



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 26.9.2014
COM(2014) 604 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ
ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**Υποστήριξη των εθνικών αρχών για την πάταξη των καταχρήσεων του δικαιώματος
ελεύθερης κυκλοφορίας:
Εγχειρίδιο σχετικά με τους εικονικούς γάμους μεταξύ πολιτών της Ένωσης και υπηκόων
τρίτων χωρών, στο πλαίσιο της νομοθεσίας της ΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία
των πολιτών της Ένωσης**

{SWD(2014) 284 final}

I. Εισαγωγή

Το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί μία από τις τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται στο δίκαιο της ΕΕ και έναν από τους ακρογωνιαίους λίθους της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η προώθηση και η ενίσχυση του δικαιώματος αυτού αποτελεί βασικό στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η σημασία της διασφάλισης της προστασίας της οικογενειακής ζωής, προκειμένου να εξαλειφθούν τα εμπόδια στην άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας, αναγνωρίζεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της. Εάν οι πολίτες της ΕΕ δεν έχουν τη δυνατότητα να έχουν ομαλή οικογενειακή ζωή στο κράτος μέλος υποδοχής, αυτό θα υπονόμει σημαντικά αυτή τη θεμελιώδη ελευθερία τους.

Οι πολίτες της ΕΕ που μετακινούνται, ασκώντας καλόπιστα τα δικαιώματα που τους αναγνωρίζονται από τη νομοθεσία της Ένωσης, προστατεύονται πλήρως από τους κανόνες της ΕΕ. Ωστόσο, όπως σε κάθε τομέα δικαίου, ενδέχεται να υπάρξουν περιπτώσεις κατά τις οποίες ορισμένοι θα επιχειρήσουν να καταχραστούν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, στην προσπάθεια να παρακάμψουν τις εθνικές νομοθεσίες περί μετανάστευσης. Η κατάχρηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας υπονομεύει αυτό το θεμελιώδες δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ. Η αποτελεσματική αντιμετώπιση τέτοιων καταχρήσεων έχει ως εκ τούτου καίρια σημασία για την προάσπιση του συγκεκριμένου δικαιώματος.

Κατά τη σύνοδό του στις 26-27 Απριλίου 2012, το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων ενέκρινε τον χάρτη πορείας με τον τίτλο «Δράση της ΕΕ για τις μεταναστευτικές πιέσεις — Στρατηγική αντίδραση», που ασχολείται με το ζήτημα των εικονικών γάμων ως μέσου διευκόλυνσης της παράνομης εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ. Ο χάρτης πορείας απαριθμεί διάφορα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Επιτροπή και/ή τα κράτη μέλη για να γίνει καλύτερα κατανοητή η καταχρηστική άσκηση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας από υπηκόους τρίτων χωρών και από το οργανωμένο έγκλημα με στόχο τη διευκόλυνση της παράνομης μετανάστευσης. Ένα από τα μέτρα αυτά είναι η εκπόνηση **«εγχειριδίου για τους εικονικούς γάμους, στο οποίο θα περιλαμβάνονται ενδεικτικά κριτήρια που θα βοηθούν στον εντοπισμό των λευκών γάμων»**.

Στην ανακοίνωσή της, της 25ης Νοεμβρίου 2013, με τίτλο «Ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ και των οικογενειών τους: Πέντε δράσεις καίριας σημασίας»¹, η Επιτροπή διευκρίνισε τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των πολιτών της Ένωσης που απορρέουν από τους κανόνες της ΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία και προσδιόρισε πέντε δράσεις που θα βοηθήσουν τις εθνικές αρχές να εφαρμόσουν αποτελεσματικά τους κανόνες αυτούς στην πράξη. Η ανακοίνωση υπενθύμιζε ότι **η νομοθεσία της ΕΕ περιλαμβάνει σειρά ισχυρών εγγυήσεων** που επιτρέπουν στα κράτη μέλη να καταπολεμούν τις καταχρήσεις. Μία από τις συγκεκριμένες δράσεις **υποστήριξης των αρχών για την εφαρμογή των εν λόγω εγγυήσεων στο ακέραio** ήταν η κατάρτιση, από κοινού με τα κράτη μέλη, **εγχειριδίου για την αντιμετώπιση των εικονικών γάμων**.

Σε απάντηση στο προαναφερόμενο αίτημα που διατύπωσαν κράτη μέλη και σε στενή συνεργασία με αυτά, οι υπηρεσίες της Επιτροπής κατήρτισαν συνεπώς εγχειρίδιο σχετικά με τους εικονικούς γάμους μεταξύ πολιτών της Ένωσης και υπηκόων τρίτων χωρών, στο πλαίσιο

¹ COM(2013) 837 final - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0837&rid=1>.

της νομοθεσίας της ΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης. Το εγχειρίδιο συνοδεύει την παρούσα ανακοίνωση ως έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής. Σκοπός του είναι να βοηθήσει τις εθνικές αρχές να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά μεμονωμένες καταχρηστικές πρακτικές που λαμβάνουν τη μορφή εικονικών γάμων, χωρίς όμως να υπονομεύει τον θεμελιώδη στόχο της διασφάλισης και της διευκόλυνσης της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους που χρησιμοποιούν καλόπιστα τη νομοθεσία της Ένωσης.

Όπως προκύπτει από τα στοιχεία κρατών μελών για τους εικονικούς γάμους που διαπιστώθηκε τα τελευταία έτη ότι είχαν τελεσθεί μεταξύ υπηκόων τρίτων χωρών και πολιτών της Ένωσης που ασκούν το δικαίωμά τους στην ελεύθερη κυκλοφορία στο εσωτερικό της Ένωσης, το φαινόμενο αυτό υπάρχει αλλά το εύρος του διαφέρει σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο². Παρά τον περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων, η εμπλοκή οργανωμένων εγκληματικών δικτύων, όπως αναγνωρίζεται σε πρόσφατες εκθέσεις της Ευρωπόλ, είναι ανησυχητική.

Το νομικό πλαίσιο που ισχύει στην Ένωση και σε διεθνές επίπεδο, με το οποίο θα πρέπει να συμμορφώνονται οι εθνικές αρχές κατά την πάταξη των καταχρήσεων, περιλαμβάνει τους κανόνες της ΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ και των μελών των οικογενειών τους, τα δικαιώματα και τις εγγυήσεις που κατοχυρώνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και άλλα σχετικά μέσα του διεθνούς δικαίου, όπως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα δικαιώματα του ανθρώπου.

Εκτός από τις οδηγίες προς τα κράτη μέλη, όσον αφορά τον τρόπο αντιμετώπισης των καταχρήσεων που λαμβάνουν τη μορφή εικονικών γάμων, οι οποίες περιλαμβάνονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής, της 2ας Ιουλίου 2009, σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για την καλύτερη ενσωμάτωση και εφαρμογή της οδηγίας 2004/38/ΕΚ³ (εφεξής «κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής του 2009»), το εγχειρίδιο αναλύει το εν λόγω νομικό πλαίσιο. Εξηγεί τι σημαίνει πρακτικά η εφαρμογή των κανόνων αυτών, παρέχοντας στις εθνικές αρχές επιχειρησιακές οδηγίες για να τις βοηθήσει κατά την αποτελεσματική ανίχνευση και διερεύνηση των ύποπτων περιπτώσεων εικονικών γάμων. Η συνεκτίμηση των ενδείξεων και των πληροφοριών που παρέχονται στο εγχειρίδιο αναμένεται να διασφαλίσει ότι οι πρακτικές των αρμόδιων εθνικών αρχών θα βασίζονται στα ίδια πραγματικά και νομικά κριτήρια εντός της Ένωσης και να συμβάλει στη συμμόρφωση με το δίκαιο της ΕΕ.

Το εγχειρίδιο δεν είναι νομικά δεσμευτικό ούτε εξαντλητικό. Δεν θέτει υπό αμφισβήτηση το ισχύον δίκαιο της Ένωσης και τη μελλοντική του εξέλιξη. Επίσης, δεν προδικάζει την τυχόν αυθεντική ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης από το Δικαστήριο.

Η παρούσα ανακοίνωση συνοψίζει το βασικό περιεχόμενο του εγχειριδίου, το οποίο παρουσιάζεται σε τέσσερις ενότητες: «Εισαγωγή», «Ορισμοί», «Εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο» και «Επιχειρησιακά μέτρα στο πλαίσιο των εθνικών αρμοδιοτήτων».

II. Βασικό περιεχόμενο του εγχειριδίου

1. Ενότητα «Εισαγωγή»

² Ανακοίνωση με τίτλο: «Ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ και των οικογενειών τους: Πέντε δράσεις καίριας σημασίας», η οποία προαναφέρεται, ενότητα 3.1.

³ COM(2009) 313 τελικό.

Η συγκεκριμένη ενότητα καθιστά σαφές ότι το εγχειρίδιο καλύπτει μόνο τον εικονικό γάμο μεταξύ πολίτη της Ένωσης και υπηκόου τρίτης χώρας, όταν ο πρώτος έχει ασκήσει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας διαμένοντας σε άλλο κράτος μέλος. Συνεπώς, οι γάμοι μεταξύ δύο πολιτών της Ένωσης δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του εγχειριδίου. Καθιστά επίσης σαφές ότι κάθε μέτρο που λαμβάνεται από τις εθνικές αρχές με σκοπό την πρόληψη των καταχρήσεων πρέπει να σέβεται απόλυτα τους θεμελιώδεις κανόνες και τις αρχές του δικαίου της ΕΕ και ότι το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας αποτελεί πρωταρχικό κανόνα από τον οποίο μπορούν να υπάρξουν μόνο κατ' εξαίρεση παρεκκλίσεις σε μεμονωμένες περιπτώσεις, όταν αυτό δικαιολογείται από αποδεδειγμένη κατάχρηση.

2. Ενότητα «Ορισμοί»

Οι οδηγίες που παρέχονται στο εγχειρίδιο εστιάζονται σε περιπτώσεις εικονικών γάμων, κατά την έννοια της οδηγίας 2004/38/EK⁴ (εφεξής «η οδηγία»), ως γάμων που συνάπτονται με μοναδικό σκοπό την απόκτηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής βάσει της οδηγίας, το οποίο δικαίωμα δεν θα μπορούσε να αποκτήσει ο ενδιαφερόμενος με άλλον τρόπο. Το άρθρο 35 της οδηγίας παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να αρνούνται, να τερματίζουν ή να ανακαλούν οποιοδήποτε δικαίωμα αναγνωριζόμενο από την οδηγία, σε περίπτωση κατάχρησης δικαιώματος ή απάτης, όπως, για παράδειγμα, σε περίπτωση εικονικού γάμου. Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής του 2009 παρείχαν διευκρινίσεις σχετικά με τις έννοιες της κατάχρησης και των εικονικών γάμων για τους σκοπούς των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία.

Το εγχειρίδιο παρουσιάζει λεπτομερώς τη σημασία των συστατικών στοιχείων αυτών των εννοιών και παρέχει περαιτέρω ενδείξεις για το πώς πρέπει να γίνεται η διάκριση μεταξύ γνήσιων και εικονικών γάμων: περιγράφει τα κύρια χαρακτηριστικά των διάφορων μορφών i) γνήσιων γάμων οι οποίοι ορισμένες φορές θεωρούνται εσφαλμένα εικονικοί γάμοι (π.χ. προσυμφωνημένοι γάμοι, γάμοι διά αντιπροσώπου ή προξενικοί γάμοι) και ii) μη γνήσιων γάμων (π.χ. εικονικοί γάμοι, γάμοι μετά από εξαπάτηση, καταναγκαστικοί ή ψεύτικοι γάμοι) και παραπέμπει στους κανόνες της ΕΕ οι οποίοι εφαρμόζονται σε περίπτωση που οι εικονικοί γάμοι περιλαμβάνουν στοιχεία εμπορίας ανθρώπων⁵.

3. Ενότητα «Εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο»

Το εγχειρίδιο περιλαμβάνει γενική παρουσίαση των κανόνων τους οποίους πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους οι εθνικές αρχές κατά τη θέσπιση μέτρων για την πρόληψη ή την αντιμετώπιση των καταχρήσεων, ειδικότερα των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία και τα θεμελιώδη δικαιώματα, και εξηγεί με παραδείγματα τι σημαίνουν στην πράξη οι εν λόγω κανόνες.

3.1 Κανόνες και αρχές της ΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης

⁴ Αιτιολογική σκέψη 28 της οδηγίας 2004/38/EK 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 L 158, σ. 77.

⁵ Οδηγία 2011/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011, για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και για την προστασία των θυμάτων της - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EL:PDF>.

Όσον αφορά το άρθρο 35 της οδηγίας, το οποίο προβλέπει ότι τα εγκρινόμενα μέτρα για την άρνηση, τον τερματισμό ή την ανάκληση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την οδηγία σε περίπτωση εικονικού γάμου «θα πρέπει να είναι αναλογικά και να υπόκεινται στις διαδικαστικές εγγυήσεις που προβλέπονται στα άρθρα 30 και 31 της οδηγίας», το εγχειρίδιο περιγράφει λεπτομερώς τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να εφαρμόζεται η γενική αρχή της αναλογικότητας της ΕΕ στο πλαίσιο των επίμαχων αποφάσεων. Υπογραμμίζει επίσης ότι η ανάγκη να διασφαλιστεί ότι κάθε τέτοιο μέτρο τηρεί την ουσιώδη εγγύηση της αναλογικότητας, όπως εκφράζεται στο άρθρο 35 της οδηγίας, αντανakλάται επιπλέον στις διαδικαστικές εγγυήσεις που εφαρμόζονται στα εν λόγω μέτρα και προβλέπονται στα άρθρα 30 και 31 της οδηγίας.

3.2 Το ευρύτερο πλαίσιο του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου

Το εγχειρίδιο υπενθυμίζει τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται σε πράξεις του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου τα οποία πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την ανίχνευση και τη διερεύνηση των εικονικών γάμων, καθώς και κατά την επιβολή κυρώσεων. Ιδιαίτερη σημασία έχει το δικαίωμα γάμου, το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και της οικογενειακής ζωής και το δικαίωμα του παιδιού, καθώς και η απαγόρευση των διακρίσεων, το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και το δικαίωμα υπεράσπισης, όπως προβλέπονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ο Χάρτης»).

Καθώς η έννοια και η εμβέλεια των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη και αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα δικαιώματα του ανθρώπου (εφεξής «η Σύμβαση») θα πρέπει να είναι ταυτόσημες με εκείνες των δικαιωμάτων που προβλέπονται από την εν λόγω Σύμβαση⁶, το εγχειρίδιο συνοψίζει τα κύρια στοιχεία των αντίστοιχων διατάξεων της Σύμβασης και τη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής «ΕΔΔΑ»), έτσι ώστε να παράσχει καθοδήγηση σχετικά με την ερμηνεία τους.

Όσον αφορά το δικαίωμα γάμου και δημιουργίας οικογένειας, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 9 του Χάρτη και στο άρθρο 12 της Σύμβασης, το εγχειρίδιο σημειώνει ότι το τελευταίο αυτό άρθρο παρέχει στις εθνικές αρχές κάποια περιθώρια διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να ρυθμίζουν την άσκηση του δικαιώματος γάμου σε εθνικό επίπεδο, με περιορισμένο ωστόσο περιθώριο ελιγμών, και αναπτύσσει τη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ⁷.

Όσον αφορά το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 7 του Χάρτη και στο άρθρο 8 της Σύμβασης, το εγχειρίδιο παραπέμπει στη νομολογία του ΕΔΔΑ⁸, η οποία ορίζει τους παράγοντες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε σχέση με τους εικονικούς γάμους, με σκοπό να αξιολογείται το κατά πόσον η απόφαση που περιορίζει το δικαίωμα εισόδου και διαμονής μπορεί να θεωρηθεί αναγκαία σε μια δημοκρατική κοινωνία και αναλογική προς τον επιδιωκόμενο θεμιτό στόχο, ώστε να μην παρεμβαίνει στο δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή.

⁶ Άρθρο 52 παράγραφος 3 του Χάρτη· βλ. επίσης τις Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη (ΕΕ 2007/С 303/02) για την έννοια και την εμβέλεια των ειδικών διατάξεων του Χάρτη σε σύγκριση με τις αντίστοιχες διατάξεις της Σύμβασης.

⁷ Π.χ. αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην υπόθεση *Sanders κατά Γαλλίας* (προσφυγή 31401/96) και στην υπόθεση *Klip και Krüger κατά Κάτω Χωρών* (προσφυγή 33257/96).

⁸ Απόφαση *Üner κατά Κάτω Χωρών* (υπόθεση 46410/99).

Σε περιπτώσεις όπου εμπλέκονται παιδιά από εικονικούς γάμους (στις περισσότερες περιπτώσεις από προηγούμενες σχέσεις των συζύγων), το εγχειρίδιο υπογραμμίζει την ανάγκη να λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα δικαιώματα των παιδιών, σύμφωνα με το άρθρο 24 του Χάρτη και το άρθρο 8 της Σύμβασης, που ισχύει επίσης. Δεδομένου ότι το άρθρο 24 του Χάρτη βασίζεται στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα του παιδιού, ιδίως στα άρθρα 3, 9, 12 και 13, το εγχειρίδιο επισημαίνει τις πλέον πρακτικές συμβουλές για την εφαρμογή τους, που προβλέπονται στις κατευθυντήριες γραμμές της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες (UNHCR) σχετικά με τον καθορισμό του υπέρτατου συμφέροντος του τέκνου, του Μαΐου του 2008⁹. Συγκεκριμένα, ορίζει ότι, σε περίπτωση εικονικού γάμου, όταν ο ένας ή και οι δύο σύζυγοι έχουν τη γονική μέριμνα του παιδιού, πρέπει να λαμβάνεται δεόντως υπόψη το συμφέρον του παιδιού κατά τη λήψη απόφασης σχετικά με την απομάκρυνση ή μη προσώπου που ασκεί τη γονική μέριμνα.

Το εγχειρίδιο υπενθυμίζει επίσης ότι, στις περιπτώσεις όπου τα παιδιά είναι υπήκοοι του κράτους μέλους υποδοχής της ΕΕ, επωφελούνται από την παρεχόμενη πρόσθετη προστασία σύμφωνα με την εγχώρια και τη διεθνή νομοθεσία που απαγορεύει την απέλαση των υπηκόων του κράτους μέλους υποδοχής ή, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, που προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την ιθαγένεια της Ένωσης, εφόσον η απομάκρυνση γονέα ο οποίος συνήψε εικονικό γάμο θα ανάγκαζε το παιδί να εγκαταλείψει το κράτος μέλος υποδοχής της ΕΕ¹⁰ ή την ΕΕ συνολικά¹¹.

Τέλος, το εγχειρίδιο υπογραμμίζει ότι, κατά τη λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση ενδεχόμενων καταχρήσεων, *οι εθνικές αρχές δεν πρέπει να υποβάλλουν τους ενδιαφερόμενους σε ταπεινωτική μεταχείριση ούτε να εισάγουν διακρίσεις για οποιονδήποτε λόγο, όπως λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, εθνοτικής καταγωγής ή κοινωνικής προέλευσης, γενετικών χαρακτηριστικών, γλώσσας, εθνικότητας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών φρονημάτων ή κάθε άλλης γνώμης, ιδιότητας μέλους εθνικής μειονότητας, παρουσίας, γέννησης, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού, καθώς τέτοιου είδους μέτρα παραβιάζουν, αντιστοίχως, το άρθρο 4 του Χάρτη (και το άρθρο 3 της Σύμβασης) και το άρθρο 21 του Χάρτη (και, ενδεχομένως, επίσης το άρθρο 14 της Σύμβασης).*

3.3 Βάρος προσκόμισης αποδεικτικών στοιχείων και βάρος απόδειξης

Το εγχειρίδιο υπογραμμίζει ότι όλα τα μέτρα που λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές για τη διερεύνηση των ύποπτων εικονικών γάμων και για τη συλλογή των αποδεικτικών στοιχείων πρέπει να συμμορφώνονται με τις ουσιώδεις διαδικαστικές εγγυήσεις που επιβάλλει η εθνική νομοθεσία και το δίκαιο της ΕΕ. Διερεύνηση ενός γάμου μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο εάν υπάρχουν εύλογες αμφιβολίες ως προς τη γνησιότητά του. Ωστόσο, ενώ αυτές οι εύλογες αμφιβολίες αρκούν για να δικαιολογήσουν την έναρξη έρευνας, μόλις ολοκληρωθεί η έρευνα και εξαχθεί το συμπέρασμα ότι ο γάμος είναι εικονικός, τα δικαιώματα βάσει των κανόνων περί ελεύθερης κυκλοφορίας μπορούν να απορριφθούν μόνο εφόσον αυτό έχει δεόντως

⁹ <http://www.unhcr.org/4566b16b2.html>.

¹⁰ Άρθρο 3 του πρωτοκόλλου 4 της Σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών.

¹¹ Βλ. ειδικότερα τις υποθέσεις C-34/09, *Ruiz Zambrano*, C-256/11, *Dereci*, και τις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-356/11 και C-357/11, *O. και S.*

στοιχειοθετηθεί από τις εθνικές αρχές, σύμφωνα με τους οικείους κανόνες περί των αποδεικτικών στοιχείων¹².

Όσον αφορά το βάρος απόδειξης, εκτός από τις ενδείξεις που προβλέπονται στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής του 2009, το εγχειρίδιο εξηγεί πώς λειτουργεί αυτό στην πράξη. Ειδικότερα, ορίζει ότι, καθώς το βάρος απόδειξης φέρουν οι εθνικές αρχές, τα έγγραφα ζευγάρια δεν μπορούν να υποχρεωθούν, κατά κανόνα, να προσκομίσουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι ο γάμος τους δεν είναι καταχρηστικός. Ωστόσο, αν οι εθνικές αρχές έχουν βάσιμες υποψίες ως προς τη γνησιότητα ενός συγκεκριμένου γάμου, που να συνοδεύονται από αποδεικτικά στοιχεία (όπως αντικρουόμενες πληροφορίες που παρέχονται από τους συζύγους), μπορούν να ζητήσουν από το ζευγάρι να προσκομίσει περαιτέρω σχετικά έγγραφα ή αποδεικτικά στοιχεία.

Οι σύζυγοι έχουν την υποχρέωση να συνεργάζονται με τις αρχές και θα πρέπει να ενημερώνονται σχετικά. Εάν δεν χορηγήσουν αποδεικτικά στοιχεία τα οποία ευλόγως θεωρείται ότι διαθέτουν τα γνήσια ζευγάρια, ώστε να αρθούν οι υποψίες, ή ακόμη και εάν αποφασίσουν να μην παράσχουν κανένα αποδεικτικό στοιχείο, αυτό δεν μπορεί να αποτελέσει τον μοναδικό ή τον καθοριστικό λόγο για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο γάμος είναι εικονικός. Αυτό, ωστόσο, μπορεί να ληφθεί υπόψη από τις αρχές, σε συνδυασμό με όλα τα άλλα συναφή στοιχεία, κατά την εκτίμηση της φύσης του γάμου.

3.4 Διαδικαστικές εγγυήσεις

Στο εγχειρίδιο αναπτύσσονται λεπτομερώς οι διαδικαστικές εγγυήσεις τις οποίες πρέπει να σέβονται οι εθνικές αρχές, σύμφωνα με το άρθρο 35 της οδηγίας, κατά την έγκριση οποιασδήποτε απόφασης που ενδέχεται να θέτει περιορισμούς στο δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας με βάση το επιχείρημα της ύπαρξης εικονικού γάμου, δηλαδή τις εγγυήσεις που προβλέπονται στα άρθρα 30 και 31 της οδηγίας και ρυθμίζουν, ειδικότερα, ζητήματα σχετικά με την κοινοποίηση των αποφάσεων αυτών και την αναθεώρησή τους. Επιπλέον, υπενθυμίζει ότι οι εγγυήσεις της οδηγίας πρέπει επίσης να εντάσσονται στο πλαίσιο άλλων σχετικών θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου, καθώς και το δικαίωμα της υπεράσπισης (άρθρα 47 και 48 του Χάρτη, αντιστοίχως).

4. Ενότητα «Επιχειρησιακά μέτρα στο πλαίσιο των εθνικών αρμοδιοτήτων»

Στη συγκεκριμένη ενότητα, το εγχειρίδιο παραθέτει επιχειρησιακές πρακτικές βασισμένες σε πρακτικές των κρατών μελών, προκειμένου να βοηθήσει τις εθνικές αρχές κατά την αποτελεσματική ανίχνευση και διερεύνηση των ύποπτων εικονικών γάμων. Παρέχει εργαλειοθήκη λύσεων οι οποίες θα επιτρέψουν στα κράτη μέλη να δημιουργήσουν ειδικά επιχειρησιακά προγράμματα που να ανταποκρίνονται στις ειδικές ανάγκες και τους διαθέσιμους πόρους τους, χωρίς να προορίζεται να αποτελέσει πρότυπο για όλες τις μεθόδους και τις διαδικασίες διερεύνησης.

4.1 Ενδείξεις ενδεχόμενης κατάχρησης που θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην κίνηση έρευνας

¹² Μπορεί να ισχύει διαφορετικό επίπεδο απόδειξης, ανάλογα με το αν η καταχρηστική συμπεριφορά διώκεται βάσει του ποινικού, μεταναστευτικού ή διοικητικού δικαίου ή του δικαίου προσωπικής κατάστασης.

Όσον αφορά τους πιθανούς παράγοντες που οδηγούν στην κίνηση έρευνας, το εγχειρίδιο — με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής του 2009 και το ψήφισμα του Συμβουλίου σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να θεσπισθούν όσον αφορά την καταπολέμηση των εικονικών γάμων, της 4ης Δεκεμβρίου 1997¹³ — αναλύει περαιτέρω, όσον αφορά τη χρήση ενδεικτικών κριτηρίων, τις «ενδείξεις κατάχρησης», σε σχέση με τη συμπεριφορά που ευλόγως αναμένεται να επιδεικνύουν πολύ πιο συχνά τα εικονικά ζευγάρια σε σύγκριση με τα γνήσια ζευγάρια. Η έννοια των «ενδείξεων κατάχρησης» που χρησιμοποιείται για τους σκοπούς του εγχειριδίου πρέπει να εκλαμβάνεται ότι υποδηλώνει ότι οι εν λόγω ενδείξεις που παρατηρούνται από τις εθνικές αρχές ουδέποτε επιβεβαιώνουν αυτομάτως και αναπόφευκτα την καταχρηστική φύση του υπό εξέταση γάμου. Πρέπει πάντοτε να διενεργείται ευρύτερη και ουδέτερη εκτίμηση όλων των στοιχείων, τόσο υπέρ όσο και κατά της αρχικής υποψίας κατάχρησης.

Πράγματι, όταν οι εθνικές αρχές αντιμετωπίζουν τις καταχρήσεις σε τοπικό επίπεδο, ενδέχεται να βρεθούν αντιμέτωπες με μη τυπικά αλλά γνήσια ζευγάρια που εκ πρώτης όψεως εμφανίζουν ορισμένα χαρακτηριστικά εικονικού γάμου. Για τον λόγο αυτόν, το εγχειρίδιο περιγράφει τον «**μηχανισμό ασφαλιστικής δικλείδας**» που πρέπει να εφαρμόζεται έτσι ώστε να ελαχιστοποιείται ο κίνδυνος ψευδούς θετικού εντοπισμού εικονικών γάμων (*όταν, για παράδειγμα, οι σύζυγοι δεν έχουν κοινό νοικοκυριό ή ένας εκ των συζύγων έχει αρνητικό μεταναστευτικό ιστορικό*).

Αυτός ο «μηχανισμός ασφαλιστικής δικλείδας» συνεπάγεται, πρώτον, **αυστηρή εφαρμογή της αρχής ότι η ελεύθερη κυκλοφορία είναι ο βασικός κανόνας που μπορεί να περιοριστεί μόνο σε μεμονωμένες περιπτώσεις, όταν αυτό δικαιολογείται για λόγους κατάχρησης**. Δεύτερον, ο μηχανισμός ασφαλιστικής δικλείδας συνεπάγεται ότι οι εθνικές αρχές που διερευνούν ενδεχόμενη κατάχρηση δεν θα πρέπει, καταρχήν, να εστιάζουν την προσοχή τους κυρίως στις ενδείξεις κατάχρησης για να υποστηρίξουν τις αρχικές τους υποψίες σχετικά με τον επίμαχο γάμο. Αντιθέτως, **θα πρέπει πρώτα να εξετάζουν τις «ενδείξεις ότι δεν υφίσταται κατάχρηση»** (*όπως η μακροχρόνια σχέση ή η σοβαρή μακροπρόθεσμη νομική ή οικονομική δέσμευση ή η κοινή γονική μέριμνα*) οι οποίες στηρίζουν το συμπέρασμα ότι το ζευγάρι είναι γνήσιο και έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα. Οι αρχές προβαίνουν σε εξακρίβωση της ύπαρξης «ενδείξεων κατάχρησης» μόνο εάν η εξέταση των «ενδείξεων ότι δεν υφίσταται κατάχρηση» δεν επιβεβαιώνει τη γνησιότητα του υπό εξέταση γάμου.

Οι ενδείξεις ενδεχόμενης κατάχρησης, αναφορικά με ορισμένα χαρακτηριστικά συμπεριφοράς που είναι πολύ πιθανότερο να παρουσιάζουν τα καταχρηστικά ζευγάρια σε σύγκριση με τα γνήσια, υποδιαιρούνται σε διάφορες ομάδες, που αντιστοιχούν στα στάδια από τα οποία αποτελείται ο «κύκλος ζωής» των εικονικών γάμων. Παρακάτω ακολουθούν ορισμένα παραδείγματα τέτοιων ενδείξεων:

Όταν οι μελλοντικοί σύζυγοι δεν έχουν ακόμη συναντηθεί: σε σύγκριση με *καλόπιστους υπηκόους τρίτων χωρών*, οι καταχραστές είναι πιθανότερο: να έχουν μεταναστεύσει προηγουμένως παράτυπα ή να κατοικούν την περίοδο εκείνη παράτυπα σε χώρα της ΕΕ· να έχουν ιστορικό προηγούμενων εικονικών γάμων ή άλλων μορφών κατάχρησης ή απάτης· σε σύγκριση με *καλόπιστους πολίτες της ΕΕ*, οι καταχραστές είναι πιθανότερο να βρίσκονται σε κακή οικονομική κατάσταση (*να είναι, για παράδειγμα, υπερχρεωμένοι*).

¹³

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216\(01\):EL:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216(01):EL:HTML).

Κατά τη διάρκεια της περιόδου πριν από τον γάμο: σε σύγκριση με τα γνήσια ζευγάρια, οι καταχραστές είναι πιθανότερο: να μην είχαν συναντηθεί ποτέ αυτοπροσώπως πριν από τον γάμο· να μην ομιλούν κοινή γλώσσα κατανοητή και από τους δύο (και δεν υπάρχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι καταβάλλουν προσπάθειες για να αποκαταστήσουν κοινή βάση επικοινωνίας).

Όταν οι μελλοντικοί σύζυγοι ετοιμάζονται να τελέσουν τον γάμο: σε σύγκριση με τα γνήσια ζευγάρια, οι καταχραστές είναι πιθανότερο: να χρησιμοποιήσουν χώρο γαμήλιας τελετής που φημίζεται για τον συσχετισμό του με τέτοιου είδους καταχρήσεις ή που έχει πιθανές διασυνδέσεις με το οργανωμένο έγκλημα· να δώσουν χρηματικό ποσό ή δώρα για να συναφθεί ο γάμος (εκτός εάν δοθούν με τη μορφή προίκας σε πολιτισμούς όπου αυτό αποτελεί κοινή πρακτική)· να παρουσιάζουν διαφορές στα έγγραφα που υποβάλλουν, γεγονός που εγείρει ανησυχίες για πλαστογραφία ή δήλωση ψευδούς διεύθυνσης.

Όταν, μετά τον γάμο, ο σύζυγος που είναι υπήκοος τρίτης χώρας υποβάλλει αίτηση έκδοσης θεώρησης εισόδου ή εγγράφου διαμονής: σε σύγκριση με τα γνήσια ζευγάρια, οι καταχραστές είναι πιθανότερο: να χορηγήσουν αντικρουόμενες ή ψευδείς πληροφορίες ο ένας για τον άλλον σχετικά με ουσιαστικά προσωπικά ζητήματα (όνομα, ημερομηνία γέννησης και ηλικία, εθνικότητα, στενότερα μέλη της οικογένειας, τυχόν προηγούμενοι γάμοι, εκπαίδευση, επάγγελμα)· να δηλώνουν ψευδή διεύθυνση· ο σύζυγος που είναι υπήκοος τρίτης χώρας να διαμένει με κάποιον άλλον.

Όταν για το ζευγάρι έχουν εκδοθεί έγγραφα εισόδου ή διαμονής και διαμένει στο κράτος μέλος υποδοχής: σε σύγκριση με τα γνήσια ζευγάρια, οι καταχραστές είναι πιθανότερο: να μην συνεχίσουν τη συζυγική συμβίωση ή να συνεχίσουν να μένουν χωριστά μετά τον γάμο χωρίς αληθοφανή λόγο (για παράδειγμα όσον αφορά τα θέματα εργασίας, τα παιδιά από προηγούμενες σχέσεις που ζουν στο εξωτερικό)· ένας από τους συζύγους να διαμένει με κάποιον άλλον.

Όταν οι σύζυγοι προβαίνουν σε ενέργειες για να λυθεί επισήμως ο γάμος τους: σε σύγκριση με τα γνήσια ζευγάρια, οι καταχραστές είναι πιθανότερο να πάρουν διαζύγιο μόλις λίγο καιρό μετά από τη στιγμή που ο σύζυγος που είναι υπήκοος τρίτης χώρας αποκτήσει ανεξάρτητο δικαίωμα διαμονής ή την ιθαγένεια του κράτους μέλους υποδοχής της ΕΕ.

4.2 Διερεύνηση εικονικών γάμων

Το εγχειρίδιο παρουσιάζει τα κύρια μέσα που χρησιμοποιούν οι εθνικές αρχές για τη διερεύνηση εικονικών γάμων, δηλαδή ταυτόχρονες συνεντεύξεις ή ερωτηματολόγια, έλεγχοι εγγράφων και ιστορικού, επιθεωρήσεις εκ μέρους των αρχών επιβολής του νόμου και των μεταναστευτικών ή άλλων αρμόδιων αρχών, καθώς και έλεγχοι στον κοινωνικό περίγυρο για να εξακριβωθεί αν το ζευγάρι ζει μαζί και διαχειρίζεται από κοινού το νοικοκυριό του. Στο πλαίσιο αυτό, υπενθυμίζει τη σημασία που έχει ο σεβασμός των δικαιωμάτων των ατόμων στην ιδιωτική ζωή, καθώς και των εφαρμοστέων εγγυήσεων, και παραθέτει κοινές πρακτικές που έχουν αναπτυχθεί από τις εθνικές αρχές για να μεγιστοποιηθεί η αποτελεσματικότητα των μέσων αυτών.

4.3 Διασυννοριακή συνεργασία για την αντιμετώπιση των εικονικών γάμων

Το εγχειρίδιο περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να διευκολυνθούν η αποτελεσματική ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη των εικονικών γάμων μέσω της

διασυννοριακής συνεργασίας. Ειδικότερα, περιγράφει λεπτομερώς τη συνδρομή που μπορούν να προσφέρουν στις εθνικές αρχές η Ευρωπόλ, όταν υπάρχει εμπλοκή του οργανωμένου εγκλήματος στην εμπορία ανθρώπων, και η Eurojust, ιδίως όσον αφορά τη διερεύνηση ή τη δίωξη συγκεκριμένων πράξεων και τον συντονισμό μεταξύ των εθνικών αρχών. Παρουσιάζει, επίσης, τον τρόπο με τον οποίο η Ευρωπόλ και η Eurojust μπορούν να βοηθήσουν τα κράτη μέλη κατά τη συγκρότηση κοινών ομάδων έρευνας, καθώς και τις καταστάσεις όπου οι εν λόγω ομάδες μπορούν να αποδειχθούν κατάλληλα και χρήσιμα εργαλεία.

4.4 Ο ρόλος των διάφορων εθνικών αρχών

Στην τελευταία αυτή ενότητα, το εγχειρίδιο χαρτογραφεί τις διάφορες αρχές σε εθνικό επίπεδο που μπορεί να συμμετέχουν στην αντιμετώπιση των εικονικών γάμων και τονίζει ειδικότερα την αναγκαιότητα πολιτικών καθολικής αντιμετώπισης αυτών των γάμων και καθορισμού του ρόλου των διάφορων εθνικών φορέων. Ανάλογα με τις επιμέρους ανάγκες τους, τα κράτη μέλη οφείλουν επίσης να εξετάσουν τον βέλτιστο τρόπο συντονισμού των εργασιών όλων των βασικών ενδιαφερόμενων μερών, για παράδειγμα με τη δημιουργία ενός κεντρικού συντονιστικού φορέα ή σημείων επαφής σε καθεμία από τις συναρμόδιες υπηρεσίες.