Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
GIOVANNI PITRUZZELLA
της 14ης Μαρτίου 2019[1]

Υπόθεση C-89/18

A
κατά
Udlændinge- og Integrationsministeriet

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

«Προδικαστική παραπομπή – Συμφωνία Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας – Εθνική ρύθμιση η οποία καθιστά αυστηρότερες τις προϋποθέσεις της πρώτης εισόδου στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους για τους συζύγους υπηκόων τρίτων χωρών διαμενόντων στο κράτος μέλος αυτό υπό την ιδιότητα του εργαζομένου – Οικογενειακή επανένωση – Απαίτηση ισχυρότερων δεσμών με το κράτος μέλος υποδοχής από ό,τι με το κράτος καταγωγής – Άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 – Ρήτρα "standstill" – Νέος περιορισμός – Επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος – Σκοπός επιτυχούς εντάξεως στην τοπική κοινωνία – Αναγκαίος χαρακτήρας και αναλογικότητα του νέου περιορισμού»

1. Τα ατομικά δικαιώματα που εγγυάται το δίκαιο της Ένωσης ενδέχεται να έρθουν σε σύγκρουση με την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών την οποία η Ένωση δεσμεύτηκε επίσης να σέβεται, όπως προκύπτει από το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ. Σε τέτοιες περιπτώσεις, το Δικαστήριο οφείλει να προβαίνει σε αναγκαία αλλά παράλληλα λεπτή στάθμιση των δύο αυτών prima facie αποκλινόντων συμφερόντων με την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας. Αυτό είναι το καθήκον που του ανατίθεται εκ νέου στο πλαίσιο της υπό κρίση προδικαστικής παραπομπής, η οποία θα το οδηγήσει να αποφανθεί κατά πόσον, προκειμένου να αποκτήσει άδεια διαμονής για σκοπούς οικογενειακής επανενώσεως με τον σύζυγό της, εργαζόμενο τουρκικής ιθαγένειας, νομίμως ενταγμένο στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής, μπορεί να απαιτηθεί νομίμως από τη σύζυγο του εν λόγω εργαζομένου, χωρίς να θιγούν τα δικαιώματα τα οποία αυτός διαθέτει στο έδαφος της Ένωσης, να αποδείξει ότι το ζεύγος έχει ισχυρότερους δεσμούς με το κράτος μέλος υποδοχής από ό,τι με το κράτος καταγωγής του.

I. Εισαγωγή

2. Η A, προσφεύγουσα της κύριας δίκης, είναι τουρκικής ιθαγένειας, γεννήθηκε στην Τουρκία και τέλεσε γάμο, στις 24 Μαΐου 1983, με τον B, επίσης τουρκικής ιθαγένειας. Το ζεύγος απέκτησε τέσσερα τέκνα, τα οποία γεννήθηκαν στην Τουρκία, αλλά ο γάμος τους λύθηκε με διαζύγιο στις 24 Ιουνίου 1998. Στις 7 Ιανουαρίου 1999, ο B τέλεσε γάμο με Γερμανίδα υπήκοο κάτοικο Δανίας. Υπό την ιδιότητα του συζύγου πολίτη της Ένωσης, ο B απέκτησε άδεια διαμονής στη Δανία από τις 6 Ιουλίου 1999. Το 2006 χορηγήθηκε στον B άδεια διαμονής αορίστου χρόνου δυνάμει των δανικών διατάξεων περί μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ,72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ[2]. Τα τέσσερα γεννηθέντα από τον γάμο της Α και του Β τέκνα έλαβαν επίσης άδεια διαμονής στη Δανία βάσει της οικογενειακής επανενώσεως με τον Β.

3. Ο γάμος του Β με τη γερμανικής ιθαγένειας σύζυγό του λύθηκε με διαζύγιο το οποίο εκδόθηκε στις 25 Ιουνίου 2009. Ο Β τέλεσε εκ νέου γάμο με την Α στη Δανία στις 28 Αυγούστου 2009. Στις 3 Σεπτεμβρίου 2009 η Α υπέβαλε στην Udlændingeservice (υπηρεσία αλλοδαπών) αίτηση άδειας διαμονής στη Δανία, βάσει του γάμου της με τον Β, ο οποίος δεν αμφισβητείται ότι είναι μισθωτός εργαζόμενος.

4. Στις 26 Μαΐου 2010, η υπηρεσία αλλοδαπών απέρριψε την αίτηση αυτή βάσει του άρθρου 9, παράγραφος 1, σημείο 1, και παράγραφος 7, του udlændingeloven (νόμου περί αλλοδαπών)[3], όπως ίσχυε κατά την ημερομηνία εκδόσεως της επίμαχης αποφάσεως, κατά το οποίο:

«1. Κατόπιν σχετικής αιτήσεως, άδεια διαμονής είναι δυνατόν να χορηγηθεί σε:

1) αλλοδαπό ηλικίας άνω των 24 ετών και που έχει κοινή κατοικία λόγω γάμου ή σταθερής μακροχρόνιας συμβιώσεως με μόνιμο κάτοικο Δανίας ηλικίας άνω των 24 ετών, ο οποίος

[…]

d) έχει άδεια διαμονής αορίστου χρόνου στη Δανία επί τρία τουλάχιστον έτη

[…]

7. Εκτός αν συντρέχουν ειδικοί λόγοι […], άδεια διαμονής […] δυνάμει της παραγράφου 1, σημείο 1, στοιχεία b έως d, δύναται να χορηγηθεί μόνον όταν οι δεσμοί των συζύγων ή συμβιούντων με τη Δανία είναι ισχυρότεροι από τους δεσμούς των συζύγων ή συμβίων με άλλη χώρα.»

5. Με απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2010, το Υπουργείο απέρριψε την προσφυγή που άσκησε η Α κατά της αποφάσεως της 26ης Μαΐου 2010 με την αιτιολογία ότι η Α και ο Β δεν πληρούσαν τη σχετική με τους δεσμούς προϋπόθεση κατά την οποία, βάσει σφαιρικής εκτιμήσεως, οι δεσμοί των συζύγων με τη Δανία πρέπει να είναι ισχυρότεροι από εκείνους που ενδέχεται να έχουν με τρίτη χώρα. Αφού υπενθύμισε το εφαρμοστέο δίκαιο και τις προϋποθέσεις εφαρμογής και εκτιμήσεως των εν λόγω δεσμών, το Υπουργείο έλεγξε αν οι σύζυγοι Α και Β είχαν ισχυρότερους δεσμούς με τη Δανία από ό,τι με την Τουρκία, σταθμίζοντας τους δεσμούς του Β με τη Δανία και τη χώρα καταγωγής του καθώς και τους δεσμούς της Α με τη χώρα καταγωγής της. Εξάλλου, δεδομένου ότι από την αίτηση

2 ΕΕ 2004, L 158, σ. 77.

3 Οι διατάξεις αυτές προστέθηκαν στον νόμο περί αλλοδαπών με τον lov nr. 365 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love (νόμο 365, περί τροποποιήσεως του νόμου περί αλλοδαπών, του νόμου περί γάμου κ.λπ., της 6ης Ιουνίου 2002), ο οποίος διεύρυνε και κατέστησε αυστηρότερη τη σχετική με τους δεσμούς των ενδιαφερομένων προϋπόθεση που θεσπίστηκε με τον νόμο lov nr. 424 af 31. maj 2000 (νόμο 424 της 31ης Μαΐου 2000). Μεταξύ άλλων, η αυστηροποίηση αυτή της σχετικής με τους δεσμούς προϋποθέσεως, η οποία θεσπίστηκε με τη νομοθετική τροποποίηση του 2002, είχε ως αποτέλεσμα την απαίτηση να είναι οι δεσμοί των συζύγων με τη Δανία ισχυρότεροι από ό,τι οι δεσμοί που ενδέχεται να έχουν με άλλη χώρα. Με εγκύκλιο του Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Υπουργείου Προσφύγων, Μεταναστών και Εντάξεως στην Τοπική Κοινωνία, στο εξής: Υπουργείο) της 1ης Δεκεμβρίου 2005, αποσαφηνίστηκε η πρακτική που έπρεπε να εφαρμόζεται σε σχέση με το άρθρο 9, παράγραφος 7, του νόμου περί αλλοδαπών. Η σχετική με τους ισχυρούς δεσμούς με τη Δανία προϋπόθεση κατέστη ακόμη πιο αυστηρή με τη νομοθετική τροποποίηση του 2011, αλλά εν συνεχεία ο νομοθέτης αποφάσισε να επανέλθει στο γράμμα του άρθρου 9, παράγραφος 7, του νόμου περί αλλοδαπών ως είχε το 2003. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, η Δανική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι το άρθρο 9, παράγραφος 7, του νόμου περί αλλοδαπών καταργήθηκε το 2018 και αντικαταστάθηκε με απαίτηση εντάξεως στην τοπική κοινωνία. Στη συνέχεια της αναλύσεως θα εξεταστεί το κείμενο του άρθρου 9, παράγραφος 7, του νόμου περί αλλοδαπών ως είχε το 2003, δεδομένου ότι συνιστούσε το εφαρμοστέο δίκαιο κατά την έκδοση της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης αποφάσεως το 2010.

της Α δεν προέκυψε κανένας ειδικός προσωπικός λόγος και καμία ειδική ιατρική περίσταση που θα μπορούσε να δικαιολογήσει τη χορήγηση άδειας διαμονής παρά την απουσία δεσμών με τη Δανία, το Υπουργείο απέρριψε την αίτηση της Α και κάλεσε την ίδια, καθώς και τα δύο μικρότερα τέκνα της, να συνεχίσουν να διάγουν την οικογενειακή ζωή τους στην Τουρκία.

6. Στις 10 Μαρτίου 2014, η Α άσκησε ενώπιον του Retten i Aalborg (πρωτοβάθμιου δικαστηρίου Aalborg, Δανία) προσφυγή ακυρώσεως της αποφάσεως αυτής και ζήτησε να επανεξεταστεί η αίτησή της περί οικογενειακής επανενώσεως. Στις 26 Μαΐου 2014, η υπόθεση παραπέμφθηκε στο Københavns byret (δημοτικό δικαστήριο Κοπεγχάγης, Δανία), το οποίο παρέπεμψε με τη σειρά του την υπόθεση στο αιτούν δικαστήριο στις 14 Δεκεμβρίου 2016, δεδομένου ότι το εθνικό δίκαιο παρέχει τη δυνατότητα στα πρωτοβάθμια δικαστήρια να παραπέμπουν στα εφετεία τις υποθέσεις στις οποίες τίθενται ζητήματα αρχής, προκειμένου αυτά να αποφανθούν σε πρώτο βαθμό. Η Α ζήτησε την ακύρωση της αποφάσεως της 30ής Σεπτεμβρίου 2010 [4] και την επανεξέταση της αιτήσεώς της περί οικογενειακής επανενώσεως.

7. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, σχετικά με την προώθηση της συνδέσεως (στο εξής: απόφαση 1/80), που επισυνάφθηκε στη Συμφωνία 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 η οποία συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1963 [5] (στο εξής: Συμφωνία Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας), τυγχάνει εφαρμογής, καθόσον δεν αμφισβητείται ότι ο Β είναι Τούρκος εργαζόμενος. Το άρθρο αυτό απαγορεύει στα κράτη μέλη «να επιβάλλουν στους εργαζομένους και στα μέλη των οικογενειών τους που διαμένουν [...] νομίμως στο έδαφός τους νέους περιορισμούς σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση». Κατά το αιτούν δικαστήριο, την περίοδο που τέθηκε σε ισχύ η απόφαση 1/80 δεν ίσχυε κανένας κανόνας ανάλογος αυτού του άρθρου 9, παράγραφος 7, του νόμου περί αλλοδαπών και, επομένως, η διάταξη αυτή συνιστά νέο περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80.

8. Το αιτούν δικαστήριο υπενθυμίζει τη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία νέος περιορισμός, κατά την έννοια του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, απαγορεύεται, «εκτός αν περιλαμβάνεται στους περιορισμούς που απαριθμεί το άρθρο 14 της αποφάσεως αυτής 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» [6]. Από την αιτιολογική έκθεση των σχεδίων του νόμου του 2000 και του νόμου του 2002 [7] προκύπτει ότι ο επιδιωκόμενος με την προϋπόθεση περί δεσμών σκοπός είναι η επιτυχής ένταξη στην τοπική κοινωνία. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί [8] ότι τέτοιος σκοπός μπορεί να συνιστά επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος. Επομένως, απομένει κατ' ουσίαν να καθοριστεί αν η απαίτηση υπάρξεως ισχυρότερων δεσμών με τη Δανία από ό,τι με τη χώρα καταγωγής είναι κατάλληλη για να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού και αν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του.

4 Στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως μνημονεύεται επίσης η απόφαση του Υπουργείου της 24ης Αυγούστου 2017, με την οποία αυτό επιβεβαίωσε την απόρριψη, την 1η Δεκεμβρίου 2014, από το Udlændingestyrelsen (Γραφείο Μεταναστεύσεως, Δανία) της νέας αιτήσεως οικογενειακής επανενώσεως που κατέθεσε η Α. Εντούτοις, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι αυτή επικεντρώνεται στην προσφυγή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, η οποία βάλλει κατά της αποφάσεως του Υπουργείου της 30ής Σεπτεμβρίου 2010.

5 ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 48.

6 Απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 51 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

7 Βλ. υποσημείωση 3 των παρουσών προτάσεων.

8 Αντιστοίχως, αποφάσεις της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), και της 29ης Μαρτίου 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239).

9. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Østre Landsret (εφετείο της ανατολικής περιφέρειας, Δανία) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο, με διάταξη περί παραπομπής η οποία περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 8 Φεβρουαρίου 2018, τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Σε μια κατάσταση όπου εισήχθησαν "νέοι περιορισμοί" σχετικά με την οικογενειακή επανένωση συζύγων, οι οποίοι περιορισμοί παραβιάζουν, prima facie, τη ρήτρα "standstill" [του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80] και δικαιολογούνται από τον σκοπό "επιτυχούς εντάξεως" που αναγνωρίστηκε από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, C-561/14 (Genc, EU:C:2016:247), και της 29ης Μαρτίου 2017, C-652/15 (Tekdemir, EU:C:2017:239), δύναται ένας κανόνας όπως το άρθρο 9, παράγραφος 7, του [δανικού νόμου περί αλλοδαπών] –κατά τον οποίο γενική προϋπόθεση, μεταξύ άλλων, για την οικογενειακή επανένωση προσώπου, που είναι υπήκοος τρίτης χώρας και διαθέτει άδεια διαμονής στη Δανία, με τον σύζυγό του, είναι να έχει το ζεύγος ισχυρότερο δεσμό με τη Δανία απ' ό,τι με την Τουρκία– να θεωρηθεί ότι "δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, είναι κατάλληλος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού και δεν βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξή του";

2) Αν η απάντηση στο ερώτημα 1 είναι καταφατική, με συνέπεια η απαίτηση δεσμού να θεωρηθεί εν γένει ότι είναι κατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού εντάξεως στην τοπική κοινωνία, δύναται, χωρίς να παραβιαστούν το κριτήριο υπάρξεως περιορισμού και η απαίτηση αναλογικότητας:

   i) να ακολουθηθεί μια πρακτική κατά την οποία, όταν ο σύζυγος που διαθέτει την άδεια διαμονής στο κράτος μέλος (ο συντηρών) εισήλθε για πρώτη φορά στη Δανία σε ηλικία 12 ή 13 ετών ή αργότερα, δίδεται ιδιαίτερη σημασία, κατά την εκτίμηση του δεσμού του συντηρούντος με το κράτος μέλος:

   ii) είτε αν το πρόσωπο αυτό διέμενε νομίμως στο κράτος μέλος επί μακρό χρονικό διάστημα περίπου 12 ετών,

   iii) είτε αν διέμενε και είχε σταθερή θέση εργασίας στο κράτος μέλος συνεπαγόμενη σημαντικό βαθμό επαφής και επικοινωνίας με συναδέλφους και ενδεχομένως πελάτες στη γλώσσα του κράτους μέλους, επί συνεχές χρονικό διάστημα, χωρίς σημαντικές διακοπές, τουλάχιστον τεσσάρων ή πέντε ετών,

   iv) είτε διέμενε και είχε σταθερή θέση εργασίας μη συνεπαγόμενη σημαντικό βαθμό επαφής και επικοινωνίας με συναδέλφους και ενδεχομένως πελάτες στη γλώσσα του κράτους μέλους, επί συνεχές χρονικό διάστημα, χωρίς σημαντικές διακοπές, τουλάχιστον επτά έως οκτώ ετών·

   v) να ακολουθηθεί μια πρακτική κατά την οποία η διατήρηση από τον συντηρούντα σημαντικού δεσμού με τη χώρα καταγωγής, μέσω συχνών ή μακράς διάρκειας επισκέψεων στη χώρα καταγωγής, συνηγορεί υπέρ της απόψεως ότι δεν ικανοποιείται η απαίτηση δεσμού, ενώ σύντομες διακοπές ή βραχυχρόνια διαμονή για εκπαιδευτικούς σκοπούς δεν συνηγορούν υπέρ της απόψεως ότι δεν ικανοποιείται η απαίτηση δεσμού·

   vi) να ακολουθηθεί μια πρακτική κατά την οποία η ύπαρξη καταστάσεως "γάμου, διαζυγίου και νέου γάμου" συνηγορεί υπέρ της απόψεως ότι δεν ικανοποιείται η απαίτηση δεσμού;»

10. Στην υπό κρίση υπόθεση γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η A, η Δανική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

11. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 13 Δεκεμβρίου 2018 προφορικές παρατηρήσεις ανέπτυξαν η A, η Δανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή.

II. Ανάλυση

12. Με τα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε, τα οποία πρέπει να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν συνιστά νέο περιορισμό, κατά την έννοια του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, εθνικό μέτρο όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, το οποίο εξαρτά την οικογενειακή επανένωση Τούρκου εργαζομένου, νομίμως διαμένοντος στο σχετικό κράτος μέλος, με την τουρκικής ιθαγένειας σύζυγό του από την προϋπόθεση να είναι οι δεσμοί των συζύγων με τη Δανία ισχυρότεροι από ό,τι εκείνοι με άλλη χώρα.

13. Προκαταρκτικώς, επισημαίνεται ότι η υπό κρίση υπόθεση αποτελεί συνέχεια της υποθέσεως Genc [9]. Στην υπόθεση εκείνη, ζητήθηκε από το Δικαστήριο να εκτιμήσει τη συμβατότητα με το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 άλλης διατάξεως του ίδιου νόμου περί αλλοδαπών, η οποία εξαρτούσε την οικογενειακή επανένωση Τούρκου εργαζομένου ο οποίος διέμενε νομίμως στο σχετικό κράτος μέλος με το ανήλικο τέκνο του από την προϋπόθεση να υφίστανται ή να μπορούν να υπάρξουν επαρκείς δεσμοί του δεύτερου με το εν λόγω κράτος μέλος που να καθιστούν δυνατή την επιτυχή ένταξή του σε αυτό, όταν το εν λόγω τέκνο και ο έτερος γονέας του κατοικούσαν στη χώρα καταγωγής ή σε άλλη χώρα και η αίτηση περί οικογενειακής επανενώσεως υποβλήθηκε εντός προθεσμίας δύο ετών αφότου ο γονέας που κατοικούσε στο σχετικό κράτος μέλος απέκτησε άδεια διαμονής αορίστου χρόνου. Από την απόφαση Genc [10] μπορούν να αντληθούν μερικά διδάγματα χρήσιμα για την υπό κρίση υπόθεση. Εξάλλου, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι η δανική διοίκηση έλαβε υπόψη τις συνέπειες της αποφάσεως αυτής όσον αφορά την επίμαχη τότε συγκεκριμένη διάταξη του νόμου περί αλλοδαπών, χωρίς εντούτοις καμία μνεία στις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται σε περίπτωση αιτήσεως οικογενειακής επανενώσεως υποβαλλόμενης από σύζυγο Τούρκου εργαζομένου και, ειδικότερα, στη σχετική με τους δεσμούς με τη Δανία απαίτηση. Πάντως, καίτοι η δανική διοίκηση φαίνεται πεπεισμένη ότι το άρθρο 9, παράγραφος 7, του νόμου περί αλλοδαπών, παρότι συνιστά νέο περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, είναι νόμιμο, καθόσον δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος και είναι κατάλληλο να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού και δεν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του, το αιτούν δικαστήριο τρέφει αμφιβολίες.

Α. Επί της υπάρξεως νέου περιορισμού ο οποίος δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος

14. Όπως υπενθύμισε το αιτούν δικαστήριο, η ρήτρα «standstill» [«παγώματος της ισχύουσας καταστάσεως»] του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 απαγορεύει γενικώς τη θέσπιση οποιουδήποτε νέου μέτρου που θα είχε ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα να υπόκειται η εκ μέρους Τούρκου υπηκόου άσκηση ελεύθερης οικονομικής δραστηριότητας των εργαζομένων στο έδαφος κράτους μέλους σε όρους πιο περιοριστικούς σε σχέση με εκείνους που ίσχυαν συναφώς κατά την έναρξη ισχύος της αποφάσεως 1/80 [11].

15. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι το άρθρο 9, παράγραφος 7, του νόμου περί αλλοδαπών θεσπίστηκε μετά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος στη Δανία της αποφάσεως 1/80 και ότι καθιστά αυστηρότερες τις προϋποθέσεις εισόδου του συζύγου Τούρκου εργαζομένου που επιθυμεί να διαμείνει με αυτόν στο έδαφος της Δανίας. Δεν αμφισβητείται επίσης ότι ο Β είναι νόμιμος μισθωτός εργαζόμενος στη δανική αγορά εργασίας. Η Α ζητεί άδεια διαμονής προκειμένου να διαμείνει μαζί του. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν θα πρέπει να τύχει εφαρμογής η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική διάταξη στην περίπτωση που ο νέος περιορισμός είναι ικανός να επηρεάσει την ελευθερία του Β να ασκεί μισθωτή δραστηριότητα στη Δανία [12]. Συγκεκριμένα, η απόφαση του Β να εγκατασταθεί και,

9 Απόφαση της 12ης Απριλίου 2016 (C-561/14, EU:C:2016:247).

10 Απόφαση της 12ης Απριλίου 2016 (C-561/14, EU:C:2016:247).

11 Βλ. απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

12 Κατ' αναλογία, βλ. απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 37).

κυρίως, να παραμείνει στη Δανία υπό την ιδιότητα του Τούρκου εργαζομένου θα μπορούσε να επηρεαστεί αρνητικά εάν η εθνική νομοθεσία καθιστά δυσχερή ή αδύνατη την οικογενειακή επανένωση, δεδομένου ότι ο Β θα μπορούσε, στην περίπτωση αυτή, να αναγκαστεί να επιλέξει μεταξύ της δραστηριότητάς του στη Δανία και της οικογενειακής ζωής του στην Τουρκία [13]. Επομένως, η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική νομοθετική ρύθμιση, η οποία δυσχεραίνει την οικογενειακή επανένωση καθιστώντας αυστηρότερες τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες Τούρκος εργαζόμενος μπορεί να διαμείνει στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής με τη σύζυγό του, σε σύγκριση με εκείνες που υφίσταντο κατά την έναρξη ισχύος της αποφάσεως 1/80 στο εν λόγω έδαφος και η οποία είναι, συνεπώς, ικανή να επηρεάσει την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας από τον εν λόγω εργαζόμενο, συνιστά όντως «νέο περιορισμό», κατά την έννοια του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, στην άσκηση από τους Τούρκους υπηκόους της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο συγκεκριμένο κράτος μέλος.

16. Ένας τέτοιος περιορισμός απαγορεύεται, όπως υπενθυμίζει το αιτούν δικαστήριο, εκτός εάν περιλαμβάνεται στους περιορισμούς που απαριθμεί το άρθρο 14 της αποφάσεως 1/80 [14] –επιχείρημα το οποίο δεν προβλήθηκε στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης– ή δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, εάν είναι κατάλληλος να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού και εάν δεν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του [15].

17. Όσον αφορά την απαίτηση υπάρξεως επιτακτικού λόγου γενικού συμφέροντος, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «ο σκοπός της διασφαλίσεως της επιτυχούς εντάξεως των υπηκόων τρίτων χωρών στο κράτος μέλος για το οποίο πρόκειται […] είναι δυνατό να συνιστά [τέτοιο] λόγο» [16], αφού υπενθύμισε τη «σημασία που προσδίδει το δίκαιο της Ένωσης στα μέτρα εντάξεως, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 79, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ […] και [σε] διάφορες οδηγίες […] οι οποίες προβλέπουν ότι η ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών είναι στοιχείο-κλειδί για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, η οποία συνιστά θεμελιώδη σκοπό της Ένωσης ο οποίος ορίζεται στη Συνθήκη» [17].

18. Η Δανική Κυβέρνηση επικαλείται επίσης ως επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, την οποία αντιλαμβάνεται ως μείζονα λόγο συναφή προς τον προηγουμένως προβληθέντα επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, καθόσον η διαχείριση αυτή είναι επιβεβλημένη προκειμένου να διασφαλίζεται η ένταξη στην τοπική κοινωνία των προσώπων στα οποία χορηγείται ή ενδέχεται να χορηγηθεί άδεια διαμονής εντός κράτους μέλους. Κατά τη Δανική Κυβέρνηση, η αναλογία αλλοδαπών προς τον συνολικό πληθυσμό έχει αντίκτυπο στην επιτυχή ένταξη. Χωρίς να είναι αναγκαίο να λάβει το Δικαστήριο θέση επί της συνάφειας και της αναλογίας αυτής, υπενθυμίζεται ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «ο σκοπός αποτροπής της παράνομης εισόδου και διαμονής αποτελεί επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, όσον αφορά το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80» [18] και ότι «ο σκοπός που άπτεται της αποτελεσματικής διαχειρίσεως των μεταναστευτικών ροών μπορεί να συνιστά [τέτοιο] λόγο» [19] δυνάμενο να δικαιολογήσει νέο περιορισμό κατά την εν λόγω διάταξη.

13 Κατ' αναλογία, βλ. αποφάσεις της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 40), και της 7ης Αυγούστου 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, σκέψη 61 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

14 Ήτοι για λόγους σχετικούς με τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία.

15 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 51 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

16 Απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 56).

17 Απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 55). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Genc (C-561/14, EU:C:2016:28, σημεία 31 επ.).

18 Απόφαση της 29ης Μαρτίου 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, σκέψη 38).

19 Απόφαση της 29ης Μαρτίου 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, σκέψη 39). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Tekdemir (C-652/15, EU:C:2016:960, σημείο 17) καθώς και απόφαση της 7ης Αυγούστου 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, σκέψη 77).

19. Επομένως, εκτιμώ ότι είναι δύσκολο για το Δικαστήριο να αναθεωρήσει τις θέσεις αυτές, καθόσον μάλιστα η διαπίστωση της υπάρξεως επιτακτικού λόγου γενικού συμφέροντος δεν αρκεί, εν πάση περιπτώσει, για να θεωρηθεί ότι ο νέος περιορισμός επιτρέπεται από το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80, δεδομένου ότι πρέπει επιπλέον να είναι αναγκαίος και σύμφωνος προς την αρχή της αναλογικότητας, στοιχείο το οποίο είναι πραγματικά κρίσιμο στο ζήτημα που εξετάζεται στην υπό κρίση προδικαστική παραπομπή.

Β. Επί του αναγκαίου χαρακτήρα και της αναλογικότητας του νέου περιορισμού

1. Έκθεση της εθνικής νομοθεσίας και πρακτικής

20. Η εθνική νομοθεσία προβλέπει ότι κάθε αλλοδαπός ηλικίας άνω των 24 ετών ο οποίος συμβιώνει στο πλαίσιο σταθερής και μακροχρόνιας σχέσεως με άλλο πρόσωπο επίσης ηλικίας άνω των 24 ετών, το οποίο κατοικεί στη Δανία και διαθέτει άδεια διαμονής αορίστου χρόνου επί περισσότερα από τρία έτη, δύναται να υποβάλει αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής. Εντούτοις, όταν το πρόσωπο που διαμένει στη Δανία (στο εξής: συντηρών) δεν έχει αποκτήσει τη δανική ιθαγένεια πριν από την ηλικία των 28 ετών, τέτοια άδεια διαμονής είναι δυνατόν να χορηγηθεί στον/στη σύζυγό του μόνον εάν οι δεσμοί των συζύγων με τη Δανία είναι ισχυρότεροι από εκείνους που ενδέχεται να έχουν με τρίτο κράτος.

21. Η ορθή και πλήρης εκτίμηση της εμβέλειας του εθνικού αυτού μέτρου επιβάλλει την εξέτασή του πέραν του γράμματος της σχετικής διατάξεως, λαμβανομένου υπόψη, όπως επιτάσσει η νομολογία [20], του τρόπου εφαρμογής της, όπως προκύπτει, εν προκειμένω, από τις προπαρασκευαστικές εργασίες των νόμων του 2000 και του 2002 [21], και την εγκύκλιο του 2005 [22].

22. Επομένως, όταν πρέπει να καθορίσουν αν το ζεύγος που ζητεί την οικογενειακή επανένωση έχει δεσμούς ισχυρότερους με τη Δανία από ό,τι με τη χώρα/τις χώρες καταγωγής του, οι αρχές πρέπει να προβούν σε σφαιρική εκτίμηση λαμβάνοντας υπόψη όλα τα στοιχεία που έχουν στη διάθεσή τους. Συγκεκριμένα, πρέπει να σταθμίσουν, αφενός, τους δεσμούς του συντηρούντος με τη Δανία –εν προκειμένω του Τούρκου εργαζομένου– και, αφετέρου, τους δεσμούς του/της συζύγου του με τη χώρα καταγωγής του/της. Πρέπει επίσης να λάβουν υπόψη τους δεσμούς που διατηρεί ο συντηρών με τη χώρα καταγωγής του συζύγου του. Μεταξύ άλλων, λαμβάνονται υπόψη ο τόπος γεννήσεως των συζύγων, ο τόπος στον οποίο πέρασαν τα παιδικά τους χρόνια και στον οποίο φοίτησαν στο σχολείο, η συχνότητα και η διάρκεια των παραμονών στη χώρα καταγωγής. Πρέπει να λαμβάνονται επίσης υπόψη οι οικογενειακοί δεσμοί των συζύγων με τη Δανία σε σχέση με τους οικογενειακούς δεσμούς που διατηρούνται στη χώρα καταγωγής, ιδίως εάν ο ένας ή οι δύο γονείς του συντηρούντος κατάγονται από την ίδια χώρα με τον σύζυγο. Εξετάζεται επίσης το ζήτημα του ποιος ασκεί τη γονική μέριμνα ή ποιος έχει δικαίωμα προσωπικής επικοινωνίας με τα ανήλικα τέκνα που κατοικούν στη Δανία, χωρίς αυτό, εντούτοις, να είναι καθοριστικό. Λαμβάνονται επίσης υπόψη οι γλωσσικές γνώσεις και η γλώσσα επικοινωνίας μεταξύ των συζύγων. Εξάλλου, εξετάζονται οι εκπαιδευτικοί και επαγγελματικοί δεσμοί των συζύγων με τη Δανία, όπως και ο χρόνος παρουσίας στο δανικό έδαφος καθώς και η συχνότητα και η διάρκεια των παραμονών στη χώρα καταγωγής του συντηρούντος ή/και του συζύγου [23]. Δεν εξετάζεται μόνον η διάρκεια της παρουσίας του εργαζομένου στην αγορά εργασίας, δεδομένου ότι σημασία έχει επίσης η φύση της απασχολήσεως, όπως και το αν η εν λόγω απασχόληση ασκείται χάρη σε προσόντα αποκτηθέντα στη Δανία. Συγκεκριμένα, εάν ο συντηρών άσκησε επί τέσσερα ή πέντε έτη επάγγελμα που συμβάλλει στην ένταξή του στη δανική κοινωνία, λόγω της επικοινωνίας με το κοινό που συνεπάγεται η απασχόληση αυτή ή της ανάγκης επικοινωνίας στη

20 Απόφαση της 7ης Αυγούστου 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, σκέψη 81 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

21 Βλ. υποσημείωση 3 των παρουσών προτάσεων.

22 Βλ. υποσημείωση 3 των παρουσών προτάσεων.

23 Εκτός εάν η παραμονή του συντηρούντος στη χώρα καταγωγής του/της συζύγου οφείλεται σε αναχώρηση από τη Δανία για επαγγελματικούς λόγους με σκοπό την εργασία σε δανική αρχή, σε διεθνή ή αντίστοιχο οργανισμό ή σε δανική επιχείρηση στο εξωτερικό.

δανική γλώσσα με συναδέλφους ή πελάτες, θα μπορεί να θεωρηθεί ότι ο συντηρών έχει ισχυρούς δεσμούς με τη Δανία έστω και αν η διαμονή είχε διάρκεια μόνον «τεσσάρων ή πέντε ετών» [24]. Αντιθέτως, σταθερή απασχόληση η οποία ασκήθηκε για το ίδιο χρονικό διάστημα αλλά δεν συνεπάγεται σημαντική επικοινωνία με κοινό που ομιλεί τη δανική γλώσσα δεν θεωρείται ότι κατέστησε εφικτή τη δημιουργία τέτοιων δεσμών. Στην περίπτωση αυτή, η διάρκεια της διαμονής και της ασκήσεως επαγγέλματος αυξάνεται σε «επτά ή οκτώ έτη» [25].

23. Η περίσταση ότι ο συντηρών και ο αιτών υπήρξαν σύζυγοι στο παρελθόν ή συμβίωσαν στη χώρα καταγωγής τους πριν από την άφιξη του συντηρούντος στη Δανία και ότι το ζεύγος αυτό ζητεί εν συνεχεία οικογενειακή επανένωση βάσει νέου γάμου μετά την είσοδο στη Δανία του συντηρούντος και την απόκτηση άδειας διαμονής αορίστου χρόνου (κατάσταση «γάμου, διαζυγίου και νέου γάμου») συνιστά ισχυρή ένδειξη μη υπάρξεως ισχυρότερων δεσμών με τη Δανία. Κατά τις δανικές αρχές, η περίσταση του νέου γάμου υποδηλώνει ότι ο συντηρών διατήρησε ισχυρούς δεσμούς με τον αιτούντα και με τη χώρα καταγωγής.

24. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ειδικοί λόγοι ενδέχεται να συνηγορούν υπέρ της χορηγήσεως άδειας διαμονής στον σύζυγο παρά την ανυπαρξία ισχυρών δεσμών με τη Δανία. Αυτό θα συμβεί, για παράδειγμα, όταν η άρνηση χορηγήσεως τέτοιας άδειας θα αναγκάσει τους συζύγους να διάγουν την οικογενειακή ζωή τους σε χώρα στην οποία ο συντηρών δεν μπορεί να εισέλθει ή να διαμείνει ή ακόμη σε περίπτωση σοβαρής ασθένειας, αναπηρίας ή προχωρημένης ηλικίας του συντηρούντος. Η ύπαρξη ειδικού λόγου μπορεί επίσης να ληφθεί υπόψη όταν ο συντηρών ασκεί τη γονική μέριμνα ή έχει δικαίωμα προσωπικής επικοινωνίας με ανήλικα τέκνα τα οποία ζουν στη Δανία [26]. Τέλος, η σχετική με τους ισχυρότερους δεσμούς με τη Δανία προϋπόθεση δεν επιβάλλεται σε περίπτωση γάμου μεταξύ κατοίκων Δανίας που γεννήθηκαν ή μεγάλωσαν στη Δανία ή που ήρθαν στη χώρα όταν ήταν παιδιά και μεγάλωσαν και κατοικούν νομίμως στη χώρα επί είκοσι οκτώ έτη.

25. Από την επίμαχη στην κύρια δίκη απόφαση προκύπτει ότι το Υπουργείο προέβη σε σφαιρική εκτίμηση της καταστάσεως της Α και του συζύγου της και ακολούθησε τις προεκτεθείσες οδηγίες. Μεταξύ άλλων, έλαβε υπόψη ότι η Α γεννήθηκε και μεγάλωσε στην Τουρκία όπου επίσης φοίτησε στο σχολείο· αυτή και ο σύζυγός της επικοινωνούσαν στην τουρκική ή στην κουρδική γλώσσα· οι σπάνιες παραμονές της Α στη Δανία δεν ήταν ικανές να δημιουργήσουν δεσμούς με τη Δανία. Όσον αφορά την κατάσταση του Β, το Υπουργείο διαπίστωσε ότι γεννήθηκε και μεγάλωσε στην Τουρκία· έφθασε αργά στη Δανία, καθώς η πρώτη είσοδός του στη χώρα χρονολογείται από το 1999· πριν από την ημερομηνία αυτή είχε συμβιώσει επί μακρόν με την Α στην Τουρκία και, έκτοτε, είχε πραγματοποιήσει συχνές παραμονές στη χώρα καταγωγής του διάρκειας έως τριών μηνών· μέλη της άμεσης οικογένειάς του (οι γονείς του και δύο αδέλφια του) παρέμεναν στην Τουρκία· τέσσερα άλλα αδέλφια του βρίσκονταν στη Δανία· καίτοι υπήρχαν δεσμοί με τη δανική αγορά εργασίας, λαμβανομένων υπόψη της φύσεως και της διάρκειας των διάφορων επαγγελμάτων που άσκησε ή ασκεί επί του παρόντος ο Β στη Δανία, αυτοί δεν ήταν ικανοί να μετριάσουν τους ισχυρούς δεσμούς του Β με την Τουρκία· η κατάσταση του ζεύγους, το οποίο είχε τελέσει γάμο στο παρελθόν, πήρε διαζύγιο, τέλεσε δε νέο γάμο μετά την απόκτηση από τον Β άδειας διαμονής αορίστου χρόνου, συνιστά ισχυρή ένδειξη μη υπάρξεως ισχυρότερων δεσμών με τη Δανία [27], ο δε νέος γάμος με την πρώτη σύζυγο υποδηλώνει ότι ο Β είχε διατηρήσει δεσμούς με την Α και με τη χώρα καταγωγής του. Όσον αφορά τα τέκνα του ζεύγους, το Υπουργείο έλαβε υπόψη ότι είχαν γεννηθεί όλα στην Τουρκία όπου είχαν περάσει τα πρώτα έτη της ζωής τους προτού έρθουν να διαμείνουν με τον πατέρα τους στη Δανία· δύο εξ αυτών ήταν πλέον ενήλικα· υπό τις περιστάσεις αυτές, μπορούσε να θεωρηθεί ότι είχαν διατηρήσει γλωσσικούς, πολιτισμικούς και οικογενειακούς δεσμούς με την Τουρκία· στον βαθμό

24 Βλ. διατύπωση των προδικαστικών ερωτημάτων.

25 Βλ. διατύπωση των προδικαστικών ερωτημάτων.

26 Το κριτήριο αυτό φαίνεται επίσης ότι λαμβάνεται υπόψη στο πλαίσιο της αναλύσεως της υπάρξεως ισχυρότερων δεσμών με τη Δανία: βλ. σημείο 21 των παρουσών προτάσεων.

27 Όπως προκύπτει από την εγκύκλιο της 1ης Δεκεμβρίου 2005 περί της εφαρμογής του κριτηρίου των δεσμών στο πλαίσιο αιτήσεως οικογενειακής επανενώσεως.

που τα τέκνα του ζεύγους είχαν ήδη διαμείνει χωριστά από τη μητέρα τους, ήταν επιλογή των συζύγων να διαιρέσουν την οικογένειά τους κατ' αυτόν τον τρόπο και η Α θα μπορούσε να επιστρέψει στην Τουρκία με τα δύο μικρότερα τέκνα χωρίς η κατάσταση αυτή να προσκρούει στο άρθρο 8 της Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η οποία υπεγράφη στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950.

2. Ανάλυση ως προς την αρχή της αναλογικότητας

26. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η εκτίμηση από τις εθνικές αρχές, όταν υπάρχει εθνική νομοθεσία η οποία ρυθμίζει την οικογενειακή επανένωση και εφαρμόζεται σε μέλος της οικογένειας Τούρκου εργαζομένου, πρέπει να γίνεται βάσει «αρκούντως σαφών, αντικειμενικών και μη εισαγόντων διακρίσεις κριτηρίων, τα οποία πρέπει να εξετάζονται κατά περίπτωση, και να εκδίδεται σχετικώς αιτιολογημένη απόφαση υποκείμενη σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, προκειμένου να προλαμβάνεται ενδεχόμενη διοικητική πρακτική συστηματικών απορρίψεων» [28]. Είναι πρόδηλο ότι το Υπουργείο αιτιολόγησε διεξοδικώς την απορριπτική απόφαση την οποία η προσφεύγουσα προσέβαλε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Πιο προβληματικός είναι, κατά την άποψή μου, ο πολλαπλασιασμός των κριτηρίων, ο οποίος δημιουργεί την εντύπωση υπάρξεως αστάθμητων παραγόντων [29].

27. Καταρχάς, επισημαίνεται ότι η αξιολόγηση στην οποία προβαίνουν οι αρχές είναι σφαιρική αξιολόγηση η οποία αφορά τόσο τον ήδη παρόντα στο δανικό έδαφος σύζυγο –επί σχεδόν είκοσι έτη όσον αφορά τον Β– όσο και την προσφεύγουσα της κύριας δίκης. Διερωτώμαι αν είναι κάπως αντιφατικό, λαμβανομένης υπόψη της φύσεως της αιτήσεως –η οποία αφορά άδεια διαμονής για σκοπούς οικογενειακής επανενώσεως– να απαιτείται από την προσφεύγουσα να έχει και αυτή ισχυρότερους δεσμούς με τη Δανία από ό,τι με το κράτος καταγωγής της. Συγκεκριμένα, εξ ορισμού, η οικογενειακή επανένωση ζητείται σε κατάσταση στην οποία η κοινή ζωή διακόπηκε αναγκαστικά ή δεν είναι δυνατή και στην οποία τα δύο μέλη του ζεύγους ζουν χωριστά. Είναι επίσης αναμφισβήτητο ότι σημαντικό μέρος των οικογενειακών επανενώσεων αφορά καταστάσεις στις οποίες τα δύο μέλη του ζεύγους έχουν την ίδια ιθαγένεια ή κατάγονται από το ίδιο κράτος στου οποίου το έδαφος άρχισαν την κοινή ζωή τους. Αυτό ισχύει επίσης για τους Τούρκους εργαζομένους. Από τη Συμφωνία Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας και την απόφαση 1/80 συνάγεται ότι, όταν οι δύο αυτές πράξεις καθόρισαν τη νομική κατάσταση των μελών της οικογένειας των Τούρκων εργαζομένων, οι συντάκτες είχαν κατά νου καταρχάς, καίτοι όχι αποκλειστικά [30], μέλη της οικογένειας τουρκικής ιθαγένειας. Επομένως, στο πλαίσιο αιτήσεως οικογενειακής επανενώσεως η οποία προϋποθέτει συνήθως τη δημιουργία οικογενειακού δεσμού στο κράτος καταγωγής και την επιδίωξη ανασυστάσεως της οικογενειακής κοινότητας στο έδαφος του κράτους υποδοχής, διερωτώμαι σε ποιο μέτρο η ανάθεση στους αιτούντες συζύγους του βάρους αποδείξεως ότι έχουν ισχυρότερους δεσμούς με τη Δανία από ό,τι με τη χώρα καταγωγής τους ισοδυναμεί με απαίτηση να προσκομίσουν μια αδύνατη απόδειξη (probatio diabolica), καθόσον μάλιστα από την παράθεση της διοικητικής πρακτικής δεν φαίνεται να προκύπτει ιδιαίτερη στάθμιση των κριτηρίων που δεν πληρούνται από το πρόσωπο που ζητεί την άδεια διαμονής για σκοπούς οικογενειακής επανενώσεως.

28. Με άλλα λόγια, είναι πρόδηλο ότι ζεύγη αποτελούμενα από δύο άτομα της ίδιας ιθαγένειας, όπως η Α και ο Β, θα αντιμετωπίζουν περισσότερες δυσχέρειες όσον αφορά τη σχετική με τους ισχυρότερους δεσμούς με τη Δανία προϋπόθεση, δεδομένου ότι τα κριτήρια που σχετίζονται με τον τόπο γεννήσεως, τα παιδικά χρόνια και τη φοίτηση στο σχολείο, τις γλωσσικές γνώσεις και τους οικογενειακούς δεσμούς θα πληρούνται πιο δύσκολα όταν ο σύζυγος ή η σύζυγος ευρίσκεται ακόμη στο κράτος καταγωγής στο

28 Απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 66).

29 Λόγω των αστάθμητων αυτών παραγόντων, η προσφεύγουσα στην υπόθεση της κύριας δίκης αμφιβάλλει για την ικανότητα των εθνικών δικαστηρίων να προβούν σε πλήρη δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων της εθνικής διοικήσεως.

30 Το ερώτημα αν η έννοια των «μελών της οικογένειας» Τούρκου εργαζομένου, στο άρθρο 7, πρώτο εδάφιο, της αποφάσεως 1/80, περιορίζεται στα εν λόγω μέλη τουρκικής ιθαγένειας υποβλήθηκε στο Δικαστήριο στο πλαίσιο της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 19ης Ιουλίου 2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504), και απαντήθηκε αρνητικά.

οποίο πέρασε όλη τη ζωή του/της και δύσκολα θα μπορούν να αντισταθμιστούν από τον ίδιο τον Τούρκο εργαζόμενο εάν αναχώρησε από το εν λόγω κράτος ενήλικος. Οι δανικές αρχές δεν μπορούν επίσης να στηριχθούν στην περίσταση ότι η εν λόγω σύζυγος ή ο εν λόγω σύζυγος διέμεινε επί μακρόν στη Δανία και δημιούργησε δεσμούς με την τοπική κοινωνία, δεδομένου ότι αυτό ακριβώς είναι το αντικείμενο της αιτήσεως και τέτοια νόμιμη διαμονή εμποδίστηκε έως τώρα ή περιορίστηκε σε βραχέα χρονικά διαστήματα [31]. Οι τακτικές παραμονές μεσαίας διάρκειας του Τούρκου εργαζομένου στο κράτος καταγωγής του ερμηνεύονται ως ενδείξεις διατηρήσεως (υπερβολικά) ισχυρών δεσμών με το εν λόγω κράτος, αλλά, δεδομένου ότι η κοινή διαβίωση δεν είναι ακόμη εφικτή στη Δανία, η συζυγική, ακόμη και οικογενειακή, ζωή μπορεί να διατηρηθεί, έστω περιστασιακά, μόνο μέσω αυτών των τακτικών ταξιδίων, στον βαθμό που αυτά είναι συμβατά προς τις απαιτήσεις που συνδέονται με την επαγγελματική ζωή του Τούρκου εργαζομένου στη Δανία.

29. Εν συνεχεία, τα κριτήρια που λαμβάνουν υπόψη οι διοικητικές αρχές δεν είναι, κατά τη Δανική Κυβέρνηση, ούτε απόλυτα ούτε σωρευτικά. Κανένα δεν είναι καθοριστικό αφ' εαυτού. Τα κριτήρια αυτά μπορούν να είναι επίσης ασαφή. Συγκεκριμένα, σε περίπτωση αφίξεως στο δανικό έδαφος «αργά», ήτοι μετά την ηλικία των «12 ή 13 ετών» [32], απαιτείται διαμονή του εργαζομένου διάρκειας τουλάχιστον 12 ετών, αλλά η διάρκεια αυτή μπορεί να συντομευθεί σε περίπτωση φοιτήσεως ή εργασίας στη Δανία, υπό τον όρο, εντούτοις, ότι η εργασία είναι ορισμένης φύσεως, με αποτέλεσμα εργαζόμενος ο οποίος εργάστηκε επί τέσσερα ή πέντε έτη να μπορεί να πληροί τη σχετική με τους δεσμούς προϋπόθεση. Αυτή η διάρκεια της απασχολήσεως αυξάνεται σε επτά ή οκτώ έτη εάν το επάγγελμα δεν θεωρείται ότι συμβάλλει στην ένταξη του εργαζομένου στη Δανία. Η εντύπωση που δίδεται είναι ότι τα στοιχεία αυτά είναι δυσνόητα για τους αιτούντες, με αποτέλεσμα να καταλείπεται τελικώς ευρεία διακριτική ευχέρεια στις διοικητικές αρχές κατά τη λήψη της αποφάσεως., Μπορεί συνεπώς να συναχθεί ότι η προμνησθείσα απαίτηση που έθεσε το Δικαστήριο, κατά την οποία οι αρχές πρέπει να αποφασίζουν βάσει σαφών κριτηρίων, δεν πληρούται.

30. Όσον αφορά την κατάσταση «γάμου, διαζυγίου και νέου γάμου», το αιτούν δικαστήριο εκθέτει ότι πρόκειται για αμάχητο τεκμήριο, το οποίο αποκλείει κάθε συνεκτίμηση της προσωπικής καταστάσεως των συζύγων και της ικανότητάς τους προς ένταξη στην τοπική κοινωνία και το οποίο συνεπάγεται οιονεί συστηματική πρακτική απορρίψεων των αιτήσεων άδειας διαμονής για σκοπούς οικογενειακής επανενώσεως. Εάν συμβαίνει κάτι τέτοιο, το τεκμήριο αυτό θα αντίκειται στη νομολογία του Δικαστηρίου [33]. Εντούτοις, κατά τη Δανική Κυβέρνηση, η κατάσταση αυτή ερμηνεύεται απλώς ως ισχυρή ένδειξη μη υπάρξεως ισχυρών δεσμών με τη Δανία. Ακόμα και αν η ακολουθούμενη πρακτική ήταν λιγότερο αυστηρή από αυτήν που εκθέτει το αιτούν δικαστήριο, δυσκολεύομαι να διακρίνω την πραγματική σχέση μεταξύ μιας τέτοιας καταστάσεως «γάμου, διαζυγίου και νέου γάμου» και της προοπτικής επιτυχούς εντάξεως στην τοπική κοινωνία ή/και αποτελεσματικής διαχειρίσεως των μεταναστευτικών ροών. Έναντι μιας τέτοιας καταστάσεως, αν οι δανικές αρχές έχουν υπόνοιες περί καταστρατηγήσεως της νομοθεσίας, επειδή ο νέος γάμος γεννά αμφιβολίες όσον αφορά τον αληθή χαρακτήρα του γάμου που παρέσχε στον Τούρκο εργαζόμενο τη δυνατότητα να αποκτήσει άδεια διαμονής, οι υπόνοιες αυτές θα πρέπει να στηριχθούν με συγκεκριμένα στοιχεία έναντι του Β. Πάντως, εν πάση περιπτώσει, δεν προκύπτει από τη δικογραφία ότι η Δανική Κυβέρνηση διαπίστωσε, γενικά ή ειδικά όσον αφορά το ζεύγος Α και Β, σχέση μεταξύ της καταστάσεως «γάμου, διαζυγίου και νέου γάμου» και καταστρατηγήσεως του νόμου. Επομένως, είναι αμφίβολος ο λόγος υπάρξεως τέτοιου τεκμηρίου, έστω και αν αυτό είναι μαχητό.

31. Εν τέλει, και ίσως κυρίως, τα περισσότερα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη είναι, καθεαυτά, αρκετά ξένα προς το ζήτημα της επιτυχούς εντάξεως στη δανική κοινωνία του/της συζύγου του Τούρκου εργαζομένου ή του ζεύγους που αποτελεί ο/η σύζυγος με τον εν λόγω εργαζόμενο, εντάξεως η οποία συνιστά τον πρώτο από τους προβαλλόμενους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος.

31 Μεταξύ άλλων, ενίοτε, και για οικονομικούς λόγους. Συμμερίζομαι, συναφώς, την άποψη που διατύπωσε ο γενικός εισαγγελέας P. Mengozzi στις προτάσεις του στην υπόθεση Genc (C-561/14, EU:C:2016:28, σημείο 49).

32 Βλ. διατύπωση των προδικαστικών ερωτημάτων.

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

Ειδικότερα, δεν διακρίνω κατ' ανάγκην κάποια αντίφαση μεταξύ της διατηρήσεως ισχυρών δεσμών με τη χώρα καταγωγής και της ικανότητας εντάξεως στο κράτος υποδοχής. Εξάλλου, τα κριτήρια που διέπουν την εκτίμηση από τις δανικές αρχές στηρίζονται, ως επί το πλείστον, σε στοιχεία επί των οποίων ο/η σύζυγος δεν μπορούσε να ασκήσει επιρροή (π.χ. τόπος γεννήσεως, τόπος σχολικής φοιτήσεως, οικογενειακοί δεσμοί κ.λπ.). Δεν καθιστούν εφικτή τη διαπίστωση μη εντάξεως στην τοπική κοινωνία, όπως δεν καθιστούν επίσης εφικτή την πρόβλεψη επιτυχούς εντάξεως στην τοπική κοινωνία. Στην πραγματικότητα, είναι μάλλον ουδέτερα από την άποψη αυτή. Κατά την άποψή μου, θα ήταν πιο εύλογο, λαμβανομένου υπόψη του επιδιωκόμενου σκοπού, να επιβάλλονται θετικές και αναφερόμενες στο μέλλον προϋποθέσεις στους αιτούντες, όπως, για παράδειγμα, η υποχρέωση να επιτύχουν ορισμένο επίπεδο γνώσεως της δανικής γλώσσας ή της δανικής κοινωνίας εντός εύλογης προθεσμίας από την έγκριση της οικογενειακής επανενώσεως.

32. Όσον αφορά τον δεύτερο προβαλλόμενο επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, ήτοι την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, δυσκολεύομαι επίσης να διαπιστώσω οποιονδήποτε λογικό σύνδεσμο μεταξύ των διάφορων κριτηρίων που λαμβάνονται υπόψη και του επιδιωκόμενου σκοπού. Ειδικότερα, ποια η σημασία του τόπου γεννήσεως της προσφεύγουσας, της χρησιμοποιούμενης γλώσσας για την επικοινωνία με τον σύζυγό της και του τόπου κατοικίας των γονέων της για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών;

33. Το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη το ιδιαίτερο καθεστώς των Τούρκων εργαζομένων, οι οποίοι δεν εξομοιώνονται πλήρως προς πολίτες της Ένωσης ούτε πλήρως προς υπηκόους άλλων τρίτων κρατών, εκτιμώ δε ότι, λαμβανομένου υπόψη του ιδιαίτερου αυτού καθεστώτος, η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης νομοθεσία αυξάνει, κατά τρόπο υπερβολικό και ενίοτε μη εύλογο, τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για να μπορεί ο ενδιαφερόμενος Τούρκος εργαζόμενος να συνεχίσει ή να αρχίσει εκ νέου τη συζυγική του ζωή στο έδαφος του κράτους υποδοχής. Επιπλέον, οι συνέπειες της εφαρμογής της εθνικής νομοθεσίας στον Β, μέσω της συζύγου του, βαίνουν κατά πολύ πέραν της συζυγικής καταστάσεως, δεδομένου ότι οι δανικές αρχές κάλεσαν την Α και δύο από τους υιούς της, οι οποίοι είναι ήδη εγκαταστημένοι στη Δανία και διαθέτουν άδεια διαμονής στη χώρα βάσει της οικογενειακής επανενώσεως, να «συνεχίσουν να διάγουν την οικογενειακή ζωή τους στην Τουρκία» [34]. Είναι επομένως πρόδηλο ότι το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνικό μέτρο επηρεάζει την ελευθερία του Β να ασκεί μισθωτή δραστηριότητα, υποχρεώνοντάς τον να επιλέξει, κατά τρόπο αδικαιολόγητο κατ' εμέ, μεταξύ της επαγγελματικής δραστηριότητάς του στη Δανία και της οικογενειακής ζωής του στην Τουρκία.

34. Υπό τις περιστάσεις αυτές και για το σύνολο των προεκτεθέντων λόγων, είναι απολύτως σαφές ότι το άρθρο 9, παράγραφος 7, του νόμου περί αλλοδαπών δεν είναι πρόσφορο για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού και βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξή του.

35. Ως εκ τούτου, από την ανάλυσή μου συνάγεται ότι εθνικό μέτρο όπως το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης, το οποίο εξαρτά την οικογενειακή επανένωση Τούρκου εργαζομένου που διαμένει νομίμως στο κράτος μέλος υποδοχής με τη σύζυγό του από την προϋπόθεση να έχει το ζεύγος ισχυρότερους δεσμούς με το κράτος μέλος υποδοχής από ό,τι με το τρίτο κράτος ή τα τρίτα κράτη καταγωγής, συνιστά νέο περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 και ότι ο περιορισμός αυτός δεν δικαιολογείται.

34 Βλ. σημείο 5 των παρουσών προτάσεων.

III. Πρόταση

36. Λαμβανομένων υπόψη όλων των προεκτεθεισών παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Østre Landsret (εφετείο της ανατολικής περιφέρειας, Δανία) ως εξής:

Εθνικό μέτρο όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, το οποίο εξαρτά την οικογενειακή επανένωση Τούρκου εργαζομένου που διαμένει νομίμως στο κράτος μέλος υποδοχής με τη σύζυγό του από την προϋπόθεση να έχει το ζεύγος ισχυρότερους δεσμούς με το κράτος μέλος υποδοχής από ό,τι με το τρίτο κράτος ή τα τρίτα κράτη καταγωγής, συνιστά νέο περιορισμό, κατά την έννοια του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, σχετικά με την προώθηση της συνδέσεως η οποία επισυνάφθηκε στη συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας που υπογράφηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 στην Άγκυρα από την Τουρκική Δημοκρατία, αφενός, και από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα, αφετέρου, και η οποία συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1963. Ο περιορισμός αυτός δεν δικαιολογείται.