ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 15ης Νοεμβρίου 2011*

Στην υπόθεση C-256/11,

με αντικείμενο αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Verwaltungsgerichtshof (Αυστρία) με απόφαση της 5ης Μαΐου 2011, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 25 Μαΐου 2011, στο πλαίσιο των δικών

Murat Dereci,

Vishaka Heiml,

Alban Kokollari,

Izunna Emmanuel Maduike,

Dragica Stevic

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

κατά

Bundesministerium für Inneres,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský, U. Lõhmus, προέδρους τμήματος, R. Silva de Lapuerta (εισηγήτρια), M. Ilešič και E. Levits, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. Mengozzi
γραμματέας: K. Malacek, υπάλληλος διοικήσεως,

κατόπιν της διάταξης του Προέδρου του Δικαστηρίου της 9ης Σεπτεμβρίου 2011, με την οποία αποφασίστηκε, σύμφωνα με τα άρθρα 23α του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και 104α, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, η εφαρμογή της ταχείας διαδικασίας στην αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 27ης Σεπτεμβρίου 2011,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— ο M. Dereci, εκπροσωπούμενος από τον H. Blum, Rechtsanwalt,

— η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον G. Hesse,

— η Δανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον C. Vang,

— η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους T. Henze και N. Graf Vitzthum,

— η Ιρλανδία, εκπροσωπούμενη από τον D. O'Hagan, επικουρούμενο από τον P. McCann, BL,

— η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την Τ. Παπαδοπούλου,

— η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την C. Wissels και τον J. Langer,

— η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον B. Majczyna,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από τους S. Hathaway και S. Ossowski, επικουρούμενους από τον K. Beal, barrister,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τις D. Maidani και C. Tufvesson και τον B.-R. Killmann,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης αφορά την ερμηνεία των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης που ρυθμίζουν την ιθαγένεια της Ένωσης, καθώς και της απόφασης 1/80 του Συμβουλίου Σύνδεσης, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, σχετικά με την ανάπτυξη της συνδέσεως που προβλέφθηκε με τη συμφωνία περί δημιουργίας συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, η οποία υπογράφηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 στην Άγκυρα από την Τουρκική Δημοκρατία, αφενός, και από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα, αφετέρου, και η οποία συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1963 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 48, στο εξής «απόφαση 1/80» και «Συμφωνία Σύνδεσης» αντίστοιχα), και του πρόσθετου πρωτοκόλλου, το οποίο υπογράφηκε στις 23 Νοεμβρίου 1970 στις Βρυξέλλες και συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2760/72 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1972 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/002, σ. 149, στο εξής: πρόσθετο πρωτόκολλο).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικων διαφορών μεταξύ των M. Dereci, V. Heiml, A. Kokollari, I. E. Maduike και D. Stevic αφενός και του Bundesministerium für Inneres (Υπουργείου Εσωτερικών της Αυστρίας) αφετέρου, αντικείμενο των οποίων είναι η απόρριψη από τον Υπουργό των αιτήσεων χορήγησης άδειας διαμονής τις οποίες είχαν υποβάλει οι προσφεύγοντες των κύριων υποθέσεων, απόρριψη που συνοδευόταν, σε τέσσερις από τις κύριες υποθέσεις, από διαταγή απέλασης και από μέτρα απομάκρυνσης από την αυστριακή επικράτεια.

Το νομικό πλαίσιο

Το διεθνές δίκαιο

3 Το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η οποία υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 (στο εξής: ΕΣΔΑ), επιγράφεται «Δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής» και προβλέπει τα εξής:

«1. Παν πρόσωπο δικαιούται εις τον σεβασμόν της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και της αλληλογραφίας του.

2. Δεν επιτρέπεται να υπάρξη επέμβασις δημοσίας αρχής εν τη ασκήσει του δικαιώματος τούτου, εκτός εάν η επέμβασις αύτη προβλέπεται υπό του νόμου και αποτελεί μέτρον το οποίον, εις μίαν δημοκρατικήν κοινωνίαν, είναι αναγκαίον δια την εθνικήν ασφάλειαν, την δημοσίαν ασφάλειαν, την οικονομικήν ευημερίαν της χώρας, την προάσπισιν της τάξεως και την πρόληψιν ποινικών παραβάσεων, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων.»

Το δίκαιο της Ένωσης

Η Συμφωνία Σύνδεσης

4 Σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 1, της Συμφωνίας Σύνδεσης, «αντικείμενο της συμφωνίας είναι η προαγωγή της συνεχούς και ισορρόπου ενισχύσεως των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ των μερών, λαμβανομένης πλήρως υπόψη της ανάγκης εξασφαλίσεως της επιταχυνομένης αναπτύξεως της τουρκικής οικονομίας και της ανυψώσεως του επιπέδου απασχολήσεως και των όρων διαβιώσεως του τουρκικού λαού». Κατά το άρθρο 12 της Συμφωνίας Σύνδεσης, «τα συμβαλλόμενα μέρη συμφωνούν να εμπνέονται από τα άρθρα [39 ΕΚ], [40 ΕΚ] και [41 ΕΚ] για τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ τους» και, κατά το άρθρο 13 της συμφωνίας αυτής, τα συμβαλλόμενα μέρη «συμφωνούν να εμπνέονται από τα άρθρα [43 ΕΚ] μέχρι και [46 ΕΚ] και [48 ΕΚ] για την κατάργηση μεταξύ τους των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως».

Η απόφαση 1/80

5 Το άρθρο 13 της απόφασης 1/80 ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη της Κοινότητας και η Τουρκία δεν μπορούν να θεσπίσουν νέους περιορισμούς σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση των εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους που διαμένουν και απασχολούνται νομίμως στο έδαφός τους.»

Το πρόσθετο πρωτόκολλο

6 Το πρόσθετο πρωτόκολλο και τα παραρτήματά του αποτελούν, σύμφωνα με το άρθρο 62 του πρωτοκόλλου αυτού, αναπόσπαστο τμήμα της Συμφωνίας Σύνδεσης.

7 Το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου προβλέπει τα εξής:

«Τα συμβαλλόμενα μέρη δεν επιβάλλουν μεταξύ τους νέους περιορισμούς στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.»

Η οδηγία 2003/86/ΕΚ

8 Το άρθρο 1 της οδηγίας 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (ΕΕ L 251 σ. 12), ορίζει τα εξής:

«Ο σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι να καθορίσει τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να ασκούν το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια των κρατών μελών.»

9 Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής:

«Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης.»

Η οδηγία 2004/38/ΕΚ

10 Το κεφάλαιο Ι 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, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158, σ. 77, και διορθωτικά ΕΕ L 229, σ. 35, και ΕΕ 2005, L 197, σ. 34), επιγράφεται «Γενικές διατάξεις» και περιλαμβάνει τα άρθρα 1 έως 3.

11 Το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής, με την επικεφαλίδα «Σκοπός», ορίζει τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία καθορίζει:

α) τους όρους που διέπουν την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών από τους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους,

β) το δικαίωμα μόνιμης διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους,

γ) τους περιορισμούς των δικαιωμάτων που αναφέρονται στα στοιχεία α΄ και β΄, για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.»

12 Το άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας, που επιγράφεται «Ορισμοί», προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

1) "πολίτης της Ένωσης": κάθε πρόσωπο το οποίο έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους,

2) "μέλος της οικογένειας":

α) ο (η) σύζυγος,

β) ο (η) σύντροφος με τον (την) οποίο(-α) ο πολίτης της Ένωσης έχει σχέση καταχωρισμένης συμβίωσης, βάσει της νομοθεσίας κράτους μέλους, εφόσον η νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής αναγνωρίζει τη σχέση καταχωρισμένης συμβίωσης ως ισοδύναμη προς τον γάμο, και σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στην οικεία νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής,

γ) οι απευθείας κατιόντες οι οποίοι είναι κάτω της ηλικίας των 21 ετών ή είναι συντηρούμενοι καθώς και εκείνοι του (της) συζύγου ή του (της) συντρόφου, όπως ορίζεται στο στοιχείο β΄,

δ) οι συντηρούμενοι απευθείας ανιόντες καθώς και εκείνοι του (της) συζύγου ή του (της) συντρόφου, όπως ορίζεται στο στοιχείο β΄,

3) "κράτος μέλος υποδοχής": το κράτος μέλος στο οποίο μεταβαίνει ο πολίτης της Ένωσης προκειμένου να ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής.»

13 Το άρθρο 3 της οδηγίας 2004/38, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δικαιούχοι», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία ισχύει για όλους τους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι μεταβαίνουν ή διαμένουν σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο του οποίου είναι υπήκοοι καθώς και [για] τα μέλη των οικογενειών τους κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2, σημείο 2, που τους συνοδεύουν ή πηγαίνουν να τους συναντήσουν.»

Το εθνικό δίκαιο

14 Ο ομοσπονδιακός νόμος περί εγκατάστασης και διαμονής στην Αυστρία (Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich, *BGBl.* I, 100/2005, στο εξής: NAG) διακρίνει, κατά τη ρύθμιση της εγκατάστασης και της διαμονής στην Αυστρία, μεταξύ των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης και των δικαιωμάτων που απορρέουν από την αυστριακή νομοθεσία.

15 Το άρθρο 11 του NAG, που επιγράφεται «Γενικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας διαμονής», ορίζει τα εξής:

«[...]

(2) Επιτρέπεται η χορήγηση άδειας διαμονής σε αλλοδαπό μόνο αν

1. η διαμονή του αλλοδαπού δεν προσκρούει στο δημόσιο συμφέρον,

2. ο αλλοδαπός αποδεικνύει ότι έχει δικαίωμα χρήσης κατοικίας η οποία να θεωρείται κανονική, στη συγκεκριμένη περιοχή, για οικογένεια ανάλογου μεγέθους,

3. ο αλλοδαπός καλύπτεται έναντι κάθε κινδύνου ασθένειας και η ασφάλισή του αυτή ισχύει στην Αυστρία,

4. η διαμονή του αλλοδαπού δεν πρόκειται να επιβαρύνει οικονομικά κανένα οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης στην Αυστρία,

[...]

(3) Εντούτοις, επιτρέπεται η χορήγηση άδειας διαμονής, έστω και αν συντρέχει λόγος μη χορήγησης της άδειας βασιζόμενος στην παράγραφο 1, σημεία 3, 5 ή 6, ή δεν πληρούται μία από τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 2, σημεία 1 έως 6, εφόσον η χορήγηση αυτή είναι επιβεβλημένη για λόγους σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, κατά την έννοια του άρθρου 8 της [ΕΣΔΑ]. Για την εκτίμηση της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής κατά την έννοια του άρθρου 8 της [ΕΣΔΑ] λαμβάνονται ειδικότερα υπόψη τα εξής:

1. η φύση και η διάρκεια της μέχρι τούδε διαμονής και το ζήτημα αν η μέχρι τούδε διαμονή του υπηκόου της τρίτης χώρας ήταν νόμιμη,

2. το αν υπάρχει πράγματι οικογενειακή ζωή,

3. το αν πρέπει να προστατευθεί η ιδιωτική ζωή του,

4. ο βαθμός κοινωνικής ένταξης,

5. οι δεσμοί του υπηκόου της τρίτης χώρας με τη χώρα καταγωγής του,

6. η μη ύπαρξη ποινικής καταδίκης του,

7. οι παραβιάσεις της δημόσιας τάξης, κυρίως όσον αφορά τη νομοθεσία περί ασύλου, το δίκαιο αλλοδαπών ή το μεταναστευτικό δίκαιο,

8. το ζήτημα αν κατά το χρονικό σημείο κατά το οποίο άρχισε η ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του υπηκόου της τρίτης χώρας οι ενδιαφερόμενοι είχαν επίγνωση του ότι η διαμονή τους ήταν επισφαλής.

(4) Η διαμονή του αλλοδαπού προσκρούει στο δημόσιο συμφέρον (παράγραφος 2, σημείο 1), αν

1. η διαμονή του διαταράσσει τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια

[...]

(5) Η διαμονή του αλλοδαπού δεν επιβαρύνει οικονομικά κανένα οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης στην Αυστρία (παράγραφος 2, σημείο 4), αν ο αλλοδαπός έχει σταθερά και τακτικά εισοδήματα που του δίδουν τη δυνατότητα να ζει χωρίς να ζητεί παροχές κοινωνικής πρόνοιας από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και των οποίων το ύψος αντιστοιχεί στις κλίμακες που προβλέπονται στο άρθρο 293 του νόμου για το γενικό πλαίσιο των κοινωνικών ασφαλίσεων [Allgemeines Sozialversicherungsgesetz] [...].»

16 Το άρθρο 21 του NAG, το οποίο επιγράφεται «Διαδικασία εφαρμοζόμενη στις πρώτες αιτήσεις», ορίζει τα εξής:

«(1) Οι πρώτες αιτήσεις πρέπει να υποβάλλονται στην αλλοδαπή, πριν από την είσοδο στην αυστριακή επικράτεια, στις εκεί αρμόδιες διπλωματικές αρχές. Ο αιτών οφείλει να αναμείνει στην αλλοδαπή την απάντηση στην αίτησή του.

(2) Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, επιτρέπεται η υποβολή της αίτησης στην Αυστρία, εφόσον πρόκειται για:

1. μέλη της οικογένειας Αυστριακού υπηκόου, πολίτη του ΕΟΧ ή Ελβετού υπηκόου, τα οποία διαμένουν μόνιμα στην Αυστρία και δεν έχουν ασκήσει το δικαίωμα διαμονής για διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, το οποίο τους απονέμει το κοινοτικό δίκαιο ή η Συμφωνία [για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών της, αφενός, και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας, αφετέρου, η οποία υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο στις 21 Ιουνίου 1999 (ΕΕ 2002, L 114, σ. 6)], κατόπιν νόμιμης εισόδου στην επικράτεια και κατά τη διάρκεια της νόμιμης διαμονής τους,

[...]

(3) Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, οι αρχές μπορούν να επιτρέψουν, κατόπιν αιτιολογημένης αίτησης του ενδιαφερόμενου, την υποβολή της αίτησης στην Αυστρία, εφόσον δεν συντρέχει κανείς από τους λόγους μη χορήγησης της άδειας που αναφέρει το άρθρο 11, παράγραφος 1, σημεία 1, 2 ή 4, και εφόσον αποδεικνύεται ότι θα ήταν αδύνατο ή υπερβολικά επαχθές για τον αλλοδαπό να εξέλθει της αυστριακής επικράτειας για να υποβάλει την αίτησή του:

[...]

2. προκειμένου να διασφαλιστεί ο σεβασμός της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής κατά την έννοια του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ (άρθρο 11, παράγραφος 3).

[...]

(6) Η αίτηση που υποβάλλεται στην Αυστρία σύμφωνα με την παράγραφο 2, σημεία 1 και 4 έως 6, την παράγραφο 3 ή την παράγραφο 5 δεν παρέχει κανένα δικαίωμα διαμονής στην Αυστρία πέρα από το επιτρεπόμενο διάστημα, ανεξάρτητα από το αν για το διάστημα αυτό έχει χορηγηθεί θεώρηση ή όχι. Η αίτηση αυτή δεν κωλύει ούτε τη λήψη και την εκτέλεση μέτρων βάσει της νομοθεσίας περί αλλοδαπών και δεν έχει συνεπώς κανένα ανασταλτικό αποτέλεσμα στις διαδικασίες που αφορούν αλλοδαπούς.»

17 Το άρθρο 47 του NAG ορίζει τα εξής:

«(1) Τα άτομα που έχουν δικαίωμα για οικογενειακή επανένωση κατά την έννοια των παραγράφων 2 έως 4 είναι οι Αυστριακοί υπήκοοι ή οι πολίτες του ΕΟΧ ή οι Ελβετοί υπήκοοι που διαμένουν μόνιμα στην Αυστρία και δεν έχουν ασκήσει το δικαίωμα διαμονής για διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, το οποίο τους απονέμει το κοινοτικό δίκαιο ή η συμφωνία [την οποία αναφέρει το άρθρο 21, παράγραφος 2].

(2) Στους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας ατόμου το οποίο έχει δικαίωμα για οικογενειακή επανένωση κατά την έννοια της παραγράφου 1 χορηγείται άδεια διαμονής "μέλους της οικογένειας", εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις του πρώτου μέρους. Η ισχύς της άδειας αυτής παρατείνεται, αν πληρούνται οι προϋποθέσεις του πρώτου μέρους, την πρώτη φορά κατά δώδεκα μήνες και στη συνέχεια κατά 24 μήνες κάθε φορά.

(3) Στους άλλους συγγενείς ατόμου το οποίο έχει δικαίωμα για οικογενειακή επανένωση κατά την έννοια της παραγράφου 1 είναι δυνατόν να χορηγείται, κατόπιν σχετικής αίτησης, "άδεια εγκατάστασης συγγενικού προσώπου", η οποία δεν υπόκειται σε ποσοστώσεις, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του πρώτου μέρους και

1. πρόκειται για συγγενείς, σε ευθεία ανιούσα γραμμή, του ατόμου το οποίο έχει δικαίωμα για οικογενειακή επανένωση, του/της συζύγου του ή του συντρόφου του με τον οποίο έχει σχέση καταχωρισμένης συμβίωσης και εφόσον το άτομο αυτό τους συντηρεί πράγματι,

2. πρόκειται για άγαμους μόνιμους συντρόφους που αποδεικνύουν την ύπαρξη σταθερής σχέσης στη χώρα καταγωγής και τους οποίους συντηρεί πράγματι το εν λόγω άτομο ή

3. πρόκειται για άλλους συγγενείς

   a) τους οποίους συντηρούσε ήδη στη χώρα καταγωγής το άτομο που έχει δικαίωμα για οικογενειακή επανένωση,

   b) που συμβίωναν ήδη στη χώρα καταγωγής με το άτομο που έχει δικαίωμα για οικογενειακή επανένωση ή

c) που έχουν σοβαρά προβλήματα υγείας, λόγω των οποίων το άτομο που έχει δικαίωμα για οικογενειακή επανένωση είναι υποχρεωμένο να τα φροντίζει προσωπικά.

[...]»

18 Κατά τον NAG, ως «μέλη της οικογένειας» νοούνται μόνο οι σύζυγοι, οι καταχωρισμένοι σύντροφοι και τα ανήλικα άγαμα τέκνα, αλλά οι σύζυγοι και οι καταχωρισμένοι σύντροφοι πρέπει επιπλέον να έχουν συμπληρώσει αμφότεροι το 21ο έτος της ηλικίας τους κατά την ημέρα υποβολής της αίτησης. Τα λοιπά μέλη της οικογένειας, και ειδικότερα οι γονείς και τα ενήλικα τέκνα, θεωρούνται «άλλοι συγγενείς».

19 Κατά το άρθρο 57 του NAG, τα μέλη της οικογένειας Αυστριακού πολίτη που έχουν την ιθαγένεια τρίτου κράτους υπόκεινται στο καθεστώς που ισχύει για τα μέλη της οικογένειας πολίτη άλλου κράτους μέλους και όχι της Δημοκρατίας της Αυστρίας, εφόσον ο Αυστριακός πολίτης αυτός έχει ασκήσει σε ένα από τα άλλα αυτά κράτη μέλη ή στην Ελβετία το δικαίωμα διαμονής για διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών και έχει επιστρέψει στη συνέχεια στην Αυστρία. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις οι υπήκοοι των τρίτων χωρών αυτοί πρέπει να πληρούν τις ίδιες προϋποθέσεις που ισχύουν για τους λοιπούς υπηκόους τρίτων χωρών που εισέρχονται στην Αυστρία με σκοπό να εγκατασταθούν, δηλαδή τις προϋποθέσεις του άρθρου 47 του NAG.

20 Ο NAG κατάργησε την 1η Ιανουαρίου 2006 τον ομοσπονδιακό νόμο για την είσοδο, τη διαμονή και την εγκατάσταση των αλλοδαπών στην αυστριακή επικράτεια (Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden, *BGBl.* I, 75/1997, στο εξής: νόμος του 1997). Κατά το άρθρο 49 του νόμου του 1997:

«(1) Οι κατά την έννοια του άρθρου 47, παράγραφος 3, συγγενείς Αυστριακού πολίτη που έχουν την ιθαγένεια τρίτου κράτους είναι ελεύθεροι να εγκαθίστανται στην Αυστρία και υπόκεινται, αν δεν προβλέπεται κάτι διαφορετικό παρακάτω, στις διατάξεις που έχουν εφαρμογή στους υπηκόους των τρίτων χωρών που υπάγονται στο

ευνοϊκό καθεστώς που προβλέπεται στο πρώτο μέρος. Οι αλλοδαποί αυτοί μπορούν να υποβάλουν στην Αυστρία αίτηση να τους χορηγηθεί άδεια πρώτης εγκατάστασης. Η διάρκεια ισχύος των αδειών εγκατάστασης που τους χορηγούνται τις δύο πρώτες φορές είναι ενιαύσια.

(2) Σε αυτούς τους υπηκόους τρίτων χωρών χορηγείται, εφόσον έχουν υποβάλει σχετική αίτηση, άδεια εγκατάστασης απεριόριστης διάρκειας, αν πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας διαμονής (άρθρο 8, παράγραφος 1) και αν οι αλλοδαποί

1. έχουν συνάψει γάμο πριν δύο τουλάχιστον έτη με Αυστριακό πολίτη και συμβιώνουν με τον πολίτη αυτό στην αυστριακή επικράτεια,

[...]»

21 Ο νόμος του 1997 κατάργησε επίσης τον νόμο περί διαμονής (Aufenthaltsgesetz, *BGBl.* 466/1992) και τον νόμο για τους αλλοδαπούς (Fremdengesetz, *BGBl.* 838/1992), οι οποίοι ίσχυαν κατά το χρονικό σημείο της προσχώρησης της Δημοκρατίας της Αυστρίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση την 1η Ιανουαρίου 1995.

Οι ένδικες διαφορές στις κύριες υποθέσεις και τα προδικαστικά ερωτήματα

22 Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι οι προσφεύγοντες στις κύριες δίκες είναι όλοι υπήκοοι τρίτων κρατών που επιθυμούν να συμβιώσουν με μέλη της

οικογένειάς τους, τα οποία είναι, ως Αυστριακοί υπήκοοι, πολίτες της Ένωσης και κατοικούν στην Αυστρία. Διευκρινίζεται επίσης ότι οι ενδιαφερόμενοι πολίτες της Ένωσης δεν έχουν ασκήσει ποτέ το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία και ότι η συντήρησή τους δεν βαρύνει τους προσφεύγοντες.

23 Αντίθετα, πρέπει να τονιστεί ότι τα πραγματικά περιστατικά των υποθέσεων των κύριων δικών διαφέρουν, και συγκεκριμένα ως προς το αν οι προσφεύγοντες εισήλθαν νόμιμα ή παράνομα στην αυστριακή επικράτεια, ως προς τη σημερινή κατοικία των προσφευγόντων, ως προς τη φύση του οικογενειακού δεσμού τους με τον πολίτη της Ένωσης και ως προς την ύπαρξη οικονομικής εξάρτησης από τον πολίτη αυτό.

24 Για παράδειγμα, ο M. Dereci, που έχει τουρκική ιθαγένεια, εισήλθε παράνομα στην Αυστρία και συνήψε γάμο με Αυστριακή υπήκοο, με την οποία απέκτησε τρία τέκνα, τα οποία έχουν την αυστριακή ιθαγένεια και είναι ακόμη ανήλικα. Ο M. Dereci κατοικεί επί του παρόντος με την οικογένειά του στην Αυστρία. Ο I. E. Maduike, που είναι υπήκοος Νιγηρίας, εισήλθε επίσης παράνομα στην Αυστρία και συνήψε γάμο με Αυστριακή υπήκοο, με την οποία κατοικεί επί του παρόντος σε αυτό το κράτος μέλος.

25 Αντίθετα, η V. Heiml, υπήκοος της Σρι Λάνκα, συνήψε γάμο με Αυστριακό υπήκοο πριν εισέλθει νόμιμα στην Αυστρία, όπου κατοικεί επί του παρόντος με τον σύζυγό της, μολονότι έχει λήξει η άδεια διαμονής της.

26 Ο A. Kokollari εισήλθε στην Αυστρία νόμιμα, σε ηλικία 2 ετών, με τους γονείς του, οι οποίοι είχαν γιουγκοσλαβική ιθαγένεια, είναι 29 ετών και ισχυρίζεται ότι η συντήρησή του βαρύνει τη μητέρα του, η οποία έχει αποκτήσει την αυστριακή ιθαγένεια. Επί

του παρόντος κατοικεί στην Αυστρία. Η D. Stevic, σερβικής ιθαγένειας, είναι 52 ετών και ζητεί να έλθει, στο πλαίσιο οικογενειακής επανένωσης, να ζήσει με τον πατέρα της, ο οποίος κατοικεί στην Αυστρία από πολλών ετών και απέκτησε την αυστριακή ιθαγένεια το 2007. Η D. Stevic ισχυρίζεται ότι λάμβανε τακτικά μηνιαία ενίσχυση από τον πατέρα της και ότι ο πατέρας της θα φροντίσει να της εξασφαλίσει τα προς το ζην κατά τη διαμονή της στην Αυστρία. Η D. Stevic κατοικεί επί του παρόντος στη Σερβία, όπως και ο σύζυγός της και τα τρία ενήλικα τέκνα της.

27 Οι αιτήσεις όλων των προσφευγόντων για χορήγηση άδειας διαμονής στην Αυστρία απορρίφθηκαν. Επιπλέον, διατάχθηκε η απέλαση ή η απομάκρυνση από την αυστριακή επικράτεια της V. Heiml, του M. Dereci, του A. Kokollari και του I. E. Maduike.

28 Οι απορριπτικές αποφάσεις του Bundesministerium für Inneres στηρίζονται σε έναν ή περισσότερους από τους ακόλουθους λόγους: τυπικές πλημμέλειες κατά την υποβολή της αίτησης, παράβαση της υποχρέωσης παραμονής εκτός της αυστριακής επικράτειας μέχρι την έκδοση απόφασης επί της αίτησης, είτε λόγω παράνομης εισόδου στην αυστριακή επικράτεια είτε λόγω παράτασης της διαμονής στην επικράτεια αυτή πέρα από το διάστημα που είχε επιτραπεί αρχικά κατόπιν της νόμιμης εισόδου, έλλειψη επαρκών πόρων ή διασάλευση της δημόσιας τάξης.

29 Σε όλες τις υποθέσεις που αφορούν οι κύριες δίκες το Bundesministerium für Inneres αρνήθηκε να εφαρμόσει στους προσφεύγοντες ρύθμιση παρόμοια με την προβλεπόμενη από την οδηγία 2004/38 για τα μέλη των οικογενειών των πολιτών της Ένωσης, με το αιτιολογικό ότι ο πολίτης της Ένωσης τον οποίο αφορούσε καθεμία από τις αιτήσεις των προσφευγόντων δεν είχε κάνει χρήση του δικαιώματός του για ελεύθερη κυκλοφορία. Ομοίως, η εν λόγω διοικητική αρχή αρνήθηκε να χορηγήσει στους προσφεύγοντες δικαίωμα διαμονής βάσει του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, με το αιτιολογικό κυρίως ότι το καθεστώς της διαμονής τους στην Αυστρία έπρεπε να θεωρείται επισφαλές από την αρχή ήδη της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής τους.

30 Οι προσφεύγοντες προσέφυγαν κατά των απορριπτικών αποφάσεων του Bundesministerium für Inneres ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Κατά το δικαστήριο αυτό, τίθεται το ερώτημα αν οι κατευθυντήριες γραμμές που έδωσε το Δικαστήριο με την απόφαση της 8ης Μαρτίου 2011, C-34/09, Ruiz Zambrano (Συλλογή 2011, σ. I-1177), μπορούν να εφαρμοστούν σε μία ή περισσότερες από τις υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιόν του.

31 Συναφώς το αιτούν δικαστήριο τονίζει ότι, όπως και στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προπαρατεθείσα απόφαση Ruiz Zambrano, οι υπήκοοι των τρίτων χωρών και τα μέλη των οικογενειών τους, τα οποία, ως Αυστριακοί υπήκοοι, έχουν την ιθαγένεια της Ένωσης και δεν έχουν κάνει χρήση του δικαιώματός τους για ελεύθερη κυκλοφορία, επιθυμούν πρωτίστως να συμβιώσουν.

32 Αντίθετα όμως από ό,τι συνέβαινε στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η ανωτέρω απόφαση, οι ενδιαφερόμενοι πολίτες της Ένωσης δεν διατρέχουν τον κίνδυνο να στερηθούν τα προς το ζην.

33 Το αιτούν δικαστήριο θέτει συνεπώς το ερώτημα αν η άρνηση του Bundesministerium für Inneres να χορηγήσει στους προσφεύγοντες άδεια διαμονής πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι στερεί από τα μέλη των οικογενειών των προσφευγόντων, τα οποία είναι πολίτες της Ένωσης, τη δυνατότητα να ασκήσουν στην πράξη, κατά το ουσιώδες μέρος τους, τα δικαιώματα που συναρτώνται προς την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης.

34 Αν στο ερώτημα αυτό δοθεί αρνητική απάντηση, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι ο M. Dereci προβάλλει το δικαίωμά του να διαμένει στην Αυστρία όχι μόνο για να συμβιώνει με τα μέλη της οικογένειας του, αλλά και για να ασκήσει μισθωτή ή μη μισθωτή βιοποριστική δραστηριότητα. Με δεδομένο ότι οι διατάξεις του νόμου του 1997 ήσαν ευνοϊκότερες από τις διατάξεις του NAG, το αιτούν δικαστήριο θέτει το ερώτημα αν το άρθρο 13 της απόφασης 1/80 και το άρθρο 41 του πρόσθετου

πρωτοκόλλου πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι, όταν πρόκειται για περίπτωση όπως αυτή του M. Dereci, εφαρμογή έχουν οι ευνοϊκότερες διατάξεις του νόμου αυτού.

35 Υπό τις περιστάσεις αυτές το Verwaltungsgerichtshof αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:

«1) α) Πρέπει το άρθρο 20 ΣΛΕΕ να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει σε κράτος μέλος να αρνηθεί σε υπήκοο τρίτης χώρας, του οποίου ο/η σύζυγος και τα ανήλικα τέκνα είναι πολίτες της Ένωσης, τη διαμονή στο κράτος μέλος κατοικίας του/της συζύγου και των τέκνων, του οποίου έχουν την ιθαγένεια, ακόμη και στην περίπτωση που οι εν λόγω πολίτες της Ένωσης δεν εξαρτώνται από τον υπήκοο της τρίτης χώρας για τη συντήρησή τους; (υπόθεση Dereci)

β) Πρέπει το άρθρο 20 ΣΛΕΕ να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει σε κράτος μέλος να αρνηθεί σε υπήκοο τρίτης χώρας, του οποίου ο/η σύζυγος είναι πολίτης της Ένωσης, τη διαμονή στο κράτος μέλος κατοικίας του/της συζύγου, του οποίου την ιθαγένεια έχει ο/η εν λόγω σύζυγος, ακόμη και στην περίπτωση που ο πολίτης της Ένωσης δεν εξαρτάται από τον υπήκοο της τρίτης χώρας για τη συντήρησή του; (υποθέσεις Heiml και Maduike)

γ) Πρέπει το άρθρο 20 ΣΛΕΕ να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει σε κράτος μέλος να αρνηθεί σε ενήλικο υπήκοο τρίτης χώρας, του οποίου η μητέρα είναι πολίτης της Ένωσης, τη διαμονή στο κράτος μέλος κατοικίας της μητέρας, του οποίου την ιθαγένεια έχει η μητέρα, ακόμη και στην περίπτωση που η μεν πολίτης της Ένωσης δεν εξαρτάται από τον υπήκοο της τρίτης χώρας για τη συντήρησή της, αλλά ο υπήκοος της τρίτης χώρας εξαρτάται από την πολίτη της Ένωσης για τη συντήρησή του; (υπόθεση Kokollari)

δ) Πρέπει το άρθρο 20 ΣΛΕΕ να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει σε κράτος μέλος να αρνηθεί σε ενήλικη υπήκοο τρίτης χώρας, της οποίας ο πατέρας είναι πολίτης της Ένωσης, τη διαμονή στο κράτος μέλος κατοικίας του πατέρα, του οποίου την ιθαγένεια έχει ο πατέρας, ακόμη και στην περίπτωση που ο μεν πολίτης της Ένωσης δεν εξαρτάται για τη συντήρησή του από την υπήκοο της τρίτης χώρας, αλλά η υπήκοος της τρίτης χώρας λαμβάνει διατροφή από τον πολίτη της Ένωσης; (υπόθεση Stevic)

2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης σε κάποιο από τα ανωτέρω ερωτήματα:

Δημιουργεί η υποχρέωση των κρατών μελών να επιτρέπουν τη διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών, όπως η υποχρέωση αυτή απορρέει από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, δικαίωμα διαμονής το οποίο να πηγάζει απευθείας από το δίκαιο της Ένωσης ή αρκεί το κράτος μέλος να αναγνωρίσει δικαίωμα διαμονής στον υπήκοο της τρίτης χώρας με πράξη συστατική του σχετικού δικαιώματος;

3) α) Στην περίπτωση κατά την οποία η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα είναι ότι υπάρχει δικαίωμα διαμονής βάσει του δικαίου της Ένωσης:

Υπό ποιες προϋποθέσεις δεν υφίσταται κατ' εξαίρεση το απορρέον από το δίκαιο της Ένωσης δικαίωμα διαμονής ή υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί να μην αναγνωρίζεται στον υπήκοο τρίτης χώρας δικαίωμα διαμονής;

β) Στην περίπτωση κατά την οποία, βάσει της απάντησης στο δεύτερο ερώτημα, θα αρκούσε να αναγνωριστεί το δικαίωμα διαμονής του υπηκόου τρίτης χώρας με πράξη συστατική του σχετικού δικαιώματος:

Υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί να μην αναγνωρίζεται στον υπήκοο τρίτης χώρας δικαίωμα διαμονής, παρά το γεγονός ότι υφίσταται καταρχήν υποχρέωση του κράτους μέλους να του επιτρέψει τη διαμονή;

4) Στην περίπτωση που δεν αντιβαίνει στο άρθρο 20 ΣΛΕΕ η απαγόρευση διαμονής στο κράτος μέλος που πλήττει υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος βρίσκεται στην κατάσταση του M. Dereci:

Απαγορεύει το άρθρο 13 της απόφασης 1/80 […] ή το άρθρο 41 του πρόσθετου πρωτοκόλλου […], το οποίο, κατά το άρθρο του 62, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της Συμφωνίας Σύνδεσης […], σε μια περίπτωση όπως είναι αυτή του M. Dereci, να διέπεται η πρώτη είσοδος Τούρκων υπηκόων από αυστηρότερους εθνικούς κανόνες από εκείνους που ίσχυαν κατά το παρελθόν για την πρώτη είσοδο Τούρκων υπηκόων, μολονότι οι εθνικοί εκείνοι κανόνες, οι οποίοι καθιστούσαν ευχερέστερη την πρώτη είσοδο, τέθηκαν σε ισχύ μετά την ημερομηνία κατά την οποία είχαν αρχίσει να ισχύουν στο κράτος μέλος οι προαναφερθείσες διατάξεις που αφορούσαν τη σύνδεση με την Τουρκία;»

36 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 9ης Σεπτεμβρίου 2010, αποφασίσθηκε η εφαρμογή της ταχείας διαδικασίας στην υπό κρίση αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης, κατά τα προβλεπόμενα από τα άρθρα 23α του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και 104α, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

37 Με το πρώτο ερώτημα τίθεται κατ' ουσία το ζήτημα αν το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα οι διατάξεις του που αφορούν την ιθαγένεια της Ένωσης, πρέπει να

ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει στα κράτη μέλη να μην επιτρέπουν στους υπηκόους τρίτων χωρών τη διαμονή στο έδαφός τους, αν ο ενδιαφερόμενος υπήκοος της τρίτης χώρας προτίθεται να κατοικήσει στο έδαφος του κράτους μέλους με μέλος της οικογένειάς του, το οποίο είναι πολίτης της Ένωσης, διαμένει στο κράτος μέλος αυτό, του οποίου έχει επίσης την ιθαγένεια, και δεν έχει ασκήσει ποτέ το δικαίωμά του για ελεύθερη κυκλοφορία ούτε εξαρτάται από τον υπήκοο της τρίτης χώρας για τη συντήρησή του.

Παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο

38 Η Αυστριακή, η Δανική, η Γερμανική, η Ιρλανδική, η Ολλανδική και η Πολωνική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρούν ότι οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που αφορούν την ιθαγένεια της Ένωσης δεν απαγορεύουν στα κράτη μέλη να μην παρέχουν δικαίωμα διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών που τελούν σε καταστάσεις παρόμοιες με αυτές που αφορούν οι υποθέσεις στις κύριες δίκες.

39 Σύμφωνα με τις κυβερνήσεις αυτές και το εν λόγω θεσμικό όργανο, στις εν λόγω υποθέσεις δεν έχουν εφαρμογή ούτε η οδηγία 2004/38, αφού οι ενδιαφερόμενοι πολίτες της Ένωσης δεν έχουν ασκήσει το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία, ούτε οι διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ που αφορούν την ιθαγένεια της Ένωσης, αφού πρόκειται για αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις, οι οποίες δεν έχουν καμία σχέση με το δίκαιο της Ένωσης.

40 Οι κυβερνήσεις αυτές και το εν λόγω θεσμικό όργανο υποστηρίζουν εν συνόψει ότι οι αρχές που συνάγονται από την προπαρατεθείσα απόφαση Ruiz Zambrano αφορούν εξαιρετικά ειδικές περιπτώσεις, στις οποίες η εφαρμογή ενός εθνικού μέτρου θα κατέληγε σε αποστέρηση της δυνατότητας άσκησης στην πράξη, κατά το ουσιώδες μέρος τους, των δικαιωμάτων που συναρτώνται προς την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης. Εν προκειμένω, τα πραγματικά περιστατικά των ένδικων διαφορών στις

κύριες υποθέσεις διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό από τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης επί της οποίας εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση, καθόσον οι ενδιαφερόμενοι πολίτες της Ένωσης δεν διατρέχουν τον κίνδυνο να αναγκαστούν να φύγουν από το έδαφος της Ένωσης και να στερηθούν επομένως τη δυνατότητα να ασκούν στην πράξη τα δικαιώματα που συναρτώνται προς την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης. Η Επιτροπή προσθέτει ότι δεν θίγεται ούτε η άσκηση του δικαιώματος των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών.

41 Αντίθετα, ο M. Dereci υποστηρίζει ότι το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει στα κράτη μέλη να μην επιτρέπουν στους υπηκόους τρίτων χωρών τη διαμονή στο έδαφός τους, αν ο ενδιαφερόμενος υπήκοος της τρίτης χώρας προτίθεται να διαμείνει στο έδαφος του κράτους μέλους με τη σύζυγό του και τα τρία τέκνα του, που είναι πολίτες της Ένωσης και διαμένουν στο κράτος μέλος αυτό, του οποίου έχουν επίσης την ιθαγένεια.

42 Κατά τον M. Dereci, δεν έχει καμία σημασία αν πρόκειται για περίπτωση με διασυνοριακό χαρακτήρα. Το άρθρο 20 ΣΛΕΕ πρέπει δηλαδή να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το κρίσιμο ζήτημα είναι το αν ο πολίτης της Ένωσης στερείται τη δυνατότητα να ασκεί στην πράξη, κατά το ουσιώδες μέρος τους, τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιδιότητά του αυτή. Αυτό συμβαίνει με τα τέκνα του M. Dereci, ο οποίος βαρύνεται με τη συντήρησή τους, η διασφάλιση της οποίας θα ετίθετο στην πράξη σε κίνδυνο, αν ο M. Dereci απελαυνόταν από την Αυστρία.

43 Τέλος, η Ελληνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι λόγω της εξέλιξης της νομολογίας του Δικαστηρίου πρέπει να ληφθούν υπόψη κατ' αναλογία οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, και συγκεκριμένα της οδηγίας 2004/38, και συνεπώς να χορηγηθεί δικαίωμα διαμονής στους προσφεύγοντες των κύριων υποθέσεων, αν πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις: πρώτον, η κατάσταση των πολιτών της Ένωσης που δεν έχουν ασκήσει το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία να είναι παρόμοια με την κατάσταση όσων έχουν ασκήσει το δικαίωμα αυτό, πράγμα που σημαίνει εν προκειμένω ότι τόσο ο ημεδαπός όσο και τα μέλη της οικογένειάς του πρέπει να πληρούν τις προϋποθέσεις της εν λόγω οδηγίας, δεύτερον, η επιβολή των επίμαχων εθνικών

μέτρων να συνεπάγεται ουσιώδη προσβολή του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής και, τρίτον, το εθνικό δίκαιο να μην παρέχει τουλάχιστον ισοδύναμη προστασία στον ενδιαφερόμενο.

Απάντηση του Δικαστηρίου

— Επί της δυνατότητας εφαρμογής των οδηγιών 2003/86 και 2004/38

44 Επισημαίνεται ευθύς εξαρχής ότι οι προσφεύγοντες στις κύριες δίκες είναι υπήκοοι τρίτων χωρών που ζητούν να τους χορηγηθεί δικαίωμα διαμονής σε ένα κράτος μέλος, όπου επιθυμούν να κατοικούν με μέλη της οικογένειάς τους, τα οποία είναι πολίτες της Ένωσης που δεν έχουν ασκήσει το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία εντός τους εδάφους των κρατών μελών.

45 Για να δοθεί απάντηση στο πρώτο ερώτημα, όπως έχει αναδιατυπωθεί από το Δικαστήριο, πρέπει καταρχάς να εξεταστεί αν οι οδηγίες 2003/86 και 2004/38 έχουν εφαρμογή στους προσφεύγοντες των υποθέσεων στα κύριες δίκες.

46 Όσον αφορά, πρώτον, την οδηγία 2003/86, διαπιστώνεται ότι, κατά το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής, σκοπός της είναι να καθορίσει τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να ασκούν το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια των κρατών μελών.

47 Εντούτοις, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2003/86, η οδηγία αυτή δεν εφαρμόζεται στα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης.

48 Δεδομένου ότι, στις υποθέσεις που αφορούν οι κύριες δίκες, στο κράτος μέλος διαμένουν οι πολίτες της Ένωσης, ορισμένα μέλη της οικογένειας των οποίων έχουν την ιθαγένεια τρίτης χώρας και επιθυμούν να εισέλθουν και να διαμείνουν στο κράτος μέλος αυτό, ώστε να διατηρηθεί η συνοχή της οικογένειας, η οποία περιλαμβάνει και τους εν λόγω πολίτες της Ένωσης, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η οδηγία 2003/86 δεν έχει εφαρμογή στους προσφεύγοντες των υποθέσεων στα κύριες δίκες.

49 Εξάλλου, όπως ορθά τόνισε η Επιτροπή, μολονότι η πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση [(2000/C 116 E/15), COM(1999) 638 τελικό — 1999/0258(CNS)], την οποία υπέβαλε η Επιτροπή στις 11 Ιανουαρίου 2000 (ΕΕ C 116 E, σ. 66), είχε περιλάβει στο πεδίο εφαρμογής της τους πολίτες της Ένωσης που δεν έχουν ασκήσει το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία, η υπαγωγή των πολιτών αυτών στο πεδίο εφαρμογής αυτό απαλείφθηκε κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας που κατέληξε στην έκδοση της οδηγίας 2003/86.

50 Δεύτερον, όσον αφορά την οδηγία 2004/38, το Δικαστήριο έχει ήδη δεχτεί ότι η οδηγία αυτή αποσκοπεί στη διευκόλυνση της άσκησης του θεμελιώδους και ατομικού δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, το οποίο παρέχεται απευθείας στους πολίτες της Ένωσης από τη Συνθήκη, και ότι η οδηγία αυτή έχει κυρίως ως σκοπό να ενισχύσει το εν λόγω δικαίωμα (βλ. αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2008, C-127/08, Metock κ.λπ., Συλλογή 2008, σ. I-6241, σκέψεις 82 και 59, καθώς και της 5ης Μαΐου 2011, C-434/09, McCarthy, Συλλογή 2011, σ. I-3375, σκέψη 28).

51 Όπως προκύπτει από τις σκέψεις 24 έως 26 της παρούσας απόφασης, η V. Heiml, ο M. Dereci και ο I. E. Maduike, ως σύζυγοι πολιτών της Ένωσης, καλύπτονται από την έννοια «μέλος της οικογένειας» που χρησιμοποιείται στο άρθρο 2, σημείο 2,

της οδηγίας 2004/38. Ομοίως, ο A. Kokollari και η D. Stevic, ως κατιόντες σε ευθεία γραμμή πολιτών της Ένωσης, είναι δυνατόν να καλύπτονται από την έννοια αυτή, αν, με δεδομένο ότι έχουν συμπληρώσει το 21ο έτος της ηλικίας τους, πληρούται η προϋπόθεση του άρθρου 2, σημείο 2, στοιχείο γ΄, της οδηγίας αυτής να βαρύνει η συντήρησή τους εν λόγω πολίτες.

52 Όπως όμως επισήμανε το αιτούν δικαστήριο, η οδηγία 2004/38 δεν έχει εφαρμογή σε καταστάσεις παρόμοιες με αυτές τις οποίες αφορούν οι υποθέσεις στις κύριες δίκες.

53 Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, η οδηγία αυτή ισχύει για όλους τους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι μεταβαίνουν ή διαμένουν σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο του οποίου είναι υπήκοοι καθώς και για τα μέλη των οικογενειών τους κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2, σημείο 2, που τους συνοδεύουν ή πηγαίνουν να τους συναντήσουν (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Ruiz Zambrano, σκέψη 39).

54 Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι, σύμφωνα με γραμματική, τελεολογική και συστηματική ερμηνεία της διάταξης αυτής, ο πολίτης της Ένωσης που δεν έχει ασκήσει ποτέ το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμένει ανέκαθεν στο κράτος μέλος της ιθαγένειάς του δεν εμπίπτει στην έννοια του «δικαιούχου», όπως η έννοια αυτή χρησιμοποιείται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, οπότε η οδηγία αυτή δεν εφαρμόζεται σε αυτόν (προπαρατεθείσα απόφαση McCarthy, σκέψεις 31 και 39).

55 Ομοίως, το Δικαστήριο έχει διαπιστώσει ότι, εφόσον ένας πολίτης της Ένωσης δεν εμπίπτει στην έννοια του «δικαιούχου» του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, ούτε το μέλος της οικογένειάς του εμπίπτει στην έννοια αυτή, δεδομένου ότι τα δικαιώματα που παρέχει η οδηγία αυτή στα μέλη της οικογένειας του δικαιούχου δεν αποτελούν πρωτογενή δικαιώματα των εν λόγω μελών, αλλά παράγωγα δικαιώματα, τα οποία έχουν αποκτήσει λόγω της ιδιότητάς τους ως μελών της οικογένειας του δικαιούχου (βλ., όσον αφορά τους συζύγους, την προπαρατεθείσα απόφαση McCarthy, σκέψη 42 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

56 Πράγματι, από την οδηγία 2004/38 δεν αντλούν δικαιώματα εισόδου και διαμονής σε κράτος μέλος όλοι οι υπήκοοι τρίτων χωρών, αλλά μόνον όσοι είναι μέλη της οικογένειας, κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας αυτής, πολίτη της Ένωσης που άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας εγκαθιστάμενος σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο του οποίου είναι υπήκοος (προπαρατεθείσα απόφαση Metock κ.λπ., σκέψη 73).

57 Εν προκειμένω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι ενδιαφερόμενοι πολίτες της Ένωσης, αφού δεν έχουν ασκήσει ποτέ το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία και διαμένουν ανέκαθεν στο κράτος μέλος της ιθαγένειάς τους, δεν εμπίπτουν στην έννοια του «δικαιούχου», όπως η έννοια αυτή χρησιμοποιείται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, οπότε η οδηγία αυτή δεν εφαρμόζεται ούτε σ' αυτούς ούτε στα μέλη της οικογένειάς τους.

58 Κατά συνέπεια, οι οδηγίες 2003/86 και 2004/38 δεν έχουν εφαρμογή στους πολίτες τρίτων χωρών που ζητούν να τους χορηγηθεί δικαίωμα διαμονής για να έλθουν, στο πλαίσιο οικογενειακής επανένωσης, να ζήσουν με μέλη της οικογένειάς τους που είναι μεν πολίτες της Ένωσης, αλλά δεν έχουν ασκήσει ποτέ το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία και διαμένουν ανέκαθεν στο κράτος μέλος της ιθαγένειάς τους.

— Επί της δυνατότητας εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης που αφορούν την ιθαγένεια της Ένωσης

59 Παρά το γεγονός ότι οι οδηγίες 2003/86 και 2004/38 δεν έχουν εφαρμογή στις υποθέσεις των κύριων δικών, πρέπει να εξεταστεί αν οι πολίτες της Ένωσης τους οποίους αφορούν οι υποθέσεις αυτές μπορούν εντούτοις να στηριχθούν στις διατάξεις της Συνθήκης που ρυθμίζουν την ιθαγένεια της Ένωσης.

60 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι οι κανόνες της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και οι πράξεις που έχουν εκδοθεί προς εκτέλεση των κανόνων αυτών δεν εφαρμόζονται στις δραστηριότητες οι οποίες δεν έχουν καμία σχέση με οποιαδήποτε από τις προβλεπόμενες στο δίκαιο της Ένωσης καταστάσεις και των οποίων όλα τα κρίσιμα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνο κράτους μέλους (βλ., επ' αυτού, απόφαση της 1ης Απριλίου 2008, C-212/06, Gouvernement de la Communauté française και gouvernement wallon, Συλλογή 2008, σ. I-1683, σκέψη 33, και προπαρατεθείσες αποφάσεις Metock κ.λπ., σκέψη 77, και McCarthy, σκέψη 45).

61 Εντούτοις, η κατάσταση ενός πολίτη της Ένωσης ο οποίος, όπως και τα μέλη των οικογενειών των προσφευγόντων στις κύριες υποθέσεις, δεν έχει κάνει χρήση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας δεν μπορεί, για τον λόγο αυτό και μόνο, να εξομοιωθεί προς αμιγώς εσωτερική κατάσταση (βλ. απόφαση της 12ης Ιουλίου 2005, C-403/03, Schempp, Συλλογή 2005, σ. I-6421, σκέψη 22, και προπαρατεθείσα απόφαση McCarthy, σκέψη 46).

62 Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει τονίσει επανειλημμένα ότι η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Ruiz Zambrano, σκέψη 41 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

63 Τα μέλη των οικογενειών των προσφευγόντων στις κύριες δίκες, ως υπήκοοι κράτους μέλους, έχουν την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, δυνάμει του άρθρου 20, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, και επομένως μπορούν να επικαλούνται, ακόμη και έναντι του κράτους μέλους του οποίου έχουν την ιθαγένεια, τα απορρέοντα από την ιδιότητα αυτή δικαιώματα (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση McCarthy, σκέψη 48).

64 Με βάση το δεδομένο αυτό, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το άρθρο 20 ΣΛΕΕ απαγορεύει τα εθνικά μέτρα που έχουν ως αποτέλεσμα να εμποδίζονται οι πολίτες της Ένωσης να ασκήσουν στην πράξη, κατά το ουσιώδες μέρος τους, τα δικαιώματα που συναρτώνται προς την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Ruiz Zambrano, σκέψη 42).

65 Συγκεκριμένα, στην υπόθεση εκείνη ετίθετο το ζήτημα αν έχουν τέτοιο αποτέλεσμα η άρνηση χορήγησης, σε πρόσωπο που είναι υπήκοος τρίτου κράτους, άδειας διαμονής στο κράτος μέλος όπου κατοικούν τα ανήλικα τέκνα του, που είναι υπήκοοι του εν λόγω κράτους μέλους και τα οποία συντηρεί ο υπήκοος του τρίτου κράτους, και η άρνηση χορήγησης άδειας εργασίας στο πρόσωπο αυτό. Το Δικαστήριο δέχτηκε συγκεκριμένα ότι αυτή η άρνηση χορήγησης άδειας διαμονής θα έχει ως συνέπεια να υποχρεωθούν τα εν λόγω τέκνα, που είναι πολίτες της Ένωσης, να εγκαταλείψουν το έδαφος της Ένωσης για να συνοδεύσουν τους γονείς τους. Υπ' αυτές τις συνθήκες, οι εν λόγω πολίτες της Ένωσης αδυνατούν στην πράξη να ασκήσουν, κατά το ουσιώδες μέρος τους, τα δικαιώματα που συναρτώνται προς την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Ruiz Zambrano, σκέψεις 43 και 44).

66 Κατά συνέπεια, το κριτήριο της αποστέρησης της δυνατότητας άσκησης, κατά το ουσιώδες μέρος τους, των δικαιωμάτων που συναρτώνται προς την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης αφορά καταστάσεις των οποίων το χαρακτηριστικό είναι ότι ο πολίτης της Ένωσης αναγκάζεται, στην πράξη, να εγκαταλείψει το έδαφος όχι μόνο του κράτους μέλους του οποίου είναι υπήκοος, αλλά και ολόκληρης της Ένωσης.

67 Το κριτήριο αυτό έχει συνεπώς πολύ ιδιαίτερο χαρακτήρα, καθόσον αφορά καταστάσεις στις οποίες, παρά το γεγονός ότι δεν έχει εφαρμογή το παράγωγο δίκαιο που διέπει το δικαίωμα διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών, κατ' εξαίρεση δεν επιτρέπεται να μη χορηγηθεί δικαίωμα διαμονής σε υπήκοο τρίτης χώρας που είναι μέλος της οικογένειας υπηκόου κράτους μέλους, διότι ειδάλλως θα θιγόταν η πρακτική αποτελεσματικότητα της ιθαγένειας της Ένωσης, την οποία έχει ο υπήκοος του κράτους μέλους.

68 Κατά συνέπεια, το γεγονός και μόνο ότι για οικονομικούς λόγους ή προς τον σκοπό της διατήρησης της συνοχής της οικογένειας εντός του εδάφους της Ένωσης θα ήταν ευκταίο για έναν υπήκοο κράτους μέλους να μπορούν τα μέλη της οικογένειάς του που δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους να διαμένουν μαζί του εντός του εδάφους της Ένωσης δεν αρκεί για να γίνει δεκτό ότι ο πολίτης της Ένωσης θα αναγκαστεί, σε περίπτωση μη χορήγησης αυτού του δικαιώματος διαμονής, να εγκαταλείψει το έδαφος της Ένωσης.

69 Αυτό δεν προδικάζει βέβαια την απάντηση στο ερώτημα αν υπάρχουν άλλοι νομικοί λόγοι που δεν επιτρέπουν τη μη χορήγηση του δικαιώματος διαμονής, και συγκεκριμένα αν η μη χορήγηση αυτή προσκρούει στο δικαίωμα για προστασία της οικογενειακής ζωής. Το ερώτημα αυτό θα εξεταστεί πάντως στο πλαίσιο των διατάξεων που αφορούν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σε συνάρτηση με τη δυνατότητα εφαρμογής καθενός από τα δικαιώματα αυτά.

— Επί του δικαιώματος για σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής

70 Υπενθυμίζεται ευθύς εξαρχής ότι το άρθρο 7 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), το οποίο αφορά το δικαίωμα για σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, προβλέπει δικαιώματα ανάλογα προς αυτά που έχουν κατοχυρωθεί με το άρθρο 8, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ και ότι συνεπώς στο άρθρο 7 του Χάρτη πρέπει να προσδοθεί η ίδια έννοια και το ίδιο περιεχόμενο όπως και στο άρθρο 8, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ, όπως αυτό έχει ερμηνευθεί με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2010, C-400/10 PPU, McB., Συλλογή 2010, σ. I-8965, σκέψη 53).

71 Υπενθυμίζεται πάντως ότι οι διατάξεις του Χάρτη έχουν ως αποδέκτες, δυνάμει του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη αυτού, τα κράτη μέλη μόνο στην περίπτωση που τα κράτη αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Δυνάμει της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου, ο Χάρτης δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν δημιουργεί νέες αρμοδιότητες ή νέα καθήκοντα για την Ένωση ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που καθορίζονται στις Συνθήκες. Επομένως, το Δικαστήριο καλείται να ερμηνεύσει, λαμβάνοντας υπόψη τον Χάρτη, το δίκαιο της Ένωσης εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων οι οποίες έχουν απονεμηθεί στην Ένωση (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση McB., σκέψη 51, και απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2011, C-483/09 και C-1/10, Gueye και Salmerón Sánchez, Συλλογή 2011, σ. I-8263, σκέψη 69).

72 Επομένως, αν εν προκειμένω το αιτούν δικαστήριο κρίνει, λαμβάνοντας υπόψη τα πραγματικά περιστατικά των υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιόν του, ότι η κατάσταση στην οποία τελούν οι προσφεύγοντες εμπίπτει στο δίκαιο της Ένωσης, θα πρέπει να εξετάσει αν η άρνηση χορήγησης στους προσφεύγοντες δικαιώματος διαμονής προσβάλλει το δικαίωμα για σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 7 του Χάρτη. Αντίθετα, αν κρίνει ότι η κατάσταση αυτή δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, θα πρέπει να προβεί στην εξέταση αυτή με γνώμονα το άρθρο 8, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ.

73 Υπενθυμίζεται ότι όλα τα κράτη μέλη είναι συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ, η οποία κατοχυρώνει, με το άρθρο 8, το δικαίωμα για σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής.

74 Κατόπιν των ανωτέρω, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα οι διατάξεις του που αφορούν την ιθαγένεια της Ένωσης, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να μη χορηγούν στους υπηκόους τρίτων χωρών άδεια διαμονής στο έδαφός τους, αν ο ενδιαφερόμενος υπήκοος της τρίτης χώρας προτίθεται να κατοικήσει στο έδαφος του κράτους μέλους με μέλος της οικογένειάς του το οποίο είναι πολίτης της Ένωσης, διαμένει στο κράτος μέλος αυτό, του οποίου έχει επίσης την ιθαγένεια, και δεν έχει ασκήσει ποτέ το δικαίωμά του για ελεύθερη κυκλοφορία, εφόσον η μη χορήγηση της άδειας αυτής δεν στερεί από τον ενδιαφερόμενο πολίτη της Ένωσης τη δυνατότητα άσκησης στην πράξη, κατά το ουσιώδες μέρος τους, των δικαιωμάτων που συναρτώνται προς την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, πράγμα που οφείλει να εξακριβώσει το αιτούν δικαστήριο.

Επί του δεύτερου και του τρίτου ερωτήματος

75 Στο δεύτερο και στο τρίτο ερώτημα δεν χρειάζεται να δοθεί απάντηση, δεδομένου ότι υποβλήθηκαν μόνο για την περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο ερώτημα.

Επί του τέταρτου ερωτήματος

76 Με το τέταρτο ερώτημα το αιτούν δικαστήριο θέτει κατ' ουσία το ζήτημα αν το άρθρο 13 της απόφασης 1/80 ή το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν στην πρώτη είσοδο Τούρκων υπηκόων στο έδαφός τους αυστηρότερους εθνικούς κανόνες από εκείνους που ίσχυαν κατά το παρελθόν, έστω και αν οι εθνικοί εκείνοι κανόνες, οι οποίοι καθιστούσαν ευχερέστερη την πρώτη είσοδο, τέθηκαν σε ισχύ μετά την ημερομηνία κατά την οποία είχαν αρχίσει να ισχύουν στο οικείο κράτος μέλος, κατόπιν της προσχώρησής του στην Ένωση, οι προαναφερθείσες διατάξεις.

Παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο

77 Η Αυστριακή και η Γερμανική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζουν ότι ούτε το άρθρο 13 της απόφασης 1/80 ούτε το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου απαγορεύουν την εφαρμογή στους Τούρκους υπηκόους που επιθυμούν να ασκήσουν μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα σε ένα κράτος μέλος αυστηρότερων εθνικών κανόνων από εκείνους που ίσχυαν κατά το χρονικό σημείο της έναρξης της ισχύος των εν λόγω διατάξεων, διότι οι διατάξεις αυτές έχουν εφαρμογή μόνο στους Τούρκους υπηκόους που βρίσκονται νόμιμα στο κράτος μέλος υποδοχής και δεν καλύπτουν περιπτώσεις όπως του M. Dereci, ο οποίος εισήλθε παράνομα στην Αυστρία και διαμένει έκτοτε παράνομα στη χώρα αυτή.

78 Αντίθετα, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή θεωρούν ότι οι εν λόγω διατάξεις απαγορεύουν τη θέσπιση, με διατάξεις της νομοθεσίας των κρατών μελών, οποιωνδήποτε νέων περιορισμών στην άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζόμενων ή της ελευθερίας εγκατάστασης, ακόμη και αν πρόκειται για περιορισμούς που αφορούν τις ουσιαστικές και/ή τις διαδικαστικές προϋποθέσεις για την πρώτη είσοδο στο έδαφος των κρατών μελών.

79 Ο M. Dereci τονίζει ότι εισήλθε στην Αυστρία λόγω της υποβολής αίτησης παροχής πολιτικού ασύλου και ότι ο λόγος για τον οποίο απέσυρε την αίτησή του ήταν ο γάμος του με Αυστριακή υπήκοο. Ο γάμος αυτός του παρείχε, σύμφωνα με το ισχύον τότε δίκαιο, δικαίωμα εγκατάστασης. Εξάλλου, από την 1η Ιουλίου 2002 μέχρι τις 30 Ιουνίου 2003 εργάστηκε ως μισθωτός και στη συνέχεια, από την 1η Οκτωβρίου 2003 έως τις 31 Αυγούστου 2008, εργάστηκε ως ελεύθερος επαγγελματίας, καθόσον ανέλαβε το κομμωτήριο του αδελφού του.

Απάντηση του Δικαστηρίου

80 Επισημαίνεται ευθύς εξαρχής ότι το τέταρτο ερώτημα αναφέρεται αδιακρίτως τόσο στο άρθρο 13 της απόφασης 1/80 όσο και στο άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου.

81 Παρά το γεγονός ότι οι δύο αυτές διατάξεις έχουν την ίδια λειτουργία, για καθεμία τους έχει καθοριστεί με σαφήνεια ιδιαίτερο πεδίο εφαρμογής και, ως εκ τούτου, αποκλείεται το ενδεχόμενο ταυτόχρονης εφαρμογής τους (απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2003, C-317/01 και C-369/01, Abatay κ.λπ., Συλλογή 2003, σ. I-12301, σκέψη 86).

82 Συναφώς επισημαίνεται ότι, κατά το αιτούν δικαστήριο, ο M. Dereci συνήψε στις 24 Ιουλίου 2003 γάμο με Αυστριακή υπήκοο και υπέβαλε στη συνέχεια, στις 24 Ιουνίου 2004, μια πρώτη αίτηση να του χορηγηθεί άδεια εγκατάστασης βάσει του νόμου του 1997. Εξάλλου, ο M. Dereci ισχυρίζεται ότι είχε ήδη αναλάβει, κατά την ημερομηνία αυτή, την εκμετάλλευση του κομμωτηρίου του αδελφού του.

83 Κατά συνέπεια, η περίπτωση του M. Dereci αφορά την ελευθερία εγκατάστασης και εμπίπτει συνεπώς στο άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου.

84 Επιπλέον, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι ο νόμος περί διαμονής και ο νόμος για τους αλλοδαπούς, οι οποίοι αναφέρθηκαν παραπάνω στη σκέψη 21, αποτελούσαν νομοθετήματα που ρύθμιζαν τις προϋποθέσεις άσκησης της ελευθερίας εγκατάστασης των Τούρκων υπηκόων στην Αυστρία κατά τον χρόνο της προσχώρησης του κράτους αυτού στην Ένωση την 1η Ιανουαρίου 1995, οπότε και άρχισε να ισχύει στο κράτος μέλος αυτό το πρόσθετο πρωτόκολλο.

85 Ο νόμος του 1997 όντως, ο οποίος κατάργησε τους παραπάνω νόμους, καταργήθηκε και αυτός την 1η Ιανουαρίου 2006 από τον NAG, με τον οποίο, κατά το αιτούν δικαστήριο, κατέστησαν αυστηρότερες, σε σχέση με τον νόμο του 1997, οι προϋποθέσεις για την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης από τους Τούρκους υπηκόους.

86 Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτό ότι με το τέταρτο ερώτημα τίθεται κατ' ουσία το ζήτημα αν το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι συνιστά «νέο περιορισμό» κατά τη διάταξη αυτή η θέσπιση νέας ρύθμισης, πιο περιοριστικής από την προϊσχύουσα, η οποία ήταν λιγότερο αυστηρή από μια προγενέστερη ρύθμιση, η οποία αφορούσε τις προϋποθέσεις άσκησης της ελευθερίας εγκατάστασης από τους Τούρκους υπηκόους κατά τον χρόνο της έναρξης της ισχύος του πρωτοκόλλου αυτού στο οικείο κράτος μέλος.

87 Συναφώς υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου έχει άμεσο αποτέλεσμα εντός των κρατών μελών, οπότε είναι δυνατή η επίκληση, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, των δικαιωμάτων που απονέμει το άρθρο αυτό στους Τούρκους υπηκόους στους οποίους έχει εφαρμογή, προκειμένου να αποκλεισθεί η εφαρμογή αντίθετων κανόνων του εσωτερικού δικαίου. Πράγματι, η διάταξη αυτή καθιερώνει, χρησιμοποιώντας σαφή, επακριβή και ανεπιφύλακτη διατύπωση, μια μη αμφίσημη ρήτρα standstill, η οποία περιλαμβάνει μια υποχρέωση των συμβαλλόμενων μερών που συνίσταται απλώς, από νομική άποψη, σε αποχή από ενέργεια (βλ. απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2007, C-16/05, Tum και Dari, Συλλογή 2007, σ. I-7415, σκέψη 46 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

88 Κατά πάγια νομολογία, η ρήτρα standstill του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, μολονότι δεν μπορεί, από μόνη της, να παράσχει στους Τούρκους υπηκόους, βάσει της νομοθεσίας της Ένωσης και μόνο, δικαίωμα εγκατάστασης και το συνακόλουθο δικαίωμα διαμονής ούτε δικαίωμα ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ή δικαίωμα εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους, πάντως απαγορεύει γενικώς τη θέσπιση οποιουδήποτε νέου μέτρου που θα είχε ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα να εξαρτάται η εκ μέρους Τούρκου υπηκόου άσκηση των εν λόγω οικονομικών ελευθεριών στο έδαφος του κράτους μέλους από όρους περισσότερο περιοριστικούς από εκείνους που ίσχυαν κατά την ημερομηνία έναρξης της ισχύος του πρόσθετου πρωτοκόλλου έναντι του συγκεκριμένου κράτους μέλους (βλ. απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 2009, C-228/06, Soysal και Savatli, Συλλογή 2009, σ. I-1031, σκέψη 47 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

89 Συγκεκριμένα, μια ρήτρα standstill, όπως αυτή του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, δεν λειτουργεί ως κανόνας ουσιαστικού δικαίου που καθιστά ανεφάρμοστο το σχετικό ουσιαστικό δίκαιο το οποίο αντικαθιστά, αλλά ως οιονεί δικονομικός κανόνας, ο οποίος καθορίζει ποιες είναι ratione temporis οι διατάξεις της νομοθεσίας κράτους μέλους βάσει των οποίων θα εξεταστεί η περίπτωση του Τούρκου υπηκόου που επιθυμεί να ασκήσει την ελευθερία εγκατάστασης σε ένα κράτος μέλος (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Tum και Dari, σκέψη 55, και απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, C-186/10, Oguz, Συλλογή 2011, σ. I-6957, σκέψη 28).

90 Το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου αποσκοπεί στη δημιουργία ευνοϊκών προϋποθέσεων για τη σταδιακή καθιέρωση της ελευθερίας εγκατάστασης, καθόσον απαγορεύει πλήρως στις εθνικές αρχές να θεσπίζουν οποιοδήποτε νέο εμπόδιο στην άσκηση της ελευθερίας αυτής και να επιδεινώνουν έτσι τις συνθήκες που υπάρχουν σε συγκεκριμένη ημερομηνία, ώστε να μην καταστεί δυσχερέστερη η σταδιακή πραγμάτωση της ελευθερίας αυτής μεταξύ των κρατών μελών και της Δημοκρατίας της Τουρκίας. Η εν λόγω διάταξη εμφανίζεται συνεπώς ως το αναγκαίο συμπλήρωμα του άρθρου 13 της Συμφωνίας Σύνδεσης, στο πλαίσιο του οποίου αποτελεί την απαραίτητη προϋπόθεση για την προοδευτική κατάργηση των εθνικών περιορισμών στην ελευθερία εγκατάστασης (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Tum και Dari, σκέψη 61 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

91 Κατά συνέπεια, ακόμη και αν, σε πρώτη φάση της σταδιακής πραγμάτωσης της ελευθερίας αυτής, μπορούν να διατηρηθούν οι προϋφιστάμενοι εθνικοί περιορισμοί ως προς την εγκατάσταση, επιβάλλεται να μεριμνάται ώστε να μη θεσπίζεται κανένα νέο εμπόδιο, προκειμένου να μην κωλύεται περαιτέρω η βαθμιαία πραγμάτωση της ελευθερίας αυτής (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Tum και Dari, σκέψη 61 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

92 Το Δικαστήριο έχει ήδη δεχτεί, σε σχέση με εθνική διάταξη που αφορούσε τη χορήγηση άδειας διαμονής σε Τούρκους εργαζόμενους, ότι πρέπει να διασφαλίζεται ότι τα κράτη μέλη δεν αποκλίνουν από τον επιδιωκόμενο σκοπό, τροποποιώντας διατάξεις που έχουν θεσπίσει υπέρ της ελεύθερης κυκλοφορίας των Τούρκων εργαζόμενων μετά την έναρξη ισχύος της απόφασης 1/80 στο έδαφός τους (απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2010, C-300/09 και C-301/09, Toprak και Oguz, Συλλογή 2010, σ. I-12845, σκέψη 55).

93 Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει δεχτεί ότι το άρθρο 13 της απόφασης 1/80 έχει την έννοια ότι συνιστά «νέο περιορισμό», κατά την έννοια του άρθρου αυτού, η ενσωμάτωση αυστηρότερων όρων στη διάταξη που καθιστούσε λιγότερο αυστηρή τη διάταξη που ρύθμιζε τις προϋποθέσεις άσκησης της ελεύθερης κυκλοφορίας των Τούρκων εργαζόμενων κατά τον χρόνο έναρξης της ισχύος της απόφασης 1/80 στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους, ακόμη και αν η επιβολή των εν λόγω αυστηρότερων όρων δεν καθιστά αυστηρότερες τις προϋποθέσεις αυτές σε σχέση με τις προϋποθέσεις που έθετε η διάταξη που ίσχυε κατά τον χρόνο έναρξης της ισχύος της απόφασης 1/80 στο έδαφος αυτού του κράτους μέλους (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Toprak και Oguz, σκέψη 62).

94 Με δεδομένο ότι η ερμηνεία του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου συμπίπτει με την ερμηνεία του άρθρου 13 της απόφασης 1/80 σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η υποχρέωση standstill που περιέχεται στις εν λόγω διατάξεις καλύπτει κατ' αναλογία κάθε νέο εμπόδιο στην άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης, της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζόμενων, το οποίο επιδεινώνει τις συνθήκες που υπήρχαν σε συγκεκριμένη ημερομηνία (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Toprak και Oguz, σκέψη 54), οπότε πρέπει να διασφαλίζεται ότι τα κράτη μέλη δεν θα αποκλίνουν από

τον σκοπό που επιδιώκεται με τις ρήτρες standstill, τροποποιώντας τις διατάξεις που έχουν θεσπίσει υπέρ αυτών των ελευθεριών των Τούρκων εργαζόμενων μετά την έναρξη ισχύος της απόφασης 1/80 ή του πρόσθετου πρωτοκόλλου στο έδαφός τους.

95 Εν προκειμένω δεν αμφισβητείται ότι η έναρξη ισχύος του NAG την 1η Ιανουαρίου 2006 επιδείνωσε τις συνθήκες άσκησης της ελευθερίας εγκατάστασης των Τούρκων εργαζόμενων στις περιπτώσεις που είναι παρόμοιες με την περίπτωση του M. Dereci.

96 Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 21 του NAG, οι υπήκοοι των τρίτων χωρών, περιλαμβανομένων και των Τούρκων υπηκόων που τελούν στην ίδια κατάσταση με τον M. Dereci, οφείλουν, κατά κανόνα, να υποβάλουν την αίτησή τους για άδεια διαμονής ενόσω βρίσκονται εκτός των ορίων της αυστριακής επικράτειας και να παραμείνουν εκτός της επικράτειας αυτής μέχρι τη λήψη απόφασης επί της αίτησής τους.

97 Αντίθετα, κατά το άρθρο 49 του νόμου του 1997, οι Τούρκοι υπήκοοι που τελούσαν στην ίδια κατάσταση με τον M. Dereci μπορούσαν, ως μέλη της οικογένειας Αυστριακού πολίτη, να ασκήσουν την ελευθερία εγκατάστασης και να υποβάλουν στην Αυστρία αίτηση να τους χορηγηθεί άδεια πρώτης εγκατάστασης.

98 Υπό τις συνθήκες αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο NAG, επιδεινώνοντας τις συνθήκες άσκησης της ελευθερίας εγκατάστασης των Τούρκων εργαζόμενων σε σχέση με τις συνθήκες που ίσχυαν γι' αυτούς προηγουμένως βάσει διατάξεων που είχαν θεσπιστεί μετά την έναρξη της ισχύος του πρόσθετου πρωτοκόλλου στην Αυστρία, συνιστά «νέο περιορισμό», κατά την έννοια του άρθρου 41, παράγραφος 1, του εν λόγω πρωτοκόλλου.

99 Όσον αφορά, τέλος, το επιχείρημα που προβάλλουν η Αυστριακή και η Γερμανική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, ότι δηλαδή ότι ο M. Dereci «διαμένει παρανόμως» στην Αυστρία και συνεπώς δεν μπορεί να υπαχθεί στην ευνοϊκή ρύθμιση του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, αρκεί η διαπίστωση ότι από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι ο M. Dereci,

μολονότι εισήλθε παράνομα στην αυστριακή επικράτεια τον Νοέμβριο του 2001, είχε εντούτοις, όταν υπέβαλε αίτηση για άδεια εγκατάστασης, δικαίωμα εγκατάστασης, δυνάμει της ισχύουσας τότε εθνικής νομοθεσίας, λόγω του γάμου του με Αυστριακή υπήκοο, και μπορούσε να υποβάλει τη σχετική αίτηση στην Αυστρία, όπως άλλωστε έπραξε. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η έναρξη ισχύος του NAG ήταν ο μόνος λόγος για τον οποίο η αρχικά νόμιμη διαμονή του κατέστη παράνομη, πράγμα που είχε ως συνέπεια την απόρριψη της αίτησης που είχε υποβάλει για να του χορηγηθεί άδεια διαμονής.

100 Κατά συνέπεια, η διαμονή του δεν μπορεί να χαρακτηριστεί παράνομη, διότι κατέστη παράνομη κατόπιν της εφαρμογής της διάταξης που συνιστά νέο περιορισμό.

101 Κατόπιν των ανωτέρω, στο τέταρτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι συνιστά «νέο περιορισμό» κατά τη διάταξη αυτή η θέσπιση νέας ρύθμισης, πιο περιοριστικής από την προϊσχύουσα, η οποία ήταν λιγότερο αυστηρή από μια προγενέστερη ρύθμιση, η οποία αφορούσε τις προϋποθέσεις άσκησης της ελευθερίας εγκατάστασης από τους Τούρκους υπηκόους κατά τον χρόνο της έναρξης της ισχύος του πρωτοκόλλου αυτού στο οικείο κράτος μέλος.

Επί των δικαστικών εξόδων

102 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφαίνεται:

1) Το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα οι διατάξεις του που αφορούν την ιθαγένεια της Ένωσης, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να μη χορηγούν στους υπηκόους τρίτων χωρών άδεια διαμονής στο έδαφός τους, αν ο ενδιαφερόμενος υπήκοος της τρίτης χώρας προτίθεται να κατοικήσει στο έδαφος του κράτους μέλους με μέλος της οικογένειάς του το οποίο είναι πολίτης της Ένωσης, διαμένει στο κράτος μέλος αυτό, του οποίου έχει επίσης την ιθαγένεια, και δεν έχει ασκήσει ποτέ το δικαίωμά του για ελεύθερη κυκλοφορία, εφόσον η μη χορήγηση της άδειας αυτής δεν στερεί από τον ενδιαφερόμενο πολίτη της Ένωσης τη δυνατότητα άσκησης στην πράξη, κατά το ουσιώδες μέρος τους, των δικαιωμάτων που συναρτώνται προς την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, πράγμα που οφείλει να εξακριβώσει το αιτούν δικαστήριο.

2) Το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, που υπογράφηκε στις 23 Νοεμβρίου 1970 στις Βρυξέλλες και συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2760/72 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1972, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι συνιστά «νέο περιορισμό» κατά τη διάταξη αυτή η θέσπιση νέας ρύθμισης, πιο περιοριστικής από την προϊσχύουσα, η οποία ήταν λιγότερο αυστηρή από μια προγενέστερη ρύθμιση, η οποία αφορούσε τις προϋποθέσεις άσκησης της ελευθερίας εγκατάστασης από τους Τούρκους υπηκόους κατά τον χρόνο της έναρξης της ισχύος του πρωτοκόλλου αυτού στο οικείο κράτος μέλος.

(υπογραφές)