Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
GIOVANNI PITRUZZELLA
της 8ης Σεπτεμβρίου 2022 [1]

Υπόθεση C-279/21

X
κατά
Udlændingenævnet

[αίτηση του Østre Landsret (εφετείου ανατολικής περιφέρειας, Δανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Συμφωνία Σύνδεσης ΕΟΚ-Τουρκίας – Οικογενειακή επανένωση συζύγων – Άρθρο 13 της απόφασης 1/80 – Κανόνας standstill – Τούρκος εργαζόμενος κάτοχος άδειας μόνιμης διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής – Προϋπόθεση επιτυχούς συμμετοχής σε εξετάσεις γλώσσας επιβληθείσα στον Τούρκο εργαζόμενο στο πλαίσιο της εξέτασης της αίτησης οικογενειακής επανένωσης που υπέβαλε η σύζυγός του – Νέος περιορισμός – Δικαιολόγηση – Επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος αναγόμενος στην επίτευξη επιτυχούς ένταξης στη δανική κοινωνία – Έλεγχος του αναγκαίου, κατάλληλου και αναλογικού χαρακτήρα»

Εισαγωγή

1. Το Δικαστήριο έχει παράσχει επανειλημμένως τη συνδρομή του στα εθνικά δικαστήρια όσον αφορά την εκτίμηση της συμβατότητας με το δίκαιο της Ένωσης εθνικών κανονιστικών ή νομοθετικών ρυθμίσεων που προέβλεπαν λεπτομερώς τις προϋποθέσεις που έπρεπε να πληρούν τα μέλη της οικογένειας Τούρκων υπηκόων, οι οποίοι διέμεναν στο έδαφος της Ένωσης και ήταν, συνήθως, ενταγμένοι στη νόμιμη αγορά εργασίας, προκειμένου να έχουν το δικαίωμα να συμβιώσουν με τους εν λόγω εργαζομένους. Ορισμένα κράτη μέλη επέλεξαν να επιβάλουν στα εν λόγω μέλη της οικογένειας την απαίτηση να αποδεικνύουν ότι πληρούν τις ελάχιστες γλωσσικές απαιτήσεις εν όψει της μελλοντικής ένταξής τους στην κοινωνία του οικείου κράτους μέλους [2]. Η ιδιαιτερότητα της υπόθεσης της κύριας δίκης έγκειται στο γεγονός ότι το Βασίλειο της Δανίας επέλεξε να επιβάλει τέτοια γλωσσική απαίτηση για τη χορήγηση άδειας οικογενειακής επανένωσης όχι στα μέλη της οικογένειας που επιθυμούν να συμβιώσουν με τον Τούρκο εργαζόμενο στο έδαφος της Δανίας, αλλά στον ίδιο τον Τούρκο εργαζόμενο, ο οποίος βρίσκεται στο έδαφος της Δανίας και είναι ενταγμένος στη νόμιμη αγορά εργασίας.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

[2] Επ' αυτού, βλ. απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

2. Ο Υ είναι Τούρκος υπήκοος ο οποίος εισήλθε στις 27 Σεπτεμβρίου 1979 στο έδαφος της Δανίας, όπου διαμένει έκτοτε. Είναι κάτοχος άδειας μόνιμης διαμονής στη Δανία από το 1985. Η Χ γεννήθηκε στην Τουρκία και έχει την τουρκική ιθαγένεια. Τέλεσε γάμο με τον Υ στην Τουρκία στις 10 Ιουλίου 2015. Στις 14 Αυγούστου 2015 η Χ εισήλθε στο έδαφος της Δανίας και εν συνεχεία υπέβαλε, την 21η Οκτωβρίου 2015, αίτηση χορήγησης άδειας διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης στη Δανία δυνάμει του γάμου της με τον Υ.

3. Στο πλαίσιο της εξέτασης από τις δανικές αρχές της αίτησης που υπέβαλε η Χ, ο Υ κλήθηκε να προσκομίσει ορισμένες πληροφορίες. Στο πλαίσιο αυτό, μεταξύ άλλων, ο Υ ενημέρωσε τις αρχές ότι δεν είχε υποβληθεί επιτυχώς στη δοκιμασία «Prøve i Dansk 1» ή άλλη ισοδύναμη εξέταση της δανικής γλώσσας. Αντιθέτως, ο Υ επισήμανε ότι είχε παρακολουθήσει κύκλο βασικών σπουδών στις δομικές κατασκευές αποτελούμενο από 320 μαθήματα στη δανική γλώσσα. Επισήμανε επίσης ότι, λαμβανομένης υπόψη της επαγγελματικής δραστηριότητάς του και δεδομένου ότι είναι Τούρκος εργαζόμενος, δεν είναι υποχρεωμένος να πληροί οποιαδήποτε γλωσσική απαίτηση. Ο Υ διευκρίνισε ότι δεν πάσχει από οποιαδήποτε αναπηρία ή άλλη διαταραχή ικανή να δικαιολογήσει δυσχέρεια που να τον εμποδίζει να επιτύχει στην εν λόγω δοκιμασία. Υπενθύμισε ότι εργάζεται στη Δανία από το 1980, ότι έχει τέσσερα ενήλικα τέκνα, ότι η μητέρα του και τα οκτώ αδέλφια του ζουν στη Δανία και ότι κανένα από τα αδέλφια του δεν ζει στην Τουρκία.

4. Την 1η Μαρτίου 2016 η Udlændingestyrelsen (υπηρεσία μετανάστευσης, Δανία) απέρριψε την αίτηση της Χ περί χορήγησης άδειας διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης με τον Υ με την αιτιολογία ότι ο Υ δεν απέδειξε ότι είχε υποβληθεί επιτυχώς στη γλωσσική δοκιμασία «Prøve i Dansk 1» ή άλλη ισοδύναμη εξέταση. Καίτοι το άρθρο 9, παράγραφος 1, σημείο 1, στοιχείο d, του udlændingeloven lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. September 2014 (νόμου περί αλλοδαπών, όπως κωδικοποιήθηκε και δημοσιεύθηκε με το διάταγμα 1021, της 19ης Σεπτεμβρίου 2014, στο εξής: νόμος περί αλλοδαπών), προέβλεπε ότι, κατόπιν αιτήσεως, μπορεί να χορηγηθεί άδεια διαμονής σε κάθε αλλοδαπό ηλικίας άνω των 24 ετών ο οποίος είναι σύζυγος προσώπου που διαμένει στη Δανία, ηλικίας επίσης άνω των 24 ετών και κατόχου άδειας μόνιμης διαμονής στη Δανία επί περισσότερα από τρία έτη, στην παράγραφο 12, σημείο 5, της ίδιας διάταξης διευκρινιζόταν ωστόσο ότι, εκτός εάν συντρέχουν ειδικοί λόγοι, όπως ιδίως η οικογενειακή ενότητα, άδεια διαμονής, δυνάμει της παραγράφου 1, σημείο 1, στοιχείο d, της εν λόγω διάταξης, μπορεί να χορηγηθεί μόνον όταν το πρόσωπο που διαμένει στο έδαφος της Δανίας έχει υποβληθεί επιτυχώς στη δοκιμασία «Prøve i Dansk 1», κατά την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 1, του lov om danskudddannelse til voksne udlændinge m.fl (νόμου περί μαθημάτων δανικής γλώσσας που παρέχονται σε ενήλικους αλλοδαπούς), ή σε εξετάσεις δανικής γλώσσας ισοδύναμου ή ανώτερου επιπέδου. Εξάλλου, η υπηρεσία μετανάστευσης δεν θεώρησε ότι συνέτρεχαν ειδικοί λόγοι οι οποίοι θα επέβαλλαν να γίνει δεκτή η αίτηση της Χ παρά το γεγονός ότι ο Υ δεν είχε υποβληθεί επιτυχώς στη δοκιμασία, έκρινε δε ότι η απόρριψη της εν λόγω αίτησης δεν αντέβαινε στις διεθνείς δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η Δανία. Η υπηρεσία μετανάστευσης διευκρίνισε επιπλέον ότι το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από τη ρήτρα standstill, όπως ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση Dogan [3].

5. Στις 25 Απριλίου 2016 οι δανικές αρχές χορήγησαν στη Χ άδεια διαμονής στη Δανία, λόγω άσκησης μισθωτής δραστηριότητας, η οποία ανανεώθηκε στις 14 Σεπτεμβρίου 2017 έως τις 13 Σεπτεμβρίου 2021.

[3] Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014 (C-138/13, EU:C:2014:2066).

6. Η X άσκησε διοικητική προσφυγή ενώπιον του Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium (Υπουργείου αλλοδαπών, ένταξης και στέγασης, Δανία)[4] κατά του μέρους της απόφασης της 1ης Μαρτίου 2016 που αφορά το δίκαιο της Ένωσης και ζήτησε, μεταξύ άλλων, να επανεξεταστεί η συμβατότητα της εν λόγω απόφασης με την απόφαση Dogan[5]. Στις 6 Δεκεμβρίου 2017 το Υπουργείο αλλοδαπών, ένταξης και στέγασης επικύρωσε την απόφαση της υπηρεσίας μετανάστευσης, εκτιμώντας ότι η υπηρεσία στάθμισε και εκτίμησε συγκεκριμένα και επαρκώς το αν συνέτρεχαν ειδικοί λόγοι που μπορούσαν να δικαιολογήσουν τη χορήγηση στη X άδειας διαμονής στη Δανία για σκοπούς οικογενειακής επανένωσης μολονότι ο Y δεν είχε συμμετάσχει επιτυχώς στις εξετάσεις δανικής γλώσσας. Με διάταξη της 22ας Νοεμβρίου 2019 η προσφυγή που άσκησε η X με αίτημα την ακύρωση της απόφασης της 6ης Δεκεμβρίου 2017 διαβιβάστηκε στο αιτούν δικαστήριο, το οποίο αποφαίνεται σε πρώτο βαθμό. Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, η Udlændingenævnet (επιτροπή προσφυγών σε υποθέσεις μετανάστευσης, Δανία, στο εξής: επιτροπή προσφυγών) κατέστη η καθής της κύριας δίκης, υποκαθιστώντας το Υπουργείο.

7. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η κατάρτιση στη δανική γλώσσα, η οποία επικυρώνεται με τη δοκιμασία «Prøve i Dansk 1», περιλαμβάνει μαθήματα δανικής γλώσσας και δανικού πολιτισμού καθώς και διδασκαλία πολιτικών θεσμών. Η κατάρτιση οργανώνεται για συμμετέχοντες που δεν φοίτησαν ποτέ στο σχολείο ή που έχουν χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης και δεν έχουν μάθει ανάγνωση ή γραφή στη μητρική γλώσσα τους. Η προϋπόθεση επιτυχούς συμμετοχής στην εν λόγω δοκιμασία, η οποία επιβλήθηκε στον Τούρκο εργαζόμενο για την εξέταση της αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής στη σύζυγό του που επιθυμεί να συμβιώσει μαζί του στο έδαφος της Δανίας, θεσπίστηκε με τροποποίηση του νόμου περί αλλοδαπών το 2012[6]. Πρόκειται για την ίδια προϋπόθεση την οποία πρέπει να πληροί κάθε υπήκοος τρίτης χώρας[7] που υποβάλλει αίτηση χορήγησης άδειας μόνιμης διαμονής στη Δανία. Η εν λόγω προϋπόθεση επιβάλλεται πλέον στους αλλοδαπούς υπηκόους κατόχους άδειας μόνιμης διαμονής χορηγηθείσας υπό το κράτος νομοθεσίας η οποία δεν προέβλεπε καμία γλωσσική απαίτηση για τη χορήγηση της εν λόγω άδειας διαμονής, όπως συνέβη στην περίπτωση του Y, όταν οι εν λόγω αλλοδαποί υπήκοοι ζητούν να συμβιώσουν στο έδαφος της Δανίας με τον/τη σύζυγό τους. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι, κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος της απόφασης 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, σχετικά με την ανάπτυξη της συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας[8], κανένας κανόνας δεν επέβαλλε στον ευρισκόμενο στη Δανία Τούρκο εργαζόμενο να μετάσχει επιτυχώς σε εξετάσεις στη δανική γλώσσα προκειμένου να επιτραπεί η επανένωση με τη σύζυγό του.

8. Κατά πρώτον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν εθνικό μέτρο όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, το οποίο εξαρτά τη χορήγηση άδειας διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης στη σύζυγο Τούρκου υπηκόου νομίμως διαμένοντος και εργαζόμενου στο κράτος μέλος υποδοχής από προϋπόθεση επιτυχούς συμμετοχής του σε εξετάσεις γλώσσας, συνιστά «νέο περιορισμό» κατά την έννοια της ρήτρας standstill που περιέχεται στο άρθρο 13

4 Το οποίο έχει μετονομαστεί έκτοτε σε Udlændinge-og Integrationsministeriet (Υπουργείο αλλοδαπών και ένταξης, Δανία).

5 Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014 (C-138/13, EU:C:2014:2066).

6 Νόμος 572, της 18ης Ιουνίου 2012, περί τροποποιήσεως του νόμου περί αλλοδαπών. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η προϊσχύσασα, από το 2011, νομοθεσία απαιτούσε ο αλλοδαπός που διέμενε στη Δανία να πληροί την προϋπόθεση της επιτυχούς συμμετοχής σε εξετάσεις δανικής γλώσσας ελαφρώς ανώτερου επιπέδου, ήτοι της εξέτασης «Prøve i Dansk 2».

7 Συγκεκριμένα, η προϋπόθεση αυτή δεν επιβάλλεται σε υπηκόους της Ένωσης ή των κρατών μελών του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου.

8 Το Συμβούλιο Συνδέσεως συστάθηκε με τη Συμφωνία Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, η οποία υπογράφηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 στην Άγκυρα, από την Τουρκική Δημοκρατία, αφενός, και από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα, αφετέρου, και συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1963 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 48, στο εξής: Συμφωνία Σύνδεσης).

της απόφασης 1/80[9] και, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, αν τέτοιος περιορισμός μπορεί να δικαιολογείται από τον σκοπό διασφάλισης επιτυχημένης ένταξης της αλλοδαπής συζύγου στη δανική κοινωνία.

9. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει την ύπαρξη πλούσιας νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με το άρθρο 13 της απόφασης 1/80[10], το δε Δικαστήριο έχει αποφανθεί, μεταξύ άλλων, ότι η ρήτρα standstill που προβλέπεται στην εν λόγω διάταξη εμποδίζει τη θέσπιση, από κράτος μέλος, νέων περιορισμών όσον αφορά τη δυνατότητα επίτευξης της οικογενειακής επανένωσης, εκτός εάν τέτοιος περιορισμός δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, είναι κατάλληλος να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού και δεν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του[11]. Καίτοι έχει δεχθεί ότι ο σκοπός που συνίσταται στη διασφάλιση επιτυχούς ένταξης μπορεί να συνιστά επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος[12], εντούτοις το Δικαστήριο έχει κρίνει επίσης ότι προϋπόθεση που επιβάλλει στην αιτούσα/στον αιτούντα σύζυγο Τούρκου υπηκόου διαμένοντος στο οικείο κράτος μέλος, η οποία/ο οποίος επιθυμεί να εισέλθει στο έδαφος του κράτους αυτού προς τον σκοπό της οικογενειακής επανένωσης, να αποδείξει εκ των προτέρων την απόκτηση στοιχειωδών γλωσσικών γνώσεων της επίσημης γλώσσας του εν λόγω κράτους, βαίνει, συγκεκριμένα, πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, καθόσον η μη απόδειξη της απόκτησης επαρκών γλωσσικών γνώσεων συνεπάγεται αυτομάτως την απόρριψη της αίτησης οικογενειακής επανένωσης, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε περίπτωσης[13]. Εν προκειμένω, η X υποστήριξε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου ότι το άρθρο 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών δεν συνάδει με το άρθρο 13 της απόφασης 1/80, καθότι βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού επιτυχούς ένταξης, καθόσον η επιτυχής συμμετοχή στη γλωσσική δοκιμασία είναι ο μόνος τρόπος για να αποδείξει ο αλλοδαπός που διαμένει στη Δανία την ικανότητα ένταξής του, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη άλλα κριτήρια. Η X υποστηρίζει επίσης ότι, στην πραγματικότητα, δεν υπάρχει δυνατότητα παρέκκλισης από την εν λόγω απαίτηση, καθώς η αποτυχία στη συγκεκριμένη εξέταση συνεπάγεται την απόρριψη της αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής για σκοπούς οικογενειακής επανένωσης.

10. Κατά δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν αντιβαίνει στην αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 10, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80[14], εθνικό μέτρο όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, καθόσον δεν εφαρμόζεται στους Δανούς υπηκόους ούτε στους υπηκόους των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ). Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει, συναφώς, ότι, βάσει του γράμματός της, η εν λόγω διάταξη αφορά την αμοιβή και τους λοιπούς όρους εργασίας, τρέφει δε αμφιβολίες όσον αφορά το αν μπορεί να θεωρηθεί ότι το επίμαχο στην κύρια δίκη εθνικό μέτρο εμπίπτει στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της εν λόγω

[9] Κατά το άρθρο 13 της απόφασης 1/80, «[τ]α κράτη μέλη της Κοινότητας και η Τουρκία δεν δύνανται να επιβάλλουν στους εργαζομένους και στα μέλη των οικογενειών τους που διαμένουν και απασχολούνται νομίμως στο έδαφός τους νέους περιορισμούς σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση».

[10] Αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, σκέψεις 38 και 39), της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψεις 51, 52, 66 και 67), της 29ης Μαρτίου 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, σκέψη 53), της 7ης Αυγούστου 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, σκέψη 72), και της 10ης Ιουλίου 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, σκέψεις 31 έως 34 και 45 έως 47).

[11] Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580).

[12] Αποφάσεις της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψεις 55 και 56), και της 10ης Ιουλίου 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, σκέψη 38).

[13] Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, σκέψη 38).

[14] Το άρθρο 10, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80 προβλέπει ότι «[τ]α κράτη μέλη της Κοινότητας παρέχουν στους Τούρκους εργαζομένους που είναι ενταγμένοι στη νόμιμη αγορά εργασίας τους καθεστώς που χαρακτηρίζεται από την απουσία κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγένειας σε σχέση με τους κοινοτικούς εργαζομένους, όσον αφορά την αμοιβή και τους λοιπούς όρους εργασίας».

διάταξης. Μολονότι η X υποστηρίζει ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη νομοθεσία εμπίπτει στους «λοιπούς όρους εργασίας» κατά την έννοια της ως άνω διάταξης, η επιτροπή προσφυγών αντικρούει τον ισχυρισμό αυτό και, εν πάση περιπτώσει, υποστηρίζει ότι η διαφορετική μεταχείριση που συνεπάγεται η εφαρμογή της γλωσσικής απαίτησης δεν αντιβαίνει στην αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων που εξειδικεύεται με το άρθρο 10 της απόφασης 1/80.

11. Κατά τρίτον, στην περίπτωση που το Δικαστήριο αποφανθεί ότι το άρθρο 10, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80 δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν μπορεί να εφαρμοστεί η γενική αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων που διακηρύσσεται στο άρθρο 9 της Συμφωνίας Σύνδεσης[15] και, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, αν αντιβαίνει στην εν λόγω διάταξη εθνικό μέτρο όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη. Η X υποστηρίζει ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη νομοθεσία συνιστά άμεση διάκριση λόγω ιθαγένειας εις βάρος των Τούρκων υπηκόων σε σχέση με τη μεταχείριση των Δανών υπηκόων και των υπηκόων των λοιπών βόρειων χωρών, καθώς και των πολιτών της Ένωσης, οι οποίοι δεν υποχρεούνται να πληρούν παρόμοια προϋπόθεση προκειμένου να έχουν δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση. Αντιθέτως, κατά την επιτροπή προσφυγών, η περίπτωση της X διέπεται αποκλειστικά και μόνον από την απόφαση 1/80, και όχι από την ίδια τη Συμφωνία Σύνδεσης, καθότι η X δεν αντλεί δικαιώματα από την εν λόγω Συμφωνία και, εν πάση περιπτώσει, δεν υφίσταται δυσμενής διάκριση. Εν πάση περιπτώσει, οι Δανοί υπήκοοι, οι υπήκοοι των λοιπών βόρειων χωρών και οι πολίτες της Ένωσης δεν βρίσκονται, κατά την επιτροπή προσφυγών, σε κατάσταση συγκρίσιμη με εκείνη των Τούρκων εργαζομένων.

12. Τέλος, τέταρτον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το άρθρο 9 της Συμφωνίας Σύνδεσης έχει άμεση εφαρμογή και, επομένως, οι ιδιώτες μπορούν να το επικαλεστούν απευθείας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η X υποστηρίζει ότι είναι δυνατή η απευθείας επίκληση του κανόνα της απαγόρευσης των διακρίσεων που προβλέπεται στο άρθρο 9 και ότι ο εν λόγω κανόνας εφαρμόζεται αυτοτελώς. Η επιτροπή προσφυγών υποστηρίζει ότι το εν λόγω άρθρο 9 είναι γενικός κανόνας, ο οποίος αποσαφηνίζεται και εξειδικεύεται με το άρθρο 10 της απόφασης 1/80, και ότι η αναγνώριση άμεσης εφαρμογής του άρθρου 9 αντιβαίνει στον γενικό χαρακτήρα του, καθώς και στη φύση και το αντικείμενο της Συμφωνίας Σύνδεσης.

13. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Østre Landsret (εφετείο ανατολικής περιφέρειας, Δανία) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και, με απόφαση που περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 28 Απριλίου 2021, να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αντιβαίνει στη ρήτρα standstill του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 η θέσπιση και εφαρμογή νέας εθνικής ρύθμισης, δυνάμει της οποίας η επανένωση συζύγων εξαρτάται από την προϋπόθεση –εκτός αν συντρέχουν πολύ ειδικοί λόγοι σε μια συγκεκριμένη περίπτωση– ο σύζυγος ή ο συμβιών, ο οποίος, ως Τούρκος εργαζόμενος στο οικείο κράτος μέλος, καλύπτεται από τη Συμφωνία Συνδέσεως και από την απόφαση 1/80, να έχει υποβληθεί επιτυχώς σε εξέταση γνώσης της επίσημης γλώσσας του κράτους μέλους υποδοχής, στο πλαίσιο καταστάσεως όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, κατά την οποία ο Τούρκος εργαζόμενος έχει αποκτήσει το δικαίωμα μόνιμης κατοικίας στο οικείο κράτος μέλος της Ένωσης υπό το καθεστώς της προϊσχύσασας ρυθμίσεως, η οποία δεν προέβλεπε ως προϋπόθεση για την απόκτηση αυτού του δικαιώματος την επιτυχή συμμετοχή σε εξέταση γνώσης της γλώσσας του κράτους μέλους;

[15] Κατά το εν λόγω άρθρο, [τ]α συμβαλλόμενα μέρη αναγνωρίζουν ότι, στο πεδίο εφαρμογής της συμφωνίας και υπό την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων, οι οποίες θα ηδύναντο να θεσπισθούν σύμφωνα με το άρθρο 8, κάθε διάκριση που βασίζεται στην ιθαγένεια απαγορεύεται, σύμφωνα με την αρχή η οποία εκτίθεται στο άρθρο 7 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Κοινότητος».

2) Καλύπτει η ειδική απαγόρευση των διακρίσεων που κατοχυρώνεται στο άρθρο 10, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80 εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας η επανένωση συζύγων εξαρτάται από την προϋπόθεση –εκτός αν συντρέχουν πολύ ειδικοί λόγοι σε μια συγκεκριμένη περίπτωση– ο σύζυγος ή ο συμβιών, ο οποίος, ως Τούρκος εργαζόμενος στο οικείο κράτος μέλος, καλύπτεται από τη Συμφωνία Συνδέσεως και από την απόφαση 1/80, να έχει υποβληθεί επιτυχώς σε εξέταση γνώσης της επίσημης γλώσσας του κράτους μέλους υποδοχής, στο πλαίσιο καταστάσεως όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, κατά την οποία ο Τούρκος εργαζόμενος έχει αποκτήσει το δικαίωμα μόνιμης κατοικίας στο οικείο κράτος μέλος της Ένωσης υπό το καθεστώς της προϊσχύσασας ρυθμίσεως, η οποία δεν προέβλεπε ως προϋπόθεση για την απόκτηση αυτού του δικαιώματος την επιτυχή συμμετοχή σε εξέταση της γλώσσας του κράτους μέλους;

3) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, αντιτίθεται η γενική απαγόρευση των διακρίσεων που κατοχυρώνεται στο άρθρο 9 της Συμφωνίας Συνδέσεως σε εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη, στο πλαίσιο καταστάσεως όπως αυτή στην υπόθεση της κύριας δίκης, κατά την οποία ο Τούρκος εργαζόμενος απέκτησε δικαίωμα μόνιμης διαμονής στο οικείο κράτος μέλος της Ένωσης υπό το καθεστώς της προϊσχύσασας ρυθμίσεως, η οποία δεν προέβλεπε ως προϋπόθεση για την απόκτηση αυτού του δικαιώματος την επιτυχή συμμετοχή σε εξέταση της γλώσσας του κράτους μέλους, ενώ τέτοια προϋπόθεση δεν επιβάλλεται στους υπηκόους του οικείου σκανδιναβικού κράτους μέλους (εν προκειμένω, της Δανίας) και των άλλων σκανδιναβικών χωρών ή σε άλλους υπηκόους χώρας της Ένωσης (και, συνεπώς, δεν επιβάλλεται σε υπηκόους της Ένωσης ή του ΕΟΧ);

4) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, είναι δυνατή η απευθείας επίκληση της γενικής απαγόρευσης των διακρίσεων που κατοχυρώνεται στο άρθρο 9 της Συμφωνίας Συνδέσεως ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων;»

14. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Χ, η Δανική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι οποίες αγόρευσαν επίσης κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 18 Μαΐου 2022.

Ανάλυση

15. Υπογραμμίζεται εκ προοιμίου ότι, με τα προδικαστικά ερωτήματα που απευθύνει στο Δικαστήριο, το αιτούν δικαστήριο επιδιώκει να εξακριβώσει αν η εθνική νομοθεσία, βάσει της οποίας αίτηση οικογενειακής επανένωσης που υποβάλλεται από τη σύζυγο Τούρκου εργαζομένου θα γίνει δεκτή μόνον εάν ο εν λόγω εργαζόμενος είναι σε θέση να αποδείξει ότι υποβλήθηκε επιτυχώς σε εξετάσεις δανικής γλώσσας, είναι συμβατή με την απόφαση 1/80 (ειδικότερα, με το άρθρο 10, παράγραφος 1, και το άρθρο 13 αυτής) ή/και με τη Συμφωνία Σύνδεσης (συγκεκριμένα, με το άρθρο 9 αυτής). Εντούτοις, η διαπίστωση ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη νομοθεσία αντιβαίνει σε μία και μόνον από τις τρεις ως άνω διατάξεις αρκεί για να μπορέσει το αιτούν δικαστήριο να κρίνει τη διαφορά που εκκρεμεί ενώπιόν του. Από την ανάλυσή μου προκύπτει ότι η κατάσταση που εκθέτει το αιτούν δικαστήριο, η οποία αποσαφηνίστηκε περαιτέρω κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, αντιβαίνει σαφώς στο άρθρο 13 της απόφασης 1/80. Υπό τις συνθήκες αυτές, με τις παρούσες προτάσεις θα εξετάσω αποκλειστικά και μόνον την εν λόγω διάταξη και, επομένως, μόνον το πρώτο προδικαστικό ερώτημα.

16. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν το άρθρο 13 της απόφασης 1/80 έχει την έννοια ότι συνιστά «νέο περιορισμό» εθνική νομοθεσία όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία εξαρτά την οικογενειακή επανένωση με Τούρκο εργαζόμενο, νομίμως διαμένοντος στη Δανία, της συζύγου του, υπηκόου τρίτης χώρας, από την προϋπόθεση της επιτυχούς συμμετοχής του εν λόγω εργαζομένου σε εξέταση που βεβαιώνει ορισμένο επίπεδο γνώσης της δανικής γλώσσας και, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, αν τέτοιο μέτρο μπορεί να είναι δικαιολογημένο.

Επί της υπάρξεως νέου περιορισμού

17. Υπενθυμίζεται ότι η ρήτρα standstill που προβλέπεται στο άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 απαγορεύει γενικώς τη θέσπιση οποιουδήποτε νέου εσωτερικού μέτρου που θα είχε ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα να υπόκειται η εκ μέρους Τούρκου υπηκόου άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο έδαφος κράτους μέλους σε όρους πιο περιοριστικούς σε σχέση με εκείνους που ίσχυαν συναφώς κατά την έναρξη ισχύος της απόφασης 1/80 στο κράτος μέλος για το οποίο πρόκειται [16]. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί επανειλημμένως ότι εθνική νομοθεσία που καθιστά αυστηρότερες τις προϋποθέσεις για την οικογενειακή επανένωση στην περίπτωση Τούρκων εργαζομένων οι οποίοι διαμένουν νομίμως στο οικείο κράτος μέλος, σε σχέση με τις εφαρμοστέες κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος της απόφασης 1/80 στο εν λόγω κράτος μέλος, αποτελεί «νέο περιορισμό», κατά την έννοια της εν λόγω διάταξης, της εκ μέρους των Τούρκων εργαζομένων άσκησης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας στο εν λόγω κράτος μέλος [17].

18. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι το άρθρο 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών το οποίο, στο πλαίσιο αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής για σκοπούς οικογενειακής επανένωσης με σύζυγο Τούρκο εργαζόμενο, επιβάλλει στη σύζυγο υπήκοο τρίτης χώρας να παράσχει απόδειξη της επιτυχούς συμμετοχής του εν λόγω εργαζομένου σε εξέταση που επικυρώνει τη στοιχειώδη γνώση της δανικής γλώσσας, κατέστησε αυστηρότερες, όσον αφορά την οικογενειακή επανένωση, τις προϋποθέσεις πρώτης εισόδου στο έδαφος της Δανίας των συζύγων των Τούρκων υπηκόων που διαμένουν νομίμως στη Δανία σε σύγκριση με τις προϋποθέσεις που ίσχυαν κατά την έναρξη ισχύος της αποφάσεως 1/80 στο εν λόγω κράτος μέλος [18].

19. Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, η οικογενειακή επανένωση αποτελεί αναγκαίο μέσο για να καταστεί δυνατή η οικογενειακή ζωή των Τούρκων εργαζομένων που έχουν ενταχθεί στην αγορά εργασίας των κρατών μελών και συμβάλλει τόσο στη βελτίωση της ποιότητας της διαμονής τους όσο και στην ένταξή τους στα κράτη αυτά [19]. Η απόφαση Τούρκου υπηκόου να εγκατασταθεί σε κράτος μέλος προκειμένου να ασκήσει εκεί οικονομική δραστηριότητα κατά τρόπο σταθερό μπορεί να επηρεαστεί αρνητικά όταν η νομοθεσία αυτού του κράτους μέλους καθιστά δυσχερή ή αδύνατη την οικογενειακή επανένωση, οπότε ο εν λόγω υπήκοος μπορεί, ενδεχομένως, να αναγκαστεί να επιλέξει μεταξύ της δραστηριότητάς του στο συγκεκριμένο κράτος μέλος και της οικογενειακής ζωής του στην Τουρκία. Υπό τις συνθήκες αυτές, ρύθμιση η οποία δυσχεραίνει την οικογενειακή επανένωση καθιστώντας αυστηρότερους τους όρους της πρώτης εισόδου, στο

[16] Βλ., όλως ενδεικτικώς, αποφάσεις της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, σκέψη 63 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), της 7ης Νοεμβρίου 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, σκέψη 33), της 29ης Μαρτίου 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, σκέψη 25), της 10ης Ιουλίου 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, σκέψη 23), και της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, σκέψη 19).

[17] Βλ. αποφάσεις της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψεις 39 έως 42 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία) και της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, σκέψη 20).

[18] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, σκέψη 21).

[19] Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, σκέψη 34 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

έδαφος του συγκεκριμένου κράτους μέλους, των συζύγων των Τούρκων υπηκόων, σε σχέση προς τους όρους που ίσχυαν κατά την έναρξη ισχύος της απόφασης 1/80 συνιστά «νέο περιορισμό» κατά την έννοια του άρθρου 13 της εν λόγω απόφασης [20].

20. Συγκεκριμένα, τούτο είναι το αποτέλεσμα του άρθρου 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών, το οποίο, επιβάλλοντας στον ίδιο τον Τούρκο εργαζόμενο προϋπόθεση που δεν προβλεπόταν έως τώρα και της οποίας η πλήρωση είναι αναγκαία για τη χορήγηση άδειας διαμονής στη σύζυγό του για λόγους οικογενειακής επανένωσης, συνιστά όντως «νέο περιορισμό» κατά την έννοια του άρθρου 13 της απόφασης 1/80, κάτι το οποίο δεν αμφισβητεί εξάλλου η Δανική Κυβέρνηση.

21. Πλην όμως, τέτοιος περιορισμός απαγορεύεται, εκτός αν περιλαμβάνεται στους περιορισμούς που απαριθμεί το άρθρο 14 της απόφασης 1/80 [21] ή δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, είναι κατάλληλος να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού και δεν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του [22]. Δεδομένου ότι από τον φάκελο της υπόθεσης δεν προκύπτει ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη νομοθεσία εμπίπτει στους περιορισμούς που προβλέπονται στο άρθρο 14 της απόφασης 1/80, πρέπει να εξακριβωθεί, κατ' αρχάς, αν ο εν λόγω νέος περιορισμός μπορεί να δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος.

Επί της υπάρξεως επιτακτικού λόγου γενικού συμφέροντος

22. Η Δανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ο σκοπός που επιδιώκεται με το άρθρο 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών είναι να διασφαλίζεται επιτυχής ένταξη. Εξάλλου, τη ratio legis του άρθρου 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών αποσαφήνισε το αιτούν δικαστήριο, το οποίο παρέπεμψε στο σχέδιο νόμου L 180 της 26ης Απριλίου 2012 (βάσει του οποίου εκδόθηκε ο νόμος περί αλλοδαπών, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης της κύριας δίκης), και ειδικότερα στο τμήμα 3.8 του εν λόγω σχεδίου νόμου, στο οποίο η Κυβέρνηση υπενθύμιζε ότι, «προκειμένου να μπορούν να επανενωθούν με αλλοδαπό/-ή σύζυγο στη Δανία, οι *αλλοδαποί που διαμένουν* στη χώρα πρέπει να είναι *καλά ενταγμένοι* στη δανική κοινωνία και να έχουν δεσμούς με αυτήν. *Η ένταξη αλλοδαπού/-ής συζύγου* στη δανική κοινωνία διευκολύνεται όταν ο/η σύζυγος που διαμένει στη Δανία μπορεί να στηρίξει τον/τη σύζυγό του και να τον/τη βοηθήσει να εγκατασταθεί στη χώρα, να μάθει τη δανική γλώσσα και να αποκτήσει πρόσβαση στην αγορά εργασίας» [23]. Επομένως, η οικογενειακή επανένωση των συζύγων θα πρέπει να εξαρτάται από την προϋπόθεση να κατέχουν οι αλλοδαποί διαμένοντες στη χώρα άδεια μόνιμης διαμονής, η χορήγηση της οποίας εξαρτάται πλέον από την επιτυχή συμμετοχή σε γλωσσική δοκιμασία, καθότι ο αλλοδαπός που διαμένει στη χώρα θα πρέπει να μπορεί να συμβάλει στην ένταξη του/της συζύγου του στη δανική κοινωνία. Οι αλλοδαποί που διαμένουν στη Δανία στους οποίους χορηγήθηκε άδεια μόνιμης διαμονής πριν από τη θέσπιση της προμνησθείσας προϋπόθεσης δεν έχουν αποδείξει, κατά την άποψη πάντοτε της Δανικής Κυβέρνησης όπως διατυπώνεται στο εν λόγω σχέδιο νόμου, ότι είναι όντως καλά

[20] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, σκέψεις 35 και 36). Σχετικά με την απόφαση 1/80, βλ. απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψεις 39, 40, 44 και 50).

[21] Το άρθρο 14, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80 ορίζει ότι «[ο]ι διατάξεις του παρόντος τμήματος εφαρμόζονται υπό την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας».

[22] Βλ. αποφάσεις της 7ης Νοεμβρίου 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, σκέψη 40), της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 51), της 29ης Μαρτίου 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, σκέψη 33), της 7ης Αυγούστου 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, σκέψη 72), της 10ης Ιουλίου 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, σκέψη 31), και της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, σκέψη 23).

[23] Η υπογράμμιση δική μου.

ενταγμένοι στη δανική κοινωνία. Για τον λόγο αυτό, η Δανική Κυβέρνηση πρότεινε την επιβολή στους διαμένοντες στη χώρα αλλοδαπούς –οι οποίοι υποβάλλουν αίτηση οικογενειακής επανένωσης με τον/τη σύζυγό τους υπήκοο τρίτης χώρας και κατέχουν άδεια μόνιμης διαμονής– ορισμένων νέων προϋποθέσεων για τη χορήγηση τέτοιας άδειας, περιλαμβανομένης της επιτυχούς συμμετοχής σε εξετάσεις δανικής γλώσσας.

23. Επομένως, οι δανικές αρχές υποστήριξαν ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου ότι το άρθρο 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος συνιστάμενο στη διασφάλιση επιτυχούς ένταξης στη δανική κοινωνία. Η Δανική Κυβέρνηση διευκρίνισε επιπλέον ενώπιον του Δικαστηρίου ότι η απαίτηση επιτυχούς συμμετοχής σε εξετάσεις δανικής γλώσσας βασίζεται στην άποψη ότι, εάν γνωρίζει τη δανική γλώσσα, ο διαμένων στη Δανία αλλοδαπός θα μπορεί να στηρίξει καλύτερα τον/τη σύζυγό του στη διαδικασία ένταξης στη δανική κοινωνία.

24. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, όταν διακηρυχθείς σκοπός του μέτρου είναι η διασφάλιση της επιτυχούς ένταξης των υπηκόων τρίτης χώρας στο κράτος υποδοχής, ο εν λόγω σκοπός μπορεί, κατ' αρχήν, να συνιστά επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος για τους σκοπούς του άρθρου 13 της απόφασης 1/80[24].

25. Παρατηρώ, εντούτοις, ότι τα επιχειρήματα που προέβαλαν ο Δανός νομοθέτης, και εν συνεχεία η Δανική Κυβέρνηση ενώπιον του Δικαστηρίου, δεν είναι σαφή όσον αφορά την ομάδα προσώπων που αφορά συγκεκριμένα ο σκοπός της επιτυχούς ένταξης. Η προϋπόθεση επιτυχούς συμμετοχής σε εξετάσεις γλώσσας επιβάλλεται στον Τούρκο εργαζόμενο προκειμένου να ελεγχθεί ο βαθμός ένταξης ή η «ικανότητα ένταξής» του, κατά τη φράση που χρησιμοποίησε η X[25], ώστε να εξακριβωθεί αν θα είναι σε θέση να στηρίξει τη σύζυγό του στην πορεία προς την ένταξή της στη δανική κοινωνία. Η εν λόγω ασάφεια είναι προβληματική από πλείονες απόψεις. Κατ' αρχάς, όπως υπενθύμισα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η οικογενειακή επανένωση συμβάλλει ακριβώς στη βελτίωση της ποιότητας της διαμονής και της ένταξης του Τούρκου εργαζομένου στο κράτος μέλος υποδοχής[26]. Εν συνεχεία, όπως υπενθύμισε η Επιτροπή, δεν θεωρώ ότι μπορεί να απαιτηθεί από Τούρκο εργαζόμενο, του οποίου η κατάσταση είναι εδραιωμένη βάσει του άρθρου 6 της απόφασης 1/80, να αποδείξει τον βαθμό ένταξής του.

26. Υπό τις συνθήκες αυτές, το άρθρο 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών μπορεί να θεωρηθεί ότι επιδιώκει θεμιτό σκοπό μόνο στο μέτρο που ο προβαλλόμενος επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος έχει ως αποκλειστικό σκοπό να διασφαλίσει την επιτυχή ένταξη στη δανική κοινωνία των συζύγων των υπηκόων τρίτων χωρών που υποβάλλουν αίτηση οικογενειακής επανένωσης με τους εν λόγω υπηκόους τρίτων χωρών.

27. Με την επιφύλαξη αυτή, πρέπει επομένως να εξακριβωθεί αν το άρθρο 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών είναι κατάλληλο για να διασφαλίσει την επίτευξη του θεμιτού επιδιωκόμενου σκοπού και αν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο.

[24] Αποφάσεις της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψεις 55 και 56), της 10ης Ιουλίου 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, σκέψη 34), και της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, σκέψεις 26 και 27).

[25] Βλ. σημείο 9 των παρουσών προτάσεων.

[26] Βλ. σημείο 19 των παρουσών προτάσεων.

Επί της καταλληλότητας του νέου περιορισμού

28. Όπως προεκτέθηκε, ο Δανός νομοθέτης εκκινεί από την παραδοχή ότι, εάν ο Τούρκος εργαζόμενος είναι «καλά» ενταγμένος στη δανική κοινωνία, θα διευκολυνθεί η ένταξη της συζύγου που επιθυμεί να συμβιώσει μαζί του. Στις προπαρασκευαστικές εργασίες της δανικής νομοθεσίας μνημονεύονται μελέτες οι οποίες επιβεβαιώνουν τον σύνδεσμο αυτόν. Μπορώ να δεχθώ ότι εργαζόμενος ο οποίος επιθυμεί να συμβιώσει με τη σύζυγό του και ο οποίος διαμένει στη Δανία επί σειρά ετών, γνωρίζει τη δανική γλώσσα, συμμετέχει στη ζωή του τόπου και έχει Δανούς φίλους θα μπορεί όντως να ασκήσει θετική επιρροή στη διαδικασία επιπολιτισμού της συζύγου του[27].

29. Η πρώτη δυσχέρεια ανακύπτει, εντούτοις, κατά την ανάλυση του άρθρου 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών ως προς την απαίτηση περί καταλληλότητας, δεδομένου ότι διαπιστώνεται ότι η εν λόγω διάταξη θεσπίζει αποκλειστικό σύνδεσμο μεταξύ, αφενός, της ένταξης και, αφετέρου, του επιπέδου γνώσης της δανικής γλώσσας. Η ένταξη ενός ατόμου στην κοινωνία υποδοχής είναι, όμως, περίπλοκη διαδικασία, στην οποία υπεισέρχονται πλείονες παράγοντες και η οποία δεν μπορεί να συνοψισθεί μόνο στη στοιχειώδη γνώση της γλώσσας, κατά μείζονα λόγο όταν η εν λόγω γνώση δεν απαιτείται από το ενδιαφερόμενο άτομο αλλά από τον/τη σύζυγό του.

30. Εν συνεχεία ανακύπτει η δεύτερη –κατά τη γνώμη μου, πολύ πιο σημαντική– δυσχέρεια. Μολονότι μπορώ να δεχθώ ότι η ένταξη της συζύγου στη δανική κοινωνία μπορεί ενδεχομένως να διευκολυνθεί όταν ο Τούρκος εργαζόμενος που βρίσκεται στο έδαφος της Δανίας έχει στοιχειώδη γνώση της γλώσσας, της νοοτροπίας και του πολιτισμού της Δανίας, αντιθέτως, δεν συμμερίζομαι την άποψη ότι η ένταξη της συζύγου θα *εμποδίζεται* ή θα είναι *καταδικασμένη σε αποτυχία* εάν δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο. Με άλλα λόγια, δεν είναι δυνατόν να προεξοφλείται η αδυναμία ένταξης της συζύγου στη δανική κοινωνία από το γεγονός και μόνον ότι ο ίδιος ο Τούρκος εργαζόμενος δεν προσκόμισε απόδειξη επιτυχούς συμμετοχής στην απαιτούμενη εξέταση.

31. Από την άποψη δε της δικαιολόγησης του υπό κρίση νέου περιορισμού, θεωρώ ιδιαιτέρως προβληματικό το γεγονός ότι, απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου, η Δανική Κυβέρνηση αναγνώρισε ότι, ακόμη και αν η σύζυγος του Υ είναι αποδεδειγμένα δίγλωσση και ομιλεί άπταιστα τη δανική γλώσσα, η αίτησή της περί οικογενειακής επανένωσης θα απορριπτόταν καθότι ο Υ δεν θα είχε αποδείξει ότι υποβλήθηκε επιτυχώς στη δοκιμασία «Prøve i Dansk 1». Η απάντηση αυτή βρίσκεται σε πλήρη αντίθεση με την παραδοχή στην οποία βασίζεται το άρθρο 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών, κατά την οποία υφίσταται άρρηκτος σύνδεσμος μεταξύ της ικανότητας έκφρασης στη γλώσσα του κράτους υποδοχής και της επιτυχίας της ένταξης, δεδομένου ότι η αίτηση χορήγησης άδειας διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης συζύγου που έχει, βάσει της λογικής αυτής, κάθε δυνατότητα ευχερούς ένταξης στην κοινωνία του κράτους μέλους υποδοχής, καθότι γνωρίζει ο ίδιος/η ίδια τη γλώσσα, θα απορρίπτεται. Εν συνεχεία, η ως άνω απάντηση οδηγεί αναπόφευκτα, όπως είναι φυσικό, στη θέση υπό αμφισβήτηση του πραγματικού χαρακτήρα του σκοπού που επιδιώκεται με το επίμαχο μέτρο.

32. Επομένως, δεδομένου ότι από τον φάκελο της υπόθεσης προκύπτει ότι η επιτυχής συμμετοχή στην εν λόγω δοκιμασία είναι *αναγκαία* προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας διαμονής στη σύζυγο του Τούρκου εργαζόμενου ο οποίος βρίσκεται στο κράτος υποδοχής και είναι ενταγμένος

[27] Επισημαίνεται, εντούτοις, ότι η παραδοχή μου βασίζεται σε σημαντικά ευρύτερη αντίληψη της διαδικασίας ένταξης σε σχέση με εκείνη που έλαβε υπόψη ο Δανός νομοθέτης.

στη νόμιμη αγορά εργασίας του, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ατομικές ικανότητες ένταξης της συζύγου του, μολονότι ο προβαλλόμενος ως επιδιωκόμενος σκοπός είναι η επιτυχής ένταξη στη δανική κοινωνία της συζύγου, το επίμαχο στην κύρια δίκη εθνικό μέτρο, καθόσον δεν καθιστά δυνατή την εκτίμηση των πραγματικών προοπτικών ένταξης του εκάστοτε αιτούντος τη χορήγηση άδειας διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης, δεν φαίνεται πρόσφορο για τη διασφάλιση της επιτυχούς ένταξης των εν λόγω υπηκόων τρίτων χωρών στη Δανία [28].

Επί του αναλογικού χαρακτήρα

33. Εάν κρίνει ότι ο νέος περιορισμός που προβλέπεται στο άρθρο 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών είναι κατάλληλος για να διασφαλίσει την επίτευξη του θεμιτού επιδιωκόμενου σκοπού, το Δικαστήριο θα πρέπει να διασφαλίσει επίσης ότι η εν λόγω διάταξη δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο.

34. Συναφώς, πρώτον, παρατηρώ ότι η απαίτηση επιτυχούς συμμετοχής στη δοκιμασία «Prøve i Dansk 1» επιβάλλεται σε όλους τους Τούρκους εργαζόμενους, ανεξαρτήτως οποιασδήποτε εκτίμησης άλλων περιστάσεων που θα μπορούσαν να αποδεικνύουν την πραγματική ένταξή τους στη δανική κοινωνία. Συγκεκριμένα, όπως στην περίπτωση του Y, η πολυετής εργασία καθώς και διάφορες μορφές συνεισφοράς στη δανική κοινωνία δεν φαίνονται επαρκείς για την απαλλαγή του από την πλήρωση της εν λόγω προϋπόθεσης επιτυχούς συμμετοχής στη δοκιμασία όταν η σύζυγός του υποβάλλει αίτηση προκειμένου να συμβιώσει μαζί του στο έδαφος της Δανίας. Επομένως, το άρθρο 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών θεσπίζει αμάχητο τεκμήριο κατά το οποίο ο Τούρκος εργαζόμενος που δεν μπορεί να αποδείξει ότι συμμετείχε επιτυχώς στις εξετάσεις γλώσσας δεν είναι ενταγμένος στη δανική κοινωνία. Δεδομένου, όμως, ότι πρόκειται για Τούρκο εργαζόμενο ο οποίος διαμένει στο έδαφος της Δανίας από το 1979 –ήτοι επί 36 έτη κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης της συζύγου του για λόγους οικογενειακής επανένωσης–, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη και άλλα στοιχεία που αποδεικνύουν την ικανότητά του να στηρίξει τη σύζυγό του στη διαδικασία ένταξής της, όπως, για παράδειγμα, τα μαθήματα κατάρτισης που παρακολούθησε στη δανική γλώσσα [29]. Η έλλειψη κάθε σχέσης αναλογικότητας καθίσταται πρόδηλη καθόσον δεν υφίσταται δυνατότητα στάθμισης ή αντιστάθμισης μεταξύ, αφενός, της έλλειψης απόδειξης επιτυχούς συμμετοχής στη δοκιμασία «Prøve i Dansk 1» και, αφετέρου, της διείσδυσης στην κοινωνία και τον πολιτισμό της Δανίας, η οποία πρέπει να προκύπτει φυσιολογικά ύστερα από 36 έτη εργασίας στη χώρα υποδοχής, ή, τουλάχιστον, στάθμιση των λοιπών παραγόντων που μπορούν να καταδείξουν ότι η σύζυγος θα μπορεί, εάν χρειαστεί, να τύχει στήριξης στη διαδικασία ένταξης από τον Τούρκο εργαζόμενο που βρίσκεται στο κράτος μέλος υποδοχής.

35. Δεν είναι επίσης κατανοητός ο λόγος για τον οποίο η απόδειξη της επιτυχούς συμμετοχής στη δοκιμασία «Prøve i Dansk 1» αποτελεί, σε τέτοιο βαθμό, αναγκαία προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας οικογενειακής επανένωσης με τη σύζυγο, δεδομένου ότι από την εθνική νομοθεσία προκύπτει ότι, όταν χορηγηθεί στη σύζυγο η άδεια διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης, θα πρέπει να υποβληθεί η ίδια, εντός προθεσμίας έξι μηνών από την άφιξή της στη Δανία, σε δοκιμασία για την αξιολόγηση των ικανοτήτων που απέκτησε στο πλαίσιο του προγράμματος υποχρεωτικών μαθημάτων που πρέπει να παρακολουθήσει, σκοπός του οποίου είναι επίσης να διασφαλίσει την επιτυχή ένταξη της συζύγου, *μετά την είσοδο στο έδαφος της Δανίας*.

[28] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 10ης Ιουλίου 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, σκέψη 45).

[29] Βλ. σημείο 3 των παρουσών προτάσεων.

36. Συναφώς, χωρίς να έχω την πρόθεση να υποκαταστήσω τον εθνικό νομοθέτη, αλλά επιδιώκοντας, αντιθέτως, να κατανοήσω τη θεσπισθείσα νομοθεσία, διαπιστώνω κάποια ασυνέπεια, η οποία συνίσταται στη μη χορήγηση στη Χ άδειας διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης με τον σύζυγό της, με την αιτιολογία ότι αυτός δεν απέδειξε ότι συμμετείχε επιτυχώς στη δοκιμασία «Prøve i Dansk 1» προκειμένου να τεκμηριωθεί ότι διαθέτει στοιχειώδη γνώση της δανικής γλώσσας και της δανικής κοινωνίας που θα είναι χρήσιμες για την ένταξη της συζύγου του στην εν λόγω κοινωνία, και στην παράλληλη χορήγηση σε αυτήν, το 2016, άδειας διαμονής για την άσκηση μισθωτής δραστηριότητας, η οποία ανανεώθηκε εν συνεχεία έως το 2021 [30].

37. Δεύτερον, είναι αληθές ότι από τη διοικητική πρακτική, όπως την εξέθεσαν το αιτούν δικαστήριο και, εν συνεχεία, η Δανική Κυβέρνηση, δεν προκύπτει συστηματική απόρριψη των αιτήσεων χορήγησης άδειας διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης [31] όταν ο σύζυγος δεν πληροί την προϋπόθεση επιτυχούς συμμετοχής στις εξετάσεις γλώσσας. Εντούτοις, τούτο δεν προσδίδει κατ' ανάγκην στην εν λόγω πρακτική αναλογικό χαρακτήρα. Πρέπει επίσης να υπάρχουν πραγματικές δυνατότητες παρέκκλισης από την εν λόγω απαίτηση. Από τον φάκελο της υπόθεσης προκύπτει ότι οι περιπτώσεις αυτές είναι πολύ περιορισμένες και δεν καθιστούν ποτέ δυνατό να ληφθούν επαρκώς υπόψη οι ιδιαίτερες περιστάσεις που σχετίζονται με κάθε αίτηση οικογενειακής επανένωσης και αφορούν τον ίδιο τον αιτούντα. Συγκεκριμένα, όπως προεκτέθηκε, ακόμη και σε περίπτωση συζύγου η οποία γνωρίζει άπταιστα τη γλώσσα του κράτους υποδοχής, η αίτησή της για τη χορήγηση άδειας διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης θα απορριπτόταν, εάν ο Τούρκος εργαζόμενος που βρίσκεται στο εν λόγω κράτος δεν ήταν σε θέση να αποδείξει ότι υποβλήθηκε επιτυχώς στη γλωσσική δοκιμασία. Κατά τη γνώμη μου, τούτο καταδεικνύει ότι δεν προβλέπονται πραγματικές παρεκκλίσεις ή, τουλάχιστον, δεν λαμβάνονται επαρκώς υπόψη οι ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε περίπτωσης [32].

38. Εν αντιθέσει προς όσα υποστηρίζει η Δανική Κυβέρνηση, δεν θεωρώ ότι η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση νομοθεσία είναι παρόμοια εκείνης στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Udlændingenævnet [33]. Συγκεκριμένα, με την εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο αποφάνθηκε επί νέου περιορισμού που συνίστατο στη μείωση του ορίου ηλικίας που δεν πρέπει να υπερβαίνει το τέκνο Τούρκου εργαζομένου, νομίμως διαμένοντος στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, προκειμένου να μπορεί να υποβάλει αίτηση οικογενειακής επανένωσης. Το Δικαστήριο έκρινε ότι τέτοιο μέτρο ήταν αναλογικό, καθότι το δανικό δίκαιο προέβλεπε εξαιρέσεις από την εφαρμογή της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης διάταξης, μεταξύ άλλων στην περίπτωση που αυτό απαιτούσε το υπέρτερο συμφέρον του παιδιού, οπότε οι δανικές αρχές υποχρεούνταν να προβαίνουν σε εξατομικευμένη εκτίμηση της κατάστασης του τέκνου και, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, να λαμβάνουν υπόψη το εν λόγω συμφέρον [34]. Η υπό κρίση υπόθεση διαφέρει από την προμνησθείσα καθότι δεν προκύπτει ότι θα διενεργηθεί εξατομικευμένη εκτίμηση όσον αφορά τις γλωσσικές ικανότητες ή τις προοπτικές ένταξης της ίδιας της αιτούσας, προκειμένου να εξακριβωθεί εάν πρέπει να χορηγηθεί παρέκκλιση από την απαίτηση την οποία πρέπει να πληροί ο Τούρκος εργαζόμενος.

30 Οι γλωσσικές προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται ενδεχομένως η χορήγηση της εν λόγω άδειας δεν προκύπτουν από τον φάκελο της υπόθεσης.

31 Επί του δυσανάλογου χαρακτήρα τέτοιας πρακτικής, βλ. απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, σκέψη 38).

32 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, σκέψη 38).

33 Απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021 (C-379/20, EU:C:2021:660).

34 Βλ. απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, σκέψεις 31 έως 33).

39. Αντιθέτως, από την ανάλυση του φακέλου της υπόθεσης [35] προκύπτει ότι παρέκκλιση από την απαίτηση επιτυχούς συμμετοχής στη δοκιμασία «Prøve i Dansk 1» χορηγείται μόνο για «ειδικούς λόγους» που ανάγονται μεταξύ άλλων στις διεθνείς δεσμεύσεις της Δανίας και μόνον εάν δεν είναι δυνατό να ζητηθεί από τον Τούρκο εργαζόμενο να συνεχίσει την οικογενειακή ζωή του στη χώρα καταγωγής χωρίς τέτοιο αίτημα να συνιστά παράβαση των εν λόγω δεσμεύσεων [36].

40. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο νέος περιορισμός τον οποίο συνιστά το άρθρο 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών φαίνεται ότι υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, ο οποίος υπενθυμίζεται ότι είναι η επιτυχής ένταξη συζύγου που ζητεί να συμβιώσει στο κράτος μέλος υποδοχής με Τούρκο εργαζόμενο.

Ενδιάμεσο συμπέρασμα

41. Βάσει της ανωτέρω ανάλυσης και για το σύνολο των λόγων που προεκτέθηκαν, εθνικό μέτρο, όπως το προβλεπόμενο στο άρθρο 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών, το οποίο εξαρτά την οικογενειακή επανένωση Τούρκου εργαζομένου, ενταγμένου στη νόμιμη αγορά εργασίας και νομίμως διαμένοντος στο οικείο κράτος μέλος, με τη σύζυγό του από την προϋπόθεση της επιτυχούς συμμετοχής του εργαζομένου σε γλωσσική δοκιμασία προκειμένου να διασφαλίζεται η επιτυχής ένταξη της συζύγου του στη δανική κοινωνία, μετά την είσοδό της στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους, συνιστά «νέο περιορισμό» κατά την έννοια του άρθρου 13 της απόφασης 1/80. Τέτοιος περιορισμός δεν φαίνεται να δικαιολογείται.

Πρόταση

42. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Østre Landsret (εφετείο ανατολικής περιφέρειας, Δανία) ως εξής:

Εθνικό μέτρο το οποίο εξαρτά την οικογενειακή επανένωση Τούρκου εργαζομένου, ενταγμένου στη νόμιμη αγορά εργασίας και νομίμως διαμένοντος στο οικείο κράτος μέλος, με τη σύζυγό του από την προϋπόθεση της επιτυχούς συμμετοχής του εργαζομένου σε γλωσσική δοκιμασία προκειμένου να διασφαλίζεται η επιτυχής ένταξη της συζύγου του στη δανική κοινωνία, μετά την είσοδό της στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους, συνιστά «νέο περιορισμό» κατά την έννοια του άρθρου 13 της απόφασης 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, σχετικά με την ανάπτυξη της συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας.

Τέτοιος περιορισμός δεν δικαιολογείται.

[35] Βλ. αιτιολογική έκθεση σχετικά με το άρθρο 9, παράγραφος 12, σημείο 5, και σημείο 2.5.3 του σχεδίου νόμου που μνημονεύονται στα σημεία 14 και 15 της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

[36] Στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως μνημονεύεται επίσης η περίπτωση στην οποία ο Τούρκος εργαζόμενος πάσχει, για παράδειγμα, από αναπηρία που τον εμποδίζει να υποβληθεί επιτυχώς στις εξετάσεις γλώσσας, η οποία μπορεί επίσης να συνιστά ειδικό λόγο, κατά την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 12, σημείο 5, του νόμου περί αλλοδαπών, πάντοτε λόγω της σχέσης του με διεθνή υποχρέωση της Δανίας.