevišķā gadījumā un jābūt saskaņā ar likumu, tas jānosaka ar leģitīmu mērķi, un tam jābūt nepieciešamam un samērīgam ar apstākļiem. (..)”

IV. Statistikas dati

63. Ikgadējā publiskotā statistika par ārvalstniekiem Dānijā [*tal på udlændingeområdet*], ko izdod Ārvalstnieku un integrācijas lietu ministrija, liecina par turpmāk izklāstīto.

|  |
| --- |
| **1. TABULA** |
| **Patvēruma pieteikumu skaits 2011.–2019. gadā (sadalījums pa gadiem)** |
| **Gads** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** |
| **Kopējais skaits** | 3806 | 6184 | 7557 | 14 792 | 21 316 | 6266 | 3500 | 3559 | 2683 |
| *2011.–2018. gada dati ir galīgi, bet 2019. gada dati ir provizoriski publicēti 2020. gada 5. janvārī.*  |
| **2. TABULA** |
| **Ar patvērumu saistīto uzturēšanās atļauju skaits (sadalījums pa gadiem un atbilstoši juridiskajam pamatam)** |
| **Gads** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** |
| **Kopējais uzturēšanās atļauju skaits saistībā ar patvērumu** | 2249 | 2583 | 3889 | 6104 | 10 849 | 7493 | 2750 | 1652 | 1777 |
| *No tām*  |
| **7. panta 1. punkts** | 957 | 1267 | 1872 | 3913 | 7810 | 4478 | 1525 | 1028 | 765 |
| **7. panta 2. punkts** | 584 | 725 | 1419 | 1774 | 1325 | 406 | 392 | 187 | 657 |
| **7. panta 3. punkts** |  |  |  |  | 1068 | 2475 | 789 | 40 | 309 |
| Starpsumma | (1541) | (1992) | (3291)  | (5687) | (10203) | (7359) | (2706) | (1621) | (1731) |
| **Citas** | 192 | 123 | 83 | 73 | 66 | 49 | 44 | 31 | 46 |
| *2011.–2018. gada dati ir galīgi, bet 2019. gada dati ir provizoriski publicēti 2020. gada 4. janvārī.* |
| **3. TABULA** |
| **To ģimenes atkalapvienošanās pieteikumu skaits, kas iesniegti pirms 3 gadu nogaidīšanas perioda beigām (t. i., pirms 2 gadiem un 9 mēnešiem) pēc pagaidu aizsardzības statusa piešķiršanas saskaņā ar 7. panta 3. punktu (sadalījums pa gadiem un atbilstoši pieteikuma iesniedzēja vecumam pieteikuma iesniegšanas brīdī)** |
| **Gads** | **Bērni** | **Pieaugušie** | **Kopējais skaits** |
| **2015** | 187 | 135 | 322 |
| **2016** | 440 | 398 | 838 |
| **2017** | 262 | 249 | 511 |
| **2018** | 116 | 123 | 239 |
| **2019** | 17 | 26 | 43 |
| *Šie dati ir provizoriski aprēķināti 2020. gada 17. janvārī.* |
| **4. TABULA**  |
| **Piešķirto ģimenes atkalapvienošanās atļauju skaits, ja pieteikums iesniegts pirms 3 gadu nogaidīšanas perioda beigām (pirms 2 gadiem un 9 mēnešiem) pēc pagaidu aizsardzības statusa piešķiršanas saskaņā ar 7. panta 3. punktu (sadalījums pa gadiem un atbilstoši pieteikuma iesniedzēja vecumam lēmuma pieņemšanas dienā)** |
| **Gads** | **Bērni** | **Pieaugušie** | **Kopējais skaits** |
| **2015** | 9 | 4  | 13 |
| **2016** | 33 | 31 | 64 |
| **2017** | 35 | 39 | 74 |
| **2018** | 41 | 36 | 77 |
| **2019** | 19 | 20 | 39 |
| *Skaitļos iekļauti laulātie, dzīvesbiedri, nepilngadīgie bērni un citi ģimenes locekļi. Sistemātisku metožu dēļ skaitļos nav iekļauta ģimenes atkalapvienošanās ar nepilngadīgiem brāļiem un māsām. Tajos nav iekļauti arī bērni, kas dzimuši Dānijā. Šie dati ir provizoriski aprēķināti 2020. gada 17. janvārī.* |

64. Statistika, kas izklāstīta 2018. gada 29. maija Likuma Nr. 562 sagatavošanās piezīmēs (skat. 34. punktu iepriekš), liecina, ka laikposmā no 2015. gada 20. februāra līdz 2017. gada 31. jūlijam 1420 pieprasījumi ģimenes atkalapvienošanai ar laulātajiem un bērniem saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9.c panta 1. punktu bija iesniegti pirms trīs gadu nogaidīšanas perioda beigām un pēc pagaidu aizsardzības statusa piešķiršanas saskaņā ar 7. panta 3. punktu; no tiem Imigrācijas pārvalde bija izskatījusi 309 lietas un atļāvusi ģimenes atkalapvienošanos 79 gadījumos, tas ir, 25 % no izskatītajiem pieprasījumiem.

65. Ikgadējā publicētā statistika par ārvalstniekiem Dānijā liecina, ka kopējais Dānijā atļauto ģimeņu atkalapvienošanās gadījumu skaits bija šāds:

2014. gads: 5727

2015. gads: 11 645

2016. gads: 7679

2017. gads: 7015

2018. gads: 4601

66. No citiem avotiem (skat., piemēram, Eiropas Savienības Statistikas biroja datubāzi, Apvienoto Nāciju Organizācijas augstā komisāra Bēgļu jautājumos biroja statistikas gadagrāmatu un *PEW* pētniecības centra datus) var secināt, ka kopējais patvēruma meklētāju skaits ES bija aptuveni šāds:

2013. gads: 431 000

2014. gads: 627 000

2015. gads: 1,3 miljoni

2016. gads: 1,3 miljoni

2017. gads: 712 000

2018. gads: 638 000

67. 2015. gadā galvenie galamērķi Eiropā personām, kas meklē patvērumu, bija šādi: Vācija bija galamērķis 476 500 patvēruma meklētājiem, Ungārija – 177 100, Zviedrija – 162 400, bet Francija – 118 000 (noapaļoti skaitļi).

68. 2015. gadā galvenie galamērķi Eiropā patvēruma meklētājiem, rēķinot uz vienu iedzīvotāju (uz 100 000 valsts iedzīvotāju), bija (aptuveni) šādi: Ungārija (1770), Zviedrija (1600), Austrija (1000), Norvēģija (590), Somija (590), Vācija (460), Luksemburga (420), Malta (390) un Dānija (370).

V. Salīdzinošās tiesības

69. Tiesai pieejamā informācija par bēgļu un citu personu, kurām nepieciešama starptautiskā aizsardzība, tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos un nosacījumiem, ar kādiem šīs tiesības tiek piešķirtas, tostarp par nogaidīšanas perioda ievērošanu, ietvēra salīdzinošo tiesību apsekojumu, kas aptver četrdesmit četras dalībvalstis, tostarp divdesmit piecas ES dalībvalstis un deviņpadsmit valstis, kas nav ES dalībvalstis (Albānija, Andora, Apvienotā Karaliste, Armēnija, Austrija, Azerbaidžāna, Beļģija, Bosnija un Hercegovina, Bulgārija, Horvātija, Čehijas Republika, Francija, Grieķija, Gruzija, Igaunija, Islande, Īrija, Itālija, Kipra, Krievijas Federācija, Latvija, Lihtenšteina, Lietuva, Luksemburga, Malta, Moldovas Republika, Melnkalne, Nīderlande, Norvēģija, Polija, Portugāle, Rumānija, Sanmarīno, Serbija, Slovākijas Republika, Slovēnija, Spānija, Šveice, Turcija, Ukraina, Ungārija, Vācija, Ziemeļmaķedonija un Zviedrija), no kura varēja gūt turpinājumā izklāstītos secinājumus.

No četrdesmit divām valstīm, kuras savos valsts tiesību aktos bija iekļāvušas bēgļa statusu un atbilstošās tiesības, divas valstis nebija piešķīrušas oficiālas tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos bēgļiem 1951. gada konvencijas izpratnē (Azerbaidžāna un Krievija). Attiecībā uz alternatīvās aizsardzības saņēmējiem trīsdesmit divas no četrdesmit divām valstīm bija piešķīrušas oficiālas tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos (divdesmit viena no divdesmit piecām ES dalībvalstīm, vienpadsmit no septiņpadsmit valstīm, kas nav ES dalībvalstis), sešas valstis (Azerbaidžāna, Bosnija un Hercegovina, Grieķija, Kipra, Krievija un Malta) to nebija izdarījušas, bet četrās valstīs (Lihtenšteinā, Šveicē, Turcijā un Vācijā) tas tika darīts, katru gadījumu izskatot atsevišķi.

Attiecībā uz izmaiņām, kas notikušas laika posmā no 2014. līdz 2016. gadam (un pēc tam), jānorāda, ka viena valsts 2014. gadā atcēla tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos alternatīvās aizsardzības saņēmējiem (Kipra), bet divas valstis piešķīra šīs tiesības alternatīvās aizsardzības saņēmējiem līdzīgā veidā, kā šīs tiesības varēja izmantot bēgļi (Itālija un Lietuva). Divas valstis 2016. gadā apturēja ģimenes atkalapvienošanos alternatīvās aizsardzības saņēmējiem uz attiecīgi diviem un trīs gadiem, bet kopš tā laika alternatīvās aizsardzības saņēmējiem ir atkal piešķīrušas tādas pašas tiesības (Zviedrija, kas tomēr ir pagarinājusi periodu, kurā līdz 2021. gadam ir apturēta ģimeņu atkalapvienošanās, cienot “personas, kurām citādi nepieciešama aizsardzība”) vai atļāvušas ģimeņu atkalapvienošanos, katru gadījumu izskatot atsevišķi (Vācija).

No trīsdesmit sešām valstīm, kas piešķīra tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos alternatīvās aizsardzības saņēmējiem vai par to lēma, katru gadījumu izskatot atsevišķi, trijās valstīs bija noteikti nogaidīšanas periodi, kas bija mazāk labvēlīga attieksme salīdzinājumā ar attieksmi pret bēgļiem, kura noteikta pirms 2014. gada, un kopš 2014. gada tā ir palikusi nemainīga (Latvija, Lihtenšteina un Šveice). Viena valsts 2015. gadā pārtrauca mazāk labvēlīgo attieksmi pret alternatīvās aizsardzības saņēmējiem šajā ziņā (Lietuva). Divas valstis ieviesa nogaidīšanas periodus personām, kam bija piešķirta šāda aizsardzība (Austrija 2016. gadā un Ziemeļmaķedonija 2018. gadā). Varētu apgalvot, ka ģimeņu atkalapvienošanās apturēšana uz laiku alternatīvās aizsardzības saņēmējiem divās valstīs no 2016. līdz 2018./2019. gadam (Vācijā un Zviedrijā) *de facto* bija nogaidīšanas periods.

1. TIESĪBU AKTI

I. KONVENCIJAS 8. PANTA IESPĒJAMAIS PĀRKĀPUMS

70. Pieteikuma iesniedzējs apgalvoja, ka Dānijas imigrācijas iestāžu 2016. gada 16. septembra lēmums uz laiku atteikt viņam ģimenes atkalapvienošanos ar sievu, pamatojot šo lēmumu ar to, ka viņam vēl nebija trīs gadus bijusi uzturēšanās atļauja saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, bija pretrunā Konvencijas 8. pantam, kas formulēts šādi:

“1. Ikvienam ir tiesības uz savas privātās un ģimenes dzīves, dzīvokļa un korespondences neaizskaramību.

2. Sabiedriskās institūcijas nedrīkst traucēt nevienam baudīt šīs tiesības, izņemot gadījumus, kas paredzēti likumā un ir nepieciešami demokrātiskā sabiedrībā, lai aizstāvētu valsts drošības, sabiedriskās kārtības vai valsts labklājības intereses, lai nepieļautu nekārtības vai noziegumus, lai aizsargātu veselību vai morāli vai lai aizstāvētu citu tiesības un brīvības.”

A. Pieņemamība

71. Tiesa norāda, ka starp pusēm nav strīdu par to, ka 8. pants ir piemērojams šai lietai, un Tiesa neredz iemeslu uzskatīt citādi. Pieteikuma iesniedzējs un viņa sieva bija precējušies 1990. gadā, un nav nekādu jautājumu par laulības spēkā esamību (skat. *a contrario*, piemēram, 1985. gada 28. maija sprieduma lietā “Abdulaziza [*Abdulaziz*], Kabalē [*Cabales*] un Balkandali [*Balkandali*] pret Apvienoto Karalisti”, A sērija Nr. 94, 94. lpp., 59.–65. punktu).

72. Tā kā ir konstatēts, ka pieteikuma iesniedzējs dzīvoja ģimenes dzīvi kopā ar savu laulāto 8. panta izpratnē, un sūdzība nav acīmredzami nepamatota Konvencijas 35. panta 3. punkta a) apakšpunkta izpratnē vai nav nepieņemama kāda cita iemesla dēļ, tā jāatzīst par pieņemamu.

B. Lietas būtība

1. Puses

a) Pieteikuma iesniedzējs

73. Pieteikuma iesniedzējs neapstrīdēja, ka iejaukšanās viņa tiesībās uz ģimenes dzīves neaizskaramību saskaņā ar Konvencijas 8. pantu bija noteikta ar likumu un tās leģitīmais mērķis bija nodrošināt imigrācijas kontroli un aizsargāt valsts ekonomisko labklājību.

74. Tomēr viņš apgalvoja, ka atteikums viņam atļaut ģimenes atkalapvienošanos ar sievu demokrātiskā valstī nebija nepieciešams.

75. Pieteikuma iesniedzējs uzskatīja, ka pieņemams būtu bijis vienu gadu ilgs nogaidīšanas periods. Tomēr viņš neuzskatīja, ka trīs gadu nogaidīšanas periods bija pamatots vai samērīgs.

76. Viņš atgādināja, ka saskaņā ar sagatavošanas piezīmēm likumdevējs ir atzinis, ka pastāv risks, ka Tiesa atcels trīs gadus ilgo nogaidīšanas periodu, atzīstot to par neatbilstošu 8. pantam. Turklāt attiecīgajā laikā ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos, Apvienoto Nāciju Organizācijas Cilvēktiesību komiteja un cilvēktiesību komisārs bija pauduši bažas par to, ka Dānija pagarināja obligāto uzturēšanās laiku no viena gada līdz trim gadiem. Pieteikuma iesniedzējs piekrita komisāra ieteikumam, ka nogaidīšanas periodi, kuru ilgums pārsniedz vienu gadu, būtu jāuzskata par neatbilstošiem.

77. Ģimenes atkalapvienošanos patiešām varēja atļaut saskaņā ar 9.c pantu, ja to pieļauj starptautiskās saistības, taču, viņaprāt, minētais noteikums tika piemērots ļoti ierobežotā un neatbilstošā veidā. Tādējādi viņa gadījumā netika piemērots Ārvalstnieku likuma 9.c panta 1. punkts, jo iestādes nebija izsvērušas konkurējošās intereses un nebija ņēmušas vērā lietas īpašos apstākļus. Viņa gadījumā netika pienācīgi ņemts vērā fakts, ka viņa laulība bija noslēgta pirms aizbēgšanas no valsts, ka tā bija ilgstoša un ka viņu varēja uzskatīt par mazāk aizsargātu, paturot prātā, ka viņam bija nepieciešama starptautiskā aizsardzība. Viņš norādīja, ka varas iestādes nav arī izvērtējušas, vai viņa pieteikuma iesniegšanas brīdī Dānijas uzņemšanas spēja bija skaitliski ierobežota.

78. Pieteikuma iesniedzējs norādīja, ka, tā kā viņš bija precējies ar sievu divdesmit piecus gadus un viņiem bija piedzimuši divi bērni, laulāto saišu stiprību nevarēja apšaubīt. Viņš arī norādīja, ka Augstākā tiesa savā 2017. gada 6. novembra spriedumā bija atzinusi, ka pilsoņu kara dēļ nepārvarami šķēršļi viņam liedza atgriezties Sīrijā un tur baudīt ģimenes dzīvi kopā ar sievu. Pieteikuma iesniedzējs norādīja, ka šādā situācijā valstij bija pienākums atļaut ģimenes atkalapvienošanos neatkarīgi no viņa uzturēšanās statusa.

79. Turklāt pieteikuma iesniedzējs apgalvoja, ka nekad nav bijuši nekādi pierādījumi, kas pamatotu viņa aizsardzības īslaicīgumu, kā tas bija arī tad, kad Dānijas parlaments 2016. gadā pieņēma likumu, saskaņā ar kuru viņa tiesības tika apturētas uz trīs gadiem.

80. Viņš norādīja, ka ģimenes šķirtība *de facto* būtu ilgāka par trīs gadus ilgo nogaidīšanas periodu, jo iepriekš bija nepieciešams zināms laiks aizsardzības lūguma izskatīšanai un kopš tā laika bija nepieciešams vēl papildu laiks, lai izskatītu lūgumu par ģimenes atkalapvienošanu. Kopumā viņš bija šķirts no savas sievas četrus gadus un divus mēnešus no viņa ieceļošanas Dānijā 2015. gada aprīlī un līdz ģimenes atkalapvienošanās atļaujas saņemšanai 2019. gada jūnijā.

81. Viņš atkārtoti uzsvēra, ka Konvencijā noteiktās tiesības dalībvalstīm ir jānodrošina tā, lai tās būtu praktiski izmantojamas un efektīvas, nevis teorētiskas vai iluzoras. Pieteikuma iesniedzējs norādīja, ka, saskaņā ar likumu apturot viņa ģimenes atkalapvienošanās tiesības uz vairākiem gadiem, viņa tiesības uz ģimenes dzīvi kļūtu teorētiskas un iluzoras.

82. Pieteikuma iesniedzējs arī norādīja, ka starptautiskā vienprātība un atbilstošā Tiesas judikatūra līdzīgās lietās apstiprina viedokli, ka viņam un citiem, kam nepieciešama alternatīvā aizsardzība, bija tiesības uz labvēlīgāku attieksmi attiecībā uz ģimenes atkalapvienošanos, nekā to varētu atvasināt no parastajiem principiem, kas saistīti ar 8. pantu. Viņš *inter alia* atsaucās uz spriedumiem lietā “Tanda Muzinga pret Franciju” (Nr. 2260/10, 2014. gada 10. jūlijs) un “Mugenzi pret Franciju” (Nr. 52701/09, 2014. gada 10. jūlijs). Pirmajā no šiem spriedumiem (75. punkts) Tiesa apstiprināja, ka “ģimenes vienotība ir būtiskas bēgļu tiesības” un ka “ģimenes atkalapvienošanās ir būtisks elements, kas ļauj personām, kas bēgušas no vajāšanas, atsākt normālu dzīvi”. Tas attiecās ne tikai uz tiem bēgļiem, uz kuriem attiecas ANO Konvencija, bet arī uz personām, kurām humanitāru apsvērumu dēļ ir nepieciešama cita veida starptautiskā aizsardzība.

83. Ģimenes vienotības nepieciešamībai jābūt atkarīgai nevis no personas statusa, bet gan no to šķēršļu nopietnības, kuru dēļ šī persona nevar baudīt ģimenes dzīvi savā izcelsmes valstī. Turklāt ģimeņu atkalapvienošanās ir svarīga veiksmīgai integrācijai un to cilvēku garīgajai veselībai, kuri ir aizbēguši no savas valsts, lai lūgtu starptautisko aizsardzību. Pieteikuma iesniedzējam bija ierobežota saziņa ar savu sievu, izmantojot tālruņa zvanus un īsziņas. Viņš cieta no smagas depresijas, jo viņš bija šķirts no savas ģimenes, raizējās par ģimenes labklājību un viņam nebija skaidrības par to, kad un vai viņš atkal būs kopā ar viņiem.

84. Pieteikuma iesniedzējs atsaucās arī uz spriedumu lietā “Mengeša Kimfe [*Mengesha Kimfe*] pret Šveici” (Nr. 24404/05, 2010. gada 29. jūlijs), kas attiecas uz precētu pāri, kurš tika izmitināts dažādos kantonos pēc tam, kad tam liedza patvērumu. Lai gan šo situāciju varēja uzskatīt tikai par pagaidu pasākumu, līdz būtu iespējama izraidīšana, un lai gan pieteikuma iesniedzēji Šveicē neuzturējās likumīgi , Tiesa konstatēja, ka, viņus šķirot, ir pārkāptas tiesības uz ģimenes dzīves neaizskaramību.

85. Visbeidzot viņš apgalvoja, ka Valdība nav norādījusi judikatūru, kurā valsts ekonomiskās labklājības aizsardzībai būtu bijusi liela nozīme liela patvēruma meklētāju skaita uzņemšanas dēļ (skat., *inter alia* 2011. gada 21. janvāra spriedumu lietā “*M. S. S.* pret Beļģiju un Grieķiju”, Nr. 30696/09, un 2016. gada 15. decembra spriedumu lietā “Khlaifia [*Khlaifia*] un citi pret Itāliju”, Nr. 16483/12). Jānorāda, ka 2016. gadā Dānija bija uzņēmusi tikai 6266 patvēruma meklētājus no prognozētajiem 37 000. Tikai dažiem no tiem bija piešķirts pagaidu aizsardzības statuss, kas liecina, ka šī patvēruma meklētāju kategorija patiesībā neradīja lielu slogu Dānijas ekonomiskajai labklājībai. Tādējādi, kad Imigrācijas lietu apelāciju padome pieņēma 2016. gada 16. septembra lēmumu, jau bija skaidrs, ka Dānijā nebija ieradies gaidītais daudzums patvēruma meklētāju. Vēl skaidrāks tas bija kļuvis laikā, kad Augstākā tiesa pasludināja savu 2017. gada 6. novembra spriedumu.

b) Valdība

86. Valdība jau pašā sākumā norādīja, ka atteikums atļaut pieteikuma iesniedzējam ģimenes atkalapvienošanos ar viņa sievu bija tikai īslaicīgs.

87. Tā apgalvoja, ka nepastāv 8. panta judikatūra saistībā ar nogaidīšanas periodu pirms pagaidu aizsardzības saņēmēju ģimeņu atkalapvienošanās atļaušanas vispārēja riska dēļ viņu mītnes valstī.

88. Spriedumā lietā “Tanda Muzinga pret Franciju” (minēts iepriekš, 75. punkts) un spriedumā lietā “Mugenzi pret Franciju” (minēts iepriekš, 54. punkts) Tiesa bija atzinusi, “ka ģimenes vienotība ir būtiskas bēgļu tiesības un ka ģimenes atkalapvienošanās ir būtisks elements, kas personām, kuras aizbēgušas no vajāšanas, rada iespējas atsākt normālu dzīvi, [un] ir norādījusi, ka starptautiskā un Eiropas līmenī pastāv vienprātība par to, ka bēgļiem ir vajadzīga ģimenes atkalapvienošanās procedūra, kas viņu gadījumā ir labvēlīgāka nekā citu ārvalstnieku gadījumā”.

89. Tomēr lietās, kurās bija izdoti šie spriedumi, pieteikuma iesniedzēji bija saskaņā ar ANO Konvenciju atzīti bēgļi, kuriem bija pastāvīgās uzturēšanās atļaujas. Šīs lietas attiecās uz procesuāliem jautājumiem, kas bija saistīti ar vīzu izsniegšanai nepieciešamo laiku, nevis lēmumu atlikt ģimenes atkalapvienošanās atļaušanu personai, kam ir nepieciešama aizsardzība tikai uz laiku.

90. Lietā “Senigo Longe un citi pret Franciju” (Nr. 19113/09, 2014. gada 10. jūlijs) pieteikuma iesniedzējai bija pastāvīgās uzturēšanās atļauja pēc tam, kad Francijā viņai bija atļauta ģimenes atkalapvienošanās ar savu laulāto. Lieta attiecās nevis uz astoņpadsmit mēnešiem, kas viņai bija jāgaida saskaņā ar Francijas tiesību aktiem, pirms viņa varēja pieteikties ģimenes atkalapvienošanai ar saviem bērniem, bet gan uz ilgo apstrādes laiku pēc pieteikuma iesniegšanas.

91. Attiecīgi Valdība uzskatīja, ka šajā lietā ir jāpiemēro parastie ģimenes atkalapvienošanās principi, kas izklāstīti spriedumā lietā “Žonesa [*Jeunesse*] pret Nīderlandi” ([GC], Nr. 12738/10, 107. punkts, 2014. gada 3. oktobris).

92. Valdība neapstrīdēja faktu, ka Imigrācijas lietu apelācijas padomes 2016. gada 16. septembra lēmums par atteikumu izsniegt pieteikuma iesniedzēja sievai uzturēšanās atļauju bija saistīts ar iejaukšanos pieteikuma iesniedzēja tiesībās uz ģimenes dzīves neaizskaramību saskaņā ar 8. panta 1. punktu. Tomēr, viņuprāt, atteikums bija pamatots saskaņā ar 8. panta 2. punktu.

93. Šajā saistībā Valdība apgalvoja, ka atteikums bija saskaņā ar likumu, proti, Ārvalstnieku likuma 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļu, jo pieteikuma iesniedzējam nebija bijusi uzturēšanās atļauja saskaņā ar 7. panta 3. punktu pēdējos trīs gadus, kā to paredz likums, un nepastāvēja nekādi izņēmuma iemesli, tostarp ģimenes vienotības dēļ, kas attaisnotu ģimenes atkalapvienošanos saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9.c panta l. punktu.

94. Turklāt lēmuma leģitīmais mērķis bija aizsargāt “valsts ekonomisko labklājību”. Likumā noteiktais trīs gadu nogaidīšanas periods tika ieviests, jo bija bažas par patvēruma meklētāju masveida pieplūdumu Sīrijā notiekošā konflikta rezultātā un lai nodrošinātu viņu integrācijas sekmīgu norisi. Valdība norādīja, ka “imigrācijas kontroles efektīvas īstenošanas nodrošināšana” varētu būt leģitīms mērķis valsts ekonomiskās labklājības saglabāšanā, kas varētu attaisnot iejaukšanos ģimenes dzīvē (skat. *inter alia* 1988. gada 21. jūnija sprieduma lietā “Berehabs [*Berrehab*] pret Nīderlandi”, Nr. 10730/84, 26. punktu, 2012. gada 15. maija sprieduma lietā “Načičs [*Nacic*] un citi pret Zviedriju”, Nr. 16567/10, 79. punktu un 2014. gada 8. aprīļa sprieduma lietā “*J. M.* pret Zviedriju”, Nr. 47509/13, 40. punktu).

95. Visbeidzot Valdība arī apgalvoja, ka demokrātiskā sabiedrībā šāda iejaukšanās bija nepieciešama. Tā atsaucās uz Augstākās tiesas argumentāciju 2017. gada 6. novembra spriedumā un uzsvēra faktu, ka galvenais iemesls grozījumiem 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļā bija pēkšņais patvēruma meklētāju pieplūdums attiecīgajos gados (2013. gadā – 7557, 2014. gadā – 14 792 un 2015. gadā – 21 316), kas bija radījis nepieciešamību rast pareizu līdzsvaru, lai nodrošinātu efektīvu integrāciju un saglabātu labu un drošu sabiedrību.

96. Pieteikuma iesniedzējs Dānijā bija bijis vienu gadu un trīs mēnešus, kad Imigrācijas dienests noraidīja viņa pieteikumu. Vēlreiz jāuzsver, ka ierobežojums viņa tiesībām īstenot ģimenes dzīvi kopā ar sievu bija tikai īslaicīgs. Ja vispārējā situācija viņa mītnes zemē neuzlabotos, pēc trim gadiem viņam būtu bijušas tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos.

97. Turklāt saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9.c panta 1. punktu ārkārtēju apstākļu, piemēram, nopietnas slimības, gadījumā ģimenes atkalapvienošanos varēja atļaut agrāk. Laika posmā no 2015. gada 20. februāra līdz 2017. gada 31. jūlijam Imigrācijas pārvalde saskaņā ar 9.c panta 1. punktu bija atļāvusi ģimenes atkalapvienošanos laulātajiem un bērniem septiņdesmit deviņos gadījumos, kas kopā atbilst 25 % no izskatītajiem pieprasījumiem (skat. 64. punktu iepriekš).

98. Valdība arī uzsvēra, ka pieteikuma iesniedzējam Dānijā ir piešķirta pagaidu aizsardzība, ņemot vērā vispārējo situāciju viņa mītnes zemē, kas var mainīties diezgan ātri (skat., piemēram, 2011. gada 28. jūnija spriedumus lietā “Sufi un Elmi pret Apvienoto Karalisti”, Nr. 8319/07 un 11449/07, un 2013. gada 5. septembra spriedumu lietā “*K. A. B.* pret Zviedriju”, Nr. 886/11, attiecībā uz situāciju Mogadišā, Somālijā).

99. Valdība šajā saistībā piebilda, ka 2018. gada 11. decembrī ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos bija paziņojis, ka tajā pašā gadā Sīrijā bija atgriezušies 37 000 bēgļu un saskaņā ar Valdības prognozēm 2019. gadā atgriezīsies aptuveni 250 000 bēgļu. Turklāt *Durable Solutions* ANO augstā komisāra bēgļu jautājumos operatīvajam portālam norāda uz to, ka 2019. gadā no reģionālajām kaimiņvalstīm Sīrijā brīvprātīgi atgriezās 87 858 bēgļi. Valdība arī norādīja, ka 2019. gada februārī Dānijas Imigrācijas dienests un Dānijas Bēgļu padome bija publicējusi ziņojumu “Sīrija, drošības situācija Damaskas provincē un jautājumi saistībā ar atgriešanos Sīrijā”, kurā bija secināts, ka vispārējā drošības situācija Valdības kontrolētajās teritorijās Sīrijā, jo īpaši Damaskas provincē, bija uzlabojusies.

100. Valdība norādīja, ka attiecīgajos gados līdzīgi pasākumi, kas paredzēja nogaidīšanas laiku ģimenes atkalapvienošanai, bija paredzēti starptautiskajos un Eiropas Savienības tiesību aktos un tos ieviesa arī citas valstis, īpaši Vācija, Zviedrija, Austrija, Šveice, Latvija un Norvēģija, attiecībā uz alternatīvās un pagaidu aizsardzības saņēmējiem. Turklāt vairākas ES dalībvalstis, tostarp Čehijas Republika, Ungārija, Slovākija, Kipra, Malta, Grieķija un Somija, bija ieviesušas tiesību aktus, kuros bija noteiktas atšķirības starp bēgļiem ANO Konvencijas izpratnē un alternatīvās aizsardzības saņēmējiem.

101. Noslēgumā Valdība norādīja, ka pieteikuma iesniedzēja gadījumā tika panākts taisnīgs līdzsvars, nepārkāpjot rīcības brīvību, kas valstij bija saistībā ar ģimeņu atkalapvienošanos saskaņā ar Konvencijas 8. pantu.

2. Trešās personas, kas iestājas lietā

a) Eiropas Padomes cilvēktiesību komisāra apsvērumi

102. Eiropas Padomes cilvēktiesību komisāre atzina, ka ir svarīgi, lai visi, kam piešķirta starptautiskā aizsardzība, gūtu labumu no ģimenes atkalapvienošanās neatkarīgi no tā, vai viņi ir bēgļi ANO Konvencijas izpratnē vai bēgļi, kam ir cits statuss.

103. Viņa norādīja, ka ilgstoša ģimeņu šķirtība gan rada negatīvas sekas aizsardzības saņēmējiem un atstātajiem ģimenes locekļiem, gan arī nelabvēlīgi ietekmē veiksmīgas integrācijas mērķa sasniegšanu un bīstamas nelegālās migrācijas uz Eiropu novēršanu. Šīs sekas var būt vēl smagākas, piemēram, tad, ja persona, kas devusies bēgļu gaitās, bija galvenais ģimenes apgādnieks.

104. Komisāre arī norādīja ģimeņu atkalapvienošanās nozīmi, jo tas ir drošs un likumīgs veids, kādā ģimenes locekļi varētu ceļot uz Eiropas Padomes dalībvalstīm, tādējādi samazinot vēršanos pie kontrabandistiem un mazinot ar nelegālo migrāciju saistītos riskus.

105. Komisāre aicināja Eiropas Padomes dalībvalstis nodrošināt, lai personām, uz kurām attiecas alternatīvā vai pagaidu aizsardzība, tiktu piešķirtas tādas pašas ģimenes atkalapvienošanās tiesības kā bēgļiem ANO Konvencijas izpratnē, un viņa bija izklāstījusi ieteikumus ar mērķi nodrošināt, ka tiek īstenota Tiesas judikatūra, saskaņā ar kuru visām bēgļu ģimenes atkalapvienošanās procedūrām jābūt elastīgām, ātrām un efektīvām, lai nodrošinātu tiesību uz ģimenes dzīves neaizskaramību aizsardzību. Jo īpaši komisāre ieteica, ka nogaidīšanas laiks, kas pārsniedz vienu gadu, ir jāuzskata par neatbilstošu.

106. Savā 2016. gada janvāra vēstulē Dānijas imigrācijas, integrācijas un mājokļu ministram komisāre pauda bažas par ģimenes atkalapvienošanās nogaidīšanas perioda pagarināšanu līdz trīs gadiem personām, kas saņem pagaidu aizsardzību saskaņā ar Ārvalstnieku likumu 7. panta 3. punktu. Bija šaubas par šā pasākuma saderību ar Konvencijas 8. pantu.

107. Komisāre apgalvoja, ka Dānijā piemērotais trīs gadu nogaidīšanas periods ievērojami pārsniedz to, ko viņa uzskatīja par piemērotu, un ka to var salīdzināt ar periodu, ko Tiesa uzskatīja par pārmērīgu spriedumā Tanda Muzinga lietā (minēts iepriekš).

b) ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos

108. ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos izpētīja Dānijas tiesisko regulējumu un praksi, kas piemērojama pagaidu aizsardzības statusa saņēmējiem, kuri piesakās ģimenes atkalapvienošanai Dānijā, un sniedza savu interpretāciju par attiecīgajiem starptautisko bēgļu un cilvēktiesību tiesību principiem.

109. ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos atzina, ka prasība personām ar pagaidu aizsardzības statusu Dānijā nodzīvot trīs gadus, pirms tās iegūst tiesības pretendēt uz ģimenes atkalapvienošanos, ir pretrunā gan starptautiskajām, gan Eiropas cilvēktiesībām, jo apdraud to personu pamattiesības uz ģimenes dzīvi, kurām nepieciešama starptautiskā aizsardzība, un nesamērīgā un diskriminējošā veidā izslēdz noteiktas grupas – pretēji tam, ko paredz 8. pants gan atsevišķi, gan kopā ar 14. pantu.

110. ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos norādīja, ka Apvienoto Nāciju Organizācijas Cilvēktiesību komiteja savos noslēguma apsvērumos par Dānijas sesto periodisko ziņojumu (2016. gada 15. augusts) pauda bažas par trīs gadu nogaidīšanas perioda piemērošanu pagaidu aizsardzības statusa turētājiem. Komiteja ieteica, ka Dānijai “ir jāapsver iespēja samazināt uzturēšanās ilgumu personām, kurām ir pagaidu aizsardzības statuss, pirms tās var panākt ģimenes atkalapvienošanos saskaņā ar Paktu par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām”.

111. ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos atsaucās uz savu 2017. gada 4. decembra paziņojumu Kopsavilkuma secinājumos par tiesībām uz ģimenes dzīvi un ģimenes vienotību saistībā ar bēgļu un citu personu, kam nepieciešama starptautiskā aizsardzība, ģimenes atkalapvienošanos, kurā viņš norādīja, ka “tad, kad bēgļi pēc došanās bēgļu gaitās tiek šķirti no saviem ģimenes locekļiem, ilgstošai šķirtībai var būt postošas sekas uz šo bēgļu un viņu ģimeņu labklājību”.

112. Turklāt ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos uzskatīja, ka ģimeņu atkalapvienošanās ir būtiska, lai bēgļi varētu baudīt savas pamattiesības uz ģimenes dzīvi, un ka nav iemesla šajā ziņā noteikt atšķirības bēgļiem un alternatīvās aizsardzības saņēmējiem. Tā kā Tiesa ir atzinusi, ka tas, ka persona jau ir saņēmusi starptautisko aizsardzību, ir pierādījums šīs personas neaizsargātībai, un tā kā starptautiskā un Eiropas līmenī pastāv vispārēja vienprātība par nepieciešamību bēgļiem piemērot labvēlīgāku ģimenes atkalapvienošanās režīmu nekā citiem ārvalstniekiem, ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos uzskatīja, ka tas ir vienlīdz svarīgi arī citiem alternatīvās vai pagaidu aizsardzības saņēmējiem.

113. ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos uzsvēra, ka atšķirības bēgšanas pieredzē un nepieciešamajā aizsardzībā dažādu starptautiskās aizsardzības saņēmēju vidū bieži vien nav ne nepieciešamas, ne objektīvi pamatotas. ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos apgalvoja, ka nav pierādījumu tam, ka alternatīvās aizsardzības saņēmējiem (2. un 3. statuss attiecībā uz Dāniju) nepieciešamā aizsardzība visos vai vairumā gadījumu būtu atšķirīga vai īslaicīgāka nekā bēgļiem (1. statuss) nepieciešamā aizsardzība. Īstenībā alternatīvās aizsardzības saņēmēji parasti nevar atgriezties mājās agrāk nekā bēgļi.

114. Visbeidzot, ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos apstiprināja 2018. gadā pieņemto Eiropas Padomes Parlamentārās asamblejas rezolūciju, kurā ir uzsvērts, ka alternatīvo jeb pagaidu aizsardzības statusu nedrīkst uzskatīt par “alternatīvu bēgļa statusu ar mazākām tiesībām”, un norādīja, ka valstīm nav jāaizstāj bēgļa statuss ar alternatīvo vai pagaidu aizsardzības statusu, lai ierobežotu ģimeņu atkalapvienošanos šā alternatīvā statusa īslaicīguma un personiskā veida dēļ (skat. 60. punktu iepriekš).

c) Norvēģijas valdība

115. Norvēģijas valdība norādīja, ka ne 8. pants, ne 14. pants saistībā ar 8. pantu neaizliedz dalībvalstīm pieprasīt, lai ārvalstnieks, kura uzturēšanās statuss ir īslaicīgs un alternatīvs, izpildītu ekonomiskās, laika vai citas prasības pirms ģimenes atkalapvienošanās pieprasīšanas.

116. Tā atgādināja, ka valstu tiesības uzņemt ārvalstniekus savā teritorijā un izslēgt no tās ir viena no valsts suverenitātes principa pamatsastāvdaļām. Turklāt ir ļoti svarīgi šajā jomā izrādīt cieņu pret Līgumslēdzējām valstīm un to demokrātiskā likumdevēja iestādēm, lai tām dotu politisko rīcības brīvību, reaģējot uz mainīgajiem migrācijas modeļiem un masveida pieplūduma situācijām.

117. Pagaidu atteikums atļaut ģimenes atkalapvienošanos ar apgādnieku, kura uzturēšanās Līgumslēdzējā valstī būtībā bija īslaicīga un balstījās uz alternatīvo aizsardzību, nebija iejaukšanās aizsargātajās ģimenes tiesībās un neļāva pārkāpt nekādas pozitīvas saistības saskaņā ar 8. pantu. Tāpēc ir apšaubāmi, vai pagaidu atteikums piešķirt uzturēšanās atļauju iesniedzēja sievai ietilpst 8. pantā aizsargātajās interesēs.

118. Tiesa vienmēr ir noteikusi atšķirības starp “migrantiem, kuri ir pastāvīgie iedzīvotāji”, no vienas puses, un “ārvalstniekiem, kuri vēlas ieceļot” un “ārvalstniekiem, kuriem ir pagaidu uzturēšanās atļaujas”, no otras puses, jo pēdējām divām grupām bija “nedrošs imigrācijas statuss”. Aicinājums veikt šādu dalījumu izrietēja no Konvencijas sagatavošanas dokumentiem, kur Līgumslēdzējas valstis, izvēloties 1. pantā ietverto jurisdikcijas klauzulu, kas ietvertu ikvienu Līgumslēdzējas valsts teritorijā esošo personu, norādīja, ka “dažas no tiesībām, kas uzskaitītas saskaņā ar 2. pantu [vēlāk 1. pants], nevar garantēt ārvalstniekiem bez jebkādiem ierobežojumiem, jo īpaši tiesības, kas ietvertas [*sic*] 6., 7., 8. un 9. punktā”.

119. Šajā saistībā Norvēģijas valdība atsaucās arī uz Norvēģijas Augstākās tiesas 2018. gada 8. novembra spriedumu (lieta HR-2018-2133-A) par trīs gadu termiņuzturēšanās atļaujas atsaukšanu bēglei un viņas meitai, jo apstākļi, kuru dēļ mātei bija piešķirts patvērums (vīrieša atbalsta trūkums), bija mainījušies, kad viņas vīrs lūdza patvērumu Norvēģijā. Augstākā tiesa lēma, ka šī atsaukšana neattiecās uz iejaukšanos ģimenes dzīvē saskaņā ar 8. panta 1. punktu, jo māte un meita nebija migrantes, kas bija apmetušās uz dzīvi, un nebija izveidojušas privāto dzīvi, kas tās pasargātu pret izraidīšanu. Līdz ar to saskaņā ar 8. panta 2. punktu neradās jautājums par to, vai iejaukšanās varētu būt attaisnojama.

120. Viņi arī apgalvoja, ka, lai gan pašlaik varētu pastāvēt nepārvarami šķēršļi ģimenes dzīves turpināšanai izcelsmes valstī, kurā apgādnieks uz laiku ir pasargāts no izraidīšanas, šī situācija var mainīties. Jebkurā gadījumā ģimenes atkalapvienošanās prasības, kuras varēja izpildīt, piemēram, laika vai finansiālās prasības, tikai uz laiku, nevis galīgi pārtrauktu ģimenes saites.

d) Šveices valdība

121. Šveices valdība sniedza pārskatu par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos saskaņā ar saviem imigrācijas un patvēruma tiesību aktiem. Ģimenes atkalapvienošanos Šveices tiesību aktos regulē samērā sarežģīts noteikumu kopums, kuros ir noteiktas atšķirības starp dažādām grupām, ņemot vērā atļaujas veidu, to, vai ģimenes saites ir izveidotas pirms vai pēc aizbēgšanas, un to, vai ģimenes locekļi, kas piesakās ģimenes atkalapvienošanai ar savu ģimenes locekli, kas ir bēglis Šveicē, pieteikuma iesniegšanas brīdī atrodas jau Šveicē vai ir ārvalstīs. Īsumā, ciktāl tas attiecas uz šo lietu, Šveices tiesību aktos ir noteiktas atšķirības starp tā dēvētajām B atļaujām, kas ir personām, kurām ir piešķirts patvērums, un F atļaujām, kas ir personām, kuras tikai uz laiku ir uzņemtas Šveicē, tostarp personām, kas bēg no kara, pilsoņu kara vai vispārējas vardarbības. Viņu ģimenes atkalapvienošanās tiesības atšķiras vairākos aspektos. Ārvalstnieku likuma 85. panta 7. punkts nosaka, ka F atļaujas turētāji nevar pretendēt uz ģimenes atkalapvienošanos, pirms nav beidzies trīs gadu periods kopš viņu pagaidu uzņemšanas atļaujas piešķiršanas.

122. Šveices valdība pilnībā piekrita, ka uz laiku uzņemtajām personām varētu būt pozitīvi pienākumi, taču atkārtoti uzsvēra, ka saskaņā ar iedibināto judikatūru ir jāpanāk taisnīgs līdzsvars starp indivīda un visas kopienas konkurējošām interesēm un abos gadījumos valstij ir zināma rīcības brīvība. Tādējādi, ja Tiesa liegtu dalībvalstīm iespēju izvirzīt nosacījumus ģimeņu atkalapvienošanās atļaušanai, tostarp liegtu ieviest nogaidīšanas periodu, 8. pantā paredzētie pienākumi kļūtu pārāk plaši, kaitējot sabiedrības interesēm attiecībā uz efektīvu imigrācijas kontroli un integrāciju.

e) Dānijas Cilvēktiesību institūts

123. Dānijas Cilvēktiesību institūta iesniegumi galvenokārt ietvēra informāciju par starptautiskajiem cilvēktiesību standartiem, Eiropas Savienības valstu un citu Līgumslēdzēju valstu tiesību aktiem, par Dānijas tiesību aktiem un to piemērošanu, kā arī jaunāko informāciju par likumdošanas un prakses attīstību 2019. gadā. Pēdējais ietvēra dažādus Bēgļu lietu apelācijas padomes lēmumus un piemērus korekcijām režīmā, ko piemēro personām, kurām nepieciešama aizsardzība, tostarp pagaidu uzturēšanās jomā. Institūts norādīja, ka 2019. gada februārī Dānijas parlaments bija pieņēmis likumprojektu, ar ko tas ieviesa jaunu veidu, kā formulēt uzturēšanās atļaujas visiem bēgļiem (skat. 27. punktu iepriekš). Tādējādi tika mainītas bēgļiem un viņu ģimenes locekļiem piešķirtās uzturēšanās atļaujas, nosakot, ka tās ir piešķirtas “pagaidu uzturēšanās nolūkos”, nevis piešķirtas ar “iespēju iegūt pastāvīgas uzturēšanās atļauju”, un norādot, ka visiem bēgļiem Dānijā aizsardzība tiek piešķirta tikai līdz brīdim, kad viņiem vairs tā nebūs nepieciešama. Institūts arī sniedza statistikas datus.

3. Tiesa

a) Pirmstiesas piezīmes

124. Tiesa jau pašā sākumā norāda, ka pieteikuma iesniedzēja sūdzība attiecas uz viņa 2015. gada 4. novembra pieteikumu par ģimenes atkalapvienošanos ar sievu. Tajā laikā viņam bija uzturēšanās atļauja uz pieciem mēnešiem (kopš 2015. gada 8. jūnija) saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu.

125. Imigrācijas dienests 2016. gada 5. jūlijā noraidīja viņa pieprasījumu, pamatojoties uz to, ka viņam vismaz pēdējos trīs gadus nebija bijusi uzturēšanās atļauja saskaņā ar 7. panta 3. punktu, kā to paredz Ārvalstnieku likuma 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļa, un ka nepastāvēja nekādi ārkārtēji iemesli, tostarp bažas par ģimenes vienotību, kas būtu attaisnojuši ģimenes atkalapvienošanos saskaņā ar šā likuma 9.c panta 1. punktu (skat. 18. punktu iepriekš). 2016. gada 16. septembrī Imigrācijas lietu apelācijas padome šo lēmumu apstiprināja apelācijas instancē. Tajā laikā uzturēšanās atļauja saskaņā ar 7. panta 3. punktu viņam bija bijusi vienu gadu un trīs mēnešus.

126. Pieteikuma iesniedzējs valsts tiesās iesniedza sūdzību par to, ka Imigrācijas lietu apelācijas padomes 2016. gada 16. septembra galīgais atteikums bija 8. panta pārkāpums.

127. 2018. gada 26. aprīlī, nodzīvojis Dānijā divus gadus, desmit mēnešus un divas nedēļas, pieteikuma iesniedzējs atkārtoti iesniedza pieteikumu par ģimenes atkalapvienošanos ar savu sievu. Pēc tam, kad viņš bija papildinājis savu pieteikumu, tas 2019. gada 24. jūnijā tika apmierināts. Pieteikuma iesniedzējs šīs administratīvās procedūras neapstrīdēja ne valsts tiesās, ne savā Tiesai iesniegtajā pieteikumā. Tāpēc tās neietilpst viņa Tiesā izskatāmās lietas priekšmetā.

128. Ņemot vērā iepriekš minēto, Tiesa izskatīs tikai jautājumu, vai 2016. gada 16. septembra atteikums atļaut pieteikuma iesniedzējam ģimenes atkalapvienošanos ar sievu saistībā ar trīs gadu nogaidīšanas periodu, kas piemērojams pagaidu aizsardzības saņēmējiem, ietvēra Konvencijas 8. panta pārkāpumu. Tiesai nav arī jāvērtē, vai valsts drīkst izvirzīt citus materiālos vai ekonomiskus nosacījumus ģimenes atkalapvienošanās atļaušanai, jo šis jautājums nav attiecināms uz šo lietu.

129. Jānorāda, ka pieteikuma iesniedzējs neapšaubīja, ka vienu gadu ilgs nogaidīšanas periods bija “saprātīgs” (skat. 75. punktu iepriekš). Turklāt nebija šaubu, ka pieteikuma iesniedzējs bija tiesīgs iesniegt ģimenes atkalapvienošanās pieprasījumu divus mēnešus pirms trīs gadu termiņa beigām.

b) Vispārējie principi par to, kādā apmērā valstij ir pienākums uzņemt savā teritorijā tur dzīvojošo personu radiniekus

130. Tiesa iepriekš nav bijusi aicināta apsvērt, vai un cik lielā mērā likumā noteikta nogaidīšanas perioda noteikšana ģimenes atkalapvienošanās atļaušanai personām, kuras ir ieguvušas alternatīvās vai pagaidu aizsardzības statusu, ir saderīga ar Konvencijas 8. pantu. Tomēr šīs lietas izskatīšanas nolūkos ir lietderīgi atkārtoti norādīt vispārējos ģimenes atkalapvienošanās principus, kas izstrādāti tās judikatūrā attiecībā uz citādām situācijām, kurās rodas jautājumi par to, cik lielā mērā valstij ir pienākums uzņemt savā teritorijā to personu radiniekus, kas tur uzturas; to jaunākais kopsavilkums ir sniegts spriedumā lietā “Žonesa pret Nīderlandi” (minēts iepriekš).

131. Pirmkārt, ir vēlreiz jānorāda, ka valstij saskaņā ar vispāratzītām starptautiskajām tiesībām un saskaņā ar līgumsaistībām ir tiesības kontrolēt ārvalstnieku ieceļošanu tās teritorijā un viņu uzturēšanos tajā. Konvencija negarantē ārvalstnieka tiesības ieceļot vai uzturēties noteiktā valstī (turpat, 100. punkts).

132. Turklāt attiecībā uz imigrāciju nevar uzskatīt, ka 8. pants uzliek valstij vispārēju pienākumu ievērot laulāta pāra izvēlēto valsti savai ģimenes dzīvesvietai vai atļaut ģimenes atkalapvienošanos savā teritorijā. Tomēr lietās, kas attiecas uz ģimenes dzīvi, kā arī imigrāciju, valsts pienākumu apjoms uzņemt savā teritorijā tur dzīvojošo personu radiniekus atšķirsies atkarībā no iesaistīto personu īpašajiem apstākļiem un vispārējām interesēm, un šajā ziņā ir jānodrošina taisnīgs līdzsvars starp attiecīgajām konkurējošām interesēm. Šajā saistībā jāņem vērā gan tas, cik lielā mērā ģimenes dzīve tiktu faktiski pārrauta, gan saišu apjoms Līgumslēdzējā valstī, gan arī tas, vai pastāv nepārvarami šķēršļi ģimenes dzīvei ārvalstnieka izcelsmes valstī un vai pastāv imigrācijas kontroles faktori (turpat, 107. punkts).

133. Visbeidzot pastāv plašs atbalsts, tostarp starptautiskajās tiesībās, uzskatam, ka visos lēmumos, kas attiecas uz bērniem, sevišķi svarīgas ir viņu intereses. Lai gan tās pašas par sevi nevar būt izšķirošas, šīm interesēm noteikti ir jāpiešķir pietiekama nozīme (turpat, 109. punkts).

c) Tiesu prakse saistībā ar materiālajām prasībām attiecībā uz ģimenes atkalapvienošanos

134. Kopumā saskaņā ar iepriekš minētajiem principiem Tiesa nelabprāt konstatē, ka dalībvalstij ir pozitīvs pienākums nodrošināt ģimenes atkalapvienošanos, ja pastāv viens vai vairāki no šādiem apstākļiem, no kuriem ne visi attiecas uz šo lietu:

i) ģimenes dzīve ir izveidota laikā, kad iesaistītās personas apzinājās, ka, ņemot vērā to, kāds imigrācijas statuss bija vienai no tām, šīs ģimenes dzīves noturība uzņemošajā valstī jau no paša sākuma būtu nedroša. Šādā situācijā ģimenes locekļa, kurš nav valstspiederīgais, izraidīšana, visticamāk, būs 8. panta pārkāpums tikai izņēmuma gadījumos (skat. tostarp šādus spriedumus: iepriekš minētā sprieduma Žonesas lietā 108. punktu, iepriekš minēto spriedumu lietā “Abdulaziza, Kabalē un Balkandali pret Apvienoto Karalisti”, 1997. gada 29. janvāra spriedumu lietā “Bučelkia [*Bouchelkia*] pret Franciju”, Ziņojumi 1997-I, spriedumu lietā “Bagli pret Franciju”, Nr. 34374/97, ECT 1999‑VIII, 2007. gada 26. aprīļa spriedumu lietā “Konstantinovs [*Konstatinov*] pret Nīderlandi”, Nr. 16351/03, 2008. gada 31. jūlija spriedumu lietā “Darens Omorgī [*Darren Omoregie*] un citi pret Norvēģiju”, Nr. 265/07, 2012. gada 14. februāra spriedumu lietā “Antvi [*Antwi*] un citi pret Norvēģiju”, Nr. 26940/10, un 2016. gada 6. jūlija spriedumu lietā “Prija [*Priya*] pret Dāniju” (lēmums), Nr. 3594/03);

ii) personai, kas lūdz ģimenes atkalapvienošanos, ir ierobežotas saites ar uzņēmēju valsti, kas parasti tā ir, ja tā tur ir uzturējusies tikai īsu laiku vai nelegāli (skat., *a contrario*, iepriekš minēto spriedumu Žonesas lietā). Līdz šim nav bijušas lietas, kurās Tiesa būtu atzinusi dalībvalsts pienākumu atļaut ģimenes atkalapvienošanos ar ģimenes locekli, kurš nebija ieceļojis uzņemošajā valstī, ārvalstniekam, kuram ir piešķirta tikai īstermiņa uzturēšanās vai termiņuzturēšanās atļauja;

iii) ģimenei nebija nekādu nepārvaramu šķēršļu dzīvot ģimenes atkalapvienošanās pieprasītāja izcelsmes valstī (skat., piemēram, 1996. gada 19. februāra spriedumu lietā “Gils [*Gül*] pret Šveici”, Nr. 23218/94, 1996. gada 28. novembra spriedumu lietā “Ahmuts [*Ahmut*] pret Nīderlandi”, Nr. 21702/93, 2003. gada 13. maija spriedumu lietā “Čandra [*Chandra*] un citi pret Nīderlandi”, Nr. 53102/99, 2013. gada 30. jūlija spriedumu lietā “Beriša [*Berisha*] pret Šveici”, Nr. 948/12, 2016. gada 8. marta spriedumu iepriekš minētajās lietās “Načičs un citi pret Zviedriju” un “*I. A. A* pret Apvienoto Karalisti” (lēmums), Nr. 25960/13);

iv) persona, kas lūdz ģimenes atkalapvienošanos (apgādnieks), nevar pierādīt, ka tai ir pietiekami neatkarīgi un ilgstoši ienākumi, kas nav labklājības pabalsti, lai segtu savas ģimenes locekļu iztikas pamata izmaksas (skat. īpaši 2005. gada 20. oktobra spriedumu lietā “Haidarī [*Haydarie*] pret Nīderlandi” (lēmums), Nr. 8876/04, iepriekš minētā sprieduma lietā “Konstatinovs pret Nīderlandi” 50. punktu un 2013. gada 11. jūnija sprieduma lietā “Hasanbasici [*Hasanbasic*] pret Šveici”, Nr. 52166/09, 59. punktu).

135. No otras puses, Tiesa parasti ir gatava atzīt, ka dalībvalstij ir pozitīvs pienākums nodrošināt ģimenes atkalapvienošanos, ja pastāv visi šie apstākļi, no kuriem ne visi attiecas uz šo lietu:

i) persona, kas lūdz ģimenes atkalapvienošanos, uzņēmējā valstī ir saņēmusi pastāvīgā iedzīvotāja statusu vai tai ir ciešas saites ar šo valsti (skat. *inter alia* 2005. gada 1. decembra sprieduma lietā “Tukabo Tekle [*Tuquabo-Tekle*] un citi pret Nīderlandi”, Nr. 60665/00, 47. punktu, un 2012. gada 4. decembra sprieduma lietā “Buts [*Butt*] pret Norvēģiju”, Nr. 47017/09, 76. un 87. punktu);

ii) ģimenes dzīve jau tika izveidota, pirms pieprasījuma iesniedzējs ieguva pastāvīgā iedzīvotāja statusu uzņēmējā valstī (skat. tostarp iepriekš minētā sprieduma lietā “Berehabs pret Nīderlandi” 29. punktu un iepriekš minētā sprieduma lietā “Tukuabo Tekle un citi pret Nīderlandi” 44. punktu);

iii) gan persona, kas lūdz ģimenes atkalapvienošanos, gan attiecīgais ģimenes loceklis jau uzturas uzņēmējā valstī (skat., *inter alia* iepriekš minētā sprieduma lietā “Berehabs pret Nīderlandi” 29. punktu);

iv) ir iesaistīti bērni, jo viņu interesēm ir jāpiešķir ievērojama nozīme (skat., piemēram, iepriekš minētā sprieduma Žonesas lietā 119.–120. punktu, iepriekš minētā sprieduma lietā “Berehabs pret Nīderlandi” 29. punktu, iepriekš minētā sprieduma lietā “Tukabo Tekle un citi pret Nīderlandi” 47. punktu, sprieduma lietā “Rodrigeša da Silva [*Rodrigues da Silva*] un Hogkamera [*Hoogkamer*] pret Nīderlandi”, Nr. 50435/99, 44. punktu, ECT 2006–I, un 2011. gada 28. jūnija sprieduma lietā “Nunešs pret Norvēģiju”, Nr. 55597/09, 84. punktu);

v) ir nepārvarami vai lieli šķēršļi, kuru dēļ ģimene nevar dzīvot tās personas izcelsmes valstī, kas lūdz ģimenes atkalapvienošanos (skat. *inter alia* 2001. gada 21. decembra sprieduma lietā “Sens [*Sen*] pret Nīderlandi”, Nr. 31465/96, 40. punktu, iepriekš minētā sprieduma lietā “Tukabo Tekle un citi pret Nīderlandi” 48. punktu, iepriekš minētā sprieduma lietā “Rodrigeša da Silva un Hogkamera pret Nīderlandi” 41. punktu un 2016. gada 8. novembra sprieduma lietā “Gatē [*Ghatet*] pret Šveici”, Nr. 56971/10, 49. punktu).

136. Tomēr jau iepriekš tika norādīts, ka pastāvošā judikatūra attiecās uz vispārīgāku jautājumu par to, vai atteikums atļaut ģimenes atkalapvienošanos konkrētā gadījumā atbilst Konvencijas 8. panta prasībām. Netika apšaubīts ne to personu konkrētais imigrācijas statuss, kas pieprasīja ģimenes atkalapvienošanos, jo īpaši tiesības, kas viņām bija alternatīvās aizsardzības saņēmēju statusā, ne jebkura atteikuma īslaicīgums, kam iemesls bija likumā noteiktais nogaidīšanas perioda ilgums.

d) Judikatūra par procesuālajām prasībām ģimenes atkalapvienošanās pieprasījumu izskatīšanai

137. Papildus tam, ka saskaņā ar 8. pantu tika izvirzītas būtiskas prasības attiecībā uz ģimenes atkalapvienošanos, kas izklāstītas iepriekš, Tiesa ir apstiprinājusi arī noteiktas procesuālās prasības attiecībā uz šādu pieprasījumu apstrādi.

138. Spriedumā Tanda Muzinga lietā un spriedumā Mugenzi lietā (minēti iepriekš) pieteikuma iesniedzējiem bija piešķirta uzturēšanās atļauja Francijā bēgļu statusā saskaņā ar ANO Bēgļu konvenciju. Pēc tam viņiem tika atļauta ģimenes atkalapvienošanās ar saviem ģimenes locekļiem, kuri dzīvoja ārvalstīs. Tomēr vīzu izsniegšana nebija automātiska. Tādējādi pieteikuma iesniedzējiem vīzas bija jāsaņem pašiem. Tanda Muzinga lietā tas ilga trīs gadus un piecus mēnešus, bet Mugenzi lietā šis process ilga sešus gadus. Tiesa konstatēja pārkāpumu, pamatojoties uz to, ka valsts lēmumu pieņemšanas process negarantēja elastību, ātrumu un efektivitāti, kas nepieciešama, lai nodrošinātu tiesības uz ģimenes dzīves neaizskaramību saskaņā ar 8. pantu. Tiesa atkārtoti norādīja, “ka ģimenes vienotība ir būtiskas bēgļu tiesības un ka ģimenes atkalapvienošanās ir būtisks elements, lai personas, kuras bēgušas no vajāšanas, varētu atsākt normālu dzīvi”, un “ka starptautiskā un Eiropas līmenī pastāv vienprātība, ka ir jānodrošina, lai bēgļi varētu izmantot ģimenes atkalapvienošanās procedūru, kas viņu gadījumā būtu labvēlīgāka nekā citiem ārvalstniekiem piemērotā procedūra” (skat. sprieduma Tanda Muzinga lietā 75. punktu).

139. Tāpat lietas “Senigo Longe un citi pret Franciju” (minēta iepriekš) pieteikuma iesniedzēja bija likumīgi dzīvojusi Francijā kopš 2005. gada oktobra ģimenes atkalapvienošanās ar savu laulāto rezultātā. 2007. gada maijā viņa bija lūgusi ģimenes atkalapvienošanos ar saviem diviem bērniem, kuri bija palikuši Kamerūnā. Saistībā ar ģimenes atkalapvienošanās pieteikuma izskatīšanu Francijas iestādes vairāk nekā četrus gadus šaubījās par pieteikuma iesniedzējas mātes attiecībām ar abiem bērniem. Tiesa atzina, ka šis periods bija “pārāk ilgs, īpaši ņemot vērā bērnu intereses”, un ka “lēmumu pieņemšanas process nebija pietiekami nodrošinājis elastību, ātrumu un efektivitāti, kas bija nepieciešams, lai ievērotu pieteikuma iesniedzēju tiesības uz ģimenes dzīves neaizskaramību saskaņā ar Konvencijas 8. pantu”.

e) Rīcības brīvības apmērs

140. Rīcības brīvība, kas piešķirama kompetentajām valsts iestādēm, ir atkarīga no jautājumu būtības un attiecīgo interešu nopietnības (skat. 2019. gada 10. septembra spieduma lietā “Stranna Lobena [*Strand Lobben*] un citi pret Norvēģiju” [GC], Nr. 37283/13, 211. punktu). Tā kā Tiesa iepriekš nav bijusi aicināta apsvērt, vai un cik lielā mērā likumā noteikta nogaidīšanas perioda noteikšana ģimenes atkalapvienošanās atļaušanai alternatīvās un pagaidu aizsardzības saņēmējiem ir saderīga ar 8. pantu, Tiesa uzskata, ka sākumā būtu lietderīgi apsvērt valstij pieejamās rīcības brīvības apmēru, pieņemot šāda veida politikas lēmumus. Ir jāņem vērā dažādi faktori.

i) Konvencija un esošā tiesu prakse

141. Šajā saistībā Tiesa norāda, ka vairāki argumenti, kas izriet no Konvencijas un esošās tiesu prakses, liecina par labu plašas rīcības brīvības piešķiršanai valstīm.

142. Pirmkārt, saskaņā ar 8. pantu nav absolūtu tiesību. Īpaši attiecībā uz imigrāciju nevar uzskatīt, ka minētais noteikums uzliek valstij vispārēju pienākumu ievērot laulāta pāra izvēlēto valsti ģimenes dzīvesvietai vai atļaut ģimenes atkalapvienošanos tās teritorijā (skat. 132. punktu iepriekš). Tiesa vairākkārt ir atzinusi, ka imigrācijas kontrole ir leģitīms valsts mērķis, kura sasniegšanai valstis drīkst iejaukties tiesībās uz ģimenes dzīves neaizskaramību Konvencijas 8. panta izpratnē. Tas pats attiecas uz pozitīvajām saistībām (skat., piemēram, iepriekš minēto spriedumu lietā “Haidarī pret Nīderlandi”, iepriekš minētā sprieduma lietā “Konstatinovs pret Nīderlandi” 50. punktu un iepriekš minētā sprieduma lietā “Hasanbasici pret Šveici” 57.–67. punktu).

143. Otrkārt, Tiesa ir atzinusi, ka imigrācijas kontrole ir valsts ekonomiskās labklājības vispārējās interesēs, attiecībā uz ko valstij parasti tiek piešķirta liela rīcības brīvība (skat., piemēram, 2016. gada 24. maija sprieduma lietā “Biao [*Biao*] pret Dāniju” [GC], Nr. 38590/10, 117. punktu).

144. Tomēr ir arī vairāki argumenti, kuru pamatā ir Konvencija un tiesu prakse, par labu minētās rīcības brīvības ierobežošanai. Atkārtoti jānorāda, ka Konvencija ir jāskata kopumā un jāinterpretē tā, lai veicinātu iekšējo konsekvenci un harmoniju starp tās dažādajiem noteikumiem (skat. sprieduma lietā “Steks [*Stec*] un citi pret Apvienoto Karalisti” (lēmums) [GC], Nr. 65731/01 un 65900/01, 48. punktu, ECT 2005‑X).

145. Vispārējā vardarbība valstī var būt tik intensīva, ka var secināt, ka jebkura izraidītā persona tiktu pakļauta reālam 3. pantā minētajam riskam saņemt pret sevi vērstu sliktu izturēšanos tikai tāpēc, ka tā atrodas šajā valstī. 3. pantā noteikto tiesību absolūtais veids nepieļauj nekādus izņēmumus, attaisnojošus faktorus vai interešu izsvēršanu. Attiecīgi palielināts migrantu pieplūdums nevar atbrīvot valsti no tās pienākumiem saskaņā ar šo noteikumu (skat., piemēram, iepriekšminētā sprieduma lietā “Klaifia un citi pret Itāliju” 114. punktu). Principā šis faktors var arī samazināt valstu rīcības brīvību, kas tām ir, lai panāktu taisnīgu līdzsvaru starp konkurējošām ģimeņu atkalapvienošanās un imigrācijas kontroles interesēm saskaņā ar 8. pantu, lai gan patvēruma meklētāju masveida pieplūduma un būtisku resursu ierobežojumu laikā saņēmējām valstīm jābūt tiesīgām uzskatīt, ka to rīcības brīvībā ietilpst prioritātes piešķiršana 3. pantā paredzētās aizsardzības nodrošināšanai lielākam skaitam šādu personu, nevis dažu personu ieinteresētībai saistībā ar ģimenes atkalapvienošanos saskaņā ar 8. pantu.

146. Turklāt Tiesa uzskata, ka iepriekš 137. un 138. punktā izklāstītie apsvērumi attiecībā uz 8. pantā noteiktajām procesuālajām prasībām bēgļu ģimeņu atkalapvienošanās pieprasījumu izskatīšanai vienlīdz jāattiecina uz alternatīvās aizsardzības saņēmējiem, tostarp uz personām, kas pakļautas sliktas izturēšanās riskam, uz ko attiecas 3. pants, ņemot vērā vispārējo situāciju viņu mītnes valstī, ja šis risks nav īslaicīgs, bet šķiet pastāvīgs vai ilgstošs.

ii) Parlamentārās pārbaudes un izskatīšanas tiesā kvalitāte

147. Vēl viens faktors, kas ietekmē rīcības brīvības apmēru, ir Tiesas pakārtotā loma Konvencijas aizsardzības sistēmā. Līgumslēdzējām pusēm saskaņā ar subsidiaritātes principu ir primārais pienākums nodrošināt Konvencijā un tās protokolos noteiktās tiesības un brīvības, un, to darot, tām ir rīcības brīvība, kas ietilpst Tiesas uzraudzības jurisdikcijā. Tiesa ir daudzkārt atzinusi, ka savas demokrātiskās leģitimācijas dēļ valsts iestādes principā labāk nekā starptautiska tiesa var novērtēt vietējās vajadzības un apstākļus (skat. *inter alia* 2018. gada 11. decembra sprieduma lietā “Lekičs [*Lekić*] pret Slovēniju” [GC], Nr. 36480/07, 108. punktu).

148. Ja likumdevēja iestādēm ir rīcības brīvība, tā principā attiecas gan uz to lēmumu iejaukties noteiktā tematiskajā jomā, gan pēc tam, kad tās ir iejaukušās, uz sīki izstrādātiem noteikumiem, ko tās pieņem, lai nodrošinātu, ka tiesību akti atbilst Konvencijai un tiek panākts līdzsvars starp jebkādām konkurējošām valsts un privātajām interesēm. Tomēr Tiesa vairākkārt ir atzinusi, ka likumdevēja iestāžu izvēles nav ārpus tās kontroles, un ir novērtējusi, kādā kvalitātē ir veikta konkrēta līdzekļa nepieciešamības izskatīšana parlamentā vai tiesā. Tā ir atzinusi, ka ir svarīgi ņemt vērā ļaunprātīgas izmantošanas risku tad, ja vispārīgais pasākums tiktu mīkstināts, un šis risks galvenokārt ir jānovērtē valstij. Turklāt ir atzīts, ka vispārīgs pasākums ir piemērotāks līdzeklis leģitīmā mērķa sasniegšanai nekā noteikums, kas atļauj izskatīt katru gadījumu atsevišķi, jo tas radītu ievērojamu nenoteiktības, tiesāšanās, izdevumu un kavēšanās risku, kā arī diskrimināciju un patvaļu. Tomēr vispārīgā pasākuma piemērošana lietas faktiskajiem apstākļiem joprojām liecina par tā ietekmi praksē un tādējādi ir būtiska, lai šis pasākums būtu samērīgs (skat. sprieduma lietā “*Animal Defenders International* pret Apvienoto Karalisti” [GC], Nr. 48876/08, 108. punktu, ECT 2013, ar turpmākām atsaucēm). Tiesas pienākums ir rūpīgi pārbaudīt argumentus, kuri ņemti vērā likumdošanas procesā un uz kuru pamata likumdevēja iestādes ir izdarījušas izvēles, un noteikt, vai ir panākts taisnīgs līdzsvars starp konkurējošām valsts vai plašas sabiedrības interesēm un to personu interesēm, kuras tieši ietekmē attiecīgā likumdevēja iestāžu izvēle (sal. 2018. gada 4. aprīļa sprieduma lietā “Korreja de Matušs [*Correia de Matos*] pret Portugāli” [GC], Nr. 56402/12, 129. punkts).

149. Šajā saistībā Tiesa arī atgādina, ka valstu tiesām ir jānorāda konkrēti iemesli, kuros ņemti vērā lietas apstākļi, tostarp tādēļ, lai Tiesa varētu veikt tai uzticēto Eiropas līmeņa uzraudzību. Ja dalībvalstu iestāžu un tiesu pieņemto lēmumu pamatojums ir nepietiekams un nav veikta reāla attiecīgo interešu izsvēršana, tas būtu pretrunā Konvencijas 8. panta prasībām (skat., piemēram, 2019. gada 9. aprīļa sprieduma lietā “*I. M.* pret Šveici”, Nr. 23887/16, 72. punktu). No otras puses, ja valsts tiesas ir rūpīgi izskatījušas faktus, piemērojušas attiecīgos cilvēktiesību standartus saskaņā ar Konvenciju un tās judikatūru un adekvāti izsvērušas individuālās intereses salīdzinājumā ar sabiedrības interesēm lietā, Tiesai būs nepieciešams pārliecinošs iemesls, lai valsts tiesu viedokli aizstātu ar savu (skat. neseno judikatūru par 8. pantu saistībā ar to migrantu izraidīšanu, kam ir pastāvīgās uzturēšanās statuss, piemēram, 2018. gada 23. oktobra sprieduma lietā “Levakovics [*Levakovic*] pret Dāniju”, Nr. 7841/14, 45. punktu, un tajā minētā 2017. gada 14. septembra sprieduma lietā “Ndidi [*Ndidi*] pret Apvienoto Karalisti”, Nr. 41215/14, 76. punktu).

150. Tiesa arī norāda, ka Protokols Nr. 15, ar ko groza Konvenciju, tostarp uzsverot subsidiaritātes principu un rīcības brīvības doktrīnu, stājās spēkā 2021. gada 1. augustā.

iii) Vienprātības pakāpe saistībā ar šo lietu valsts, starptautiskā un Eiropas līmenī

151. Vēl viens faktors, kas attiecas uz rīcības brīvības apmēru, ir tas, vai Līgumslēdzēju valstu tiesību aktiem ir vai nav kopīgs pamats. Saskaņā ar salīdzinošo tiesību aktu apsekojumu (skat. 69. punktu iepriekš) trīsdesmit divas no četrdesmit divām valstīm piešķir formālas tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos “alternatīvās aizsardzības” saņēmējiem. Tomēr jebkurš salīdzinājums šajā jomā ir jāveic piesardzīgi, jo saskaņā ar Dānijas tiesību aktiem “alternatīvā aizsardzība” aptver gan “aizsardzības statusu”, kas piešķirts saskaņā ar 7. panta 2. punktu, gan “pagaidu aizsardzības statusu”, kas piešķirts saskaņā ar 7. panta 3. punktu, un tikai attiecībā uz pēdējo tika ieviests nogaidīšanas periods. Jāpatur prātā arī tas, ka ne visas četrdesmit četras dalībvalstis bija vienlīdz nobažījušās par pārvietoto personu pieplūdumu no Sīrijas 2015. un 2016. gadā (skat. 67. un 68. punktu iepriekš). Lai gan dažas valstis saņēma lielu pieplūdumu, citas tas īpaši neskāra. Ciktāl no salīdzinošajiem valsts tiesību aktiem šajā jomā var iegūt jebkādas norādes, tās ir ļoti ierobežotas un pret tām noteikti ir jāizturas piesardzīgi; šķiet, ka vienprātības nav ne par vienu, ne par otru viedokli.

152. Raugoties no šāda skatpunkta, nevar ignorēt to, ka attiecīgajās Līgumslēdzējās valstīs bija apdraudēti nopietni sociālie un ekonomiskie aspekti un ka jautājums būtībā bija politiski jutīgs. Tiesa pienācīgi ņem vērā to, ka vairākām valstīm, iespējams, ir radušās ievērojamas grūtības veiksmīgi atrisināt šādu situāciju (skat. *inter alia* sprieduma lietā “Hirsi Jamā [*Hirsi Jamaa*] un citi pret Itāliju” [GC], Nr. 27765/09, 122. punktu, ECT 2012, iepriekš minētā sprieduma lietā “Klaifia un citi pret Itāliju” 185. un 241. punktu un 2019. gada 21. novembra sprieduma lietā “Iliass [*Ilias*] un Ahmeds [*Ahmed*] pret Ungāriju” [GC], Nr. 47287/15, 155. un 213. punktu). Tiesa norāda, ka tāpēc dažas valstis, kuras 2015. un 2016. gadā bija īpaši nobažījušās par to pārvietoto personu skaita pieaugumu, kuras meklē aizsardzību no Sīrijas, ņemot vērā gan šo personu kopējo skaitu, gan to skaitu uz vienu iedzīvotāju, izvirzīja prioritāti aizsardzības piešķiršanai, nevis tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos.

153. Tiesa atkārtoti norāda savus secinājumus iepriekš minētajā Tanda Muzinga lietā, 75. punktā, par to, “ka starptautiskā un Eiropas līmenī pastāv vienprātība, ka ir jānodrošina, lai bēgļi varētu izmantot ģimenes atkalapvienošanās procedūru, kas viņu gadījumā būtu labvēlīgāka nekā citiem ārvalstniekiem piemērotā procedūra, par ko liecina ANO augstā komisāra bēgļu jautājumos pilnvaras un darbības, kā arī normas, kas noteiktas Eiropas Savienības Direktīvā 2003/86/EK (..)” (šeit pievienots izcēlums; skat. iepriekš 137. punktu). Tomēr alternatīvās aizsardzības saņēmēju situācija nav gluži tāda pati kā bēgļu situācija.

154. Šajā saistībā Tiesa vispirms norāda, ka vispārējā prakse ieviest nogaidīšanas periodus, vismaz tādus, kas ir ilgāki par vienu gadu, personām, kam piešķirta alternatīvā aizsardzība, un konkrēto trīs gadus ilgo nogaidīšanas periodu, ko Dānija ieviesusi personām, kurām piešķirta “pagaidu aizsardzība” saskaņā ar Dānijas Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, izraisīja bažas un kritiku, ko *inter alia* pauda Apvienoto Nāciju Organizācijas Cilvēktiesību komiteja un cilvēktiesību komisārs attiecīgi 2016. gada augustā un 2017. gada jūnijā (skat. 40. un 62. punktu iepriekš), un ka 2017. gada decembrī ANO augstais komisārs bēgļu jautājumos uzsvēra, ka, “ja bēgšanas rezultātā bēgļi tiek šķirti no saviem ģimenes locekļiem, ilgstošai šķirtībai var būt postošas sekas uz šo bēgļu un viņu ģimeņu labklājību” (skat. 111. punktu iepriekš). Turklāt 2018. gada 11. oktobrī EPPA pieņēma Rezolūciju Nr. 2243 (2018) par bēgļu un migrantu ģimeņu atkalapvienošanos Eiropas Padomes dalībvalstīs (skat. 60. punktu iepriekš), kurā tā atzina, ka “saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 8. pantu nav pieļaujami šķēršļi ģimenes dzīves aizsardzībai ar mērķi atturēt migrantu vai bēgļu un viņu ģimenes locekļu ieceļošanu”.

155. Vienlaikus Tiesa norāda, ka, lai gan Dānijai nebija saistoša ne Līgumā par Eiropas Savienības darbību noteiktā Eiropas kopējā patvēruma un imigrācijas politika, ne pasākumi, kas pieņemti saskaņā ar šo politiku (skat. iepriekš 42. punktu), ir skaidrs, ka ES dalībvalstīm tika atstāta plaša rīcības brīvība attiecībā uz ģimenes atkalapvienošanos atļaušanu personām, kurām ir alternatīva aizsardzība, un ģimenes atkalapvienošanās nogaidīšanas periodu ieviešanu.

156. Tādējādi Ģimenes atkalapvienošanās direktīva (skat. iepriekš 45.–50. punktu) neattiecas uz alternatīvo aizsardzību (skat. šīs direktīvas 3. pantu). Attiecībā uz citu kategoriju ārvalstniekiem 8. pants paredzēja iespēju dalībvalstīm atlikt ģimenes atkalapvienošanās tiesību piešķiršanu uz diviem gadiem vai izņēmuma kārtā uz trīs gadiem, izņemot gadījumus, kad ārvalstnieks ir bēglis 1951. gada Konvencijas izpratnē (skat. šīs direktīvas 12. pantu).

157. Tāpat jāatgādina, ka EST savā 2006. gada 27. jūnija spriedumā lietā C-540/03 “Eiropas Parlaments pret Padomi” [2006], ERT, I-5769, noraidīja Eiropas Parlamenta apgalvojumu, ka Ģimenes atkalapvienošanās direktīvas 8. pants par nogaidīšanas periodiem jāatceļ, jo tie pārkāpj starptautiskās tiesības. Tādējādi saistībā ar šo lietu EST atzina (skat. iepriekš 50. punktā minētā sprieduma 98. punktu):

“Tādējādi šis noteikums neierobežo ģimenes atkalapvienošanos, bet dalībvalstīm saglabā ierobežotu diskrecionāro varu, tām ļaujot nodrošināt to, ka ģimenes atkalapvienošanās notiek labvēlīgos apstākļos pēc tam, kad aizbildnis uzņemošā valstī ir dzīvojis pietiekami ilgu laiku, lai varētu pieņemt, ka tas ir stabili iekārtojies uz dzīvi un sasniedzis noteiktu integrācijas līmeni. Tādēļ tas, ka dalībvalsts ņem vērā šos elementus un tai ir tiesības atlikt ģimenes atkalapvienošanos uz diviem gadiem vai atkarībā no konkrētā gadījuma uz trim gadiem, nav pretrunā tiesībām uz ģimenes dzīves neaizskaramību, ko it īpaši nosaka ECTK 8. pants tādā veidā, kā to interpretējusi Eiropas Cilvēktiesību tiesa.”

158. Turklāt, lai gan Pārstrādātā kvalifikācijas direktīva (skat. 51.–56. punktu iepriekš) attiecās gan uz bēgļiem, gan uz personām, kurām ir tiesības uz alternatīvo aizsardzību, pienākums nodrošināt ģimenes vienotības saglabāšanu attiecās tikai uz tiem ģimenes locekļiem, kuri atrodas vienā un tajā pašā dalībvalstī (skat. Direktīvas 2. panta j) apakšpunktu un 23. pantu).

159. Būtiski ir arī tas, ka Pagaidu aizsardzības direktīva (skat. iepriekš 57.–59. punktu) nekad netika īstenota. Jau ierosinot šo direktīvu, Komisija atzina, ka nav izpildīti politiskie nosacījumi, lai ierosinātu plašāku pieeju to personu ģimeņu atkalapvienošanai, kuras saņem pagaidu aizsardzību.

160. Ņemot to vērā, Tiesa nesaskata nekādu kopīgu pamatojumu valsts, starptautiskā un Eiropas līmenī attiecībā uz nogaidīšanas periodu ilgumu.

iv) Noslēdzošās vispārīgas piezīmes par rīcības brīvības apmēru

161. Ņemot vērā visus iepriekš minētos elementus, Tiesa uzskata, ka dalībvalstīm ir jāpiešķir plaša rīcības brīvība, lemjot par to, vai noteikt nogaidīšanas periodu pirms ģimenes atkalapvienošanās, ja to pieprasa personas, kurām nav piešķirts bēgļa statuss, bet kurām ir alternatīva aizsardzība vai, tāpat kā pieteikuma iesniedzējam, pagaidu aizsardzība.

162. Tomēr valstu rīcības brīvība šajā jomā nevar būt neierobežota, un tā ir jāpārbauda,​ņemot vērā pasākuma samērīgumu. Lai gan Tiesa neredz iemeslu apšaubīt divus gadus ilga nogaidīšanas perioda noteikšanas iemeslus, kas ir ES Ģimenes atkalapvienošanās direktīvas 8. panta pamatā (trīs gadi ir pieņemami tikai izņēmuma kārtā, skat. iepriekš 46., 156. un 157. punktu), tā uzskata, ka pēc tik ilga laika nepārvarami šķēršļi ģimenes dzīvei izcelsmes valstī pakāpeniski iegūst lielāku nozīmi taisnīga līdzsvara novērtējumā. Lai gan nevar uzskatīt, ka Konvencijas 8. pants uzliek valstij vispārēju pienākumu atļaut ģimenes atkalapvienošanos tās teritorijā (skat. 142. punktu iepriekš), Konvencijas priekšmets un mērķis paredz izprast un piemērot tās noteikumus, piemēram, padarīt tās prasības praktiski īstenojamas un efektīvas, nevis teorētiskas un iluzoras, piemērojot tās konkrētajā gadījumā. Šis efektivitātes princips ir vispārējs interpretācijas princips, kas attiecas uz visiem Konvencijas un tās protokolu noteikumiem (skat., piemēram, 2020. gada 15. oktobra sprieduma lietā “Muhameds [*Muhammad*] un Muhameds pret Rumāniju” [GC], Nr. 80982/12, 122. punktu).

163. Turklāt minētajam taisnīga līdzsvara novērtējumam jābūt daļai no tāda lēmumu pieņemšanas procesa, kurā tiek nodrošināta pietiekama elastība, ātrums un efektivitāte, kas nepieciešama, lai ievērotu pieteikuma iesniedzēja tiesības uz ģimenes dzīves neaizskaramību saskaņā ar Konvencijas 8. pantu (skat. 137.–139. punktu iepriekš).

f) Iepriekš minēto principu piemērošana izskatāmajai lietai

164. Šī lieta attiecas uz pieteikuma iesniedzēja tiesību uz ģimenes atkalapvienošanos ar Sīrijā palikušo sievu atlikšanu uz trīs gadiem. Viņa iepriekš nebija dzīvojusi Dānijā. Tāpēc jāuzskata, ka šī lieta ietver apgalvojumu par to, ka atbildētāja valsts nav izpildījusi savas pozitīvās saistības saskaņā ar Konvencijas 8. pantu (skat., piemēram, iepriekš minētā sprieduma lietā “Abdulaziza, Kabalē un Balkandali pret Apvienoto Karalisti” 67. punktu, iepriekš minētā sprieduma lietā “Gils pret Šveici” 38. punktu, iepriekš minētā sprieduma lietā “Rodrigeša da Silva un Hogkamera pret Nīderlandi” 38. punktu, iepriekš minētā sprieduma lietā “Žonesa pret Nīderlandi” 100.–105. punktu un 2016. gada 13. decembra sprieduma lietā “Papošvili [*Paposhvili*] pret Beļģiju” [GC], Nr. 41738/10, 221. punktu).

165. Tādējādi lieta būtībā ir par to, vai Dānijas iestādes 2016. gada 16. septembrī, trīs gadu nogaidīšanas perioda dēļ noraidot pieteikuma iesniedzēja ģimenes atkalapvienošanās pieprasījumu, ir panākušas taisnīgu līdzsvaru starp konkurējošām indivīda un visas kopienas interesēm. Pieteikuma iesniedzējs bija ieinteresēts pēc iespējas ātrāk atkalapvienoties ar sievu, savukārt Dānijas valsts bija ieinteresēta kontrolēt imigrāciju, tādā veidā gādājot par valsts ekonomiskās labklājības vispārējām interesēm, un nodrošināt to personu efektīvu integrāciju, kam piešķirta aizsardzība, lai saglabātu sociālo saliedētību. Tomēr attiecībā uz pēdējo jautājumu jāpatur prātā, ka ģimeņu atkalapvienošanās var arī sekmēt sociālās saliedētības saglabāšanu un veicināt integrāciju. Palāta pie tam norāda, ka pati ģimenes atkalapvienošanās atļaušana nemaina pagaidu aizsardzības saņēmēju uzturēšanās Dānijā veidu un juridisko pamatu, kas joprojām ir pagaidu aizsardzība.

i) Normatīvais un politikas satvars

166. Dānijas likumdevēja iestādes 2015. gadā grozīja Ārvalstnieku likumu (2015. gada 18. februāra Likums Nr. 153), ieviešot “pagaidu aizsardzības statusu” saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu un vienlaikus nosakot ierobežojumus šīs personu grupas tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos, iekļaujot šā Likuma 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļā noteikumu, kas paredz sākotnēji viena gada ilgu nogaidīšanas periodu.

167. Šāds nogaidīšanas periods nebija nepieciešams personām, kurām piešķirta aizsardzība saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 1. punktu vai 2. pantu.

168. Attiecībā uz likumdošanas izvēlēm, uz ko balstās Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punkta un 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļas ieviešana, no 2015. gada likuma sagatavošanas piezīmēm (skat. 31. punktu iepriekš) izriet, ka grozījumi uzskatāmi par nepieciešamiem, ņemot vērā “dramatisku Dānijā ieceļojošo patvēruma meklētāju skaita pieaugumu”, un ka Valdība vēlas pildīt savas starptautiskās saistības un piedāvāt šai patvēruma meklētāju grupai aizsardzību tik ilgi, cik ilgi tā būs nepieciešama. Tajā pašā laikā Valdība vēlējās nodrošināt, lai tie ārvalstnieki, kuriem [bija] īslaicīga nepieciešamība pēc aizsardzības, varētu atgriezties savā izcelsmes valstī, tiklīdz tas būs iespējams, ņemot vērā tur valdošo situāciju. Turklāt, “ņemot vērā aizsardzības statusa īslaicīgumu, [tika] ierosināts, ka, nepastāvot ārkārtējiem apstākļiem, ārvalstniekam, kam piešķirta pagaidu aizsardzība, nav jābūt tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos, ja vien termiņuzturēšanās atļauja [nav] atjaunota pēc viena gada”.

169. 2016. gadā Ārvalstnieku likums tika vēlreiz grozīts (2016. gada 3. februāra Likums Nr. 102), pagarinot 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļā noteikto nogaidīšanas periodu līdz trīs gadiem.

170. Līdzīgus apsvērumus, kas minēti iepriekš, var atrast 2016. gada Likuma sagatavošanas piezīmēs (skat. 33. punktu iepriekš), kur papildus norādīts:

“Eiropā pašlaik ierodas daudz bēgļu. Tas *inter alia* rada spiedienu uz visām valstīm, tostarp uz Dāniju. Turklāt šis spiediens ar katru dienu pieaug. Mēs kopīgi uzņemamies atbildību, taču Dānijas valdība uzskata, ka mums nav jāuzņem tik daudz bēgļu, ka tas apdraudētu mūsu pašu valsts sociālo saliedētību. Jaunpienācēju skaits ietekmē turpmākos integrācijas panākumus. Lai saglabātu labu un drošu kopienu, ir jāatrod pareizais līdzsvars.”

171. Šajā sakarā Tiesa norāda, ka, jo īpaši saistībā ar notikumiem Sīrijā, personu skaits, kuras lūdz aizsardzību Eiropā, ir palielinājies no aptuveni 431 000 personām 2013. gadā līdz 627 000 personām 2014. gadā un līdz 1,3 miljoniem personām 2015. gadā (skat. 66. punktu iepriekš).

172. Dānijā patvēruma pieteikumu skaits palielinājās no 7557 pieteikumiem 2013. gadā līdz 14 792 pieteikumiem 2014. gadā un līdz 21 316 pieteikumiem 2015. gadā (skat. 63. punktu un 1. tabulu iepriekš).

173. Papildus krasajam patvēruma meklētāju skaita pieaugumam, kas skaidri parāda izaicinājumus imigrācijas kontroles jomā atbildētājā valstī (skat. 63.–65. punktu iepriekš), ir arī jāpatur prātā, ka saskaņā ar valsts tiesību aktiem vietējām iestādēm ir pienākums nodrošināt sociālos pabalstus un atvieglojumus, kā arī mājokli, valodu apmācību un nodarbinātības iniciatīvas visām personām, kurām Dānijā piešķirta starptautiskā aizsardzība (skat. 35. punktu iepriekš).

174. Garas sagatavošanas piezīmju sadaļas saistībā ar 2015. un 2016. gada grozījumiem bija veltītas tam, lai pārbaudītu, vai nogaidīšanas perioda ieviešana atbilstu Dānijas starptautiskajām saistībām, jo īpaši saskaņā ar Konvencijas 8. pantu.

175. 2015. gada grozījumu sagatavošanas piezīmēs tika norādīts, ka tam, ka ārvalstnieki Dānijā uzturējušies tikai īsu laiku ar termiņuzturēšanās atļauju un ka sistēma paredzēja tikai atlikt ģimenes atkalapvienošanos un neatgriezeniski neliedz ārvalstniekiem atkalapvienošanos ar saviem ģimenes locekļiem, būtu ievērojama nozīme, novērtējot tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos saskaņā ar Konvencijas 8. pantu.

176. Tāpat 2016. gada grozījumu sagatavošanas piezīmēs tika apsvērts, vai nogaidīšanas termiņa pagarināšana līdz trīs gadiem būtu nesavienojama ar Konvencijas 8. pantu. Arī šajā jautājumā tika konstatēts, ka pastāvēja būtiski argumenti, kas liecināja, ka piedāvātā sistēma atbilst 8. pantam. Piezīmēs ir īpaši norādīts paredzamais aizsardzības nepieciešamības īslaicīgums un viena gada uzturēšanās atļauju derīguma termiņš, kā arī tas, ka saskaņā ar šo sistēmu ģimenes atkalapvienošanās tiek atlikta tikai uz laiku. Ir norādīta arī salīdzinoši plašā rīcības brīvība un ar Konvenciju saistītas judikatūras neesamība šajā jomā. Turklāt ārvalstniekiem varētu atļaut ģimenes atkalapvienošanos pirmajos trīs gados saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9.c panta 1. punktu, ja to paredzētu Dānijas starptautiskās saistības, tostarp Konvencijas 8. pants. 9.c panta 1. punkta piemērošanas jomu bija paredzēts ierobežot, jo “dažos gadījumos būs nepieciešams veikt īpašu novērtējumu, lai noteiktu, vai pastāv tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos, jo tikai īpašās situācijās ģimenes vienotības apsvērumiem būs lielāka nozīme (..), piemēram, ja persona, kas dzīvo Dānijā, savā izcelsmes valstī pirms izbraukšanas no šīs valsts bija rūpējusies par laulāto ar invaliditāti (..) vai ja personai, kas dzīvo Dānijā, ir smagi slimi nepilngadīgi bērni [tur],” vai “situācijas, kurās lēmumu par ģimenes atkalapvienošanos var ietekmēt ANO Konvencija par bērna tiesībām, tostarp tās 3. panta 1. punkts par bērna interesēm”. Pamatojoties uz statistikas datiem (skat. 63. punktu, 3. tabulu un 64. punktu iepriekš), šķiet, ka vairākos ģimenes atkalapvienošanās pieprasījumos saskaņā ar šo noteikumu faktiski tika izdarīts izņēmums un netika piemērots trīs gadu nogaidīšanas periods, lai paātrinātu ģimenes atkalapvienošanos.

177. Tiesa neuzskata, ka ir iemesls apšaubīt Dānijas likumdevēja iestāžu noteiktās atšķirības attiecībā uz personām, kurām ir piešķirta aizsardzība personiska apdraudējuma dēļ, proti, bēgļa statuss saskaņā ar ANO Bēgļu konvenciju, uz ko attiecas Ārvalstnieku likuma 7. panta 1. punkts, vai “aizsardzības statuss”, uz ko attiecas šā likuma 7. panta 2. punkts, no vienas puses, un personām, kurām piešķirta aizsardzība vispārēju draudu dēļ, tā dēvētais “pagaidu aizsardzības statuss”, uz ko attiecas šā likuma 7. panta 3. punkts, no otras puses.

178. Tiesa arī atzīst, ka vispārējais pamatojums grozījumiem 7. panta 3. punktā un 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļā bija balstīts uz nepieciešamību kontrolēt imigrāciju vispārējās interesēs, proti, valsts ekonomiskajai labklājībai, kā arī uz nepieciešamību nodrošināt to personu efektīvu integrāciju, kam piešķirta aizsardzība, lai saglabātu sociālo saliedētību (skat. 166. punktu iepriekš). Turklāt, ieviešot trīs gadus ilgu nogaidīšanas periodu 2016. gada februārī, Dānijas likumdevēja iestādēm nebija nekādu skaidru norādījumu esošajā judikatūrā par to, vai un cik lielā mērā šāds likumā noteikts nogaidīšanas periods būtu saderīgs ar Konvencijas 8. pantu (skat. 136. punktu iepriekš).

179. Tomēr Tiesa uzskata, ka trīs gadus ilgs nogaidīšanas periods, lai arī īslaicīgs, jebkurā gadījumā ir ilgs laiks būt šķirtam no ģimenes, kad atstātais ģimenes loceklis paliek valstī, kuru raksturo patvaļīgi vardarbīgi uzbrukumi un slikta izturēšanās pret civiliedzīvotājiem, ja ir atzīts, ka pastāv nepārvarami šķēršļi atkalapvienošanās īstenošanai. Turklāt faktiskais šķirtības periods neizbēgami būtu pat ilgāks par nogaidīšanas periodu un palielinātu ģimenes dzīves pārtraukumu un, kā šajā gadījumā, abpusēju laulības kopdzīves baudīšanu, kas ir laulības dzīves būtība (skat. iepriekš minētā sprieduma Abdulazizas, Kabalē un Balkandali lietā 62. punktu un sprieduma lietā “Mehemi [*Mehemi*] pret Franciju” (Nr. 2), Nr. 53470/99, 45. punktu, ECT 2003-IV). Ģimenes locekļi būtu šķirti arī aizbēgšanas laikā, sākotnējā periodā pēc ierašanās uzņēmējā valstī, kamēr imigrācijas iestādes izskatītu patvēruma pieteikumu, un kādu laiku pēc trīs gadus ilgā nogaidīšanas perioda (vai divus mēnešus pirms tā; skat. 128. punktu) līdz lēmuma pieņemšanai.

180. Turklāt, lai gan “pārskatīšanas klauzula” (kas iekļauta 2015. gada likumā) 2016. gada Likumā ir saglabāta, lai trīs gadu nogaidīšanas periodu varētu pārskatīt, vēlākais, 2017./2018. parlamentārajā gadā (skat. 2018. gada 29. maija Likuma Nr. 562 30. un 34. punktus iepriekš), nešķiet, ka, ņemot vērā straujo patvēruma meklētāju skaita samazināšanos 2016. un 2017. gadā, būtu pārskatīts šis trīs gadu noteikums.

ii) Pieteikuma iesniedzēja atsevišķais gadījums

181. Runājot par iesaistīto personu konkrētajiem apstākļiem, ir novērojams, ka pieteikuma iesniedzējs bija piecdesmit sešus gadus vecs un viņam bija laba veselība, kad viņš 2015. gada novembrī iesniedza pieteikumu ģimenes atkalapvienošanai ar sievu. Viņa sievai tajā laikā bija četrdesmit astoņi gadi. Viņa norādīja, ka viņai nav nopietnu slimību vai invaliditātes. Ir skaidrs, ka viņiem bija bijusi ilgstoša ģimenes dzīve, jo laulātie bija precējušies divdesmit piecus gadus. Abi viņu bērni bija pieaugušie un nepiedalījās šajā lietā. Sīrijā pieteikuma iesniedzējs bija strādājis par ārstu, bet viņa sieva – par preses sekretāri.

182. 2015. gada janvārī pieteikuma iesniedzējs aizbēga no Sīrijas, kam iemesls bija patvaļīgi vardarbīgi uzbrukumi un vardarbīga izturēšanās pret civiliedzīvotājiem. Viņš atstāja savu sievu, lai saskaņā ar pieteikuma iesniedzēja teikto pasargātu viņu no ceļošanas grūtībām un cerībā, ka viņa varēs pievienoties viņam uzņemošajā valstī, tiklīdz viņš tur būs ieguvis pastāvīgā iedzīvotāja statusu. 2015. gada 8. jūnijā viņam Dānijā tika piešķirts pagaidu aizsardzības statuss saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu.

183. Runājot par viņa saitēm ar atbildētāju valsti, ir novērojams, ka pieteikuma iesniedzējs Dānijā bija nodzīvojis piecus mēnešus, kad viņš 2015. gada jūnijā iesniedza pieteikumu ģimenes atkalapvienošanai, un vienu gadu un trīs mēnešus, kad viņa lūgums 2016. gada septembrī tika noraidīts. Tādējādi attiecīgajā laikā pieteikuma iesniedzējam bija ierobežotas saites ar Dāniju, un viņa sievai ar šo valsti nebija nekādu saišu. Turklāt ir jānorāda, ka šajā lietā nebija iesaistīti nekādi imigrācijas tiesību aktu vai sabiedriskās kārtības apsvērumu pārkāpumi (skat., piemēram, iepriekš minētā sprieduma lietā “Nunešs pret Norvēģiju” 70. punktu).

184. Netiek apstrīdēts, ka 2016. gada septembrī vispārējās situācijas Sīrijā dēļ laulātajiem bija “nepārvarami šķēršļi” tur baudīt ģimenes dzīvi (skat. *a contrario*, piemēram, iepriekš minētā sprieduma Abdulazizas, Kabalē un Balkandali lietā 68. punktu). No otras puses, šķiet, ka viņiem bija iespēja sazināties, *inter alia* pa tālruni un ar īsziņām (skat. iepriekš 83. punktu un arī *inter alia* 2016. gada 1. decembra sprieduma lietā “Salems [*Salem*] pret Dāniju”, Nr. 77036/11, 81. punktu).

185. Dānijas iestāžu galīgais atteikums 2016. gada 16. septembrī atļaut pieteikuma iesniedzējam ģimenes atkalapvienošanos ar viņa sievu tika pieņemts, pamatojoties uz to, ka viņam vismaz trīs pēdējos gadus nebija bijusi uzturēšanās atļauja saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 7. panta 3. punktu, kā to paredz šā likuma 9. panta 1. apakšpunkta i) apakšpunkta d) daļa, un tāpēc, ka nepastāvēja izņēmuma iemesli, tostarp bažas par ģimenes vienotību, kas būtu attaisnojuši ģimenes atkalapvienošanos saskaņā ar likuma 9.c panta 1. punktu. Atteikumu pārskatīja un apstiprināja Augstā tiesa un Augstākā tiesa attiecīgi 2017. gada 19. maijā un 2017. gada 6. novembrī. Augstākā tiesa norādīja, ka saskaņā ar Konstitūcijas 63. pantu tiesai, izskatot Imigrācijas lietu apelācijas padomes lēmumu, bija jābalstās uz apstākļiem, kas bija pastāvējuši šā lēmuma pieņemšanas brīdī.

186. Savā spriedumā Augstākā tiesa (skat. 22. punktu iepriekš) ņēma vērā piemērojamos principus saskaņā ar Konvencijas 8. pantu un attiecīgo judikatūru par ģimenes atkalapvienošanos. Tā norādīja, ka vairākās citās dalībvalstīs ir līdzīgi noteikumi, kas paredz, ka personām, kurām ir piešķirts aizsardzības statuss, bet kuras nav bēgļi ANO Konvencijas izpratnē, var atļaut ģimenes atkalapvienošanos tikai pēc noteikta perioda beigām un ka Tiesa vēl nav izskatījusi, cik lielā mērā šādi likumā noteiktie nogaidīšanas periodi ir saderīgi ar 8. pantu.

187. Augstākā tiesa ņēma vērā arī sagatavošanas piezīmes par likumdošanas grozījumiem, ar kuriem tika noteikts trīs gadu nogaidīšanas periods, un norādīja uz grozījumu priekšvēsturi, tostarp to, ka “Dānijas valdība bija gatava uzņemties kopīgu atbildību un nodrošināt šo tiesību aizsardzību patvēruma meklētāju grupai tik ilgi, kamēr viņiem būs nepieciešama aizsardzība, taču Dānija nedrīkstēja uzņemt tik daudz bēgļu, ka tas apdraudētu valsts iedzīvotāju saliedētību. Turklāt bija svarīgi nodrošināt veiksmīgu integrāciju un atrast pareizo līdzsvaru, lai saglabātu labu un drošu sabiedrību.”

188. Pārbaudot konkrētos pieteikuma iesniedzēja lietas apstākļus, Augstākā tiesa “pieņēma”, ka laulātajiem bija radušies nepārvarami šķēršļi kopdzīvei Sīrijā, taču uzsvēra, ka šie šķēršļi viņu kopīgai ģimenes dzīvei bija tikai īslaicīgi (skat. 22. punktu iepriekš). Tā norādīja, ka no Bēgļu lietu apelācijas padomes 2015. gada 9. decembra lēmuma izriet, ka pieteikuma iesniedzējs savu īpašo un personīgo apstākļu dēļ nebija pretdarbojies Sīrijas iestādēm vai pievienojies režīma opozīcijai, kas varētu būt radījis vajāšanas vai sliktas izturēšanās risku, uz ko attiecas Ārvalstnieku likuma 7. panta 1. punkts vai 7. panta 2. punkts, un ka viņš nebija sev pievērsis Sīrijas amatpersonu vai citu personu uzmanību, lai uz viņu attiecinātu šos noteikumus. Tāpēc viņš varēs atgriezties Sīrijā, kad uzlabosies vispārējā situācija valstī. Ja trīs gadu laikā no dienas, kad viņam tika piešķirta uzturēšanās atļauja Dānijā, šāds uzlabojums nenotiktu, viņam parastos apstākļos būtu bijušas tiesības uz ģimenes atkalapvienošanos ar savu laulāto. Ja pirms trīs gadu perioda beigām rastos ārkārtas apstākļi, piemēram, smaga slimība, kuras dēļ šķirtība no laulātā kļūtu īpaši skarba, viņam varētu atļaut ģimenes atkalapvienošanos saskaņā ar Ārvalstnieku likuma 9.c panta 1. punktu.

189. Ņemot to vērā, Augstākā tiesa atzina, ka trīs gadu nogaidīšanas periods ietilpst rīcības brīvībā, kas valstij ir, nodrošinot līdzsvaru starp pieteikuma iesniedzēja interesēm saistībā ar ģimenes dzīvi un sabiedrības interesēm saskaņā ar 8. pantu.

190. Visbeidzot, Augstākā tiesa lēma, ka patvēruma meklētāju skaita samazinājums 2016. un 2017. gadā (no 21 316 personām 2015. gadā līdz 6266 personām 2016. gadā un 3500 personām 2017. gadā) nevar mainīt atzinumu par to, vai Imigrācijas lietu apelācijas padomes 2016. gada septembrī pieņemtais lēmums bija pamatots. Šajā saistībā tā norādīja, ka “pārskatīšanas klauzula” (kas tika iekļauta 2015. gada Likumā) tika saglabāta arī 2016. gada Likumā, lai trīs gadu nogaidīšanas periodu varētu pārskatīt vēlākais 2017./2018. parlamentārajā gadā (skat. 30. un 34. punktā iepriekš minēto 2018. gada 29. maija Likumu Nr. 562).

191. Tomēr Tiesa norāda, ka saskaņā ar iepriekš minēto (skat. 180. punktu), lai gan patvēruma meklētāju skaits 2016. un 2017. gadā bija strauji samazinājies, Parlaments neizmantoja iespēju saskaņā ar minēto klauzulu pārskatīt nogaidīšanas perioda ilgumu.

192. Lai gan Tiesa atzīst, ka attiecīgajā laikā tās judikatūrā nebija nekādu norādījumu, un atkārtoti norāda, ka tā neredz iemeslu apšaubīt *divu gadu* nogaidīšanas perioda loģisko pamatojumu (skat. 162. punktu iepriekš), Tiesa nevar nenorādīt, ka ar 2016. gada grozījumiem Ārvalstnieku likumā tur noteiktais nogaidīšanas periods tika pagarināts no viena līdz *trīs gadiem* personām, kurām, tāpat kā pieteikuma iesniedzējam, saskaņā ar Likuma 7. panta 3. punktu bija piešķirta “pagaidu aizsardzība”. Grozītais 2016. gada Likums neatļāva individuāli novērtēt ģimenes vienotības intereses, ņemot vērā attiecīgo personu konkrēto situāciju, izņemot ļoti ierobežotos izņēmuma gadījumos, uz kuriem attiecas likuma 9.c panta 1. punkts (skat. 176. punktu iepriekš). Tajā arī nebija paredzēta izcelsmes valsts situācijas pārskatīšana, lai noteiktu faktiskās atgriešanās iespējas vai šķēršļus.

193. Tādējādi pieteikuma iesniedzējam šis normatīvais regulējums un trīs gadu nogaidīšanas periods bija grūts pārbaudījums, lai izturētu ilgstošu šķirtību no sievas neatkarīgi no ģimenes vienotības apsvērumiem, ņemot vērā iespējamo šķēršļu ilgumu. Šādos apstākļos nevar teikt, ka saskaņā ar atbildētājas valsts piemērojamajiem tiesību aktiem pieteikuma iesniedzējam tika nodrošināts reāls, individuāls izvērtējums, vai ģimenes vienotības apsvērumi attaisnotu īsāku nogaidīšanas periodu nekā trīs gadus. Pieteikuma iesniedzēja un viņa sievas savienība tika nodibināta aptuveni 25 gadus pirms pieteikuma iesniedzēja aizsardzības statusa iegūšanas Dānijā, un tika pieņemts, ka pastāvēja nepārvarami šķēršļi šā pāra ģimenes dzīves turpināšanai viņu izcelsmes valstī. Tiesa iepriekš atzina (skat. 162. punktu), ka pēc diviem gadiem nepārvarami šķēršļi ģimenes dzīves baudīšanai izcelsmes valstī pakāpeniski iegūst lielāku nozīmi taisnīga līdzsvara novērtējumā. Lai gan Konvencijas 8. pantā nav valstij noteikts vispārējs pienākums atļaut ģimenes atkalapvienošanos savā teritorijā, šajā noteikumā garantētās tiesības uz ģimenes dzīves neaizskaramību, tāpat kā visas citas tiesības un brīvības, ko garantē Konvencija un tās protokoli, Līgumslēdzējām valstīm jānodrošina tādā veidā, lai tās būtu praktiski izmantojamas un efektīvas, nevis teorētiskas un iluzoras (skat. 142. un 162. punktu iepriekš).

iii) Kopējais atzinums

194. Ņemot vērā visus iepriekš minētos apsvērumus un kaut arī valstīm bija rīcības brīvība, Tiesa nav pārliecināta, ka atbildētājas valsts iestādes, nosakot pieteikuma iesniedzējam trīs gadus ilgu nogaidīšanas periodu, pirms viņš varētu pretendēt uz ģimenes atkalapvienošanos ar sievu, nodrošināja taisnīgu līdzsvaru starp pieteikuma iesniedzēja interesēm atkalapvienoties ar savu sievu Dānijā, no vienas puses, un visas kopienas interesēm kontrolēt imigrāciju, lai aizsargātu valsts ekonomisko labklājību, nodrošinātu to personu efektīvu integrāciju, kam piešķirta aizsardzība, un saglabātu sociālo saliedētību, no otras puses (skat. 165. punktu iepriekš).

195. Tātad Konvencijas 8. pants ir pārkāpts.

ii) IESPĒJAMAIS KONVENCIJAS 14. PANTA PĀRKĀPUMS, TO SKATOT SAISTĪBĀ AR KONVENCIJAS 8. PANTU

196. Pieteikuma iesniedzējs savā sūdzībā minēja, ka Dānijas imigrācijas iestāžu 2016. gada 16. septembra lēmums atteikt viņam ģimenes atkalapvienošanos ir pretrunā Konvencijas 14. pantam, to skatot saistībā ar 8. pantu. Šis noteikums ir formulēts šādi:

“Šajā Konvencijā minēto tiesību un brīvību īstenošana ir nodrošināma bez jebkādas diskriminācijas, neatkarīgi no dzimuma, rases, ādas krāsas, valodas, ticības, politiskajiem vai citiem uzskatiem, valstiskās vai sociālās izcelsmes, piederības kādai nacionālajai minoritātei, mantiskā stāvokļa, dzimšanas vai jebkura cita stāvokļa.”

197. Ņemot vērā savu atzinumu saskaņā ar 8. pantu (skat. 197. punktu iepriekš), Tiesa secina, ka tai nav atsevišķi jāizskata pieteikuma iesniedzēja sūdzība saskaņā ar 14. pantu, to skatot saistībā ar 8. pantu.

III. KONVENCIJAS 41. PANTA PIEMĒROŠANA

198. Konvencijas 41. pantā ir noteikts:

“Ja Tiesa konstatē, ka ir noticis Konvencijas un tās protokolu pārkāpums, un ja attiecīgās Augstās Līgumslēdzējas puses iekšējā likumdošana pieļauj, ka tiek veikta tikai daļēja šī pārkāpuma seku labošana, Tiesa, ja nepieciešams, cietušajai pusei piedāvā taisnīgu kompensāciju.”

A. Kaitējums

199. Pieteikuma iesniedzējs pieprasīja morālā kaitējuma atlīdzinājumu 75 000 Dānijas kronu (DKK) (apmēram 10 000 eiro (EUR)) apmērā.

200. Valdība par šo punktu neiesniedza nekādus apsvērumus.

201. Tiesa uzskata, ka pieteikuma iesniedzējam nenoliedzami ir nodarīts morālais kaitējums saistībā ar Konvencijas 8. panta pārkāpumu. Veicot novērtējumu uz taisnīguma pamata, kā noteikts Konvencijas 41. pantā, tā piešķir 10 000 EUR saskaņā ar šo pozīciju (skat. *inter alia* sprieduma Žonesas lietā 132. punktu, 2012. gada 6. novembra sprieduma lietā “Hode un Abdi pret Apvienoto Karalisti”, Nr. 22341/09, 66. punktu un sprieduma Biao lietā 147. punktu).

B. Tiesāšanās izmaksas un izdevumi

202. Pieteikuma iesniedzējs pieprasīja arī viņam atlīdzināt izmaksas un izdevumus 100 000 DKK apmērā, kas bija radušies tiesvedībā saistībā ar Konvenciju, tostarp PVN, kas atbilst juridiskajām nodevām, un paredzamos ceļa izdevumus saistībā ar tiesvedību Tiesā 6000 DKK apmērā. Viņš neiesniedza nekādus rēķinus vai dokumentus, kas pamatotu šīs prasības.

203. Valdība par šo punktu nav iesniegusi nekādus apsvērumus.

204. Nav zināms, vai pieteikuma iesniedzējs ir iesniedzis pieteikumu, lai saņemtu juridisko palīdzību saskaņā ar Dānijas Juridiskās palīdzības likumu [*Lov 1999-12-20 nr. 940 om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventioner*], saskaņā ar ko pieteikuma iesniedzējiem var piešķirt bezmaksas juridisko palīdzību sūdzību iesniegšanai un procesam starptautiskajās institūcijās saskaņā ar cilvēktiesību konvencijām (skat., piemēram, sprieduma Biao lietā 148. punktu).

205. Tiesa atkārto, ka tiek kompensēti tikai tie tiesāšanās izdevumi, par kuriem ir konstatēts, ka tie patiešām ir radušies un ir bijuši nepieciešami, un kuru apmērs ir pieņemams (skat., piemēram, 1983. gada 24. februāra sprieduma lietā “Dadžens pret Apvienoto Karalisti” (50. pants) 22. punktu, A sērija Nr. 59). Saskaņā ar Tiesas reglamenta 60. panta 2. punktu ir jāiesniedz detalizēta informācija par visām prasībām, pretējā gadījumā Tiesa var noraidīt prasību pilnībā vai daļēji (skat., piemēram, sprieduma lietā “A, B un C pret Īriju” [GC], Nr. 25579/05, 281. punktu, ECT 2010, un iepriekš minētā sprieduma Strannas Lobenas lietā 234. punktu).

206. Šajā gadījumā, tā kā prasības pamatojumam nav iesniegti nekādi rēķini vai kuponi, Tiesa noraida pieteikuma iesniedzēja prasību par izmaksu un izdevumu kompensāciju (skat. tostarp sprieduma A, B un C lietā 283. punktu un sprieduma lietā “Čudaks [*Cudak*] pret Lietuvu” [GC], Nr. 15869/02, 82. punktu ECT 2010).).

C. Standarta procentu likme

207. Tiesa uzskata, ka standarta procentu likme jāpamato ar Eiropas Centrālās bankas rezerves kreditēšanas likmi, kam jāpieskaita trīs procentpunkti.

1. ŠO IEMESLU DĒĻ TIESA

1. vienprātīgi *pasludina* sūdzību saskaņā ar 8. pantu par pieņemamu;

2. *nospriež* ar sešām balsīm pret vienu, ka Konvencijas 8. pants ir pārkāpts;

3. vienprātīgi *nospriež*, ka sūdzība, kas iesniegta saistībā ar Konvencijas 13. pantu, nav jāizvērtē saistībā ar Konvencijas 8. pantu;

4. *nospriež* ar sešpadsmit balsīm pret vienu, ka

a) atbildētājai valstij trīs mēnešu laikā ir jāizmaksā pieteikuma iesniedzējam 10 000 EUR (desmit tūkstoši eiro), kā arī visi nodokļi, kas varētu būt piemērojami, attiecībā uz morālā kaitējuma atlīdzinājumu, pārrēķinot šīs summas atbildētājas valsts valūtā atbilstoši maksājuma dienā spēkā esošajam valūtas kursam;

b) no dienas, kad pagājuši minētie trīs mēneši, līdz maksājuma veikšanas dienai šīm summām pieskaitāmi procenti pēc vienkāršas likmes, kas vienāda ar Eiropas Centrālās bankas aizdevumu uz nakti procentu likmi kavējuma periodā, pieskaitot trīs procentpunktus;

5. vienprātīgi *noraida* pārējo pieteikuma iesniedzēja prasības daļu par taisnīgu atlīdzību.

Sagatavots angļu un franču valodā un paziņots tiesas sēdē 2021. gada 9. jūlijā atbilstoši Tiesas reglamenta 77. panta 2. un 3. punktam.

|  |  |
| --- | --- |
| Sērens Prebensenssekretāra palīgs | Roberts Spanopriekšsēdētājs |

Saskaņā ar Konvencijas 45. panta 2. punktu un Tiesas reglamenta 74. panta 2. punktu šim spriedumam ir pievienots tiesneses Mūrū Vikstremas [*Mourou-Vikström*] atsevišķs atzinums.

R. S. O.

S. C. P.

TIESNESES MŪRŪ VIKSTREMAS ATŠĶIRĪGAIS VIEDOKLIS

1. Es nevaru piekrist Lielās palātas vairākuma atzinumam par 8. panta pārkāpumu.

2. Šajā lietā Lielajai palātai ir jārada pilnīgi jauna judikatūra. Patiešām, lai gan Tiesa jau ir noteikusi vispārējos ģimenes atkalapvienošanās principus, jo īpaši no valstu pozitīvo pienākumu viedokļa, tai nekad agrāk nav bijis jāskata īpašais jautājums par atkalapvienošanās nogaidīšanas periodu. Tas ir ļoti specifisks jautājums. Spriedums neapšaubāmi būs apjomīgs, kaut arī, manuprāt, jautājums ir diezgan vienkāršs, to skatot no stingri juridiskā viedokļa. Runa ir par to, vai ar Konvenciju ir saderīgs trīs gadus ilgs nogaidīšanas periods, kam saskaņā ar Dānijas tiesību aktiem ir jāpaiet, pirms pieteikuma iesniedzēja sieva var pievienoties viņam ģimenes atkalapvienošanās ietvaros.

3. Šajā lietā mums ir arī jāskata rīcības brīvības apmērs un subsidiaritātes apmērs attiecībā uz noteikumiem par ārvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos konkrētajos, saspringtajos “migrācijas krīzes” un kara situācijas apstākļos.

4. Kādi ierobežojumi vai pienākumi var tikt uzlikti valstīm attiecībā uz veidu, kādā tās cenšas izturēties pret personām, kuras aizbēgušas no savām izcelsmes valstīm un pieprasa tiesības likumīgi uzturēties to teritorijā? Kādas atšķirības var noteikt dažādām bēgļu kategorijām saskaņā ar Konvenciju? Vai šajā gadījumā Dānijas parlaments ir pārkāpis Konvencijas 8. pantu, paredzot stingrākus nosacījumus personām, kurām ir tiesības uz pagaidu aizsardzību? Vai tiesību aktos noteiktās atšķirības ir mākslīgas un vai tās atbilst tikai vēlmei ierobežot to personu skaitu, kurām ir tiesības likumīgi uzturēties valsts teritorijā? Vai mūsu Tiesai tās būtu jānosoda, vai arī tās ietilpa katras valsts tiesībās brīvi lemt par savu tiesību aktu apjomu un saturu?

5. Tie ir jautājumi, ar kuriem saskārās Lielā palāta. Tā “gandrīz” vienbalsīgi izvēlējās lemt pret valsti, uzskatot, ka ģimeņu atkalapvienošanās un, konkrētāk, tās organizēšanas metodes ir rūpīgi jāpārbauda, jāizvērtē un *in fine* jāatzīst par esošām pretrunā privātās un ģimenes dzīves aizsardzības pantam.

6. Tomēr es uzskatu, ka fakts, ka vairākums konstatēja pārkāpumu, atbilst ļoti norādošai, patiešām gandrīz preskriptīvai valstu migrācijas politikas koncepcijai, kas ir pretrunā plašākam principam, ka katrai valstij ir pilnībā jāuzņemas atbildība par to, kādā veidā tā kontrolē imigrāciju savā teritorijā.

I. Pieteikuma iesniedzēja juridiskais statuss saistībā ar viņa migrācijas situāciju

A. Uz pieteikuma iesniedzēju attiecās pagaidu aizsardzības sistēma

7. Jāatceras, ka Dānijas migrācijas iestādes nebija uzskatījušas, ka pieteikuma iesniedzējs būtu tiesīgs saņemt bēgļa statusu saskaņā ar Ženēvas konvenciju.

8. Dānijas tiesību aktos ir paredzēti divi dažādi aizsardzības veidi, tas ir, “aizsardzības” statuss un “pagaidu aizsardzība”, kas ir līdzīgs Eiropas Savienības tiesību aktos noteiktajai alternatīvajai aizsardzībai.

9. 2015. gada 9. decembra lēmumā Bēgļu lietu apelācijas tiesa, kas, kā varam atcerēties, ir neatkarīga institūcija, kuru vada tiesnesis un kuru tāpēc var uzskatīt par tiesu, skaidri paskaidroja, ka Sīrijas varas iestādes personiski un individuāli nebija vērsušās pret pieteikuma iesniedzēju. Risks, kam viņš bija pakļauts savā valstī, bija ļoti reāls, taču tas nebija lielāks par diemžēl plaši izplatīto necilvēcīgas izturēšanās risku, ar ko saskaras ikviens civiliedzīvotājs kara plosītā valstī. Faktiski Bēgļu lietu apelācijas tiesa norādīja, ka pieteikuma iesniedzējs divas reizes bija aizturēts kontrolpunktā, jo viņš bija ārsts, taču varas iestādes viņu vairs nebija traucējušas un viņam bija atļauts turpināt darbu. Līdz ar to nav pierādīts, ka viņš būtu bijis pakļauts vajāšanas vai sliktas izturēšanās riskam, jo viņš būtu bijusi identificēta un meklēšanā izsludināta persona. Galvenokārt uz šā pamata pieteikuma iesniedzējam tika liegts gūt labumu no Likuma 7. panta 1. un 2. punktā noteiktajiem režīmiem.

B. Pieteikuma iesniedzēja statusa ietekme uz noteikto nogaidīšanas periodu pirms ģimenes atkalapvienošanās

10. Ar 2016. gada 3. februāra likumu Nr. 102 tika grozīta 9. panta 1. punkta i) apakšpunkta d) daļa, kas paredz trīs gadus ilgu nogaidīšanas periodu, pirms īslaicīgi aizsargāta persona var pretendēt uz ģimenes atkalapvienošanos. Tādējādi, lai gan pieteikuma iesniedzēja sieva, kas bija palikusi Sīrijā, būtu varējusi viņam nekavējoties pievienoties, ja viņam būtu bijis piešķirts bēgļa statuss saskaņā ar likuma 7. panta 1. punktu (Ženēvas konvencija) vai 7. panta 2. punktu (alternatīvā aizsardzība), pieteikuma iesniedzējam, kura lieta attiecās uz 7. panta 3. punktu, bija jāgaida trīs gadi, lai iegūtu likumīgas tiesības atvest sievu uz Dāniju ģimenes atkalapvienošanās nolūkos.

11. Šajos tiesību akta grozījumos, kas neapšaubāmi bija saistīti ar valdošo situāciju valstī, ir galvenā problēma, ar ko saskaras Lielā palāta.

12. Lai noteiktu, vai šāds nogaidīšanas periods ir pieņemams saskaņā ar Konvenciju, ir jāņem vērā kritēriji, kas noteikti, lai pieteikuma iesniedzējam piešķirtu statusu, kas nodrošina mazāku ģimenes dzīves aizsardzības pakāpi.

13. Šādu atšķirību starp vispārīgo un īpašo aizsardzību, kas migrantam sniedz tiesības uz dažādiem pastāvīgiem vai īslaicīgiem režīmiem, var noteikt, neskarot nevienu argumentu, kas izvirzīts saskaņā ar 14. pantu. Tiesas judikatūrā jau ir noteikta atšķirība starp vispārējo un specifisko riska veidu attiecībā uz Konvencijas 2. un 3. panta piemērošanu (skat. sprieduma lietā “F. G. pret Zviedriju” 114.–115. punktu *et seq*. un sprieduma lietā “J. K. pret Zviedriju” 108. punktu *et seq*). Uzņemošā valsts var pamatoti un likumīgi izvēlēties nodrošināt bēglim pastiprinātu aizsardzību un paātrināt viņa atkalapvienošanos ar viņa tuvajiem ģimenes locekļiem, ja viņa valsts iestādes tieši vēršas pret viņu. Vispārēja apdraudējuma gadījumā uzņemošā valsts var izvirzīt nosacījumus ģimenes atkalapvienošanai, lai atvairītu patvēruma meklētāju pieplūdumu, par kuriem tā uzskata, ka tā nav spējīga viņus uzņemt pareizos un pienācīgos apstākļos. Tiek uzskatīts, ka situācija izcelsmes valstī var uzlaboties un “pastāvīga trimda” tālu no savām saknēm, sociālajām saitēm un personīgās vēstures, visticamāk, nebūs vislabākais risinājums. Turklāt situācijas uzlabošanās nav tikai teorētiska, par ko liecina situācija Somālijā (skat. 2007. gada 25. septembra spriedumus lietā “Sufi un Elmi pret Apvienoto Karalisti”, Nr. 8319/07 un Nr. 11449/07, un 2011. gada 13. decembra spriedumu lietā “*K. A. B.* pret Zviedriju”, Nr. 886/11).

14. 8. pantu nevar interpretēt kā prasību saskaņot visus bēgļu statusus neatkarīgi no tā, vai persona ir “galvenā” migrējošā persona vai “pakārtota” persona, ar ko notiek ģimenes atkalapvienošanās.

II. Likumdošanas process pirms 2016. gada 3. februāra Likuma pieņemšanas

15. Īpaši būtisks ir jautājums par likumdošanas procedūru, kuras rezultātā tika noteikts trīs gadu periods, kas rada pamatu izanalizēt likuma formulēšanā izmantotos konceptus.

A. Likuma teksts

16. Skaidrs, ka 7. panta 3. punktā noteiktā atšķirība un paredzētā nogaidīšanas perioda pagarināšana pirms ģimenes atkalapvienošanās samazina to migrantu skaitu, kuri ierodas un lūdz patvērumu. Tāpēc tas ir bijis reglamentējošs līdzeklis, kas tika noteikts saskaņā ar tādas valsts suverēnām tiesībām, kas ir gatava apzināties savas iespējas uzņemt ārvalstu iedzīvotāju grupas un izprot valstī valdošos apstākļus attiecībā uz ieceļojošajiem ārvalstniekiem. Vai ir jānorāda, ka valsts spēja uzņemt ārvalstniekus tiek mērīta, ņemot vērā ne tikai budžeta rādītājus, statistikas datus un ekonomikas tendences, bet arī sabiedrības problēmas?

17. Turklāt Parlaments bija uzsvēris nepieciešamību nodrošināt visu bēgļu pienācīgu integrāciju un aizsargāt Dānijas sociālo saliedētību.

B. Likuma gars

18. Lai izprastu likuma “garu”, ir jānorāda uz šā dokumenta sagatavošanas darbu, un tas ir īpaši svarīgi tik jutīgā jomā. No šī darba skaidri izriet, ka trīs gadus ilgs periods atbilst galvenā bēgļa situācijai, kam principā nav jābūt pastāvīgai. Saskaņā ar 2016. gada 3. februāra Likuma sagatavošanas darba faktiskajiem nosacījumiem “uzturēšanās atļauja, kas izsniegta saskaņā ar 7. panta 3. punktu, būtībā ir “tik nenoteikta” un “tik ierobežota”, ka patvēruma meklētāja ģimenei nav jābūt tiesīgai pretendēt uz uzturēšanos Dānijā, līdz viņš pats tur nav nodzīvojis vismaz trīs gadus”. Jāpiebilst, ka dokumentā ir paredzēti nelieli pielāgojumi tā dēvētajos “izņēmuma” gadījumos, kad laulātajam ir invaliditāte vai bērni ir smagi slimi. Turklāt uzturēšanās atļaujas, ko var pagarināt uz vienu gadu, atspoguļo tās bēgļu kategorijas nedrošo statusu, pie kuras pieder pieteikuma iesniedzējs. Likuma sagatavošanas piezīmēs par Konvencijas 8. pantu ir vesela rindkopa, kurā ir precīzi apspriests, vai termiņa pagarināšana līdz trīs gadiem būtu ar to savienojama. Pretēji vairākuma nostājai (180. punkts) trīs gadu periods nav ne “neelastīgs”, ne arī bez atkāpēm, jo statistika liecina, ka no 2015. gada februāra līdz 2017. gada jūlijam 25 % no visiem ģimenes atkalapvienošanās pieteikumiem, kas bija iesniegti pirms trīs gadu termiņa beigām, tika apmierināti saskaņā ar 9.c panta 1. punktu. Tāpēc visos gadījumos novērtējums noteikti tika veikts, katru gadījumu izskatot atsevišķi.

19. Tāpēc nevar apgalvot, ka parlaments nav izsvēris konkurējošās intereses.

III. Vietējo iestāžu uzraudzība

A. Rīcības brīvība

20. Jautājums par to, vai pastāv vienprātība, ir ārkārtīgi svarīgs, novērtējot rīcības brīvības robežas. Nav noliedzams, ka Eiropas Padomes valstīs valda vienprātība par to, ka personām, kurām ir alternatīvās aizsardzības statuss, ir jāpiešķir ģimenes atkalapvienošanās tiesības. No otras puses, attiecībā uz nogaidīšanas periodu šādu tiesību piešķiršanai laulātajiem, kuri palikuši izcelsmes valstī, nav iespējams konstatēt vienprātību. Tāpēc vispirms mums ir jāņem vērā Dānijas sistēmas specifiskie aspekti. Termins “alternatīvā aizsardzība” attiecas ne tikai uz aizsardzības statusu, bet arī uz “pagaidu aizsardzības statusu”.

21. Imigrācijas uzraudzība ir leģitīms mērķis, kas attaisno iejaukšanos tiesībās uz ģimenes dzīvi. Pārim, kurš atstāj savu valsti, nav tiesību izvēlēties, kurā valstī viņi vēlas apmesties uz dzīvi un iegūt aizsargātu statusu, jo īpaši tad, ja, tāpat kā šajā gadījumā, viņiem nav iepriekšēju saišu ar valsti, kuru viņi ir izvēlējušies par savu patvērumu.

22. Rīcības brīvībai attiecībā uz migrantu uzņemšanu jābūt plašai. Tādā veidā iestādes var apmierinošos apstākļos aizsargāt valsts ekonomisko labklājību un izmitināšanas spējas, kā arī, kas ir pats galvenais, sociālo saliedētību. No tā ir atkarīgas sabiedrības intereses un valsts sabiedrības līdzsvars.

23. Dānija 2016. gadā grozīja savus tiesību aktus, ņemot vērā sava sociālā un, bez šaubām, politiskā klimata novērtējumu, kā arī to patvēruma meklētāju skaitu, kas iesniedza pieteikumus, un pieejamos statistikas datus.

24. Šī migrācijas politikas izvēle tika izdarīta pēc visu konkurējošo interešu izsvēršanas. Atšķirībā no vairākuma pieejas, es uzskatu, ka tikai pašai Dānijai ir jābūt atbildīgai par izšķirošajām izvēlēm, lai saglabātu līdzsvaru dažādās valsts dzīves jomās.

B. Subsidiaritātes izpausme

25. Apelācijas sūdzība, kas Dānijas Augstākajā tiesā tika iesniegta 2017. gada 6. novembrī, ir praktisks subsidiaritātes piemērs.

26. Augstākās tiesas spriedums daudzējādā ziņā ir paraugs. Dānijas Augstākā tiesa demonstrēja savas padziļinātas zināšanas par Tiesas judikatūru, izanalizēja ekspertu viedokļus par Konvencijas prasībām un ņēma vērā situāciju Sīrijā, kuru tā raksturoja kā plaši izplatītās vardarbības un necilvēcīgās izturēšanās pret civiliedzīvotājiem saplosītu. Tajā nepārprotami un objektīvi tika norādīts, ka pāra kopdzīvei Sīrijā pastāvēja nepārvarami šķēršļi. Tomēr Augstākā tiesa pilnīgi pamatoti norādīja, ka pieteikuma iesniedzēja apelācijas sūdzības noraidīšana tikai uz laiku traucēja viņa tiesībām atkal satikties ar sievu. Turklāt tā individuāli novērtēja pieteikuma iesniedzēja situāciju, kas nebija saistīta ar īpašu konfliktu ne ar vienu konkrētu personu viņa izcelsmes valstī, un viņš nebija pakļauts personiskas vajāšanas riskam.

27. Sakot valstij, ka obligātā trīs gadu nogaidīšanas perioda noteikšana pārim pirms tā atkalapvienošanās ģimenes atkalapvienošanās procedūras ietvaros ir pretrunā Eiropas Cilvēktiesību konvencijai, tai tiek liegts pašai pārvaldīt savu migrācijas politiku. Mērenība ir ļoti svarīga.

28. Jāatceras, ka Dānija ir ieņēmusi stingru, nepārprotamu politisko nostāju, atsakoties piedalīties kopējā Eiropas patvēruma un imigrācijas politikā. Nav jāaizmirst arī tas, ka attiecībā uz nogaidīšanas periodiem Tiesa ir atzinusi, ka valstu, Eiropas un starptautiskā līmenī nav vienprātības un ka šī saskaņotības trūkuma dēļ alternatīvās aizsardzības saņēmēji ir izslēgti no Eiropas direktīvas piemērošanas jomas. Turklāt minētās direktīvas 8. pants (kas nav saistošs Dānijai), kas neattiecas uz alternatīvo aizsardzību, atļauj divus gadus ilgu nogaidīšanas periodu, ko izņēmuma kārtā var pagarināt līdz trīs gadiem. Uz stingru principu pamata, lai gan nav iespējama transponēšana, mēs varam tikai secināt, ka Eiropas migrācijas tiesību akti atļauj trīs gadus ilgu nogaidīšanas periodu pirms ģimenes atkalapvienošanās. Visbeidzot, tā kā nav neviena saistoša instrumenta un vienprātības valstu vidū un ņemot vērā rīcības brīvību, kurai Tiesa pievērsa ļoti lielu uzmanību, nevar pamatoti uzskatīt, ka Dānijas tiesību akti būtu pretrunā Konvencijas 8. pantam.

29. Galvenais arguments, ko izvirzīja vairākums, lai pamatotu pārkāpuma konstatēšanu, ir tas, ka pieteikuma iesniedzēja situācijā netika īstenota individuāla pieeja un ka valsts neapsvēra iespēju viņa gadījumā piemērot īsāku nogaidīšanas periodu, piemēram, divus gadus ilgu periodu. Manuprāt, šādas prasības izpildei būtu nepieciešama tīri teorētiska un principiāla analīze, ko veiktu valsts iestādes, kuras nevarētu izvirzīt nekādus pārliecinošākus argumentus par jau izstrādātajiem.

30. Visbeidzot, runa ir par nogaidīšanas periodu, kura ilgums ir no diviem līdz trīs gadiem, no kuriem viens ilgums ir saderīgs ar Konvenciju, bet otrs nav.

31. Šāda veida jautājums jāatstāj vietējo uzraudzības iestāžu ziņā.

Uzskatot, ka divus gadus ilgs nogaidīšanas periods bija pieņemams, bet trīs gadus ilgs periods Tiesai ir jāpārbauda un jānosoda, vairākums izveido kritērijus, kurus es uzskatu par pārāk preskriptīviem valsts tiesību sistēmā.

32. Es pilnībā saprotu, ka neviens lēmums saistībā ar ģimenes atkalapvienošanos nedrīkst palikt bez Tiesas pārbaudes. Laika faktors ir būtisks attiecībā uz ģimenes dzīves kvalitāti un ģimenes saišu saglabāšanu. Tātad nogaidīšanas periodi, kas noteikti tādu ģimeņu atkalapvienošanās procedūrās, kuras ir bijušas spiestas šķirties kara izraisītas migrācijas dēļ, ir skaidri jāreglamentē. Pilnīgs ģimeņu atkalapvienošanās aizliegums vai acīmredzami pārmērīgi ilgs periods, protams, būtu nepieļaujams, ņemot vērā Konvencijas principus. Tomēr, manuprāt, šajā lietā, kurā, kā mēs varam atcerēties, nav iesaistīti bērni, īstenotais trīs gadu termiņš joprojām ir pieņemams, un Tiesa nav jāmudina konstatēt pārkāpumu.