



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 19ης Μαρτίου 2015¹

Υπόθεση C-153/14

Minister van Buitenlandse Zaken
κατά
K και A

[αίτηση του Raad van State (Κάτω Χώρες) για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Οδηγία 2003/86/ΕΚ — Οικογενειακή επανένωση — Υπήκοοι τρίτων χωρών — Άρθρο 7, παράγραφος 2 — Μέτρα ενσωματώσεως — Απόδειξη βασικών γνώσεων της επίσημης γλώσσας και του πολιτισμού»

I – Εισαγωγή

1. Στην παρούσα υπόθεση εξετάζεται το ζήτημα αν μπορεί να απαιτηθεί από υπήκοο τρίτης χώρας να εξετασθεί επιτυχώς στη γλώσσα και τον πολιτισμό του εκάστοτε κράτους μέλους προκειμένου να του επιτραπεί να εισέλθει, στο πλαίσιο ασκήσεως του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως, στο κράτος αυτό, όπου ήδη διαμένει νόμιμα ο —επίσης υπήκοος τρίτης χώρας— σύζυγός του.

2. Εν προκειμένω το Δικαστήριο καλείται να ερμηνεύσει το άρθρο 7 της οδηγίας 2003/86² σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανενώσεως (στο εξής: οδηγία 2003/86) και να κρίνει αν η εν λόγω εξέταση αποτελεί επιτρεπτό «μέτρο ενσωματώσεως» το οποίο το κράτος μέλος μπορεί να επιβάλλει σύμφωνα με τη διάταξη αυτή σε υπηκόους τρίτων χωρών που επιθυμούν να εισέλθουν στο εν λόγω κράτος μέλος στο πλαίσιο ασκήσεως του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως.

II – Νομοθετικό πλαίσιο

A — *Ενωσιακό δίκαιο*

3. Ο όρος «μέτρο ενσωματώσεως» δεν χρησιμοποιείται μόνο στην οδηγία 2003/86, αλλά και στην οδηγία 2003/109³ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (στο εξής: οδηγία 2003/109) και την οδηγία 2009/50⁴, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδικεύσεως (στο εξής: οδηγία 2009/50).

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (ΕΕ L 251, σ. 12).

3 — Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (ΕΕ 2004, L 16, σ. 44).

4 — Οδηγία 2009/50/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 2009, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδικεύσεως (ΕΕ L 155, σ. 17).

1. Η οδηγία 2003/86

4. Κατά το άρθρο 1 της οδηγίας 2003/86, σκοπός της είναι «να καθορίσει τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να ασκούν το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης οι υπήκοοι τρίτων χωρών».

5. Το κεφάλαιο IV της οδηγίας φέρει τον τίτλο «Απαιτήσεις άσκησης του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης». Στο κεφάλαιο αυτό περιλαμβάνεται η διάταξη του άρθρου 7, παράγραφος 2, σχετικά με τα μέτρα ενσωμάτωσης, η οποία έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν από τους υπηκόους των τρίτων χωρών να συμμορφωθούν με μέτρα ενσωμάτωσης, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο.

Όσον αφορά τους πρόσφυγες ή/και τα μέλη της οικογένειάς τους που αναφέρονται στο άρθρο 12, τα μέτρα ενσωμάτωσης του πρώτου εδαφίου μπορούν να εφαρμόζονται μόνον εφόσον έχει επιτραπεί η οικογενειακή επανένωση των προσώπων αυτών.»

6. Το άρθρο 17 της οδηγίας, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο VII («Κυρώσεις και ένδικα μέσα») αυτής, ορίζει:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν δεόντως υπόψη το χαρακτήρα και τη σταθερότητα των οικογενειακών δεσμών του προσώπου και τη διάρκεια διαμονής του στο κράτος μέλος καθώς και την ύπαρξη οικογενειακών, πολιτιστικών και κοινωνικών δεσμών με τη χώρα καταγωγής του, σε περίπτωση απορρίψεως αιτήσεως, ανακλήσεως ή ανανέωσης της άδειας διαμονής, ή σε περίπτωση λήψης μέτρου απομακρύνσεως εις βάρος του συντηρούντος ή μελών της οικογένειάς του.»

2. Η οδηγία 2003/109

7. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/109, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν από υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος επιθυμεί να αποκτήσει το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος να συμμορφωθεί προς τους προβλεπόμενους στο εθνικό δίκαιο «όρους ενσωμάτωσης».

8. Στις περιπτώσεις όπου ένας επί μακρόν διαμένων υποβάλλει αίτηση για άδεια διαμονής σε δεύτερο κράτος μέλος, το τελευταίο δύναται κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2003/109 να απαιτήσει από τον ενδιαφερόμενο να συμμορφωθεί προς τα προβλεπόμενα στο εθνικό δίκαιο μέτρα ενσωμάτωσης, εκτός αν είχε ήδη υποχρεωθεί να συμμορφωθεί προς όρους ενσωμάτωσης προκειμένου να του χορηγηθεί το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφος 2 της εν λόγω οδηγίας.

3. Η οδηγία 2009/50

9. Με την οδηγία 2009/50 παρέχονται διευκολύνσεις σε ορισμένους υπηκόους τρίτων χωρών ώστε να καταστεί ευχερέστερη η μετανάστευσή τους προς τα κράτη μέλη. Το άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

«Κατά παρέκκλιση από [...] το[...] άρθρο[...] 7, παράγραφος 2, της [οδηγίας 2003/86], οι προϋποθέσεις και τα μέτρα ενσωμάτωσης που αναφέρονται σε αυτά μπορούν να εφαρμόζονται μόνο εφόσον έχει επιτραπεί η οικογενειακή επανένωση των ενδιαφερομένων.»

Β— Ολλανδικό δίκαιο

10. Κατά το ολλανδικό δίκαιο, ο σύζυγος που επιθυμεί να εισέλθει στη χώρα στο πλαίσιο ασκήσεως του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως οφείλει πριν την είσοδό του να αποδεικνύει ότι διαθέτει βασικές ικανότητες στην ολλανδική γλώσσα, επιπέδου A1⁵ του Ευρωπαϊκού Πλαισίου Αναφοράς για τις σύγχρονες ξένες γλώσσες⁶, και βασική γνώση του πολιτισμού της χώρας.

11. Προς απόδειξη των ανωτέρω γνώσεων οφείλει να συμμετάσχει με επιτυχία σε εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως, το κόστος των οποίων βαρύνει τον ίδιο. Όποιος δεν καταβάλλει το συναφές κόστος, το οποίο ανέρχεται σε 350 ευρώ, δεν μπορεί να λάβει μέρος στις εξετάσεις αυτές.

12. Απαλλαγή από τις εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως δύναται να λάβει όποιος πάσχει από σοβαρή πνευματική ή σωματική αναπηρία.

13. Επίσης ο ενδιαφερόμενος μπορεί να επικαλεστεί τη ρήτρα εξαιρέσεως ειδικών περιπτώσεων, εάν εξαιτίας ειδικών περιστάσεων που αφορούν το πρόσωπό του δεν είναι σε θέση να πετύχει στις εξετάσεις και αποδεικνύει ότι έχει καταβάλει κάθε ευλόγως αναμενόμενη από αυτόν προσπάθεια προκειμένου να πετύχει στις εξετάσεις.

14. Τέλος, από την υποχρέωση συμμετοχής σε εξετάσεις εξαιρούνται οι υπήκοοι συγκεκριμένων τρίτων χωρών.

III – Τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

15. Η Κ, αζερικής ιθαγένειας, και η Α, νιγηριανής ιθαγένειας, επιθυμούν να εισέλθουν στις Κάτω Χώρες όπου ήδη διαμένουν οι σύζυγοί τους, επίσης υπήκοοι τρίτων χωρών⁷.

16. Προκειμένου να απαλλαγούν από τις εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως επικαλέστηκαν σωματικά και ψυχολογικά προβλήματα. Ωστόσο, οι αιτήσεις των Κ και Α απορρίφθηκαν από την αρμόδια αρχή, η οποία έκρινε ότι τα προβλήματα αυτά δεν είναι αρκούντως σοβαρά.

17. Το ήδη επιληφθέν της ένδικης υποθέσεως Raad van State έχει αμφιβολίες για το αν οι διατάξεις του ολλανδικού δικαίου σχετικά με τις εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως συμβιβάζονται με την οδηγία 2003/86, ζητεί δε από το Δικαστήριο να αποφανθεί με την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί των ακόλουθων ερωτημάτων:

1. α) Έχει ο όρος «μέτρα ενσωματώσεως», ο οποίος περιέχεται στο άρθρο 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/86, την έννοια ότι οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών μπορούν να απαιτήσουν από μέλος της οικογένειας του συντηρούντος να αποδείξει ότι διαθέτει γνώσεις της επίσημης γλώσσας του εκάστοτε κράτους μέλους σε επίπεδο που αντιστοιχεί στο επίπεδο A1 του Ευρωπαϊκού Πλαισίου Αναφοράς για τις σύγχρονες ξένες γλώσσες, καθώς και στοιχειώδεις γνώσεις όσον αφορά την κοινωνία του εν λόγω κράτους μέλους, πριν οι εν λόγω αρχές χορηγήσουν στο πρόσωπο αυτό άδεια εισόδου και διαμονής;

5 — Το επίπεδο A1 (βασικός χρήστης) περιγράφεται στον ιστότοπο <http://www.europaischer-referenzrahmen.de> ως ακολούθως: «Μπορεί να κατανοήσει και να χρησιμοποιήσει καθημερινές εκφράσεις που του είναι οικείες και πολύ βασικές φράσεις που έχουν στόχο την ικανοποίηση συγκεκριμένων αναγκών. Μπορεί να συστηθεί και να συστήσει άλλους και μπορεί να ρωτήσει και να απαντήσει ερωτήσεις που αφορούν προσωπικά στοιχεία, όπως το πού μένει, τα άτομα που γνωρίζει και τα πράγματα που κατέχει. Μπορεί να συνδιαλλαγεί με απλό τρόπο υπό την προϋπόθεση ότι ο συνομιλητής του μιλάει αργά και καθαρά και είναι διατεθειμένος να βοηθήσει».

6 — Βλ. συναφώς http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/source/framework_en.pdf.

7 — Η ιθαγένεια των συζύγων δεν προκύπτει από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως. Εντούτοις, ελλείψει σχετικών στοιχείων στο εξής θεωρείται ότι δεν πρόκειται για πρόσωπα των οποίων το καθεστώς επηρεάζεται από ειδικές συμφωνίες της Ένωσης με τρίτες χώρες (βλ. απόφαση Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066).

- β) Βάσει του προβλεπόμενου στο Πράσινο Βιβλίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 15ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με το δικαίωμα για οικογενειακή επανένωση ^[8], κριτηρίου της αναλογικότητας, έχει για την απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα σημασία το γεγονός ότι η εθνική νομοθεσία, η οποία θεσπίζει την προαναφερθείσα στο ερώτημα 1.α. απαίτηση, ορίζει ότι, επιφυλασσομένης της περιπτώσεως κατά την οποία το μέλος της οικογένειας αποδειξει ότι, λόγω πνευματικής ή σωματικής αναπηρίας, επί μονίμου βάσεως αδυνατεί να υποβληθεί στην εξέταση κοινωνικής ενσωματώσεως, η αίτηση να επιτραπεί η είσοδος και διαμονή γίνεται δεκτή μόνον αν συντρέχει συνδυασμός ειδικών ατομικών περιστάσεων ο οποίος δικαιολογεί την άποψη ότι το μέλος της οικογένειας αδυνατεί επί μονίμου βάσεως να ικανοποιήσει τις προϋποθέσεις ενσωματώσεως;
2. Αντιβαίνει προς τον σκοπό της οδηγίας 2003/86 και ειδικότερα στο άρθρο της 7, παράγραφος 2, λαμβανομένου υπόψη του κριτηρίου αναλογικότητας, όπως αυτό ορίζεται στο προαναφερθέν Πράσινο Βιβλίο, το γεγονός ότι το κόστος συμμετοχής στην εξέταση με την οποία εξετάζεται αν το μέλος της οικογένειας πληροί τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις ενσωματώσεως ανέρχεται στο ποσό των 350 ευρώ για κάθε εξέταση και ότι το εφάπαξ κόστος του φακέλου προετοιμασίας για την εξέταση ανέρχεται στο ποσό των 110 ευρώ;

IV – Νομική εκτίμηση

A — Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

18. Το πρώτο ερώτημα αποτελείται από δύο σκέλη. Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν οι εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως κατά το ολλανδικό δίκαιο μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελούν «μέτρο ενσωματώσεως» κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/86. Δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν οι ολλανδικές αρχές παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας χορηγώντας μόνον υπό αυστηρές προϋποθέσεις απαλλαγή από την ανωτέρω υποχρέωση εξέτασεως σε πρόσωπα που επιθυμούν να εισέλθουν στη χώρα στο πλαίσιο ασκήσεως του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως.

1. Οι προβλεπόμενες από το ολλανδικό δίκαιο εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως ως «μέτρο ενσωματώσεως» κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/86

19. Ο όρος «μέτρο ενσωματώσεως» αποτελεί όρο του ενωσιακού δικαίου και ως εκ τούτου ερμηνεύεται αυτοτελώς.

20. Το ενωσιακό δίκαιο δεν περιέχει κάποιον ορισμό του «μέτρου ενσωματώσεως», βάσει του οποίου θα μπορούσε να εκτιμηθεί αν ο όρος αυτός θα μπορούσε να περιλαμβάνει και εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως όπως οι προβλεπόμενες από το ολλανδικό δίκαιο. Εντούτοις, ο όρος «μέτρο» είναι αρκετά ευρύς ώστε να μπορεί να συμπεριλάβει και δοκιμασία ενσωματώσεως⁹.

21. Τούτο δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση ούτε εξαιτίας του ότι το άρθρο 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/86 δεν είναι διατυπωμένο με τον ίδιο τρόπο σε όλες τις γλώσσες. Ενώ στις περισσότερες γλωσσικές αποδόσεις¹⁰ γίνεται λόγος για «μέτρα ενσωματώσεως», η απόδοση στην ολλανδική γλώσσα χρησιμοποιεί τον όρο «integratievoorwaarden», που σημαίνει «προϋποθέσεις ενσωματώσεως».

8 — COM(2011) 735 τελικό.

9 — Σχετικά με την απόδειξη κατάλληλων γλωσσικών ικανοτήτων ως προϋπόθεση για την οικογενειακή επανένωση, βλ. την άποψη της Δημοκρατίας της Αυστρίας (έγγραφο του Συμβουλίου 10857/02 της 9ης Αυγούστου 2002, σ. 12, υποσημείωση 3, και έγγραφο του Συμβουλίου 14272/02 της 26ης Νοεμβρίου 2002, σ. 12, υποσημείωση 1).

10 — Βλ., για παράδειγμα, στη βουλγαρική, τη δανική, τη γερμανική, την αγγλική, την εσθονική, τη φινλανδική, τη γαλλική, την ελληνική, την ιταλική, την πολωνική, την πορτογαλική, τη σουηδική, τη σλοβακική, την ισπανική, την τσεχική και την ουγγρική έκδοση της οδηγίας.

22. Καταρχάς, ήδη το γράμμα του κειμένου στην ολλανδική γλώσσα δύναται να εκληφθεί υπό την έννοια ότι επιτρέπεται να τεθεί ως προϋπόθεση για την οικογενειακή επανένωση η συμμετοχή σε εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως.

23. Περαιτέρω, ανεξάρτητα από το γράμμα του κειμένου στην εκάστοτε γλωσσική απόδοση, τα «μέτρα ενσωματώσεως» κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/86 έχουν σχεδιασθεί ως «απαιτήσεις» για την οικογενειακή επανένωση, όπως προκύπτει από τον τίτλο του κεφαλαίου IV της οδηγίας 2003/86. Ως εκ τούτου, το εκάστοτε κράτος μέλος πρέπει να είναι σε θέση να ελέγξει αν υπήρξε δέουσα συμμόρφωση προς το εκάστοτε μέτρο ενσωματώσεως ώστε να πληρούται η «απαίτηση ασκήσεως του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως» κατά την έννοια του κεφαλαίου IV, καθόσον η ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών αποτελεί έναν από τους σκοπούς της οδηγίας.

24. Με αυτά τα δεδομένα δεν αποκλείεται, ούτε εξ ορισμού ούτε από συστηματικής και τελεολογικής απόψεως, ένα μέτρο ενσωματώσεως κατά την έννοια της οδηγίας 2003/86 να περιλαμβάνει την υποβολή σε εξέταση προκειμένου να αποδειχθεί ότι πληρούται μια σχετική με την ενσωμάτωση απαίτηση οικογενειακής επανενώσεως.

25. Εξάλλου, το ότι μια τέτοια εξέταση δύναται να ζητηθεί από τον ενδιαφερόμενο κατά κανόνα εκ των προτέρων προκύπτει από το άρθρο 7, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2003/86, κατά το οποίο η εφαρμογή μέτρων ενσωματώσεως πριν από την οικογενειακή επανένωση αποκλείεται μόνο στην περίπτωση των προσφύγων, καθώς και από το άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2009/50, το οποίο επίσης προβλέπει την ίδια διευκόλυνση για τα μέλη των οικογενειών αυτής της ειδικής κατηγορίας μεταναστών.

26. Ούτε από την οδηγία 2003/109, η οποία θεσπίστηκε παράλληλα με την οδηγία 2003/86, μπορούν να αντληθούν επιχειρήματα υπέρ του ότι τα μέτρα ενσωματώσεως κατά την έννοια της οδηγίας 2003/86 δεν επιτρέπεται να συνδέονται με την επιτυχή συμμετοχή σε εξετάσεις.

27. Κατά την οδηγία 2003/109, ο υπήκοος τρίτης χώρας μπορεί να υποχρεωθεί να συμμορφωθεί προς «όρους ενσωματώσεως» σε ένα κράτος μέλος. Εντούτοις, εφόσον πληροί τους όρους αυτούς, δεν υποχρεούται να συμμορφωθεί προς «μέτρα ενσωματώσεως» σε δεύτερο κράτος μέλος στην περίπτωση που υποβάλει αίτηση για άδεια διαμονής στο τελευταίο.

28. Από την εννοιολογική αντιπαραβολή των «όρων ενσωματώσεως» και των «μέτρων ενσωματώσεως» ο γενικός εισαγγελέας M. Szpunar συμπεραίνει, σε σχέση με την οδηγία 2003/109, ότι τα απλά μέτρα ενσωματώσεως δεν επιτρέπεται να προβλέπουν «όρους» και ιδίως «δεν μπορούν να συνιστούν *de iure* ή *de facto* εργαλείο για την επιλογή προσώπων ή τον έλεγχο της μεταναστεύσεως»¹¹.

29. Παραμένει ανοικτό το ζήτημα κατά πόσον το Δικαστήριο θα συνταχθεί με την άποψη αυτή. Πάντως, ανεξαρτήτως αυτού, ο όρος «μέτρο ενσωματώσεως» δεν πρέπει να ερμηνευθεί κατ' ανάγκην με τον ίδιο τρόπο στις δύο οδηγίες 2003/86 και 2003/109¹², καθόσον αυτές ρυθμίζουν διαφορετικές μεταξύ τους περιπτώσεις.

30. Η εννοιολογική διάκριση μεταξύ «μέτρου» και «όρου» στην οδηγία 2003/109 εξηγείται από το γεγονός ότι σκοπός είναι να αποτραπεί το ενδεχόμενο υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίοι κατέχουν άδεια επί μακρόν διαμένοντος, έχοντας ήδη υποβληθεί σε εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως και συνεπώς συμμορφωθεί προς όρο ενσωματώσεως κάποιου κράτους μέλους, να υποχρεωθούν να υποβληθούν *εκ νέου* σε εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως σε άλλο κράτος μέλος. Αντιθέτως, η διεπόμενη από την οδηγία 2003/86 έλευση μελών της οικογένειας στην Ένωση για

11 — Προτάσεις στην υπόθεση P και S (C-579/13, EU:C:2015:39, σημείο 47).

12 — Βλ., όμως, προτάσεις στην υπόθεση P και S (C-579/13, EU:C:2015:39, σημείο 46).

πρώτη φορά έχει άλλα ποιοτικά χαρακτηριστικά: στην οδηγία 2003/86 δεν υπήρχε λόγος να επιχειρηθεί παρόμοια εννοιολογική διάκριση, καθόσον η οδηγία αυτή ρυθμίζει τη μεταγενέστερη έλευση μελών της οικογένειας στην επικράτεια της Ένωσης στο πλαίσιο της ασκήσεως του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως και δεν συντρέχει ενδεχόμενο εκ νέου εφαρμογής μέτρων ενσωματώσεως σε άτομα τα οποία ήδη πληρούν τους όρους ενσωματώσεως σε άλλο κράτος μέλος.

31. Ως εκ τούτου, ανεξαρτήτως της ορολογίας που χρησιμοποιεί η οδηγία 2003/109, οι προβλεπόμενες στο ολλανδικό δίκαιο εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως ως προϋπόθεση εισόδου μπορούν να αποτελούν «μέτρο ενσωματώσεως» κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/86¹³.

32. Επειδή, όμως, το επίμαχο μέτρο των Κάτω Χωρών πρέπει επίσης να είναι ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό της ενσωματώσεως και να μη θίγει την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας 2003/86¹⁴, θα πρέπει στη συνέχεια να εξετασθεί με βάση το κριτήριο της αναλογικότητας.

2. Επί της αναλογικότητας των εξετάσεων κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως των Κάτω Χωρών

33. Κατά την άποψη του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, σκοπός των εξετάσεων κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως είναι η βελτίωση της θέσεως των οικείων προσώπων στις Κάτω Χώρες κατά την άφιξή τους και ως εκ τούτου η βελτίωση της ενσωματώσεώς τους στην ολλανδική κοινωνία.

34. Συνεπώς, η Ολλανδική Κυβέρνηση επιδιώκει θεμιτούς σκοπούς με γνώμονα την ένταξη των νεοαφιχθέντων στο πλαίσιο της ασκήσεως του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως¹⁵ χρησιμοποιώντας προς τούτο κατάλληλα μέσα. Πράγματι, η εκμάθηση της εθνικής γλώσσας αποτελεί σημαντική προϋπόθεση για την ενσωμάτωση¹⁶. Η γνώση της γλώσσας δεν βελτιώνει μόνο τις προοπτικές του υπηκόου τρίτης χώρας στην αγορά εργασίας¹⁷, αλλά και του επιτρέπει να ενεργεί αυτόνομα για την αναζήτηση βοήθειας στη χώρα υποδοχής σε περίπτωση ανάγκης¹⁸. Επίσης, η απόκτηση βασικών γνώσεων για τον πολιτισμό μετά την είσοδό του στη χώρα στο πλαίσιο ασκήσεως του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως διευκολύνει την εξοικείωσή του με θεμελιώδεις κανόνες συμβιώσεως¹⁹, γεγονός που μπορεί να αποτρέψει παρεξηγήσεις και νομικές παραβάσεις.

13 — Η εν λόγω ερμηνεία δεν είναι ασυμβίβαστη ούτε με το πρωτογενές δίκαιο ούτε με την ΕΣΔΑ, την οποία μνημονεύει η οδηγία στη δεύτερη αιτιολογική της σκέψη. Είναι ενδεικτικό ότι το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ δεν παρέχει στους συζύγους άνευ όρων δικαίωμα εισόδου ή διαμονής σε κάποιο κράτος μέλος· βλ. συναφώς τα σημεία 63 έως 67 των προτάσεών μου της 8ης Σεπτεμβρίου 2005 στην υπόθεση Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής (C-540/03, EU:C:2005:517) και τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 2ας Αυγούστου 2001 στην υπόθεση Boultif κατά Ελβετίας (προσφυγή 54273/00), CEDH 2001-IX, § 39, και της 19ης Φεβρουαρίου 1996 στην υπόθεση Gül κατά Ελβετίας (προσφυγή 23218/94), στην § 38 της οποίας το ΕΔΔΑ τονίζει: «Article 8 [...] cannot be considered to impose on a State a general obligation to [...] authorise family reunion in its territory». Βλ. επίσης την πρόσφατη απόφαση του ΕΔΔΑ της 25ης Μαρτίου 2014, Βiao κατά Δανίας (προσφυγή 38590/10), § 53.

14 — Βλ. σημείο 56 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Dogan (EU:C:2014:287), όπου αναφέρεται ότι «η έκφραση “μέτρα ενσωματώσεως” είναι αρκούντως ευρεία ώστε να περιλαμβάνει και “υποχρεώσεις αποτελέσματος”, εφόσον βέβαια είναι ανάλογες προς τον σκοπό της ενσωματώσεως που επιδιώκει το άρθρο 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/86, [...] και δεν θίγουν την πρακτική αποτελεσματικότητά της».

15 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 15 και το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας.

16 — Βλ. τέταρτο σημείο των Κοινών βασικών αρχών των πολιτικών ένταξης (έγγραφο του Συμβουλίου 14615/04 της 19ης Νοεμβρίου 2004, σ. 16), κατά το οποίο η γνώση της γλώσσας, της ιστορίας και των θεσμών της κοινωνίας υποδοχής αποτελεί απαραίτητο στοιχείο της διαδικασίας εντάξεως.

17 — Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή ατζέντα για την ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών, COM(2011) 455 τελικό, σ. 5.

18 — Η Γερμανική Κυβέρνηση εξήγησε στο πλαίσιο της ακροαματικής διαδικασίας ότι αυτό αποτελεί σημαντικό θέμα σε περιπτώσεις όπως αυτή των γυναικών που έχουν εξαναγκασθεί σε γάμο, καθώς οι ενδιαφερόμενες μπορούν να λάβουν αποτελεσματικότερη βοήθεια σε περίπτωση ανάγκης αν διαθέτουν βασική γνώση της εθνικής γλώσσας ήδη κατά την άφιξή τους.

19 — Το μέρος των εξετάσεων που αφορά τις βασικές γνώσεις για την ολλανδική κοινωνία περιλαμβάνει ερωτήματα πρακτικής σημασίας όπως, για παράδειγμα, αν στις Κάτω Χώρες οι άνδρες και οι γυναίκες έχουν τα ίδια δικαιώματα, αν οι Κάτω Χώρες έχουν κατοχυρώσει τον διαχωρισμό κράτους και εκκλησίας και σε ποια ηλικία τα παιδιά φοιτούν υποχρεωτικά στο σχολείο.

35. Βεβαίως, τα μαθήματα γλώσσας και εντάξεως στο κράτος μέλος υποδοχής ενδέχεται να είναι αποτελεσματικότερα από την παρακολούθηση μαθημάτων στο εξωτερικό. Αυτό όμως δεν αίρει την αναγκαιότητα του μέτρου ενσωματώσεως που έχει επιλεγεί από τις Κάτω Χώρες και εφαρμόζεται πριν από την είσοδο στη χώρα στο πλαίσιο ασκήσεως του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως, καθόσον σκοπός των Κάτω Χωρών είναι να συμβάλλουν στη βελτίωση της καταστάσεως των ενδιαφερομένων *κατά την άφιξή τους στη χώρα*. Ως εκ τούτου, τα μαθήματα που θα διεξάγονταν μετά την άφιξη στη χώρα δεν θα ήταν εξίσου αποτελεσματικά.

36. Οι εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως είναι επίσης κατάλληλες από την άποψη της δομής τους: οι απαιτούμενες για τις εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως γλωσσικές γνώσεις επιπέδου Α1 του ευρωπαϊκού πλαισίου αναφοράς αποτελούν βασικές ικανότητες οι οποίες κατά κανόνα αποκτώνται εύκολα, ιδίως με τη βοήθεια συναφούς υλικού προετοιμασίας²⁰.

37. Λαμβάνοντας περαιτέρω υπόψη ότι η μετανάστευση στην Ένωση από τρίτη χώρα στο πλαίσιο ασκήσεως του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως αποτελεί σημαντική προσωπική απόφαση, είναι εύλογο να ζητείται από τον ενδιαφερόμενο να έχει ασχοληθεί εκ των προτέρων με βασικές πτυχές της χώρας υποδοχής και των ισχυόντων σε αυτήν κανόνων, καθόσον αυτό δεν εξυπηρετεί μόνο τα συμφέροντα της χώρας υποδοχής αλλά και τα συμφέροντα του ίδιου του ενδιαφερομένου.

38. Το γεγονός ότι οι υπήκοοι ορισμένων τρίτων χωρών —όπως του Καναδά και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής— δεν υποβάλλονται σε εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως δεν σημαίνει κατ' ανάγκην ότι η ρύθμιση των Κάτω Χωρών είναι ανακόλουθη, καθόσον βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 4, στοιχείο α', της οδηγίας 2003/86 το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δύναται να επιφυλάσσει ευνοϊκότερη μεταχείριση στους υπηκόους ορισμένων τρίτων χωρών κατά την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας, εφόσον υπάρχουν συναφώς διμερείς συμφωνίες. Πολλώ δε μάλλον αυτό πρέπει να ισχύει για τα εθνικά μέτρα ενσωματώσεως, τη θέσπιση των οποίων ο νομοθέτης της Ένωσης έχει εμπιστευθεί στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών.

39. Πάντως, η ρύθμιση των Κάτω Χωρών δεν είναι εύλογη αν κατά την εφαρμογή της δεν λαμβάνονται επαρκώς υπόψη οι ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε περιπτώσεως²¹. Το ότι οι αιτήσεις επανενώσεως πρέπει να κρίνονται κατά κύριο λόγο με βάση την εκτίμηση της κάθε περιπτώσεως προκύπτει από το άρθρο 17 της οδηγίας 2003/86, κατά το οποίο λαμβάνονται δεόντως υπόψη, μεταξύ άλλων, ο χαρακτήρας και η σταθερότητα των οικογενειακών δεσμών.

40. Με βάση τα στοιχεία που τέθηκαν υπόψη από το αιτούν δικαστήριο, εκτός από τους προνομιούχους υπηκόους τρίτων χωρών απαλλάσσονται πλήρως από την υποχρέωση υποβολής σε εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως οι αιτούντες που πάσχουν από βαριά αναπηρία. Επίσης το αιτούν δικαστήριο μνημονεύει τη ρήτρα εξαιρέσεως ειδικών περιπτώσεων, η εφαρμογή της οποίας προϋποθέτει ότι, λόγω ειδικών ατομικών περιστάσεων, ο αιτών αδυνατεί μόνιμα να υποβληθεί με επιτυχία στις εξετάσεις και αποδεικνύει ότι έχει καταβάλει κάθε εύλογα αναμενόμενη προσπάθεια προκειμένου να πετύχει στις εν λόγω εξετάσεις.

41. Η κρίση σχετικά με τις κατηγορίες περιπτώσεων οι οποίες εμπίπτουν στην εν λόγω ρήτρα απόκειται κατά το ολλανδικό δίκαιο στο αιτούν δικαστήριο.

20 — Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών προσφέρει ένα πακέτο εκμαθήσεως άνευ διδασκάλου για την προετοιμασία για τις εξετάσεις. Διατίθεται σε 18 γλώσσες και συνεπώς —όπως ανέφερε η Ολλανδική Κυβέρνηση κατά τη διάρκεια της ακροαματικής διαδικασίας— είναι άμεσα κατανοητό από το 75 % περίπου των εξεταζόμενων.

21 — Βλ. απόφαση Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, σκέψη 38).

42. Εντούτοις, υπό το πρίσμα των σκοπών που επιδιώκει η οδηγία, η ρήτρα εξαιρέσεως ειδικών περιπτώσεων —όπως άλλωστε και η ρύθμιση του ολλανδικού δικαίου για τις εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως— είναι εύλογη όταν λαμβάνει υπόψη την ατομική κατάσταση του αιτούντος, και ειδικότερα τις γλωσσικές του ικανότητες και τη μόρφωσή του, απαλλάσσοντάς τον από τις υποχρεώσεις εξετάσεως σε περίπτωση αποδεδειγμένης αδυναμίας.

43. Συναφώς, εκτός από την κατάσταση της υγείας του ενδιαφερομένου, τις γνωστικές του δεξιότητες και το μορφωτικό του επίπεδο, σημασία ενδέχεται να έχουν και άλλοι παράγοντες, όπως η διαθεσιμότητα κατανοητού από τον εκάστοτε ενδιαφερόμενο υλικού προετοιμασίας, το ποσό που πρέπει να καταβληθεί και η χρονική επιβάρυνση.

44. Ως εκ τούτου, δεν είναι αυτονόητη η προσδοκία ότι ο ενδιαφερόμενος που δεν γνωρίζει καμία από τις 18 γλώσσες στις οποίες διατίθεται το υλικό προετοιμασίας άνευ διδασκάλου για τις εξετάσεις θα μάθει προηγουμένως μία από τις γλώσσες εκπαίδευσής προκειμένου, στη συνέχεια, να τη χρησιμοποιήσει για την προετοιμασία του για τις εξετάσεις.

45. Περαιτέρω, η αποτυχία στις εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως δεν πρέπει να συνεπάγεται αυτομάτως την άρνηση χορηγήσεως άδειας επανενώσεως, όταν στη συγκεκριμένη περίπτωση συντρέχουν λόγοι οι οποίοι επιτάσσουν τη χορήγηση της άδειας αυτής. Εφόσον η ρύθμιση του ολλανδικού δικαίου καθιστά δυνατή, ιδίως μέσω της ρήτρας εξαιρέσεως ειδικών περιπτώσεων, τη συνεκτίμηση τέτοιων περιστάσεων στο πλαίσιο κάθε μεμονωμένης περιπτώσεως, η οδηγία 2003/86 δεν αντίκειται σε κάτι τέτοιο.

46. Η σχετική διαπίστωση απόκειται στο αιτούν δικαστήριο.

47. Κατά συνέπεια, η επίμαχη οδηγία και η αρχή της αναλογικότητας δεν αντιτίθενται στην εφαρμογή μέτρου ενσωματώσεως όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, εάν η σχετική υποχρέωση υποβολής σε εξετάσεις αίρεται σε περιπτώσεις στις οποίες, λαμβανομένης υπόψη της ατομικής καταστάσεως του προσώπου που επιθυμεί να εισέλθει στη χώρα στο πλαίσιο ασκήσεως του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως, δεν είναι εύλογη η εκπλήρωσή της ή εάν λόγω των ειδικών περιστάσεων της εκάστοτε περιπτώσεως συντρέχουν λόγοι που επιβάλλουν τη χορήγηση αδειας επανενώσεως παρά την αποτυχία στις εξετάσεις. Η εκτίμηση αυτή απόκειται στο αιτούν δικαστήριο.

Β — Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

48. Με το δεύτερο ερώτημά του το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν αντιβαίνει στην οδηγία 2003/86 εθνική ρύθμιση κατά την οποία, για τη συμμετοχή στις εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως, επιβάλλονται τέλη ανερχόμενα κάθε φορά στο ποσό των 350 ευρώ, το δε εφάπαξ κόστος του φακέλου προετοιμασίας για τις εξετάσεις ανέρχεται στο ποσό των 110 ευρώ.

49. Κατά την άποψη του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, τα τέλη αντιστοιχούν στο πραγματικό κόστος και συνεπώς δεν είναι δυσανάλογα. Στην περίπτωση που ο αιτών δεν διαθέτει επαρκείς πόρους για να καταβάλει τα τέλη, το πρόβλημα που ανακύπτει μπορεί να επιλυθεί μέσω της εφαρμογής της ρήτρας εξαιρέσεως ειδικών περιπτώσεων.

50. Από την οδηγία 2003/86 δεν προκύπτει αν και κατά πόσον τα κράτη μέλη δύνανται να επιβάλλουν τέλη όταν κάνουν χρήση του δικαιώματος που τους παρέχεται δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 2, της οδηγίας, κατά την εφαρμογή μέτρων ενσωματώσεως σε υπηκόους τρίτων χωρών. Ως εκ τούτου, ο εθνικός νομοθέτης διαθέτει σχετική ευελιξία στο πλαίσιο της διαδικαστικής αυτονομίας.

51. Ωστόσο, η επιβολή τελών δεν επιτρέπεται να επιδιώκει ή να έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία εμποδίου στην άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως, καθόσον αυτό θα ήταν αντίθετο προς τον σκοπό της οδηγίας²². Σε περίπτωση που η επιβολή των τελών συνεπάγεται σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις για τους υπόχρεους, θα μπορούσε να στερήσει από τους υπηκόους τρίτων χωρών τη δυνατότητα να ασκήσουν το δικαίωμα οικογενειακής επανενώσεως που τους παρέχει η οδηγία²³.

52. Ο κίνδυνος αυτός είναι υπαρκτός στην υπό κρίση περίπτωση.

53. Με βάση το κατά κεφαλήν εισόδημα, τέλη αυτού του ύψους ενδέχεται να συνεπάγονται σημαντική οικονομική επιβάρυνση για άτομα προερχόμενα από πολλά μέρη του κόσμου. Ως εκ τούτου, δεν αποκλείεται σε μεμονωμένες περιπτώσεις να αποτελούν δυσανάλογο εμπόδιο το οποίο είναι αντίθετο προς τον σκοπό της οδηγίας 2003/86 και υποσκάπτει την πρακτική της αποτελεσματικότητας, αν μάλιστα ληφθεί υπόψη ότι τα τέλη συμμετοχής πρέπει να καταβάλλονται σε κάθε νέα προσπάθεια. Το πρόβλημα αυτό θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με τη θέσπιση μέτρων για την απαλλαγή από τα τέλη ή την αναβολή της καταβολής τους. Αν και κατά πόσον κάτι τέτοιο είναι εφικτό με βάση το ολλανδικό δίκαιο, αυτό θα το κρίνει το αιτούν δικαστήριο.

54. Κατά συνέπεια, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι εθνική ρύθμιση η οποία εξαρτά τη συμμετοχή σε εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως όπως οι επίμαχες από την καταβολή τελών αντιβαίνει στην οδηγία 2003/86, εάν τα τέλη αυτά και η είσπραξή τους είναι ικανά να αποτελέσουν εμπόδιο στην άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως από όσους το επιθυμούν.

V – Πρόταση

55. Για τους λόγους αυτούς, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στα προδικαστικά ερωτήματα τις ακόλουθες απαντήσεις:

- 1) Το άρθρο 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/86/ΕΚ, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανενώσεως, και η αρχή της αναλογικότητας δεν αντιτίθενται στην εφαρμογή μέτρου ενσωματώσεως όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, εάν η σχετική υποχρέωση υποβολής σε εξετάσεις αίρεται σε περιπτώσεις στις οποίες, λαμβανομένης υπόψη της ατομικής καταστάσεως του προσώπου που επιθυμεί να εισέλθει στη χώρα στο πλαίσιο ασκήσεως του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως, δεν είναι εύλογη η εκπλήρωσή της ή εάν λόγω των ειδικών περιστάσεων της εκάστοτε περιπτώσεως συντρέχουν λόγοι που επιβάλλουν τη χορήγηση αδείας επανενώσεως παρά την αποτυχία στις εξετάσεις. Η εκτίμηση αυτή απόκειται στο αιτούν δικαστήριο.
- 2) Εθνική ρύθμιση η οποία εξαρτά τη συμμετοχή σε εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωματώσεως όπως οι επίμαχες από την καταβολή τελών αντιβαίνει στην οδηγία 2003/86/ΕΚ, εάν τα τέλη αυτά και η είσπραξή τους είναι ικανά να αποτελέσουν εμπόδιο στην άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανενώσεως από όσους το επιθυμούν.

22 — Βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-216/05, EU:C:2006:706, σκέψη 43) και Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-508/10, EU:C:2012:243, σκέψη 69).

23 — Βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-216/05, EU:C:2006:706, σκέψη 44) και Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-508/10, EU:C:2012:243, σκέψη 70).