



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 3.4.2014
COM(2014) 210 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**για οδηγίες όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα
οικογενειακής επανένωσης**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας, η οποία εκδόθηκε τον Οκτώβριο του 2008¹, διαπιστώθηκαν μερικά οριζόντια θέματα λανθασμένης μεταφοράς ή κακής εφαρμογής της οδηγίας, καθώς και ότι ο αντίκτυπός της στην εναρμόνιση του τομέα της οικογενειακής επανένωσης παρέμεινε περιορισμένος.

Το 2011, η Επιτροπή εξέδωσε Πράσινο Βιβλίο σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης² με σκοπό τη συγκέντρωση απόψεων για το πως μπορούμε να αποκτήσουμε αποτελεσματικότερους κανόνες σε επίπεδο ΕΕ, και τη συλλογή πληροφοριών για την εφαρμογή της οδηγίας.

Συγκεντρώθηκαν 120 απαντήσεις, συμπεριλαμβανομένων συνεισφορών από 24 κράτη μέλη (ΚΜ), διεθνείς οργανισμούς, κοινωνικούς εταίρους, ΜΚΟ και ιδιώτες.³ Την περίοδο 31 Μαΐου - 1η Ιουνίου 2012, η Επιτροπή πραγματοποίησε δημόσια ακρόαση στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Φόρουμ για την Ένταξη⁴. Κατά τη δημόσια διαβούλευση υπήρξε συναίνεση ως προς το ότι η οδηγία δεν θα πρέπει να αναθεωρηθεί, αλλά ότι η Επιτροπή θα πρέπει:

- να διασφαλίσει την πλήρη εφαρμογή των υφιστάμενων κανόνων
- να κινήσει διαδικασίες επί παραβάσει, όπου χρειάζεται, και
- να εκδώσει οδηγίες για ζητήματα που εντοπίστηκαν.

Ως εκ τούτου, η παρούσα ανακοίνωση παρέχει οδηγίες στα κράτη μέλη σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής της οδηγίας 2003/86/ΕΚ. Αυτές οι οδηγίες αντικατοπτρίζουν τις σημερινές απόψεις της Επιτροπής και ισχύουν με την επιφύλαξη της νομολογίας του Δικαστηρίου της ΕΕ («ΔΕΕ») και της περαιτέρω ανάπτυξής της. Οι απόψεις ενδέχεται να αλλάξουν στο μέλλον και, κατά συνέπεια, το παρόν θεωρείται έγγραφο υπό εξέλιξη και η εφαρμοζόμενη διαδικασία ανοικτή.

Η οδηγία αναγνωρίζει το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης και καθορίζει τους όρους άσκησης του εν λόγω δικαιώματος.

Αφενός, το ΔΕΕ επιβεβαίωσε ότι το άρθρο 4 παράγραφος 1 « επιβάλλει στα κράτη μέλη συγκεκριμένες θετικές υποχρεώσεις, στις οποίες αντιστοιχούν σαφώς καθορισμένα δικαιώματα, καθόσον, στις περιπτώσεις που ορίζει η οδηγία, το εν λόγω άρθρο επιβάλλει στα κράτη μέλη την

¹ Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, COM(2008) 610 final.

² Πράσινο Βιβλίο σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση (οδηγία 2003/86/ΕΚ), COM(2011) 735 τελικό.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm.

⁴ Έβδομη συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Φόρουμ για την Ένταξη: Δημόσια ακρόαση σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην ΕΕ, Βρυξέλλες, 31 Μαΐου - 1η Ιουνίου 2012, βλ. <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>. Συνοπτική έκθεση, βλ.: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf.

υποχρέωση να επιτρέπουν την οικογενειακή επανένωση ορισμένων μελών της οικογένειας του συντηρούντος, χωρίς να δύνανται να κάνουν χρήση της εξουσίας τους εκτιμήσεως».⁵

Από την άλλη πλευρά, αναγνωρίζεται στα ΚΜ ορισμένο περιθώριο εκτίμησης. Μπορούν να αποφασίσουν να επεκτείνουν το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης σε μέλη της οικογένειας εκτός από τον/τη σύζυγο και τα ανήλικα τέκνα. Τα ΚΜ μπορούν να εξαρτούν την άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης από τη συμμόρφωση προς ορισμένες απαιτήσεις, εφόσον το επιτρέπει η οδηγία. Διατηρούν ορισμένο περιθώριο εκτίμησης για να ελέγχουν εάν πληρούνται οι απαιτήσεις που καθορίζονται στην οδηγία και για να σταθμίζουν τα αντικρουόμενα συμφέροντα των ατόμων και της κοινότητας συνολικά⁶, σε κάθε πραγματική κατάσταση.

Ωστόσο, δεδομένου ότι, κατά γενικό κανόνα, η οικογενειακή επανένωση επιτρέπεται, οι παρεκκλίσεις πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς. Το περιθώριο εκτίμησης που αναγνωρίζεται ότι διαθέτουν τα κράτη μέλη δεν πρέπει να χρησιμοποιείται κατά τρόπο που θα υπονόμει τον σκοπό της οδηγίας, ο οποίος είναι η διευκόλυνση της οικογενειακής επανένωσης, ούτε και την αποτελεσματικότητά της⁷. Ταυτόχρονα, το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης δεν είναι απεριόριστο. Οι δικαιούχοι οφείλουν να τηρούν τους νόμους της χώρας υποδοχής τους, όπως ορίζεται στην οδηγία. Σε περίπτωση κατάχρησης και απάτης, είναι προς το συμφέρον τόσο της κοινότητας όσο και των γνήσιων αιτούντων, να λαμβάνουν τα κράτη μέλη αυστηρά μέτρα, όπως προβλέπει η οδηγία.

Τέλος, η οδηγία πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ιδίως το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής⁸, την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, τα δικαιώματα του παιδιού και το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής, όπως κατοχυρώνονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ («ο Χάρτης»).

2. ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ

Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται μόνο σε συντηρούντες υπηκόους τρίτων χωρών⁹. Τούτο σημαίνει κάθε πρόσωπο που δεν είναι πολίτης της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 20 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ, το οποίο διαμένει νόμιμα σε ΚΜ και υποβάλλει, το ίδιο ή τα μέλη της οικογένειάς του, αίτηση οικογενειακής επανένωσης («ο συντηρών»)· εφαρμόζεται ακόμη στα μέλη της οικογένειας που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών που επανενώνονται με τον συντηρούντα

⁵ Υπόθεση C-540/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 27 Ιουνίου 2006, σκέψη 60.

⁶ Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-540/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 27 Ιουνίου 2006, σκέψεις 54, 59, 61-62.

⁷ Υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 43.

⁸ Υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 44.

⁹ Ως «υπήκοος τρίτης χώρας» νοείται κάθε πρόσωπο που δεν είναι πολίτης της ΕΕ και δεν απολαύει του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης.

ώστε να διατηρηθεί η οικογενειακή ενότητα, ασχέτως εάν οι οικογενειακοί δεσμοί προηγούνται ή έπονται της εισόδου του διαμένοντος.¹⁰

2.1. Ο συντηρών

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 1, όταν ο συντηρών κατέχει άδεια διαμονής ισχύος ανώτερης ή ίσης με ένα έτος και έχει εύλογη προοπτική να αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής, μπορεί να υποβάλει αίτηση οικογενειακής επανένωσης. Ως «άδεια διαμονής» ορίζεται κάθε είδους εξουσιοδότηση που εκδίδεται από τις αρχές κράτους μέλους βάσει της οποίας επιτρέπεται σε υπήκοο τρίτης χώρας να διαμένει νόμιμα στην επικράτειά του, με εξαίρεση:

- θεωρήσεις·
- άδειες που χορηγούνται ενώ εκκρεμεί εξέταση αίτησης ασύλου ή αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής ή αίτηση για την παράτασή της·
- άδειες που χορηγούνται σε εξαιρετικές περιπτώσεις για την παράταση επιτρεπόμενης παραμονής με μέγιστη διάρκεια ενός μηνός·
- άδειες που εκδίδονται για παραμονή που δεν υπερβαίνει τους έξι μήνες από κράτη μέλη που δεν εφαρμόζουν τις διατάξεις του άρθρου 21 της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν¹¹.

Η προϋπόθεση να έχει ο αιτών «εύλογη προοπτική να αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής» θα πρέπει να εξετάζεται από τα κράτη μέλη κατά περίπτωση αφού ληφθούν υπόψη οι ιδιαίτερες συνθήκες, όπως ο χαρακτήρας και ο τύπος της άδειας διαμονής¹², η διοικητική πρακτική, καθώς και άλλοι σχετικοί παράγοντες που συνδέονται με την κατάσταση του συντηρούμενου. Η οδηγία αφήνει μεγάλο περιθώριο εκτίμησης στα κράτη μέλη όταν εξετάζουν κατά πόσον οι αιτούντες έχουν εύλογη πιθανότητα να αποκτήσουν δικαίωμα μόνιμης διαμονής.

Η διαπίστωση εύλογων προοπτικών συνεπάγεται πρόγνωση πιθανής επίτευξης των κριτηρίων για μακρά διαμονή, λαμβανομένης υπόψη της πάγιας διοικητικής πρακτικής και των περιστάσεων της υπόθεσης. Συνεπώς, σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση, τα κράτη μέλη πρέπει να αξιολογούν κατά πόσον, υπό κανονικές συνθήκες, η άδεια δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας δύναται να ανανεωθεί πέραν του χρονικού διαστήματος που απαιτείται για την απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής. Οι «εύλογες προοπτικές» δεν συνεπάγονται την εκπλήρωση όλων των απαιτούμενων προϋποθέσεων για την απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής κατά τη στιγμή της εκτίμησης, αλλά την πρόγνωση της ενδεχόμενης εκπλήρωσής τους. Δεδομένου ότι ο τύπος και ο σκοπός των αδειών διαμονής διαφέρουν σημαντικά μεταξύ κρατών μελών, εναπόκειται στα κράτη μέλη να

¹⁰ Άρθρο 2 στοιχ. α) έως δ)

¹¹ Άρθρο 2 στοιχείο ε) της οδηγίας και άρθρο 1 παράγραφος 2 στοιχείο α) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1030/2002 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2002, για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 380/2008 του Συμβουλίου της 18ης Απριλίου 2008.

¹² Για παράδειγμα, αν η άδεια διαμονής συνδέεται με την απασχόληση, η αξιολόγηση πρέπει να λαμβάνει υπόψη όλες τις περιστάσεις που αφορούν την ατομική κατάσταση, όπως τη φύση της απασχόλησης, την οικονομική κατάσταση της οικείας επιχείρησης, τις προθέσεις του εργοδότη και του εργαζομένου, και δεν θα πρέπει να περιορίζεται μόνο στη σύμβαση εργασίας που ενδέχεται να είναι ανανεώσιμη.

καθορίσουν τα είδη των αδειών διαμονής που αποδέχονται ως επαρκή ώστε να θεωρήσουν ότι υπάρχουν εύλογες προοπτικές.

Ο Χ, επαγγελματίας ΤΠ με σημαντική εμπειρία, διαθέτει άδεια διαμονής για λόγους εργασίας ισχύος ενός έτους σε κράτος μέλος. Για όσο διάστημα ο Χ πληροί τους όρους για την εν λόγω άδεια διαμονής, η τελευταία μπορεί να ανανεώνεται επ' αόριστον, και μετά από πέντε χρόνια ο Χ θα αποκτήσει το δικαίωμα μόνιμης διαμονής.

Ο Χ θα επιθυμούσε την επανένωση με τη σύζυγό του. Υπό κανονικές συνθήκες, ο Χ θα είναι σε θέση να συνεχίσει να εργάζεται στον τομέα της μόδας, συνεπώς μπορεί να θεωρηθεί ότι οι προϋποθέσεις για τον εν λόγω τύπο άδειας διαμονής θα συνεχίσουν να πληρούνται και ότι ο Χ θα μπορεί να ανανεώνει την άδεια διαμονής του επ' αόριστον, σύμφωνα με τη διοικητική πρακτική και τις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών. Επομένως, ο Χ έχει εύλογη προοπτική να αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής και κατά συνέπεια η οδηγία εφαρμόζεται.

Ωστόσο, για τους κατόχους αδειών διαμονής που εκδίδονται για συγκεκριμένο σκοπό, με περιορισμένη ισχύ και δεν είναι δυνατό να ανανεωθούν, δεν θεωρείται, κατά κανόνα, ότι έχουν εύλογη προοπτική να αποκτήσουν δικαίωμα μόνιμης διαμονής. Συνεπώς, αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Η διαδοχική έκδοση παρατάσεων αδειών με συγκεκριμένο σκοπό ή αδειών ισχύος μικρότερης του ενός έτους, με μόνη πρόθεση την καταστρατήγηση της εφαρμογής του όρου περί εύλογων προοπτικών του άρθρου 3.1, θα υπονόμει τον στόχο της οδηγίας και την αποτελεσματικότητά της¹³. Η άδεια διαμονής με ισχύ μικρότερη του ενός έτους δεν είναι επαρκής. Το γεγονός αυτό αποκλείει μορφές προσωρινής διαμονής, όπως εκείνες των προσωρινών ή εποχικών εργαζομένων.

Η Ζ είναι εσωτερική άμισθη βοηθός (au pair) με άδεια διαμονής ισχύος 24 μηνών η οποία δεν μπορεί να ανανεωθεί. Επομένως, η Ζ δεν έχει εύλογη προοπτική μόνιμης διαμονής και ως εκ τούτου η οδηγία δεν εφαρμόζεται.

Ο W είναι εποχιακά εργαζόμενος με άδεια διαμονής ισχύος εννέα μηνών. Δεδομένου ότι η άδεια δεν ισχύει για ένα τουλάχιστον έτος, η οδηγία δεν εφαρμόζεται.

2.2. Μέλη της οικογένειας

Το άρθρο 4 παράγραφος 1 ορίζει ότι τα μέλη του πυρήνα της οικογένειας, δηλαδή ο/η σύζυγος και τα ανήλικα τέκνα, έχουν σε κάθε περίπτωση δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση. Το εν λόγω άρθρο επιβάλλει στα κράτη μέλη συγκεκριμένες θετικές υποχρεώσεις, στις οποίες αντιστοιχούν σαφώς καθορισμένα δικαιώματα, καθόσον, στις περιπτώσεις που ορίζει η οδηγία, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να επιτρέπουν την οικογενειακή επανένωση ορισμένων μελών της οικογένειας του συντηρούντος, χωρίς να δύνανται να κάνουν χρήση της εξουσίας τους εκτιμήσεως.¹⁴ Ανήλικα τέκνα, συμπεριλαμβανομένων των θετών τέκνων του συντηρούντος ή του/της συζύγου,

¹³ Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-578/08, Chakroun, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 43.

¹⁴ Υπόθεση C-540/03, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 27 Ιουνίου 2006, σκέψη 60.

έχουν επίσης δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση με την προϋπόθεση ότι ο συντηρών ή ο/η σύζυγος, αντιστοίχως, έχει την επιμέλεια και την ευθύνη συντήρησης των τέκνων.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχεία γ) και δ) δεύτερη πρόταση, στην περίπτωση των τέκνων των οποίων η επιμέλεια είναι επιμερισμένη, τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέψουν την επανένωση των τέκνων αυτών εφόσον συναινεί ο έτερος δικαιούχος της επιμέλειας. Η έννοια της «επιμέλειας» νοείται ως ένα σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που αφορούν τη μέριμνα για το πρόσωπο του παιδιού, και ειδικότερα το δικαίωμα λήψης απόφασης για τον καθορισμό του τύπου διαμονής του. Η «επιμερισμένη επιμέλεια» ασκείται από κοινού όταν ο ένας από τους δικαιούχους της γονικής μέριμνας δεν μπορεί, σύμφωνα με απόφαση ή εκ του νόμου, να αποφασίζει για τον τόπο διαμονής του παιδιού χωρίς τη συγκατάθεση άλλου δικαιούχου της γονικής μέριμνας¹⁵.

Γενικά, η απόφαση για την επιμέλεια μεταξύ των γονέων πρέπει να αποδεικνύεται και η απαιτούμενη συγκατάθεση πρέπει να δίδεται σύμφωνα με το οικογενειακό δίκαιο των κρατών μελών και, εφόσον είναι αναγκαίο, το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο. Ωστόσο, εάν μια συγκεκριμένη κατάσταση οδηγεί σε ανεπίλυτη εμπλοκή¹⁶, εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίσουν τον τρόπο αντιμετώπισης τέτοιων καταστάσεων. Ωστόσο, θα πρέπει να λαμβάνεται απόφαση με γνώμονα το μείζον συμφέρον του παιδιού, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 παράγραφος 5¹⁷ και για κάθε περίπτωση χωριστά, λαμβανομένων υπόψη των λόγων που εμποδίζουν την επίτευξη συμφωνίας, καθώς και άλλων ειδικών περιστάσεων της υπόθεσης.

Το άρθρο 4 παράγραφοι 2 και 3 περιέχει προαιρετικές διατάξεις που παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επιτρέπουν την είσοδο και τη διαμονή άλλων μελών της οικογένειας, για παράδειγμα των ανιόντων πρώτου βαθμού του συντηρούντος ή του/της συζύγου του, των ενήλικων άγαμων τέκνων, των προσώπων που συμβιώνουν σε ελεύθερη ένωση σε μια μακροχρόνια σχέση, και των καταχωρισμένων συντρόφων. Όταν ένα κράτος μέλος έχει επιλέξει να επιτρέπει την οικογενειακή επανένωση οιαδήποτε εκ των προβλεπόμενων στα εν λόγω άρθρα μελών της οικογένειας, τότε η οδηγία εφαρμόζεται πλήρως. Η προαιρετική διάταξη του άρθρου 4 παράγραφος 2 στοιχείο α) επιτρέπει την επανένωση των εξ αίματος και πρώτου βαθμού ανιόντων του συντηρούντος ή του/της συζύγου του, εφόσον 1) έχουν την ευθύνη συντήρησής τους και 2) τα άτομα αυτά στερούνται της απαραίτητης οικογενειακής υποστήριξης στη χώρα καταγωγής.

Η έννοια της «εξάρτησης» θεωρείται ότι έχει αυτοτελή σημασία δυνάμει του δικαίου της ΕΕ. Παρότι το ΔΕΕ κατέληξε στο εν λόγω συμπέρασμα στη νομολογία του για την οδηγία 2004/38/ΕΚ¹⁸ (η

¹⁵ Βλ. άρθρο 2 σημεία 9 και 11 β) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2201/2003 του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2003, για τη διεθνή δικαιοδοσία και την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων σε γαμικές διαφορές και διαφορές γονικής μέριμνας ο οποίος καταργεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1347/2000.

¹⁶ Για παράδειγμα, όταν ο συντηρών ή ο/η σύζυγος δεν έχει την αποκλειστική επιμέλεια και ο έτερος δικαιούχος της επιμέλειας αρνείται να δώσει τη συγκατάθεσή του ή είναι αδύνατο να βρεθεί.

¹⁷ Βλ. έγγραφο του Συμβουλίου αριθ. 6504/00, σ. 5, υποσημείωση 7.

¹⁸ Οδηγία της 29ης Απριλίου 2004 σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών (ΕΕ L 158 σ. 77).

«οδηγία για την ελεύθερη κυκλοφορία»)¹⁹, η επιλογή γλώσσας στην οποία προέβη το ΔΕΕ δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τα πορίσματά του περιορίζονταν στην εν λόγω οδηγία. Αν και θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι το πλαίσιο και ο στόχος των δύο οδηγιών δεν ταυτίζονται²⁰, τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται από το ΔΕΕ για την αξιολόγηση της εξάρτησης μπορούν, κατ' αναλογία, να χρησιμεύσουν για τα κράτη μέλη ως οδηγός για τον καθορισμό κριτηρίων διαπίστωσης της φύσης και της διάρκειας εξάρτησης του ενδιαφερομένου ατόμου στο πλαίσιο του άρθρου 4 παράγραφος 2 στοιχείο α).

Το ΔΕΕ απεφάνθη ότι η ιδιότητα του μέλους της οικογένειας που «συντηρείται» απορρέει από μια πραγματική κατάσταση η οποία χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι η νομική, οικονομική, συναισθηματική ή υλική υποστήριξη του εν λόγω μέλους της οικογένειας εξασφαλίζεται από τον συντηρούντα ή από τον/την σύζυγο/σύντροφο αυτού.²¹ Κατά την εξέταση της προσωπικής κατάστασης του αιτούντος, η αρμόδια αρχή οφείλει να λαμβάνει υπόψη διάφορες παραμέτρους που ασκούν επιρροή αναλόγως της περιπτώσεως, όπως τον βαθμό εξάρτησης για οικονομικούς ή πρακτικούς λόγους και τον βαθμό συγγένειας μεταξύ του μέλους της οικογένειας και του συντηρούντα.²² Κατά συνέπεια, η «εξάρτηση» μπορεί να διαφέρει ανάλογα με την κατάσταση και το συγκεκριμένο μέλος της οικογένειας στο οποίο αναφέρεται.

Για να διαπιστωθεί εάν τα μέλη της οικογένειας είναι συντηρούμενα, τα ΚΜ πρέπει να αξιολογούν εάν, λαμβανομένης υπόψη της οικονομικής και κοινωνικής τους κατάστασης, έχουν ανάγκη υλικής υποστήριξης για να καλύψουν τις ουσιαστικές ανάγκες τους στο κράτος καταγωγής ή προέλευσής τους κατά τον χρόνο που υπέβαλαν αίτηση επανένωσης με τον συντηρούντα.²³ Δεν προβλέπονται απαιτήσεις ως προς το ποσό της παρεχόμενης υλικής υποστήριξης, ούτε ως προς το βιοτικό επίπεδο για τον καθορισμό της ανάγκης οικονομικής υποστήριξης από τον συντηρούντα.²⁴ Η ιδιότητα του συντηρούμενου μέλους της οικογένειας δεν προϋποθέτει δικαίωμα διατροφής²⁵. Τα κράτη μέλη

¹⁹ Βλ. στο πλαίσιο της οδηγίας για την ελεύθερη κυκλοφορία: υπόθεση 327/82, *Ekro*, 18 Ιανουαρίου 1984, σκέψη 11· υπόθεση C-316/85, *Lebon*, 18 Ιουνίου 1987, σκέψη 21· υπόθεση C-98/07, *Nordania Finans and BG Factoring*, 6 Μαρτίου 2008, σκέψη 17· και υπόθεση C-523/07, *A*, Απρίλιος 2009, σκέψη 34· υπόθεση C-83/11, *Rahman and Others*, 5 Σεπτεμβρίου 2012, σκέψη 24.

²⁰ Βάσει της οδηγίας για την ελεύθερη κυκλοφορία, τα κράτη μέλη έχουν υποχρέωση να προωθούν την επανένωση με τους ανιόντες, ενώ δυνάμει της οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση, η επανένωση συνιστά για τους ανιόντες παρέκκλιση που επιτρέπεται μόνον εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις.

²¹ Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-316/85, *Lebon*, 18 Ιουνίου 1987, σκέψεις 21-22· υπόθεση C-200/02, *Zhu and Chen*, 9 Οκτωβρίου 2004, σκέψη 43· C-1/05, *Jia*, 9 Ιανουαρίου 2007, σκέψεις 36-37 και υπόθεση C-83/11, *Rahman and Others*, 5 Σεπτεμβρίου 2012, σκέψεις 18-45· υποθέσεις C-356/11 και C-357/11, *O. & S.*, 6 Δεκεμβρίου 2012, σκέψη 56.

²² Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-83/11, *Rahman and Others*, 5 Σεπτεμβρίου 2012, σκέψη 23.

²³ Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-1/05, *Jia*, 9 Ιανουαρίου 2007, σκέψη 37.

²⁴ Κριτήριο της εξάρτησης είναι πρωτίστως το αν, υπό το πρίσμα των προσωπικών τους περιστάσεων, τα οικονομικά μέσα των μελών της οικογένειας τούς επιτρέπουν να έχουν ένα ελάχιστο αποδεκτό βιοτικό επίπεδο στη χώρα της συνήθους διαμονής τους (Γενικός Εισαγγελέας Geelhoed στην υπόθεση C-1/05, *Jia*, 9 Ιανουαρίου 2007, σκέψη 96).

²⁵ Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-316/85, *Lebon*, 18 Ιουνίου 1987, σκέψεις 21-22.

μπορούν να επιβάλουν ιδιαίτερες απαιτήσεις όσον αφορά τη φύση και τη διάρκεια της σχέσης εξάρτησης, ώστε να μπορεί να διαπιστωθεί εάν η σχέση εξάρτησης είναι πραγματική και σταθερή και δεν δημιουργήθηκε απλώς και μόνο για να επιτευχθεί η είσοδος και η διαμονή στο έδαφος των κρατών αυτών. Ωστόσο, οι απαιτήσεις αυτές πρέπει να συνάδουν με τη συνήθη έννοια των όρων του άρθρου 4 που προσδιορίζουν τη σχέση εξάρτησης και να μη στερούν τη διάταξη από την πρακτική της αποτελεσματικότητας.²⁶

Η έννοια της «**απαραίτητης οικογενειακής υποστήριξης**» για εξ αίματος και πρώτου βαθμού ανιόντες στο άρθρο 4 παράγραφος 2 στοιχείο α), δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι αναφέρεται αποκλειστικά σε υλική υποστήριξη· αφήνει εξάλλου στα κράτη μέλη τη διακριτική ευχέρεια να προσδιορίσουν ποιο επίπεδο υποστήριξης θεωρείται απαραίτητο. Η απαίτηση πληρούται εφόσον δεν υπάρχουν άλλα μέλη της οικογένειας στη χώρα καταγωγής τα οποία εκ του νόμου ή *de facto* υποστηρίζουν το πρόσωπο, δηλ. κανείς δεν θα μπορούσε να αντικαταστήσει τον συντηρούντα ή τον/τη σύζυγό του σε ό,τι αφορά τα καθήκοντα καθημερινής φροντίδας. Η κατάσταση θα πρέπει να αξιολογηθεί υπό το πρίσμα των περιστάσεων της υπό εξέταση περίπτωσης.

Όλες οι διατάξεις στο παρόν τμήμα πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με την αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης που κατοχυρώνεται ιδίως από το άρθρο 21 του Χάρτη, όπως τονίζεται στην αιτιολογική σκέψη 5.

2.3. Ελάχιστη ηλικία συζύγου

Το άρθρο 4 παράγραφος 5 επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτήσουν από τον συντηρούντα και τον/τη σύζυγό του να έχουν συμπληρώσει ελάχιστη ηλικία πριν τους δοθεί η δυνατότητα να επανενωθούν μαζί του/της. Αυτή η ελάχιστη ηλικία δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 21 έτη. Η δυνατότητα αυτή μπορεί να χρησιμοποιείται μόνο για την καλύτερη ενσωμάτωση και για την αποφυγή τέλεσης εξαναγκαστικών γάμων. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν ελάχιστη ηλικία μόνο για τον σκοπό αυτό και όχι κατά οιονδήποτε τρόπο αντιβαίνει προς τον σκοπό της οδηγίας και περιορίζει την πρακτική αποτελεσματικότητά της.²⁷

Σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 5 και το άρθρο 17, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να λαμβάνεται δεόντως υπόψη το μείζον συμφέρον των ανήλικων τέκνων και να διενεργείται εξατομικευμένη εξέταση των αιτήσεων για οικογενειακή επανένωση. Σε περίπτωση που κράτος μέλος απαιτεί ελάχιστη ηλικία, θα πρέπει επίσης να προβαίνει σε κατά περίπτωση αξιολόγηση όλων των σχετικών περιστάσεων κάθε μεμονωμένης αίτησης. Η ελάχιστη ηλικία μπορεί να λειτουργεί ως σημείο αναφοράς, αλλά δεν μπορεί να χρησιμοποιείται ως γενικό όριο κάτω από το οποίο όλες οι αιτήσεις θα απορρίπτονται συστηματικά, χωρίς να εξετάζεται συγκεκριμένα η κατάσταση εκάστου

²⁶ Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-83/11, *Rahman and Others*, 5 Σεπτεμβρίου 2012, σκέψεις 36-40.

²⁷ Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 43.

αιτούντος.²⁸ Η απαίτηση ελάχιστης ηλικίας είναι ένας μόνον από τους παράγοντες που πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα κράτη μέλη κατά την εξέταση μιας αίτησης²⁹.

Εάν από την ατομική αξιολόγηση προκύπτει ότι δεν είναι εφαρμόστια η αιτιολόγηση που προβλέπεται στο άρθρο 4 παράγραφος 5, δηλαδή η διασφάλιση καλύτερης ενσωμάτωσης και η αποφυγή τέλεσης εξαναγκαστικών γάμων, τότε τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξετάσουν τη δυνατότητα παραχώρησης εξαιρέσης, επιτρέποντας έτσι την οικογενειακή επανένωση σε περιπτώσεις στις οποίες δεν ικανοποιείται η απαίτηση της ελάχιστης ηλικίας. Για παράδειγμα, όταν καθίσταται σαφές από την ατομική αξιολόγηση ότι δεν υπάρχει κακοποίηση, π.χ. στην περίπτωση κοινού τέκνου.

Ο Υ, συντηρών ηλικίας 30 ετών και υπήκοος τρίτης χώρας, επιθυμεί επανένωση με την 20χρονη σύζυγό του, την οποία παντρεύτηκε πριν από δύο έτη, και τα δύο τους κοινά τέκνα. Η σύζυγος διαθέτει βασικές γνώσεις της γλώσσας του κράτους μέλους. Το κράτος μέλος απαιτεί ελάχιστη ηλικία 21 ετών.

Στην περίπτωση αυτή, η ελάχιστη ηλικία μπορεί να χρησιμεύσει μόνον ως αναφορά, και έτσι αποτελεί έναν μόνο από τους παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη κατά την εξατομικευμένη αξιολόγηση της κατάστασης. Το γεγονός ότι ο Υ και η σύζυγός του έχουν δύο κοινά τέκνα αποτελεί ένδειξη ότι κατά πάσα πιθανότητα δεν πρόκειται για εξαναγκαστικό γάμο, ενώ θα πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη τα συμφέροντα των παιδιών.

Στη διατύπωση των άρθρων 4, 7 και 8 αναφέρεται σαφώς η χρονική προθεσμία εντός της οποίας ο αιτών ή ο συντηρών θα πρέπει να έχει συμμορφωθεί με τις απαιτήσεις. Ενώ το άρθρο 7 εισάγεται από τη φράση «Κατά την υποβολή της αίτησης οικογενειακής επανένωσης», τα άρθρα 4 και 8 προβλέπουν «πριν τους δοθεί η δυνατότητα να επανενωθούν μαζί του/της» και «προτού επιτραπεί στα μέλη της οικογένειάς του/της να επανενωθούν μαζί του/της». Ως εκ τούτου, η απαίτηση της ελάχιστης ηλικίας πρέπει να πληρούται κατά τη στιγμή της πραγματικής οικογενειακής επανένωσης και όχι κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να είναι δυνατή η υποβολή αιτήσεων και η εξέτάσή τους πριν εκπληρωθεί η απαίτηση της ελάχιστης ηλικίας, ιδίως ενόψει της δυνητικής διάρκειας επεξεργασίας τους που μπορεί να ανέρχεται έως εννέα μήνες. Ωστόσο, τα κράτη μέλη μπορούν να αναβάλουν την πραγματική οικογενειακή επανένωση μέχρις ότου συμπληρωθεί το κατώτατο όριο ηλικίας.

3. ΥΠΟΒΟΛΗ ΚΑΙ ΕΞΕΤΑΣΗ ΤΗΣ ΑΙΤΗΣΗΣ

3.1. Υποβολή της αίτησης

Το άρθρο 5 παράγραφος 1 ορίζει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να καθορίζουν αν η αίτηση εισόδου και διαμονής υποβάλλεται είτε από τον συντηρούντα είτε από το/τα μέλος/μέλη της οικογένειας. Το άρθρο 5 παράγραφος 3 θεσπίζει τον γενικό κανόνα ότι οι αιτήσεις υποβάλλονται και εξετάζονται

²⁸ Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 48.

²⁹ Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-540/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 27 Ιουνίου 2006, σκέψεις 99-101.

όταν τα μέλη της οικογένειας διαμένουν εκτός της επικράτειας του κράτους μέλους στο οποίο διαμένει ο συντηρών.

Το άρθρο 5 παράγραφος 3 δεύτερο εδάφιο και η αιτιολογική σκέψη 7 επιτρέπουν στα κράτη μέλη, στις δέουσες περιπτώσεις, να παρεκκλίνουν από τον γενικό κανόνα του πρώτου εδαφίου και επομένως να εφαρμόζουν την οδηγία σε καταστάσεις στις οποίες η ενότητα της οικογένειας μπορεί να διατηρηθεί από την αρχή της διαμονής του συντηρούντος³⁰. Συνεπώς, υπό κατάλληλες περιστάσεις, τα κράτη μέλη μπορούν να δέχονται αιτήσεις όταν τα μέλη της οικογένειας βρίσκονται ήδη στο έδαφός τους. Τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρύ περιθώριο αξιολόγησης όσον αφορά τον καθορισμό της καταλληλότητας των περιστάσεων.³¹

Τα κράτη μέλη επιτρέπεται να επιβάλλουν εύλογα, αναλογικά διοικητικά τέλη για την υποβολή αίτησης οικογενειακής επανένωσης, και διαθέτουν περιορισμένη διακριτική ευχέρεια κατά τον καθορισμό των εν λόγω τελών, στον βαθμό που δεν θέτουν σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων και την αποτελεσματικότητα της οδηγίας.³² Το επίπεδο στο οποίο καθορίζονται τα τέλη δεν πρέπει να έχει ούτε ως αντικείμενο ούτε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία εμποδίων στην άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης. Τέλη με σημαντικό δημοσιονομικό αντίκτυπο για υπηκόους τρίτων χωρών που πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην οδηγία, θα μπορούσαν να τους εμποδίσουν να ασκήσουν τα δικαιώματα που τους παρέχονται από την οδηγία και συνεπώς θα ήταν *per se* υπερβολικά και δυσανάλογα³³. Τα τέλη που εισπράττονται από υπηκόους τρίτων χωρών και τα μέλη της οικογένειάς τους δυνάμει της οδηγίας 2003/86 θα πρέπει να συγκρίνονται με τα αντίστοιχα που επιβάλλονται στους ημεδαπούς για τη χορήγηση παρεμφερών εγγράφων, προκειμένου να αξιολογηθεί εάν τα τέλη για υπηκόους τρίτων χωρών είναι αναλογικά, λαμβανομένου υπόψη ότι τα πρόσωπα αυτά δεν βρίσκονται σε πανομοιότυπες καταστάσεις.³⁴ Για να προωθήσει το μείζον συμφέρον των παιδιών, η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να απαλλάσσουν από τα διοικητικά τέλη τις αιτήσεις που υποβάλλονται από ανηλίκους. Σε περίπτωση που απαιτείται θεώρηση εισόδου σε κράτος μέλος, οι όροι έκδοσης της θεώρησης αυτής θα πρέπει να διευκολύνονται και η θεώρηση θα πρέπει να χορηγείται χωρίς πρόσθετα διοικητικά τέλη.

³⁰ Το άρθρο 3 παράγραφος 5 προβλέπει ρητά ότι τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ ευνοϊκότερες διατάξεις.

³¹ Τα κράτη μέλη μπορούν, για παράδειγμα, να εξετάζουν παρεκκλίσεις σε περιπτώσεις νεογνών, υπηκόων τρίτων χωρών που απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης, καταστάσεων στις οποίες η παρέκκλιση θεωρείται ότι εξυπηρετεί το μείζον συμφέρον ανήλικων τέκνων, σχέσης που προηγείται χρονικά της εισόδου και στο πλαίσιο της οποίας οι σύντροφοι έχουν ζήσει μαζί για μεγάλο χρονικό διάστημα, ανθρωπιστικών λόγων, κλπ. Τα παραδείγματα αυτά δεν είναι εξαντλητικά και εξαρτώνται πάντα από την εξεταζόμενη υπόθεση.

³² Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-540/10, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών*, 26 Απριλίου 2012, σκέψεις 62, 64, -65-62.

³³ Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-508/10, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών*, 26 Απριλίου 2012, σκέψεις 69-70, 74 και 79.

³⁴ Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-508/10, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών*, 26 Απριλίου 2012, σκέψη 77.

3.2. Συνοδευτικά δικαιολογητικά

Σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 2, η αίτηση οικογενειακής επανένωσης συνοδεύεται από:

- α) δικαιολογητικά που αποδεικνύουν την οικογενειακή σχέση,
- β) δικαιολογητικά που αποδεικνύουν την τήρηση των όρων που προβλέπονται στα άρθρα 4 και 6 και, όπου χωρεί η εφαρμογή τους, στα άρθρα 7 και 8,
- γ) ακριβή αντίγραφα των ταξιδιωτικών εγγράφων του μέλους ή των μελών της οικογένειας.

Τα κράτη μέλη διαθέτουν ορισμένα περιθώρια αξιολόγησης σχετικά με το εάν είναι σκόπιμο και αναγκαίο να αποδειχθεί η ύπαρξη οικογενειακής σχέσης μέσω συνεντεύξεων ή άλλων ερευνών, συμπεριλαμβανομένων των τεστ DNA. Τα κριτήρια σκοπιμότητας και αναγκαιότητας υποδηλώνουν ότι τέτοιες έρευνες δεν επιτρέπονται εάν υπάρχουν άλλα κατάλληλα και λιγότερο περιοριστικά μέσα προκειμένου να αποδειχθεί η ύπαρξη οικογενειακής σχέσης. Η εκάστοτε αίτηση, τα συνοδευτικά δικαιολογητικά και η σκοπιμότητα και αναγκαιότητα των συνεντεύξεων και των λοιπών ερευνών πρέπει να αξιολογούνται για κάθε περίπτωση χωριστά.

Εκτός από παράγοντες όπως η ύπαρξη κοινού τέκνου, η προηγούμενη συγκατοίκηση και η καταχώριση της σχέσης συμβίωσης, η οικογενειακή σχέση μεταξύ συντρόφων που συμβιώνουν σε ελεύθερη ένωση μπορεί να αποδειχθεί με οποιοδήποτε αξιόπιστο μέσο αποδεικνύει τον σταθερό και μακροπρόθεσμο χαρακτήρα της σχέσης, όπως για παράδειγμα αλληλογραφία, κοινοί λογαριασμοί, τραπεζικοί λογαριασμοί κυριότητα ακινήτων κ.λπ.

3.3. Διάρκεια των διαδικασιών

Το άρθρο 5 παράγραφος 4 προβλέπει την υποχρέωση να παρέχουν τα κράτη μέλη γραπτή κοινοποίηση της απόφασης σχετικά με την αίτηση μόλις αυτό καταστεί δυνατό. Η αιτιολογική σκέψη 13 διευκρινίζει ότι οι διαδικασίες για την εξέταση των αιτήσεων θα πρέπει να είναι αποτελεσματικές και διαχειρίσιμες, λαμβανομένου υπόψη του συνήθους φόρτου εργασίας των διοικήσεων των κρατών μελών.

Ως εκ τούτου, κατά γενικό κανόνα, μια συνήθης αίτηση υπό συνθήκες κανονικού φόρτου εργασίας θα πρέπει να διεκπεραιώνεται ταχέως χωρίς άσκοπη καθυστέρηση. Αν ο φόρτος εργασίας υπερβαίνει κατ' εξαίρεση τη διοικητική ικανότητα ή εάν η αίτηση χρειάζεται περαιτέρω επεξεργασία, ενδέχεται να δικαιολογείται η *μέγιστη προθεσμία των εννέα μηνών*. Η περίοδος των εννέα μηνών αρχίζει από την ημερομηνία της αρχικής υποβολής της αίτησης και όχι τη χρονική στιγμή της ειδοποίησης παραλαβής της αίτησης από το κράτος μέλος.

Η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 5 παράγραφος 4 δεύτερο εδάφιο για παράταση της προθεσμίας πέραν των εννέα μηνών δικαιολογείται μόνο σε *εξαιρετικές περιπτώσεις* που έχουν σχέση με τον σύνθετο χαρακτήρα της εξέτασης συγκεκριμένης αίτησης. Η παρέκκλιση αυτή θα πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς³⁵ και κατά περίπτωση. Ένα κράτος μέλος που επιθυμεί να κάνει χρήση αυτής της δυνατότητας οφείλει να αιτιολογήσει την παράταση αποδεικνύοντας ότι ο σύνθετος χαρακτήρας συγκεκριμένης υπόθεσης συνιστά εξαιρετική περίπτωση. Θέματα διοικητικής

³⁵ Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 43.

ικανότητας δεν μπορούν να αιτιολογήσουν κατ' εξαίρεση παράταση και οποιαδήποτε παράταση θα πρέπει να είναι απολύτως αναγκαία για τη λήψη απόφασης. Εξαιρετικές περιπτώσεις που συνδέονται με τον σύνθετο χαρακτήρα συγκεκριμένης υπόθεσης θα μπορούσαν να είναι, για παράδειγμα, η ανάγκη αξιολόγησης της οικογενειακής σχέσης στο πλαίσιο πολλαπλών οικογενειακών μονάδων, μια σοβαρή κρίση στη χώρα καταγωγής που εμποδίζει την πρόσβαση σε διοικητικά μητρώα, δυσκολίες στην οργάνωση ακροάσεων των μελών της οικογένειας στη χώρα καταγωγής λόγω της κατάστασης όσον αφορά την ασφάλεια, ή δύσκολη πρόσβαση σε διπλωματικές αποστολές, ή ο καθορισμός του δικαιώματος της εκ του νόμου επιμέλειας εάν οι γονείς είναι διαζευγμένοι.

Το άρθρο 5, παράγραφος 4 ορίζει ότι η απόφαση κοινοποιείται γραπτώς και ότι, εάν είναι αρνητική, θα πρέπει να δοθούν νομικοί και πραγματικοί λόγοι ώστε να μπορέσει ο αιτών να ασκήσει αποτελεσματικά το δικαίωμα προσφυγής.³⁶

4. ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗΣ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗΣ

4.1. Δημόσια τάξη, δημόσια ασφάλεια και δημόσια υγεία

Το άρθρο 6 παράγραφοι 1 και 2 παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να απορρίπτουν αίτηση, να ανακαλούν ή να αρνούνται να ανανεώσουν την άδεια διαμονής μέλους της οικογένειας για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Η αιτιολογική σκέψη 14 παρέχει ορισμένες ενδείξεις σχετικά με τα όσα καλύπτουν οι έννοιες αυτές. Ο αιτών την οικογενειακή επανένωση δεν θα πρέπει να αποτελεί *απειλή* για τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια. Η έννοια της δημόσιας τάξης μπορεί να καλύπτει την καταδίκη για τη διάπραξη σοβαρού αδικήματος. Η δημόσια τάξη και ασφάλεια καλύπτει περιπτώσεις κατά τις οποίες υπήκοος τρίτης χώρας ανήκει σε οργάνωση που υποστηρίζει την τρομοκρατία, υποστηρίζει ο ίδιος τέτοια οργάνωση ή έχει εξτρεμιστικές αντιλήψεις.

Εκτός από τα προαναφερόμενα, ο ορισμός των εννοιών αυτών επαφίεται σε μεγάλο βαθμό στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη σχετικής νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα δικαιώματα του ανθρώπου και του ΔΕΕ. Αν και η σχετική νομολογία του ΔΕΕ δεν είναι άμεσα συνδεδεμένη σε ό,τι αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών, μπορεί *τηρουμένων των αναλογιών* να χρησιμεύσει ως βάση για τον καθορισμό των εν λόγω εννοιών³⁷.

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόζουν την αρχή της αναλογικότητας κατά την αξιολόγηση συγκεκριμένης εφαρμογής. Το άρθρο 6 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο ορίζει ότι τα κράτη μέλη, όταν λαμβάνουν απόφαση, είναι υποχρεωμένα να εξετάζουν τις ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε μεμονωμένης περίπτωσης (άρθρο 17) και τη σοβαρότητα ή το είδος του αδικήματος εις βάρος της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας ή τους κινδύνους που προέρχονται από τον αιτούντα. Η

³⁶ Βλ. άρθρο 18.

³⁷ Παρόλο που το γενικό πλαίσιο, ο σκοπός και το νομικό καθεστώς της οδηγίας 2004/38/ΕΚ δεν είναι το ίδιο, η νομολογία που αναφέρεται στο τμήμα 3 των κατευθυντήριων γραμμών του 2009 για την οδηγία σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία (COM(2009) 313 τελικό, σ. 10-14), μπορεί, *τηρουμένων των αναλογιών*, να χρησιμεύσει ως βάση για τα κράτη μέλη και τα εθνικά δικαστήρια.

αιτιολογική σκέψη 14 αναφέρει επίσης ότι η οικογενειακή επανένωση μπορεί να απορριφθεί μόνο για δεόντως αιτιολογημένους λόγους.

Μπορεί να γίνει επίκληση της απαίτησης περί δημόσιας υγείας μόνον εάν υπάρχει απειλή για το ευρύ κοινό η οποία δεν μπορεί εύκολα να αποτραπεί με προστατευτικά για την υγεία μέτρα. Παρόμοιες διατάξεις της οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες μπορούν να συμβάλουν στον προσδιορισμό της δημόσιας υγείας στο πλαίσιο της οικογενειακής επανένωσης, δεδομένου ότι οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται σε παρεμφερείς καταστάσεις, αφορούν επίσης τους υπηκόους τρίτων χωρών και εξυπηρετούν τον ίδιο σκοπό.³⁸

Ως εκ τούτου, οι μόνες ασθένειες που μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστούν απειλή για τη δημόσια υγεία είναι εκείνες που ορίζονται στις οικείες πράξεις της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας, και ορισμένες άλλες μεταδοτικές λοιμώδεις ή παρασιτικές ασθένειες για τις οποίες, στη χώρα υποδοχής, ισχύουν προστατευτικές διατάξεις για τους ημεδαπούς. Τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν ιατρική εξέταση που να πιστοποιεί ότι τα μέλη της οικογένειας δεν πάσχουν από καμία από τις ασθένειες αυτές. Αυτές οι ιατρικές εξετάσεις δεν διενεργούνται σε συστηματική βάση.

4.2. Απαίτηση καταλύματος

Όπως προβλέπεται από το άρθρο 7 παράγραφος 1 στοιχείο α), τα κράτη μέλη μπορούν να ζητούν αποδεικτικά στοιχεία ότι ο συντηρών διαθέτει κατάλυμα το οποίο να θεωρείται κανονικό για αντίστοιχη οικογένεια στην ίδια περιοχή και το οποίο να πληροί τις γενικές προδιαγραφές ασφάλειας και υγιεινής που ισχύουν στο οικείο κράτος μέλος. Η αξιολόγηση αυτού του καταλύματος επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, αλλά τα επιλεγόμενα κριτήρια δεν μπορούν να εισάγουν διακρίσεις. η δε διάταξη καθορίζει το ανώτατο όριο των απαιτήσεων. Τα κριτήρια που αφορούν το μέγεθος, τους υγειονομικούς κανόνες και τους κανόνες ασφάλειας δεν μπορούν να είναι πιο αυστηρά από εκείνα που απαιτούνται για κατάλυμα ευρισκόμενο στην ίδια περιοχή, το οποίο κατοικείται από οικογένεια συγκρίσιμη (από άποψη αριθμού προσώπων και κοινωνικής κατάστασης). Η «ίδια περιοχή» θα πρέπει να νοηθεί στο πλαίσιο γεωγραφικών ενοτήτων μεταξύ των οποίων μπορεί να υπάρχουν διαφορές στο επίπεδο διαβίωσης, για παράδειγμα, σε επίπεδο δήμων ή σε περιφερειακό επίπεδο. Τα κριτήρια που εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη θα πρέπει να είναι διαφανή και σαφώς καθορισμένα στην εθνική νομοθεσία.

Το στόχος της διάταξης αυτής είναι η εξασφάλιση ενδεδειγμένου καταλύματος για τον συντηρούντα και τα μέλη της οικογένειάς του. Συνεπώς, η εκπλήρωση της απαίτησης αυτής μπορεί να κριθεί είτε με βάση την κατάσταση του συντηρούντος κατά τη στιγμή υποβολής της αίτησης, ή με εύλογη πρόβλεψη σχετικά με το κατάλυμα που θα είναι ενδεχομένως διαθέσιμο όταν πραγματοποιηθεί η επανένωση του συντηρούντος με το(τα) μέλος(-η) της οικογένειάς του.

Η συμφωνία μίσθωσης ή αγοράς δύναται, για παράδειγμα, να χρησιμοποιηθεί ως αποδεικτικό στοιχείο. Μια συμφωνία μίσθωσης περιορισμένης διάρκειας μπορεί να θεωρηθεί ανεπαρκής. Σε περίπτωση μακροχρόνιων περιόδων αναμονής και επεξεργασίας, θα ήταν δυσανάλογο και θα υπονόμει τον στόχο και την αποτελεσματικότητα της οδηγίας να ζητηθεί η εκπλήρωση της

³⁸ Άρθρο 18 της οδηγίας 2003/109/EK του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες.

απαίτησης αυτής κατά τη στιγμή υποβολής της αίτησης, δεδομένου ότι αυτό θα μπορούσε να συνεπάγεται σημαντική πρόσθετη οικονομική και διοικητική επιβάρυνση για τον συντηρούντα. Σε αυτές τις ειδικές περιστάσεις, η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να επιδεικνύουν ευελιξία. Θα μπορούσαν, για παράδειγμα, να αποδεχθούν ως αποδεικτικό στοιχείο μια υπό όρους συμφωνία μίσθωσης η οποία θα ετίθετο σε ισχύ μετά την έγκριση της οικογενειακής επανένωσης και την πραγματική είσοδο των μελών των οικογενειών τους.

4.3. Απαίτηση ασφάλισης ασθενείας

Σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 1 στοιχείο β), το οικείο κράτος μέλος μπορεί να ζητά αποδεικτικά στοιχεία ότι ο συντηρών διαθέτει ασφάλιση ασθενείας για τον ίδιο/την ίδια και τα μέλη της οικογένειάς του/της, που να καλύπτει το σύνολο των κινδύνων οι οποίοι συνήθως καλύπτονται για τους ημεδαπούς στο οικείο κράτος μέλος.

Εφόσον το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος διαθέτει υποχρεωτική καθολική ασφάλιση υγείας που είναι επίσης διαθέσιμη και υποχρεωτική για διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, τεκμαίρεται η εκπλήρωση της απαίτησης αυτής. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η απαίτηση συμπληρωματικής ιδιωτικής ασφάλισης υγείας θα επέβαλλε περιττό φόρτο και θα υπονόμει τον στόχο και την αποτελεσματικότητα της οδηγίας. Εάν το κράτος μέλος διαθέτει σύστημα βασισμένο σε εθελοντικές εισφορές, η απαίτηση αυτή μπορεί να εκπληρωθεί μέσω:

α) ενός συστήματος υπό όρους ασφάλισης υγείας που παρέχεται μετά την αποδοχή αίτησης οικογενειακής επανένωσης μέλους της οικογένειας ή

β) ιδιωτικής ασφάλισης υγείας που καλύπτει κινδύνους που κανονικά καλύπτονται από την ασφάλιση υγείας των υπηκόων του κράτους μέλους.

4.4. Απαίτηση επαρκών πόρων

Σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 1 στοιχείο γ), το οικείο κράτος μέλος μπορεί να ζητά αποδεικτικά στοιχεία ότι ο συντηρών έχει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρησή του ιδίου/της ίδιας και των μελών της οικογένειάς του/της, χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Στην υπόθεση *Chakroun*, το ΔΕΕ έκρινε ότι, δεδομένου ότι κατά γενικό κανόνα η οικογενειακή επανένωση επιτρέπεται, η δυνατότητα αυτή πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς. Το περιθώριο που αναγνωρίζεται ότι διαθέτουν τα κράτη μέλη δεν πρέπει συνεπώς να χρησιμοποιείται με τρόπο που θα μπορούσε να υπονομεύσει τον στόχο και την αποτελεσματικότητα της οδηγίας.³⁹ Το Δικαστήριο προσδιόρισε, επίσης, ότι η εν λόγω δυνατότητα πρέπει να ασκείται υπό το πρίσμα του άρθρου 7 και του άρθρου 24 παράγραφοι 2 και 3 του Χάρτη, που επιβάλλουν στα κράτη μέλη να εξετάζουν τις αιτήσεις οικογενειακής επανένωσης προς το συμφέρον των τέκνων και με στόχο τη διευκόλυνση της οικογενειακής ζωής⁴⁰.

³⁹ Υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 43. Υποθέσεις C-356/11 και C-357/11, *O. & S.*, 6 Δεκεμβρίου 2012, σκέψη 74.

⁴⁰ Υποθέσεις C-356/11 και C-357/11, *O. & S.*, 6 Δεκεμβρίου 2012, σκέψη 82.

Η αξιολόγηση της **σταθερότητας** και του **τακτικού χαρακτήρα** των πόρων πρέπει να βασίζεται σε πρόβλεψη ότι οι πόροι αναμένεται εύλογα ότι θα είναι διαθέσιμοι στο άμεσο μέλλον, ούτως ώστε ο αιτών να μη χρειαστεί να προσφύγει στο σύστημα κοινωνικής αρωγής. Για τον σκοπό αυτό, ο αιτών μπορεί να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι υπάρχουν διαθέσιμοι πόροι συγκεκριμένου ύψους και αναμένεται να παραμείνουν διαθέσιμοι σε τακτική βάση. Σε γενικές γραμμές, μια σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου θα πρέπει, συνεπώς, να θεωρείται ως επαρκής απόδειξη.

Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να λαμβάνουν υπόψη την πραγματικότητα στην αγορά εργασίας, καθώς οι συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου καθίστανται ενδεχομένως όλο και πιο ασυνήθιστες, ιδίως στην αρχή της εργασιακής σχέσης. Εάν ο αιτών υποβάλει αποδεικτικά στοιχεία για άλλο είδος σύμβασης εργασίας, για παράδειγμα για σύμβαση ορισμένου χρόνου η οποία μπορεί να παραταθεί, τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να μην απορρίπτουν αυτομάτως την αίτηση βασιζόμενα αποκλειστικά στη φύση της σύμβασης. Σε τέτοιες περιπτώσεις απαιτείται αξιολόγηση όλων των σχετικών περιστάσεων μιας συγκεκριμένης περίπτωσης.

Σε ορισμένους τομείς, η προσωρινή εργασία επί συμβάσει μπορεί να αποτελεί κοινή πρακτική, για παράδειγμα, σε ορισμένους τομείς ΤΠ, μέσω μαζικής ενημέρωσης ή δημιουργίας· ωστόσο οι πόροι μπορεί να είναι σταθεροί και τακτικά διαθέσιμοι. Άλλοι σχετικοί παράγοντες για την αξιολόγηση της διαθεσιμότητας των πόρων μπορεί να είναι, για παράδειγμα, τα προσόντα και οι δεξιότητες του συντηρούντος, οι κενές οργανικές θέσεις εργασίας στον τομέα του συντηρούντος, ή η κατάσταση της αγοράς εργασίας στα κράτη μέλη. Η πρόσβαση σε συγκεκριμένα ποσά για ορισμένη χρονική περίοδο κατά το παρελθόν μπορεί αναμφισβήτητα να αποτελέσει αποδεικτικό στοιχείο, ωστόσο δεν πρέπει να επιβληθεί ως απαίτηση, δεδομένου ότι θα συνεπαγόταν πρόσθετο όρο και μη προβλεπόμενη στην οδηγία περίοδο αναμονής, ιδίως εάν ο συντηρών βρίσκεται στην αρχή της σταδιοδρομίας του.

Όσον αφορά τη **φύση** των πόρων, οι τελευταίοι μπορούν να αποτελούνται από εισοδήματα από εργασία αλλά και άλλα μέσα, όπως εισοδήματα από μη μισθωτές δραστηριότητες, από ιδιωτικά μέσα που βρίσκονται στη διάθεση του συντηρούντος, από πληρωμές που βασίζονται σε δικαιώματα κτηθέντα από προηγούμενες εισφορές που κατέβαλε ο συντηρών ή το μέλος της οικογένειας (για παράδειγμα, πληρωμές συνταξιοδοτικών παροχών ή παροχών αναπηρίας).

Επιπλέον, για να αξιολογηθεί εάν οι πόροι είναι **επαρκείς**, η αναφορά σε «επαρκείς, σταθερούς και τακτικούς πόρους», η οποία έρχεται σε αντίθεση με το «**χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής**», υποδηλώνει ότι το τελευταίο αποτελεί βασικό κριτήριο βάσει του οποίου αξιολογείται η εκπλήρωση της απαίτησης σχετικά με τους πόρους. Η «κοινωνική αρωγή» αναφέρεται στην αρωγή που παρέχεται από τις δημόσιες αρχές, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, και την οποία μπορεί να ζητήσει ένα άτομο, στη συγκεκριμένη περίπτωση ο συντηρών, που δεν έχει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρησή του/της και των μελών της οικογένειάς του/της και το οποίο, λόγω του γεγονότος αυτού, είναι πιθανό να επιβαρύνει το σύστημα κοινωνικής αρωγής του κράτους μέλους υποδοχής κατά τη διάρκεια της διαμονής του/της.⁴¹ Πρόκειται για έννοια που έχει τη δική της αυτοτελή σημασία στη νομοθεσία της ΕΕ και

⁴¹ Υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 46. Βλ. κατ' αναλογία υπόθεση C-140/12, *Brey*, 19 Σεπτεμβρίου 2013, σκέψη 61.

δεν μπορεί να προσδιοριστεί με αναφορά σε έννοιες του εθνικού δικαίου.⁴² Το ΔΕΕ απεφάνθη ότι η έννοια αυτή πρέπει να ερμηνεύεται ως αναφερόμενη σε γενική βοήθεια που αντισταθμίζει την έλλειψη σταθερών, τακτικών και επαρκών πόρων, και όχι ως αναφερόμενη σε ειδική βοήθεια η οποία δίνει τη δυνατότητα να αντιμετωπισθούν έκτακτες ή απρόβλεπτες ανάγκες⁴³. Συνεπώς, η έκφραση «προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής» δεν επιτρέπει σε ένα κράτος μέλος να αρνηθεί την οικογενειακή επανένωση σε συντηρούντα ο οποίος αποδεικνύει ότι διαθέτει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρησή του/της και των μελών της οικογένειάς του/της, ο οποίος όμως, παρά ταύτα, λαμβανομένου υπόψη του ύψους των πόρων του, θα μπορεί να ζητήσει ειδική αρωγή για να αντιμετωπίσει ιδιαίτερα, επί ατομικής βάσεως καθοριζόμενα και αναγκαία, έξοδα διαβίωσης, καθώς και εξαρτώμενες από το εισόδημα επιστροφές φόρων από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή ενισχυτικά του εισοδήματος μέτρα.⁴⁴

Τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν υπόψη το **επίπεδο των κατώτατων εθνικών μισθών και συντάξεων**, καθώς και τον **αριθμό των μελών της οικογένειας**, κατά την αξιολόγηση των πόρων του συντηρούντος και τον καθορισμό του ύψους της κοινωνικής αρωγής. Στην υπόθεση *Chakroun*, το ΔΕΕ τόνισε ότι η δυνατότητα αυτή πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς και να ασκείται κατά τρόπο που να μην αντιβαίνει προς τον σκοπό και την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας⁴⁵. Κατά συνέπεια, οι κατώτατοι εθνικοί μισθοί θα πρέπει να θεωρούνται ως το ανώτατο όριο που δύνανται να απαιτήσουν τα κράτη μέλη, εκτός εάν επιλέξουν να λάβουν υπόψη τον αριθμό των μελών της οικογένειας.

Επιπλέον, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να καθορίζουν ένα ποσό ως **ποσό αναφοράς**, αλλά δεδομένου ότι οι ανάγκες διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό από άτομο σε άτομο, δεν μπορούν να επιβάλλουν ελάχιστο όριο εισοδήματος η μη επίτευξη του οποίου να έχει ως συνέπεια την απόρριψη οποιασδήποτε αιτήσεως περί οικογενειακής επανένωσης, χωρίς να εξετάζεται συγκεκριμένα η κατάσταση εκάστου αιτούντος σύμφωνα με το άρθρο 17⁴⁶. Ως εκ τούτου, η αίτηση δεν μπορεί να απορριφθεί μόνο για τον λόγο ότι οι πόροι του αιτούντος δεν φθάνουν το ποσό αναφοράς. Πριν ληφθεί απόφαση σχετικά με αίτηση απαιτείται η ατομική αξιολόγηση όλων των στοιχείων μιας συγκεκριμένης υπόθεσης.

Το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι οι πόροι του συντηρούντος αποτελούν, *κατ' αρχήν*, το αντικείμενο του επιβληθέντος από την οδηγία εξατομικευμένου ελέγχου των αιτήσεων περί οικογενειακής επανένωσης και όχι οι πόροι του υπηκόου της τρίτης χώρας για τον οποίο ζητήθηκε άδεια διαμονής λόγω οικογενειακής επανένωσης⁴⁷. Ταυτόχρονα, με τη χρήση του όρου «κατ' αρχήν», το

⁴² Υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 45.

⁴³ Υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 49.

⁴⁴ Υποθέσεις C-356/11 και C-357/11, *O. & S.*, 6 Δεκεμβρίου 2012, σκέψη 73. Υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 52.

⁴⁵ Υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψεις 43 και 47.

⁴⁶ Υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 48.

⁴⁷ Υποθέσεις C-356/11 και C-357/11, *O. & S.*, 6 Δεκεμβρίου 2012, σκέψη 72.

ΔΕΕ υποδεικνύει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν να λάβουν υπόψη τους πόρους των μελών της οικογένειας ή ότι εξαιρέσεις από τον κανόνα αυτό επιτρέπονται σε μεμονωμένες περιπτώσεις που δικαιολογούνται από ειδικές περιστάσεις⁴⁸.

Τέλος, το ΔΕΕ αποφάνθηκε επίσης ότι η εθνική νομοθεσία για την εφαρμογή της απαίτησης αυτής δεν επιτρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ οικογενειακών σχέσεων που προέκυψαν πριν ή μετά την είσοδο του συντηρούντος στην επικράτεια του κράτους μέλους. Η ικανότητα του συντηρούντος να διαθέτει τακτικούς και επαρκείς πόρους για τη συντήρηση του ιδίου και των μελών της οικογένειάς του δεν μπορεί κατά κανένα τρόπο να εξαρτάται από τον χρόνο κατά τον οποίο δημιούργησε την οικογένειά του.⁴⁹

4.5. Μέτρα ενσωμάτωσης

Η Επιτροπή αναγνωρίζει το περιθώριο εκτίμησης που διαθέτουν τα κράτη μέλη όσον αφορά την απόφαση για το εάν θα απαιτήσουν από τους υπηκόους τρίτων χωρών να συμμορφωθούν με μέτρα ενσωμάτωσης, καθώς και για την ανάπτυξη των πλέον κατάλληλων μέτρων στο δικό τους εθνικό πλαίσιο⁵⁰. Ωστόσο, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι στόχος των μέτρων αυτών είναι να διευκολυνθεί η ενσωμάτωση των μελών της οικογένειας. Η αποδοχή τους εξαρτάται από το αν εξυπηρετούν τον σκοπό αυτό και αν τηρούν την αρχή της αναλογικότητας. Συνεπώς, η αποδοχή τους εξαρτάται από την προσβασιμότητα, τον σχεδιασμό και την οργάνωση των μέτρων αυτών, καθώς και το κατά πόσον τα μέτρα αυτά ή οι επιπτώσεις τους εξυπηρετούν σκοπούς άλλους από την ενσωμάτωση. Αν τα μέτρα ενσωμάτωσης χρησιμοποιούνται στην πραγματικότητα για τον περιορισμό της οικογενειακής επανένωσης, το γεγονός αυτό θα οδηγήσει σε πρόσθετη απαίτηση για οικογενειακή επανένωση. Τούτο θα υπονόμει τον σκοπό της οδηγίας, που είναι η προώθηση της οικογενειακής επανένωσης, και την αποτελεσματικότητά της⁵¹.

Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν από τους υπηκόους των τρίτων χωρών να συμμορφωθούν με μέτρα ενσωμάτωσης, δυνάμει του άρθρου 7 παράγραφος 2, αλλά η απαίτηση αυτή δεν μπορεί να συνιστά απόλυτο όρο από τον οποίο εξαρτάται το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση. Η φύση των **μέτρων ενσωμάτωσης** που αναφέρονται στο άρθρο 7 παράγραφος 2 διαφέρει από τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 4 παράγραφος 1 και στο άρθρο 7

⁴⁸ Αντιθέτως, κατά την ανανέωση της άδειας διαμονής, το άρθρο 16 παράγραφος 1 στοιχείο α) επιβάλλει στο κράτος μέλος την υποχρέωση να λαμβάνει υπόψη τις συνεισφορές των μελών της οικογένειας στο εισόδημα του νοικοκυριού όταν ο συντηρών δεν έχει επαρκείς πόρους χωρίς προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης, δεδομένου ότι δεν υπάρχει ρητή διάταξη που να το απαγορεύει, να λαμβάνουν υπόψη τις συνεισφορές των μελών της οικογένειας κατά τη στιγμή υποβολής της αίτησης για την πρώτη άδεια διαμονής.

⁴⁹ Υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψεις 64-66.

⁵⁰ Για την ενσωμάτωση, βλ. τις Κοινές βασικές αρχές για την πολιτική ένταξης των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2618ο Συμβούλιο «Δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις», της 19ης Νοεμβρίου 2004, 14615/04 (Presse 321)· επίσης, την ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, της 20ης Ιουλίου 2011, με τίτλο «Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών» [COM(2011)455].

⁵¹ Υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 43.

παράγραφος 1. Πρώτον, το άρθρο 4 παράγραφος 1 - μόνον ως ρήτρα αναστολής (stand-still)⁵² - επιτρέπει στα κράτη μέλη να ελέγχουν όσον αφορά τα τέκνα ηλικίας άνω των 12 ετών που φθάνουν ανεξάρτητα από την υπόλοιπη οικογένειά τους, εάν πληρούν **όρο ενσωμάτωσης πριν εγκρίνουν** την είσοδο και τη διαμονή⁵³. Δεύτερον, σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 1, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν αποδεικτικά στοιχεία ότι οι εν λόγω απαιτήσεις πληρούνται ή δύνανται να πληρωθούν, βάσει εύλογης πρόβλεψης. Τα ανωτέρω μπορούν συνεπώς να θεωρηθούν **προκαταρκτικοί όροι** την εκπλήρωση των οποίων μπορούν να απαιτήσουν τα κράτη μέλη από τον συντηρούντα *πριν εγκρίνουν* την είσοδο και τη διαμονή των μελών της οικογένειας.

Αντίθετα, το άρθρο 7 παράγραφος 2 επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτήσουν από τους υπηκόους τρίτων χωρών να συμμορφωθούν με **μέτρα ενσωμάτωσης**. Τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν από μέλη της οικογένειας να καταβάλλουν προσπάθεια ώστε να αποδείξουν την προθυμία τους να ενσωματωθούν, για παράδειγμα, ζητώντας να συμμετάσχουν σε γλωσσικά μαθήματα ή μαθήματα ενσωμάτωσης, πριν ή μετά την άφιξή τους. Δεδομένου ότι τα μέτρα αυτά έχουν ως στόχο να διευκολύνουν τη διαδικασία ενσωμάτωσης, τούτο συνεπάγεται επίσης ότι τα κράτη μέλη δεν είναι δυνατό να αντιλαμβάνονται άνευ περιορισμών τη δυνατότητα αυτή.

Το άρθρο 7 παράγραφος 2 αναφέρεται στη δυνατότητα να ζητηθεί από μετανάστη να καταβάλει τις αναγκαίες προσπάθειες ώστε να μπορέσει να ζήσει την καθημερινή του ζωή στην κοινωνία στην οποία πρέπει να ενσωματωθεί, καθώς και στη δυνατότητα των κρατών μελών να εξακριβώνουν κατά πόσον το πρόσωπο αυτό επιδεικνύει την απαιτούμενη προθυμία να ενσωματωθεί στο νέο περιβάλλον. Η επαλήθευση της προθυμίας ενσωμάτωσης μπορεί να λάβει τη μορφή εξέτασης των βασικών δεξιοτήτων που κρίνονται αναγκαίες για τον σκοπό αυτό. Κατά την εν λόγω εξέταση θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με ευαισθησία τα θέματα ισότητας των φύλων, ώστε να λαμβάνεται υπόψη η ειδική κατάσταση ορισμένων γυναικών που ενδέχεται, για παράδειγμα, να έχουν χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης. Ο βαθμός δυσκολίας της εξέτασης, τα έξοδα συμμετοχής, η δυνατότητα πρόσβασης στο διδακτικό υλικό που απαιτείται για την προετοιμασία της, ή η προσβασιμότητα της ίδιας της εξέτασης, δεν πρέπει στην πραγματικότητα να αποτελούν εμπόδια που δυσχεραίνουν την επίτευξη του εν λόγω σκοπού⁵⁴. Με άλλα λόγια, τα μέτρα ενσωμάτωσης που μπορεί να απαιτήσει ένα κράτος μέλος δεν είναι δυνατό να οδηγούν σε υποχρέωση επίτευξης αποτελεσμάτων, γεγονός που στην πραγματικότητα συνιστά μέτρο περιορισμού της δυνατότητας οικογενειακής επανένωσης. Τα μέτρα πρέπει, αντιθέτως, να συμβάλλουν στην επιτυχία της οικογενειακής επανένωσης.

Επιπλέον, τα μέτρα ενσωμάτωσης πρέπει να είναι αναλογικά και να εφαρμόζονται με την απαραίτητη ευελιξία ώστε να διασφαλίζεται ότι, για κάθε μεμονωμένη περίπτωση και ενόψει ειδικών περιστάσεων, η οικογενειακή επανένωση μπορεί να εγκριθεί ακόμη και όταν δεν

⁵² Στόχος της εν λόγω ρήτρας αναστολής (stand-still) είναι να ληφθεί υπόψη η ικανότητα ενσωμάτωσης των παιδιών στις πιο μικρές ηλικίες (αιτιολογική σκέψη 12).

⁵³ Η νομιμότητα αυτών των διακρίσεων μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών ατόμων επιβεβαιώθηκε στην υπόθεση C-540/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 27 Ιουνίου 2006, σκέψη 75.

⁵⁴ Στατιστικές και ποιοτικές αξιολογήσεις του αντίκτυπου της πολιτικής μπορούν να αποτελούν ενδείξεις ότι ορισμένα μέτρα συνιστούν αντικειμενικά εμπόδια στην οικογενειακή επανένωση.

πληρούνται απαιτήσεις ενσωμάτωσης⁵⁵. Τα κράτη μέλη θα πρέπει, επομένως, να παρέχουν πραγματική δυνατότητα εξαίρεσης, αναβολής ή άλλες μορφές μέτρων ενσωμάτωσης σε περίπτωση ορισμένων ειδικών θεμάτων ή προσωπικών καταστάσεων των οικείων μεταναστών.

Ειδικές ατομικές περιστάσεις που μπορούν να λαμβάνονται υπόψη είναι, για παράδειγμα, οι γνωστικές ικανότητες, η ευάλωτη θέση του οικείου προσώπου, ειδικές περιπτώσεις μη προσβάσιμων εγκαταστάσεων διδασκαλίας ή δοκιμών, ή άλλες εξαιρετικά δυσμενείς καταστάσεις. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει επίσης να δοθεί στο γεγονός ότι σε πολλά μέρη του κόσμου οι γυναίκες και τα κορίτσια έχουν μικρότερη πρόσβαση στην εκπαίδευση και ενδέχεται να έχουν χαμηλότερο επίπεδο αλφαριθμητισμού από ό,τι οι άνδρες. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αρνηθούν την είσοδο και τη διαμονή στο έδαφός τους σε μέλος οικογένειας αναφερόμενο στο άρθρο 4 παράγραφος 1, με μόνη αιτιολογία το ότι το εν λόγω μέλος της οικογένειας, ενώ βρίσκεται ακόμη στο εξωτερικό, απέτυχε στην εξέταση ενσωμάτωσης που προβλέπει η νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους⁵⁶.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν τα απαραίτητα μέτρα ενσωμάτωσης ώστε τα μέλη της οικογένειας να ενημερώνονται σχετικά με τη νέα τους χώρα διαμονής και να αποκτούν γλωσσικές δεξιότητες που μπορούν να διευκολύνουν τη διαδικασία ενσωμάτωσης. Συνεπώς, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα μαθήματα γλώσσας και ενσωμάτωσης θα πρέπει να παρέχονται με προσιτό τρόπο (σε διάφορες περιοχές), να είναι δωρεάν ή τουλάχιστον σε προσιτές τιμές, καθώς και να είναι προσαρμοσμένα σε εξατομικευμένες ανάγκες, μεταξύ άλλων ειδικές ανάγκες φύλου (π.χ. παιδικοί σταθμοί). Μολονότι τα μέτρα ενσωμάτωσης πριν από την αναχώρηση μπορούν να συμβάλουν στην προετοιμασία των μεταναστών για τη νέα τους ζωή στη χώρα υποδοχής μέσω της παροχής πληροφοριών και κατάρτισης πριν από τη μετανάστευση, ενδέχεται συχνά να είναι πιο αποτελεσματικά στη χώρα υποδοχής.

4.6. Περίοδος αναμονής

Το άρθρο 8 διατηρεί περιορισμένο περιθώριο εκτίμησης βάσει της οποίας τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να θέτουν ως όρο, πριν επιτρέψουν στα μέλη της οικογένειας του συντηρούντος να επανενωθούν μαζί του, την προηγούμενη νόμιμη διαμονή του συντηρούντος επί δύο, κατ' ανώτατο όριο, έτη στο έδαφός τους. Αν ένα κράτος μέλος επιλέξει να ασκήσει αυτό το δικαίωμα, δεν μπορεί να επιβάλει μια γενική συνολική περίοδο αναμονής που θα εφαρμόζεται με τον ίδιο τρόπο σε όλους τους αιτούντες χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες περιστάσεις των συγκεκριμένων περιπτώσεων και το μείζον συμφέρον των ανήλικων παιδιών⁵⁷. Το Δικαστήριο της ΕΕ (ΔΕΕ) έχει τονίσει ότι η διάρκεια διαμονής στο κράτος μέλος είναι μόνον ένας από τους παράγοντες που πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα κράτη μέλη κατά την εξέταση των αιτήσεων, και ότι δεν μπορεί να

⁵⁵ Η αυτόματη άρνηση της οικογενειακής επανένωσης ως αποτέλεσμα αποτυχίας στην εξέταση ενσωμάτωσης θα μπορούσε να συνιστά παράβαση του άρθρου 17, του άρθρου 5 παράγραφος 5 και του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ.

⁵⁶ Η μόνη κατάσταση στην οποία προβλήματα ενσωμάτωσης μπορούν να οδηγήσουν σε άρνηση προβλέπεται στο άρθρο 4 παράγραφος 1 τελευταίο εδάφιο, σε περίπτωση που το κράτος μέλος διαπιστώσει ότι δεν πληρούται ο όρος ενσωμάτωσης.

⁵⁷ Άρθρο 17 και άρθρο 5 παράγραφος 5

επιβληθεί περίοδος αναμονής χωρίς να λαμβάνονται υπόψη, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, όλοι οι σχετικοί παράγοντες, λαμβανομένου παράλληλα δεόντως υπόψη του μείζονος συμφέροντος των ανήλικων παιδιών⁵⁸.

Σκοπός της διάταξης αυτής είναι να επιτρέψει στα ΚΜ να διασφαλίσουν ότι η οικογενειακή επανένωση θα πραγματοποιηθεί υπό ευνοϊκές συνθήκες, αφότου ο συντηρών θα έχει διαμείνει στο κράτος υποδοχής επί διάστημα επαρκές ώστε να μπορεί να εικάζεται σταθερή εγκατάσταση και ορισμένος βαθμός ενσωματώσεώς του⁵⁹. Το παραδεκτό βάσει της οδηγίας της περιόδου αναμονής και της διάρκειάς της εξαρτάται από το αν η εν λόγω απαίτηση εξυπηρετεί αυτόν τον στόχο και τηρεί την αρχή της αναλογικότητας. Για να μην επηρεαστεί η οικογενειακή ζωή κατά τρόπο δυσανάλογο, η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να διατηρούν τις περιόδους αναμονής όσο συντομότερες κρίνεται απολύτως αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού της διάταξης, ιδίως εφόσον πρόκειται για ανήλικα παιδιά.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι, για να προσδιοριστεί η διάρκεια της «νόμιμης διαμονής» ενός αιτούντος επανένωση, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα διαστήματα κατά τα οποία διέμεινε στην επικράτεια του κράτους μέλους σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, αρχής γενομένης από την πρώτη ημέρα. Μπορεί να πρόκειται για διαμονή βάσει της άδειας διαμονής ή βάσει οποιουδήποτε άλλου τίτλου που νομίμως επιτρέπει τη διαμονή. Θα πρέπει, ωστόσο, να αποκλείεται η παράνομη διαμονή, συμπεριλαμβανομένων των περιόδων ανοχής και των περιόδων αναβολής της επιστροφής.

Τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν η νόμιμη διαμονή να είναι συνεχής, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της διάταξης για την επίτευξη ορισμένου επιπέδου σταθερότητας και ένταξης. Ωστόσο, είναι δυνατό να επιτρέπονται οι διακοπές που δεν θέτουν σε κίνδυνο τον σκοπό αυτό. Μπορούν, για παράδειγμα, να περιλαμβάνουν προσωρινές απουσίες (όπως επιχειρηματικά ταξίδια, διακοπές ή επισκέψεις στην οικογένεια στη χώρα προέλευσης ...) ή σύντομες περιόδους παράνομης διαμονής (π.χ. λήξη της κάρτας διαμονής λόγω εκπρόθεσμης υποβολής αίτησης για παράταση ή καθυστέρησης στη διεκπεραίωση). Οι περίοδοι νόμιμης διαμονής πριν ο συντηρών αποκτήσει άδεια διαμονής διάρκειας τουλάχιστον ενός έτους, όπως ορίζει το άρθρο 3 παράγραφος 1, θα πρέπει επίσης να πληρούν τις προϋποθέσεις για τον υπολογισμό της διάρκειας της νόμιμης διαμονής.

Ο Χ είναι υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος έχει διαμείνει νομίμως σε κράτος μέλος για συνεχή περίοδο εννέα μηνών. Σήμερα ο Χ έλαβε άδεια διαμονής διάρκειας ενός έτους η οποία μπορεί να παραταθεί για απεριόριστο χρονικό διάστημα. Ο Χ επιθυμεί την επανένωση με τη σύζυγό του από τρίτη χώρα, υποβάλλει αίτηση για οικογενειακή επανένωση και διερωτάται πότε θα μπορέσει η σύζυγός του να μεταβεί στο κράτος μέλος υποδοχής.

Το κράτος μέλος απαιτεί περίοδο αναμονής, και, στην περίπτωση του Χ, θεωρεί τη μέγιστη διάρκεια δύο ετών νόμιμης διαμονής αναλογική ώστε να καταστεί δυνατή η πραγματοποίηση της οικογενειακής επανένωσης υπό ευνοϊκές συνθήκες. Στην περίπτωση αυτή, η σύζυγος του Χ μπορεί

⁵⁸ Υπόθεση C-155/03, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 27 Ιουνίου 2006, σκέψεις 99-101.

⁵⁹ Υπόθεση C-155/03, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 27 Ιουνίου 2006, σκέψεις 97-98.

να επανενωθεί μαζί του στο τέλος της εναπομένουσας περιόδου αναμονής, δηλαδή μετά την παρέλευση 15 ακόμη μηνών.

Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, η περίοδος αναμονής δεν περιλαμβάνει την περίοδο που απαιτείται για να εξετάσουν τα κράτη μέλη την αίτηση σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 4⁶⁰. Και οι δύο περίοδοι μπορούν να αρχίσουν και να τελειώσουν σε διαφορετικές χρονικές στιγμές, και ενδέχεται να αλληλεπικαλύπτονται, σύμφωνα με την εκάστοτε περίπτωση. Η Επιτροπή θεωρεί ότι μια αίτηση μπορεί να υποβληθεί από τη στιγμή που ο συντηρών κατέχει άδεια διαμονής διάρκειας τουλάχιστον ενός έτους και έχει εύλογες προοπτικές να αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής⁶¹, αλλά τα κράτη μέλη μπορεί να καθυστερήσουν τη χορήγηση άδειας οικογενειακής επανένωσης («προτού επιτραπεί στα μέλη της οικογένειάς του/της να επανενωθούν μαζί του/της») έως ότου καλυφθεί η προθεσμία αναμονής που καθορίζεται στη νομοθεσία τους.

Η Υ είναι υπήκοος τρίτης χώρας που έχει μόλις φθάσει σε κράτος μέλος και λαμβάνει αμέσως ανανεώσιμη άδεια διαμονής που ισχύει για δύο έτη. Η Υ θα ήθελε να επανενωθεί με τον σύζυγό της και τα δύο ανήλικα τέκνα της και υποβάλλει αίτηση οικογενειακής επανένωσης.

Στην περίπτωση της Υ, το κράτος μέλος θεωρεί ότι η Υ και ο σύζυγός της έχουν ήδη επιδείξει υψηλό επίπεδο ενσωμάτωσης. Προς το συμφέρον των παιδιών, το κράτος μέλος αποφασίζει ότι δεν απαιτείται περίοδος αναμονής. Ωστόσο, λόγω διοικητικών εμποδίων, σημειώνονται καθυστερήσεις στην επεξεργασία των αιτήσεων και το κράτος μέλος εκδίδει την απόφαση μόλις μετά από εννέα μήνες. Στην περίπτωση αυτή, η Υ θα μπορούσε να επανενωθεί με τον σύζυγο και τα παιδιά της από τη στιγμή που θα λάβει την κοινοποίηση της απόφασης.

Το ΔΕΕ απεφάνθη ότι οι κανόνες της παρούσας οδηγίας, εξαιρουμένου του άρθρου 9 παράγραφος 2, εφαρμόζονται σε γάμο ο οποίος συνήφθη πριν ο συντηρών εγκατασταθεί στο κράτος μέλος, καθώς και σε γάμο που συνήφθη στη συνέχεια⁶², ως εκ τούτου, δεν μπορεί να γίνεται διάκριση μεταξύ των δύο περιπτώσεων όσον αφορά την περίοδο αναμονής. Μολονότι η Επιτροπή συμμερίζεται την ανησυχία των κρατών μελών για πιθανή κατάχρηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης, η επιλογή απαίτησης περιόδου αναμονής δεν μπορεί να χρησιμοποιείται με αποκλειστικό σκοπό την αποτροπή της αθέμιτης χρήσης. Ο αποκλειστικός σκοπός του άρθρου 8 είναι να απαιτεί ορισμένο βαθμό σταθερής διαμονής και ένταξης ώστε να εξασφαλίζεται ότι η επανένωση της οικογένειας θα γίνει υπό τις καλύτερες συνθήκες. Διατίθενται καταλληλότερα μέσα, για παράδειγμα, μέσω της ατομικής αξιολόγησης των υποθέσεων, ώστε να προλαμβάνονται οι εικονικοί γάμοι.

Η Ζ είναι υπήκοος τρίτης χώρας η οποία διαμένει νομίμως σε κράτος μέλος επί τετραετία ως σπουδάστρια. Μετά την αποφοίτηση, η Ζ δέχεται προσφορά εργασίας και λαμβάνει νέα άδεια

⁶⁰ Η «περίοδος αναμονής» είναι προαιρετική απαίτηση για την άσκηση του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης, ενώ η «υπό εξέταση περίοδος» είναι προβλεπόμενο χρονικό πλαίσιο που επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβαίνουν στην επεξεργασία και την εξέταση των αιτήσεων.

⁶¹ Άρθρο 3 παράγραφος 1:

⁶² Υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψεις 59-64.

διαμονής ενός έτους η οποία μπορεί να παρατείνεται απεριόριστα. Εν τω μεταξύ, η Z συναντά τον Δ, υπήκοο τρίτης χώρας, και αρχίζει σχέση μαζί του· 13 μήνες αργότερα παντρεύονται και υποβάλλουν αίτηση οικογενειακής επανένωσης, για να μπορέσει ο Δ να έρθει να την βρει.

Στην περίπτωση της Z, έχει ήδη εκπληρωθεί η δυνητικά απαιτούμενη μέγιστη διετής περίοδος νόμιμης διαμονής, έτσι ο Δ μπορεί να επανενωθεί με τη Z μόλις η Z λάβει την κοινοποίηση της απόφασης.

5. ΕΙΣΟΔΟΣ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ

5.1. Είσοδος, θεωρήσεις μακράς διαρκείας και άδειες διαμονής

Το άρθρο 13 παράγραφος 1 προβλέπει ότι, μόλις γίνει δεκτή η αίτηση εισόδου για λόγους οικογενειακής επανένωσης, το κράτος μέλος είναι υποχρεωμένο να διευκολύνει με κάθε τρόπο τα μέλη της οικογένειας να λάβουν τις απαιτούμενες θεωρήσεις. Αυτό σημαίνει ότι όταν η αίτηση γίνει δεκτή, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξασφαλίσουν την ταχεία διαδικασία χορήγησης θεώρησης, να μειώσουν στο ελάχιστο τις πρόσθετες διοικητικές επιβαρύνσεις και να αποφύγουν τη διενέργεια διπλών ελέγχων σχετικά με την εκπλήρωση των απαιτήσεων οικογενειακής επανένωσης. Δεδομένου ότι ο σκοπός διαμονής της οικογενειακής επανένωσης είναι μακροχρόνιος, η θεώρηση που χορηγείται δεν θα πρέπει να είναι θεώρηση βραχείας διαμονής.

Εάν η πρόσβαση σε ταξιδιωτικά έγγραφα και θεωρήσεις είναι ιδιαίτερα δύσκολη ή επικίνδυνη και, ως εκ τούτου, ενδέχεται να συνιστά δυσανάλογο κίνδυνο ή πρακτικό εμπόδιο για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης, τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες της υπόθεσης και τις συνθήκες που επικρατούν στη χώρα καταγωγής. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, για παράδειγμα, στο πλαίσιο διαλυμένου κράτους ή χώρας με υψηλούς εσωτερικούς κινδύνους ασφάλειας, τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να αποδέχονται προσωρινά ταξιδιωτικά έγγραφα που εκδίδονται από τη Διεθνή Επιτροπή του Ερυθρού Σταυρού (ΔΕΕΣ), να εκδίδουν εθνικές άδειες διέλευσης απλής διαδρομής, ή να προσφέρουν στα μέλη της οικογένειας τη δυνατότητα χορήγησης θεώρησης κατά την άφιξή τους στο κράτος μέλος.

Επιτρέπεται η επιβολή διοικητικών τελών για θεωρήσεις, αλλά τα τέλη αυτά δεν μπορούν να είναι υπερβολικά ή δυσανάλογα. Δεν πρέπει να έχουν ως αντικείμενο ή αποτέλεσμα τη δημιουργία εμποδίου στην απόκτηση των δικαιωμάτων που παρέχονται από την οδηγία και, επομένως, να τη στερούν από την αποτελεσματικότητά της.⁶³

Το άρθρο 13 παράγραφος 2 ορίζει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να χορηγούν στα μέλη της οικογένειας ανανεώσιμη πρώτη άδεια διαμονής, διάρκειας τουλάχιστον ενός έτους. Σύμφωνα με το άρθρο 13 παράγραφος 3, η διάρκεια της άδειας διαμονής του μέλους της οικογένειας δεν θα πρέπει, *καταρχήν*, να υπερβαίνει την ημερομηνία λήξης της ισχύος της άδειας διαμονής του συντηρούντος. Έτσι, τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν άδειες διαμονής ισχύος μικρότερης του ενός έτους προκειμένου να συγχρονιστούν οι ημερομηνίες λήξης των αδειών διαμονής των μελών της

⁶³ Κατ' αναλογία με την υπόθεση C-508/10, *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά του Βασιλείου των Κάτω Χωρών*, 26 Απριλίου 2012, σκέψεις 69 και 79.

οικογένειας του συντηρούντος. Ωστόσο, επιτρέπονται εξαιρέσεις στον κανόνα αυτό, για παράδειγμα, όταν ο τίτλος διαμονής του συντηρούντος έχει διάρκεια μικρότερη του ενός έτους, αλλά είναι βέβαιο ότι θα παραταθεί.

5.2. Πρόσβαση στην απασχόληση

Τα μέλη της οικογένειας του συντηρούντος δικαιούνται πρόσβαση σε μισθωτή απασχόληση και σε ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα, ακριβώς όπως και ο συντηρών, με την επιφύλαξη των προαιρετικών περιορισμών του άρθρου 14 παράγραφοι 2 και 3. Για περίοδο που δεν υπερβαίνει τους 12 μήνες, τα κράτη μέλη μπορούν να ορίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα μέλη της οικογένειας μπορούν να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους. Στη διάρκεια της περιόδου αυτής, τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να περιορίσουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας τους, ακόμη και να προβούν σε έλεγχο της αγοράς εργασίας. Μετά την παρέλευση των 12 μηνών, τα κράτη μέλη οφείλουν να επιτρέψουν στα μέλη της οικογένειας να ασκήσουν μισθωτή ή ανεξάρτητη δραστηριότητα υπό την προϋπόθεση ότι ο συντηρών διαθέτει σχετική άδεια.

Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να περιορίσουν την πρόσβαση σε μισθωτή απασχόληση ή σε ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα των ανιόντων συγγενών πρώτου βαθμού και των ενήλικων άγαμων τέκνων, αλλά όχι άλλων μελών της οικογένειας που γίνονται δεκτά βάσει της οδηγίας. Η πρόσβαση στην απασχόληση για τα μέλη της οικογένειας που έγιναν δεκτά εκτός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας αποτελεί εξ ολοκλήρου αρμοδιότητα των κρατών μελών. Για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μελών της οικογένειας⁶⁴, την καταπολέμηση των παγίδων της φτώχειας και την αποφυγή της υποβάθμισης των επαγγελματικών προσόντων, η Επιτροπή συνιστά να διατηρηθούν στο ελάχιστο οι περιορισμοί όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά εργασίας για τα μέλη της οικογένειας, ιδίως τις γυναίκες μετανάστες.

5.3. Πρόσβαση σε αυτόνομη άδεια διαμονής

Το άρθρο 15 παράγραφος 1 ορίζει ότι το αργότερο ύστερα από πέντε έτη διαμονής, και εφόσον δεν έχει χορηγηθεί άδεια διαμονής για άλλους λόγους, τα κράτη μέλη πρέπει να εκδίδουν, κατόπιν αιτήσεως, αυτόνομο τίτλο διαμονής, ανεξάρτητο από τον συντηρούντα, στον/στη σύζυγο ή στον/τη σύντροφο και στο τέκνο που έχει ενηλικιωθεί. Η διαμονή θα πρέπει να νοείται ως νόμιμη διαμονή, η δε Επιτροπή υπογραμμίζει ότι τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να χορηγούν την άδεια νωρίτερα. Σε περίπτωση ρήξης του οικογενειακού δεσμού, το δικαίωμα σε αυτόνομη άδεια διαμονής πρέπει σε κάθε περίπτωση να εξακολουθήσει να παρέχεται στον/στη σύζυγο ή στον εκτός γάμου σύντροφο, αλλά τα κράτη μέλη επιτρέπεται να εξαιρούν το ενήλικο τέκνο. Μολονότι το άρθρο 15 παράγραφος 4 αναφέρει ότι οι προϋποθέσεις καθορίζονται από την εθνική νομοθεσία, το άρθρο 15 παράγραφος 3 αναφέρει ότι η ρήξη μπορεί να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει τη χηρεία, τον χωρισμό, το διαζύγιο, τον θάνατο κ.λπ.

Τα άρθρα 15 παράγραφος 2 και 15 παράγραφος 3 (πρώτο εδάφιο) επιτρέπουν στα κράτη μέλη να χορηγούν ανά πάσα στιγμή αυτόνομο τίτλο διαμονής στα ενήλικα τέκνα και στους ανιόντες πρώτου βαθμού, στους οποίους εφαρμόζεται το άρθρο 4 παράγραφος 2 και, κατόπιν αίτησης, σε κάθε

⁶⁴ Βλ. αιτιολογική σκέψη 15.

πρόσωπο που έχει εισέλθει στο κράτος μέλος δυνάμει της οικογενειακής επανένωσης σε περίπτωση χηρείας, διαζυγίου, χωρισμού ή θανάτου ανιόντων ή κατιόντων πρώτου βαθμού.

Το άρθρο 15 παράγραφος 3 (δεύτερο εδάφιο) ορίζει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να χορηγούν αυτόνομη άδεια διαμονής σε περίπτωση ιδιαίτερα δυσχερών συνθηκών σε όλα μέλη της οικογένειας που έχουν εισέλθει στο κράτος μέλος δυνάμει οικογενειακής επανένωσης. Τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίσουν σχετικές διατάξεις στην εθνική τους νομοθεσία. Οι ιδιαίτερα δυσχερείς συνθήκες πρέπει να έχουν προκληθεί από την οικογενειακή κατάσταση ή τη ρήξη, και να μην οφείλονται σε άλλες αιτίες. Παραδείγματα ιδιαιτέρως δυσχερών συνθηκών μπορεί να είναι, για παράδειγμα, περιπτώσεις ενδοοικογενειακής βίας κατά των γυναικών και των παιδιών, ορισμένες περιπτώσεις καταναγκαστικών γάμων, κίνδυνος ακρωτηριασμού των γυναικείων γεννητικών οργάνων ή περιπτώσεις όπου το πρόσωπο θα περιέλθει σε ιδιαίτερα δύσκολη οικογενειακή κατάσταση εάν εξαναγκαστεί να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του.

6. ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥΧΩΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

6.1. Πρόσφυγες

Το κεφάλαιο V της οδηγίας θεσπίζει ορισμένες παρεκκλίσεις από τα άρθρα 4, 5, 7 και 8, για τη δημιουργία ευνοϊκότερων προϋποθέσεων για την οικογενειακή επανένωση των προσφύγων. Οι παρεκκλίσεις αυτές επιβάλλουν συγκεκριμένες θετικές υποχρεώσεις στα κράτη μέλη, με αντίστοιχα σαφώς καθορισμένα ατομικά δικαιώματα, ζητώντας τους να επιτρέπουν την επανένωση ορισμένων μελών της οικογένειας του πρόσφυγα υπό τις ευνοϊκότερες αυτές προϋποθέσεις, χωρίς να δύνανται να κάνουν χρήση της εξουσίας τους εκτιμήσεως⁶⁵.

Ταυτόχρονα, η οδηγία επιτρέπει στα κράτη μέλη να περιορίζουν την εφαρμογή αυτών των πλέον ευνοϊκών όρων σε:

- 1) οικογενειακές σχέσεις που συνήφθησαν πριν από την ημερομηνία εισόδου (άρθρο 9 παράγραφος 2),
- 2) αιτήσεις που υποβάλλονται εντός τριών μηνών από τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα (άρθρο 12 παράγραφος 1 τρίτο εδάφιο), και
- 3) οικογένειες για τις οποίες η οικογενειακή επανένωση είναι αδύνατη σε τρίτη χώρα με την οποία ο συντηρών ή/και μέλη της οικογένειας έχουν ιδιαίτερους δεσμούς (άρθρο 12 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο).

Ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν πρέπει να χρησιμοποιούν αυτό το περιθώριο ελιγμών κατά τρόπο που να υπονομεύει τον στόχο της οδηγίας και την αποτελεσματικότητά της⁶⁶. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να μεταφέρουν στην εθνική νομοθεσία και να εφαρμόσουν τις διατάξεις αυτές με ιδιαίτερη προσοχή ώστε να λαμβάνεται υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση των προσφύγων που αναγκάστηκαν να

⁶⁵ Κατ' αναλογία με την υπόθεση C-540/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 27 Ιουνίου 2006, σκέψη 60.

⁶⁶ Κατ' αναλογία με την υπόθεση C-578/08, *Chakroun*, 4 Μαρτίου 2010, σκέψη 43.

εγκαταλείψουν τη χώρα τους και εμποδίστηκαν να διεξαγάγουν εκεί κανονικό οικογενειακό βίο⁶⁷. Η Επιτροπή ενθαρρύνει το παράδειγμα ορισμένων κρατών μελών που δεν εφαρμόζουν τους προαιρετικούς περιορισμούς, ή επιτρέπει μεγαλύτερη επιείκεια, αναγνωρίζοντας την ιδιαίτερα δεινή κατάσταση των προσφύγων και τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν συχνά κατά την υποβολή αίτησης για οικογενειακή επανένωση⁶⁸.

Σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγραφος 1, δεν επιτρέπεται στα κράτη μέλη να ζητούν από τον πρόσφυγα και/ή τα μέλη της οικογένειάς του να προσκομίζουν αποδεικτικά στοιχεία⁶⁹ ότι ο πρόσφυγας πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 7, δηλαδή στέγη, ασφάλιση ασθένειας, επαρκείς πόρους και μέτρα ένταξης. Ωστόσο, μέτρα ένταξης μπορούν να επιβληθούν μόλις επιτραπεί η οικογενειακή επανένωση για τα οικεία πρόσωπα (άρθρο 7 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο). Δεδομένου ότι ο κανόνας αυτός αποτελεί τμήμα των γενικών διατάξεων και όχι του κεφαλαίου V, υπερισχύει του άρθρου 9 παράγραφος 2, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να περιορίζουν τις ευνοϊκότερες διατάξεις στους πρόσφυγες εκείνους των οποίων οι οικογενειακοί δεσμοί είναι προγενέστεροι της εισόδου τους. Κατά συνέπεια, όσον αφορά μια πυρηνική οικογένεια που δημιουργήθηκε μετά την είσοδο του πρόσφυγα-συντηρούντα, παρόλο που το κεφάλαιο V δεν ισχύει, μέτρα ένταξης μπορούν επίσης να εφαρμόζονται μόνο αφού επιτραπεί η οικογενειακή επανένωση.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι οι διατάξεις του κεφαλαίου V πρέπει να ερμηνεύονται λαμβανομένων υπόψη των αρχών του άρθρου 5 παράγραφος 5 και του άρθρου 17. Ως εκ τούτου, κατά την εξέταση των αιτήσεων των προσφύγων για οικογενειακή επανένωση, τα κράτη μέλη πρέπει να προβαίνουν σε ισορροπημένη και λογική αξιολόγηση κάθε μεμονωμένης περίπτωσης όλων των συμφερόντων που διακυβεύονται, λαμβάνοντας παράλληλα δεόντως υπόψη το μείζον συμφέρον των ανήλικων τέκνων⁷⁰. Κανένας παράγοντας εξεταζόμενος μεμονωμένα δεν μπορεί να οδηγήσει αυτομάτως στη λήψη απόφασης· έκαστος πρέπει να λαμβάνεται υπόψη μόνον ως ένας από τους σχετικούς παράγοντες⁷¹.

6.1.1. Μέλη της οικογένειας

Σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγραφος 1, ο ορισμός των μελών της οικογένειας του άρθρου 4 πρέπει να χρησιμοποιείται για να ορίσει τα μέλη της οικογένειάς προσφύγων, εξαιρώντας έτσι τυχόν αυστηρότερους ορισμούς ή πρόσθετες απαιτήσεις. Όλοι οι υποχρεωτικοί και προαιρετικοί

⁶⁷ Αιτιολογική σκέψη 8

⁶⁸ Δυσκολίες όπως η συχνά χρονοβόρα διαδικασία εντοπισμού των μελών της οικογένειας, η παροχή τεκμηρίωσης και η εξασφάλιση επίσημων εγγράφων, η επαφή με (δυννητικά εχθρικές) αρχές στη χώρα καταγωγής, κ.λπ. εντός περιορισμένου χρονικού πλαισίου.

⁶⁹ Όσον αφορά αιτήσεις που αφορούν τα μέλη της πυρηνικής οικογένειας που αναφέρονται στο άρθρο 4 παράγραφος 1.

⁷⁰ Κατ' αναλογία προς τις υποθέσεις C-356/11 και C-357/11, *O. & S.*, 6 Δεκεμβρίου 2012, σκέψη 81. Υπόθεση C-155/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 27 Ιουνίου 2006, σκέψεις 62-64.

⁷¹ Κατ' αναλογία με την υπόθεση C-540/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 27 Ιουνίου 2006, σκέψεις 66, 88, 99 και 100.

περιορισμοί που προβλέπονται στο άρθρο 4 εφαρμόζονται επίσης, όπως π.χ. ο αποκλεισμός πολυγαμικού γάμου, εκτός από το τρίτο εδάφιο του άρθρου 4 παράγραφος 1, το οποίο δεν ισχύει για τα τέκνα προσφύγων.

Το άρθρο 10 παράγραφος 2 επιτρέπει ρητώς στα κράτη μέλη να επεκτείνουν αυτό το πεδίο εφαρμογής, παρέχοντάς τους τη δυνατότητα να επιτρέπουν την οικογενειακή επανένωση με άλλα μέλη της οικογένειας μη αναφερόμενα στο άρθρο 4, εφόσον εξαρτώνται οικονομικά από τον πρόσφυγα. Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να χρησιμοποιήσουν το περιθώριο εκτίμησης με τον πλέον ανθρωπιστικό τρόπο, δεδομένου ότι το άρθρο 10 παράγραφος 2 δεν θεσπίζει περιορισμούς ως προς τον βαθμό συγγένειας «άλλων μελών της οικογένειας». Η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν επίσης υπόψη άτομα που δεν έχουν βιολογική συγγένεια, αλλά τυγχάνουν φροντίδας εντός της οικογενειακής μονάδας, για παράδειγμα, παιδιά στο πλαίσιο αναδοχής, ακόμη και αν τα κράτη μέλη διατηρούν πλήρη διακριτική ευχέρεια ως προς αυτό το θέμα. Η έννοια της εξάρτησης είναι ο καθοριστικός παράγοντας.

6.1.2. Απουσία επίσημων δικαιολογητικών

Το άρθρο 11 ορίζει ότι το άρθρο 5 εφαρμόζεται για την υποβολή και εξέταση της αίτησης, με την επιφύλαξη της παρέκκλισης του άρθρου 11 παράγραφος 2 όσον αφορά τα επίσημα δικαιολογητικά. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 2, τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίσουν τα δικαιολογητικά έγγραφα που αποδεικνύουν τους οικογενειακούς δεσμούς, μπορούν δε να πραγματοποιούν συνεντεύξεις και άλλες έρευνες εφόσον το κρίνουν σκόπιμο και αναγκαίο.

Ωστόσο, η ιδιαίτερη κατάσταση των προσφύγων που αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τη χώρα τους συνεπάγεται ότι είναι συχνά αδύνατο ή επικίνδυνο για τους πρόσφυγες ή τα μέλη της οικογένειάς τους να βγάλουν επίσημα έγγραφα, ή να έλθουν σε επαφή με τις διπλωματικές ή προξενικές αρχές της χώρας καταγωγής τους.

Το άρθρο 11 παράγραφος 2 δηλώνει σαφώς, χωρίς να αφήνει περιθώριο εκτίμησης, ότι η απουσία δικαιολογητικών εγγράφων δεν μπορεί να είναι ο μόνος λόγος για την απόρριψη αίτησης και, σε τέτοιες περιπτώσεις, υποχρεώνει τα κράτη μέλη να «εξετάζει άλλα αποδεικτικά στοιχεία» για την ύπαρξη οικογενειακών δεσμών. Δεδομένου ότι τα «άλλα αποδεικτικά στοιχεία» πρέπει να αξιολογούνται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, τα κράτη μέλη έχουν κάποιο περιθώριο εκτίμησης, θα πρέπει όμως να θεσπίσουν σαφείς κανόνες που να διέπουν αυτές τις αποδεικτικές απαιτήσεις. Τα παραδείγματα «άλλων αποδεικτικών στοιχείων» για την απόδειξη οικογενειακών δεσμών μπορεί να είναι γραπτές και/ή προφορικές δηλώσεις των αιτούντων, συνεντεύξεις με τα μέλη της οικογένειάς τους, ή έρευνες που έχουν διεξαχθεί σχετικά με την κατάσταση στο εξωτερικό. Οι δηλώσεις αυτές μπορούν στη συνέχεια, για παράδειγμα, να επιβεβαιώνονται από αποδεικτικά στοιχεία, όπως π.χ. έγγραφα, οπτικοακουστικό υλικό, κάθε έγγραφο ή υλικό τεκμήριο (π.χ. διπλώματα, απόδειξη μεταφοράς χρημάτων...) ή γνώση συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών.

Η εξατομικευμένη αξιολόγηση του άρθρου 17 απαιτεί από τα κράτη μέλη, κατά την εξέταση των αποδεικτικών στοιχείων που υποβάλλει ο αιτών, να λαμβάνουν υπόψη όλους τους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της ηλικίας, του φύλου, της εκπαίδευσης, του περιβάλλοντος και της κοινωνικής κατάστασης, καθώς και ειδικών πολιτιστικών πτυχών. Η Επιτροπή θεωρεί ότι όταν εξακολουθούν να υπάρχουν σοβαρές αμφιβολίες μετά την εξέταση και άλλου είδους

αποδείξεων, ή όταν υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις πρόθεσης απάτης, ως έσχατη λύση μπορούν να χρησιμοποιηθούν οι εξετάσεις DNA⁷². Στις περιπτώσεις αυτές, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να τηρούν τις αρχές της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες σχετικά με την εξέταση DNA⁷³.

Η οδηγία δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να απαγγέλλουν κατηγορίες σε πρόσφυγες ή σε αιτούντες εξετάσεις DNA ή άλλες έρευνες. Εντούτοις, τα τέλη δεν μπορούν να είναι υπερβολικά ή δυσανάλογα σε σημείο που να έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία εμποδίου για την απόκτηση των δικαιωμάτων που παρέχει η οδηγία και, ως εκ τούτου, να την στερούν από την αποτελεσματικότητά της⁷⁴. Κατά τον καθορισμό των πιθανών τελών, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση των προσφύγων, και ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να αναλαμβάνουν το κόστος της εξέτασης DNA, ιδίως εάν αυτό επιβάλλεται στον πρόσφυγα ή στα μέλη της οικογένειάς του.

6.1.3. Εξαιρέσεις από τις ευνοϊκότερες διατάξεις του κεφαλαίου V

Το άρθρο 12 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο επιτρέπει στα κράτη μέλη να μην εφαρμόζουν τους ευνοϊκότερους όρους εάν η οικογενειακή επανένωση είναι δυνατή σε τρίτη χώρα με την οποία ο συντηρών ή/και μέλος της οικογένειας έχει ιδιαίτερους δεσμούς. Αυτή η επιλογή απαιτεί η τρίτη χώρα να είναι μια ρεαλιστική εναλλακτική λύση και, ως εκ τούτου, μια ασφαλής χώρα για τον συντηρούνται και τα μέλη της οικογένειάς του. Το βάρος της απόδειξης σχετικά με το ενδεχόμενο οικογενειακής επανένωσης σε τρίτη χώρα εναπόκειται στο κράτος μέλος, και όχι στον αιτούντα. Ειδικότερα, η μετεγκατάσταση στην εν λόγω τρίτη χώρα δεν θα πρέπει να συνιστά κίνδυνο δίωξης ή επαναπροώθησης⁷⁵ για τον πρόσφυγα και/ή τα μέλη της οικογένειάς του, ο δε πρόσφυγας θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να λάβει εκεί προστασία, σύμφωνα με τη σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων. Οι «ειδικοί δεσμοί» υποδηλώνουν ότι ο συντηρών και/ή μέλος της οικογένειας έχουν οικογενειακούς, πολιτιστικούς και κοινωνικούς δεσμούς με την τρίτη χώρα⁷⁶.

Το άρθρο 12 παράγραφος 1 τρίτο εδάφιο επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτούν από τον πρόσφυγα να πληροί τους όρους του άρθρου 7 παράγραφος 1, εάν η αίτηση οικογενειακής επανένωσης δεν υποβληθεί εντός τριών μηνών από τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Οι πρόσφυγες

⁷² Θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι οι εξετάσεις DNA δεν μπορούν να αποδείξουν τον γάμο και τα εξαρτώμενα μέλη ή τα μέλη της ευρύτερης οικογένειας, ιδίως σε περιπτώσεις υιοθεσίας· εξάλλου, δεν είναι πάντοτε προσιτές ή διαθέσιμες στα μέρη όπου έχουν πρόσβαση οι πρόσφυγες ή τα μέλη των οικογενειών τους, και σε ορισμένες περιπτώσεις ενδέχεται να προκαλέσουν σημαντικές καθυστερήσεις.

⁷³ Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR)· Σημείωμα της UNHCR σχετικά με την εξέταση DNA για την απόδειξη των οικογενειακών δεσμών όσον αφορά τους πρόσφυγες, Ιούνιος 2008, διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>.

⁷⁴ Κατ' αναλογία με την υπόθεση C-508/10, *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά του Βασιλείου των Κάτω Χωρών*, 26 Απριλίου 2012, σκέψεις 69 και 79.

⁷⁵ Η επιστροφή από ένα κράτος, με οποιονδήποτε τρόπο, ενός ατόμου στο έδαφος άλλου κράτους στο οποίο ενδέχεται να διωχθεί για λόγους φυλής, θρησκείας, ιθαγένειας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων, ή όπου υπάρχει σοβαρός κίνδυνος επιβολής θανατικής ποινής, υποβολής σε βασανιστήρια ή σε άλλη απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία.

⁷⁶ Βλ. άρθρο 17.

συχνά αντιμετωπίζουν πρακτικές δυσκολίες με το συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, οι οποίες ενδέχεται να συνιστούν πρακτικό εμπόδιο στην οικογενειακή επανένωση. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ως πιο κατάλληλη λύση τη μη εφαρμογή του περιορισμού αυτού από τα περισσότερα κράτη μέλη.

Ωστόσο, εάν τα κράτη μέλη επιλέξουν να εφαρμόσουν την εν λόγω διάταξη, η Επιτροπή θεωρεί ότι, κατά την αξιολόγηση μεμονωμένης αίτησης, πρέπει να λαμβάνουν υπόψη ως έναν από τους παράγοντες τα αντικειμενικά πρακτικά εμπόδια που αντιμετωπίζει ο αιτών. Επιπλέον, παρόλο που τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 11 και το άρθρο 5 παράγραφος 1 είναι ελεύθερα να καθορίζουν αν η αίτηση πρέπει να υποβάλλεται είτε από τον συντηρούντα είτε από το μέλος της οικογένειας, η ειδική κατάσταση των προσφύγων και των μελών της οικογένειάς τους ενδέχεται να καθιστά την υποβολή αυτή ιδιαίτερα δύσκολη ή αδύνατη.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα κράτη μέλη, ιδίως όταν εφαρμόζουν κάποια προθεσμία, θα πρέπει να προβλέπουν τη δυνατότητα να υποβάλλει ο συντηρών την αίτηση στο έδαφος του κράτους μέλους, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης. Τέλος, εάν ο αιτών αντιμετωπίζει αντικειμενικά πρακτικά εμπόδια όσον αφορά την τήρηση της τριμήνης προθεσμίας, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να προβαίνουν σε μερική εφαρμογή, η οποία θα ολοκληρωθεί μόλις τα έγγραφα είναι διαθέσιμα ή ο εντοπισμός έχει ολοκληρωθεί επιτυχώς. Η Επιτροπή παροτρύνει επίσης τα κράτη μέλη να παρέχουν σαφείς πληροφορίες σχετικά με την οικογενειακή επανένωση των προσφύγων σε εύθετο χρόνο και με κατανοητό τρόπο (για παράδειγμα, όταν τους χορηγείται το καθεστώς του πρόσφυγα).

6.1.4. Ταξιδιωτικά έγγραφα και θεωρήσεις μακράς διαρκείας

Η απόκτηση των αναγκαίων ταξιδιωτικών εγγράφων και θεωρήσεων μακράς διαρκείας μπορεί να είναι ιδιαίτερα δύσκολη για τους πρόσφυγες και τα μέλη των οικογενειών τους και να συνιστά πρακτικό εμπόδιο στην οικογενειακή επανένωση. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να δώσουν ιδιαίτερη προσοχή σε αυτή την ιδιαίτερη κατάσταση και να διευκολύνουν την απόκτηση ταξιδιωτικών εγγράφων και θεωρήσεων για διαμονή μακράς διαρκείας, ώστε οι πρόσφυγες να μπορούν να ασκούν αποτελεσματικά το δικαίωμά τους στην οικογενειακή επανένωση. Στις περιπτώσεις που είναι αδύνατο για τους πρόσφυγες, καθώς και για τα μέλη της οικογένειάς τους, να λάβουν εθνικά ταξιδιωτικά έγγραφα και θεωρήσεις μακράς διαρκείας, τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να αναγνωρίζουν και να δέχονται τα προσωρινά ταξιδιωτικά έγγραφα της Διεθνούς Επιτροπής του Ερυθρού Σταυρού (ICRC) και ταξιδιωτικά έγγραφα προβλεπόμενα σε συμβάσεις⁷⁷, να εκδίδουν έγγραφα διέλευσης απλής διαδρομής, και να προσφέρουν στα μέλη της οικογένειας τη δυνατότητα να τους χορηγείται θεώρηση κατά την άφιξή τους στο κράτος μέλος.

6.2. Δικαιούχοι επικουρικής προστασίας

Το άρθρο 3 παράγραφος 2 εξαιρεί την εφαρμογή της οδηγίας, και, ως εκ τούτου, τους ευνοϊκότερους όρους για τους πρόσφυγες, όταν ο συντηρών:

⁷⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 28 της σύμβασης του 1951 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων.

α) υποβάλλει αίτηση για το καθεστώς του πρόσφυγα αλλά δεν έχει ακόμη ληφθεί τελική απόφαση,
ή είναι δικαιούχος

β) προσωρινής ή

γ) επικουρικής προστασίας,

ή υποβάλλει αίτηση για τα εν λόγω καθεστώτα.

Η Επιτροπή τονίζει ότι η οδηγία δεν θα πρέπει να ερμηνεύεται κατά την έννοια ότι υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αρνούνται στους δικαιούχους προσωρινής ή επικουρικής προστασίας το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης⁷⁸. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ανάγκες ανθρωπιστικής προστασίας των προσώπων που τυγχάνουν επικουρικής προστασίας δεν διαφέρουν από εκείνες των προσφύγων, και ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να θεσπίζουν κανόνες που παρέχουν παρόμοια δικαιώματα στους πρόσφυγες και στους δικαιούχους προσωρινής ή επικουρικής προστασίας. Η σύγκλιση των δύο καθεστώτων προστασίας επιβεβαιώνεται επίσης στην αναδιατυπωμένη οδηγία για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση 2011/95/ΕΕ⁷⁹ στο πλαίσιο της «δέσμης μέτρων της ΕΕ για το άσυλο»⁸⁰. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και όταν μια κατάσταση δεν καλύπτεται από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να υποχρεούνται να τηρούν το άρθρο 8 και το άρθρο 14 της ΕΣΔΑ.⁸¹

7. ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

7.1. Διαθεσιμότητα πληροφοριών

Η οδηγία καλεί τα κράτη μέλη να καταρτίσουν σειρά κανόνων που να διέπουν τη διαδικασία εξέτασης της αίτησης οικογενειακής επανένωσης, οι οποίοι θα πρέπει να είναι αποτελεσματικοί και διαχειρίσιμοι, καθώς και διαφανείς και δίκαιοι, ώστε να προσφέρουν στα ενδιαφερόμενα πρόσωπα το κατάλληλο επίπεδο ασφάλειας δικαίου⁸². Για να πληρούν τα κριτήρια αυτά, τα κράτη μέλη θα πρέπει να καταρτίσουν πρακτικούς οδηγούς με λεπτομερείς, ακριβείς και σαφείς πληροφορίες για τους αιτούντες, και να κοινοποιούν εγκαίρως και με σαφήνεια κάθε νέα εξέλιξη. Οι πρακτικοί οδηγοί αυτού του είδους θα πρέπει να είναι ευρέως διαθέσιμοι, μεταξύ άλλων και ηλεκτρονικά⁸³,

⁷⁸ Η οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου επιτρέπει ρητά στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας να επανενωθούν με τα μέλη της οικογενείας τους.

⁷⁹ Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, ΕΕ L 337 της 20.12.2011, σ. 9.

⁸⁰ Κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου

⁸¹ Υπόθεση C-256/11 *Dereci*, 15 Νοεμβρίου 2011, σκέψη 72. Υπόθεση C-127/08, *Metock*, 25 Ιουλίου 2008, σκέψη 79.

⁸² Αιτιολογική σκέψη 13

⁸³ Σχετικά με τη διαδικτυακή πύλη της Επιτροπής/ΕΕ για τη μετανάστευση και τους εθνικούς δικτυακούς τόπους των κρατών μελών.

καθώς και εκεί όπου υποβάλλονται οι αιτήσεις, είτε πρόκειται για προξενεία είτε για άλλα μέρη. Η Επιτροπή συνιστά να καταστούν οι εν λόγω οδηγοί διαθέσιμοι στη γλώσσα του κράτους μέλους, στην τοπική γλώσσα του τόπου υποβολής της αίτησης, καθώς και στην αγγλική γλώσσα.

7.2. Μείζον συμφέρον του παιδιού

Η παρούσα οριζόντια ρήτρα του άρθρου 5 παράγραφος 5 ορίζει ότι το μείζον συμφέρον του παιδιού πρέπει να αποτελεί πρωταρχικό μέλημα όλων των πράξεων που αφορούν τα παιδιά.⁸⁴ Τα κράτη μέλη πρέπει, συνεπώς, να λαμβάνουν υπόψη την ευημερία του παιδιού και την οικογενειακή του κατάσταση σύμφωνα με την αρχή του σεβασμού της οικογενειακής ζωής, όπως αναγνωρίζεται από τη σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

Το Δικαστήριο απεφάνθη ότι το άρθρο 5 παράγραφος 5 και η αιτιολογική σκέψη 2 ορίζουν ότι όταν η διοίκηση κράτους μέλους εξετάζει μια αίτηση, ιδίως όταν καθορίζει κατά πόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 7 παράγραφος 1, η οδηγία πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται υπό το πρίσμα του σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής⁸⁵ και των δικαιωμάτων του παιδιού⁸⁶ του Χάρτη⁸⁷. Το ΔΕΕ έχει επίσης αναγνωρίσει⁸⁸ ότι τα παιδιά, για την πλήρη και αρμονική ανάπτυξη της προσωπικότητάς τους, θα πρέπει να μεγαλώνουν σε οικογενειακό περιβάλλον⁸⁹, ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να εξασφαλίζουν ότι το παιδί δεν είναι δυνατόν να αποχωριστεί από τους γονείς του παρά τη θέλησή τους⁹⁰ και ότι κάθε αίτηση υποβληθείσα από τέκνο ή από τους γονείς του για είσοδο σε συμβαλλόμενο κράτος ή την μετοίκηση από αυτό με σκοπό την οικογενειακή επανένωση εξετάζεται από τα κράτη μέλη ταχέως, με θετικό πνεύμα και ανθρωπισμό⁹¹.

Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει⁹² ότι το δικαίωμα για σεβασμό της ιδιωτικής ή οικογενειακής ζωής πρέπει να ερμηνεύεται σε συνδυασμό με την υποχρέωση συνεκτιμώσεως του υπέρτατου συμφέροντος του παιδιού⁹³, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης του τέκνου να διατηρεί τακτικώς προσωπική σχέση με τους δύο γονείς του⁹⁴. Συνεπώς, κατά την εξέταση κάθε αίτησης, το

⁸⁴ Άρθρο 24 παράγραφος 2 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

⁸⁵ Άρθρο 7 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

⁸⁶ Άρθρο 24 παράγραφοι 2 και 3 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

⁸⁷ Υποθέσεις C-356/11 και C-357/11, *O. & S.*, 6 Δεκεμβρίου 2012, σκέψη 80.

⁸⁸ Υπόθεση C-540/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 27 Ιουνίου 2006, σκέψη 57.

⁸⁹ Έκτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της σύμβασης για τα δικαιώματα του παιδιού.

⁹⁰ Άρθρο 9 παράγραφος 1 της σύμβασης για τα δικαιώματα του παιδιού.

⁹¹ Άρθρο 10 παράγραφος 1 της σύμβασης για τα δικαιώματα του παιδιού.

⁹² Υπόθεση C-540/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 27 Ιουνίου 2006, σκέψη 58.

⁹³ Άρθρο 24 παράγραφος 2 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

⁹⁴ Άρθρο 24 παράγραφος 3 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

κράτος μέλος πρέπει να διασφαλίζει ότι το παιδί δεν είναι δυνατόν να αποχωριστεί από τον γονέα/τους γονείς του παρά τη θέλησή τους, εκτός εάν το κράτος μέλος αποφασίσει ότι το μείζον συμφέρον του παιδιού επιβάλλει τον χωρισμό σύμφωνα με την πάγια νομοθεσία και τις πάγιες διαδικασίες. Κάθε σχετική απόφαση πρέπει να αιτιολογείται ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική δικαστική επανεξέταση.

7.3. Κατάχρηση και απάτη

Η Επιτροπή θεωρεί επιτακτική την ανάγκη να αναλάβει δράση κατά της απάτης ή της κατάχρησης των δικαιωμάτων που απορρέουν από την παρούσα οδηγία. Προς το συμφέρον της κοινωνίας και των πραγματικών αιτούντων, η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να αναλάβουν αποφασιστική δράση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 16 παράγραφοι 2 και 4.

Το άρθρο 16 παράγραφος 2 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να απορρίψουν αίτηση, να ανακαλέσουν ή να αρνηθούν να ανανεώσουν την άδεια διαμονής μέλους της οικογένειας, εφόσον αποδειχθεί ότι

- α) χρησιμοποιήθηκαν ψευδείς ή παραπλανητικές πληροφορίες, πλαστά ή παραποιημένα έγγραφα, ότι διαπράχθηκε με οποιονδήποτε τρόπο απάτη ή χρησιμοποιήθηκαν άλλα παράνομα μέσα· ή
- β) ο γάμος, η σχέση συμβίωσης ή η υιοθεσία συνήφθησαν με αποκλειστικό σκοπό να επιτραπεί στο οικείο πρόσωπο να εισέλθει ή να διαμείνει σε κράτος μέλος (*«εικονικοί γάμοι ή εικονικές σχέσεις», «ψευδείς γονικές δηλώσεις»*).

Τα κράτη μέλη έχουν ειδικότερα το δικαίωμα, κατά την εκτίμηση τέτοιων υποθέσεων, να λαμβάνουν υπόψη το γεγονός ότι ο γάμος, η σχέση συμβίωσης ή η υιοθεσία συνήφθησαν μετά την έκδοση της άδειας διαμονής του συντηρούντος.

Το άρθρο 16 παράγραφος 4 επιτρέπει στα κράτη μέλη να διενεργούν ειδικούς ελέγχους και επιθεωρήσεις όταν υπάρχουν βάσιμες υπόνοιες για την ύπαρξη απάτης ή εικονικών γάμων, σχέσεων συμβίωσης ή υιοθεσιών. Δεν επιτρέπονται, ωστόσο, γενικοί έλεγχοι και επιθεωρήσεις ειδικών κατηγοριών γάμων, σχέσεων συμβίωσης ή υιοθεσιών.

Οι εικονικοί γάμοι μπορούν να αφορούν γάμους υπηκόων τρίτων χωρών με

- α) άλλους υπηκόους τρίτων χωρών που κατοικούν στην ΕΕ,
- β) υπηκόους της ΕΕ που έχουν ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας ή
- γ) υπηκόους της χώρας τους.

Παρά το γεγονός ότι σε αυτές τις περιστάσεις ισχύουν διαφορετικά δικαιώματα και νομικοί κανόνες για την οικογενειακή επανένωση, οι κυριότεροι ορισμοί, καθώς και οι τεχνικές έρευνας και εντοπισμού δεν αλλάζουν. Για τον λόγο αυτό, για διευκρινίσεις σχετικά με τους ορισμούς, μπορεί

κανείς να ανατρέξει, τηρουμένων των αναλογιών, στο τμήμα 4.2 των κατευθυντήριων γραμμών του 2009 σχετικά με την οδηγία για την ελεύθερη κυκλοφορία⁹⁵.

Στην ανακοίνωσή της, της 25ης Νοεμβρίου 2013, σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ και των οικογενειών τους⁹⁶ η Επιτροπή ανακοίνωσε ότι θα βοηθήσει τις αρχές να εφαρμόσουν τους κανόνες της ΕΕ που τους επιτρέπουν να καταπολεμούν τις δυνητικές καταχρήσεις του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας με την κατάρτιση ενός εγχειριδίου σχετικά με την αντιμετώπιση των εικονικών γάμων (δράση 1). Το εγχειρίδιο αυτό θα πραγματεύεται το ζήτημα των εικονικών γάμων μεταξύ πολιτών της ΕΕ και υπηκόων χωρών εκτός ΕΕ, στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της ΕΕ (οδηγία 2004/38/ΕΚ) και όχι μεταξύ δύο υπηκόων χωρών εκτός ΕΕ στο πλαίσιο της οδηγίας 2003/86/ΕΚ. Παρά ταύτα, δεδομένου του παραλληλισμού με τις επιχειρησιακές πτυχές της καταπολέμησης δυνητικών καταχρήσεων και απάτης του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης, γίνεται, κατ'αναλογία, παραπομπή στο εν λόγω εγχειρίδιο, κατά περίπτωση, ιδίως όσον αφορά τα εργαλεία και τις τεχνικές έρευνας σχετικά με τη διασυνοριακή συνεργασία.

Εξαιτίας της εμπλοκής του οργανωμένου εγκλήματος, η αντιμετώπιση των εικονικών γάμων απαιτεί στην πραγματικότητα μια επιχειρησιακή απάντηση, η οποία προϋποθέτει αστυνομική συνεργασία και ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών στα κατάλληλα φόρουμ επιβολής του νόμου. Για τον σκοπό αυτό, στον κύκλο πολιτικής της ΕΕ για το οργανωμένο και το σοβαρό διεθνές έγκλημα συμπεριλήφθηκε συγκεκριμένος στρατηγικός στόχος (στόχος 4) που αφορά τους εικονικούς γάμους, στο πλαίσιο της προτεραιότητας σχετικά με τη «διευκόλυνση της παράνομης μετανάστευσης»⁹⁷. Οι προτεραιότητες του κύκλου πολιτικής υλοποιούνται με διεπιστημονικό τρόπο μέσω των κοινών δράσεων των εθνικών αρχών και των υπηρεσιών της Επιτροπής, όπως η Ευρωπόλ, επιτρέποντας έτσι περισσότερες επιχειρησιακές ανταλλαγές ανάμεσα στα κράτη μέλη σχετικά με τις διάφορες πτυχές του ευρύτερου ζητήματος των εικονικών γάμων που συνδέονται με το οργανωμένο έγκλημα.

7.4. Ατομική εκτίμηση

Σύμφωνα με το Δικαστήριο της ΕΕ, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προβαίνουν σε ισορροπημένη και λελογισμένη αξιολόγηση όλων των διακυβευόμενων συμφερόντων, τόσο κατά την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86 όσο και κατά την εξέταση των αιτήσεων οικογενειακής επανένωσης⁹⁸. Το ΔΕΕ

⁹⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, της 2ας Ιουλίου 2009, «Κατευθυντήριες γραμμές για την καλύτερη ενσωμάτωση και εφαρμογή της οδηγίας 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών», COM (2009) 313 τελικό, σσ. 15-17.

⁹⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, της 25ης Νοεμβρίου 2013, «Ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ και των οικογενειών τους: Πέντε δράσεις καίριας σημασίας», COM(2013) 837 final.

⁹⁷ Υλοποίηση του κύκλου πολιτικής της ΕΕ για το οργανωμένο και το σοβαρό διεθνές έγκλημα: Πολυετές στρατηγικό σχέδιο που συνδέεται με την προτεραιότητα «παράνομη μετανάστευση» της ΕΕ στον τομέα του εγκλήματος.

⁹⁸ Υποθέσεις C-356/11 και C-357/11, *O. & S.*, 6 Δεκεμβρίου 2012, σκέψη 81.

εκτιμά ακόμη ότι το άρθρο 17 απαιτεί από τα κράτη μέλη να προβαίνουν σε ολοκληρωμένη αξιολόγηση όλων των σχετικών παραγόντων σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση. Η υποχρέωση αυτή ισχύει επίσης και όταν τα κράτη μέλη έχουν κάνει χρήση της δυνατότητας να απαιτούν αποδεικτικά στοιχεία για την εκπλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων (όπως στέγη, ασφάλεια ασθενείας και πόροι στο άρθρο 7), όταν εξακριβώνουν εάν ένα παιδί ηλικίας άνω των 12 ετών το οποίο φθάνει ανεξάρτητα (από την υπόλοιπη οικογένεια) πληροί όρο ένταξης (άρθρο 4 παράγραφος 1 *in fine*), όταν ένα παιδί άνω των 15 υποβάλλει αίτηση (άρθρο 4 παράγραφος 6), ή όταν απαιτείται ελάχιστο όριο ηλικίας για τους συζύγους (άρθρο 4 παράγραφος 5). Κανένας από αυτούς τους παράγοντες χωριστά δεν μπορεί να οδηγήσει αυτόματα στη λήψη απόφασης, αλλά λαμβάνεται υπόψη/υπεισέρχεται στην εξίσωση ως ένας από τους σχετικούς παράγοντες⁹⁹.

Παραδείγματα άλλων σχετικών παραγόντων είναι ο χαρακτήρας και η σταθερότητα των οικογενειακών δεσμών του ατόμου, η διάρκεια της διαμονής του στο κράτος μέλος, η ύπαρξη οικογενειακών, πολιτιστικών και κοινωνικών δεσμών με τη χώρα καταγωγής, οι συνθήκες διαβίωσης στη χώρα καταγωγής, η ηλικία των παιδιών, το γεγονός ότι ένα μέλος της οικογένειας έχει γεννηθεί και/ή μεγαλώσει στο κράτος μέλος, οικονομικοί, πολιτιστικοί και κοινωνικοί δεσμοί στο κράτος μέλος, η εξάρτηση μελών της οικογένειας, η προστασία των γάμων και/ή των οικογενειακών σχέσεων.

Τα κράτη μέλη έχουν μεγάλο περιθώριο εκτίμησης κατά τη δέουσα συνεκτίμηση των σχετικών παραγόντων σε μια συγκεκριμένη περίπτωση. Ωστόσο περιορίζονται από τις αρχές του άρθρου 8 της ευρωπαϊκής σύμβασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων, από το άρθρο 7 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την προστασία της οικογένειας και τον σεβασμό της οικογενειακής ζωής, και από τη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και του ΔΕΕ. Θα πρέπει να τηρούνται οι ακόλουθες αρχές: να προσδιορίζονται όλες οι επιμέρους περιστάσεις μιας υπόθεσης και το βάρος που δίδεται στο ατομικό και το δημόσιο συμφέρον να είναι ανάλογο εκείνου που έχει δοθεί σε συγκρίσιμες περιπτώσεις. Επίσης, η εξισορρόπηση του σχετικού ατομικού και δημόσιου συμφέροντος πρέπει να φαίνεται εύλογη και αναλογική. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να αναφέρουν ρητά τους λόγους που τα οδήγησαν σε αποφάσεις απόρριψης αιτήσεων¹⁰⁰.

Η Χ είναι υπήκοος τρίτης χώρας που διαμένει σε κράτος μέλος με την ανήλικη κόρη της. Η Χ επιθυμεί την επανένωση με τον σύζυγό της, υπήκοο τρίτης χώρας, αλλά το εισόδημά της δεν ανταποκρίνεται στο απαιτούμενο κατώτατο εισόδημα στο εν λόγω κράτος μέλος. Το κράτος μέλος πρέπει να εξετάσει την ουσία της υπόθεσης;

Ναι, το κράτος μέλος πρέπει να αξιολογήσει όλους τους σχετικούς παράγοντες στην επιμέρους περίπτωση, συμπεριλαμβανομένης της απαίτησης εισοδήματος. Το κράτος μέλος μπορεί να απαιτήσει απόδειξη ότι η Χ έχει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρηση της ίδιας και των μελών της οικογένειάς της, όμως το κράτος μέλος υποχρεούται ακόμη να εξετάσει την

⁹⁹ Υπόθεση C-155/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 27 Ιουνίου 2006, σκέψεις 66, 87, 88, 99 και 100.

¹⁰⁰ Άρθρο 5 παράγραφος 4 εδάφιο 3.

αίτηση προς το συμφέρον του παιδιού, καθώς και με σκοπό την προαγωγή της οικογενειακής ζωής και την αποτροπή κάθε υποβάθμισης του στόχου και της αποτελεσματικότητας της οδηγίας¹⁰¹.

7.5. Δικαίωμα άσκησης προσφυγής

Σύμφωνα με το άρθρο 18, τα κράτη μέλη οφείλουν να χορηγούν αποτελεσματικά ένδικα μέσα κατά αποφάσεων των εθνικών αρχών. Η Επιτροπή τονίζει ότι κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, τα κράτη μέλη πρέπει να τηρούν τις διατάξεις του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων και, κατά συνέπεια, πρέπει να εφαρμόζουν τη διάταξη της οδηγίας περί προσφυγής σύμφωνα με το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, όπως ορίζεται στο άρθρο 47 του Χάρτη και στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ¹⁰².

Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να είναι δυνατή η διενέργεια πλήρους δικαστικού ελέγχου όσον αφορά το βάσιμο της προσφυγής και τη νομιμότητά της. Επομένως, οι αποφάσεις μπορούν να προσβληθούν όχι μόνον όσον αφορά τη νομοθεσία, αλλά και τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης. Ο ενάγων έχει δικαίωμα να δικαστεί η υπόθεσή του δίκαια, δημόσια και εντός εύλογης προθεσμίας, από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, που έχει προηγουμένως συσταθεί νομίμως. Το άρθρο 47 του Χάρτη προβλέπει αποτελεσματικά ένδικα μέσα και δίκαιη δίκη ενώπιον δικαστηρίου, κατά τρόπον ώστε οιονεί δικαστική ή διοικητική επανεξέταση να μην είναι κατάλληλη.

Η οδηγία αναφέρεται ρητά στο δικαίωμα άσκησης προσφυγής έναντι τεσσάρων μόνο πιθανών αποφάσεων¹⁰³. Ωστόσο, η νομολογία του ΔΕΕ προβλέπει ότι αποτελεσματικά μέσα έννομης προστασίας πρέπει επίσης να χορηγούνται όσον αφορά κάθε άλλη απόφαση που αφορά τον περιορισμό των υποκειμενικών δικαιωμάτων που παρέχει η οδηγία. Το άρθρο 47 του Χάρτη ισχύει για όλα τα δικαιώματα που προβλέπονται στην οδηγία συμπεριλαμβανομένων, για παράδειγμα, των αποφάσεων που αφορούν τον περιορισμό του δικαιώματος στην απασχόληση¹⁰⁴ ή την άρνηση χορήγησης ανεξάρτητου τίτλου διαμονής¹⁰⁵. Οι τυχόν επιπτώσεις της παράλειψης κράτους μέλους να λάβει απόφαση σχετικά με αίτηση οικογενειακής επανένωσης εντός της ταχθείσας χρονικής περιόδου, είτε πρόκειται για αυτόματη είσοδο είτε για πραγματική προσφυγή κατά αυτόματης απόρριψης, πρέπει να καθορίζονται από την εθνική νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους¹⁰⁶. Η εν λόγω εθνική νομοθεσία θα πρέπει να διασφαλίζει αποτελεσματική διαδικασία για χορήγηση

¹⁰¹ Υποθέσεις C-356/11 και C-357/11, *O. & S.*, 6 Δεκεμβρίου 2012, σκέψη 82.

¹⁰² Άρθρο 51 παράγραφος 1 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Υπόθεση C-540/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 27 Ιουνίου 2006, σκέψη 105. Βλ. επίσης τις υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P, *Kadi και Al Barakaat*, 3 Σεπτεμβρίου 2008. Έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, COM(2008) 610 τελικό.

¹⁰³ Η απόρριψη αίτησης για οικογενειακή επανένωση, η άρνηση ανανέωσης της άδειας διαμονής, η ανάκληση της άδειας διαμονής, και η διαταγή απομάκρυνσης από το έδαφος κράτους μέλους.

¹⁰⁴ Άρθρο 14 παράγραφος 2.

¹⁰⁵ Άρθρο 15.

¹⁰⁶ Άρθρο 5 παράγραφος 4 εδάφιο 3, 2η πρόταση.

απαλλαγής σε περίπτωση διοικητικής παράλειψης απόφασης μέσω διαδικασίας διοικητικής ένστασης ή, ελλείψει αυτής, μέσω δικαστικής διαδικασίας.

Η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να χορηγούν το δικαίωμα προσφυγής στη δικαιοσύνη τόσο στον συντηρούντα όσο και στα μέλη της οικογένειάς του/της ώστε να υπάρχει η δυνατότητα αποτελεσματικής άσκησης του εν λόγω δικαιώματος.