CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
L. A. GEELHOED
apresentadas em 25 de Maio de 2004 [1]

I — Introdução

1. No presente processo, o Verwaltungsgericht Stuttgart colocou uma questão sobre a interpretação da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia [2] (a seguir «Decisão n.º 1/80»). Mais especificamente, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o enteado, com menos de 21 anos de idade, de um trabalhador assalariado turco integrado no mercado de trabalho regular de um Estado Membro deve ser considerado membro da família na acepção do artigo 7.º, primeiro parágrafo, dessa decisão.

2. A importância deste processo decorre sobretudo do contexto em que a questão é colocada. Os trabalhadores turcos e os membros da sua família beneficiam no território da Comunidade Europeia dos direitos previstos nos artigos 6.º e 7.º da Decisão n.º 1/80, uma decisão que dá execução ao acordo de associação entre a CEE e a Turquia [3]. Esses direitos diferem fundamentalmente dos direitos de que gozam os trabalhadores comunitários e os membros da sua família com base nos artigo 39.º CE e seguintes e no regulamento baseado no artigo 40.º CE, o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade [4] (a seguir «Regulamento n.º 1612/68»).

3. O órgão jurisdicional de reenvio pede a interpretação do termo «membro da família» constante do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80. A própria decisão não precisa o que se entende por este termo e o Tribunal de Justiça também não teve ainda de se debruçar sobre

1 — Língua original: neerlandês.

2 — Decisão n.º 1/80, de 19 de Setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação, adoptada pelo Conselho de Associação instituído pelo Acordo de Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia.

3 — 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 pela Comunidade, por outro, e que foi concluído, aprovado e confirmado em nome desta última pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18).

4 — JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77.

o seu conteúdo. De facto, o Tribunal de Justiça reconheceu, no acórdão Baumbast e R [5], os direitos dos enteados de um trabalhador comunitário, o que fez com base no Regulamento n.º 1612/68. No caso em apreço, trata-se agora de saber qual o significado deste acórdão para os direitos de um enteado de um trabalhador turco, tendo em conta a diferença essencial entre a Decisão n.º 1/80 e o Regulamento n.º 1612/68.

4. Além disso, a questão colocada permitirá uma melhor definição do conceito de enteado beneficiário da Decisão n.º 1/80. À data do seu pedido de autorização de residência (que esteve na origem do processo principal), o demandante no processo principal era, de acordo com o direito alemão, maior, mas ainda não tinha 21 anos. Acresce que o mesmo cometeu vários crimes.

II — Quadro jurídico

A — *O acordo de associação CEE-Turquia*

5. Nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, o acordo de associação tem por objecto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes contratantes, inclusive no domínio da mão-de-obra, através da realização progressiva da livre circulação de trabalhadores (artigo 12.º) bem como da eliminação das restrições à liberdade de estabelecimento (artigo 13.º) e à livre prestação de serviços (artigo 14.º), com vista a melhorar o nível de vida do povo turco e a facilitar posteriormente a adesão da República da Turquia à Comunidade (quarto considerando do preâmbulo e artigo 28.º).

6. Para este efeito, o acordo de associação comporta uma fase preparatória, que permite à República da Turquia reforçar a sua economia com o auxílio da Comunidade (artigo 3.º), uma fase transitória, durante a qual se asseguram o estabelecimento progressivo de uma união aduaneira e a aproximação das políticas económicas (artigo 4.º), e uma fase definitiva que assenta na união aduaneira e implica o reforço da coordenação das políticas económicas das partes contratantes (artigo 5.º).

7. O artigo 6.º do acordo de associação está redigido como segue: «Para assegurar a aplicação e o desenvolvimento progressivo do regime de associação, as partes contratantes reúnem-se no âmbito de um Conselho de Associação que age nos limites das atribuições que lhe são conferidas pelo acordo.» Assim, o Conselho de Associação dispõe de poder de decisão para a realização

5 — Acórdão de 17 de Setembro de 2002, Baumbast e R (C-413/99, Colect. p. I-7091, n.º 57).

dos objectivos fixados pelo acordo e nos casos por ele previstos (artigo 22.°, n.° 1, do acordo de associação). Cada uma das partes deve tomar as medidas necessárias à execução das medidas tomadas.

8. O artigo 9.° do acordo de associação tem o seguinte teor: «As partes contratantes reconhecem que, no domínio da aplicação do acordo e sem prejuízo das disposições especiais susceptíveis de serem adoptadas em aplicação do artigo 8.°, é proibida qualquer discriminação exercida com base na nacionalidade, nos termos do princípio enunciado no artigo 7.° do Tratado que institui a Comunidade.»

B — *Decisão n.° 1/80*

9. Em 19 de Setembro de 1980, o Conselho de Associação adoptou a Decisão n.° 1/80. Esta decisão, por estranho que pareça, nunca foi publicada no Jornal Oficial [6]. No artigo 6.°, n.° 1, da decisão pode ler-se o seguinte:

«Sem prejuízo do disposto no artigo 7.° relativo ao livre acesso ao emprego dos membros da sua família, o trabalhador turco integrado no mercado regular do emprego de um Estado-Membro:

— tem direito, nesse Estado-Membro, após um ano de emprego regular, à renovação da sua autorização de trabalho junto da mesma entidade patronal, se este dispuser de um emprego;

— tem direito, nesse Estado-Membro, após três anos de emprego regular e sem prejuízo da prioridade a conceder aos trabalhadores dos Estados-Membros da Comunidade, a responder dentro da mesma profissão a uma entidade patronal da sua escolha a outra oferta de emprego, feita em condições normais, registada nos serviços de emprego desse Estado-Membro;

— beneficia, nesse Estado-Membro, após quatro anos de emprego regular, do livre acesso a qualquer actividade assalariada da sua escolha.»

10. No cerne do presente processo encontra-se o artigo 7.° que regula a situação dos familiares do trabalhador turco que faça

6 — O Tribunal de Justiça não entendeu que esta falha no processo de adopção permitisse questionar a eficácia jurídica material da decisão.

parte do mercado de trabalho regular de um Estado-Membro. Na medida em que estes membros da família tenham sido autorizados a reunir-se-lhe, os mesmos:

— têm o direito de responder — sem prejuízo da prioridade que pode ser concedida aos trabalhadores dos Estados-Membros da Comunidade — a qualquer oferta de emprego, desde que residam regularmente nesse Estado-Membro há pelo menos três anos;

— beneficiam, nesse Estado-Membro, de livre acesso a qualquer actividade assalariada de sua escolha, desde que aí residam regularmente há pelo menos cinco anos.

Os filhos do trabalhador turco que tenham concluído uma formação profissional no Estado-Membro de acolhimento beneficiam, independentemente da duração da sua residência nesse Estado-Membro, do direito de responder a qualquer oferta de emprego, desde que um dos progenitores tenha trabalhado nesse Estado-Membro durante pelo menos três anos.

11. O artigo 14.°, n.° 1, refere o seguinte: «As disposições da presente secção [7] aplicam-se sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, de segurança e de saúde públicas.»

C — *Regulamento n.° 1612/68*

12. O artigo 10.° do regulamento dispõe:

«1. Têm o direito de se instalar com o trabalhador nacional de um Estado-Membro empregado no território de outro Estado-Membro, seja qual for a sua nacionalidade:

a) O cônjuge e descendentes menores de vinte e um anos ou a cargo;

b) Os ascendentes do trabalhador e os do seu cônjuge que se encontrem a seu cargo.

2. Os Estados-Membros favorecerão a admissão de todos os familiares que não beneficiem do disposto no n.° 1, desde que estes se encontrem a cargo ou vivam, no país de origem, sob o mesmo tecto que o referido trabalhador.

7 — Os artigos 6.° e 7.° pertencem a esta parte da decisão.

3. Para efeitos do disposto nos n.os 1 e 2, o trabalhador deve ter um alojamento para a sua família, considerado normal para os trabalhadores nacionais na região onde está empregado, sem que esta disposição possa originar discriminação entre os trabalhadores nacionais e os trabalhadores provenientes de outros Estados-Membros.»

13. Por último, refira-se ainda o artigo 11.° do regulamento, que determina:

«O cônjuge e os filhos menores de 21 anos ou a cargo de um nacional de um Estado-Membro que exerça no território de um Estado-Membro uma actividade, assalariada ou não, têm o direito de aceder a qualquer actividade assalariada em todo o território desse mesmo Estado, ainda que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro.»

III — Matéria de facto

A — *Os factos do processo principal*

14. Engin Ayaz, demandante no processo principal, nasceu em 24 de Setembro de 1979, é solteiro e tem nacionalidade turca. Em 19 de Maio de 1991 entrou com a sua mãe em território alemão, vindo da Turquia, para ali viver juntamente com esta e com o seu padrasto. Este reside desde os anos 80 na Alemanha, país onde trabalha legalmente.

15. De acordo com a decisão de reenvio, a mãe não é trabalhadora assalariada; nunca foi titular de uma Arbeitserlaubnis ou de uma Arbeitsgenehmigung.

16. E. Ayaz viveu desde a sua entrada no país, tirando uma curta interrupção do final do Outono de 1999 ao início de 2000, juntamente com o seu padrasto e a sua mãe num apartamento comum. Durante este período, terminou a Hauptschule tendo, depois, seguido um curso profissional de um ano. Posteriormente, iniciou dois cursos de formação profissional (que não concluiu), e esteve umas vezes desempregado e outras empregado como motorista. Entre 1997 e 2001 foi por diversas vezes condenado penalmente. A natureza das infracções variou entre a condução sem carta, roubo e ofensas corporais graves e violação.

17. Isto leva-me ao estatuto de residência do demandante. Engin Ayaz possuía uma autorização de residência temporária, com base na legislação alemã sobre estrangeiros no domínio do reagrupamento familiar e da

protecção da vida familiar [8]. Posteriormente, em 8 de Julho de 1999, o demandante requereu a emissão de uma autorização de residência permanente. Não foi tomada qualquer decisão formal sobre este requerimento. Em 24 de Março de 2000, requereu a prorrogação limitada da sua autorização de residência. Por decisão de 9 de Agosto de 2000, o Landratsamt Rems-Murr-Kreis indeferiu este pedido e ordenou ao demandante, sob ameaça de expulsão para a Turquia, que abandonasse a República Federal no prazo de um mês a contar da notificação da decisão.

18. Em 14 de Setembro de 2000, o demandante interpôs recurso desta decisão para o Regierungspräsidium Stuttgart. Simultaneamente, requereu uma concessão de protecção jurídica provisória ao Verwaltungsgericht Stuttgart. Por decisão de 30 de Outubro de 2000, o Verwaltungsgericht determinou o efeito suspensivo do recurso interposto pelo demandante.

19. Por decisão de 8 de Fevereiro de 2002, o Regierungspräsidium Stuttgart negou provimento ao recurso alegando, nomeadamente, o seguinte:

— As infracções cometidas pelo demandante e pelas quais foi condenado são especialmente graves. É manifesto que o demandante não tem a intenção ou não está em condições de respeitar a ordem jurídica deste país. Deste modo, representa um perigo elevado e concreto para a segurança e ordem públicas. As infracções por ele cometidas revelam uma conduta pessoal que representa um perigo real e suficientemente grave que afecta um interesse fundamental da sociedade.

— A expulsão não é contrária ao artigo 6.º da Constituição alemã nem ao artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (a seguir «CEDH»), na medida em que o demandante é maior e solteiro.

— O demandante também não pode invocar o artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Decisão n.º 1/80. No decurso da instância afirmou que a sua mãe trabalha regularmente desde 1996. No entanto, apenas apresentou um recibo do vencimento de Janeiro de 2001 e, até hoje, não apresentou qualquer prova. Deste modo, deve entender-se que a mãe não estava disponível para o mercado de trabalho regular.

20. Em 5 de Março de 2002, o demandante interpôs recurso para o Verwaltungsgericht Stuttgart que, no âmbito da apreciação do mesmo, submeteu a questão prejudicial referida no n.º 1.

8 — Trata-se, em especial, dos artigos 17.º e 22.º da Ausländergesetz.

B — *A posição do órgão jurisdicional de reenvio*

21. O órgão jurisdicional de reenvio começa por fundamentar a sua questão assinalando que nem o direito alemão (nomeadamente os artigos 47.° e 48.° da Ausländergesetz) nem a CEDH se opõem à expulsão.

22. Se, em contrapartida, o demandante for abrangido pelo artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80, pode invocar a protecção especial contra a expulsão, constante do artigo 14.°, n.° 1, dessa decisão. A expulsão só é permitida não apenas quando houver uma ameaça à segurança e ordem públicas mas, além disso, esta representar uma ameaça real e bastante grave que afecte um interesse fundamental da sociedade. O órgão jurisdicional de reenvio baseia esta interpretação — estrita — do artigo 14.°, n.° 1, da Decisão n.° 1/80 no acórdão Nazli [9].

23. O órgão jurisdicional de reenvio entende que, no caso em apreço, não estão satisfeitas as condições do artigo 14.°, n.° 1, da Decisão n.° 1/80. Embora E. Ayaz tenha sido condenado penalmente por diversas vezes, não se pode considerar que o mesmo constitui um perigo concreto e actual à segurança e ordem públicas que afecte um interesse fundamental da sociedade. Também não se pode depreender este perigo dos dois processos penais pendentes no Amtsgericht Waiblingen.° O órgão jurisdicional de reenvio não está convencido de que o demandante seja, de facto, culpado.

24. Deste modo, a questão de saber se o demandante é abrangido pelo artigo 7.° da Decisão n.° 1/80 é determinante para a resolução do litígio. Uma vez que a sua mãe, como resulta do processo de estrangeiros, em nenhum momento esteve empregada, deve, para o efeito, determinar-se se o demandante é membro da família do seu padrasto.

25. Para tal, o órgão jurisdicional de reenvio dá uma explicação do conteúdo dos artigos do Regulamento n.° 1612/68 que são mais relevantes para a interpretação do artigo 7.° da Decisão n.° 1/80. Sublinho o facto de a sua explicação se referir à versão alemã: conforme o teor do artigo 11.° do Regulamento n.° 1612/68, o demandante não seria membro da família do seu padrasto, uma vez que, segundo este, apenas são considerados os filhos (com menos de 21 anos) «deste nacional». A favor da aplicação do artigo 11.° do Regulamento n.° 1612/68 pode ser invocado o facto de que este artigo, assim como a Decisão n.° 1/80, tem em vista o acesso ao mercado de trabalho. Se, pelo contrário, se partir do conceito de membro da família do artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1612/68, então o demandante é

9 — Acórdão de 10 de Fevereiro de 2000 (C-340/97, Colect., p. I-957, n.os 55 e segs.).

abrangido pela Decisão n.º 1/80, pois no artigo 10.º não é empregue em relação aos filhos, como em relação ao cônjuge, o pronome possessivo «sein», mas tão só o artigo definido «die». Assim, também os filhos não comuns estariam abrangidos. Esta interpretação é predominantemente defendida na doutrina e jurisprudência alemãs. Para a apreciação do processo é pouco importante saber se o padrasto sustenta ou sustentou o demandante, pois este tinha menos de 21 anos no momento da expiração da última autorização de residência em 31 de Outubro de 1999, e o direito comunitário não exige a prestação de alimentos.

C — *A tramitação processual no Tribunal de Justiça*

26. No presente processo, foram apresentadas observações escritas pelo demandado no processo principal (representado pelo Landratsamt Rems-Murr-Kreis), pelo Governo alemão e pela Comissão. O demandado conclui pedindo que um enteado não possa ser considerado membro da família para efeitos do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80. O Governo alemão e a Comissão entendem, pelo contrário, que um enteado com menos de 21 anos é, de facto, abrangido por esta definição, sendo que o Governo alemão chama ainda a atenção para o facto de que o enteado deverá primeiro ter sido autorizado, com base no direito nacional de um Estado-Membro, a reunir-se ao trabalhador turco.

IV — Apreciação

A — *Delimitação*

27. O órgão jurisdicional de reenvio coloca a sua questão em termos gerais. Pergunta se o enteado menor de 21 anos deve ser considerado membro da família na acepção do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80. Coloca, assim, uma questão simples, abstraindo das circunstâncias especiais do caso concreto. Nesta questão de interpretação, parte de uma analogia com os conceitos do Regulamento n.º 1612/68 (em especial dos seus artigos 10.º e 11.º). O que é natural, uma vez que o Tribunal de Justiça declarou em diversos acórdãos que os princípios admitidos no âmbito dos artigos 39.º CE e seguintes devem ser transpostos, na medida do possível, para os nacionais turcos que beneficiam dos direitos reconhecidos pela Decisão n.º 1/80 [10].

28. Entretanto, pouco depois de submetida a questão prejudicial no caso em apreço, o Tribunal de Justiça reconheceu no acórdão Baumbast e R [11], no âmbito do Regulamento n.º 1612/68, determinados direitos dos enteados de um trabalhador comunitário. Assim considerada, a questão do órgão jurisdicional de reenvio poderia ser rapidamente resolvida com uma remissão para o acórdão Baumbast e R.

10 — V., mais recentemente, acórdão de 8 de Maio de 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Colect., p. I-4301, n.º 72).

11 — Já referido na nota 5, n.º 57. Voltarei a este acórdão para uma análise mais detalhada.

29. Contudo, como é sabido, uma questão simples não conduz, por definição, a uma resposta simples que possa deduzir-se, sem mais, da jurisprudência existente. Tanto mais é assim que, no presente caso, uma extrapolação mais ou menos mecânica de uma decisão do Tribunal de Justiça, proferida num processo relativo à livre circulação de pessoas, conduziria a um resultado insatisfatório. Insatisfatório porque significaria a negação da diferença essencial entre os artigos 39.º CE e seguintes e o Regulamento n.º 1612/68, por um lado, e a Decisão n.º 1/80, por outro. Essa diferença constitui a base das minhas conclusões.

30. Os artigos 39.º CE e seguintes regulam a livre circulação de trabalhadores e os Estados-Membros devem, salvo algumas limitações estritas no domínio da ordem pública, segurança pública e saúde pública, conferir o direito de residência com base no direito comunitário a todos os nacionais de outros Estados-Membros que sejam abrangidos pelo conceito de trabalhador interpretado extensivamente [12].

31. A Decisão n.º 1/80 formula direitos de natureza completamente diferente e de muito menor alcance. Nos termos do artigo 6.º da Decisão n.º 1/80, os trabalhadores de nacionalidade turca podem invocar determinados direitos no mercado de trabalho se residirem e trabalharem legalmente num Estado-Membro, nos termos da legislação nacional sobre imigração e trabalho. O artigo 7.º desta decisão também confere direitos no mercado de trabalho aos membros da família desses cidadãos, que tenham adquirido o direito, por força do direito nacional, de residir nesse Estado-Membro com o cidadão em causa. Os membros da família também possuem estes direitos laborais, mesmo que não possuam, eles próprios, um emprego no Estado-Membro.

32. Assim, a Decisão n.º 1/80 não contém quaisquer disposições no domínio da livre circulação de trabalhadores. Não contraria esta conclusão o facto de os artigos 6.º e 7.º da decisão poderem constituir uma primeira etapa no sentido da adopção gradual da livre circulação de trabalhadores, um dos objectivos do acordo de associação entre a CEE e a Turquia.

33. A resposta à questão submetida só me parece possível após uma análise profunda do conteúdo e do alcance da protecção que a Decisão n.º 1/80 oferece aos trabalhadores turcos e aos membros das suas famílias, tendo também em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça. A minha análise consta de partes: na parte B, descreverei as características do regime dos artigos 6.º e 7.º da Decisão n.º 1/80; na parte C, analisarei mais especificamente os direitos de que gozam os filhos de um trabalhador turco em situação regular com base no artigo 7.º

12 — V., por exemplo, o recente acórdão de 23 de Março de 2004, Collins (C-138/02, Colect., p. I-2703, n.ºs 26 e segs.).

B — *O regime dos artigos 6.º e 7.º da Decisão n.º 1/80*

34. Trata-se, no presente processo, da expulsão, de um Estado-Membro, de um nacional de um país terceiro [13]. A expulsão de nacionais de países terceiros é, em princípio, da competência autónoma dos Estados-Membros, pelo menos enquanto a Comunidade Europeia não adoptar neste domínio as medidas de política de imigração previstas no artigo 63.º, n.º 3, CE. As autoridades alemãs pretendem fazer uso desta competência autónoma e, assim, o nacional de um país terceiro em causa invoca a posição privilegiada que possuirá enquanto membro da família de um trabalhador turco. Invoca, assim, uma excepção à regra principal de que os Estados-Membros ainda dispõem de amplos poderes próprios na execução da respectiva política de imigração.

35. No regime dos artigos 6.º e 7.º da Decisão n.º 1/80, distinguem-se quatro fases.

— Primeira fase: a admissão dos trabalhadores turcos no seu território, bem como as condições para o exercício neste território da primeira actividade profissional são reguladas pelo direito nacional.

— Segunda fase: o acesso ao mercado de trabalho, depois de um trabalhador turco ter trabalhado legalmente no Estado-Membro durante pelo menos um ano. O trabalhador adquire não só direitos com base no direito nacional que regula o mercado de trabalho mas também directamente no artigo 6.º da Decisão n.º 1/80.

— Terceira fase: a admissão dos membros da família dos trabalhadores turcos e o seu acesso ao mercado de trabalho durante os três primeiros anos de permanência. Nesta fase, apenas estão sujeitos ao direito nacional dos Estados-Membros. Contudo, o exercício da competência autónoma dos Estados-Membros nesta fase está, de facto, subordinado à CEDH e ao direito comunitário, dentro dos limites adiante indicados.

— Quarta fase: o acesso ao mercado de trabalho, depois de o membro da família de um trabalhador turco ter residido legalmente no Estado-Membro durante pelo menos três anos. O membro da família adquire não só direitos com base no direito nacional que regula o mercado de trabalho mas também directamente no artigo 7.º da Decisão n.º 1/80.

36. Quanto à primeira fase. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a Decisão n.º 1/80 não interfere

13 — V., também, as minhas conclusões no processo Akrich (acórdão de 23 de Setembro de 2003, C-109/01, Colect., p. I-9607), nomeadamente a introdução dessas conclusões.

com a competência de os Estados-Membros regulamentarem a entrada no seu território de cidadãos turcos e as condições do seu primeiro emprego [14]. Os Estados-Membros continuam a ser competentes para fazerem as suas próprias opções no que se refere à captação de trabalhadores turcos que possam preencher as carências do seu próprio mercado laboral. Conforme refere com razão o advogado-geral J. Mischo, nas suas conclusões no processo Ergat [15], o trabalhador turco não tem qualquer direito de residência. E só adquire direitos com base no acordo de associação CEE-Turquia depois de ter trabalhado um ano no território de um Estado-Membro.

37. Assim sendo, também não há muito mais a dizer sobre a primeira fase do ponto de vista do direito comunitário. Os trabalhadores turcos não são diferentes de quaisquer outros nacionais de um país terceiro. Não têm quaisquer direitos com base no direito comunitário.

38. Quanto à segunda fase. A associação regula apenas a situação dos trabalhadores turcos que pertençam durante um determinado tempo (ou seja, durante pelo menos um ano) ao mercado regular de trabalho do Estado-Membro de acolhimento, em conformidade com as condições do artigo 6.º da Decisão n.º 1/80. Adquirem determinados direitos com base na Decisão n.º 1/80 que lhes permitem uma maior liberdade de acção no mercado de trabalho. Conforme resulta do artigo 6.º, n.º 1, estes direitos são gradualmente reforçados. A atribuição de direitos no mercado de trabalho implica, necessariamente, que os interessados gozem de um direito de residência correlativo a esses direitos em matéria de emprego. Tal resulta do efeito útil desses direitos [16].

39. Os trabalhadores turcos não têm o direito de circular livremente no interior da Comunidade e não têm, por conseguinte, quaisquer direitos nos outros Estados-Membros [17]. A Decisão n.º 1/80 confere aos trabalhadores turcos determinados privilégios no mercado de trabalho do Estado-Membro onde se encontram a trabalhar legalmente. A decisão não implica menos do que isto, mas também não implica mais. O direito de residência do trabalhador turco não é, pois, um direito fundamental que lhe é atribuído, semelhante ao direito que cada cidadão da União possui com base no artigo 18.º CE [18], mas apenas uma consequência necessária dos seus direitos enquanto trabalhador. Isto também resulta, por exemplo, do facto de as disposições de associação partirem do pressuposto da permanência provisória do trabalhador turco. Em relação ao trabalhador turco não foi, por exemplo, adoptada a previsão, análoga ao disposto no artigo 2.º do Regulamento n.º 1251/70, da possibilidade de permanecer no Estado-Membro em causa após ter atingido a idade de reforma [19].

14 — V., mais recentemente, acórdão de 21 de Outubro de 2003, Abatay e o. e Nadi Sahin (C-317/01 e C-369/01, ainda não publicado na Colectânea, n.ºs 63 e segs.).

15 — V. as conclusões no processo Ergat (acórdão de 16 de Março de 2000, C-329/97, Colect., p. I-1487, n.º 47).

16 — V., nomeadamente, acórdão Nazli (já referido na nota 9, n.º 28).

17 — V., nomeadamente, acórdãos de 23 de Janeiro de 1997, Tetik (C-171/95, Colect., p. I-329), e de 11 de Maio de 2000, Savas (C-37/98, Colect., p. I-2927).

18 — V., a este respeito, o acórdão Baumbast e R (já referido na nota 5, n.ºs 81 e segs.).

19 — Regulamento (CEE) n.º 1251/70 da Comissão, de 29 de Junho de 1970, relativo ao direito dos trabalhadores permanecerem no território de um Estado-Membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral (JO L 142, p. 24; EE 05 F1 p. 93).

40. Para uma boa compreensão do artigo 6.°, é necessário ter em vista a finalidade do acordo de associação [20]. Cito o artigo 2.°, n.° 1: «tem por objecto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes contratantes». A Decisão n.° 1/80 abrange, para o efeito, três matérias: a circulação de produtos agrícolas, a circulação de trabalhadores e a colaboração económica e técnica. A regulamentação destas matérias deve contribuir para o reforço dos laços económicos entre a Comunidade e a Turquia [21].

41. O elemento central do artigo 6.° da decisão é, no meu entender, o facto de essa disposição se destinar a conferir ao trabalhador turco determinados direitos adicionais no mercado de trabalho, depois de este ter sido autorizado a entrar num Estado-Membro e a aí trabalhar. Ele deve poder evoluir no mercado de trabalho e, assim, deve também poder mudar de empregador. A sua situação no mercado de trabalho deve ser, tanto quanto possível, semelhante à de um trabalhador do próprio Estado-Membro.

42. A evolução do trabalhador turco só é, pois, garantida se também os membros da sua família puderem estabelecer-se com ele e se os mesmos também puderem, eles próprios, progredir como indivíduos autónomos. Por outras palavras, se não forem dadas oportunidades ao trabalhador turco de mandar vir a sua família, isso poderá dissuadi-lo de utilizar os direitos que lhe são expressamente atribuídos pelo artigo 6.° da Decisão n.° 1/80. É também nesta perspectiva que vejo os direitos atribuídos aos membros da família com base no artigo 7.° da Decisão n.° 1/80.

43. O reagrupamento familiar no Estado-Membro de acolhimento enquanto objectivo social não era o aspecto mais importante à data da entrada em vigor da Decisão n.° 1/80, mas foi assumindo, ao longo dos anos, um papel importante na interpretação que o Tribunal de Justiça tem feito da decisão.

44. Terceira fase: no essencial, os direitos do membro da família do trabalhador são comparáveis aos direitos do próprio trabalhador. O membro da família não tem qualquer direito, decorrente da Decisão n.° 1/80, a ser admitido no Estado-Membro onde o trabalhador se encontra a trabalhar legalmente: nesta fase, o legislador nacional é autónomo. A situação jurídica do membro da família também é regulada pelo direito nacional durante os três primeiros anos após a admissão. Entende-se, no entanto, que a liberdade das autoridades nacionais é limitada pelas modalidades que vigoram para o reagrupamento familiar. As autoridades têm de ter em conta tanto (a jurisprudência relativa ao) o artigo 8.° CEDH como o

20 — V., de forma mais desenvolvida, n.° 5, *supra*.

21 — V., também, as disposições do acordo de associação referidas no n.° 6.

estatuto privilegiado do próprio trabalhador com base na associação CEE-Turquia, através do qual este é nomeadamente protegido da discriminação com base na nacionalidade turca [22].

45. A este propósito, chamo a atenção para o acórdão Kadiman.º De acordo com o Tribunal de Justiça, o artigo 7.º, primeiro parágrafo, tem por objectivo «favorecer o emprego e a permanência do trabalhador turco integrado no mercado regular de trabalho de um Estado-Membro, garantindo-lhe aí a manutenção dos seus laços familiares» [23]. O Tribunal de Justiça prossegue: «Assim, o sistema instituído pelo artigo 7.º, primeiro parágrafo, pretende criar condições favoráveis para o reagrupamento familiar no Estado-Membro de acolhimento, permitindo, em primeiro lugar, a presença dos membros da família junto do trabalhador migrante e consolidando depois aí a sua posição através do direito que lhes é concedido de acederem a um emprego nesse Estado». O Tribunal de Justiça parece, assim, dar importância ao artigo 7.º também na primeira fase, antes do período de permanência de três anos. As conclusões do advogado-geral P. Léger no processo Akman também parecem partir desse pressuposto. O advogado-geral sublinha que a promoção do reagrupamento familiar constitui claramente a finalidade do primeiro parágrafo do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80 (ao contrário do artigo 7.º, segundo parágrafo) [24].

46. Considero que na interpretação do artigo 7.º, primeiro parágrafo, o elemento do reagrupamento familiar tem vindo a adquirir uma importância cada vez maior, mas que a decisão não cria, por essa razão, um direito ao reagrupamento familiar. Chamo a atenção para o objectivo do acordo de associação. Contudo, a redacção inequívoca da disposição é decisiva: o membro da família não tem direito a ser admitido no Estado-Membro onde o trabalhador se encontra a trabalhar legalmente. Com efeito, o artigo 7.º, primeiro parágrafo, refere-se apenas à possibilidade de admissão («na medida em que estes membros da família tenham sido autorizados»). Só depois de a família estar reagrupada é que os membros da família adquirem direitos com base na decisão.

47. Na perspectiva do trabalhador turco a situação é a seguinte: muitas vezes o que se passa é que um nacional turco vai trabalhar para um Estado-Membro, deixando a família no país de origem. Com o passar do tempo, o trabalhador decide ficar a trabalhar no Estado-Membro durante um período mais longo. Decide, então, mandar vir também a sua família. Contudo, nos termos da Decisão n.º 1/80, ele não tem automaticamente direito a mandar vir os membros da sua família. Trata-se, essencialmente, de um problema de direito nacional em matéria de imigração (v. n.º 44).

48. Assim chego à quarta fase. O artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Decisão n.º 1/80 confere determinados direitos no mercado

22 — Limito-me a assinalar que a discricionariedade do legislador nacional ou das autoridades nacionais em matéria de imigração não é ilimitada. Seria ir demasiado longe nestas conclusões indicar, com exactidão, quais os critérios a que o Estado-Membro está vinculado quando se recusa a admitir um membro da família de um trabalhador turco: o processo Ayaz não trata dessa questão.

23 — Acórdão de 17 de Abril de 1997, Kadiman (C-351/95, Colect., p. I-2133, n.º 34).

24 — Conclusões no processo C-210/97 (acórdão de 19 de Novembro de 1998, Colect., p. I-7519, n.ºs 48 e segs. das conclusões).

de trabalho de um Estado-Membro às pessoas que pertencem à família reunida ou reagrupada nesse Estado-Membro. Esses direitos são idênticos aos direitos do próprio trabalhador. Em primeiro lugar, estas pessoas não adquirem os respectivos direitos de forma imediata: têm de estar estabelecidas no Estado-Membro durante um determinado período. Em segundo lugar, a sua posição no mercado de trabalho será tanto mais forte quanto mais longa for a sua permanência. Em terceiro lugar, o membro da família também tem um direito de residência. O direito de residência é indispensável ao acesso e ao exercício de qualquer actividade remunerada [25].

49. Este regime pretende impedir que os Estados-Membros proíbam os membros da família dos trabalhadores turcos de trabalhar. Tendo em vista a progressão do próprio trabalhador turco, deve assegurar-se também aos membros da sua família — independentemente de se tratar agora do cônjuge ou de um filho do trabalhador turco — o acesso ao mercado de trabalho. Nesse sentido, os direitos dos membros da família derivam dos direitos do próprio trabalhador. Mas a decisão considera expressamente o membro da família um indivíduo autónomo a quem é, assim, atribuído o direito de poder trabalhar.

C — Os direitos dos filhos nos termos do artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Decisão n.º 1/80

50. O artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Decisão n.º 1/80 beneficia diferentes categorias de membros da família que foram autorizados a reunir-se ao trabalhador. Começo por estabelecer a distinção entre o cônjuge do trabalhador, os filhos menores de idade e outros membros da família desde que se encontrem a cargo do trabalhador, como a sogra marroquina que vive com o trabalhador, referida no acórdão Mesbah [26].

51. O direito do cônjuge do trabalhador turco é relativamente fácil de determinar. Decorrido um determinado período de permanência, o cônjuge beneficia do acesso ao mercado de trabalho com base no artigo 7.º, primeiro parágrafo, da decisão. Deve ter residido no Estado-Membro com o trabalhador, sob o mesmo tecto, durante pelo menos três anos [27]. Se tiver trabalhado legalmente durante pelo menos um ano, terá, além disso, direitos autónomos com base no artigo 6.º da Decisão n.º 1/80 (claro que, nesse caso, o cônjuge também terá de possuir a nacionalidade turca).

52. Os filhos menores de idade possuem os mesmos direitos que o cônjuge. Além disso,

25 — V. (relativamente ao artigo 7.º, primeiro parágrafo, segundo travessão, da Decisão n.º 1/80) acórdão Ergat (já referido na nota 15, n.º 40).

26 — Acórdão de 11 de Novembro de 1999 (C-179/98, Colect., p. I-7955).

27 — É o que se pode deduzir do acórdão Kadiman (já referido na nota 23, n.ºs 44 e 54).

é-lhes atribuído um direito, nos termos do segundo parágrafo do artigo 7.°, se tiverem concluído uma formação profissional. Contudo, existe uma diferença essencial: num determinado momento eles deixam de fazer parte da família do trabalhador porque, por exemplo, se tornam maiores de idade. Importa distinguir três situações:

— o filho permanece, após a maioridade, a cargo do trabalhador porque, por exemplo, se encontra a estudar a expensas dos pais: nesse caso, continua abrangido pelo artigo 7.°, primeiro parágrafo;

— o filho faz parte do mercado de trabalho regular de um Estado-Membro: nesse caso, adquire direitos próprios com base no artigo 6.°;

— o filho (ainda) não se encontra a trabalhar e também não está a cargo do trabalhador. Nesta situação, o filho perde, em princípio, os seus direitos com base na Decisão n.° 1/80 e o seu acesso ao mercado de trabalho rege-se pelo direito nacional.

53. A terceira situação exige uma clarificação. Em princípio, uma pessoa que adquire o acesso ao mercado de trabalho com base no seu estatuto de membro da família de um trabalhador perde o direito ao acesso simultaneamente com a perda do seu estatuto. Farei uma precisão: no âmbito do artigo 6.°, n.° 1, da Decisão n.° 1/80, o Tribunal de Justiça reconheceu o direito de um trabalhador turco poder efectivamente procurar um novo trabalho no Estado-Membro de acolhimento, durante um prazo razoável, e de, nesse contexto, dispor de um direito de residência durante esse período. O efeito útil do artigo 6.°, n.° 1, implica a existência deste direito[28]. Com base num raciocínio deste tipo, pode ser concedido um prazo para procurar emprego a um filho que atinge a maioridade.

D — *Significado da diferença de conteúdo e de finalidade entre a Decisão n.° 1/80 e o Regulamento n.° 1612/68*

54. Conforme expus anteriormente, a Decisão n.° 1/80 difere substancialmente, quanto ao conteúdo e finalidade, da regulamentação comunitária relativa à livre circulação de trabalhadores. A decisão apenas subtrai o trabalhador turco (e os membros da sua família), em certa medida, ao direito dos Estados-Membros em matéria de imigração e confere-lhe direitos consideravelmente menos extensos que os do seu colega

28 — Acórdão Tetik (já referido na nota 17, n.os 30 e 31). O Tribunal de Justiça baseia o seu raciocínio na jurisprudência relativa ao artigo 39.° CE, em particular no acórdão de 26 de Fevereiro de 1991, Antonissen (C-292/89, Colect., p. I-745, n.os 13, 15 e 16).

comunitário. Tal como refere, de forma notável, o advogado-geral J. Mischo, nas suas conclusões no processo Nazli, «não se põe, portanto, o problema de tratar, por princípio, um trabalhador turco do mesmo modo que um trabalhador comunitário» [29].

55. Em contrapartida, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os princípios admitidos no âmbito dos artigos 39.º CE e seguintes relativamente aos cidadãos da União Europeia — concretizados, nomeadamente, no Regulamento n.º 1612/68 — devem ser transpostos, na medida do possível, para os nacionais turcos que beneficiam dos direitos reconhecidos pela Decisão n.º 1/80.

56. O que está em causa, essencialmente, na jurisprudência, é a equiparação dos princípios que constituem o fundamento do Regulamento n.º 1612/68 ou da Decisão n.º 1/80. Tal decorre, designadamente, do acórdão Wählergruppe Gemeinsam [30] que proíbe expressamente a discriminação dos cidadãos turcos com base na sua nacionalidade. É certo que o Tribunal de Justiça vai um pouco mais longe ao referir que, no caso de o seu teor praticamente idêntico, as disposições devem ser interpretadas da mesma forma [31]. Contudo, no meu entender, esta posição não pode significar mais do que uma presunção de interpretação idêntica.

57. Chamo a atenção para a jurisprudência constante, de acordo com a qual uma simples semelhança da redacção de uma disposição de um dos Tratados que instituem as Comunidades e de um acordo internacional entre a Comunidade e um país terceiro não basta para dar aos termos deste acordo o mesmo significado que eles têm nos Tratados. A extensão da interpretação de uma disposição do Tratado a uma disposição, redigida em termos comparáveis, similares ou mesmo idênticos, constante de um acordo celebrado pela Comunidade com um país terceiro depende nomeadamente da finalidade prosseguida por cada uma das disposições no quadro que lhe é próprio. A este respeito, a comparação dos objectivos e do contexto do acordo, por um lado, e dos do Tratado, por outro, reveste-se de uma importância considerável [32].

58. Conforme referido, o objectivo prosseguido pela Decisão n.º 1/80 difere substancialmente do objectivo da regulamentação comunitária relativa à livre circulação de trabalhadores. Esta diferença também permite, no meu entender, restringir mais o

29 — Já referido na nota 9, n.º 67 das conclusões.

30 — Já referido na nota 10.

31 — É o que afirma o Tribunal de Justiça, nomeadamente, no n.º 56 do acórdão Nazli (já referido na nota 9).

32 — Acórdão de 29 de Janeiro de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Colect., p. I-1049, n.ºs 32 e 33).

grupo dos membros da família beneficiados em relação ao Regulamento n.º 1612/68 e não conferir, automaticamente, a qualquer enteado de um trabalhador turco que ainda não tenha 21 anos de idade, de acordo com o teor literal do Regulamento n.º 1612/68, os direitos referidos no artigo 7.º da Decisão n.º 1/80.

59. Em síntese, o teor do Regulamento n.º 1612/68 e a sua interpretação pelo Tribunal de Justiça constituem um elemento de referência importante para a interpretação da Decisão n.º 1/80, mas não são determinantes para a mesma. Com efeito, os objectivos da Decisão n.º 1/80 e do Regulamento n.º 1612/68 são essencialmente distintos.

60. As diferenças na interpretação podem deduzir-se por analogia do acórdão Kaba [33]. Conforme resulta deste acórdão, os Estados-Membros podem extrair as consequências da diferença objectiva que pode existir entre os seus próprios nacionais e os dos outros Estados-Membros quando fixam as condições que deve satisfazer uma autorização de residência dos cônjuges dessas pessoas. Uma vez que o direito comunitário não confere ao trabalhador turco os mesmos direitos que a um trabalhador comunitário, um Estado-Membro também pode, desde logo, atribuir uma posição jurídica menos favorável ao titular de direitos derivados desse trabalhador turco.

33 — Acórdão de 11 de Abril de 2000 (C-356/98, Colect., p. I-2623).

E — *A resposta à questão do órgão jurisdicional de reenvio*

61. O órgão jurisdicional de reenvio submete uma pequena questão: um enteado, com menos de 21 anos de idade, de um trabalhador assalariado turco deve ser considerado membro da família na acepção do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80? Conforme já referi, *supra* (designadamente no n.º 29), esta questão não pode ser respondida com um simples «sim» ou «não». O problema coloca-se do seguinte modo: o artigo 7.º da Decisão n.º 1/80 confere determinados direitos aos membros da família admitidos de trabalhadores turcos em situação regular, mas não define a categoria das pessoas beneficiadas. O Tribunal de Justiça deve preencher esta lacuna, tendo em consideração o conteúdo e o alcance do diploma em causa, e poderá, para o efeito, procurar elementos de referência em conceitos semelhantes utilizados em casos semelhantes.

62. O primeiro elemento de referência é o teor dos artigos 10.º e 11.º do Regulamento n.º 1612/68. O órgão jurisdicional de reenvio pediu que fosse tida em consideração a diferença de formulação entre estes dois artigos. Nas suas observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça, tanto o demandado no processo principal como a Comissão se referiram a este aspecto. Com base nas mesmas, comparei as diferentes versões linguísticas dos artigos 10.º e 11.º do Regulamento n.º 1612/68. Tendo em conta a

data da adopção do regulamento — finais dos anos sessenta, no tempo de uma CEE com seis membros — pude limitar-me a quatro versões linguísticas. A comparação textual não fornece, conforme resulta das considerações *infra*, qualquer resposta inequívoca à questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio.

63. Desde logo, o artigo 10.° do Regulamento n.° 1612/68: poderia depreender-se da versão alemã que também são visados os filhos do cônjuge do trabalhador. Com efeito, esta disposição refere o trabalhador, *o seu* cônjuge e *os* filhos. A versão neerlandesa também aponta nesse sentido. O artigo 10.° refere *o seu* cônjuge e — sem mais especificação — descendentes. Contudo, as outras versões linguísticas dão precisamente uma indicação contrária. Nas versões italiana e francesa, o artigo 10.° refere o trabalhador, o seu cônjuge e *os seus* filhos («i loro discendenti» e «leurs descendants», respectivamente), o que poderia indicar que estes apenas se referem aos filhos de ambos.

64. O artigo 11.° refere-se, na versão alemã, aos «Kinder dieses Staatsangehörigen» — o que parece implicar a limitação do termo aos filhos do trabalhador. As redacções neerlandesa, francesa e italiana, em contrapartida, apenas contêm um artigo definido formulado de forma neutra («de», «i» e «les», respectivamente).

65. Esta comparação textual só pode, no meu entender, levar a uma conclusão: a de que o texto dos artigos 10.° e 11.° do Regulamento n.° 1612/68 não oferece uma resposta decisiva inequívoca sobre a posição dos enteados do trabalhador.

66. O segundo elemento de referência encontra-se no acórdão Baumbast e R, na medida em que é aí reconhecido o direito de residência a um enteado de um trabalhador comunitário. No n.° 57 do acórdão, o Tribunal de Justiça afirma o seguinte: «Por outro lado, o direito de se instalar com o trabalhador migrante, de que beneficiam o cônjuge e descendentes menores de vinte e um anos ou a cargo, deve ser interpretado no sentido de que beneficia tanto os descendentes desse trabalhador como os do seu cônjuge. Com efeito, interpretar restritivamente esta disposição no sentido de que só os filhos comuns do trabalhador migrante e do seu cônjuge têm o direito de se instalar com eles seria contrário ao objectivo do Regulamento n.° 1612/68 acima recordado» [34].

67. Em primeiro lugar, importa ter presente que o acórdão Baumbast e R foi proferido pelo Tribunal de Justiça num processo em que resulta do despacho de reenvio que, para efeitos do pedido de decisão prejudicial, as partes no processo principal concordavam que o enteado em causa devia ser conside-

34 — Já referido na nota 5.

rado membro da família [35]. O Tribunal de Justiça pôde, assim, limitar-se a umas curtas observações sobre a situação jurídica do enteado e não necessitou de se pronunciar, a título principal, sobre essa questão.

68. Acresce, e isso parece-me mais importante, que uma aplicação automática seria contrária ao teor do acórdão Baumbast e R, no qual o Tribunal de Justiça determina tal equivalência à luz do objectivo do Regulamento n.º 1612/68 e, portanto, sem ter em com o enquadramento jurídico da Decisão n.º 1/80. No n.º 50 do acórdão Baumbast e R, o Tribunal de Justiça recorda [36] «que o objectivo do Regulamento n.º 1612/68, isto é, a livre circulação de trabalhadores, exige, para que possa ser assegurada no respeito da liberdade e da dignidade, condições óptimas de integração da família do trabalhador comunitário no Estado-Membro de acolhimento». O regulamento pretende criar boas condições para a livre circulação de trabalhadores. Uma condição essencial é a de que também a família se possa integrar no Estado-Membro de acolhimento. Tal como expus no n.º 32, a Decisão n.º 1/80 não prevê a livre circulação de trabalhadores.

69. Não há qualquer motivo para se alargar o círculo de membros da família beneficiados a outras pessoas, distintas das que contribuem efectivamente para alcançar o objectivo do artigo 7.º, primeiro parágrafo, da decisão e, por conseguinte, também não existe um motivo imperativo para a aplicação analógica do acórdão Baumbast e R.

70. Retiro o terceiro elemento de referência do acórdão Mesbah [37], que se refere à sogra de um trabalhador marroquino. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que o conceito de «membros da família», na acepção do acordo de cooperação CEE-Marrocos [38], não se circunscreve à família de sangue. Os afins –como a sogra no processo Mesbah — estão igualmente incluídos, na condição expressa, contudo, de essas pessoas residirem efectivamente com o trabalhador.

71. Daqui retiro duas conclusões. Em primeiro lugar, o conceito de «membro da família» não deve ser interpretado, também em relação aos trabalhadores não comunitários, de forma demasiado restrita, no sentido de que apenas a família de sangue tem direitos. Se se interpretar tal conceito em sentido mais amplo em relação aos trabalhadores de Marrocos, país com o qual existe

35 — V. n.º 17 do acórdão.

36 — Remetendo para o acórdão de 13 de Novembro de 1990, Di Leo (C-308/89, Colect., p. I-4185, n.º 13).

37 — Já referido na nota 26, nomeadamente n.º 44.

38 — V. artigo 41.º, n.º 1, do Acordo de Cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e o Reino de Marrocos, assinado em Rabat em 27 de Abril de 1976 e aprovado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2211/78 do Conselho, de 26 de Setembro de 1978 (JO L 264, p. 1; EE 11 F9 p. 3).

uma relação de cooperação menos ambiciosa do que com a Turquia [39], maior razão haveria para fazê-lo quanto aos membros da família dos trabalhadores turcos.

72. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça valoriza a coabitação do trabalhador e do afim, sendo certo, por outro lado, que no processo Mesbah se trata de uma sogra, maior de idade e, no caso em apreço, de um enteado com menos de 21 anos. O acórdão Mesbah permite, em todo o caso, uma possibilidade de exigência de um requisito complementar para a família afim e a não suposição, sem mais, de que esta pertence à família do trabalhador.

F — *Os dois critérios determinantes: quando é que um enteado deve ser considerado membro da família na acepção do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80?*

73. Chegamos agora à essência da resposta: quando é que a Decisão n.º 1/80 confere aos enteados o direito ao acesso ao mercado de trabalho do Estado-Membro em virtude do seu estatuto de membro da família? Importa distinguir entre a constituição e a perda do direito.

74. Começarei pela constituição do direito. Tendo em conta o objectivo do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80, que consiste na promoção da integração económica do trabalhador turco em situação regular, é determinante saber se o membro da família pertence efectivamente à família do trabalhador. Os direitos do enteado devem poder contribuir para essa integração económica. Ou, dito por outras palavras, a não aquisição pelo enteado de direitos com base no artigo 7.º constituiria um entrave à integração do trabalhador. Tal só acontece no caso de haver, de facto, um vínculo familiar.

75. Os enteados devem, efectivamente, ser considerados membros da família do trabalhador se:

— viverem em comunhão doméstica com o trabalhador sob um mesmo tecto, ou tiverem vivido em comunhão doméstica

39 — O acordo de cooperação com Marrocos visa o reforço das relações entre a Comunidade e Marrocos e não tem por objectivo a posterior adesão, como acontece com o acordo com a Turquia.

com o mesmo sob um mesmo tecto durante pelo menos três anos;

— ainda não tiverem 18 anos de idade, salvo se estiverem totalmente a cargo do trabalhador.

76. Deduzo o primeiro critério do acórdão Kadiman [40]. Os Estados-Membros podem exigir, conforme refere o Tribunal de Justiça, que um membro da família — nesse caso o cônjuge que deixou de viver em comum com o trabalhador turco — tenha efectivamente vivido em comunhão doméstica com o trabalhador durante um período de três anos. Caso isso não se verifique, os Estados-Membros poderão recusar a prorrogação da autorização de residência ou a sua admissão no mercado de trabalho. Determinadas circunstâncias objectivas — relacionadas, nomeadamente, com a distância entre a residência do trabalhador e o local de trabalho do membro da sua família ou um estabelecimento de formação profissional frequentado por este último — poderão levar a que os Estados-Membros se vejam forçados a afastar o requisito da coabitação. Chamo ainda a atenção para o facto de que o requisito da coabitação dos filhos com os pais também é estabelecido na própria Decisão n.º 1/80, relativamente ao acesso à educação dos filhos de trabalhadores turcos. Estes filhos apenas têm acesso à educação, de acordo com artigo 9.º da decisão, na medida em que residam legalmente com os seus pais num Estado-Membro.

77. Se a coabitação pode ser exigida em relação a um filho do trabalhador, este requisito tem ainda um papel mais importante no caso de um enteado do trabalhador. O casamento entre um trabalhador e uma pessoa que já tem filhos não cria sempre o mesmo vínculo entre o trabalhador e os filhos do seu cônjuge. Esse vínculo pode diferir bastante quanto à sua natureza em função, por exemplo, da idade do filho, da relação que o cônjuge tem com o filho (este progenitor possui, a título principal, o poder paternal ou o poder paternal pertence, a título principal, ao seu ex-cônjuge?), do sustento financeiro do filho, da questão de saber se o filho, antes da celebração deste casamento, vivia em comunhão doméstica com o cônjuge, ou se se pretende que o filho vá viver com o novo casal depois do casamento e também, eventualmente, se o próprio filho já está casado. Se para a aplicação do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80 é exigido o requisito da coabitação, isto leva a que só adquiram um direito os enteados em relação aos quais se possa admitir que os mesmos pertencem efectivamente à família do trabalhador.

78. O segundo critério distintivo é o da idade do enteado. O legislador comunitário utiliza no artigo 10.º do Regulamento n.º 1612/68 o limite de idade de 21 anos. Abaixo desse limite de idade, o legislador não impõe o requisito de que o filho se encontre a cargo do trabalhador. O limite de idade de 21 anos corresponde à idade da maioridade

40 — Já referido na nota 23, n.ºs 40 a 46.

legal que vigorava em muitos países da Europa Ocidental à data da adopção do regulamento. Ao longo dos anos 70 e 80 do século passado, muitos desses países reduziram-no para 18 anos. Foi o caso, por exemplo, do Reino Unido, da Alemanha, da França, da Itália, da Bélgica e dos Países Baixos. Assim, os Estados-Membros consideram autónomas as pessoas a partir dos 18 anos, o que também se manifesta, por exemplo, na obrigação de apresentação de um pedido próprio, a partir desse momento, de autorização de residência.

79. Em suma, o limite de idade de 21 anos deixou de ter qualquer fundamento, quer na realidade social quer na legislação dos Estados-Membros. Esta conclusão não implica, no meu entender, que os direitos que os filhos (enteados) dos trabalhadores comunitários entre os 18 e os 21 anos adquirem directamente com base no disposto no artigo 10.º do Regulamento n.º 1612/68 deixem de poder ser reivindicados. No entanto, leva a que o limite de idade deixe de poder servir de fundamento relevante para um raciocínio analógico. Afigura-se-me que seria mais indicado utilizar um limite de idade de 18 anos. Os enteados com mais de 18 anos apenas poderão adquirir um estatuto privilegiado se se encontrarem a cargo do trabalhador turco (como a sogra no acórdão Mesbah [41]).

80. Consideremos, em segundo lugar, a perda do direito: o direito com base no artigo 7.º perder-se-á logo que um enteado atinja a idade de 18 anos, salvo se este se encontrar a cargo do trabalhador turco. No entanto, o enteado deverá poder procurar emprego no Estado-Membro de acolhimento — se ele próprio não tiver quaisquer direitos com base no artigo 6.º da Decisão n.º 1/80 — durante um prazo razoável [42].

G — O comportamento pessoal do demandante

81. Qual o significado de tudo isto em relação a Engin Ayaz, o demandante no processo principal? De acordo com a decisão de reenvio, em 1991 ele deslocou-se com a sua mãe da Turquia para a Alemanha e aí viveu com a mãe e o padrasto, pelo menos até ao Outono de 1999. Assim considerado, parece satisfazer o primeiro dos critérios que estabeleci. Quanto ao critério da idade: E. Ayaz apresenta um pedido de autorização de residência permanente em 8 de Julho de 1999. Nessa altura tem 19 anos e ultrapassou o limite de idade que sugeri. Deduzo ainda do processo que ele provia, pelo menos em grande parte, ao seu próprio sustento. E. Ayaz também não é abrangido pelo conceito de «membro da família» na acepção do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80.

41 — V. n.º 70.

42 — V., a este propósito, n.º 53.

82. Resta saber se tem relevância o facto de Engin Ayaz se ter, por diversas vezes, visto confrontado com a justiça alemã. Conforme referido, o órgão jurisdicional de reenvio considera que os factos do processo principal não são suficientemente graves para lhes fazer referência na questão prejudicial. Não compete ao Tribunal de Justiça emitir um juízo num processo prejudicial acerca de uma conclusão de facto do órgão jurisdicional de reenvio. Assim, não analisarei a gravidade dos comportamentos de E. Ayaz, embora a leitura da decisão de reenvio suscite algumas dúvidas sobre o entendimento do órgão jurisdicional de reenvio. A série de infracções descritas nessa decisão não pode, sem mais, ser afastada com a conclusão de que daí não decorre qualquer perigo para a ordem pública. Este também foi, de resto, o entendimento do Regierungspräsidium Stuttgart [43].

83. A seguir, passo a analisar, em poucas palavras, as consequências do comportamento do demandante para a aplicação da Decisão n.º 1/80. Faço-o a título meramente subsidiário, uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio apenas pergunta se um enteado deve ser considerado membro da família. O comportamento criminal conduz possivelmente a uma alteração das relações familiares, mas não a uma alteração do próprio vínculo familiar. Este comportamento também não é importante para a conclusão de que um enteado deve ser considerado membro da família.

84. Os Estados-Membros possuem uma grande margem de discricionariedade na execução da política de imigração, necessitando também dessa margem. Atendendo à massificação das correntes de imigração, os Estados-Membros devem poder seleccionar as pessoas que pretendem admitir no seu território. Assim sendo, também pertence à competência autónoma dos Estados-Membros a faculdade de recusar a entrada no seu território ou de expulsar pessoas com condutas penalmente relevantes, tudo isto tendo evidentemente em conta os tratados internacionais, como a CEDH. Entendo que, para esse efeito, não estão, em princípio, vinculados pelo critério comunitário interpretado em termos estritos do perigo efectivo para a ordem pública [44].

85. Essa margem é um pouco mais pequena no caso de alguém estar protegido pela Decisão n.º 1/80. No acórdão Nazli [45], o Tribunal de Justiça faz uma interpretação análoga, em relação a um trabalhador turco, das regras interpretadas estritamente que vigoram para os trabalhadores comunitários. A expulsão só é permitida, se esta medida se justificar pelo facto de o comportamento pessoal do interessado revelar um risco concreto de novas perturbações graves da ordem pública.

43 — V. n.º 19.

44 — V., por exemplo, o acórdão de 26 de Novembro de 2002, Olazabal (C-100/01, Colect., p. I-10981, n.º 39).

45 — Já referido na nota 9, em especial o n.º 61.

86. O acórdão Nazli pretende, sobretudo, impedir que determinadas medidas nacionais afectem a situação jurídica garantida pela associação CEE-Turquia do trabalhador turco em situação regular, sem que um interesse nacional imperativo assim o exija. Tendo em conta todas as considerações antecedentes, parece-me que esta interpretação estrita também se deve aplicar aos membros da família dos trabalhadores turcos, na medida em que estes estejam protegidos pelo artigo 7.º da Decisão n.º 1/80.

87. Nas decisões das autoridades nacionais que não constituem uma violação directa dos direitos incondicionalmente atribuídos pela associação existe uma margem de apreciação mais ampla.

88. Se, tal como referi no n.º 81, *supra*, Engin Ayaz não puder ser considerado membro da família na acepção do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80, as autoridades nacionais poderão deixar de aplicar o artigo 14.º da Decisão n.º 1/80 e utilizar critérios mais amplos na apreciação da admissão de um nacional turco no seu território ou da sua expulsão .

V — Conclusões

89. Tendo em conta as considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo à questão colocada pelo Verwaltungsgericht Stuttgart:

— O enteado de um trabalhador turco integrado no mercado de trabalho regular de um Estado Membro deve ser considerado membro da família na acepção do artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação

CEE-Turquia, se fizer efectivamente parte da família do trabalhador. A fim de determinar se um enteado faz parte da família, os Estados-Membros podem:

— exigir que os enteados de um trabalhador turco coabitem sob um mesmo tecto com o trabalhador, ou que com ele tenham coabitado durante um período de três anos;

— limitar a aplicação do conceito de membro da família aos enteados que ainda não tenham atingido os 18 anos de idade, salvo no caso de se tratar de enteados com uma idade superior que se encontrem totalmente a cargo do trabalhador.

— Os Estados-Membros podem determinar a perda do direito com base no artigo 7.º logo que um enteado atinja os 18 anos de idade, salvo se o mesmo se encontrar a cargo do trabalhador turco. No entanto, o enteado que atinja os 18 anos deve poder procurar emprego no Estado-Membro de acolhimento — se não tiver quaisquer direitos com base no artigo 6.º da Decisão n.º 1/80 — durante um prazo razoável.