ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 29.3.2019
COM(2019) 162 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

για την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης

Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 22 Σεπτεμβρίου 2003 το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 2003/86/ΕΚ με την οποία καθορίζονται κοινοί κανόνες για την άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης από υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στα κράτη μέλη (στο εξής «η οδηγία»). Η οδηγία εφαρμόζεται από όλα τα κράτη μέλη, εκτός από τη Δανία, την Ιρλανδία και το ΗΒ[1]. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 3 της οδηγίας, δεν ρυθμίζει την κατάσταση υπηκόων τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας πολιτών της ΕΕ.

Τα τελευταία 30 έτη, η οικογενειακή επανένωση αποτελεί έναν από τους βασικότερους λόγους μετανάστευσης προς την ΕΕ. Το 2017, 472 994 άτομα έγιναν δεκτά στην ΕΕ-25 για λόγους οικογενειακής επανένωσης, αριθμός που αντιστοιχεί σε ποσοστό 28 % του συνόλου των πρώτων αδειών που χορηγήθηκαν σε υπηκόους τρίτων χωρών στην ΕΕ-25[2].

Σε πολλά κράτη μέλη, η οικογενειακή επανένωση αποτελεί μεγάλο τμήμα της νόμιμης μετανάστευσης. Το 2008, η Επιτροπή δημοσίευσε την πρώτη έκθεσή της για την εφαρμογή της οδηγίας[3], στην οποία επισημαίνει τις διαφορετικές επιλογές πολιτικής που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την αποτελεσματική διαχείριση της μεγάλης εισροής μεταναστών για λόγους οικογενειακής επανένωσης. Τα τελευταία χρόνια, πολλά κράτη μέλη εισήγαγαν ή επανεξέτασαν τους κανόνες οικογενειακής επανένωσης για τους πρόσφυγες (καθώς επίσης για δικαιούχους επικουρικής προστασίας, οι οποίοι δε περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας). Παρ' όλες τις πρόσφατες μεταναστευτικές προκλήσεις και τον υψηλό αριθμό των αιτούντων διεθνή προστασία, οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας εξακολουθούν να επωφελούνται από ευνοϊκότερους κανόνες για την οικογενειακή επανένωση σε σύγκριση με άλλες κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών, ενώ οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας απολαμβάνουν συνολικά παρόμοιο επίπεδο εξασφαλισμένης, από νομικής απόψεως, προστασίας με τους πρόσφυγες[4].

Η Επιτροπή παρακολουθεί τις εν λόγω πολιτικές και νομοθετικές επιλογές, οι οποίες πρέπει να παραμένουν εντός του περιθωρίου διακριτικής ευχέρειας που παρέχει η οδηγία και να σέβονται το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση που προβλέπεται σε αυτή. Το 2014, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση[5] με την οποία παρείχε καθοδήγηση στα κράτη μέλη σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής της οδηγίας. Το εν λόγω έγγραφο καθοδήγησης παρείχε μια συνεπή ερμηνεία των βασικών διατάξεων της οδηγίας που οδήγησε σε ουσιαστικές αλλαγές στο δίκαιο και τις πρακτικές ορισμένων κρατών μελών[6].

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) επίσης διαδραμάτισε καταλυτικό ρόλο στην εφαρμογή της οδηγίας, παρέχοντας εκτενή νομολογία για την ερμηνεία των πλέον ευαίσθητων διατάξεων της οδηγίας, κυρίως απαντώντας σε προκαταρκτικά ερωτήματα που απηύθυναν τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών.

Η παρούσα έκθεση παρέχει μια επισκόπηση της τρέχουσας κατάστασης όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας από τα κράτη μέλη και επικεντρώνεται σε βασικά ζητήματα τα οποία έχουν προκύψει από την ανάλυση της συμμόρφωσης που διενήργησε η Επιτροπή, από καταγγελίες που έχουν παραληφθεί και από συναφείς αποφάσεις του ΔΕΕ. Από την άποψη

---

1 Στην παρούσα έκθεση ως «κράτη μέλη» νοούνται τα κράτη μέλη που δεσμεύονται από την οδηγία, τα οποία εναλλακτικά αναφέρονται ως ΕΕ-25.

2 Πηγή: Eurostat, [migr_resfam] της 25.9.18.

3 COM(2008) 610 final της 8ης Οκτωβρίου 2008.

4 Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης για την οικογενειακή επανένωση υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ, Απρίλιος 2017, σ. 43.

5 Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για οδηγίες όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, COM(2014) 210 final.

6 Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (2017), σ. 12.

αυτή, επισημαίνεται ότι η Επιτροπή έχει λάβει πολυάριθμες καταγγελίες που σχετίζονται με την οικογενειακή επανένωση υπηκόων τρίτων χωρών[7]. Τα κυριότερα ζητήματα που τίθενται αφορούν τα εξής: την άρνηση έκδοσης θεωρήσεων ή αδειών, τα αποδεικτικά ταυτότητας ή οικογενειακών δεσμών ως λόγους απόρριψης, τις μεγάλες καθυστερήσεις κατά την επεξεργασία από τις διοικήσεις, τις δυσανάλογες χρεώσεις για την έκδοση αδειών, την έννοια των σταθερών και τακτικών πόρων, την πρόσβαση στην απασχόληση για μέλη της οικογένειας, την εσφαλμένη εφαρμογή περιόδων αναμονής και την αναλογικότητα των προϋποθέσεων προένταξης.

Η παρούσα έκθεση βασίστηκε επίσης σε πρόσφατη μελέτη που διενεργήθηκε από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης (ΕΔΜ)[8], η οποία εξετάζει τόσο τις νομικές όσο και τις πρακτικές προκλήσεις της εφαρμογής της οδηγίας. Η μελέτη ανέδειξε τρία μείζονα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι αιτούντες. Το πρώτο αφορά την υποχρέωση αυτοπρόσωπης εμφάνισης ενώπιον διπλωματικής αποστολής προκειμένου να υποβάλουν την αίτησή τους[9]· η εν λόγω υποχρέωση δημιουργεί ένα πρακτικό πρόβλημα ιδίως για τους αιτούντες σε μικρότερα κράτη μέλη τα οποία δεν έχουν απαραίτητα διπλωματική αντιπροσωπεία σε κάθε χώρα. Το δεύτερο μείζον πρόβλημα αφορά συχνά τη μακροχρόνια περίοδο επεξεργασίας της αίτησης[10]. Το τρίτο μείζον πρόβλημα έγκειται στην έλλειψη των εγγράφων που απαιτούνται για την επεξεργασία της αίτησης[11], ιδίως των αποδεικτικών ταυτότητας και οικογενειακών δεσμών. Από την οπτική των εθνικών αρχών, η μελέτη ανέφερε ως μείζονα πρόκληση τον εντοπισμό αναγκαστικών ή λευκών γάμων ή σύναψης καταχωρισμένης συμβίωσης και ψευδών γονικών δηλώσεων[12], κατάσταση που απαιτεί ενδελεχή έρευνα και δυνάμενη, με τη σειρά της, να επηρεάσει τον χρόνο επεξεργασίας των αιτήσεων.

II. ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης – Άρθρο 1

Η οδηγία αναγνωρίζει την ύπαρξη δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης. Στις περιπτώσεις που ορίζει, επιβάλλεται στα κράτη μέλη η συγκεκριμένη θετική υποχρέωση να επιτρέπουν την οικογενειακή επανένωση ορισμένων μελών της οικογένειας του συντηρούντος, χωρίς να δύνανται να κάνουν χρήση καμίας διακριτικής ευχέρειας εν προκειμένω. Το αντικείμενο της οδηγίας αποτυπώνεται ορθά στην εθνική νομοθεσία όλων των κρατών μελών, παρά το γεγονός ότι τα περισσότερα κράτη μέλη[13] δεν διαθέτουν ειδική διάταξη που να αντιστοιχεί στο άρθρο 1, το οποίο προσδιορίζει τον σκοπό της οδηγίας και, ως εκ τούτου, δεν απαιτεί ειδική μεταφορά στο εθνικό δίκαιο.

Ορισμοί βασικών όρων – Άρθρο 2

Συνολικά, οι ορισμοί που προβλέπονται στην οδηγία έχουν μεταφερθεί ορθά στο εθνικό δίκαιο από την πλειοψηφία των κρατών μελών. Στις περιπτώσεις που τα κράτη μέλη δεν έχουν μεταφέρει ορθά τους ορισμούς στο εθνικό δίκαιο, όπως συγκεκριμένα τον ορισμό του

---

7 Ωστόσο, πολλές από τις εν λόγω καταγγελίες δεν εμπίπτουν στο πεδίο της εφαρμοστέας νομοθεσίας της ΕΕ, καθώς αφορούν ερωτήματα που σχετίζονται με την πρόσβαση στην υπηκοότητα ενός κράτους μέλους, με μέλη της οικογένειας «μη μετακινούμενων» πολιτών της ΕΕ, και με γενικές καταγγελίες σχετικά με ισχυρισμούς περί διακρίσεων ή κακοδιοίκησης.

8 Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (2017), σ. 37.

9 AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL, SE.

10 AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL, SE.

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

12 BE, EE, IT.

13 Με την εξαίρεση των ΕΕ, ES και MT.

«συντηρούντα», οι ορισμοί μπορούν να συναχθούν από τις διατάξεις οι οποίες θεσπίζουν τις προϋποθέσεις για την οικογενειακή επανένωση.

Πεδίο εφαρμογής – Άρθρο 3

Συντηρών

Για να μπορούν υπήκοοι τρίτων χωρών να χαρακτηριστούν συντηρούντες επιλέξιμοι για οικογενειακή επανένωση, πρέπει να διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος, να είναι κάτοχοι άδειας διαμονής που ισχύει επί ένα τουλάχιστον έτος (ανεξάρτητα από τον τίτλο διαμονής) και να έχουν εύλογη προοπτική να αποκτήσουν δικαίωμα μόνιμης διαμονής.

Το άρθρο 3 έχει μεταφερθεί ορθά από όλα τα κράτη μέλη. Επισημαίνεται ότι το εθνικό νομικό πλαίσιο ορισμένων κρατών μελών περιλαμβάνει διατάξεις που είναι περισσότερο ευνοϊκές σε σχέση με το άρθρο 3 (λόγου χάρη, η Βουλγαρία, η Ουγγαρία, οι Κάτω Χώρες και η Σλοβακία δεν έχουν μεταφέρει το κριτήριο της εύλογης προοπτικής για απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής), γεγονός που επιτρέπεται από την οδηγία.

Μέλη της οικογένειας πολιτών της ΕΕ

Τόσο ο συντηρών όσο και τα μέλη της οικογένειάς του πρέπει να είναι υπήκοοι τρίτων χωρών προκειμένου να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Τούτο σημαίνει ότι τα μέλη της οικογένειας πολιτών της ΕΕ αποκλείονται από την οδηγία. Ωστόσο, καλύπτονται από την οδηγία 2004/38/ΕΚ[14] αν είναι μέλη της οικογένειας πολιτών της ΕΕ που μεταβαίνουν ή διαμένουν σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του οποίου έχουν την ιθαγένεια. Όμως, η οικογενειακή επανένωση πολιτών της Ένωσης που διαμένουν στο κράτος μέλος του οποίου έχουν την ιθαγένεια δεν υπόκειται στο ενωσιακό δίκαιο και εξακολουθεί να αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών μελών. Σε πρόσφατη απόφαση[15], το ΔΕΕ έκρινε ότι είναι αρμόδιο, βάσει του άρθρου 267 της ΣΛΕΕ, να ερμηνεύει διατάξεις της οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση αν το εθνικό δίκαιο προβλέπει την ευθεία και άνευ επιφυλάξεων εφαρμογή της εν λόγω διάταξης για μέλη της οικογένειας πολιτών της ΕΕ που δεν έχουν ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας.

Στην πράξη, οι εν λόγω κανόνες παρουσιάζουν πολλές ομοιότητες στην Ισπανία, τη Λιθουανία, τις Κάτω Χώρες και τη Σουηδία. Όπου υπάρχουν διαφορές, οι διατάξεις για υπηκόους τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας μη μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ είναι συνήθως ευνοϊκότερες. Τέτοιες διατάξεις μπορεί να είναι, λόγου χάρη[16]: ο ευρύτερος ορισμός της οικογένειας[17], η απαλλαγή από ειδικές προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται από τα μέλη της οικογένειας[18], η απουσία εισοδηματικού ορίου[19], το χαμηλότερο ποσό αναφοράς ή η λιγότερο αυστηρή αξιολόγηση της οικονομικής κατάστασης[20] καμία περίοδος αναμονής ή μικρότερη περίοδος αναμονής[21], καμία απαίτηση περί ποσοστώσεων[22], η ελεύθερη πρόσβαση στην αγορά εργασίας[23].

Αιτούντες άσυλο και δικαιούχοι προσωρινής ή επικουρικής προστασίας

---

14 Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 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.

15 Απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, C και A (C-257/17) ECLI:EU:C:2018:876.

16 Πηγή: Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (2017), σ. 30.

17 AT, BE, HU, LV

18 Απαίτηση ηλικίας σε LT, SK.

19 FI, FR, PL, SE.

20 HR, IE, SI.

21 CY, DE, PL.

22 AT.

23 CY, HR, HU, LV.

Η οδηγία αποκλείει επίσης από το πεδίο εφαρμογής της τους συντηρούντες που είναι δικαιούχοι προσωρινής ή επικουρικής προστασίας καθώς και τους αιτούντες άσυλο[24]. Εντούτοις, η Επιτροπή στην καθοδηγητική ανακοίνωση[25] που εξέδωσε επισήμανε ότι η οδηγία δεν πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο που να σημαίνει ότι υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αρνηθούν στους δικαιούχους προσωρινής ή επικουρικής προστασίας το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης. Οι οδηγίες ενθάρρυναν επίσης τα κράτη μέλη να θεσπίσουν κανόνες με τους οποίους παρέχουν στις εν λόγω κατηγορίες δικαιώματα οικογενειακής επανένωσης παρόμοια με τα δικαιώματα των προσφύγων. Σε πρόσφατη απόφαση[26], το ΔΕΕ έκρινε ότι είναι αρμόδιο να ερμηνεύει τις διατάξεις της οδηγίας όσον αφορά την οικογενειακή επανένωση δικαιούχων επικουρικής προστασίας, αν το εθνικό δίκαιο προβλέπει την ευθεία και άνευ επιφυλάξεων εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Σε πολλά κράτη μέλη οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας μπορούν να υποβάλουν αίτηση για οικογενειακή επανένωση ως πρόσφυγες[27]. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η νομοθεσία προβλέπει την οικογενειακή επανένωση με δικαιούχους επικουρικής προστασίας το νωρίτερο τρία έτη (Αυστρία) ή δύο έτη (Λετονία) μετά την ημερομηνία απόκτησης επικουρικού καθεστώτος.

Γάμος ή καταχωρισμένη σχέση συμβίωσης με δικαιούχους επικουρικής προστασίας ή άτομα στα οποία έχει χορηγηθεί το καθεστώς πρόσφυγα πρέπει να έχει συναφθεί στη χώρα προέλευσης ή πριν από την είσοδο[28]. Η Κύπρος δεν επιτρέπει σε δικαιούχους επικουρικής προστασίας να υποβάλουν αίτηση για οικογενειακή επανένωση, ενώ άλλα κράτη μέλη, όπως η Τσεχία, παρέχουν τη δυνατότητα αυτή στο πλαίσιο εθνικού προγράμματος (παράλληλα με την οδηγία για την οικογενειακή επανένωση). Τέλος, η Γερμανία πρόσφατα περιόρισε την οικογενειακή επανένωση για δικαιούχους επικουρικής προστασίας, αναστέλλοντας την οικογενειακή επανένωση για όλους όσους έλαβαν άδεια διαμονής στο πλαίσιο επικουρικής προστασίας μετά τα μέσα Μαρτίου του 2016. Από τον Αύγουστο του 2018, η εν λόγω αναστολή έχει μερικώς αρθεί και εφαρμόζεται μηνιαία ποσόστωση 1 000 μελών οικογένειας.

Επιλέξιμα μέλη οικογένειας – Άρθρο 4 παράγραφος 1

Τα μέλη της οικογένειας που έχουν δικαίωμα επανένωσης με τον συντηρούντα είναι τουλάχιστον ο «πυρήνας της οικογένειας»: ο/η σύζυγος του συντηρούντος και τα ανήλικα τέκνα του συντηρούντος ή του/της συζύγου.

Σύζυγος

Το άρθρο 4 παράγραφος 1 παρέχει στον/στη σύζυγο του συντηρούντος το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης. Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει ορθά την παρούσα απαίτηση στο εθνικό δίκαιο.

Σε περίπτωση πολυγαμικού γάμου,[29] επιτρέπεται η επανένωση ενός/μίας μόνο συζύγου, και είναι δυνατή η άρνηση εισόδου σε ανήλικα τέκνα άλλου/άλλης συζύγου για την επανένωση τους με τον συντηρούντα (άρθρο 4 παράγραφος 4). Επίσης, τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίζουν ελάχιστη ηλικία για τον συντηρούντα και τον/την σύζυγό του (άρθρο 4 παράγραφος 5). Τα περισσότερα κράτη μέλη εφαρμόζουν αυτή την προαιρετική ρήτρα,

---

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

25 COM(2014) 210 final.

26 ΔΕΕ, Απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, K και B (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

27 BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI, SK – πηγή: Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (2017), σ. 20.

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

29 Το ζήτημα αυτό δεν έχει ακόμη οδηγήσει σε απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ.

ισχυριζόμενα ότι συμβάλλει στην αποφυγή εξαναγκαστικών γάμων. Πέντε κράτη μέλη[30] έχουν ορίσει την ηλικία των 21 ετών ως το ανώτατο όριο που προβλέπεται από την οδηγία.

Τα περισσότερα κράτη μέλη επιτρέπουν σε συντρόφους του ιδίου φύλου να υποβάλλουν αίτηση για οικογενειακή επανένωση[31]. Η δυνατότητα αυτή απαγορεύεται σε μικρότερο αριθμό κρατών μελών[32]. Τα ζευγάρια ομοφύλων έχουν ίδιο δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης με συζύγους διαφορετικού φύλου σε εννέα κράτη μέλη[33].

Στην απόφασή του στην υπόθεση *Marjan Noorzia*[34], το ΔΕΕ έπρεπε να αποφασίσει κατά πόσον η ελάχιστη ηλικία των 21 ετών που προβλέπεται στο άρθρο 4 παράγραφος 5 της οδηγίας αναφέρεται στην ημερομηνία καταθέσεως της αιτήσεως για οικογενειακή επανένωση ή την ημερομηνία κατά την οποία λαμβάνεται απόφαση επί της αιτήσεως αυτής. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 4 παράγραφος 5 έχει την έννοια ότι η διάταξη δεν απαγορεύει οι σύζυγοι και καταχωρισμένοι σύντροφοι να έχουν φτάσει την ηλικία των 21 ετών κατά την κατάθεση της αίτησης.

Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο ανέλυσε τον στόχο και την αναλογικότητα της απαίτησης ελάχιστης ηλικίας και ανέφερε ότι: *«Συναφώς, επισημαίνεται ότι η κατώτατη ηλικία που καθορίζεται από τα κράτη μέλη βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 5, της οδηγίας 2003/86 αντιστοιχεί τελικά στην ηλικία όπου, κατά το συγκεκριμένο κράτος μέλος, θεωρείται ότι ένα πρόσωπο έχει αποκτήσει επαρκή ωριμότητα όχι μόνο για να αρνηθεί έναν εξαναγκαστικό γάμο, αλλά και για να επιλέξει να εγκατασταθεί οικειοθελώς σε άλλη χώρα με τον σύζυγό του, για να έχει εκεί οικογενειακή ζωή μαζί του και για να ενταχθεί εκεί. (....) Επιπλέον, ένα τέτοιο μέτρο δεν αντιστρατεύεται τον σκοπό αποτροπής των εξαναγκαστικών γάμων, εφόσον προφανώς στηρίζεται στο τεκμήριο ότι, λόγω μεγαλύτερης ωριμότητας, θα είναι λιγότερο ευχερές να επηρεαστούν οι ενδιαφερόμενοι να συνάψουν εξαναγκαστικό γάμο και να δεχθούν την οικογενειακή επανένωση αν απαιτείται να έχουν ήδη συμπληρώσει το 21ο έτος της ηλικίας τους κατά την ημερομηνία καταθέσεως της αιτήσεως απ' ό, τι αν είχαν ηλικία μικρότερη των 21 ετών κατά την ημερομηνία αυτή.»*

Ανήλικα τέκνα

Ανήλικα τέκνα θεωρούνται εκείνα που έχουν ηλικία μικρότερη από το οριζόμενο από το οικείο κράτος όριο ενηλικίωσης (συνήθως 18 ετών) και δεν είναι έγγαμα. Η οδηγία προβλέπει δύο περιορισμούς αναφορικά με την οικογενειακή επανένωση ανήλικων τέκνων, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω περιορισμοί εντάσσονταν ήδη στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών κατά την ημερομηνία εφαρμογής της οδηγίας (η αποκαλούμενη «ρήτρα αναστολής»).

Πρώτον, όταν τα τέκνα είναι ηλικίας άνω των δώδεκα ετών και φθάνουν ανεξάρτητα από την υπόλοιπη οικογένειά τους, το κράτος μέλος μπορεί να απαιτήσει αποδείξεις ως προς την ενσωμάτωσή τους που προβλέπεται από την ισχύουσα νομοθεσία. Ωστόσο, το ΔΕΕ έκρινε[35] ότι η εν λόγω διάταξη πρέπει να σέβεται τα βέλτιστα συμφέροντα του παιδιού. Η εν λόγω παρέκκλιση εφαρμόζεται μόνο από την DE.

Εξάλλου, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν οι αιτήσεις για οικογενειακή επανένωση τέκνων να υποβάλλονται πριν από την ηλικία των δεκαπέντε ετών (άρθρο 4 παράγραφος 6). Κανένα κράτος μέλος δεν έχει μεταφέρει αυτόν τον περιορισμό. Καθώς η συγκεκριμένη

30 BE, CY, LT, MT, NL.
31 AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LU, NL, SE, SI.
32 EE, LT, LV, MT, PL, SK.
33 AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI, SE. Πηγή: Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (2017), σ. 21-22.
34 ΔΕΕ, *M. Noorzia*, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.
35 ΔΕΕ, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, σκέψη 75.

διάταξη αποτελεί ρήτρα αναστολής, πλέον απαγορεύονται τέτοιοι περιορισμοί στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας.

Όσον αφορά τα ανήλικα τέκνα, ενδιαφέρον παρουσιάζουν δύο αποφάσεις του ΔΕΕ. Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις *O. και S.* και *Maahanmuuttovirasto*[36] το Δικαστήριο επιβεβαίωσε τον γενικό κανόνα ότι οι ουσιαστικές διατάξεις της οδηγίας[37] πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται υπό το πρίσμα των άρθρων 7 και 24 παράγραφος 2 και 3 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και του άρθρου 5 παράγραφος 5 της εν λόγω οδηγίας. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αξιολογούν τις συγκεκριμένες αιτήσεις για επανένωση προς το συμφέρον του παιδιού και χάριν της οικογενειακής ζωής.

Σε άλλη πιο πρόσφατη περίπτωση[38], *A και S*, το ΔΕΕ έκρινε ότι, σε περιπτώσεις που αφορούν την οικογενειακή επανένωση προσφύγων, προκειμένου να αξιολογηθεί κατά πόσον ένα άτομο εμπίπτει στον ορισμό του «ασυνόδευτου ανηλίκου», θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ημερομηνία άφιξης σε έδαφος κράτους μέλους και όχι η ημερομηνία κατάθεσης αίτησης για οικογενειακή επανένωση. Σύμφωνα με την απόφαση που εκδόθηκε στην εν λόγω υπόθεση, ως «ασυνόδευτος ανήλικος» πρέπει να νοείται κάθε άτομο που ήταν κάτω των δεκαοχτώ ετών όταν αφίχθη, συμπλήρωσε το 18ο έτος της ηλικίας του κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου και, αφού συμπλήρωσε το 18ο έτος της ηλικίας του, υπέβαλε αίτηση για οικογενειακή επανένωση.

Άλλα μέλη της οικογένειας – Άρθρο 4 παράγραφοι 2 και 3

Εκτός από τα μέλη του πυρήνα της οικογένειας, τα κράτη μέλη μπορούν να συμπεριλαμβάνουν ως μέλη της οικογένειας συντηρούμενους γονείς και άγαμα ενήλικα τέκνα του συντηρούντος προσώπου ή του/της συζύγου του, καθώς και εκτός γάμου σύντροφο (δεόντως αποδεδειγμένη σχέση μακράς διαρκείας ή καταχωρισμένη σχέση συμβίωσης) του συντηρούντος.

Αρκετά κράτη μέλη αποφάσισαν να διευρύνουν τον αριθμό των μελών της οικογένειας που μπορούν να υποβάλλουν αίτηση. Ωστόσο, πολλά εξ αυτών[39] επέλεξαν να αποκλείουν τους εξ αίματος και πρώτου βαθμού ανιόντες του συντηρούντος ή του/της συζύγου του, εφόσον έχουν την ευθύνη συντήρησής τους και τα άτομα αυτά στερούνται της απαραίτητης οικογενειακής υποστήριξης στη χώρα καταγωγής. Η Ιταλία εφάρμοσε εν μέρει τη συγκεκριμένη επιλογή περιλαμβάνοντας μόνο πρώτου βαθμού συγγενείς του συντηρούντος.

Εκτός από τους πρώτου βαθμού συγγενείς του συντηρούντος ή του/της συζύγου του, το άρθρο 4 παράγραφος 2 παρέχει επίσης τη δυνατότητα οικογενειακής επανένωσης των ενήλικων άγαμων τέκνων του συντηρούντος ή του/της συζύγου του, εφόσον αυτά δεν μπορούν αντικειμενικά να καλύψουν τις ανάγκες τους λόγω της κατάστασης της υγείας τους. Την εν λόγω επιλογή εφαρμόζουν δεκαπέντε κράτη μέλη[40].

Το άρθρο 4 παράγραφος 3 επιτρέπει την είσοδο και διαμονή του καταχωρισμένου συντρόφου του συντηρούντος και του εκτός γάμου συντρόφου ο οποίος διατηρεί με τον συντηρούντα σταθερή σχέση μακράς διαρκείας δεόντως αποδεδειγμένη. Η εν λόγω επιλογή εφαρμόζεται πλήρως μόνο από τις ES και SE.

---

36 ΔΕΕ, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 και 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

37 Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η απαίτηση σχετικά με τους οικονομικούς πόρους δυνάμει του άρθρου 7 παράγραφος 1 στοιχείο γ) —για περισσότερες λεπτομέρειες, ανατρέξτε στην ενότητα 4.3.3.

38 ΔΕΕ, A, S, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

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

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

Απαιτήσεις για την άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης

Το άρθρο 7 παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επιβάλουν δύο διαφορετικούς τύπους απαιτήσεων. Πρώτον, επιτρέπει στα κράτη μέλη να ζητούν αποδεικτικά στοιχεία ότι ο συντηρών διαθέτει κατάλυμα, ασφάλιση ασθενείας, καθώς και σταθερούς και τακτικούς πόρους. Δεύτερον, επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτούν από τους υπηκόους των τρίτων χωρών να συμμορφώνονται με μέτρα ενσωμάτωσης.

Κατάλυμα – Άρθρο 7 παράγραφος 1 στοιχείο α)

Τα κράτη μέλη έχουν την επιλογή να ζητήσουν αποδεικτικά στοιχεία ότι ο συντηρών διαθέτει κατάλυμα το οποίο να θεωρείται κανονικό για αντίστοιχη οικογένεια στην αυτή περιοχή. Τα περισσότερα κράτη μέλη εφαρμόζουν τη συγκεκριμένη επιλογή, εκτός από τη Φινλανδία, την Κροατία, τις Κάτω Χώρες και τη Σλοβενία. Το μέγεθος του καταλύματος που θεωρείται κατάλληλο ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών, αν και ορισμένα κράτη μέλη (Λετονία, Σουηδία) δεν φαίνεται να έχουν ορίσει συγκεκριμένα κριτήρια για την αξιολόγηση της εν λόγω καταλληλότητας[41].

Ασφάλεια ασθενείας – Άρθρο 7 παράγραφος 1 στοιχείο β)

Η δυνατότητα απαίτησης ασφάλισης ασθενείας χρησιμοποιείται ευρέως, με την εξαίρεση της Βουλγαρίας, της Φινλανδίας, της Γαλλίας, της Πορτογαλίας και της Σουηδίας.

Σταθεροί και τακτικοί πόροι – Άρθρο 7 παράγραφος 1 στοιχείο γ)

Όλα τα κράτη μέλη θέτουν την απαίτηση για σταθερούς και τακτικούς πόρους. Ωστόσο, η εν λόγω απαίτηση πρέπει να εφαρμόζεται σύμφωνα με την ερμηνεία που δίδει το ΔΕΕ, το οποίο ορίζει ότι οι συναφείς εθνικές διατάξεις δεν πρέπει να υπονομεύουν τον στόχο και την αποτελεσματικότητα της οδηγίας.

Στην υπόθεση *Chakroun*[42], το Δικαστήριο περιόρισε το περιθώριο ελιγμών των κρατών μελών όσον αφορά την απαίτηση σχετικά με τους πόρους. Πιο συγκεκριμένα, αποφάσισε ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν το δικαίωμα να αρνούνται την οικογενειακή επανένωση σε συντηρούντα ο οποίος διαθέτει σταθερούς και τακτικούς πόρους επαρκείς για τη συντήρηση του ιδίου/της ιδίας 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 διαβιώσεως, καθώς και εξαρτώμενες από το εισόδημα επιστροφές φόρων από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως ή ενισχυτικά του εισοδήματος μέτρα στο πλαίσιο της περί ελαχίστου εισοδήματος πολιτικής δήμων ή κοινοτήτων. Επιπλέον, το Δικαστήριο αποφάσισε ότι η οδηγία έχει την έννοια ότι η διάταξη αυτή δεν επιτρέπει την εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως η οποία, όσον αφορά τη σχετική με τους πόρους προϋπόθεση του άρθρου 7 παράγραφος 1 στοιχείο γ), διακρίνει ανάλογα με το αν οι οικογενειακοί δεσμοί έχουν δημιουργηθεί πριν ή μετά την είσοδο του συντηρούντος στο κράτος μέλος υποδοχής.

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις *O. και S.* και *Maahanmuuttovirasto*[43], το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η απαίτηση περί πόρων πρέπει να εφαρμοσθεί υπό το πρίσμα των άρθρων 7 (δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή) και 24 (υπέρτατο συμφέρον του παιδιού) του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το ΔΕΕ τόνισε ότι, δεδομένου ότι κατά γενικό κανόνα και στόχο της οδηγίας η οικογενειακή επανένωση επιτρέπεται, η κατά το άρθρο 7 παράγραφος 1 στοιχείο γ) της οδηγίας δυνατότητα πρέπει να ερμηνεύεται

41 Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (2017), σ. 21-22.
42 ΔΕΕ, *Chakroun, C-578/08,* ECLI:EU:C:2010:117.
43 ΔΕΕ, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 και 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

συσταλτικώς. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούν τη διακριτική τους ευχέρεια κατά τρόπο δυνάμενο να υπονομεύει τον στόχο και την αποτελεσματικότητα της οδηγίας.

Στην υπόθεση *Khachab* [44], το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι οι εθνικές διατάξεις που προβλέπουν εκτίμηση με προβολή στο μέλλον σχετικά με τους οικονομικούς πόρους, η οποία στηρίζεται στην παλαιότερη εξέλιξη των εισοδημάτων, είναι συμβατή με το δίκαιο της ΕΕ. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 7 παράγραφος 1 στοιχείο γ) της οδηγίας έχει την έννοια ότι επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές κράτους μέλους να απορρίψουν αίτηση οικογενειακής επανενώσεως βάσει εκτιμήσεώς τους με προβολή στο μέλλον σχετικά με την προοπτική διατηρήσεως ή όχι εκ μέρους του συντηρούντος των σταθερών, τακτικών και επαρκών πόρων κατά το έτος που έπεται της ημερομηνίας υποβολής της αιτήσεως. Το Δικαστήριο πρόσθεσε ότι η εκτίμηση θα πρέπει να στηρίζεται στην εξέλιξη των εισοδημάτων του συντηρούντος κατά τους έξι μήνες που προηγούνται της ημερομηνίας αυτής.

Τα περισσότερα κράτη μέλη[45] έχουν ορίσει ένα εισοδηματικό όριο αναφοράς προκειμένου να αξιολογούν την επάρκεια των οικονομικών πόρων που απαιτούνται για την άσκηση του δικαιώματος στην οικογενειακή επανένωση. Σε πολλά κράτη μέλη, το ποσό αυτό είναι ίσο[46] ή υψηλότερο από[47] το βασικό ελάχιστο μηνιαίο εισόδημα ή το ελάχιστο μηνιαίο όριο διαβίωσης για την εκάστοτε χώρα.

Σε άλλα κράτη μέλη, το όριο αντιστοιχεί σε ένα συγκεκριμένο ποσό, όμως το ποσό ενδέχεται να κυμαίνεται ανάλογα με το μέγεθος της οικογένειας[48]. Τα περισσότερα κράτη μέλη[49] εφαρμόζουν εξαιρέσεις στο εισοδηματικό όριο, ιδίως για πρόσφυγες και/ή δικαιούχους επικουρικής προστασίας[50]. Ορισμένα κράτη μέλη δεν έχουν καθόλου εισοδηματικό όριο και εκτιμούν την απαίτηση σχετικά με τους πόρους κατά περίπτωση[51].

Μέτρα ενσωμάτωσης - Άρθρο 7 παράγραφος 2

Αυτή η προαιρετική ρήτρα δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να απαιτήσουν από τους υπηκόους των τρίτων χωρών να συμμορφωθούν με μέτρα ενσωμάτωσης, τα οποία, στην περίπτωση μελών οικογένειας προσφύγων μπορούν να εφαρμόζονται μόνον εφόσον έχει επιτραπεί η οικογενειακή επανένωση των προσώπων αυτών[52]. Η Επιτροπή παρακολούθησε προσεχτικά την εφαρμογή της ρήτρας και ζήτησε διευκρινίσεις από ορισμένα κράτη μέλη, καθώς οι εθνικές διατάξεις δεν θα πρέπει να παρεμποδίζουν την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας και πρέπει να συμμορφώνονται με τη συναφή νομολογία του ΔΕΕ[53].

Τα περισσότερα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν τη συγκεκριμένη επιλογή, παρ' όλο που, σε ορισμένες περιπτώσεις, τέτοια μέτρα αποτελούν αντικείμενο διερεύνησης ή προτάσεων[54]. Όπου υφίστανται μέσα ενσωμάτωσης πριν από την υποδοχή με σκοπό την οικογενειακή επανένωση, τα κράτη μέλη συνήθως απαιτούν από τα μέλη της οικογένειας να αποδείξουν

---

44 ΔΕΕ, *Khachab*· C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

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

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

47 BE, MT, PL.

48 CZ, EE, ES, FI, HR, IE, IT. Πηγή: Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (2017), σ. 25.

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

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

51 CY, HU. Πηγή: Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (2017), σ. 26.

52 Από τους πρόσφυγες απαιτείται να πληρούν προϋποθέσεις ενσωμάτωσης προκειμένου για οικογενειακή συνένωση στις NL.

53 Ανατρέξτε στις αποφάσεις του ΔΕΕ στις υποθέσεις C-153/14, *K και A*, ECLI:EU:C:2015:453· C-579/13, *P και S,* ECLI:EU:C:2015:369 και C-540/03, *Κοινοβούλιο/ Συμβούλιο*, ECLI:EU:C:2006:429.

54 FI, LU.

βασική γλωσσική επάρκεια. Εξαιρέσεις εφαρμόζονται για μέλη οικογένειας προσφύγων ή (σε ορισμένες περιπτώσεις) για δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

Η πρωτοβουλία για γλωσσικά μαθήματα ή διαδικτυακή εκμάθηση γλωσσών συνήθως λαμβάνεται από τα μέλη της οικογένειας, τα οποία επιβαρύνονται με το κόστος των εν λόγω μαθημάτων[55]. Τα έξοδα συμμετοχής εξαρτώνται από τη χώρα προέλευσης, τον πάροχο ή τη μορφή των μαθημάτων[56]. Επιπροσθέτως, ορισμένα κράτη μέλη ενδέχεται να απαιτούν από τα μέλη της οικογένειας να αποκτήσουν περαιτέρω γλωσσική επάρκεια (συνήθως επιπέδου Α2 ή Β1)[57] ή να υποβληθούν σε εξετάσεις κοινωνικοπολιτικής ενσωμάτωσης μετά την εισδοχή[58], στο πλαίσιο του γενικότερου προγράμματος ενσωμάτωσης ή στο πλαίσιο απαιτήσεων για μόνιμη εγκατάσταση στη χώρα[59]. Σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να παρέχεται δωρεάν κατάρτιση[60].

Εκτός από τη γλωσσική επάρκεια, τα προγράμματα ενσωμάτωσης των κρατών μελών μπορεί επίσης να περιλαμβάνουν μαθήματα σχετικά με την ιστορία και τις αξίες της χώρας, κοινωνικό ή επαγγελματικό προσανατολισμό[61]. Άλλα μέτρα ενσωμάτωσης μπορεί να έχουν τη μορφή αναφοράς σε κέντρο ενσωμάτωσης[62], υπογραφής δήλωσης ενσωμάτωσης[63] ή σύμβασης ενσωμάτωσης[64] όπου συστήνεται συναφής με την αγωγή του πολίτη κατάρτιση και γλωσσική κατάρτιση. Η μη τήρηση των εν λόγω μέτρων ενσωμάτωσης ενδέχεται ορισμένες φορές να οδηγήσει σε ανάκληση/μη ανανέωση της άδειας παραμονής ή σε άρνηση αδειών μεγάλης διάρκειας[65].

Στόχος αυτών των μέτρων είναι να διευκολυνθεί η ενσωμάτωση των μελών της οικογένειας. Το παραδεκτό τους στο πλαίσιο της οδηγίας εξαρτάται από το αν εξυπηρετούν τον σκοπό καθώς και αν τηρούν την αρχή της αναλογικότητας. Το παραδεκτό τους μπορεί να αμφισβητηθεί με βάση τη δυνατότητα πρόσβασης σε αυτά τα μαθήματα ή τις δοκιμασίες, τον τρόπο σχεδιασμού ή/και οργάνωσης μαθημάτων και εξετάσεων (λ.χ. υλικό εξέτασης, έξοδα συμμετοχής, χώρος διεξαγωγής), το αν τα μέτρα ή ο αντίκτυπός τους εξυπηρετούν άλλους σκοπούς εκτός από την ενσωμάτωση (π.χ. υψηλά έξοδα συμμετοχής αποκλείουν οικογένειες χαμηλών εισοδημάτων). Θα πρέπει επίσης να τηρείται η διαδικαστική εγγύηση σχετικά με το δικαίωμα προσφυγής στη δικαιοσύνη σε περίπτωση απόρριψης.

Στην υπόθεση *Minister van Buitenlandse Zaken ν. Κ. και Α.*[66], το ΔΕΕ αναγνώρισε στις σκέψεις 53-54 της απόφασής του ότι: «*…δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η απόκτηση γνώσεων τόσο της γλώσσας όσο και της κοινωνίας του κράτους μέλους υποδοχής διευκολύνει κατά πολύ την επικοινωνία μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών και των ημεδαπών και, επιπροσθέτως, ενισχύει την αλληλεπίδραση και την ανάπτυξη κοινωνικών σχέσεων μεταξύ τους. Περαιτέρω, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η γνώση της γλώσσας του κράτους μέλους υποδοχής καθιστά λιγότερο δυσχερή την πρόσβαση των υπηκόων τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας και στην επαγγελματική κατάρτιση. (…) Ως εκ τούτου, η υποχρέωση επιτυχούς συμμετοχής σε εξέταση περί κοινωνικής ενσωματώσεως στοιχειώδους επιπέδου καθιστά δυνατό να διασφαλισθεί ότι οι*

55 AT, DE, NL.
56 Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (2017), σ. 26.
57 AT, NL.
58 NL.
59 AT, DE, LV, NL.
60 EE, LV.
61 BE, DE, EE, NL, SE.
62 AT.
63 BE, NL.
64 FR.
65 Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (2017), σ. 26-27.
66 ΔΕΕ, C-153/14, *Κ και Α*, ECLI:EU:C:2015:453.

ενδιαφερόμενοι υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν αποκτήσει γνώσεις που αποδεικνύονται αδιαμφισβήτητα χρήσιμες για τη δημιουργία δεσμών με το κράτος μέλος υποδοχής.»

Εντούτοις, στην ίδια απόφαση (σκέψεις 56-58) το Δικαστήριο υπέδειξε επίσης τα όρια της ευχέρειας των κρατών μελών όσον αφορά την επιβολή προϋποθέσεων ενσωμάτωσης: «*Το κριτήριο περί αναλογικότητας επιτάσσει οι προϋποθέσεις εφαρμογής της υποχρεώσεως αυτής να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού. (...) Συγκεκριμένα, τα μέτρα ενσωματώσεως που διαλαμβάνονται στο άρθρο 7 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο της οδηγίας 2003/86 δεν πρέπει να έχουν ως σκοπό την επιλογή των προσώπων που δύνανται να ασκήσουν το δικαίωμά τους οικογενειακής επανενώσεως, αλλά να καθιστούν ευχερέστερη την ενσωμάτωση των προσώπων αυτών στα κράτη μέλη. Επιπλέον, οι ιδιαίτερες ατομικές περιστάσεις, όπως η ηλικία, το επίπεδο εκπαιδεύσεως, η οικονομική κατάσταση ή η κατάσταση υγείας των οικείων μελών της οικογένειας του συντηρούντος, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη (...)»*.

Ως εκ τούτου, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, η εθνική νομοθεσία μεταφοράς του άρθρου 7 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο πρέπει να είναι κατάλληλη για την επίτευξη των στόχων της εν λόγω νομοθεσίας και δεν πρέπει να υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των στόχων αυτών.

Σε δύο πρόσφατες αποφάσεις[67], το ΔΕΕ επεξεργάστηκε περαιτέρω τη νομολογία του σχετικά με τις προϋποθέσεις ενσωμάτωσης στο ειδικό πλαίσιο του άρθρου 15 (χορήγηση αυτόνομης άδειας διαμονής).

Περίοδος αναμονής και ικανότητα υποδοχής - Άρθρο 8

Το άρθρο 8 ορίζει τη δυνατότητα των κρατών μελών να απαιτούν ένα χρονικό διάστημα νόμιμης διαμονής προτού επιτραπεί στον συντηρούντα να επανενωθεί με τα μέλη της οικογένειάς του (πρώτο εδάφιο), και να προβλέπουν περίοδο αναμονής τριών ετών κατ' ανώτατο όριο για την έκδοση άδειας διαμονής σε περίπτωση που η προγενέστερη περί οικογενειακής επανένωσης νομοθεσία τους υποχρέωνε τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη την ικανότητα υποδοχής τους (δεύτερο εδάφιο).

Πολλές χώρες μετέφεραν στο εθνικό δίκαιο την επιλογή του πρώτου εδαφίου. Εντούτοις, η Επιτροπή εντόπισε αρκετές ασυνέπειες ως προς την εφαρμογή, για τις οποίες απαιτήθηκαν διευκρινίσεις και τροποποιήσεις της εθνικής νομοθεσίας κατόπιν συζητήσεων με το οικείο κράτος μέλος. Μόνο η Αυστρία και η Κροατία μετέφεραν την επιλογή του δεύτερου εδαφίου στο εθνικό τους δίκαιο.

Πολλά κράτη μέλη δεν ορίζουν περίοδο αναμονής μετά την πάροδο της οποίας η οικογένεια του συντηρούντος δύναται να υποβάλλει αίτηση για οικογενειακή επανένωση[68]. Όπου η εν λόγω διάταξη εφαρμόζεται, η περίοδος αναμονής μπορεί να είναι ένα[69], ενάμισι[70], δύο[71] ή τρία έτη[72] από τη στιγμή που ο συντηρών γίνεται κάτοικος της χώρας ή λαμβάνει οριστική απόφαση χορήγησης διεθνούς προστασίας, με τις εξαιρέσεις που προβλέπουν μεμονωμένα κράτη μέλη[73].

---

67 ΔΕΕ, απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, *C και A* (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 και απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, *K* (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

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

69 ES, LU, NL.

70 FR.

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

72 AT.

73 Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (2017), σ. 27-28.

Πιθανοί περιορισμοί για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας - Άρθρο 6

Συνολικά, τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει ορθά το άρθρο 6 στο εθνικό δίκαιο, όμως έχουν εντοπιστεί ορισμένες διαφορές στη χρήση της ορολογίας, ιδίως όσον αφορά τον όρο «εθνική ασφάλεια». Τα κράτη μέλη έχουν κάνει χρήση διαφόρων μεθόδων κατά την εφαρμογή της παρούσας διάταξης, μερικά αναφερόμενα στις σχετικές διατάξεις του κεκτημένου του Σένγκεν, άλλα σε ποινικό αδίκημα με ποινή στέρησης της ελευθερίας.

Η αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας παρέχει κάποια ένδειξη του τι μπορεί να αποτελεί απειλή για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια. Πέραν αυτού, υπόκειται στα κράτη μέλη να ορίσουν τις προδιαγραφές τους σύμφωνα με τη γενική αρχή της αναλογικότητας και το άρθρο 17 της οδηγίας, που τα υποχρεώνει να λάβουν υπόψη τον χαρακτήρα και τη σταθερότητα της σχέσης μεταξύ των οικείων προσώπων και τη διάρκεια διαμονής, αντιπαραθέτοντας τη σοβαρότητα και τη μορφή του αδικήματος έναντι της δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Το κριτήριο της δημόσιας υγείας μπορεί να εφαρμοστεί εφόσον μια αρρώστια ή αναπηρία δεν είναι ο μοναδικός λόγος ανάκλησης ή άρνησης της ανανέωσης της άδειας διαμονής. Οι όροι «δημόσια τάξη», «δημόσια ασφάλεια» και «δημόσια υγεία» του άρθρου 6 πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα της νομολογίας του ΔΕΕ και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Επί του παρόντος δεν υπάρχει γενικός κανόνας ούτε πάγια νομολογία που να ορίζουν ότι οι ρήτρες περί δημόσιας τάξης που προβλέπονται στην οδηγία για την οικογενειακή επανένωση και σε άλλες οδηγίες για τη μετανάστευση πρέπει πάντα να ερμηνεύονται κατά τον ίδιο τρόπο με τη ρήτρα περί δημόσιας τάξης της οδηγίας 2004/38/ΕΚ για την ελεύθερη κυκλοφορία (για την οποία υπάρχει σημαντική νομολογία του ΔΕΕ).

Τούτο είχε ήδη επιβεβαιωθεί στις οδηγίες της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας[74], όπου επισημαίνεται ότι, παρά το γεγονός ότι η νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με την οδηγία για την ελεύθερη κυκλοφορία 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 εννοιών. Περαιτέρω ερμηνευτικές κατευθυντήριες οδηγίες από το ΔΕΕ μπορούν να αναμένονται κατόπιν δύο προδικαστικών παραπομπών που υποβλήθηκαν στις υποθέσεις C-381/18 και C- 382/18 (αμφότερες σε εκκρεμότητα) στις οποίες ζητήθηκε, για πρώτη φορά, από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει απευθείας τις ρήτρες περί δημόσιας τάξης του άρθρου 6 παράγραφοι 1 και 2 της οδηγίας.

Διαδικασία εξέτασης της αίτησης – Άρθρο 5

Ο αιτών – Άρθρο 5 παράγραφος 1

Δυνάμει του άρθρου 5 παράγραφος 1, τα κράτη μέλη πρέπει να αποφασίσουν κατά πόσον δικαίωμα υποβολής αίτησης έχει το μέλος της οικογένειας ή ο συντηρών. Τα κράτη μέλη είναι διχασμένα όσον αφορά την εφαρμογή του εν λόγω άρθρου: σε ορισμένα κράτη μέλη[75] αίτηση μπορεί να υποβάλλει ο συντηρών, ενώ σε άλλα[76] το μέλος της οικογένειας ή και αμφότερα[77].

Τόπος υποβολής της αίτησης – Άρθρο 5 παράγραφος 3

74 COM (2014)210.
75 BG, CY, EL, ES, FR, PL, SI
76 AT, BE, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LV, SE, SK.
77 IT, LT, LV, NL, PT, RO.

Η οδηγία προβλέπει ότι τα μέλη της οικογένειας πρέπει να διαμένουν εκτός της επικράτειας του κράτους μέλους κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης, και επιτρέπει παρέκκλιση στις δέουσες περιπτώσεις. Όλα τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει ορθά την παρούσα διάταξη στο εθνικό δίκαιο και όλα (εκτός από τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία) χρησιμοποιούν την παρέκκλιση σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται σε μέλη της οικογένειας να υποβάλλουν την αίτησή τους στην επικράτεια του κράτους μέλους, εφόσον κατοικούν νόμιμα σε αυτό[78], ή όταν εξαιρετικές συνθήκες το επιτρέπουν[79], λ.χ. όταν η δυνατότητα αυτή παρακωλύεται στη χώρα προέλευσης.

Δικαιολογητικά – Άρθρο 5 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο

Ο κατάλογος των δικαιολογητικών εγγράφων ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών: μερικά έχουν ένα λεπτομερέστατο κατάλογο ενώ άλλα παραπέμπουν σε γενικές απαιτήσεις και αφήνουν στις αρχές σημαντικά περιθώρια διακριτικής ευχέρειας. Η οδηγία προβλέπει ειδικές διατάξεις για τους πρόσφυγες: Τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη άλλα αποδεικτικά στοιχεία όταν ένας πρόσφυγας δεν μπορεί να παράσχει επίσημο έγγραφο που να αποδεικνύει τους οικογενειακούς δεσμούς (άρθρο 11 παράγραφος 2). Γενικά, απουσία (αξιόπιστης) τεκμηρίωσης, τα κράτη μέλη ακολουθούν ευέλικτη προσέγγιση[80], ιδίως για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας και τα μέλη της οικογένειάς τους. Συχνά κάνουν δεκτά άλλα αποδεικτικά μέσα, υπό την προϋπόθεση ότι μπορούν να ελέγξουν την ταυτότητα των αιτούντων και την ύπαρξη οικογενειακών δεσμών[81]. Στα μέσα αυτά περιλαμβάνονται έγγραφα από συνεντεύξεις για παροχή ασύλου, αποδεικτικά στοιχεία από ακροαματική διαδικασία, συμβολαιογραφικές δηλώσεις ή γραπτές δηλώσεις, φωτογραφίες από εκδηλώσεις και αποδείξεις.

Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να ζητούν ή να προτείνουν τη διεξαγωγή εξέτασης DNA, συνήθως ως έσχατη λύση, μεταξύ άλλων, σε περιπτώσεις όπου οι αμφιβολίες παραμένουν και απαιτείται περισσότερο αξιόπιστη επιβεβαίωση. Παρά την εν λόγω ευέλικτη προσέγγιση, η μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης του 2017 κατέδειξε ότι η απουσία εγγράφων για την επεξεργασία της αίτησης είναι μία εκ των συχνότερα αναφερόμενων προκλήσεων[82]. Το ίδιο συμπέρασμα προέκυψε από ορισμένες καταγγελίες που παρέλαβε η Επιτροπή, γεγονός που, σε μία περίπτωση, οδήγησε σε ανταλλαγή πληροφοριών με το οικείο κράτος μέλος.

Συνεντεύξεις και έρευνες – Άρθρο 5 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο

Τα περισσότερα κράτη μέλη κάνουν χρήση της δυνατότητας διεξαγωγής συνεντεύξεων και διενέργειας ερευνών εφόσον το κρίνουν αναγκαίο για τη συγκέντρωση στοιχείων που αποδεικνύουν την ύπαρξη οικογενειακών δεσμών. Ελάχιστα κράτη μέλη[83] δεν εφαρμόζουν τη συγκεκριμένη επιλογή.

Για να είναι παραδεκτές από το δίκαιο της ΕΕ, οι συνεντεύξεις και/ή άλλες έρευνες πρέπει να είναι αναλογικές, και συνεπώς να μη καθιστούν ατελέσφορο το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, και να σέβονται θεμελιώδη δικαιώματα, ειδικότερα το δικαίωμα της ιδιωτικότητας και της οικογενειακής ζωής. Μέχρι τούδε, η Επιτροπή δεν έχει εντοπίσει ζητήματα που να αφορούν την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης.

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

79 AT, FI, LU. Πηγή: Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (2017), σ. 32.

80 Μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (2017), σ. 33 και σ. 37.

81 Στη γνώμη του, της 29ης Νοεμβρίου 2018, στην υπόθεση C-635/17 (σε εκκρεμότητα), ECLI:EU:C:2018:973 του ΔΕΕ, ο Γενικός Εισαγγελέας Wahl πρότεινε να επιβάλλεται ενεργός συνεργασία σε αιτούντες και αρχές σε περίπτωση ανεπαρκών δικαιολογητικών.

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

83 BG, EE, HR, NL, SI.

Απάτη, εικονικοί γάμοι, σχέσεις συμβίωσης ή υιοθεσίες – Άρθρο 16 παράγραφος 4

Αυτή η διάταξη δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να διενεργούν ειδικούς ελέγχους και επιθεωρήσεις όταν υπάρχουν βάσιμες υπόνοιες για την ύπαρξη απάτης ή εικονικών γάμων, σχέσεων συμβίωσης ή υιοθεσιών. Όλα τα εθνικά συστήματα περιλαμβάνουν κανόνες για να εμποδίσουν την οικογενειακή επανένωση εφόσον μια σχέση υφίσταται με μόνο σκοπό την απόκτηση άδειας διαμονής. Η επιλογή αυτή εφαρμόζεται στην εθνική νομοθεσία των περισσότερων κρατών μελών[84]. Άλλα κράτη μέλη[85] εφαρμόζουν τη διάταξη εν μέρει, γεγονός που δεν προκαλεί ανησυχίες στην Επιτροπή.

Σε πρόσφατη προδικαστική παραπομπή[86], ζητήθηκε από το ΔΕΕ να δηλώσει κατά πόσον το άρθρο 16 παράγραφος 2 στοιχείο α) πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντιτίθεται στην ανάκληση τίτλου διαμονής σε περίπτωση που η απόκτηση αυτού του τίτλου διαμονής βασίζεται σε απατηλές πληροφορίες, ενώ το μέλος της οικογένειας δεν γνώριζε τον απατηλό χαρακτήρα των πληροφοριών αυτών.

Παράβολο

Σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη, οι αιτούντες υποχρεούνται να καταβάλλουν παράβολο. Το συνολικό ποσό ποικίλλει ανάλογα με το κράτος μέλος: κατά μέσο όρο το παράβολο κυμαίνεται μεταξύ 50 και 150 EUR. Η οδηγία δεν περιέχει καμία διάταξη για το θέμα των διοικητικών δαπανών που καταβάλλονται κατά τη διαδικασία. Ωστόσο, όπως αναφέρεται στην έκθεση της Επιτροπής του 2008, τα κράτη μέλη δεν θα πρέπει να καθορίζουν τέλη κατά τρόπο που μπορεί να υπονομεύει την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας.

Σχετικά με τα εξέταστρα της «εξέτασης περί κοινωνικής ενσωματώσεως», το ΔΕΕ έκρινε ότι, μολονότι τα κράτη μέλη δύνανται να απαιτούν από τους υπηκόους τρίτων χωρών την καταβολή εξόδων σχετικών με τα μέτρα ενσωματώσεως που λαμβάνονται βάσει του άρθρου 7 παράγραφος 2 της οδηγίας και να καθορίζουν το ύψος των εξόδων αυτών, εντούτοις, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το ύψος στο οποίο καθορίζονται τα έξοδα αυτά δεν πρέπει να έχει ως σκοπό ή ως αποτέλεσμα να καθιστά αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερή την οικογενειακή επανένωση.

Κάτι τέτοιο θα συνέβαινε σε περίπτωση που το ύψος των εξόδων συμμετοχής σε εξετάσεις περί κοινωνικής ενσωμάτωσης ήταν υπερβολικό με αποτέλεσμα να έχει σημαντική οικονομική επίπτωση στους ενδιαφερόμενους υπηκόους τρίτης χώρας[87].

Γραπτή κοινοποίηση και διάρκεια διαδικασίας – Άρθρο 5 παράγραφος 4

Η εθνική αρμόδια αρχή υποχρεούται, δυνάμει του άρθρου 5 παράγραφος 4 πρώτο εδάφιο, να κοινοποιήσει γραπτώς την απόφαση στον αιτούντα το συντομότερο δυνατόν και, σε κάθε περίπτωση, το αργότερο εντός διαστήματος εννέα μηνών από την ημερομηνία κατά την οποία υποβλήθηκε η αίτηση. Τα περισσότερα κράτη μέλη συμμορφώνονται με την παρούσα διάταξη, εφαρμόζοντας προθεσμίες μικρότερες των απαιτούμενων εννέα μηνών. Δυνάμει του δεύτερου εδαφίου, η προθεσμία μπορεί να παρατείνεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις που έχουν σχέση με τον σύνθετο χαρακτήρα της εξέτασης. Η εφαρμογή της εν λόγω διάταξης δεν προκαλεί ανησυχίες στην Επιτροπή.

Το μείζον συμφέρον των παιδιών – Άρθρο 5 παράγραφος 5

---

84 AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK.

85 EL, FI, LT, PL, SK.

86 ΔΕΕ, εκκρεμής υπόθεση, Y.Z. κ.λπ. (C-557/17).

87 ΔΕΕ, C-153/14, *K και A*, ECLI:EU:C:2015:453, σκέψεις 64 και 65.

Δυνάμει του άρθρου 5 παράγραφος 5, κατά την εξέταση μιας αίτησης, τα κράτη μέλη θα πρέπει να μεριμνούν ώστε να λαμβάνουν δεόντως υπόψη το μείζον συμφέρον των ανηλίκων τέκνων. Το γεγονός αυτό επισημάνθηκε από το ΔΕΕ στις υποθέσεις *O. και S., Maahanmuuttovirasto*[88]*,* και *Κοινοβούλιο/Συμβούλιο*[89]. Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν συμμορφωθεί με την εν λόγω υποχρέωση, αλλά δεν την έχουν μεταφέρει ρητά για τον σκοπό της επανεξέτασης αιτήσεων οικογενειακής επανένωσης. Εντούτοις, η υποχρέωση να λαμβάνεται υπόψη το μείζον συμφέρον του παιδιού φαίνεται ότι συνιστά γενική νομική αρχή στην εθνική νομοθεσία.

Οριζόντια διάταξη συνεκτίμησης – Άρθρο 17

Η υποχρέωση να λαμβάνονται δεόντως υπόψη ο χαρακτήρας και η σταθερότητα των οικογενειακών δεσμών του προσώπου και η διάρκεια διαμονής του στο κράτος μέλος καθώς και η ύπαρξη οικογενειακών, πολιτιστικών και κοινωνικών δεσμών με τη χώρα καταγωγής του, και ως εκ τούτου η κατά περίπτωση εφαρμογή της κατάλληλης προσέγγισης αναφέρονται συχνά από το ΔΕΕ, ιδίως στην απόφαση *Κοινοβούλιο/Συμβούλιο* του 2006[90]. Σύμφωνα με την εν λόγω απόφαση, η απλή αναφορά στο άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα δικαιώματα του ανθρώπου δεν φαίνεται ότι συνιστά επαρκή εφαρμογή του άρθρου 17.

Η εν λόγω διάταξη έχει μεταφερθεί σωστά από τα περισσότερα κράτη μέλη. Οι αρχές της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου (γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ) πρέπει να εφαρμόζονται σε κάθε απόφαση σχετικά με την απόρριψη, ανάκληση ή άρνηση ανανέωσης άδειας παραμονής. Σε δύο εκκρεμείς υποθέσεις[91], ζητήθηκε από το ΔΕΕ να αξιολογήσει τον αντίκτυπο του άρθρου 17 στο πλαίσιο των ανακλήσεων αδειών για λόγους δημόσιας τάξης.

Προσφυγή (Άρθρο 18)

Σε γενικές γραμμές, το άρθρο 18 έχει μεταφερθεί σωστά από όλα τα κράτη μέλη. Όλα έχουν θεσπίσει το δικαίωμα προσφυγής σύμφωνα με την παρούσα διάταξη (αν και με διαφορετικό τρόπο). Δεν έχουν εντοπιστεί εθνικές διατάξεις οι οποίες να είναι ιδιαίτερα επιβαρυντικές ή να παρακωλύουν το δικαίωμα προσφυγής.

Είσοδος και διαμονή – Άρθρα 13 και 15

Διευκόλυνση απόκτησης θεωρήσεων – Άρθρο 13 παράγραφος 1

Μόλις η αίτηση οικογενειακής επανένωσης γίνει δεκτή, τα κράτη μέλη επιτρέπουν την είσοδο των μελών της οικογένειας και χορηγούν στα πρόσωπα αυτά κάθε διευκόλυνση για να λάβουν τις απαιτούμενες θεωρήσεις. Το άρθρο 13 παράγραφος 1 έχει μεταφερθεί ορθά από τα περισσότερα κράτη μέλη. Επισημαίνεται ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να παρέχουν διευκόλυνση για την απόκτηση της απαιτούμενης θεώρησης.

Διάρκεια διαμονής – Άρθρο 13 παράγραφοι 2 και 3

Το άρθρο 13 παράγραφος 2 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να χορηγούν στα μέλη της οικογένειας μια πρώτη άδεια διαμονής, διάρκειας τουλάχιστον ενός έτους, η οποία είναι ανανεώσιμη. Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει ορθά τη διάταξη αυτή στο εθνικό τους δίκαιο· ωστόσο, ορισμένα δηλώνουν ρητά ότι η ελάχιστη διάρκεια ισχύος της άδειας παραμονής είναι ένα έτος.

Σύμφωνα με το άρθρο 13 παράγραφος 3, η διάρκεια των αδειών διαμονής που χορηγούνται στα μέλη της οικογένειας δεν υπερβαίνει κατ' αρχήν την ημερομηνία λήξεως της ισχύος της

88 ΔΕΕ, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 και 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
89 ΔΕΕ, C-540/03, *Κοινοβούλιο / Συμβούλιο*, ECLI:EU:C:2006:429.
90 Ό.π.
91 ΔΕΕ, εκκρεμείς υποθέσεις C-381/18 και 382/18.

άδειας διαμονής του συντηρούντος. Όλα τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει ορθά αυτήν τη διάταξη στο εθνικό δίκαιο.

Αυτόνομη άδεια διαμονής – Άρθρο 15

Το άρθρο 15 παράγραφος 1 πρώτο εδάφιο προβλέπει ότι το αργότερο έπειτα από πέντε έτη διαμονής και εφόσον στο μέλος της οικογένειας δεν έχει χορηγηθεί άδεια διαμονής για άλλους λόγους εκτός της οικογενειακής επανένωσης, ο/η σύζυγος ή ο εκτός γάμου σύντροφος ή το τέκνο που έχει ενηλικιωθεί έχουν δικαίωμα να απαιτούν (κατόπιν αίτησης, εφόσον απαιτείται από την εθνική νομοθεσία) αυτόνομη άδεια διαμονής. Η διάταξη αυτή έχει συμπεριληφθεί ορθά στη νομοθεσία των περισσότερων κρατών μελών (παρά τις λίγες διαφορές όσον αφορά τη διάρκεια της συζυγικής ιδιότητας ή τον υπολογισμό της πενταετούς περιόδου, οι οποίες όμως δεν γεννούν ανησυχίες όσον αφορά τη συμμόρφωση).

Το άρθρο 15 παράγραφος 3 παραχωρεί στα κράτη μέλη το δικαίωμα, σε περίπτωση χηρείας, διαζυγίου, χωρισμού ή θανάτου εξ αίματος ανιόντων ή κατιόντων πρώτου βαθμού, να εκδίδει αυτόνομη άδεια διαμονής (κατόπιν αίτησης, εφόσον απαιτείται από την εθνική νομοθεσία) στα πρόσωπα που έχουν εισέλθει στο κράτος μέλος δυνάμει οικογενειακής επανένωσης (επίσης, περιλαμβάνει την εν λόγω δυνατότητα σε περίπτωση ιδιαιτέρως δυσχερών περιστάσεων). Η επιλογή αυτή εφαρμόστηκε από όλα τα κράτη μέλη.

Σε δύο πρόσφατες αποφάσεις[92] που σχετίζονται με το άρθρο 15, το ΔΕΕ διευκρίνισε ότι, μολονότι η χορήγηση αυτόνομης άδειας διαμονής συνιστά, καταρχήν, δικαίωμα μετά από διαμονή πέντε ετών στο έδαφος κράτους μέλους στο πλαίσιο οικογενειακής επανενώσεως, ο νομοθέτης της Ένωσης παρέσχε ωστόσο τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να εξαρτούν τη χορήγηση ενός τέτοιου τίτλου από ορισμένους όρους, τους οποίους θέτουν τα ίδια.

Ειδικότερα, το ΔΕΕ εξέτασε τη δυνατότητα ένα κράτος μέλος να επιβάλλει προϋποθέσεις ενσωμάτωσης για την απόκτηση αυτόνομης άδειας δυνάμει του άρθρου 15 της οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση (C-257/17 και C-484/17) και διευκρίνισε ότι τέτοιες προϋποθέσεις είναι συμβατές με την οδηγία, με την επιφύλαξη της αναλογικότητάς τους «*Το άρθρο 15 (...) δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία παρέχει τη δυνατότητα απορρίψεως αιτήσεως για τη χορήγηση αυτόνομης άδειας διαμονής, υποβαλλόμενης από υπήκοο τρίτης χώρας που έχει κατοικήσει για πέντε και πλέον έτη στο έδαφος κράτους μέλους στο πλαίσιο οικογενειακής επανενώσεως, με την αιτιολογία ότι ο ενδιαφερόμενος δεν αποδεικνύει ότι επέτυχε σε εξέταση περί κοινωνικής ενσωματώσεως που αφορά γνώση της γλώσσας και της κοινωνίας του κράτους μέλους αυτού, υπό την προϋπόθεση ωστόσο ότι οι συγκεκριμένες λεπτομέρειες εφαρμογής της υποχρεώσεως επιτυχίας σε μια τέτοια εξέταση δεν βαίνουν πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο προς επίτευξη του σκοπού της ενσωματώσεως των υπηκόων τρίτων χωρών.*»

Στην απόφασή του στην υπόθεση C-257/17, το Δικαστήριο διευκρίνισε επίσης μια επιπρόσθετη διαδικαστική λεπτομέρεια που σχετίζεται με την ημερομηνία έκδοσης αυτόνομων αδειών και δήλωσε ότι η οδηγία δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση προβλέπουσα ότι η αυτόνομη άδεια διαμονής χορηγείται μόνον από την ημερομηνία υποβολής της σχετικής αιτήσεως.

Πρόσβαση στην εκπαίδευση και την απασχόληση – Άρθρο 14

[92] ΔΕΕ, απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, C και A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 και απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, K (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

Το άρθρο 14 παράγραφος 1 καθορίζει τους τομείς στους οποίους τα μέλη της οικογένειας του συντηρούντος θα πρέπει να απολαύουν ίσα δικαιώματα με τον συντηρούντα: πρόσβαση στην εκπαίδευση, στην απασχόληση, στον επαγγελματικό προσανατολισμό, στη βασική και περαιτέρω κατάρτιση και επανακατάρτιση. Επιπλέον, η οδηγία παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποφασίζουν, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, υπό ποιους όρους τα μέλη της οικογένειας ασκούν μισθωτή εργασία ή ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα (άρθρο 14 παράγραφος 2), και επιτρέπει στα κράτη μέλη να περιορίζουν την πρόσβαση στη μισθωτή εργασία ή σε ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα των εξ αίματος και πρώτου βαθμού ανιόντων ή των ενήλικων αγάμων τέκνων στους οποίους εφαρμόζεται το άρθρο 4 παράγραφος 2 (άρθρο 14 παράγραφος 3).

Γενικά, τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει ορθά τις απαιτήσεις του άρθρου 14 παράγραφος 1 όσον αφορά την ισότητα, αλλά τα περισσότερα εξ αυτών[93] δεν έχουν εφαρμόσει την επιλογή που προβλέπεται στο άρθρο 14 παράγραφος 2. Η επιλογή που παρέχει το άρθρο 14 παράγραφος 3 έχει εγκριθεί μόνο από τη Σλοβακία. Οι εν λόγω διατάξεις συχνά εφαρμόζονται στην εθνική νομοθεσία σε συνδυασμό με τη γενική αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης.

Οικογενειακή επανένωση προσφύγων – Άρθρα 9 έως 12

Το κεφάλαιο V της οδηγίας αναφέρει σειρά παρεκκλίσεων που παρέχουν ευνοϊκότερες διατάξεις για την οικογενειακή επανένωση προσφύγων ώστε να ληφθεί υπόψη η ιδιάζουσα κατάστασή τους. Οι βασικές πτυχές επισημαίνονται παρακάτω.

Το άρθρο 10 ορίζει την εφαρμογή του ορισμού των μελών της οικογένειας στην οικογενειακή επανένωση των προσφύγων. Προβλέπει ορισμένες εξαιρέσεις, καθώς και ειδικούς κανόνες όσον αφορά τους συντηρούντες που είναι ασυνόδευτοι ανήλικοι. Το άρθρο έχει μεταφερθεί ορθά από τα περισσότερα κράτη μέλη. Σε πρόσφατη προδικαστική παραπομπή[94], ζητήθηκε από το ΔΕΕ να διευκρινίσει κατά πόσον επιτρέπεται στα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν την προαιρετική ρήτρα του άρθρου 10 παράγραφος 2 πιο περιορισμένα από όσο προβλέπεται στην οδηγία και να επιτρέπουν την οικογενειακή επανένωση άλλου «συντηρούμενου» μέλους της οικογένειας μόνο σε περιπτώσεις που η συντήρηση σχετίζεται με την κατάσταση της υγείας του.

Το άρθρο 11 ορίζει την υποβολή και την εξέταση αιτήσεων για πρόσφυγες. Όπως αναφέρεται στο άρθρο 11 παράγραφος 1, η υποβολή και η εξέταση της αίτησης για οικογενειακή επανένωση με συντηρούντα στον οποίο έχει παρασχεθεί η ιδιότητα του πρόσφυγα θα πρέπει να διενεργείται σύμφωνα με το άρθρο 5, με την επιφύλαξη του άρθρου 11 παράγραφος 2.

Σύμφωνα με το άρθρο 11 παράγραφος 2, τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη άλλα αποδεικτικά στοιχεία με τα οποία μπορεί να αποδειχτεί η ύπαρξη οικογενειακού δεσμού όταν ο πρόσφυγας αδυνατεί να προσκομίσει επίσημα δικαιολογητικά που να αποδεικνύουν την οικογενειακή σχέση. Απόφαση απόρριψης της αίτησης δεν μπορεί να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην απουσία των εν λόγω δικαιολογητικών. Επισημαίνεται ότι εύκολα μπορεί να προκύψουν ζητήματα συμμόρφωσης κατά την πρακτική εφαρμογή της παρούσας διάταξης, και τα κράτη μέλη θα πρέπει να πρέπει να παραμείνουν σε επαγρύπνηση σχετικά με το θέμα των δικαιολογητικών από πρόσφυγες. Στην υπόθεση *E.* [95] (σε εκκρεμότητα), υποβλήθηκε στο ΔΕΕ προδικαστικό ερώτημα αναφορικά με την υποχρέωση των προσφύγων

93 Εξαιρουμένων των BE, BG, CY, EL, LU, MT.

94 ΔΕΕ, εκκρεμής υπόθεση, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-519/18).

95 ΔΕΕ υπόθεση C-635/17 (σε εκκρεμότητα).

να συνεργάζονται και να εξηγούν τη μη διαθεσιμότητα δικαιολογητικών. Η επικείμενη απόφαση είναι πιθανόν να διασαφηνίσει το σημαντικό αυτό ζήτημα.

Το άρθρο 12 προβλέπει ότι ορισμένες από τις διευκολύνσεις της οικογενειακής επανένωσης που παρέχονται σε πρόσφυγες εφαρμόζονται μόνον εφόσον η αίτηση για οικογενειακή επανένωση υποβληθεί εντός διαστήματος τριών μηνών από τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Σε πρόσφατη απόφαση[96], το ΔΕΕ επιβεβαίωσε, κατ' αρχήν, τον απόλυτο χαρακτήρα της συγκεκριμένης προθεσμίας, αλλά επισήμανε ότι ο αυστηρός αυτός κανόνας δεν μπορεί να εφαρμόζεται σε περιπτώσεις στις οποίες ειδικές περιστάσεις καθιστούν αντικειμενικά συγγνωστή την εκπρόθεσμη υποβολή της αίτησης.

ΙΙΙ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από το 2008 και μετά, η κατάσταση της εφαρμογής της οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση έχει βελτιωθεί, μεταξύ άλλων, χάρη στη διαδικασία παράβασης που δρομολόγησε η Επιτροπή και στην ανακοίνωσή της με τις οδηγίες που δημοσιεύτηκε το 2014, καθώς και στις πολυάριθμες αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα κράτη μέλη καταβάλλουν μείζονες προσπάθειες με στόχο τη βελτίωση και την προσαρμογή των εθνικών νομοθεσιών τους προκειμένου να ικανοποιήσουν τις απαιτήσεις της οδηγίας.

Στην πρώτη έκθεση του 2008 σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας, η Επιτροπή επισήμανε ορισμένα προβληματικά ζητήματα εφαρμογής όσον αφορά τη διευκόλυνση απόκτησης θεωρήσεων, τις αυτόνομες άδειες, τις ευνοϊκότερες διατάξεις για τους πρόσφυγες, το μείζον συμφέρον του παιδιού και τη δυνατότητα προσφυγής. Εντούτοις, τα εν λόγω ζητήματα αφορούσαν κυρίως νομικές πτυχές της μεταφοράς, καθώς τα κράτη μέλη δεν διέθεταν ακόμη εμπειρία από την πρακτική εφαρμογή των εν λόγω κανόνων για μεγάλο χρονικό διάστημα.

Η ανακοίνωση της Επιτροπής του 2014, η οποία παρείχε οδηγίες όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας επισήμανε εμμένοντα ζητήματα στις εθνικές νομοθεσίες, συγκεκριμένα ορισμένα προβληματικά οριζόντια ζητήματα που είχαν σαφώς αναδυθεί, όπως μέτρα ενσωμάτωσης, σταθεροί και τακτικοί πόροι, η ανάγκη να λαμβάνεται αποτελεσματικά υπόψη το μείζον συμφέρον του παιδιού και ευνοϊκότερες διατάξεις για την οικογενειακή επανένωση των προσφύγων.

Τέσσερα χρόνια αργότερα, τα βασικά αυτά ζητήματα εξακολουθούν να αποτελούν πρόκληση για ορισμένα κράτη μέλη, τα οποία θα πρέπει να συνεχίσουν να επιδιώκουν την αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας, αποδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στην εξέχουσα σημασία του θεμελιώδους δικαιώματος του σεβασμού στην οικογενειακή ζωή, των δικαιωμάτων του παιδιού και του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής.

Επιπλέον, όπως αναφέρεται τόσο στην έκθεση του 2008 όσο και στην ανακοίνωση του 2014, η διατύπωση της οδηγίας, που αφήνει περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη όσον αφορά την εφαρμογή της, δεν θα πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα τη χαλάρωση των προτύπων κατά την εφαρμογή των προαιρετικών διατάξεων αναφορικά με ορισμένες απαιτήσεις για την άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης με υπερβολικά ευρύ ή δυσανάλογο τρόπο. Οι γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ, πρωτίστως η αναλογικότητα και η ασφάλεια δικαίου, πρέπει να θεωρούνται καθοριστικής σημασίας για την εκτίμηση της συμβατότητας των εθνικών διατάξεων με την οδηγία.

Η Επιτροπή, ως θεματοφύλακας των συνθηκών της ΕΕ, παρακολουθεί τακτικά τη νομική και πρακτική εφαρμογή της οδηγίας από τα κράτη μέλη, ιδίως όσον αφορά τα ζητήματα που επισημαίνονται στην παρούσα έκθεση. Δεδομένου ότι η οικογενειακή επανένωση παραμένει

[96] ΔΕΕ, Απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, K και B (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

μείζων πρόκληση για την ΕΕ στο πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής, η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να παρακολουθεί στενά τις εθνικές νομοθεσίες και τις διοικητικές πρακτικές και μπορεί να αποφασίσει να λάβει τα κατάλληλα μέτρα, σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που της έχουν ανατεθεί δυνάμει των Συνθηκών της ΕΕ, μεταξύ άλλων, κινώντας διαδικασίες επί παραβάσει, όπου αρμόζει.