

Υπόθεση C-540/03

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως

«Μεταναστευτική πολιτική — Δικαίωμα των ανήλικων τέκνων υπηκόων τρίτων χωρών για οικογενειακή επανένωση — Οδηγία 2003/86/ΕΚ — Προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων — Δικαίωμα για σεβασμό της οικογενειακής ζωής — Υποχρέωση συνεκτιμήσεως του συμφέροντος του ανήλικου τέκνου»

Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott της 8ης Σεπτεμβρίου 2005 . . . I - 5776
Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 27ης Ιουνίου
2006 I - 5809

Περίληψη της αποφάσεως

1. Προσφυγή ακυρώσεως — Πράξεις δεκτικές προσφυγής
(Άρθρο 230 ΕΚ)

2. Κοινοτικό δίκαιο — Αρχές — Θεμελιώδη δικαιώματα — Σεβασμός της οικογενειακής ζωής (Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, άρθρα 7 και 24)
3. Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση — Μεταναστευτική πολιτική — Δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης — Οδηγία 2003/86 (Οδηγία 2003/86 του Συμβουλίου, άρθρα 4 § 1, 5 § 5 και 17)
4. Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση — Μεταναστευτική πολιτική — Δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης — Οδηγία 2003/86 (Οδηγία 2003/86 του Συμβουλίου, άρθρα 4 § 6, 5 § 5 και 17)
5. Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση — Μεταναστευτική πολιτική — Δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης — Οδηγία 2003/86 (Οδηγία 2003/86 του Συμβουλίου, άρθρα 5 § 5, 8 και 17)

1. Το γεγονός ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις της οδηγίας αναγνωρίζουν στα κράτη μέλη κάποιο περιθώριο εκτιμήσεως και τους επιτρέπουν να εφαρμόζουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, εθνική κανονιστική ρύθμιση παρεκκλίνοσα από τους κανόνες της οδηγίας δεν δύναται να έχει ως αποτέλεσμα την εξαίρεση των διατάξεων αυτών από τον προβλεπόμενο από το άρθρο 230 ΕΚ έλεγχο νομιμότητας του κοινοτικού δικαστή.

νόμους που προσβάλλουν τα εν λόγω δικαιώματα.

(βλ. σκέψεις 22-23)

Εξάλλου, τέτοιες διατάξεις θα μπορούσαν, ως τέτοιες, να προσβάλλουν τα θεμελιώδη δικαιώματα, εάν επέβαλλαν στα κράτη μέλη την υποχρέωση ή τους επέτρεπαν ρητώς ή σιωπηρώς να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ εθνικούς

2. Το δικαίωμα για σεβασμό της οικογενειακής ζωής κατά την έννοια του άρθρου 8 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) περιλαμβάνεται μεταξύ των θεμελιωδών δικαιωμάτων τα οποία προστατεύονται εντός της κοινοτικής έννομης τάξεως. Το δικαίωμα του παιδιού να διαβιεί με τους οικείους του συνεπάγεται για τα κράτη μέλη υποχρεώσεις οι οποίες μπορούν να συνίστανται σε παραλείψεις, όταν ένα από τα κράτη μέλη υποχρεούται να μην απελάσει κάποιον, ή σε πράξεις, όταν το

κράτος μέλος υποχρεούται να επιτρέψει σε ένα κάποιο άτομο την είσοδο και διαμονή στο έδαφός του. Συγκεκριμένα, ακόμη και αν η ΕΣΔΑ δεν κατοχυρώνει ως θεμελιώδες το δικαίωμα εισόδου ή διαμονής αλλοδαπού σε συγκεκριμένο κράτος, ο αποκλεισμός ενός προσώπου από χώρα στην οποία ζουν οι οικείοι του μπορεί να αποτελέσει περιορισμό του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής, όπως αυτό κατοχυρώνεται με το άρθρο 8, παράγραφος 1, της εν λόγω συμβάσεως.

Η σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού αναγνωρίζει, ομοίως, την αρχή του σεβασμού της οικογενειακής ζωής. Θεμέλιο της εν λόγω συμβάσεως αποτελεί η αποτυπούμενη στην έκτη αιτιολογική της σκέψη παραδοχή ότι, για την αρμονική ανάπτυξη της προσωπικότητας του παιδιού είναι αναγκαία η ανατροφή του εντός του οικογενειακού περιβάλλοντος. Το άρθρο 9, παράγραφος 1, της συμβάσεως αυτής ορίζει ότι τα συμβαλλόμενα κράτη μεριμνούν ώστε να μην επέρχεται χωρισμός του παιδιού από τους γονείς του χωρίς τη βούλησή τους, ενώ, κατά το άρθρο 10, παράγραφος 1, κάθε αίτηση υποβληθείσα από τέκνο ή από τους γονείς του για είσοδο σε συμβαλλόμενο κράτος ή την μετοίκηση από αυτό με σκοπό την οικογενειακή επανένωση εξετάζεται από τα συμβαλλόμενα κράτη ταχέως, με θετικό πνεύμα και ανθρωπισμό.

Το άρθρο 7 του Χάρτη αναγνωρίζει ομοίως το δικαίωμα για σεβασμό της ιδιωτικής ή οικογενειακής ζωής. Η διάταξη αυτή πρέπει να συσχετισθεί με την υποχρέωση συνεκτιμήσεως του υπέρτατου συμφέροντος του παιδιού, η οποία επιβάλλεται από το άρθρο 24, παράγραφος 2, του εν λόγω Χάρτη, καθώς και με την αναγκαιότητα, που εκφράζεται στο άρθρο 24, παράγραφος 3, του

Χάρτη, να διατηρεί κάθε παιδί τακτικές προσωπικές σχέσεις με τους δύο γονείς του.

Τα διάφορα αυτά κείμενα υπογραμμίζουν τη σημασία της οικογενειακής ζωής για το παιδί και συνιστούν στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη το συμφέρον του, αλλά δεν γεννούν υπέρ των μελών μιας οικογένειας δικαίωμα εισόδου και διαμονής στο έδαφος κράτους και δεν δύνανται να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι περιορίζουν την εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη κατά την εξέταση των αιτήσεων οικογενειακής επανενώσεως.

(βλ. σκέψεις 52-53, 57-59)

3. Ενώ το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη συγκεκριμένες θετικές υποχρεώσεις, στις οποίες αντιστοιχούν σαφώς καθορισμένα δικαιώματα, καθόσον, στις περιπτώσεις που ορίζει η οδηγία, το εν λόγω άρθρο επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να επιτρέπουν την οικογενειακή επανένωση ορισμένων μελών της οικογένειας του συντηρούντος, χωρίς να δύνανται να κάνουν χρήση της εξουσίας τους εκτιμήσεως, ωστόσο το τελευταίο εδάφιο της εν λόγω διατάξεως συνεπάγεται, σε αυστηρώς καθορισμένες περιπτώσεις, ήτοι όταν ένα παιδί άνω των δώδεκα ετών μετοικεί στο κράτος μέλος υποδοχής ανεξαρτήτως της υπόλοιπης

οικογένειας, μερική διατήρηση, εκ μέρους των κρατών μελών, του περιθωρίου τους εκτιμήσεως, επιτρέποντάς τους να εξετάζουν, πριν επιτρέψουν την είσοδο και διαμονή του παιδιού δυνάμει της οδηγίας, αν πληρούται όρος ενσωματώσεως προβλεπόμενος από την εθνική νομοθεσία που ισχύει κατά την ημερομηνία θέσεως της οδηγίας σε εφαρμογή.

Η διάταξη του τελευταίου εδαφίου δεν μπορεί να θεωρηθεί αντίθετο προς το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής, όπως αυτό κατοχυρώνεται με το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, διότι το δικαίωμα αυτό δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως επιβάλλον, κατ' ανάγκην, στα κράτη μέλη την υποχρέωση να επιτρέπουν την οικογενειακή επανένωση στο έδαφός τους, ενώ το άρθρο 4, παράγραφος 1, τελευταίο εδάφιο, της οδηγίας καταλείπει απλώς στα κράτη μέλη εξουσία εκτιμήσεως, η οποία περιορίζεται στην εξέταση κριτηρίου που θέτει η εθνική νομοθεσία και την οποία το κράτος μέλος οφείλει να ασκεί τηρώντας ιδίως τις αρχές των άρθρων 5, παράγραφος 5, και 17 της οδηγίας. Εν πάση περιπτώσει, η αναγκαιότητα ενσωματώσεως μπορεί να σχετίζεται με τους θεμιτούς σκοπούς του άρθρου 8, παράγραφος 2, της ΕΣΔΑ.

Συναφώς, η έλλειψη ορισμού της έννοιας της ενσωματώσεως στην οδηγία 2003/86 δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως απονομή στα κράτη μέλη της εξουσίας να χρησιμοποιούν την έννοια αυτή κατά τρόπο αντίθετο προς τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και, ειδικότερα,

προς τα θεμελιώδη δικαιώματα. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη που επιθυμούν να επικαλεσθούν την παρέκκλιση δεν δύνανται να αποδίδουν στον όρο της ενσωματώσεως ακαθόριστη έννοια, αλλά οφείλουν να εφαρμόζουν το κριτήριο ενσωματώσεως που προβλέπει η εθνική νομοθεσία, η ισχύουσα κατά την ημερομηνία θέσεως της οδηγίας σε εφαρμογή, προκειμένου να εξετάζουν την ιδιαίτερη κατάσταση παιδιού κάτω των δώδεκα ετών που μετοικεί στο κράτος μέλος ανεξαρτήτως των λοιπών μελών της οικογένειάς του. Συνεπώς, το άρθρο 4, παράγραφος 1, τελευταίο εδάφιο, της οδηγίας δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιτρέπει στα κράτη μέλη, ρητώς ή σιωπηρώς, να θεσπίζουν εκτελεστικές διατάξεις αντίθετες προς το δικαίωμα οικογενειακής ζωής.

Ομοίως, όπως προκύπτει, ο κοινοτικός νομοθέτης αντιμετώπισε με επαρκή προσοχή το ζήτημα του συμφέροντος των παιδιών. Πράγματι, η διάταξη του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας πιστοποιεί ότι το υπέρτατο συμφέρον του παιδιού αποτέλεσε κριτήριο πρωταρχικής σημασίας κατά τη θέσπισή της, ενώ δεν προκύπτει ότι το τελευταίο εδάφιο της διατάξεως αυτής δεν λαμβάνει αρκούντως υπόψη το συμφέρον αυτό ή επιτρέπει στα κράτη μέλη που επιλέγουν να λάβουν υπόψη κριτήριο ενσωματώσεως να μη συνεκτιμήσουν το εν λόγω συμφέρον. Αντιθέτως, το άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν δεόντως υπόψη το υπέρτατο συμφέρον του ανήλικου τέκνου.

Στο πλαίσιο αυτό, η επιλογή της ηλικίας των δώδεκα ετών δεν αποτελεί κριτήριο που παραβιάζει την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ηλικίας, καθώς πρόκειται για κριτήριο που αντιστοιχεί σε στάδιο της ζωής του ανήλικου τέκνου κατά το οποίο αυτό έχει ήδη διαβιώσει επί σχετικώς μεγάλο χρονικό διάστημα σε τρίτη χώρα χωρίς τα λοιπά μέλη της οικογένειάς του και, ως εκ τούτου, η ενσωμάτωσή του σε άλλο περιβάλλον ενδέχεται να συνεπάγεται περισσότερες δυσκολίες.

Από τα ανωτέρω στοιχεία προκύπτει, αφενός, ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, τελευταίο εδάφιο, της οδηγίας δεν μπορεί να θεωρηθεί αντίθετο προς το θεμελιώδες δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής, προς την υποχρέωση συνεκτιμήσεως του υπέρτατου συμφέροντος του παιδιού ή προς την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ηλικίας, και, αφετέρου, ότι το εν λόγω άρθρο δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε διάταξη επιτρέπουσα ρητώς ή σιωπηρώς στα κράτη μέλη να ενεργούν κατ' αυτόν τον τρόπο.

(βλ. σκέψεις 60-62, 66, 70-71, 73-74, 76)

4. Το άρθρο 4, παράγραφος 6, της οδηγίας 2003/86, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να εφαρμόζουν τους προβλεπόμενους από την οδηγία όρους περί οικογενειακής επανενώσεως αποκλειστικά στις αιτήσεις ανηλίκων που δεν έχουν συμπληρώσει τα 15 έτη.

Η διάταξη αυτή δεν μπορεί, εντούτοις, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει στα κράτη μέλη να εξετάζουν αιτήσεις ανηλίκων άνω των 15 ετών ή ότι τους επιτρέπει να μην τις εξετάζουν.

Συναφώς, στερείται ιδιαίτερης σημασίας το γεγονός ότι η τελευταία περίοδος της προσβαλλόμενης διατάξεως ορίζει ότι τα κράτη μέλη που αποφασίζουν να κάνουν χρήση της παρεκκλίσεως επιτρέπουν την είσοδο και τη διαμονή παιδιών των οποίων η αίτηση υποβάλλεται μετά τη συμπλήρωση των 15 ετών «για άλλους λόγους, εκτός της οικογενειακής επανένωσης». Στο πλαίσιο της οδηγίας, η έννοια «οικογενειακή επανένωση» πρέπει να ερμηνευθεί ως αφορώσα την οικογενειακή επανένωση στις περιπτώσεις στις οποίες αυτή επιβάλλεται από την οδηγία. Η εν λόγω έννοια δεν πρέπει να ερμηνευθεί ως απαγορεύουσα στα κράτη μέλη, τα οποία έκαναν χρήση της παρεκκλίσεως, να επιτρέψουν την είσοδο και διαμονή παιδιού με σκοπό την επανένωση με τους γονείς του.

Το άρθρο 4, παράγραφος 6, της οδηγίας πρέπει, εξάλλου, να λαμβάνεται υπόψη σε συνδυασμό με τις αρχές που διατυπώνονται στο άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας, το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν δεόντως υπόψη το υπέρτατο συμφέρον του ανήλικου τέκνου, και στο άρθρο 17 της οδηγίας, το οποίο τους επιβάλλει την υποχρέωση να συνεκτι-

μούν ένα σύνολο στοιχείων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται οι δεσμοί του ανηλίκου με την οικογένειά του. Επομένως, το κράτος μέλος υποχρεούται να εξετάζει τέτοιες αιτήσεις προς το συμφέρον του παιδιού και χάριν της οικογενειακής ζωής.

Δεν προκύπτει, εξάλλου, ότι το επιλεγέν όριο ηλικίας των 15 ετών αποτελεί κριτήριο αντίθετο προς την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ηλικίας.

Επομένως, προκύπτει αφενός ότι το άρθρο 4, παράγραφος 6, της οδηγίας δεν μπορεί να θεωρηθεί αντίθετο προς το θεμελιώδες δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής, προς την υποχρέωση συνεκτιμήσεως του υπέρτατου συμφέροντος του παιδιού ή προς την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ηλικίας, και, αφετέρου, ότι το εν λόγω άρθρο δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε διάταξη επιτρέπουσα ρητώς ή σιωπηρώς στα κράτη μέλη να ενεργούν κατ' αυτόν τον τρόπο.

(βλ. σκέψεις 85-90)

5. Καίτοι το άρθρο 8 της οδηγίας 2003/86, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, επιτρέπει στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από τους κανόνες περί οικογενειακής επανένωσης, εντούτοις

δεν αποκλείει την οικογενειακή επανένωση, αλλά καταλείπει στα κράτη μέλη περιορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως, επιτρέποντάς τους να βεβαιώνονται ότι η οικογενειακή επανένωση θα πραγματοποιείται υπό ευνοϊκές συνθήκες, αφού ο συντηρών θα έχει διαμείνει στο κράτος υποδοχής επί διάστημα επαρκές ώστε να μπορεί να εικάζεται σταθερή εγκατάσταση και ορισμένος βαθμός ενσωματώσεώς του. Ως εκ τούτου, η εκ μέρους κράτους μέλους συνεκτίμηση αυτών των στοιχείων και η δυνατότητα μεταθέσεως της οικογενειακής επανένωσης σε δύο ή, αναλόγως της περιπτώσεως, σε τρία έτη δεν είναι αντίθετες προς το δικαίωμα για σεβασμό της οικογενειακής ζωής που κατοχυρώνεται, ιδίως, με το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, όπως αυτό ερμηνεύεται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Εξάλλου, όπως προκύπτει από το άρθρο 17 της οδηγίας, η διάρκεια κατοικίας στο κράτος μέλος αποτελεί απλώς και μόνον ένα από τα στοιχεία που το κράτος μέλος οφείλει να λαμβάνει υπόψη κατά την εξέταση μιας αιτήσεως και ότι περίοδος αναμονής δεν μπορεί να επιβάλλεται χωρίς να συνεκτιμάται, σε ειδικές περιπτώσεις, το σύνολο των ασκούντων επιρροή στοιχείων. Τούτο ισχύει και για το κριτήριο της ικανότητας υποδοχής του κράτους μέλους, το οποίο μπορεί μεν να αποτελεί ένα από τα στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη κατά την εξέταση μιας αιτήσεως, δεν μπορεί δε να ερμηνευθεί ως επιτρέπον την επιβολή οποιουδήποτε συστήματος ποσοστώσεων ή τριετούς προθεσμίας χωρίς συνεκτίμηση των ιδιαίτερων περιστάσεων που συντρέχουν σε ειδικές περιπτώσεις. Πράγματι, η επιβαλλόμενη από το άρθρο 17 της οδηγίας ανάλυση του συνόλου των στοιχείων δεν επιτρέ-

πει να λαμβάνεται υπόψη μόνον η ικανότητα υποδοχής και επιβάλλει πραγματική εξέταση της ικανότητας αυτής κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνούν ώστε να λαμβάνεται δεόντως υπόψη το μείζον συμφέρον του ανήλικου τέκνου.

Συνεπώς, αφενός, το άρθρο 8 της οδηγίας δεν μπορεί να θεωρηθεί αντίθετο προς το θεμελιώδες δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής ή προς την υποχρέωση συνεκτιμήσεως του υπέρτατου συμφέροντος του παιδιού και, αφετέρου, το εν λόγω άρθρο δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε διάταξη επιτρέπουσα ρητώς ή σιωπηρώς στα κράτη μέλη να ενεργούν κατ' αυτόν τον τρόπο.

(βλ. σκέψεις 97-101, 103)