ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 10ης Δεκεμβρίου 2009[1]

1. Η οδηγία 2003/86/ΕΚ[2] καθορίζει τους όρους υπό τους οποίους οι υπήκοοι τρίτων χωρών, που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια των κρατών μελών, μπορούν να ασκούν το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης. Ένας από τους όρους τους οποίους τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν σε περίπτωση που μέλος της οικογένειας ζητεί την άδεια να ζήσει με πρόσωπο που διαμένει νόμιμα στην επικράτειά τους είναι το να διαθέτει ο διαμένων σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρηση της οικογένειάς του, «χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής του συγκεκριμένου κράτους μέλους».

2. Η υπόθεση της κύριας δίκης αφορά αίτηση Μαροκινής υπηκόου να μετοικήσει στις Κάτω Χώρες προκειμένου να ζήσει με τον σύζυγό της, ομοίως Μαροκινό υπήκοο, ο οποίος διαμένει μόνιμα εκεί από το 1970 και με τον οποίο τέλεσε γάμο το 1972. Ο σύζυγος διαθέτει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για την αντιμετώπιση βασικών δαπανών διαβίωσης, αλλά όχι για να θεωρηθεί ως μη εμπίπτων σε ορισμένα συστήματα ειδικής αρωγής. Στο πλαίσιο αυτό το Raad van State (Συμβούλιο της Επικρατείας) ζητεί λεπτομερέστερη ερμηνεία του κριτηρίου «χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής του συγκεκριμένου κράτους μέλους» και ερωτά αν η οδηγία επιτρέπει διάκριση αναλόγως του αν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδο του διαμένοντος στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους.

Νομικό πλαίσιο

Η οδηγία 2003/86

3. Στο προοίμιο της οδηγίας, μεταξύ άλλων:

— η δεύτερη αιτιολογική σκέψη υπογραμμίζει την υποχρέωση προστασίας της οικογένειας και σεβασμού της οικογενειακής ζωής που αναγνωρίζεται ιδίως από το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης·

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (ΕΕ L 251, σ. 12, στο εξής: οδηγία). Δεν εφαρμόζεται στη Δανία, στην Ιρλανδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 17 και 18 του προοιμίου).

— η τρίτη αιτιολογική σκέψη αναφέρεται στις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε τον Οκτώβριο του 1999 και στο Λάακεν τον Δεκέμβριο του 2001, στη διάρκεια των οποίων το Συμβούλιο διακήρυξε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να εξασφαλίζει ισότιμη μεταχείριση των υπηκόων των τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος των κρατών μελών και ότι θα πρέπει να στοχεύει στο να τους προσφέρει δικαιώματα και υποχρεώσεις συγκρίσιμα με αυτά των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης·

— η πέμπτη αιτιολογική σκέψη αναφέρει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόζουν τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας χωρίς να προβαίνουν σε διακρίσεις λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, εθνοτικής ή κοινωνικής προέλευσης, γενετικών χαρακτηριστικών, γλώσσας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών ή άλλων φρονημάτων, ιδιότητας μέλους εθνικής μειονότητας, περιουσίας, γέννησης, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού·

— η έκτη αιτιολογική σκέψη αναφέρεται στην προστασία της οικογένειας και τη δημιουργία ή διατήρηση οικογενειακού βίου βάσει κοινών κριτηρίων τα οποία θα πρέπει να καθορίζουν τις υλικές προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης·

— η όγδοη αιτιολογική σκέψη αναφέρει ότι θα πρέπει να προβλεφθούν πιο ευνοϊκές προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης των προσφύγων, λαμβανομένων υπόψη των λόγων που τους υποχρέωσαν να εγκαταλείψουν τη χώρα τους και που τους εμποδίζουν να διεξάγουν εκεί κανονικό οικογενειακό βίο·

— η ενδέκατη αιτιολογική σκέψη αναφέρει ότι το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης θα πρέπει να ασκείται σε συμμόρφωση με τις αξίες και τις αρχές που αναγνωρίζουν τα κράτη μέλη.

4. Σύμφωνα με το άρθρο 2, στοιχείο δ΄, της οδηγίας, ως «οικογενειακή επανένωση» νοείται «η είσοδος και η διαμονή σε κράτος μέλος των μελών της οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, προκειμένου να διατηρηθεί η οικογενειακή ενότητα, ασχέτως εάν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδο του διαμένοντος». Στην περίπτωση αυτή, ο διαμένων αναφέρεται, σύμφωνα με το άρθρο 2, στοιχείο γ΄, ως «συντηρών».

5. Το άρθρο 3, παράγραφος 5, ορίζει ότι η οδηγία δεν επηρεάζει τη δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν ή να διατηρούν ευνοϊκότερες διατάξεις.

6. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, προβλέπει ότι:

«Τα κράτη μέλη επιτρέπουν την είσοδο και τη διαμονή, δυνάμει της παρούσας οδηγίας και υπό την επιφύλαξη της τήρησης των προϋποθέσεων που αναφέρονται στο κεφάλαιο IV, καθώς και στο άρθρο 16, των ακόλουθων μελών της οικογένειας:

α) του συζύγου του συντηρούντος·

[…].»

7. Το κεφάλαιο IV περιλαμβάνει τα άρθρα 6 έως 8. Το άρθρο 6, το οποίο δεν αφορά άμεσα την υπό κρίση υπόθεση, επιτρέπει στα κράτη μέλη να ανακαλούν ή να αρνούνται να ανανεώσουν την άδεια διαμονής μέλους της οικογένειας για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας, λαμβάνοντας υπόψη, πέραν των στοιχείων που αναφέρονται στο άρθρο 17, τη σοβαρότητα ή το είδος του αδικήματος που διεπράχθη ή τους κινδύνους που απειλούνται.

8. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, ορίζει ότι, κατά την υποβολή της αίτησης οικογενειακής επανένωσης, το οικείο κράτος μέλος μπορεί να απαιτήσει να προσκομισθούν αποδεικτικά στοιχεία περί του ότι ο συντηρών διαθέτει: α) κατάλυμα το οποίο να θεωρείται κανονικό για οικογένεια και το οποίο να πληροί τις γενικές προδιαγραφές ασφάλειας και υγιεινής, β) ασφάλιση ασθενείας για όλα τα μέλη της οικογένειας και

«γ) σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρηση του ιδίου/της ιδίας και των μελών της οικογένειάς του/της, χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Τα κράτη μέλη αξιολογούν τους πόρους αυτούς με βάση τη φύση και τον τακτικό χαρακτήρα τους και μπορούν να λαμβάνουν υπόψη το επίπεδο των κατώτατων εθνικών μισθών και συντάξεων καθώς και τον αριθμό των μελών της οικογένειας.»

9. Το άρθρο 7, παράγραφος 2, επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτούν τη συμμόρφωση προς μέτρα ενσωμάτωσης και το άρθρο 8 επιτρέπει στα κράτη μέλη να θέτουν ως όρο τη συμπλήρωση ορισμένης τουλάχιστον περιόδου διαμονής από τον συντηρούντα. Οι διατάξεις αυτές, επίσης, δεν αφορούν την υπό κρίση υπόθεση.

10. Το κεφάλαιο V της οδηγίας περιέχει ειδικότερες και ευνοϊκότερες διατάξεις για την οικογενειακή επανένωση ατόμων τα οποία έχουν αναγνωρισθεί από τα κράτη μέλη ως πρόσφυγες, οι οποίες, έμμεσα, αφορούν την υπό κρίση υπόθεση. Κατά το άρθρο 9,

παράγραφος 2, τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν την εφαρμογή του παρόντος κεφαλαίου στους πρόσφυγες των οποίων οι οικογενειακοί δεσμοί είναι προγενέστεροι της εισόδου τους. Κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν από τον πρόσφυγα να πληροί τους όρους που ορίζονται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, εάν η αίτηση οικογενειακής επανένωσης δεν υποβλήθηκε εντός τριών μηνών από τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα.

11. Το άρθρο 16 του κεφαλαίου VII (που αφορά τις κυρώσεις και τα μέσα παροχής ένδικης προστασίας) επιτρέπει στα κράτη μέλη να απορρίπτουν, να ανακαλούν ή να αρνούνται να ανανεώσουν την άδεια διαμονής μέλους της οικογένειας για διάφορους λόγους και, κυρίως, όταν οι οικογενειακοί δεσμοί δεν είναι πραγματικοί ή όταν δεν πληρούνται ή δεν πληρούνται πλέον οι όροι που προβλέπει η οδηγία. Συναφώς, το άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, προβλέπει:

«Κατά την ανανέωση της άδειας διαμονής, όταν ο συντηρών δεν έχει επαρκείς πόρους χωρίς προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής του κράτους μέλους, όπως αναφέρεται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, το κράτος μέλος λαμβάνει υπόψη τις συνεισφορές των μελών της οικογένειας στο εισόδημα του νοικοκυριού.»

12. Το άρθρο 17, του ιδίου κεφαλαίου, προβλέπει:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν δεόντως υπόψη τον 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 απόρριψης αίτησης, ανάκλησης ή άρνησης της ανανέωσης της άδειας διαμονής, ή σε περίπτωση λήψης μέτρου απομάκρυνσης εις βάρος του συντηρούντος ή μελών της οικογένειάς του.»

Η ολλανδική νομοθεσία

13. Τα δικαιώματα διαμονής των αλλοδαπών στις Κάτω Χώρες διέπονται, ιδίως, από τον Vreemdelingenwet (νόμο περί αλλοδαπών) του 2000 (στο εξής: Vw 2000) και την εκτελεστική του νόμου αυτού απόφαση, ήτοι την απόφαση περί αλλοδαπών του 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (στο εξής: Vb 2000). Αντίθετα προς την κοινοτική νομοθεσία, η νομοθεσία των Κάτω Χωρών διακρίνει μεταξύ οικογενειακής επανένωσης και δημιουργίας οικογένειας.

14. Το κεφάλαιο 3 του Vw 2000 αφορά τις άδειες διαμονής. Διάφοροι τύποι αδειών

χορηγούνται για τους αιτούντες άσυλο και λοιπούς αιτούντες, ειδικότερα, ορισμένου ή αορίστου χρόνου. Το άρθρο 14, παράγραφος 2, διευκρινίζει ότι η άδεια διαμονής ορισμένου χρόνου χορηγείται υπό έναν περιορισμό που αφορά τον σκοπό για τον οποίο η άδεια χορηγείται, όπως αυτός ορίζεται στις διοικητικές διατάξεις. Σύμφωνα με το άρθρο 15, οι σχετικοί σκοποί περιλαμβάνουν την οικογενειακή επανένωση ή τη δημιουργία οικογένειας. Σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο c, η αίτηση για άδεια παραμονής ορισμένου χρόνου μπορεί να απορριφθεί αν ο αλλοδαπός ή το πρόσωπο με το οποίο αυτός ή αυτή επιθυμεί να διαμείνει δεν διαθέτει, αυτοτελώς και επί μονίμου βάσεως, επαρκή μέσα διαβίωσης.

15. Η Vb 2000, όπως τροποποιήθηκε με ισχύ από τις 3 Οκτωβρίου 2005 προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις απαιτήσεις της οδηγίας, περιέχει τις ακόλουθες σχετικές διατάξεις.

16. Κατά το άρθρο 1.1, στοιχείο r, ως «δημιουργία οικογένειας» νοείται η «οικογενειακή επανένωση του συζύγου, ληξιαρχικώς καταχωρισμένου συντρόφου ή μη ληξιαρχικώς καταχωρισμένου συντρόφου, εφόσον οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν σε χρόνο κατά τον οποίο το πρόσωπο αναφοράς [3] είχε την κύρια διαμονή του στις Κάτω Χώρες». Η «οικογενειακή επανένωση» δεν ορίζεται.

17. Κατά τα άρθρα 3.13 και 3.14, η άδεια διαμονής ορισμένου χρόνου χορηγείται, υπό έναν περιορισμό που αφορά την οικογενειακή επανένωση ή τη δημιουργία οικογένειας, σε συγκεκριμένα μέλη της οικογένειας του προσώπου αναφοράς (συμπεριλαμβανομένου του συζύγου), όταν πληρούνται όλες οι κατά τα άρθρα 3.16 έως 3.22 προϋποθέσεις. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά το άρθρο 3.22.

18. Κατά το άρθρο 3.22, παράγραφος 1, η άδεια διαμονής χορηγείται όταν το κύριο πρόσωπο διαθέτει, σταθερό και αυτοτελές, καθαρό εισόδημα του ύψους που προβλέπει το άρθρο 3.74, στοιχείο a. Πάντως, σύμφωνα με το άρθρο 3.22, παράγραφος 2, στην περίπτωση δημιουργίας οικογένειας, «κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1», το καθαρό αυτό εισόδημα πρέπει να ισούται τουλάχιστον προς το 120 % του κατά νόμον κατώτατου μισθού, συμπεριλαμβανομένου του επιδόματος αδείας.

19. Μολονότι δεν είναι άμεσα κρίσιμο υπό το πρίσμα των πραγματικών περιστατικών ως αυτά είχαν κατά τον χρόνο της κύριας δίκης, επισημαίνεται ότι, κατά παρέκκλιση από τις παραγράφους 1 και 2, το άρθρο 3.22, παράγραφος 3, προβλέπει ότι άδεια διαμονής χορηγείται, επίσης, όταν το πρόσωπο

3 — Ήτοι το "πρόσωπο με το οποίο ο αλλοδαπός επιθυμεί να διαμείνει", σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο c, του Vw 2000. Σύμφωνα με το άρθρο 3.15 της Vb 2000, αυτός ή αυτή μπορεί να είναι Ολλανδός υπήκοος ή αλλοδαπός στον οποίο έχει χορηγηθεί νόμιμη άδεια διαμονής. Ο τελευταίος αντιστοιχεί στον "συντηρούντα" της οδηγίας.

αναφοράς είναι ηλικίας άνω των 65 ετών ή πάσχει ολική και μόνιμη ανικανότητα προς εργασία, οπότε στις περιπτώσεις αυτές αίρεται η σχετική με τους πόρους[4] προϋπόθεση. Κατά το άρθρο 3.22, παράγραφος 4, η προϋπόθεση αυτή αίρεται, επίσης, όταν η αίτηση μελών της οικογένειας πρόσφυγα για οικογενειακή επανένωση υποβάλλεται εντός τριών μηνών από τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα.

20. Κατά το άρθρο 3.74, το οποίο προσδιορίζει την προϋπόθεση περί εισοδήματος του άρθρου 3.22, παράγραφος 1, στοιχείο a, τα κατά το άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο c, του Vw 2000 μέσα διαβίωσης είναι επαρκή όταν το καθαρό εισόδημα ισούται, μεταξύ άλλων, a) προς το κατά νόμον προβλεπόμενο ποσό αρωγής, συμπεριλαμβανομένου του επιδόματος αδείας, για την οικεία κατηγορία (πρόσωπα που ζουν μόνα τους, γονείς που ζουν μόνοι τους ή έγγαμα ζεύγη) ή d), στην περίπτωση δημιουργίας οικογένειας, προς το 120 % του κατώτατου μισθού, συμπεριλαμβανομένου του επιδόματος αδείας.

21. Το ποσό αρωγής περί του οποίου γίνεται λόγος στο άρθρο 3.74, στοιχείο a, είναι αυτό του άρθρου 21 του Wet werk en bijstand (νόμου περί εργασίας και αρωγής) (στο εξής: Wwb), που περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο 3 του νόμου αυτού, το οποίο διέπει τη «γενική αρωγή». Το άρθρο 21 είναι μία εκ των διατάξεων οι οποίες καθορίζουν «ποσά αρωγής» –ήτοι το ελάχιστο εισόδημα κάτω του οποίου ένα πρόσωπο δικαιούται γενικής αρωγής. Επιπροσθέτως, το κεφάλαιο 4 του Wwb και, ειδικότερα, το άρθρο 35, παράγραφος 1, προβλέπει ότι οι τοπικές αρχές χορηγούν προσωρινή «ειδική αρωγή» στους αιτούντες οι οποίοι δεν διαθέτουν επαρκή μέσα για την κάλυψη «αναγκαίων δαπανών διαβίωσης οφειλομένων σε εξαιρετικές περιστάσεις».

22. Στην απόφαση περί παραπομπής αναφέρεται ότι το κρίσιμο κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών κατά νόμον προβλεπόμενο ποσό αρωγής ανερχόταν σε 1 207,91 ευρώ μηνιαίως και το ποσό για τη δημιουργία οικογένειας (ήτοι το 120 % του κατώτατου μισθού) σε 1 441,44 ευρώ[5].

Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα ερωτήματα

23. Η Rhimou Chakroun, η εκκαλούσα της κύριας δίκης, γεννήθηκε το 1948 και έχει τη μαροκινή ιθαγένεια. Το 1972 τέλεσε γάμο με τον κ. Chakroun, ο οποίος γεννήθηκε την 1η Ιουλίου 1944 και έχει, επίσης, τη μαροκινή ιθαγένεια.

4 — Βλ., επίσης, άρθρο 3.28, παράγραφος 4, σύμφωνα με το οποίο δεν είναι δυνατή η απόρριψη αιτήσεως βάσει του άρθρου 16, παράγραφος 1, στοιχείο c, του Vw 2000, αν το πρόσωπο με το οποίο ο αλλοδαπός επιθυμεί να διαμείνει είναι 65 ετών και άνω ή ανίκανος προς εργασία.

5 — Από την εξέταση της σχετικής ολλανδικής νομοθετικής ρυθμίσεως προκύπτει ότι οι αριθμοί αυτοί αντιστοιχούν στο καθαρό εισόδημα και ότι το κατά νόμον προβλεπόμενο ποσό αρωγής αντιστοιχεί στον κατώτατο καθαρό μισθό, ο οποίος αναφέρεται ως ακαθάριστο ποσό στον Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (νόμος περί κατωτάτων μισθών και επιδομάτων αδείας).

24. Ο κ. Chakroun διαμένει στις Κάτω Χώρες από τις 21 Δεκεμβρίου 1970 και έχει άδεια διαμονής αορίστου χρόνου από το 1975. Από τον Ιούλιο του 2005 λαμβάνει επίδομα ανεργίας, το οποίο, αν δεν μεταβληθούν οι συνθήκες, θα συνεχίσει να λαμβάνει έως τον Ιούλιο του 2010. Δεν αμφισβητείται ότι το εν λόγω επίδομα, το οποίο χορηγείται στον κ. Chakroun λόγω του ότι αυτός κατέβαλλε εισφορές ασφαλίσεως κατά της ανεργίας ενόσω εργαζόταν, δεν συνιστά «κοινωνική αρωγή» η οποία θα εμπόδιζε την οικογενειακή επανένωσή του με τη σύζυγό του σύμφωνα με την ολλανδική νομοθετική ρύθμιση περί εφαρμογής της οδηγίας.

25. Μετά την τέλεση του γάμου η R. Chakroun εξακολούθησε να διαμένει στο Μαρόκο, αλλά στις 10 Μαρτίου 2006 υπέβαλε αίτηση στην Ολλανδική Πρεσβεία στο Ραμπάτ ζητώντας να της χορηγηθεί προσωρινή άδεια διαμονής[6] προκειμένου να ζήσει με τον σύζυγό της.

26. Με απόφαση της 17ης Ιουλίου 2006 (κατά της οποίας ασκήθηκε διοικητική προσφυγή που απορρίφθηκε στις 21 Φεβρουαρίου 2007), ο Ολλανδός Υπουργός Εξωτερικών απέρριψε την αίτηση, με την αιτιολογία ότι, κατά τον κρίσιμο χρόνο, το επίδομα ανεργίας του συζύγου ανερχόταν σε καθαρό ποσό 1 322,73 ευρώ μηνιαίως, συμπεριλαμβανομένου του επιδόματος αδείας, ενώ το εφαρμοστέο κατώτατο όριο εισοδήματος για τη δημιουργία οικογένειας ανερχόταν σε καθαρό ποσό 1 441,44 ευρώ μηνιαίως, συμπεριλαμβανομένου του επιδόματος αδείας.

27. Η απορριπτική απόφαση παρέπεμπε σε μια εγκύκλιο, σύμφωνα με την οποία το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη να επιλέξουν μεταξύ εκτιμήσεως με βάση το προβλεπόμενο ποσό αρωγής, τον κατώτατο μισθό ή ένα ποσοστό του κατώτατου μισθού. Οι Κάτω Χώρες έκαναν χρήση της κατ' αυτόν τον τρόπο παρεχόμενης στα κράτη μέλη ευχέρειας με το άρθρο 3.22 και το άρθρο 3.74, στοιχείο d, της Vb 2000. Και μολονότι η οδηγία έχει εφαρμογή σε περιπτώσεις τόσο οικογενειακής επανένωσης όσο και δημιουργίας οικογένειας, το κριτήριο της «κύριας διαμονής» αποκλείει το ενδεχόμενο να θεωρηθεί ότι υφίσταται «οικογενειακή επανένωση» στην περίπτωση συνάψεως γάμου ενός εγκατεστημένου στις Κάτω Χώρες προσώπου κατά τη διάρκεια διακοπών στο εξωτερικό.

28. Η προσφυγή της R. Chakroun κατά των αποφάσεων του υπουργού απορρίφθηκε από το Rechtbank 's-Gravenhage, που εδρεύει στο Zutphen, στις 15 Οκτωβρίου 2007. Η έφεση που η R. Chakroun άσκησε εκκρεμεί ενώπιον του Raad van State.

29. Ένα από τα ζητήματα που εγείρονται στο πλαίσιο της δίκης αυτής αφορά τον τρόπο με τον οποίο προσδιορίζεται η εφαρμοστέα

6 — Η κατοχή της άδειας αυτής αποτελεί, καταρχήν, προϋπόθεση για την υποβολή αιτήσεως περί χορηγήσεως κανονικής (ορισμένου χρόνου) άδειας διαμονής (βλ. *Family reunification and family formation in the Netherlands during the period 2002-2006*, European Migration Network, 2007, σ. 7 και 22).

προϋπόθεση περί πόρων. Η R. Chakroun δεν αμφισβητεί ότι το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, της οδηγίας επιτρέπει μια τέτοια προϋπόθεση, αλλά υποστηρίζει, ουσιαστικά, ότι το εν λόγω άρθρο απαγορεύει να οριστεί όριο υψηλότερο εκείνου που χρησιμεύει γενικώς για τον προσδιορισμό του αναγκαίου για την αντιμετώπιση βασικών δαπανών διαβίωσης ποσού —ήτοι, στις Κάτω Χώρες, του κατά νόμον κατώτατου μισθού για την οικεία κατηγορία προσώπων και οικογενειακής καταστάσεως, εισοδήματος κάτω του οποίου το πρόσωπο δικαιούται γενικής αρωγής. Πάντως, το αιτούν δικαστήριο εξηγεί ότι οι τοπικές αρχές μπορούν, επίσης, να παρέχουν διάφορες μορφές ειδικής αρωγής (περιλαμβανομένης της διαγραφής τοπικών φόρων) όχι μόνο σε εκείνους των οποίων το εισόδημα είναι χαμηλότερο του κατώτατου μισθού, αλλά και σε εκείνους που, μολονότι διαθέτουν πόρους ίσους ή ανώτερους του κατώτατου μισθού, δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν βασικά έξοδα οφειλόμενα σε εξαιρετικές περιστάσεις. Η παρεχόμενη αυτή ειδική αρωγή είναι κλιμακούμενη και παύει όταν το εισόδημα αγγίζει το 120 % έως 130 % του κατώτατου μισθού. Κατά συνέπεια, το ζήτημα που γεννάται είναι αν το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν όριο εισοδήματος σε επίπεδο που να αποκλείει οποιαδήποτε δυνατότητα προσφυγής σε ειδική αρωγή αυτής της μορφής.

30. Ένα άλλο ζήτημα αφορά τη διάκριση στις Κάτω Χώρες μεταξύ οικογενειακής επανένωσης και δημιουργίας οικογένειας. Το όριο του 120 % του κατώτατου μισθού έχει εφαρμογή μόνο στη δεύτερη περίπτωση. Κατά την άποψη της R. Chakroun, το άρθρο 2, στοιχείο δ΄, της οδηγίας απαγορεύει οποιαδήποτε διάκριση αναλόγως του αν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδο του συντηρούντος στο οικείο κράτος μέλος. Αντίθετα, ο υπουργός υποστηρίζει ότι τέτοια διάκριση μπορεί να γίνει στην περίπτωση των προσφύγων (άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας) και ότι γίνεται, επίσης, στην περίπτωση υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες στην Κοινότητα και οι οποίοι ασκούν το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος[7].

31. Κατ' ακολουθία, το Raad van State υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

(1) Έχει η φράση «προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής» στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, της [οδηγίας] την έννοια ότι παρέχει σε κράτος μέλος την ευχέρεια να προβαίνει σε ρύθμιση για την οικογενειακή επανένωση έχουσα ως συνέπεια ότι δεν επιτρέπεται η οικογενειακή επανένωση στον συντηρούντα που έχει προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για να μπορεί

7 — Το άρθρο 16, παράγραφοι 1 και 5, της οδηγίας 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), επιτρέπει σε ένα τέτοιο πρόσωπο να συνοδεύεται από την οικογένειά του/της μόνον όταν η οικογένεια είχε ήδη συσταθεί στο πρώτο κράτος μέλος.

να καλύπτει τα γενικώς αναγκαία έξοδα διαβίωσης, 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 διαγραφές φόρων από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως ή ενισχυτικά του εισοδήματος μέτρα στο πλαίσιο της περί ελαχίστου εισοδήματος πολιτικής δήμων ή κοινοτήτων;

(2) Έχει η [οδηγία], ιδίως δε το άρθρο 2, στοιχείο δ΄, την έννοια ότι 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 διαμένοντος στο κράτος μέλος;

32. Η R. Chakroun, η Ελληνική Κυβέρνηση και η Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 21ης Οκτωβρίου 2009, ανέπτυξαν προφορικώς παρατηρήσεις η R. Chakroun, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή.

Εκτίμηση

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

33. Επισημαίνεται ότι από την ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως περί παραπομπής ο κ. Chakroun συμπλήρωσε το 65ο έτος της ηλικίας του, οπότε κανένα όριο εισοδήματος δεν θα είχε πλέον εφαρμογή κατά την εξέταση αιτήσεως οικογενειακής επανένωσης[8]. Πάντως, η κύρια δίκη αφορά απόφαση που ελήφθη όταν το όριο είχε εφαρμογή, το δε Δικαστήριο δεν διαθέτει στοιχεία (παρά την υποβολή σχετικής ερωτήσεως κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση) από τα οποία να προκύπτει ότι η δίκη αυτή επηρεάζεται από τη μεταβολή της καταστάσεως. Συνεπώς, θα θεωρήσω ότι, για την επίλυση της διαφοράς ενώπιον του Raad van State, το όριο έχει, καταρχήν, εφαρμογή.

34. Τα δύο ερωτήματα του εν λόγω δικαστηρίου είναι διακριτά αλλά αλληλεξαρτώμενα. Μολονότι δεν υπάρχει κάποιος επιτακτικός λόγος που να επιβάλλει την εξέτασή τους με αυτή ή την άλλη σειρά, φρονώ ότι είναι πλέον χρήσιμο να εξεταστεί, καταρχάς, αν είναι δυνατή η εφαρμογή διαφορετικής προϋποθέσεως περί πόρων, πριν εξεταστεί το επίπεδο εισοδήματος που είναι δυνατόν να απαιτηθεί. Κατ' ακολουθία, θα ξεκινήσω από το δεύτερο ερώτημα.

8 — Βλ. σημείο 19 ανωτέρω.

Το δεύτερο ερώτημα

35. Το εθνικό δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν αν το άρθρο 2, στοιχείο δ΄, της οδηγίας –κατά το οποίο η «οικογενειακή επανένωση» καλύπτει όλες τις περιπτώσεις στις οποίες μέλος της οικογένειας του συντηρούντος έρχεται να διαμείνει με αυτόν, ασχέτως εάν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδο του συντηρούντος στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους[9] — απαγορεύει εθνική ρύθμιση η οποία επιβάλλει προϋπόθεση περί υψηλότερων πόρων στη δεύτερη περίπτωση.

36. Η φράση «ασχέτως εάν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδο του διαμένοντος» δεν εισάγει, ρητώς, διάκριση αναλόγως του πότε δημιουργήθηκαν οι οικογενειακοί δεσμοί. Συγκεκριμένα, η πλέον προφανής ερμηνεία της φράσεως είναι, ίσως, όπως υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, η R. Chakroun, η Ελληνική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, ότι απαγορεύει οποιαδήποτε συστηματική διάκριση επ' αυτής της βάσεως, εκτός αν επιτρέπεται από κάποια ειδικότερη διάταξη (όπως το άρθρο 9, παράγραφος 2, όσον αφορά τους πρόσφυγες).

37. Πάντως, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το άρθρο 2, στοιχείο δ΄, δεν απαγορεύει *ρητώς* τέτοια διάκριση. Ορίζει, απλώς, μια γενική έννοια, χωρίς να αποκλείει τη δυνατότητα περαιτέρω υποδιαιρέσεων στο πλαίσιο αυτής.

38. Το επιχείρημα αυτό δεν με πείθει.

39. Σε σχέση ειδικά με την οδηγία, το Δικαστήριο έχει υπενθυμίσει την πάγια νομολογία του, κατά την οποία οι επιταγές που απορρέουν από τη διασφάλιση των γενικών αρχών που ισχύουν εντός της κοινοτικής έννομης τάξεως, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται τα θεμελιώδη δικαιώματα, δεσμεύουν ομοίως τα κράτη μέλη όταν αυτά εφαρμόζουν κοινοτικές κανονιστικές ρυθμίσεις και, συνεπώς, τα κράτη μέλη οφείλουν, κατά το μέτρο του δυνατού, να εφαρμόζουν τις ρυθμίσεις αυτές κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται στις εν λόγω επιταγές[10].

9 — Είναι χρήσιμο να επισημανθεί ότι ο κατά το άρθρο 2, στοιχείο δ΄, ορισμός καλύπτει μόνον τις περιπτώσεις στις οποίες ο οικογενειακός δεσμός δημιουργήθηκε πριν το μέλος της οικογένειας υποβάλει αίτηση διαμονής με τον συντηρούντα και ότι ο κατά την ολλανδική νομοθεσία ορισμός της «δημιουργίας οικογένειας» έχει ανάλογα περιορισμένο πεδίο εφαρμογής. Ουδείς καλύπτει την περίπτωση υπηκόου τρίτης χώρας που επιθυμεί να μεταβεί σε κράτος μέλος προκειμένου να συνάψει εκεί γάμο με τον συντηρούντα. Η αρχική πρόταση οδηγίας της Επιτροπής [COM(1999) 638 τελικό] κάλυπτε αυτή την περίπτωση (άρθρο 2, στοιχείο ε΄, σ. 12 και 25). Εντούτοις, τον Ιανουάριο του 2001, οι λέξεις να «δημιουργηθεί ή» διαγράφηκαν από τη φράση «προκειμένου να δημιουργηθεί ή να διατηρηθεί η οικογενειακή ενότητα» (έγγραφο του Συμβουλίου 5682/01 της 31ης Ιανουαρίου 2001).

10 — Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2006, C-540/03, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2006, σ. I-5769, σκέψη 105).

40. Μία από τις γενικές αυτές αρχές είναι η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως ή απαγορεύσεως των διακρίσεων, η οποία, κατά τον πάγιο ορισμό της, επιτάσσει να μην επιφυλάσσεται σε όμοιες καταστάσεις διαφορετική μεταχείριση ούτε σε διαφορετικές καταστάσεις όμοια μεταχείριση, εκτός αν η διαφοροποίηση δικαιολογείται αντικειμενικώς[11].

41. Στο πλαίσιο αυτό, δεν θα ήταν φρόνιμο να υποστηριχθεί ότι η διαφορά μεταξύ οικογενειακού δεσμού που δημιουργήθηκε πριν την είσοδο του συντηρούντος στο κράτος μέλος και οικογενειακού δεσμού που δημιουργήθηκε μεταγενέστερα δεν δύναται, σε καμία περίπτωση, να δικαιολογήσει διαφορετική μεταχείριση από κάποια άποψη.

42. Εντούτοις, όπως επισήμανε η Επιτροπή, ουδείς, προφανώς, λόγος δικαιολογεί προϋπόθεση περί υψηλότερων πόρων στη μία περίπτωση απ' ό,τι στην άλλη. Το αναγκαίο ποσό για την κάλυψη των δαπανών διαβίωσης του συντηρούντος και της οικογένειάς του, χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής —το οποίο τα κράτη μέλη δύνανται να απαιτούν σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄— μπορεί, προφανώς, να επηρεάζεται από διάφορους παράγοντες, όπως ο αριθμός και η ηλικία των μελών της οικογένειας, η ανάγκη τους για φροντίδα ή η ικανότητά τους προς εργασία. Αλλά, οποιοδήποτε και αν είναι το ποσό αυτό, δεν είναι δυνατόν, υπό κανονικές συνθήκες, να επηρεάζεται από το αν ο οικογενειακός δεσμός δημιουργήθηκε πριν ή μετά το χρονικό σημείο από το οποίο ο συντηρών διαμένει νόμιμα στο κράτος υποδοχής.

43. Κατά συνέπεια, η τήρηση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως ή της απαγορεύσεως των διακρίσεων κατά την εφαρμογή της οδηγίας αποκλείει διάκριση όπως αυτή που εισάγει η ολλανδική νομοθετική ρύθμιση.

44. Η Ολλανδική Κυβέρνηση ωστόσο προβάλλει ένα επιπλέον επιχείρημα. Υποστηρίζει ότι η προϋπόθεση περί υψηλότερων πόρων είναι, στην πράξη, ο κανόνας. Στην πραγματικότητα, για τη συντήρηση μιας οικογένειας χωρίς να χρειάζεται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής, απαιτείται το 120 % του κατώτατου μισθού. Η προϋπόθεση περί χαμηλότερων πόρων αποτελεί εξαίρεση στον κανόνα αυτόν. Συνιστά ευνοϊκότερη διάταξη, ρητώς επιτρεπόμενη από το άρθρο 3, παράγραφος 5, της οδηγίας, σκοπός της οποίας είναι να επιτρέψει τη συμμόρφωση των Κάτω Χωρών με τις διεθνείς υποχρεώσεις τους, ιδίως, με το δικαίωμα προστασίας της οικογενειακής ζωής που κατοχυρώνεται στο άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου —και η κυβέρνηση φρονεί ότι οι οικογένειες που έχουν ήδη συσταθεί κατά τον χρόνο εισόδου του

11 — Βλ., προσφάτως, απόφαση της 7ης Ιουλίου 2009, C-558/07, S.P.C.M. κ.λπ. (Συλλογή 2009, σ. I-5783, σκέψη 74). Η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων περιλαμβάνεται, επίσης, στην αιτιολογική σκέψη 5 του προοιμίου της οδηγίας και αποτελεί τμήμα των αρχών και αξιών που αναγνωρίζονται από τα κράτη μέλη και στις οποίες αναφέρεται η αιτιολογική σκέψη 11.

συντηρούντος στο κράτος μέλος πρέπει να τυγχάνουν περισσότερο της προστασίας αυτής απ' ό,τι οι οικογένειες που πρόκειται να συσταθούν.

45. Ούτε αυτό το επιχείρημα με πείθει.

46. Πρώτον, —αν και πρόκειται για ζήτημα ερμηνείας του εθνικού δικαίου το οποίο, επομένως, εμπίπτει στην αρμοδιότητα των ολλανδικών δικαστηρίων— το γράμμα της διατάξεως φαίνεται να είναι αντίθετο. Το άρθρο 3.22, παράγραφος 1, της Vb 2000 θεσπίζει ένα όριο εισοδήματος. Το κατά το άρθρο 3.22, παράγραφος 2, υψηλότερο όριο εισοδήματος θεσπίζεται ρητώς «κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1», για τις περιπτώσεις αποκλειστικά της δημιουργίας οικογένειας. Φρονώ ότι δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι διατάξεις αυτές θεσπίζουν ένα γενικό όριο στην παράγραφο 2 και προβλέπουν εξαίρεση στην παράγραφο 1.

47. Πάντως, αν λόγω κάποιας αντιστροφής της ερμηνείας, ήθελε αποδειχθεί ότι αυτό ισχύει, και πάλι δεν θα δεχόμουν το επιχείρημα της Επιτροπής. Τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν ευνοϊκότερες διατάξεις από εκείνες που επιβάλλει ή επιτρέπει η οδηγία[12], αλλά, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, πρέπει να τηρούν την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως ή απαγορεύσεως των διακρίσεων. Δεδομένου ότι το ζήτημα αν ο οικογενειακός δεσμός δημιουργήθηκε πριν ή μετά το χρονικό σημείο από το οποίο ο συντηρών διαμένει νόμιμα στο κράτος υποδοχής δεν συνιστά αντικειμενικό λόγο για την εφαρμογή διαφορετικού ορίου εισοδήματος σε κατά τα λοιπά συγκρίσιμες καταστάσεις, ουδεμία σημασία έχει αν το υψηλότερο όριο αποτελεί την εξαίρεση ή τον κανόνα.

48. Η άποψη αυτή ουδόλως επηρεάζει τις λοιπές εξαιρέσεις[13], τις οποίες η Ολλανδική Κυβέρνηση επικαλείται προς ενίσχυση του επιχειρήματός της. Τόσο η ηλικία όσο και η ανικανότητα προς εργασία αποτελούν αντικειμενικούς παράγοντες οι οποίοι δύνανται ιδιαίτερα να επηρεάσουν τους πόρους ενός προσώπου και, επομένως, δικαιολογούν τη μείωση ή την κατάργηση του ορίου εισοδήματος. Η δε έλλειψη οποιουδήποτε ορίου στην περίπτωση που μέλη της οικογένειας του πρόσφυγα ζητούν να διαμείνουν με αυτόν εντός τριών μηνών από τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα, όχι μόνο δικαιολογείται αντικειμενικά (ο βάσιμος φόβος διώξεως, που χαρακτηρίζει το καθεστώς του πρόσφυγα[14], είναι ιδιαίτερα πιθανό να αφορά και την άμεση οικογένειά του και, επομένως, συνηγορεί υπέρ της επανένωσης πριν ακόμη ο πρόσφυγας είναι σε θέση να διασφαλίσει

12 — Άρθρο 3, παράγραφος 5· βλ. σημείο 5 ανωτέρω.

13 — Βλ. σημείο 19 ανωτέρω.

14 — Βλ. άρθρο 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους (ΕΕ 2004, L 304, σ. 12).

σταθερούς και τακτικούς πόρους στο κράτος υποδοχής), αλλά επιβάλλεται ρητώς από το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας.

49. Η άποψη αυτή δεν επηρεάζει, εξάλλου, ούτε τη δυνατότητα προσαρμογής του ορίου, βάσει αντικειμενικών λόγων, σε μεμονωμένες περιπτώσεις. Συγκεκριμένα, το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη, κατά την εφαρμογή της σχετικής με τους πόρους προϋποθέσεως, να αξιολογούν τους πόρους του συντηρούντος με βάση τη φύση και τον τακτικό χαρακτήρα τους και τους επιτρέπει να λαμβάνουν υπόψη τον αριθμό των μελών της οικογένειας. Το δε άρθρο 17 επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη διάφορες ατομικές περιστάσεις σε περίπτωση απορρίψεως αιτήσεως οικογενειακής επανένωσης. Επομένως, η οδηγία επιβάλλει τη συγκεκριμένη εξέταση κάθε αιτήσεως και αποκλείει τη γενική εφαρμογή ενός αφηρημένου ορίου, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι περιστάσεις εκάστης περιπτώσεως[15].

50. Ένα άλλο σημείο που πρέπει να επισημανθεί αφορά τον ισχυρισμό που περιέχεται στην απορριπτική της αιτήσεως της R. Chakroun απόφαση και με τον οποίο επιχειρείται δικαιολόγηση της διακρίσεως μεταξύ οικογενειακής επανένωσης και δημιουργίας οικογένειας, με την αιτιολογία ότι σε περίπτωση που Ολλανδός υπήκοος συνάπτει γάμο κατά τη διάρκεια διακοπών στο εξωτερικό, επιβάλλεται λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση. Ακόμη και αν ο ισχυρισμός αυτός θεωρηθεί βάσιμος (καθόσον επιτρέπει, ενδεχομένως, να αποκλεισθούν οι εικονικοί γάμοι), πάντως, εξακολουθεί να απαιτείται ατομική εξέταση εκάστης περιπτώσεως.

51. Θεωρώ ότι καμία αντικειμενική διάκριση δεν είναι δυνατό να γίνει, κατά τρόπο συστηματικό, μεταξύ δύο υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι επιθυμούν να διαμείνουν σε ορισμένο κράτος μέλος προκειμένου να εργαστούν και να δημιουργήσουν οικογένεια σε αυτό, εκ των οποίων ο ένας συνάπτει γάμο πριν μετοικήσει, ενώ ο άλλος αποταμιεύει χρήματα προκειμένου να συνάψει γάμο κατά τη διάρκεια κάποιας επισκέψεως στη χώρα καταγωγής του/της. Η διαφορά μεταξύ των δύο οφείλεται, ενδεχομένως, αποκλειστικά στη βούληση ή στον δισταγμό των γονέων της νύφης να δεχθούν ως γαμπρό κάποιον ο οποίος δεν είναι ακόμη οικονομικά ανεξάρτητος.

52. Επιπλέον, η Ολλανδική Κυβέρνηση, στις γραπτές παρατηρήσεις της, ρητώς αναφέρει ότι, ακόμη και στην περίπτωση που ο οικογενειακός δεσμός δημιουργήθηκε μετά την άφιξη του συντηρούντος και η προϋπόθεση περί εισοδήματος δεν πληρούται, τα μέλη της οικογένειας θα λάβουν άδεια διαμονής αν αυτό επιβάλλεται από το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου —γεγονός που σημαίνει

15 — Βλ., επίσης, άρθρο 6 της οδηγίας (σημείο 7 ανωτέρω) και άρθρο 16 (σημείο 11)· το δεύτερο επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη, κατά την εξέταση αιτήσεως ανανεώσεως της άδειας διαμονής, τις συνεισφορές των μελών της οικογένειας στο εισόδημα. Επιπροσθέτως, επισημαίνω ότι όλα τα μέρη, συμπεριλαμβανομένης της Ολλανδικής Κυβέρνησης, δέχονται ότι το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου απαιτεί κατά περίπτωση εξέταση.

ότι θα υπάρξει ατομική εξέταση εκάστης περιπτώσεως.

53. Αυτή η ατομική εξέταση εκάστης περιπτώσεως είναι ικανή να εξασφαλίσει αποτελεσματική προστασία κατά της καταχρηστικής εισροής μεταναστών μέσω της συνάψεως εικονικών γάμων.

54. Πάντως, ο διάρκειας 34 ετών (κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών) γάμος της R. Chakroun δύσκολα μπορεί να συγκριθεί με εικονικό γάμο ή με ό,τι αποκαλείται «επιστροφή από τις διακοπές με σύζυγο». Το γεγονός ότι η απορριπτική της αιτήσεως της R. Chakroun απόφαση περιέχει αναφορά στην εντελώς διαφορετική αυτή κατάσταση αποδεικνύει ότι δεν τηρήθηκε η διαδικασία της ατομικής εξέτασης, η οποία προβλέπεται τόσο από την οδηγία όσο και από το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

55. Υπό το πρίσμα αυτών των παρατηρήσεων, καταλήγω ότι η οδηγία απαγορεύει διάκριση όπως η επίμαχη, κατά το μέτρο που δεν δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους σχετιζόμενους με το ύψος των αναγκαίων πόρων για την αντιμετώπιση των εξόδων διαβίωσης του συντηρούντος και της οικογένειάς του και κατά το μέτρο που εφαρμόζεται χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι περιστάσεις εκάστης περιπτώσεως.

Το πρώτο ερώτημα

56. Υπό το πρίσμα της απαντήσεως που προτείνω να δοθεί στο δεύτερο ερώτημα, η εξέταση του πρώτου ερωτήματος στηρίζεται στην υπόθεση ότι το κράτος μέλος εφαρμόζει ενιαίο όριο εισοδήματος «το οποίο έχει ως συνέπεια ότι δεν επιτρέπεται η οικογενειακή επανένωση στον συντηρούντα που έχει προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για να μπορεί να καλύπτει τα γενικώς αναγκαία έξοδα διαβίωσης, 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 διαγραφές φόρων από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως ή ενισχυτικά του εισοδήματος μέτρα στο πλαίσιο της περί ελαχίστου εισοδήματος πολιτικής δήμων ή κοινοτήτων».

57. Πρώτον, κατά τη γνώμη μου, το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, της οδηγίας δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν ιδιαίτερο όριο εισοδήματος, υπό τον όρον ότι αυτό εφαρμόζεται κατά τρόπο που να λαμβάνονται υπόψη οι ατομικές περιστάσεις εκάστης περιπτώσεως.

58. Δεύτερον, το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, ορίζει ότι τα κράτη μέλη «μπορούν να λαμβάνουν υπόψη το επίπεδο των κατώτατων εθνικών συντάξεων και μισθών». Ασφαλώς, η διάταξη αυτή δεν επιβάλλει ένα συγκεκριμένο όριο το οποίο να ορίζεται στο 100 % (ή οποιοδήποτε άλλο ποσοστό) του

κατώτατου εθνικού μισθού —και ούτε, εξάλλου, θα μπορούσε, δεδομένου ότι επτά κράτη μέλη δεν έχουν εθνική νομοθεσία περί κατώτατου μισθού[16].

59. Επιπλέον, το κριτήριο που μπορεί να χρησιμοποιηθεί είναι αυτό των επαρκών πόρων προς συντήρηση της επανενωθείσας οικογένειας χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής. Μολονότι, ο κατώτατος εθνικός μισθός, όπου αυτός υφίσταται, θα μπορούσε να αποτελέσει, συναφώς, σημείο αναφοράς (δεδομένου ότι ο μισθός αυτός σκοπεί, μεταξύ άλλων, να διασφαλίσει ότι οι ανάγκες διαβίωσης των εργαζομένων καλύπτονται από τους εργοδότες και όχι από το κράτος), πάντως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συμπίπτει με το ύψος του εισοδήματος από του οποίου παύει να χορηγείται κοινωνική αρωγή. Για διάφορους λόγους κοινωνικής πολιτικής ή οικονομικούς, το δικαίωμα σε κοινωνική αρωγή ενδέχεται να μην υφίσταται κάτω του κατώτατου μισθού ή και να διατηρείται πέραν αυτού[17]. Πάντως, είναι σαφές ότι το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτούν υψηλότερους πόρους από εκείνους που είναι αναγκαίοι για τη συντήρηση ολόκληρης της οικογένειας χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής.

60. Στις παρατηρήσεις τους, η R. Chakroun και η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστήριξαν ότι «το σύστημα κοινωνικής αρωγής του συγκεκριμένου κράτους μέλους» χρειάζεται να οριστεί ακριβέστερα.

61. Η R. Chakroun υποστηρίζει ότι, καθόσον το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, παραπέμπει στο σύστημα κοινωνικής αρωγής του *κράτους μέλους* και στο επίπεδο των κατώτατων *εθνικών* μισθών και συντάξεων[18], δεν επιτρέπει να χρησιμεύει ως κριτήριο ποσό αρωγής το οποίο διαφέρει από τον ένα δήμο στον άλλο, όπως συμβαίνει εν προκειμένω με όλα τα είδη ειδικής αρωγής.

62. Ο ισχυρισμός αυτός δεν με πείθει απόλυτα.

16 — Η Αυστρία, η Κύπρος, η Δανία (η οποία δεν δεσμεύεται από την οδηγία), η Φινλανδία, η Γερμανία, η Ιταλία και η Σουηδία δεν έχουν κατά νόμον κατώτατο μισθό: βλ. *Minimum wages in January 2009,* Eurostat, Data in focus, 29/2009, σ. 1.

17 — Συγκεκριμένα, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ολλανδική Κυβέρνηση δήλωσε ότι ο κατώτατος εθνικός μισθός αρκούσε για την κάλυψη μόνον των πλέον βασικών καθημερινών αναγκών διαβίωσης και ότι η ειδική κοινωνική αρωγή αποτελούσε αναγκαίο συμπλήρωμα για την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης —δήλωση η οποία προκαλεί έκπληξη ενόψει της επιλογής του καθαρού κατώτατου μισθού ως ορίου εισοδήματος στις περιπτώσεις οικογενειακής επανένωσης και ακόμη περισσότερο αν ληφθεί υπόψη ότι ο ολλανδικός κατώτατος μισθός είναι ο δεύτερος υψηλότερος στην Ευρωπαϊκή Ένωση από απόψεως αγοραστικής δύναμης (βλ. *Minimum wages in January 2009,* υποσημείωση 16 ανωτέρω, σ. 3).

18 — Ομοίως στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, της οδηγίας 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 (ΕΕ 2004, L 158, σ. 77) και, προηγουμένως, στο άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (ΕΕ 1990, L 180, σ. 26).

63. Αφενός, μολονότι η έννοια του συστήματος κοινωνικής αρωγής «κράτους μέλους» δεν περιλαμβάνει, αναμφίβολα, πρωτοβουλίες καθαρά τοπικού χαρακτήρα, εντούτοις, ορισμένα κράτη μέλη έχουν ομοσπονδιακά ή οιονεί ομοσπονδιακά συστήματα διακυβέρνησης, στο πλαίσιο των οποίων η αρμοδιότητα σε τομείς όπως η κοινωνική αρωγή ανατίθεται σε περιφερειακές ή άλλες αντίστοιχες αρχές. Στην υπό κρίση περίπτωση, τα είδη αρωγής τα οποία το ερώτημα του Raad van State αφορά προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία, ασχέτως του αν η εφαρμογή τους ανατίθεται στις τοπικές αρχές.

64. Αφετέρου, η Ολλανδική Κυβέρνηση ανέφερε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι το όριο του 120 % επελέγη μεν ως εθνικός μέσος όρος, υπέρβαση του οποίου απέκλειε την ειδική κοινωνική αρωγή, πλην όμως το δικαίωμα σε κοινωνική αρωγή μπορούσε, ενδεχομένως, να παύσει να υφίσταται στην πράξη, ανάλογα με τον αρμόδιο δήμο, στο 110 % ή στο 130 % του κατώτατου μισθού. Κατά συνέπεια, ένα ενιαίο όριο της τάξεως του 120 % θα μπορούσε να αποκλείσει την επανένωση ορισμένων οικογενειών, στην περίπτωση που δεν υπάρχει δικαίωμα σε ειδική κοινωνική αρωγή και να την επιτρέψει ως προς ορισμένες οικογένειες, στην περίπτωση που υφίσταται ένα τέτοιο δικαίωμα. Αυτό δεν φαίνεται να είναι σύμφωνο με το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, της οδηγίας ή με την ανάγκη της ατομικής εκτίμησης εκάστης περιπτώσεως.

65. Η Ολλανδική Κυβέρνηση φρονεί ότι η οδηγία δεν θίγει μεν την ποικιλία των συστημάτων κοινωνικής αρωγής και των σχετικών ποσών στα διάφορα κράτη μέλη, αλλά, ότι πάντως από τη νομολογία του Δικαστηρίου μπορούν να συναχθούν κάποιες κατευθύνσεις όσον αφορά τη διάκριση μεταξύ «κοινωνικής παροχής» και «κοινωνικής αρωγής» στο πλαίσιο του κανονισμού του Συμβουλίου 1408/71/ΕΟΚ[19].

66. Η πρόταση αυτή φαίνεται, εκ πρώτης όψεως, λογική, μολονότι, όπως επισήμανε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο λόγος στον οποίο οφείλεται η διάκριση που επιχειρείται στο πλαίσιο του κανονισμού 1408/71 (που αφορά τη δυνατότητα εξαγωγής των παροχών) ενδέχεται να μην είναι δυνατό να μεταφερθεί σε άλλο πλαίσιο. Πάντως, κατά τη γνώμη μου, το Δικαστήριο δεν είναι απαραίτητο να λάβει οριστική θέση, δεδομένου ότι δεν αμφισβητείται –και δεν φαίνεται αμφισβητήσιμο– ότι τα μέτρα στα οποία αναφέρεται το ερώτημα του Raad van State συνιστούν πράγματι κοινωνική αρωγή υπό την έννοια της οδηγίας.

67. Περισσότερο σημαντικό, κατά τη γνώμη μου, είναι το ότι τα συγκεκριμένα συστήματα αρωγής καλύπτουν μόνον εξαιρετικές περιπτώσεις. Μολονότι, κατά γενική παραδοχή, δυνατότητα προσφυγής στα συστήματα αυτά έχουν πρόσωπα των οποίων οι πόροι τοποθετούνται μεταξύ του 100 % και

19 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 73), όπως τροποποιήθηκε. Βλ., ιδίως, απόφαση της 16ης Ιουλίου 1992, C-78/91, Hughes (Συλλογή 1992, σ. I-4839, σκέψεις 17 και 18).

του 120 % του κατώτατου μισθού, εντούτοις, είναι σαφές ότι η δυνατότητα προσφυγής δεν παρέχεται σε όλα τα πρόσωπα αυτής της κατηγορίας. Συγκεκριμένα, η χρήση στη νομοθετική ρύθμιση του όρου «εξαιρετική» σημαίνει ότι δυνατότητα προσφυγής στα συστήματα αυτά παρέχεται σε μειοψηφία μόνον του οικείου πληθυσμού και, επιπλέον, προσωρινώς.

68. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ολλανδική Κυβέρνηση δήλωσε ότι τα ποσά που καταβλήθηκαν το 2007 υπό τη μορφή ειδικής κοινωνικής αρωγής ανήλθαν σε 243 εκατομμύρια ευρώ και ότι κάθε ατομική ενίσχυση ανερχόταν, κατά μέσο όρο, σε 150 ευρώ. Αν κάθε τέτοια ενίσχυση εχορηγείτο προς διαφορετικό πρόσωπο, το σύνολο θα αντιπροσώπευε, κατά προσέγγιση, το ένα δέκατο του πληθυσμού των Κάτω Χωρών, μολονότι η καταβολή 150 ευρώ ετησίως δεν έχει σαφώς καμία σχέση με τη διαφορά του καθαρού ετήσιου εισοδήματος μεταξύ του 100 % και του 120 % του κατώτατου μισθού, η οποία θα αντιστοιχούσε, σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέσχε το εθνικό δικαστήριο, σε κάτι περισσότερο από 2 800 ευρώ κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών. Προφανώς, το Δικαστήριο δεν είναι δυνατό να καταλήξει σε οριστικό συμπέρασμα με βάση τα στοιχεία αυτά, αλλά, πάντως, δεν αποκλείεται, στην πράξη, οι καταβολές να είχαν ως αποδέκτες πολύ μικρότερο αριθμό προσώπων, εκ των οποίων σημαντικό ποσοστό κερδίζει, ενδεχομένως, λιγότερα του κατώτατου εθνικού μισθού.

69. Πάντως, όποια και αν είναι η αλήθεια, φρονώ ότι τα στοιχεία που παρέσχε η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν στηρίζουν κατά τρόπο αξιόπιστο τον ισχυρισμό της κατά τον οποίο ένα ενιαίο όριο εισοδήματος, οριζόμενο στο 120 % του κατώτατου εθνικού μισθού, είναι αναγκαίο προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι η οικογενειακή επανένωση δεν θα έχει ως συνέπεια «προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης» —ισχυρισμό ο οποίος, επίσης, αντιφάσκει με τη δήλωση της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι οι αιτήσεις περί ειδικής κοινωνικής αρωγής εξετάστηκαν η καθεμία χωριστά.

70. Λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης, που επιτακτικώς εκφράζει η οδηγία, για εκτίμηση κάθε κατ' ιδίαν περιπτώσεως, νομίζω ότι η απλή δυνατότητα προσφυγής σε ορισμένα συστήματα κοινωνικής αρωγής σε εξαιρετικές περιπτώσεις (οι οποίες εκτιμώνται κατά περίπτωση) δεν μπορεί να αποτελεί λόγο για τη συστηματική απόρριψη αιτήσεων οικογενειακής επανένωσης. Η περίπτωση αυτή δεν ταυτίζεται με την περίπτωση κατά την οποία το επίπεδο πόρων έχει ως συνέπεια την αυτόματη χορήγηση κοινωνικής αρωγής σε πρόσωπο ή οικογένεια —περίπτωση η οποία εμπίπτει, σαφώς, στο πεδίο εφαρμογής της επιτρεπόμενης από το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, της οδηγίας προϋποθέσεως.

71. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η οδηγία δεν επιτρέπει όπως η σχετική με τους πόρους προϋπόθεση να προσδιορίζεται όπως εν προκειμένω.

Πρόταση

72. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα υποβληθέντα από το Raad van State προδικαστικά ερωτήματα ως εξής:

«(1) Τα άρθρα 2, στοιχείο δ΄, και 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, της οδηγίας 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, σε συνδυασμό, απαγορεύουν εθνική νομοθετική ρύθμιση η οποία, εφαρμόζοντας την κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, προϋπόθεση περί πόρων, διακρίνει αναλόγως του αν ο οικογενειακός δεσμός δημιουργήθηκε πριν ή μετά την είσοδο του διαμένοντος στο κράτος μέλος, κατά το μέτρο που η διάκριση αυτή δεν δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους σχετιζόμενους με το ύψος των αναγκαίων πόρων για την αντιμετώπιση των εξόδων διαβίωσης του συντηρούντος και της οικογένειάς του και κατά το μέτρο που εφαρμόζεται χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι περιστάσεις εκάστης περιπτώσεως.

(2) Το άρθρο 7, παράγραφος 1,στοιχείο γ΄, της οδηγίας 2003/86 δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν μια προϋπόθεση περί πόρων η οποία να έχει ως συνέπεια τη συστηματική απόρριψη αιτήσεων οικογενειακής επανένωσης, όταν η επανενωθείσα οικογένεια δεν έχει αυτομάτως δικαίωμα σε κοινωνική αρωγή, αλλά, απλώς, ενδεχόμενο δικαίωμα σε εξαιρετικές περιπτώσεις.»