Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 7ης Νοεμβρίου 2013*

«Προδικαστική παραπομπή — Συμφωνία Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας — Άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως — Ρήτρες standstill — Έννοια “νόμιμη διαμονή”»

Στην υπόθεση C-225/12,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Raad van State (Κάτω Χώρες) με απόφαση της 9ης Μαΐου 2012, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 14 Μαΐου 2012, στο πλαίσιο της δίκης

C. Demir

κατά

Staatssecretaris van Justitie,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους R. Silva de Lapuerta (εισηγήτρια), πρόεδρο τμήματος, J. L. da Cruz Vilaça, Γ. Αρέστη, J.-C. Bonichot και A. Arabadjiev, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: N. Wahl

γραμματέας: C. Strömholm, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ’ ακροατηρίου συζητήσεως της 25ης Απριλίου 2013,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— ο C. Demir, εκπροσωπούμενος από τον J. P. Sanchez Montoto, advocaat,

— η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις M. Noort, B. Koopman και C. Wissels,

— η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους T. Henze και J. Möller, καθώς και από την A. Wiedmann,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τον F. Urbani Neri, avvocato dello Stato,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους V. Kreuschitz και M. van Beek,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 11ης Ιουλίου 2013,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, για την εξέλιξη του καθεστώτος σύνδεσης (στο εξής: απόφαση 1/80). Το Συμβούλιο Συνδέσεως συστάθηκε με τη Συμφωνία Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας που υπογράφηκε στην Άγκυρα στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 από τη Δημοκρατία της Τουρκίας, αφενός, και από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα, αφετέρου, και η οποία συνάφθηκε, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της 23ης Δεκεμβρίου 1963 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 48) (στο εξής: Συμφωνία Συνδέσεως).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του C. Demir και του Staatssecretaris van Justitie (Υφυπουργός Δικαιοσύνης, στο εξής: Staatssecretaris), σχετικά με την απόρριψη αιτήσεως για τη χορήγηση αδείας διαμονής.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Το Συμβούλιο Συνδέσεως

3 Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, της Συμφωνίας Συνδέσεως, αντικείμενο της συμφωνίας είναι η προαγωγή της συνεχούς και ισόρροπης ενισχύσεως των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ των μερών, λαμβανομένης πλήρως υπόψη της ανάγκης εξασφαλίσεως της επιταχυνόμενης αναπτύξεως της τουρκικής οικονομίας και της ανυψώσεως του επιπέδου απασχολήσεως και των όρων διαβιώσεως του τουρκικού λαού.

4 Κατά το άρθρο 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως, «τα συμβαλλόμενα μέρη συμφωνούν να εμπνέονται από τα άρθρα [39 ΕΚ], [40 ΕΚ] και [41 ΕΚ] για τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ τους».

5 Το άρθρο 22, παράγραφος 1, της Συμφωνίας Συνδέσεως ορίζει τα εξής:

«Για την πραγματοποίηση των στόχων οι οποίοι καθορίζονται στην Συμφωνία και στις περιπτώσεις που προβλέπονται από αυτή, το Συμβούλιο Συνδέσεως έχει εξουσία να λαμβάνει αποφάσεις. Καθένα από τα συμβαλλόμενα δύο μέρη έχει την υποχρέωση να λαμβάνει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση των αποφάσεων [...]».

Η απόφαση 1/80

6 Τα άρθρα 6 έως 16 της αποφάσεως 1/80 περιλαμβάνονται στο τμήμα I του κεφαλαίου II της αποφάσεως αυτής, που τιτλοφορείται «Ζητήματα σχετικά με την απασχόληση και την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων».

7 Το άρθρο 6 της αποφάσεως αυτής ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Υπό την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 7 περί ελεύθερης προσβάσεως των μελών της οικογενείας του στην απασχόληση, ο Τούρκος εργαζόμενος που είναι ενταγμένος στη νόμιμη αγορά εργασίας κράτους μέλους:

— εφόσον έχει απασχοληθεί νομίμως επί ένα έτος, δικαιούται, εντός αυτού του κράτους μέλους, ανανεώσεως της ισχύουσας αδείας εργασίας του στον ίδιο εργοδότη, αν εξακολουθεί να κατέχει θέση εργασίας,

— εφόσον έχει απασχοληθεί νομίμως επί τρία έτη και τηρουμένης της προτεραιότητας που πρέπει να χορηγείται στους εργαζομένους των κρατών μελών της Κοινότητας, δικαιούται, εντός αυτού του κράτους μέλους, να αποδεχθεί κατ' επιλογήν του άλλη προσφορά εργασίας, στο ίδιο επάγγελμα, που του έχει γίνει υπό συνήθεις συνθήκες και έχει καταγραφεί από τις υπηρεσίες απασχολήσεως του σχετικού κράτους μέλους,

— εφόσον έχει απασχοληθεί νομίμως επί τέσσερα έτη, έχει ελεύθερη πρόσβαση σε οποιαδήποτε μισθωτή δραστηριότητα της επιλογής του εντός αυτού του κράτους μέλους.

2. Οι ετήσιες άδειες και οι απουσίες λόγω μητρότητας, εργατικού ατυχήματος ή ασθενείας μικρής διαρκείας εξομοιώνονται με περιόδους νόμιμης απασχολήσεως. Οι δεόντως διαπιστωμένες από τις αρμόδιες αρχές περίοδοι ακούσιας ανεργίας και οι απουσίες λόγω ασθενείας μακράς διαρκείας, χωρίς να εξομοιώνονται με περιόδους νόμιμης απασχολήσεως, δεν θίγουν τα δικαιώματα που έχουν αποκτηθεί βάσει της προηγούμενης περιόδου απασχολήσεως.

3. Οι λεπτομέρειες εφαρμογής των παραγράφων 1 και 2 καθορίζονται με διατάξεις που εκδίδει κάθε κράτος μέλος.»

8 Το άρθρο 13 της εν λόγω αποφάσεως έχει ως εξής

«Τα κράτη μέλη της Κοινότητας και η Τουρκία δεν δύνανται να εισαγάγουν νέους περιορισμούς σχετικά με την πρόσβαση στην απασχόληση των εργαζομένων και των μελών της οικογένειάς τους των οποίων η διαμονή και η εργασία είναι νόμιμες στο αντίστοιχο έδαφός τους.»

9 Το άρθρο 14 της ίδιας αποφάσεως προβλέπει τα εξής:

«1. Οι διατάξεις του παρόντος τμήματος εφαρμόζονται υπό την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας.

2. Το παρόν τμήμα δεν θίγει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις νομοθεσίες των διαφόρων κρατών ή από διμερείς συμφωνίες μεταξύ Τουρκίας και κρατών μελών της Κοινότητας οι οποίες προβλέπουν συναφώς ευνοϊκότερες διατάξεις για τους υπηκόους τους.»

10 Το άρθρο 16, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80 όρισε ότι οι διατάξεις του τμήματος Ι του κεφαλαίου ΙΙ της αποφάσεως αυτής τίθενται σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 1980.

Το ολλανδικό δίκαιο

11 Την 1η Δεκεμβρίου 1980, η είσοδος και η διαμονή των αλλοδαπών στις Κάτω Χώρες διέπονταν από τον νόμο περί αλλοδαπών [*Vreemdelingenwet, Stb.* (Ολλανδική Εφημερίδα της Κυβερνήσεως) 1965, αριθ. 40) και από την εκτελεστική απόφαση του νόμου αυτού (*Vreemdelingenbesluit, Stb*. 1966, αριθ. 387).

12 Κατά το άρθρο 41, παράγραφος 1, στοιχείο c, της ανωτέρω εκτελεστικής αποφάσεως, οι αλλοδαποί που επιθυμούσαν να παραμείνουν στις Κάτω Χώρες για διάστημα άνω του τριμήνου μπορούσαν να εισέλθουν στο ολλανδικό έδαφος μόνον εφόσον ήταν κάτοχοι έγκυρου διαβατηρίου συνοδευόμενου από προσωρινή άδεια διαμονής σε ισχύ. Η απαίτηση της εν λόγω άδειας είχε σκοπό, μεταξύ άλλων, την αποτροπή της παράνομης εισόδου και διαμονής.

13 Μετά την απόφαση που εξέδωσε το Raad van State (Συμβούλιο Επικρατείας) υπό το κράτος των προαναφερθεισών εθνικών διατάξεων, η έλλειψη προσωρινής άδειας διαμονής δεν μπορούσε να δικαιολογήσει απόρριψη της αιτήσεως άδειας διαμονής εφόσον, κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως αυτής, πληρούνταν όλες οι άλλες προϋποθέσεις. Εντούτοις, σε περίπτωση έλλειψης της εν λόγω προσωρινής άδειας, η είσοδος και η διαμονή στο ολλανδικό έδαφος θεωρούνταν παράνομες.

14 Την 1η Απριλίου 2001, τέθηκαν σε ισχύ ο νόμος της 23ης Νοεμβρίου 2000 για την ολική αναθεώρηση του νόμου περί αλλοδαπών (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet), της 23ης Νοεμβρίου 2000 (*Stb*. 2000, αριθ. 495, στο εξής: νόμος του 2000), και το διάταγμα του 2000 περί αλλοδαπών (Vreemdelingenbesluit, *Stb*. 2000, αριθ. 497, στο εξής: διάταγμα του 2000).

15 Το άρθρο 1, στοιχείο h, του νόμου του 2000 προβλέπει τα ακόλουθα:

«Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου και των διατάξεων που θεσπίζονται βάσει αυτού, νοείται ως:

[…]

h) “προσωρινή άδεια διαμονής”, η θεώρηση για παραμονή άνω των τριών μηνών που ζητεί προσωπικά αλλοδαπός από διπλωματική ή προξενική αρχή του Βασιλείου των Κάτω Χωρών στη χώρα καταγωγής ή στη χώρα μόνιμης διαμονής ή, αν δεν υπάρχει τέτοια αρχή εκεί, στην πλησιέστερη χώρα όπου υπάρχει εγκατεστημένη αντιπροσωπεία, ή από το γραφείο του Κυβερνήτη των Ολλανδικών Αντιλλών ή από το γραφείο του Κυβερνήτη της Αρούμπα, και εκδίδεται από την εν λόγω αρχή κατόπιν προηγούμενης άδειας του Υπουργού Εξωτερικών των Κάτω Χωρών.»

16 Το άρθρο 8, στοιχεία a και f, του οικείου νόμου ορίζει τα εξής:

«Ο αλλοδαπός έχει δικαίωμα νόμιμης διαμονής στις Κάτω Χώρες:

a. στην περίπτωση που διαθέτει την άδεια διαμονής ορισμένου χρόνου που προβλέπει το άρθρο 14 του παρόντος νόμου.

[…]

f. στην περίπτωση που, ενόσω αναμένεται η απόφαση επί της αιτήσεως άδειας διαμονής που προβλέπουν τα άρθρα 14 και 28 του παρόντος νόμου, έχει εκδοθεί διάταξη δυνάμει της αιτήσεως αυτής ή δικαστική απόφαση που προβλέπει ότι ο αλλοδαπός δεν μπορεί να απελαθεί πριν την έκδοση αποφάσεως επί της αιτήσεώς του.»

17 Το άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο a, του εν λόγω νόμου έχει ως εξής:

«Αίτηση τακτικής άδειας διαμονής ορισμένου χρόνου μπορεί να απορριφθεί αν:

a) ο αλλοδαπός δεν διαθέτει προσωρινή άδεια διαμονής σε ισχύ η οποία να αντιστοιχεί προς τον σκοπό για τον οποίο ζητείται η άδεια διαμονής.»

18 Κατά το άρθρο 3.1, παράγραφος 1, του διατάγματος του 2000, η υποβολή της αιτήσεως για τη χορήγηση άδειας διαμονής συνεπάγεται την απαγόρευση απελάσεως του αιτούντος, εκτός αν η αίτηση αυτή συνιστά , κατά την κρίση του υπουργού, επανάληψη της ίδιας αιτήσεως.

19 Το άρθρο 3.71 του διατάγματος αυτού ορίζει τα εξής:

«1. Η κατά την έννοια του άρθρου 14 του νόμου του 2000 αίτηση χορηγήσεως άδειας διαμονής ορισμένου χρόνου απορρίπτεται οσάκις ο αλλοδαπός δεν έχει ισχύουσα προσωρινή άδεια διαμονής.

[…]

4. Ο Υπουργός μπορεί να μην εφαρμόσει την παράγραφο 1 αν εκτιμά ότι η εφαρμογή της οδηγεί προδήλως σε καταστάσεις κατάφωρης αδικίας.»

20 Σε περίπτωση έλλειψης προσωρινής άδειας διαμονής, η είσοδος και η διαμονή στο ολλανδικό έδαφος θεωρούνται παράνομες. Κατά την εγκύκλιο του 2000 περί αλλοδαπών (Vreemdelingencirculaire 2000), η υποχρέωση υποβολής αιτήσεως προσωρινής άδειας διαμονής πριν τη μετάβαση στις Κάτω Χώρες έχει σκοπό να καταστήσει ευχερέστερη στις εθνικές αρχές του εν λόγω κράτους την εξακρίβωση της συνδρομής όλων των προϋποθέσεων για τη χορήγηση της άδειας αυτής πριν την είσοδο του οικείου αλλοδαπού στο ολλανδικό έδαφος.

21 Κατά τον νόμο για την εργασία των αλλοδαπών (Wet arbeid buitenlandse werknemers), ο οποίος είχε εφαρμογή μέχρι την 1η Σεπτεμβρίου 1995, απαγορευόταν στους εργοδότες να απασχολούν αλλοδαπούς χωρίς άδεια του αρμόδιου υπουργού, προβλεπόταν δε η υποχρέωση του εργοδότη και του αλλοδαπού να υποβάλουν αίτηση για τη χορήγηση άδειας απασχολήσεως. Για τους σκοπούς εφαρμογής του νόμου αυτού και των βάσει αυτού θεσπιζόμενων διατάξεων, δεν ενέπιπταν στην έννοια του αλλοδαπού τα πρόσωπα που διέμεναν νομίμως στις Κάτω Χώρες και ως προς τα οποία υπήρχε δήλωση του αρμόδιου υπουργού λόγω του γεγονότος, μεταξύ άλλων, ότι τους είχε επιτραπεί, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον νόμο περί αλλοδαπών, να διαμένουν στις Κάτω Χώρες ως φιλοξενούμενοι στην οικία Ολλανδού υπηκόου διαμένοντος στην ημεδαπή.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

22 Ο C. Demir γεννήθηκε στις 25 Σεπτεμβρίου 1973 και έχει την τουρκική ιθαγένεια. Την 1η Οκτωβρίου 1990 μετέβη για πρώτη φορά στις Κάτω Χώρες. Κατόπιν απέλασής του, επέστρεψε στις Κάτω Χώρες όπου, στις 4 Νοεμβρίου 1992, υπέβαλε αίτηση με την οποία ζήτησε να του χορηγηθεί άδεια διαμονής προκειμένου να συγκατοικήσει στις Κάτω Χώρες με πρόσωπο ολλανδικής ιθαγένειας.

23 Παρά την απόρριψή της αιτήσεώς του και της προσφυγής που άσκησε συνακολούθως, ο C. Demir υπέβαλε, στις 19 Απριλίου 1993, νέα αίτηση με την οποία ζήτησε να του χορηγηθεί άδεια να διαμείνει στις Κάτω Χώρες με την ολλανδικής ιθαγένειας σύζυγό του. Η αίτηση αυτή έγινε δεκτή με αποτέλεσμα να του χορηγηθεί άδεια διαμονής για την περίοδο από 7 Μαΐου 1993 μέχρι 19 Σεπτεμβρίου 1993, η οποία ανανεώθηκε, εν συνεχεία, μέχρι τις 18 Ιουλίου 1995.

24 Κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής, ο C. Demir εργάστηκε σε διάφορους εργοδότες για συνολικό χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των 10 μηνών, χωρίς όμως να συμπληρώσει τουλάχιστον ένα έτος μισθωτής απασχολήσεως στον ίδιο εργοδότη.

25 Μεταξύ του 1995 και του 2002, μετά τη ρήξη της έγγαμης σχέσης, ο C. Demir υπέβαλε διάφορες αιτήσεις άδειας διαμονής επικαλούμενος διάφορους λόγους. Καμία από τις αιτήσεις αυτές δεν έγινε δεκτή, ενώ επίσης δεν ευδοκίμησε καμία από τις προσφυγές που άσκησε ο ενδιαφερόμενος κατά των απορριπτικών αποφάσεων.

26 Την 1η Φεβρουαρίου 2007, ο C. Demir συνήψε σύμβαση εργασίας διάρκειας τριών μηνών με μια ολλανδική επιχείρηση. Ενόψει της απασχολήσεως αυτής, το Centrum voor Werk en Inkomen (Κέντρο Εργασίας και Εισοδήματος) χορήγησε στον οικείο εργοδότη, με απόφαση της 2ας Ιανουαρίου 2008, άδεια απασχολήσεως με ισχύ από 7 Ιανουαρίου μέχρι 7 Δεκεμβρίου 2008. Η διάρκεια ισχύος της άδειας αυτής δεν ανανεώθηκε μεταγενέστερα.

27 Στις 13 Φεβρουαρίου 2007, ο C. Demir υπέβαλε αίτηση με την οποία ζήτησε να του χορηγηθεί άδεια διαμονής αορίστου χρόνου για την άσκηση έμμισθης δραστηριότητας. Με απόφαση της 26ης Απριλίου 2007, ο Staatsecretaris απέρριψε την εν λόγω αίτηση και εν συνεχεία, στις 10 Σεπτεμβρίου 2007, επιβεβαίωσε την απόρριψη αυτή.

28 Η αιτιολογία που παρέθεσε ο Staatsecretaris για τις απορριπτικές αποφάσεις ήταν ότι ο C. Demir δεν διέθετε ισχύουσα προσωρινή άδεια διαμονής, δεν ενέπιπτε σε κατηγορία αλλοδαπών απαλλασσόμενων από την υποχρέωση να έχουν άδεια διαμονής και δεν πληρούσε την προϋπόθεση του άρθρου 6, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της αποφάσεως 1/80 να έχει απασχοληθεί ως μισθωτός επί ένα έτος στον ίδιο εργοδότη.

29 Με απόφαση της 16ης Ιουνίου 2008, το Rechtbank 's-Gravenhage (περιφερειακό δικαστήριο της Χάγης) επικύρωσε την απόφαση του Staatsecretaris και απέρριψε την προσφυγή του C. Demir. Το δικαστήριο αυτό έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι, δεδομένου ότι ο ενδιαφερόμενος δεν διέθετε προσωρινή άδεια διαμονής, τελούσε υπό παράνομο καθεστώς, οπότε δεν μπορούσε να επικαλεστεί το πλεονέκτημα του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80.

30 Ο C. Demir άσκησε έφεση κατά της εν λόγω αποφάσεως ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

31 Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Raad van State αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 την έννοια ότι η διάταξη αυτή έχει εφαρμογή σε ουσιαστική και/ή διαδικαστική προϋπόθεση για την πρώτη είσοδο αλλοδαπού στο έδαφος κράτους μέλους, ακόμα και στην περίπτωση που η προϋπόθεση αυτή, όπως είναι εν προκειμένω μια προσωρινή άδεια διαμονής, επιδιώκει, μεταξύ άλλων, να αποτρέψει την παράνομη είσοδο και την παράνομη διαμονή, πριν την υποβολή αιτήσεως για τη χορήγηση άδειας διαμονής, και κατά το μέρος που μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο, υπό την έννοια της σκέψης 85 της αποφάσεως της 21ης Οκτωβρίου 2003, C-317/01 και C-369/01, Abatay κ.λπ. (Συλλογή 2003, σ. I-12301), το οποίο επιτρέπεται να καταστεί αυστηρότερο;

2) α) Ποια είναι η σημασία που πρέπει να αποδοθεί συναφώς στην προϋπόθεση της νόμιμης διαμονής του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80;

β) Ασκεί συναφώς επιρροή το γεγονός ότι η ίδια η υποβολή της αιτήσεως έχει ως συνέπεια, κατά το εθνικό δίκαιο, η διαμονή να καθίσταται νόμιμη για όσο χρονικό διάστημα δεν έχει εκδοθεί απορριπτική απόφαση επί της αιτήσεως αυτής ή μήπως κρίσιμο είναι το γεγονός ότι η διαμονή, πριν την υποβολή αιτήσεως, θεωρείται παράνομη κατά το εθνικό δίκαιο;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

32 Με το πρώτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 έχει την έννοια ότι η ρήτρα standstill που προβλέπει η διάταξη αυτή αφορά ουσιαστικές και/ή διαδικαστικές προϋποθέσεις για την πρώτη είσοδο αλλοδαπού στο έδαφος κράτους

μέλους, ακόμα και στην περίπτωση που οι εν λόγω προϋποθέσεις επιδιώκουν, μεταξύ άλλων, να αποτρέψουν την παράνομη είσοδο και την παράνομη διαμονή, πριν την υποβολή αιτήσεως για τη χορήγηση άδειας διαμονής.

33 Προκαταρκτικώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, η ρήτρα standstill που προβλέπει το άρθρο αυτό απαγορεύει κατά γενικό κανόνα τη θέσπιση οποιουδήποτε νέου εσωτερικού μέτρου που θα είχε ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα να εξαρτηθεί η εκ μέρους ενός Τούρκου υπηκόου άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας στο έδαφος κράτους μέλους από όρους πιο περιοριστικούς σε σύγκριση με εκείνους που ίσχυαν κατά την έναρξη ισχύος της αποφάσεως 1/80 ως προς το οικείο κράτος μέλος (βλ. απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, C-242/06, Sahin, Συλλογή 2009, σ. I-8465, σκέψη 63 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

34 Έχει επίσης γίνει δεκτό ότι η διάταξη αυτή δεν επιτρέπει την εισαγωγή στην εθνική νομοθεσία, από την έναρξη ισχύος της αποφάσεως 1/80 στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, οποιουδήποτε νέου περιορισμού στην άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, περιλαμβανομένων και των περιορισμών που αφορούν τις ουσιαστικές και/ή τις διαδικαστικές προϋποθέσεις για την πρώτη είσοδο στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους Τούρκων υπηκόων που επιθυμούν να κάνουν χρήση αυτής της οικονομικής ελευθερίας στο εν λόγω κράτος (βλ., συναφώς, απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, C-92/07, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 2010, σ. I-3683, σκέψη 49).

35 Η έννοια «νόμιμη διαμονή» του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 σημαίνει, κατά τη νομολογία, ότι ο Τούρκος εργαζόμενος ή το μέλος της οικογενείας του πρέπει να έχει τηρήσει τους περί εισόδου, διαμονής και, ενδεχομένως, εργασίας κανόνες του κράτους μέλους υποδοχής, ευρισκόμενος, ως εκ τούτου, νομίμως στο έδαφος του συγκεκριμένου κράτους. Επομένως, το άρθρο αυτό δεν μπορεί να εφαρμόζεται υπέρ Τούρκων υπηκόων που τελούν υπό παράνομο καθεστώς (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Sahin, σκέψη 53).

36 Επομένως, έχει γίνει δεκτό ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές έχουν τη δυνατότητα, ακόμα και μετά τη θέση σε ισχύ της αποφάσεως 1/80, να επιβάλουν αυστηρότερα μέτρα μεταχείρισης Τούρκων υπηκόων που τελούν υπό παράνομο καθεστώς (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Abatay κ.λπ., σκέψη 85).

37 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν το γεγονός και μόνον ότι μια ουσιαστική και/ή διαδικαστική προϋπόθεση για την πρώτη είσοδο αλλοδαπού στο έδαφος κράτους μέλους επιδιώκει, μεταξύ άλλων, να αποτρέψει την παράνομη είσοδο και την παράνομη διαμονή, πριν την υποβολή αιτήσεως για τη χορήγηση άδειας διαμονής, μπορεί να οδηγήσει στον αποκλεισμό εφαρμογής της ρήτρας standstill που προβλέπει το άρθρο 13 της ίδιας αποφάσεως για τον λόγο ότι συνιστά μέτρο δυνάμενο να καταστεί αυστηρότερο κατά την έννοια της αναφερόμενης στην ανωτέρω σκέψη νομολογίας.

38 Όπως προκύπτει από τη σκέψη 36 της παρούσας αποφάσεως, η λήψη τέτοιων μέτρων προϋποθέτει ότι οι Τούρκοι υπήκοοι στους οποίους εφαρμόζονται τα εν λόγω μέτρα τελούν υπό παράνομο καθεστώς, οπότε, μολονότι τα μέτρα αυτά μπορούν να αφορούν τις συνέπειες της παρανομίας αυτής χωρίς να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ρήτρας standstill που προβλέπει το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80, εντούτοις δεν πρέπει με αυτά να επιχειρείται προσδιορισμός της ίδιας της παρανομίας.

39 Επομένως, όταν ένα κράτος μέλος υποδοχής λαμβάνει μέτρο, μετά την έκδοση της αποφάσεως 1/80, το οποίο έχει ως αντικείμενο τον καθορισμό των κριτηρίων βάσει των οποίων εκτιμάται η νομιμότητα της διαμονής των Τούρκων υπηκόων, θεσπίζοντας ή τροποποιώντας τις ουσιαστικές και/ή διαδικαστικές προϋποθέσεις εισόδου, διαμονής και, κατά περίπτωση, εργασίας των υπηκόων αυτών στο έδαφός του, και όταν οι προϋποθέσεις αυτές επιβάλλουν νέο περιορισμό στην άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των Τούρκων εργαζομένων, κατά την έννοια της ρήτρας standstill του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, το γεγονός και μόνον ότι το μέτρο επιδιώκει να αποτρέψει την παράνομη είσοδο και την παράνομη διαμονή, πριν την υποβολή αιτήσεως για τη χορήγηση άδειας διαμονής, δεν αρκεί για να αποκλείσει την εφαρμογή της ρήτρας αυτής.

40 Ένας τέτοιος περιορισμός, ο οποίος θα είχε ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα να εξαρτηθεί η εκ μέρους ενός Τούρκου υπηκόου άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας στην εθνική επικράτεια από όρους πιο περιοριστικούς σε σύγκριση με εκείνους που ίσχυαν κατά την έναρξη ισχύος της αποφάσεως 1/80 ως προς το οικείο κράτος μέλος, θεωρείται απαγορευμένος εκτός αν περιλαμβάνεται στους περιορισμούς που απαριθμεί το άρθρο 14 της αποφάσεως αυτής ή δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, είναι κατάλληλος να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού και δεν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του.

41 Εν προκειμένω, μολονότι ο σκοπός αποτροπής της παράνομης εισόδου και της παράνομης διαμονής συνιστά επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, είναι επίσης σημαντικό το επίμαχο μέτρο να είναι κατάλληλο να διασφαλίσει την επίτευξη του εν λόγω σκοπού και να μη βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του.

42 Κατόπιν των προεκτεθέντων, η απάντηση που πρέπει να δοθεί στο πρώτο από τα υποβληθέντα ερωτήματα είναι ότι το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 έχει την έννοια ότι, όταν ένα κράτος μέλος υποδοχής λαμβάνει μέτρο που έχει ως αντικείμενο τον ορισμό των κριτηρίων βάσει των οποίων εκτιμάται η νομιμότητα της διαμονής των Τούρκων υπηκόων, θεσπίζοντας ή τροποποιώντας τις ουσιαστικές και/ή διαδικαστικές προϋποθέσεις εισόδου, διαμονής και, κατά περίπτωση, εργασίας των υπηκόων αυτών στο έδαφός του, και όταν οι προϋποθέσεις αυτές επιβάλλουν νέο περιορισμό στην άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των Τούρκων εργαζομένων, κατά την έννοια της ρήτρας standstill του εν λόγω άρθρου 13, το γεγονός και μόνον ότι το μέτρο επιδιώκει να αποτρέψει την παράνομη είσοδο και την παράνομη διαμονή, πριν την υποβολή αιτήσεως για τη χορήγηση άδειας διαμονής, δεν αρκεί για να αποκλείσει την εφαρμογή της ρήτρας αυτής.

Επί του δεύτερου ερωτήματος

43 Με το δεύτερο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 έχει την έννοια ότι η κατοχή προσωρινής άδειας διαμονής που ισχύει μόνον εν αναμονή της οριστικής αποφάσεως επί του δικαιώματος διαμονής του ενδιαφερομένου συνιστά «νόμιμη διαμονή».

44 Συναφώς, όπως υπομνήσθηκε με τη σκέψη 35 της παρούσας αποφάσεως, η έννοια «νόμιμη διαμονή» του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 σημαίνει ότι ο Τούρκος εργαζόμενος ή το μέλος της οικογενείας του πρέπει να έχει τηρήσει τους περί εισόδου, διαμονής και, ενδεχομένως, εργασίας κανόνες του κράτους μέλους υποδοχής, ευρισκόμενος, ως εκ τούτου, νομίμως στο έδαφος του συγκεκριμένου κράτους.

45 Η έννοια αυτή εξειδικεύτηκε με τη σκέψη 84 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Abatay κ.λπ., μέσω παραπομπής στη συγγενή έννοια «νόμιμη απασχόληση» του άρθρου 6, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80.

46 Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η «νόμιμη απασχόληση» προϋποθέτει σταθερή και όχι πρόσκαιρη κατάσταση στην αγορά εργασίας του εν λόγω κράτους μέλους και, ως εκ τούτου, συνεπάγεται την ύπαρξη μη αμφισβητούμενου δικαιώματος διαμονής (βλ. απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2012, C-268/11, Gülbahce, σκέψη 39 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

47 Επομένως, η απασχόληση Τούρκου υπηκόου βάσει προσωρινής άδειας διαμονής η οποία ισχύει μόνον εν αναμονή της οριστικής αποφάσεως επί του δικαιώματός του διαμονής δεν δύναται να χαρακτηριστεί «νόμιμη» (βλ., συναφώς, απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 2011, C-187/10, Unal, Συλλογή 2011, σ. I-9045, σκέψη 47).

48 Επομένως, η έννοια της «νόμιμης διαμονής» του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 αφορά σταθερή και όχι πρόσκαιρη κατάσταση στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους, πράγμα που προϋποθέτει ότι το δικαίωμα του ενδιαφερομένου δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση. Συνεπώς, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι περίοδοι διαμονής ή, κατά περίπτωση, απασχολήσεως ενός Τούρκου υπηκόου βάσει προσωρινής άδειας διαμονής η οποία ισχύει μόνον εν αναμονή της οριστικής αποφάσεως επί του δικαιώματός του διαμονής εμπίπτουν στην έννοια της «νόμιμης διαμονής» του εν λόγω άρθρου.

49 Κατά συνέπεια, η απάντηση που πρέπει να δοθεί στο δεύτερο ερώτημα είναι ότι το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 έχει την έννοια ότι η κατοχή προσωρινής άδειας διαμονής που ισχύει μόνον εν αναμονή της οριστικής αποφάσεως επί του δικαιώματος διαμονής του ενδιαφερομένου δεν συνιστά «νόμιμη διαμονή».

Επί των δικαστικών εξόδων

50 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφαίνεται:

1) **Το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, για την εξέλιξη του καθεστώτος σύνδεσης, η οποία εκδόθηκε από το Συμβούλιο Συνδέσεως που συστάθηκε με τη Συμφωνία Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, η οποία υπογράφηκε στην Άγκυρα στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 από τη Δημοκρατία της Τουρκίας, αφενός, και από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα, αφετέρου, και συνάφθηκε, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της 23ης Δεκεμβρίου 1963, έχει την έννοια ότι, όταν ένα κράτος μέλος υποδοχής λαμβάνει μέτρο που έχει ως αντικείμενο τον ορισμό των κριτηρίων βάσει των οποίων εκτιμάται η νομιμότητα της διαμονής των Τούρκων υπηκόων, θεσπίζοντας ή τροποποιώντας τις ουσιαστικές και/ή διαδικαστικές προϋποθέσεις εισόδου, διαμονής και, κατά περίπτωση, εργασίας των υπηκόων αυτών στο έδαφός του, και όταν οι προϋποθέσεις αυτές επιβάλλουν νέο περιορισμό στην άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των Τούρκων εργαζομένων, κατά την έννοια της ρήτρας standstill του εν λόγω άρθρου 13, το γεγονός και μόνον ότι το μέτρο επιδιώκει να αποτρέψει την παράνομη είσοδο και την παράνομη διαμονή, πριν την υποβολή αιτήσεως για τη χορήγηση άδειας διαμονής, δεν αρκεί για να αποκλείσει την εφαρμογή της ρήτρας αυτής.**

2) **Το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 έχει την έννοια ότι η κατοχή προσωρινής άδειας διαμονής που ισχύει μόνον εν αναμονή της οριστικής αποφάσεως επί του δικαιώματος διαμονής του ενδιαφερομένου δεν συνιστά «νόμιμη διαμονή».**

(υπογραφές)