Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOZZI
apresentadas em 20 de janeiro de 2016 [1]

Processo C-561/14

Caner Genc
contra
Integrationsministeriet

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Este, Dinamarca)]

«Acordo de Associação CEE-Turquia — Decisão n.º 1/80 — Livre circulação dos trabalhadores — Reagrupamento familiar — Regulamentação nacional que prevê novas condições mais restritivas em matéria de reagrupamento familiar para os membros, que não exerçam uma atividade económica, da família dos nacionais turcos que exerçam uma atividade económica e que residam e sejam titulares de uma autorização de residência no Estado-Membro em questão — Cláusula de 'standstill' — Âmbito de aplicação — Nova restrição — Justificação — Razão imperiosa de interesse geral — Proporcionalidade»

1. Através do presente pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que interprete o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação (a seguir «Decisão n.º 1/80»), adotada pelo Conselho de Associação instituído pelo Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, que foi assinado, em 12 de setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, bem como pelos Estados-Membros da CEE e pela Comunidade, por outro, e concluído, aprovado e confirmado em nome desta pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963 (a seguir «Acordo de Associação CEE-Turquia») [2]. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe C. Genc, de nacionalidade turca, às autoridades dinamarquesas, a propósito do indeferimento, por parte destas, do seu pedido de autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar.

I – **Introdução**

2. O recorrente no processo principal, C. Genc, tem nacionalidade turca e nasceu em 1991. O seu pai, que tem igualmente nacionalidade turca, está instalado na Dinamarca desde 1997, aí beneficiando de uma autorização de residência permanente desde 2001. Após o divórcio dos seus pais em 1997, e apesar de a sua guarda ter sido atribuída ao seu pai, C. Genc continuou a viver na Turquia, em casa dos avós, e via a sua mãe regularmente. Os seus dois irmãos mais velhos gozam de uma autorização de residência na Dinamarca desde maio de 2003.

3. Em 5 de janeiro de 2005, C. Genc apresentou um pedido de autorização de residência na Dinamarca para se juntar ao seu pai, que era então trabalhador assalariado neste país.

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18.

4. Em agosto de 2006, o Udlædingeservice, atualmente, Udlændingestyrelsen (serviço de migrações dinamarquês) indeferiu o seu pedido. C. Genc apresentou então uma reclamação no Ministério da Integração, o qual confirmou a decisão de indeferimento em 18 de dezembro de 2006. Este ministério alegou, designadamente, que C. Genc nunca tinha ido à Dinamarca, que tinha passado toda a sua vida na Turquia onde frequentou a escola, que falava apenas turco e que apenas tinha visto o seu pai muito esporadicamente durante os dois últimos anos, concluindo que não apresentava nenhum elemento de ligação à sociedade dinamarquesa nem tinha, ou não podia ter, laços suficientes com a Dinamarca que lhe permitissem uma integração bem-sucedida. O referido ministério salientou igualmente que o pai de C. Genc também não podia ser considerado particularmente bem integrado ou com laços suficientes com a sociedade dinamarquesa e que, em qualquer caso, podia deslocar-se à Turquia para visitar o seu filho.

5. Em 17 de setembro de 2007, o Ministério da Integração recusou-se a reexaminar a sua decisão de indeferimento. Em 9 de dezembro de 2011, o órgão jurisdicional de primeira instância, no qual C. Genc tinha apresentado um recurso de anulação, negou provimento ao mesmo. C. Genc interpôs então recurso para o órgão jurisdicional de reenvio.

6. Tanto a análise do serviço de migrações dinamarquês como a do Ministério da Integração se baseiam no § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros (udlændingeloven, a seguir «Lei sobre os estrangeiros»). Nos termos desta disposição, introduzida em 2004[3], «[n]os casos em que o requerente e um dos seus progenitores residam no seu país de origem ou noutro país, só é permitida a emissão de uma autorização de residência se o requerente tiver estabelecido, ou puder estabelecer, laços suficientes com a Dinamarca que permitam uma integração bem-sucedida. Esta disposição não é, porém, aplicável se o requerimento for apresentado no prazo de dois anos a contar da data em que a pessoa que reside na Dinamarca preenche as condições estabelecidas [para a emissão de uma autorização de residência de duração indeterminada] ou se, nomeadamente a unidade familiar, existirem razões particularmente ponderosas que justifiquem a não-aplicação»[4].

7. A apreciação discricionária a que as autoridades competentes procedem para determinar se um requerente tem ou pode ter laços suficientes com a Dinamarca — ou seja, a avaliação das probabilidades de sucesso da sua integração na sociedade dinamarquesa — deve tomar em conta, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, um certo número de parâmetros, entre os quais a duração e o caráter das anteriores estadias da criança na Dinamarca, o país em que a criança passou a maior parte da sua vida, o país onde frequentou a escola, a língua que fala e o grau de interiorização, durante a infância, dos valores e das normas dinamarquesas. São também tomados em conta, durante esta apreciação, o nível de integração na sociedade dinamarquesa, bem como os laços estabelecidos com esta última pelo progenitor ao qual a criança pretende juntar-se. O órgão jurisdicional de reenvio indica igualmente um certo número de casos em que não é exigida a prova de laços suficientes com a Dinamarca, por exemplo quando a criança ou um dos progenitores esteja doente ou seja portador de deficiência ou, ainda, quando a recusa de autorizar o reagrupamento seja contrária aos compromissos internacionais da Dinamarca ou ao interesse superior da criança, na aceção da Convenção de Nova Iorque sobre os Direitos da Criança, assinada em 20 de novembro de 1989 e ratificada por todos os Estados-Membros.

3 — Através da Lei n.º 427 relativa à alteração da Lei sobre os estrangeiros e da Lei sobre a integração (lov nr. 427 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven), de 9 de junho de 2004.

4 — Era esta a redação do § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros no momento em que se produziram os factos, na sequência da alteração introduzida pela Lei n.º 324 relativa à alteração da Lei sobre os estrangeiros, da Lei sobre a celebração e dissolução do casamento e da lei sobre o rapatriamento (lov nr. 324 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven) de 18 de maio de 2005. Esta disposição também foi alterada em 2012, tendo sido posteriormente deslocado para o § 9 (16) da referida lei. Continuarei a referir-me, nas presentes conclusões, ao § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros, dado que encarna o estado do direito dinamarquês aplicável no momento em que a administração decidiu, pela primeira vez, do pedido de C. Genc. Além disso, há que observar que, após esta alteração legislativa efetuada em 2012, o referido artigo deixou de ser aplicável aos pedidos de autorização de residência apresentados por crianças de idade inferior a seis anos, ou por conta delas.

8. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que esta exigência relativa aos laços suficientes com a Dinamarca foi introduzida na ordem jurídica dinamarquesa em 2004. Ora, resulta do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 que «[o]s Estados-Membros da Comunidade e a Turquia não podem introduzir restrições novas relativas às condições de acesso ao emprego de trabalhadores e membros da sua família que se encontrem no seu território em situação regular no que se refere à residência e ao emprego».

9. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, portanto, sobre a questão de saber se esta cláusula de «standstill» é igualmente aplicável às condições em que os trabalhadores assalariados turcos, que pertençam ao mercado de trabalho regular, podem ter direito a que se lhes reúnam, no território do Estado-Membro em causa, membros da sua família que não exerçam uma atividade económica. O referido órgão jurisdicional considera que a jurisprudência do Tribunal de Justiça quanto a este aspeto não é muito clara. No caso de o § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros constituir uma restrição nova, na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter esclarecimentos do Tribunal de Justiça quanto à natureza do exame a efetuar para determinar se tal restrição é suscetível de ser justificada.

10. Foi nestas condições que, perante uma dificuldade associada à interpretação do direito da União, o Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Este) decidiu suspender a instância e, por decisão que deu entrada na secretaria do Tribunal de Justiça em 5 de dezembro de 2014, submeter a este último as seguintes questões prejudiciais:

«1) A cláusula de 'standstill' constante do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 […], e/ou a cláusula de 'standstill' do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional [assinado em 23 de novembro de 1970 em Bruxelas e concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de dezembro de 1972 (a seguir 'Protocolo Adicional') [5]] […], devem ser interpretadas no sentido de que o requisito de 'standstill' abrange condições novas e mais exigentes de reagrupamento familiar em relação a membros da família que não exercem uma atividade económica, incluindo os filhos menores de nacionais turcos que exercem uma atividade económica e que residem e possuem autorização de residência num Estado-Membro, tendo em conta:

a) a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça às cláusulas de 'standstill', especialmente nos acórdãos Derin [(C-325/05, EU:C:2007:442)], Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809), Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504)] e Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)],

b) o objetivo e o teor do Acordo [de associação CEE-Turquia], em conformidade com a interpretação que lhe foi dada, em especial, pelos acórdãos Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809)] e Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)], e tendo em conta:

— o facto de o Acordo e os protocolos, decisões, etc. a ele anexos não conterem disposições sobre o reagrupamento familiar, e

— o facto de o reagrupamento familiar sempre ter sido regulado […] por direito secundário, atualmente a Diretiva Livre Circulação (Diretiva 2004/38/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE,72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158, p. 77)])?

5 — JO L 293, p. 1.

2) Na [resposta à] questão 1, [pede]-se [que o] Tribunal de Justiça [indique] se o eventual direito derivado ao reagrupamento familiar que assiste aos familiares de nacionais turcos que exercem uma atividade económica e que residem e possuem autorização de residência num Estado-Membro abrange os familiares de trabalhadores turcos na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 ou apenas os familiares de trabalhadores independentes turcos ao abrigo do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional.

3) Em caso de resposta afirmativa à questão 1, lida em conjugação com a questão 2, pergunta-se ao Tribunal de Justiça se a cláusula de 'standstill' constante do artigo 13.º […] da Decisão n.º 1/80 deve ser interpretada no sentido de que é lícito impor uma nova restrição se esta for 'justificada por uma razão imperiosa de interesse geral, adequada a garantir a realização do objetivo legítimo prosseguido e não ultrapassar o necessário para atingir esse objetivo' (ou seja, se não for além do que é indicado no artigo 14.º da Decisão n.º 1/80).

4) Em caso de resposta afirmativa à questão 3, pede-se ao Tribunal de Justiça que indique:

   a) As orientações que devem ser seguidas na aplicação dos critérios relativos às restrições e na avaliação da proporcionalidade. Pergunta-se ao Tribunal de Justiça, designadamente, se devem ser aplicados os princípios estabelecidos na sua jurisprudência em matéria de reagrupamento familiar no contexto da livre circulação de cidadãos da UE, que se baseiam na Diretiva Livre Circulação (Diretiva 2004/38) e nas disposições do Tratado, ou se deve ser feito outro tipo de apreciação.

   b) Caso deva ser feita uma apreciação diferente daquela que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de reagrupamento familiar no contexto da liberdade de circulação dos cidadãos da [União], pergunta-se ao Tribunal de Justiça se devem ser adotadas, como ponto de referência, a avaliação da proporcionalidade realizada no contexto do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem [assinada em Roma em 4 de novembro de 1950], relativo ao respeito pela vida familiar, e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e, na negativa, que princípios devem ser aplicados[,]

   c) Independentemente do método de apreciação a aplicar[, u]ma regra como a que consta do § 9 (13) da [Lei sobre os estrangeiros dinamarquesa] — que estabelece como condição do reagrupamento familiar entre o nacional de um país terceiro que possui autorização de residência e reside na Dinamarca e o seu filho menor (nos casos em que o menor e o outro progenitor residam no país de origem ou noutro país) que o filho tenha estabelecido, ou possa estabelecer, laços com a Dinamarca que permitam uma verdadeira integração nesse país — pode ser considerada 'justificada por uma razão imperiosa de interesse geral, adequada a garantir a realização do objetivo legítimo prosseguido e [que não ultrapassa] o necessário para atingir esse objetivo'?»

11. O presente reenvio prejudicial foi objeto de observações escritas do Governo dinamarquês e da Comissão Europeia. Na audiência realizada no Tribunal de Justiça em 20 de outubro de 2015, foram apresentadas observações orais pelo recorrente no processo principal, pelos Governos dinamarquês e austríaco bem como pela Comissão.

II – **Análise jurídica**

A – *Quanto à primeira e segunda questões*

12. Através da primeira e segunda questões, que devem ser examinadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre o âmbito de aplicação do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 e sobre o alcance da obrigação de «standstill» nele contida. Em particular, pergunta se uma nova restrição relativa ao acesso ao reagrupamento familiar dos membros da família de um trabalhador turco que não exerçam uma atividade económica é suscetível de ser abrangida pela referida obrigação e se o direito derivado ao reagrupamento familiar que foi reconhecido no acórdão Dogan [6] aos membros da família de um trabalhador turco que exerça a liberdade de estabelecimento deve igualmente ser consagrado no contexto da livre circulação dos trabalhadores turcos.

13. No âmbito das suas observações escritas, o Governo dinamarquês, parecendo dar eco às preocupações do órgão jurisdicional de reenvio, convidou explicitamente o Tribunal de Justiça a alterar a sua jurisprudência Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Analisando um cerro número de acórdãos do Tribunal de Justiça de interpretação das cláusulas de «standstill» — seja o artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional ou o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 — este Governo tentou demonstrar que a posição tomada pelo Tribunal de Justiça neste acórdão é isolada e não se afigura coerente com as suas decisões anteriores. O direito ao reagrupamento familiar terá sempre sido considerado alheio ao âmbito de aplicação da obrigação de «standstill», até ao acórdão Dogan [7]. O Governo dinamarquês sustenta que o Tribunal de Justiça deve abandonar tal jurisprudência para regressar à essência puramente económica do Acordo de Associação e dos diferentes atos adotados com base no mesmo, como o terá reconhecido no acórdão Demirkan [8].

14. Antes de explicar a razão pela qual, na minha opinião, as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio assentam numa leitura incorreta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, a qual, no meu entendimento, não consagrou um direito derivado ao reagrupamento familiar, gostaria de me debruçar sobre a obrigação de «standstill», conforme foi interpretada pelo Tribunal de Justiça.

1. Considerações gerais sobre a obrigação de «standstill» do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 na jurisprudência do Tribunal de Justiça

15. É pacífico que o pai de C. Genc exercia uma atividade assalariada no momento em que o recorrente no processo principal apresentou o seu pedido de autorização de residência. A situação do pai de C. Genc respeita, portanto, à livre circulação dos trabalhadores e é regulada exclusivamente pelo artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 [9].

16. O Tribunal de Justiça declarou, a respeito do referido artigo, que este goza de efeito direto [10] e que deve ser lido à luz do contexto em que se insere o conjunto das disposições dessa decisão [11].

6 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

7 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

8 — C-221/11, EU:C:2013:583.

9 — A respeito do âmbito de aplicação respetivo do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 e do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, o Tribunal de Justiça tem reiteradamente declarado que, embora «estas duas disposições tenham um significado idêntico, não se deixou de dar a cada uma delas um domínio bem determinado, pelo que não são suscetíveis de aplicação conjunta» [acórdão Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 81 e jurisprudência referida)].

10 — Acórdão Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, n.º 49 e jurisprudência referida).

11 — Acórdão Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 91).

17. A propósito do contexto, decorre de jurisprudência constante que o objeto do Acordo de Associação CEE-Turquia é a promoção do reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes contratantes, através, designadamente, da livre circulação dos trabalhadores [12], a qual deve ser realizada gradualmente [13]. No que respeita à Decisão n.º 1/80 em particular, o Tribunal de Justiça declarou que visa «favorecer a integração gradual no Estado-Membro de acolhimento dos trabalhadores turcos que preenchem as condições previstas numa disposição desta decisão e, portanto, que beneficiam dos direitos que esta lhes confere» [14] e que, «sem prejuízo da situação particular dos membros da família autorizados a juntar-se a um trabalhador turco que já se encontre legalmente no território de um Estado-Membro, a referida decisão tem por objeto essencial a integração progressiva dos trabalhadores turcos neste último, por meio do exercício de um emprego regular, em princípio, ininterrupto» [15].

18. O Tribunal de Justiça debruçou-se igualmente sobre as relações entre a cláusula de «standstill» do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional e a do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80. Apesar de uma redação sensivelmente diferente [16], declarou que estas duas cláusulas prosseguem o mesmo objetivo, a saber, a instituição progressiva da livre circulação dos trabalhadores, da liberdade de estabelecimento ou da livre prestação de serviços, através da proibição da introdução de novos obstáculos para não dificultarem a realização gradual das referidas liberdades [17]. Consequentemente, estas duas disposições têm o mesmo sentido [18], a mesma natureza [19] e devem ser interpretadas de modo convergente [20]. Não há razões, portanto, para dar à cláusula de «standstill» relativa à livre circulação dos trabalhadores um alcance menos amplo do que à cláusula equivalente em matéria de liberdade de estabelecimento ou de livre prestação de serviços [21]. As considerações expressas pelo Tribunal de Justiça relativamente à cláusula de «standstill» do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional são igualmente válidas quando se trata de interpretar o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, «o alcance da obrigação de 'standstill' contida nesse artigo 13.º estende[-se] de forma análoga a todos os novos obstáculos ao exercício da livre circulação de trabalhadores que consistam num agravamento das condições existentes numa determinada data» [22].

19. Tendo o Tribunal de Justiça consagrado o efeito direto do artigo 3.º da Decisão n.º 1/80 e precisado que o seu alcance devia ser o mesmo que o do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, restava determinar o seu sentido. Para o Tribunal de Justiça, a cláusula de «standstill» «opera não como uma regra material, que tornaria inaplicável o direito material em causa que ela substituiria, mas como uma regra quase processual, que prescreve, *ratione temporis*, as disposições da legislação de um Estado-Membro à luz das quais se deve apreciar a situação de um cidadão turco que pretende fazer uso» da livre circulação dos trabalhadores num Estado-Membro [23]. A referida cláusula comporta uma obrigação subscrita pelas partes contratantes que se traduz juridicamente numa simples abstenção [24].

12 — Acórdão Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, n.º 63).

13 — V. artigo 12.º do Acordo de Associação. V., igualmente, acórdãos Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, n.º 63), Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, n.º 65) bem como Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, n.º 50).

14 — Acórdão Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, n.º 53 e jurisprudência referida).

15 — Acórdão Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 90).

16 — Acórdão Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:570, n.º 69).

17 — V. acórdãos Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 72), Comissão/Países Baixos (C-92/07, EU:C:2010:228, n.º 48), Toprak e Oguz (C-300/09 e C-301/09, EU:C:2010:756, n.º 52) bem como Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 94).

18 — Acórdãos Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 70) e Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 81).

19 — Acórdãos Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 71) e Comissão/Países Baixos (C-92/07, EU:C:2010:228, n.º 48).

20 — Acórdãos Toprak e Oguz (C-300/09 e C-301/09, EU:C:2010:756, n.º 54) e Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 94).

21 — Acórdão Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 73).

22 — Acórdão Toprak e Oguz (C-300/09 e C-301/09, EU:C:2010:756, n.º 54).

23 — V., por analogia, acórdãos Tum e Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, n.º 55) e Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 89).

24 — Acórdãos Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, n.º 47), Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 58), Tum e Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, n.º 46) bem como Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 87).

20. O Tribunal de Justiça recordou também reiteradamente que a cláusula de «standstill» não é, em si mesma, criadora de direitos [25] nem suscetível de conferir a um nacional turco o benefício do direito de exercer uma atividade assalariada ou um direito de residência, que constitui o corolário do mesmo [26], não podendo o direito de entrada no território de um Estado-Membro ser inferido da regulamentação da União, continuando, pelo contrário, a ser regido pelo direito nacional [27]. O Tribunal de Justiça reconheceu, assim, que «a Decisão n.º 1/80 em nada afeta a competência dos Estados-Membros para recusarem a um nacional turco o direito de entrar no seu território e de aí ocupar um primeiro emprego assalariado» [28]. Em contrapartida, rege a situação dos trabalhadores turcos já regularmente integrados no mercado de trabalho dos Estados-Membros [29]. Porém, o Tribunal de Justiça admitiu que a cláusula de «standstill» só pode referir-se às condições de entrada e de permanência dos nacionais turcos no território dos Estados-Membros na medida em que constitui o corolário do exercício de uma atividade económica [30].

21. Concretamente, o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 proíbe de forma geral a introdução de qualquer nova medida interna que tenha como objeto ou efeito sujeitar o exercício por um nacional turco da livre circulação dos trabalhadores no território nacional a condições mais restritivas do que as aplicáveis no momento da entrada em vigor da Decisão n.º 1/80 relativamente ao Estado-Membro em questão [31]. Esta mesma disposição opõe-se igualmente à introdução na regulamentação dos Estados-Membros, a partir da data de entrada em vigor da Decisão n.º 1/80 no Estado-Membro em causa, de quaisquer novas restrições ao exercício da livre circulação dos trabalhadores, incluindo as relativas aos requisitos materiais e/ou formais em matéria de primeira admissão, no território desse Estado-Membro, de nacionais turcos que aí pretendam fazer uso dessa liberdade [32].

22. Nesta fase da análise, constato que o Tribunal de Justiça não excluiu que os requisitos de entrada e de residência dos membros da família, que não beneficiem de direitos ao abrigo da Decisão n.º 1/80, de nacionais turcos que exerçam uma atividade económica, possam ser indiretamente abrangidos pelo âmbito de aplicação da obrigação de «standstill», desde que exista um nexo entre o exercício da atividade económica destes e a referida entrada ou residência. Ora, foi precisamente este nexo que foi confirmado no acórdão Dogan [33].

2. Dimensão social da Decisão n.º 1/80, «dimensão económica» do reagrupamento familiar e obrigação de «standstill»

23. A temática do reagrupamento familiar não é, com efeito, ignorada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às cláusulas de «standstill» no contexto da associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia (a seguir «associação CEE-Turquia»). Atendendo ao nexo intrínseco que existe entre o exercício de uma atividade económica e os direitos de que são titulares os nacionais turcos que a exerçam no território de um Estado-Membro, o Tribunal de Justiça declarou que «o reagrupamento familiar não constitui um direito dos membros da família do trabalhador migrante

25 — Acórdão Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, n.º 58).

26 — V., por analogia, acórdãos Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, n.º 64) e Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 62).

27 — V., por analogia, acórdão Tum e Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, n.º 54).

28 — Acórdão Unal (C-187/10, EU:C:2011:623, n.º 41 e jurisprudência referida).

29 — V. acórdão Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, n.º 58 e jurisprudência referida).

30 — V., por analogia, acórdão Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, n.º 55).

31 — V. acórdão Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, n.º 33 e jurisprudência referida). Para uma conclusão semelhante retirada pelo Tribunal de Justiça relativamente à cláusula de «standstill» do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, v. acórdãos Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, n.º 69), Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 66), Soysal e Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, n.º 47) bem como Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, n.º 39). Por fim, para ser exaustivo, acrescento que a existência de uma nova restrição é apreciada ou com referência à data de entrada em vigor da Decisão n.º 1/80 no Estado-Membro em causa, ou com referência à legislação mais favorável adotada posteriormente a tal entrada em vigor: v. acórdãos Toprak e Oguz (C-300/09 e C-301/09, EU:C:2010:756, n.ºs 49 e 56) e Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 94).

32 — V. acórdão Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, n.º 34 e jurisprudência referida).

33 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

turco, antes dependendo, pelo contrário, de uma decisão das autoridades nacionais tomada ao abrigo apenas do direito do Estado-Membro em causa, sem prejuízo da exigência do respeito dos direitos fundamentais» [34]. Todavia, a Decisão n.º 1/80 conferiu claramente uma dimensão social à associação CEE-Turquia [35]. O artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 faz parte, de resto, das «disposições sociais» da referida decisão o que, segundo o Tribunal de Justiça, demonstra que a livre circulação dos trabalhadores, que devia ser realizada gradualmente, transpôs uma «etapa suplementar» [36]. Ao interpretar as disposições «sociais» da Decisão n.º 1/80, o Tribunal reconheceu que o reagrupamento familiar de que beneficiam os trabalhadores turcos que estão integrados no mercado de trabalho dos Estados-Membros contribui tanto para melhorar a qualidade da sua estada como a sua integração nesses Estados e, consequentemente, favorece a coesão económica e social da sociedade em questão [37]. Todavia, este reagrupamento familiar não é incondicional e a afirmação do Tribunal de Justiça deve ser reposta no contexto do seu acórdão Dülger [38]. Ora, nesse processo, o Tribunal de Justiça pronunciava-se sobre o artigo 7.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, que enumera os direitos dos membros da família de um trabalhador turco integrado no mercado regular de trabalho *que tenham sido autorizados a reunir-se-lhe*. Embora, noutro contexto, o Tribunal de Justiça tenha declarado que a Decisão n.º 1/80 não faz depender do exercício de uma atividade assalariada o seu acesso ao território de um Estado-Membro ao abrigo do reagrupamento familiar com um trabalhador turco já legalmente presente nesse Estado [39], precisou, no que respeita, em particular, ao artigo 13.º da referida decisão, que este se refere «aos trabalhadores e aos membros da sua família 'que se encontrem no seu território em situação regular no que se refere à residência e ao emprego'» [40].

24. Ora, recordo, nesta fase da análise, que o recorrente no processo principal não se encontra ainda em território dinamarquês, mas requer autorização para aí se juntar ao seu pai. A sua situação não é abrangida pelo artigo 7.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 e ele próprio não pode, portanto, invocar o artigo 13.º da referida decisão.

25. O acórdão Dogan [41], cuja jurisprudência o Governo dinamarquês pretende ver alterada, por constituir, na sua opinião, uma rutura relativamente à jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça, inscreve-se na linha desta. Este acórdão não reconheceu um direito ao reagrupamento familiar autónomo para os membros da família dos trabalhadores turcos, como também não reconheceu à mulher desse trabalhador, que não tinha ainda entrado no território do Estado-Membro onde ele exercia a sua liberdade económica, o direito de invocar o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça reconheceu, como, de resto, eu tinha proposto, que este artigo só podia ser invocado por um nacional turco que exercesse uma atividade económica, instalado no território de um Estado-Membro e, portanto, único beneficiário dos direitos consagrados pelos textos que regem o acordo de associação CEE-Turquia [42]. Além disso, não é particularmente inovador que o Tribunal de Justiça tenha admitido, ainda no seu acórdão Dogan [43], que a cláusula de «standstill» podia ser invocada contra uma legislação nacional que regia os requisitos de entrada no território do Estado-Membro em questão para efeitos de reagrupamento familiar do cônjuge de um cidadão turco estabelecido nesse Estado-Membro. Com efeito, o Tribunal de Justiça já tinha admitido essa invocabilidade no acórdão Toprak e Oguz [44].

34 — Acórdão Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, n.º 64).

35 — V., nomeadamente, acórdão Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, n.º 45).

36 — Acórdãos Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 77) e Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, n.º 48).

37 — V. acórdãos Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, n.º 42) e Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, n.º 34).

38 — C-451/11, EU:C:2012:504.

39 — V. acórdão Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 82).

40 — Acórdão Abatay e o. (C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.º 84).

41 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

42 — V. n.º 32 do acórdão Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) e n.ºs 20 e segs. das minhas conclusões nesse processo (C-138/13, EU:C:2014:287).

43 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

44 — C-300/09 e C-301/09, EU:C:2010:756.

26. Quanto ao regresso pretendido pelo Governo dinamarquês à jurisprudência Demirkan [45], há que constatar que este precedente não é pertinente no presente processo. Tratava-se, nesse caso, de uma enteada, de nacionalidade turca, que pretendia juntar-se ao seu padrasto, cidadão e residente alemão, na Alemanha, e da questão de saber se se podia considerar que a requerente podia invocar o artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional na medida em que teria sido, após a entrada no território alemão, não prestadora, mas beneficiária de serviços. Nesse processo, e ao contrário do presente reenvio prejudicial, não nos encontrávamos perante um trabalhador turco já estabelecido no território de um Estado-Membro e que aí já exercia uma liberdade económica.

27. Apesar do caráter «social» das disposições da Decisão n.º 1/80, o Tribunal de Justiça não chegou, portanto, na sua jurisprudência, ao ponto de dissociar completamente o exercício de uma liberdade económica do direito ao reagrupamento familiar. Assim, como já tive a oportunidade de constatar, é apenas na medida em que a regulamentação em matéria de reagrupamento familiar afetar a situação dos trabalhadores turcos que deve ser considerada abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 [46].

28. Ora, à luz do que o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Dogan [47], a decisão de um nacional turco de se instalar num Estado-Membro da União Europeia para aí exercer uma atividade assalariada de forma estável pode ser influenciada negativamente quando a legislação desse Estado-Membro dificulta ou impossibilita o reagrupamento familiar, de tal modo que o referido nacional possa ver-se obrigado a escolher entre a sua atividade no Estado-Membro em causa e a sua vida familiar na Turquia.

29. Atendendo a todas as considerações precedentes, há que concluir que uma legislação como a que está em causa no processo principal, relativamente à qual é pacífico que dificulta o reagrupamento de um trabalhador assalariado turco, regularmente instalado no território de um Estado-Membro, com os seus filhos menores, agravando os requisitos da sua primeira entrada no território do Estado-Membro em questão relativamente aos aplicáveis no momento da entrada em vigor da Decisão n.º 1/80 [48], constitui uma nova restrição ao exercício da livre circulação dos trabalhadores turcos na aceção do artigo 13.º da referida decisão.

B – *Quanto à terceira e quarta questões*

30. Através da terceira e quarta questões, que também examinarei conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se quanto a saber se uma nova restrição, na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, é suscetível de ser justificada e, se assim for, questiona-se sobre as condições de apreciação do caráter proporcionado. Embora esta missão seja, em princípio, devolvida aos órgãos jurisdicionais nacionais, o órgão jurisdicional de reenvio convida expressamente o Tribunal de Justiça a tomar posição quanto ao exame da proporcionalidade relativamente ao § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros. Porém, antes de me pronunciar sobre este aspeto, começarei por determinar se nos encontramos efetivamente perante uma razão imperiosa de interesse geral suscetível de justificar a nova restrição.

45 — C-221/11, EU:C:2013:583.

46 — V. n.º 23 e jurisprudência referida das minhas conclusões no processo Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287).

47 — V., por analogia, acórdão Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, n.º 35).

48 — V. n.º 2.6 do pedido de decisão prejudicial. Embora conteste que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 possa ser aplicado a este tipo de legislação, o Governo dinamarquês reconhece, em contrapartida, que o § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros, introduzido em 2004, constitui um agravamento da sua legislação anterior e, consequentemente, uma nova restrição.

1. Quanto à promoção de uma integração bem-sucedida como razão imperiosa de interesse geral

31. O Tribunal de Justiça já declarou que uma restrição que tenha «por objeto ou por efeito submeter o exercício, por um nacional turco, da livre circulação de trabalhadores no território nacional a requisitos mais restritivos do que os que eram aplicados à data da entrada em vigor da Decisão n.º 1/80, é proibida, salvo se estiver abrangida pelas restrições referidas no artigo 14.º desta decisão ou for justificada por razões imperiosas de interesse geral, for adequada para garantir a realização do objetivo legítimo prosseguido e não ultrapassar o que é necessário para atingir esse objetivo» [49]. Por força da convergência de interpretação aplicável às cláusulas de «standstill», o Tribunal de Justiça confirmou esta abordagem no acórdão Dogan [50] relativamente às novas restrições, na aceção do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional. Assim, o Tribunal de Justiça admitiu expressamente que uma nova restrição pode ser justificada não só pelas razões previstas no artigo 14.º da Decisão n.º 1/80, a saber, a ordem, a segurança e a saúde públicas, como também por razões imperiosas de interesse geral que constituem fundamentos de justificação de entraves bem conhecidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às liberdades fundamentais. Embora, no acórdão Demir [51], o Tribunal de Justiça tenha reconhecido que o objetivo de evitar a entrada e a residência irregulares constituía uma razão imperiosa de interesse geral, deixou a questão em aberto relativamente à prevenção dos casamentos forçados e à promoção da integração no acórdão Dogan [52].

32. Ora, no presente processo, o Governo dinamarquês alega que o § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros deve ser considerado justificado por uma razão imperiosa de interesse geral, a saber, a de garantir uma integração bem-sucedida.

33. O Tribunal de Justiça não se revela particularmente exigente quando se trata de consagrar uma razão imperiosa de interesse geral [53]. Observo que, no acórdão Demir [54], o Tribunal de Justiça limitou-se a uma constatação, que não foi precedida de uma demonstração. Além disso, como já observei atrás, o Tribunal de Justiça nem sequer tomou posição quanto a este aspeto no acórdão Dogan [55].

34. Inclino-me no sentido de considerar que, se o Tribunal de Justiça age deste modo, é também para reconhecer a margem de manobra de que os Estados-Membros gozam nesta matéria. Atendendo a estas considerações, tendo igualmente a aceitar que, em si, a promoção de uma integração bem-sucedida pode constituir uma razão imperiosa de interesse geral, tanto mais que o nó górdio do presente processo reside mais no caráter adequado, necessário e proporcionado da nova restrição do que na razão que a justifica.

49 — Acórdão Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, n.º 40).

50 — V. n.º 41 das minhas conclusões no processo Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287) e n.º 37 do acórdão Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

51 — Acórdão Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, n.º 41).

52 — V. n.º 38 do acórdão Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

53 — Foi-lhe imputada uma certa falta de rigor a este respeito: v. Hatzopoulos, V., «Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, p. 191; Martin, D., «Discriminations, entraves et raisons impérieuses dans le traité CE: trois concepts en quête d'identité», *Cahiers de droit européen*, 1998, p. 261 e p. 561; Barnard, C., «Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?», *The outer limits of European Union law*, Hart Publishing, 2009, p. 273.

54 — C-225/12, EU:C:2013:725.

55 — C-138/13, EU:C:2014:2066. Para uma lista não exaustiva das razões imperiosas de interesse geral, v., nomeadamente, o considerando 40 da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO L 376, p. 36).

35. Para todos os efeitos, limito-me, portanto, a salientar que as preocupações relativas à integração não são alheias ao direito da União [56] e que não se afiguram, em si, contrárias ao objetivo prosseguido pela associação CEE-Turquia. A razão imperiosa de interesse geral invocada pelo Governo dinamarquês parece-me, portanto, à primeira vista, admissível.

2. O § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros é adequado para garantir a realização do objetivo prosseguido e não ultrapassa o que é necessário para o atingir?

a) Determinação do alcance do exame da proporcionalidade

36. A título preliminar, importa responder ao órgão jurisdicional de reenvio, que se interroga sobre a questão de saber se o exame da proporcionalidade a realizar para determinar em que medida uma nova restrição, na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, é admissível, deve ser semelhante ao que pode ser efetuado no âmbito da fiscalização do respeito do artigo 8.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950.

37. Quanto a este aspeto, parece-me lógico confirmar que o critério a aplicar é, com efeito, o aplicável em caso de violação de uma das liberdades económicas consagradas pelo Tratado. É o que decorre claramente do próprio texto do referido exame, tal como foi formulado pelo Tribunal de Justiça nos seus acórdãos Demir [57] e Dogan [58]. Tal explica-se igualmente pela circunstância de o Tribunal de Justiça ter manifesta e voluntariamente optado por situar o seu raciocínio, nomeadamente no acórdão Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), não no domínio dos direitos fundamentais, mas, pelo contrário, no das liberdades económicas, como aquelas de que os trabalhadores turcos gozam nas condições estabelecidas pelas disposições que regem a associação CEE-Turquia e relativamente às quais o reagrupamento familiar surge apenas como um «corolário» ou um «prolongamento» [59].

38. Repito [60] que considerar que o § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros constitui uma nova restrição na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 não significa que o direito ao reagrupamento familiar do pai do recorrente no processo principal seja diretamente prejudicado. Em contrapartida, significa que a possibilidade que lhe é facultada de exercer uma atividade assalariada no território de um Estado-Membro da União e de manter essa atividade pode ser afetada pela circunstância de o seu filho menor, de quem tem a guarda, não poder juntar-se a ele, ou ter mais dificuldade em fazê-lo. Tal como a análise relativa à existência de uma nova restrição foi conduzida passando sempre pela perspetiva da liberdade de circulação do trabalhador turco que é o pai do recorrente no processo principal, a possível justificação da referida restrição deve ser examinada nas mesmas condições em que o são os entraves a esta liberdade de circulação.

39. Não me parece que a transposição, no âmbito da interpretação do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, do exame a que o Tribunal de Justiça procede em caso de entraves vá longe demais no que respeita à equiparação entre os direitos reconhecidos aos trabalhadores turcos e os direitos reconhecidos aos cidadãos da União, sendo certo que, em qualquer caso, as partes no Acordo de Associação acordaram

56 — V., nomeadamente, artigo 79.º, n.º 4, TFUE. A promoção de uma integração bem-sucedida poderia igualmente aproximar-se do objetivo da coesão económica e social mencionado não só nos artigos 4.º, n.º 2, alínea c), TFUE e 174.º, primeiro parágrafo, TFUE, como também nos considerandos 4 e 15 da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO L 251, p. 12). Saliento igualmente que a advogada-geral Kokott, noutro contexto, admitiu que uma legislação que visa a integração das pessoas que beneficiam do reagrupamento familiar prossegue objetivos legítimos [v. n.ºs 33 e 34 das conclusões da advogada-geral Kokott no processo K e A (C-153/14, EU:C:2015:186)].

57 — C-225/12, EU:C:2013:725.

58 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

59 — Gazin, F., «Regroupement familial dans le cadre de l'accord d'association UE-Turquie», *Europe*, outubro de 2014, comentário 394.

60 — V. n.º 27 das presentes conclusões.

em inspirar-se nas disposições do Tratado relativas à livre circulação dos trabalhadores [61] e que o Tribunal de Justiça declarou que os princípios admitidos no âmbito das referidas disposições devem ser transpostos, na medida do possível, para os nacionais turcos que beneficiem dos direitos reconhecidos pela Decisão n.º 1/80 [62].

40. Uma vez feita esta precisão, passemos agora ao exame do § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros.

b) Aplicação ao caso em apreço

41. Segundo as afirmações do órgão jurisdicional de reenvio e as observações do Governo dinamarquês, o § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros exige que o filho menor apresente um pedido de autorização de residência para se juntar a um dos seus progenitores já instalado no território dinamarquês que tenha ou possa ter laços suficientes com a Dinamarca para permitir uma integração bem-sucedida. Esta exigência, imposta aos filhos com mais de 6 anos de idade [63], só é aplicável no que respeita aos pedidos apresentados pelo menos dois anos depois de o progenitor residente na Dinamarca ter recebido a sua autorização de residência permanente e no caso de o filho residir no seu país de origem com o outro progenitor. Nos termos da legislação dinamarquesa, o objetivo de tal exigência é impedir que os pais optem por deixar a criança no país de origem, de modo a que esta aí receba uma educação conforme à cultura desse país e não interiorize as normas e os valores dinamarqueses.

42. Resulta tanto das observações explicativas do projeto de lei sobre os estrangeiros como das notas relativas à prática, parcialmente reproduzidas nos autos, que, para determinar se o requerente tem laços suficientes com a Dinamarca, a apreciação que deve ser efetuada pelas autoridades dinamarquesas competentes é uma apreciação discricionária, que toma em conta uma pluralidade de critérios para elaborar uma espécie de diagnóstico e/ou prognóstico sobre as probabilidades de integração do requerente.

43. Para este efeito, deve ser tomado em conta o conjunto das informações disponíveis sobre a duração e o caráter das estadias da criança na Dinamarca e no seu país de origem, sobre o local onde passou a maior parte da sua infância, sobre o lugar onde frequentou a escola [64] e sobre as línguas que domina. As autoridades dinamarquesas devem igualmente determinar se o grau de interiorização dos valores e das normas dinamarquesas é suficiente para que existam ou possam existir laços suficientes com a sociedade dinamarquesa. É igualmente tomado em conta o grau de integração e a proximidade dos laços com a referida sociedade do progenitor que já se encontra na Dinamarca e a verdadeira natureza das suas relações com o requerente [65].

44. As autoridades dinamarquesas são privadas do seu poder de apreciação numa série de casos excecionais relativamente aos quais não é necessário demonstrar a existência de laços suficientes com a Dinamarca que permitam uma integração bem-sucedida neste país. A autorização de residência é, em princípio, concedida ao filho, ainda que o pedido seja apresentado mais de dois anos depois de o progenitor que já se encontre neste Estado-Membro ter recebido a sua autorização de residência, concretamente, se esse filho, o progenitor residente no Estado de origem ou o progenitor residente na Dinamarca estiver doente ou for portador de deficiência grave, se o progenitor residente na Dinamarca

61 — V. artigo 12.º do Acordo de Associação.

62 — V., por exemplo, acórdãos Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, n.º 55 e jurisprudência referida) e Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, n.ºs 58, 66 e 68).

63 — Na sequência da alteração legislativa introduzida em 2012.

64 — Resulta, todavia, de uma nota que descreve a prática relativa ao § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros, parcialmente reproduzida no pedido de decisão prejudicial, que uma estadia ou frequência escolar na Dinamarca de duração inferior a um ano não serão tomadas em consideração.

65 — O facto de o progenitor que já se encontra na Dinamarca ter a guarda do filho não é, todavia, determinante. Parece também que, na prática, não é dada importância à questão de saber se os filhos que se juntaram ao seu progenitor que se encontra na Dinamarca conseguiram, ou não, integrar-se.

ignorar até esse momento o local exato de residência do filho, se o progenitor residente na Dinamarca passar a satisfazer os requisitos de pensão de alimentos ou de domicílio, se o progenitor residente na Dinamarca não puder, em qualquer caso, residir no Estado de origem e de residência do seu filho ou se o indeferimento do reagrupamento se afigurar contrário aos compromissos internacionais da Dinamarca ou ao interesse superior da criança, na aceção da Convenção de Nova Iorque sobre os Direitos da Criança, assinada em 20 de novembro de 1989 e ratificada por todos os Estados-Membros.

45. Pelo contrário, o pedido deverá ser indeferido se as autoridades constatarem que o progenitor residente na Dinamarca se absteve deliberadamente de mandar vir a criança para que esta receba uma educação conforme à cultura do país de origem. Será então tomada em conta a idade do requerente, sendo que a possibilidade de solicitar o reagrupamento familiar se mantém até aos 15 anos do referido requerente.

46. Exposta deste modo, a *ratio legis* do § 9 (13) da leis sobre os estrangeiros afigura-se comedida, dado que as autoridades dinamarquesas, embora procedam a uma interpretação discricionária em cada caso, devem tomar em conta uma pluralidade de critérios. Além disso, em certos casos, não é exigida a prova da existência ou da possibilidade de laços suficientes com a sociedade dinamarquesa.

47. O Governo dinamarquês sustenta que esta inexistência de caráter automático na exigência de laços suficientes basta para considerar proporcionada a legislação em causa, em conformidade com o que o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Dogan [66]. Embora seja certo que, neste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que uma disposição que preveja que a falta de prova de aquisição de conhecimentos linguísticos suficientes implica automaticamente o indeferimento do pedido, sem que sejam tidas em conta as circunstâncias particulares de cada caso, vai mais longe do que é necessário para alcançar o objetivo prosseguido [67], não se pode daí deduzir que uma medida que prevê tal exame dessas circunstâncias passe, apenas por essa razão, o exame da proporcionalidade [68].

48. Uma vez que é necessário levar mais longe o raciocínio sobre o caráter proporcionado do § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros, é importante analisar a sua sistemática. Ora, é manifesto que decorre tanto do texto como da prática nacional que este artigo assenta numa presunção fundamental e, na minha opinião, dificilmente ilidível, de incompatibilidade de culturas. Uma criança nascida e criada num Estado terceiro deixaria, quase por natureza, de ser integrável. Observo igualmente que se exige aos requerentes que demonstrem um certo nível de interiorização das normas e valores dinamarqueses, os quais não são definidos em lugar algum. Ora, admitindo que a Lei sobre os estrangeiros é aplicável aos nacionais americanos, por exemplo, as autoridades dinamarquesas apreciariam com a mesma severidade um pedido «tardio» de reagrupamento? Criticariam, com a mesma firmeza, que a criança tivesse sido deliberadamente mantida tanto tempo quanto possível na sua cultura de origem, reduzindo assim a zero todas as suas probabilidades de integração?

49. Confesso, assim, que não estou convencido da correspondência estabelecida entre uma estadia prolongada num Estado terceiro e uma integração impossível. Não se deve esquecer que a situação económica destas famílias explica muitas vezes a inexistência de estadias mais frequentes na Europa e que não se trata apenas de uma hipotética opção de preferência cultural mas também, e talvez sobretudo, de uma verdadeira condicionante económica.

66 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

67 — V. acórdão Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, n.º 38).

68 — É igualmente interessante observar que o representante de C. Genc afirmou, na audiência, que não tinha sido concedida nenhuma dispensa de prova da existência de laços suficientes com a sociedade dinamarquesa e que, na prática, todos os pedidos baseados no § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros tinham sido indeferidos.

50. Também não estou convencido da distinção que é feita, nos regimes de pedido de residência, entre os pedidos apresentados durante os dois anos subsequentes à concessão ao progenitor residente na Dinamarca de uma autorização de residência — automaticamente deferidos — e os apresentados após esse prazo de dois anos. Não me parece que o decurso desse prazo esteja relacionado com as perspetivas de integração futura, tanto mais que se trata de filhos menores. Creio que existe aqui uma certa falta de coerência entre a medida nacional e o objetivo alegadamente prosseguido.

51. Suponhamos, com efeito, que o Sr. Genc tinha obtido a sua autorização de residência permanente quando o seu filho tinha 7 anos e meio. Suponhamos que este filho nunca tinha residido na Dinamarca, que tinha passado toda a sua infância na Turquia e que apenas falava turco, como parece ser o caso no processo principal. Suponhamos que esta criança apresentou o seu pedido com 10 anos de idade. Estes seis meses adicionais [69] passados na Turquia são suscetíveis de alterar de tal modo as probabilidades de integração da criança na sociedade dinamarquesa que a criança passe a necessitar de comprovar a existência de laços suficientes quando, até aos 9 anos e meio, a sua autorização de residência lhe teria muito provavelmente sido concedida sem que, todavia, se pudesse dizer que tivesse laços mais estritos com a Dinamarca?

52. Se o § 9 (13) da lei sobre os estrangeiros pretende lutar contra as situações de reagrupamento tardio, parece-me que a fixação de um critério de idade seria então mais adequada, embora não suficiente.

53. Por fim, embora, como já referi atrás, as autoridades dinamarquesas sejam chamadas a elaborar um «diagnóstico» sobre o estado de interiorização da criança, observo que este diagnóstico não é acompanhado de nenhuma medida «terapêutica», para manter a metáfora médica. Em vez de um indeferimento assente numa predição pessimista de não-integração, talvez se pudesse conceber a concessão de uma autorização de residência de duração determinada cuja renovação ficasse condicionada pela frequência, por parte da criança, de cursos de língua ou de educação cívica dinamarquesa.

54. É certo que a apreciação das autoridades dinamarquesas, no momento em que decidem conceder uma autorização de residência com base no § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros, é orientada por uma multiplicidade de critérios. Mas estes são simultaneamente demasiado numerosos e insuficientemente precisos para poderem ser previsíveis e prevenirem uma prática administrativa de indeferimento sistemático. Repito que considero, por exemplo, muito problemático que as normas e valores dinamarqueses não sejam explicitados. Os referidos critérios que irão servir de base à apreciação das autoridades dinamarquesas são enumerados nas observações explicativas mas, na sua maioria, indica-se que, considerados isoladamente, não são determinantes [70], pelo que se pode levantar a questão de saber se não serão cumulativos, sendo que, nesse caso, o grau de exigência seria muito elevado. Além disso, como já salientei, a aplicação destes critérios não é necessariamente totalmente coerente com o objetivo prosseguido, dado que não se demonstra, na realidade, de que modo a não satisfação destes critérios constitui um obstáculo sério e incontornável à integração bem-sucedida de um filho menor.

55. Por todas estas razões, convido o Tribunal de Justiça a declarar que a nova restrição que constitui o § 9 (13) da Lei sobre os estrangeiros vai além do que é necessário para atingir o objetivo de uma integração bem-sucedida. Consequentemente, há que constatar que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 se opõe a uma disposição, introduzida após a entrada em vigor da referida decisão, que impõe que os filhos menores que requeiram autorização para se juntarem ao seu progenitor turco que exerce uma atividade assalariada na Dinamarca, caso tenha decorrido um prazo de dois anos após a receção por esse progenitor de uma autorização de residência, demonstrem que têm ou podem ter laços suficientes com esse Estado-Membro.

69 — Relativamente à data até à qual podia apresentar um pedido sem que lhe fosse exigida a prova de laços suficientes.

70 — É, em qualquer caso, o que resulta da nota que descreve a prática de 2007.

III – **Conclusão**

56. Atendendo às considerações anteriores, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões submetidas pelo Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Este):

1) Uma legislação como a que está em causa no processo principal, relativamente à qual é pacífico que dificulta o reagrupamento de um trabalhador assalariado turco, regularmente instalado no território de um Estado-Membro, com os seus filhos menores, agravando os requisitos da sua primeira entrada no território do Estado-Membro em questão relativamente aos aplicáveis no momento da entrada em vigor da Decisão n.º 1/80, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação, adotada pelo Conselho de Associação instituído pelo Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, que foi assinado em 12 de setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e a Comunidade, por outro, e concluído, aprovado e confirmado, em nome desta última, pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963, constitui uma nova restrição ao exercício da livre circulação dos trabalhadores turcos, na aceção do artigo 13.º da referida decisão.

2) O artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 opõe-se a uma disposição, introduzida após a entrada em vigor da referida decisão, que impõe que os filhos menores que requeiram autorização para se juntarem ao seu progenitor turco que exerce uma atividade assalariada na Dinamarca, caso tenha decorrido um prazo de dois anos após a receção por esse progenitor de uma autorização de residência, demonstrem que têm ou podem ter laços suficientes com esse Estado-Membro.