Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

12 de abril de 2016*

«Reenvio prejudicial — Acordo de associação CEE-Turquia — Decisão n.º 1/80 — Artigo 13.º — Cláusula de 'standstill' — Reagrupamento familiar — Regulamentação nacional que prevê novas condições mais restritivas em matéria de reagrupamento familiar para os membros, que não exerçam uma atividade económica, da família dos nacionais turcos que exerçam uma atividade económica e que residam e sejam titulares de uma autorização de residência no Estado-Membro em questão — Condição relativa aos laços suficientes para permitir uma verdadeira integração»

No processo C-561/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Este, Dinamarca), por decisão de 3 de dezembro de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 5 de dezembro de 2014, no processo

Caner Genc

contra

Integrationsministeriet,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta (relatora), M. Ilešič, L. Bay Larsen, F. Biltgen, C. Lycourgos, presidentes de secção, A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, K. Jürimäe, M. Vilaras, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: T. Millett, secretário adjunto,

vistos os autos e após a audiência de 20 de outubro de 2015,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de C. Genc, por T. Ryhl, advokat,

— em representação do Governo dinamarquês, por C. Thorning, na qualidade de agente, assistido por R. Holdgaard, advokat,

— em representação do Governo austríaco, por G. Hesse, na qualidade de agente,

* Língua do processo: dinamarquês.

— em representação da Comissão Europeia, por M. Clausen, C. Tufvesson, D. Martin e F. Erlbacher, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 20 de janeiro de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da Associação (a seguir «Decisão n.º 1/80»), em anexo ao Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado, em 12 de setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e a Comunidade, por outro, e que foi concluído, aprovado e confirmado, em nome desta, pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18; a seguir «Acordo de Associação»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe C. Genc ao Integrationsministeriet (Ministério da Integração) a propósito do indeferimento, por parte deste último, do seu pedido de emissão de uma autorização de residência na Dinamarca ao abrigo do reagrupamento familiar.

Quadro jurídico

Direito da União

Acordo de associação

3 Resulta do artigo 2.º, n.º 1, do acordo de associação que este tem por objeto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes contratantes, tendo em plena consideração a necessidade de assegurar o desenvolvimento acelerado da economia da Turquia e o aumento do nível do emprego e das condições de vida do povo turco.

4 Nos termos do artigo 12.º do acordo de associação, «as partes contratantes acordam em inspirar-se nos artigos [39.° CE], [40.° CE] e [41.° CE] na realização progressiva entre si da livre circulação de trabalhadores» e, nos termos do artigo 13.º deste acordo, estas partes «acordam em inspirar-se nos artigos [43.° CE] a [46.° CE] inclusive e [48.° CE] na eliminação entre si das restrições à liberdade de estabelecimento».

Decisão n.º 1/80

5 O artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 dispõe:

«Os Estados-Membros da Comunidade e a Turquia não podem introduzir quaisquer restrições novas às condições de acesso ao emprego relativamente aos trabalhadores e aos membros da sua família que se encontrem no seu território em situação regular no que se refere à residência e ao emprego.»

6 Nos termos do artigo 14.º da Decisão n.º 1/80:

«1. As disposições da presente secção são aplicáveis sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, de segurança e de saúde públicas.

2. Estas disposições não prejudicam os direitos e obrigações decorrentes das legislações nacionais ou dos acordos bilaterais existentes entre a Turquia e os membros da Comunidade, quando estes prevejam um regime mais favorável para os seus nacionais.»

Protocolo Adicional

7 O Protocolo Adicional, assinado em 23 de novembro de 1970, em Bruxelas, e concluído, aprovado e confirmado, em nome da Comunidade, pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de dezembro de 1972 (JO L 293, p. 1; EE 11 F1 p. 213; a seguir «protocolo adicional»), faz parte integrante do acordo de associação, como resulta do seu artigo 62.º

8 O artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional enuncia:

«As Partes Contratantes abster-se-ão de introduzir, nas suas relações mútuas, novas restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.»

Direito dinamarquês

9 A Lei sobre os estrangeiros (Udlændingeloven), na sua versão aplicável ao processo principal (a seguir «lei dinamarquesa sobre os estrangeiros»), prevê, no seu § 9, n.º 1, ponto 2, alínea d), que, mediante requerimento, pode ser concedida autorização de residência ao filho com idade inferior a 15 anos e solteiro de uma pessoa que resida na Dinamarca ou do cônjuge dessa pessoa, desde que o menor resida com o titular do direito de guarda e não tenha constituído uma família independente através uma relação estável, e desde que a pessoa que reside na Dinamarca seja titular de uma autorização de residência permanente ou de uma autorização de residência com possibilidade de residência permanente.

10 O § 9, n.º 13, da lei dinamarquesa sobre os estrangeiros, que foi introduzido pela Lei n.º 427, de 9 de junho de 2004, relativa à alteração da lei dinamarquesa sobre os estrangeiros e à lei sobre a integração, dispõe:

«Nos casos em que o requerente e um dos seus progenitores residam no seu país de origem ou noutro país, só é permitida a emissão de uma autorização de residência ao abrigo do n.º 1, ponto 2, [do § 9 desta lei] se o requerente tiver estabelecido, ou puder estabelecer, laços com a Dinamarca que permitam uma verdadeira integração. Esta disposição não é, porém, aplicável se o requerimento for apresentado no prazo de dois anos a contar da data em que a pessoa que reside no território dinamarquês preencheu as condições estabelecidas no § 9, n.º 1, ponto 2, [da referida lei] ou se existirem razões particularmente ponderosas, nomeadamente a unidade familiar, que justifiquem a não aplicação.»

11 Os trabalhos preparatórios do § 9, n.º 13, da lei dinamarquesa sobre os estrangeiros mencionam que o objetivo desta disposição é o de desencorajar os progenitores a deixarem deliberadamente o filho no Estado de origem com o outro progenitor até que seja quase adulto, apesar de o menor reunir as condições para obter uma autorização de residência na Dinamarca em momento anterior, de forma a que este seja educado em conformidade com a cultura do Estado de origem e não seja influenciado, durante a infância, pelas normas e os valores dinamarqueses.

12 Resulta da decisão de reenvio que, segundo a prática descrita na Circular do Ministério da Integração de 2 de julho de 2007, a capacidade do menor para lograr uma verdadeira integração depende de uma apreciação discricionária no âmbito da qual são especialmente tidos em conta critérios como a duração e a natureza da residência do menor em causa nos Estados respetivos e, nomeadamente, eventuais períodos anteriores de residência do menor na Dinamarca, o Estado em que este passou a maior parte da sua infância e da sua adolescência, o local onde frequentou a escola, a questão de saber se o menor

em causa fala dinamarquês, se fala a língua do Estado de origem e se o menor foi influenciado, durante a sua infância, pelas normas e os valores dinamarqueses ao ponto de existirem ou poderem existir laços suficientes com a Dinamarca que lhe permitam uma verdadeira integração nesse Estado-Membro. Além disso, é atribuída, em relação com os outros elementos, uma certa importância à questão de saber se o progenitor que reside na Dinamarca está bem integrado e apresenta laços estreitos com a sociedade dinamarquesa.

13 Resulta igualmente da decisão de reenvio que, em determinados casos excecionais, existem razões muito específicas por força das quais não é exigida a condição relativa à existência de laços suficientes no Estado-Membro em causa que permita uma boa integração. Tal é o caso, nomeadamente, quando o indeferimento do reagrupamento familiar for contrário aos compromissos internacionais do Reino da Dinamarca ou ao superior interesse da criança em causa, na aceção da Convenção de Nova Iorque sobre os Direitos da Criança, assinada em 20 de novembro de 1989 e ratificada por todos os Estados-Membros, ou quando, devido a uma doença ou uma deficiência graves, não seja defensável, no plano humanitário, enviar o progenitor que reside na Dinamarca para um Estado que não oferece possibilidades de acolhimento e de tratamento, ou quando o progenitor que reside no Estado de origem não tem capacidade para cuidar do menor em causa.

14 O órgão jurisdicional de reenvio esclarece que o § 9, n.º 13, da lei dinamarquesa sobre os estrangeiros só se aplica aos pedidos de reagrupamento familiar entre nacionais de Estados terceiros que residam na Dinamarca e os seus familiares e que, à data da entrada em vigor da Decisão n.º 1/80, não se aplicava nenhuma regra como a do § 9, n.º 13, da lei dinamarquesa sobre os estrangeiros.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

15 C. Genc, recorrente no processo principal, tem a nacionalidade turca e nasceu em 17 de agosto de 1991. O seu pai, que também tem a nacionalidade turca, foi para a Dinamarca em 14 de dezembro de 1997 e dispõe, desde 21 de abril de 2001, de uma autorização de residência permanente nesse Estado-Membro.

16 Os progenitores de C. Genc obtiveram o divórcio por sentença de 30 de dezembro de 1997, proferida pelo Tribunal de Haymana (Turquia). Apesar de, após o divórcio, a guarda de C. Genc e dos seus dois irmãos mais velhos ter sido atribuída ao pai do recorrente no processo principal, o recorrente no processo principal continuou a viver na Turquia com os seus avós.

17 Os dois irmãos mais velhos de C. Genc têm autorização de residência na Dinamarca desde maio de 2003.

18 Em 5 de janeiro de 2005, o recorrente no processo principal requereu, pela primeira vez, uma autorização de residência na Dinamarca. Nessa data, o seu pai trabalhava por conta de outrem nesse Estado-Membro.

19 Em 15 de agosto de 2006, o Serviço de Migrações dinamarquês (Udlændingeservice), indeferiu o pedido de autorização de residência apresentado por C. Genc, com base no § 9, n.º 13, da lei dinamarquesa sobre os estrangeiros, com fundamento no facto de o interessado não ter, nem poder ter, laços suficientes com a Dinamarca que lhe permitissem uma verdadeira integração nesse Estado-Membro. Esta decisão foi confirmada pelo Ministério da Integração em 18 de dezembro de 2006.

20 Em particular, na sua decisão de 18 de dezembro de 2006, o Ministério da Integração, tendo em conta, nomeadamente, o facto de C. Genc ter nascido na Turquia onde passou toda a sua infância e onde foi educado até essa data, de este nunca ter ido à Dinamarca, de apenas falar turco, de não apresentar nenhum elemento de ligação, de qualquer tipo, à sociedade dinamarquesa e de o seu pai o ter visto

apenas duas vezes nos últimos dois anos, concluiu que o recorrente no processo principal não foi impregnado, durante a sua juventude, pelos valores e normas dinamarqueses ao ponto de ter laços suficientes com a Dinamarca que lhe permitam uma verdadeira integração.

21 Do mesmo modo, segundo o Ministério da Integração, também não se podia considerar que o próprio pai de C. Genc estivesse tão bem integrado ou que tivesse laços suficientemente fortes com a sociedade dinamarquesa que permitissem alcançar, no que respeita ao recorrente no processo principal, uma conclusão diferente da enunciada no número anterior.

22 Por último, o Ministério da Integração salientou que não existia nenhuma razão específica, nomeadamente a unidade familiar, a favor da emissão de uma autorização de residência a C. Genc, apesar de este não ter, nem poder vir a ter, laços suficientes com a Dinamarca que lhe permitam uma verdadeira integração, e de também não existirem obstáculos maiores à possibilidade de o pai do recorrente no processo principal ir para a Turquia a fim de poder manter com este uma vida familiar, ou então manter uma vida familiar em condições iguais às que adquiriu após a sua entrada voluntária na Dinamarca no decurso do ano de 1997.

23 Em 17 de setembro de 2007, o Ministério da Integração recusou-se a reapreciar o pedido de autorização de residência apresentado por C. Genc.

24 O recorrente no processo principal intentou uma ação no Glostrup Ret (Tribunal de Glostrup, Dinamarca) que, por decisão de 9 de dezembro de 2011, confirmou a decisão do Ministério da Integração de indeferir a autorização de residência requerida.

25 C. Genc recorreu desta sentença para o Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Este, Dinamarca).

26 O Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Este) salienta que, no acórdão Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), o Tribunal de Justiça reconheceu que a cláusula de «standstill» relativa à liberdade de estabelecimento, prevista no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, deve ser interpretada no sentido de que se opõe à introdução por um Estado-Membro de novas restrições quanto à possibilidade de obter o reagrupamento familiar com um cônjuge originário da Turquia.

27 No entanto, o Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Este) suscita, desde logo, dúvidas quanto à conformidade do referido acórdão quer com a jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça relativa às cláusulas de «standstill» quer com o contexto histórico e à finalidade do acordo de associação.

28 Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se quanto a saber se o princípio jurídico que resulta do acórdão Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) à luz da cláusula de «standstill» prevista no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, se aplica igualmente no que diz respeito à disposição que consta do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, tendo em conta a diferente redação destas disposições.

29 Por último, partindo da constatação de que o Tribunal de Justiça, nos acórdãos Demir (C-225/12, EU:C:2013:725) e Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), declarou que podem ser admitidas novas restrições abrangidas pela cláusula de «standstill», se a restrição for justificada por razões imperiosas de interesse geral, for adequada para garantir a realização do objetivo legítimo prosseguido e não ultrapassar o que é necessário para o atingir, o referido órgão jurisdicional interroga-se sobre a conformidade dessa interpretação à luz do acórdão Dereci e o. (C-256/11, EU:C:2011:734), bem como sobre a questão de saber quais as orientações que devem ser seguidas na aplicação dos critérios relativos às restrições e na avaliação da proporcionalidade.

30 Neste contexto, o Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Este) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A cláusula de 'standstill' constante do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 […] e/ou a cláusula de 'standstill' do artigo 41.º, n.º 1, do [p]rotocolo [a]dicional [...] devem ser interpretadas no sentido de que o requisito de 'standstill' abrange condições novas e mais exigentes de reagrupamento familiar em relação a membros da família que não exercem uma atividade económica, incluindo os filhos menores[,] de nacionais turcos que exercem uma atividade económica e que residem e possuem autorização de residência num Estado-Membro, tendo em conta:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Independentemente do método de apreciação a aplicar[, u]ma regra como a que consta do § 9, [n.º 16], da [lei dinamarquesa sobre os estrangeiros], [conforme alterada (anteriormente § 9, n.º 13)] — que estabelece como condição do reagrupamento familiar entre o nacional de um país terceiro que possui autorização de residência e reside na Dinamarca e o seu filho menor (nos casos em que o menor e o outro progenitor residam no país de origem ou noutro país) que o filho tenha estabelecido, ou possa estabelecer, laços com a Dinamarca que permitam uma verdadeira integração nesse país — pode ser considerada 'justificada por uma razão imperiosa de interesse geral, adequada a garantir a realização do objetivo legítimo prosseguido e [que não ultrapassa] o necessário para atingir esse objetivo'?»

31 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 30 de março de 2015, o Governo dinamarquês requereu, nos termos do artigo 16.º, terceiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, a formação do Tribunal de Justiça em Grande Secção.

Quanto às questões prejudiciais

32 Com as suas questões, que devem ser apreciadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se uma medida nacional, como a que está em causa no processo principal, que subordina o reagrupamento familiar entre um trabalhador turco que reside legalmente no Estado-Membro em causa e o seu filho menor à condição de este último ter estabelecido, ou poder vir a estabelecer, laços com este Estado-Membro que lhe permitam uma verdadeira integração, quando o menor em causa e o seu outro progenitor residem no Estado de origem ou noutro Estado e o pedido de reagrupamento familiar é apresentado após o prazo de dois anos a contar da data em que o progenitor que reside no Estado-Membro em causa obteve uma autorização de residência permanente ou um título de residência com possibilidade de residência permanente, constitui uma «restrição nova», na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 e/ou do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, e, em caso afirmativo, se essa restrição pode, ainda assim, ser justificada.

33 Constitui jurisprudência constante que as cláusulas de «standstill» enunciadas no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 e no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional proíbem, de forma geral, a introdução de qualquer nova medida interna que tenha como objeto ou efeito sujeitar o exercício por um nacional turco de uma liberdade económica no território do Estado-Membro em causa a condições mais restritivas do que as que lhe eram aplicáveis quando da entrada em vigor da referida decisão ou do dito protocolo relativamente a esse Estado-Membro (v., neste sentido, acórdãos Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, n.º 69, e Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, n.º 63 e jurisprudência aí referida).

34 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que a disposição nacional em causa no processo principal, a saber, o § 9, n.º 13, da lei dinamarquesa sobre os estrangeiros, foi introduzida após a entrada em vigor na Dinamarca da Decisão n.º 1/80 e do protocolo adicional, e que a referida disposição implica um agravamento das condições de admissão anteriormente existentes em matéria de reagrupamento familiar, relativamente aos filhos menores de trabalhadores nacionais de um Estado terceiro, tornando assim mais difícil o referido reagrupamento.

35 Por outro lado, é pacífico que C. Genc pretende entrar na Dinamarca para ali se reunir com o seu pai. Está igualmente assente que, à data em que C. Genc apresentou o seu pedido de autorização de residência, o seu pai exercia uma atividade por conta de outrem na Dinamarca.

36 Nestas condições, é o pai do recorrente no processo principal aquele cuja situação respeita a uma liberdade económica, no caso em apreço a livre circulação dos trabalhadores, e que, enquanto trabalhador regularmente integrado no mercado de trabalho na Dinamarca está, assim, abrangido pelo artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 (v., neste sentido, acórdãos Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, n.º 58, e Abatay e o., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.ºs 75 a 84).

37 Consequentemente, apenas haverá que ter em conta a situação do trabalhador turco que reside no Estado-Membro em causa, neste caso, o pai de C. Genc, para determinar se há lugar, ao abrigo da cláusula de «standstill» prevista no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, ao afastamento da aplicação de uma medida nacional como a em causa no processo principal, no caso de se verificar que esta é suscetível de afetar a sua liberdade de exercer uma atividade por conta de outrem nesse Estado-Membro.

38 Por conseguinte, há que examinar se a introdução de uma nova regulamentação que agrava as condições da primeira admissão dos filhos menores de nacionais turcos que residam no Estado-Membro em causa na qualidade de trabalhadores por conta de outrem, como o pai de C. Genc, relativamente às aplicaveis à data da entrada em vigor da Decisão n.º 1/80 nesse Estado-Membro, pode constituir uma «restrição nova», na aceção do artigo 13.º desta decisão, ao exercício pelos referidos nacionais turcos da livre circulação dos trabalhadores nesse Estado-Membro.

39 A este respeito, importa recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que uma regulamentação que torna mais difícil um reagrupamento familiar ao agravar as condições da primeira admissão, no território do Estado-Membro em causa, dos cônjuges dos nacionais turcos, relativamente às aplicáveis no momento da entrada em vigor do protocolo adicional, constitui uma «nova restrição», na aceção do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, ao exercício da liberdade de estabelecimento pelos referidos nacionais turcos (acórdão Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, n.º 36).

40 Tal acontece porque a decisão de um nacional turco de se estabelecer num Estado-Membro para aí exercer uma atividade económica de forma estável pode ser influenciada negativamente quando a legislação desse Estado-Membro dificulta ou impossibilita o reagrupamento familiar, de modo que o referido nacional pode, se for caso disso, ver-se obrigado a escolher entre a sua atividade no Estado-Membro em causa e a sua vida familiar na Turquia (v., neste sentido, acórdão Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, n.º 35).

41 Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou que, atendendo a que a cláusula de «standstill» enunciada no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 tem natureza idêntica à da inscrita no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional e que estas duas cláusulas prosseguem um objetivo idêntico, a interpretação desse artigo 41.º, n.º 1, deve valer igualmente no tocante à obrigação de *statu quo* que constitui o fundamento do referido artigo 13.º em matéria de livre circulação dos trabalhadores (acórdão Comissão/Países Baixos, C-92/07, EU:C:2010:228, n.º 48).

42 Daqui resulta que a interpretação que o Tribunal de Justiça consagrou no n.º 36 do acórdão Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) pode ser transposta para o processo principal.

43 Na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio e o Governo dinamarquês têm dúvidas sobre a compatibilidade da interpretação que resulta do acórdão Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) com o objetivo exclusivamente económico do acordo de associação, importa recordar que, conforme resulta do n.º 40 do presente acórdão, o que levou o Tribunal de Justiça, no acórdão Dogan, a concluir que a regulamentação em causa no processo principal, no caso que deu origem ao referido acórdão, estava abrangida pelo âmbito de aplicação da cláusula de «standstill» prevista no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional foi a existência de um nexo entre o exercício pelo nacional turco das liberdades económicas num Estado-Membro e o reagrupamento familiar, no sentido de que as condições de entrada e de residência dos membros da família do referido nacional ao abrigo do reagrupamento familiar eram suscetíveis de afetar o exercício por este de tais liberdades.

44 Assim, só na medida em que uma regulamentação nacional que agrava as condições do reagrupamento familiar, como a que está em causa no processo familiar, é suscetível de afetar o exercício pelos trabalhadores turcos, como o pai de C. Genc, de uma atividade económica no território do

Estado-Membro em causa é que se deve considerar que essa regulamentação está abrangida pelo âmbito de aplicação da cláusula de «standstill» prevista no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, conforme salientou o advogado-geral no n.º 27 das suas conclusões.

45 Por conseguinte, as cláusulas de «standstill» enunciadas no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 e no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, conforme interpretadas pelo Tribunal de Justiça, não implicam, de forma alguma, o reconhecimento de um direito ao reagrupamento familiar nem de um direito de estabelecimento e de residência a favor dos familiares dos trabalhadores turcos.

46 No que diz respeito ao reagrupamento familiar, conforme resulta do acórdão Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), a jurisprudência do Tribunal de Justiça não atribui à cláusula de «standstill» nenhum outro efeito além do de proibir que o reagrupamento familiar seja submetido a novas condições que seriam suscetíveis de afetar o exercício, por um nacional turco, das liberdades económicas num Estado-Membro.

47 Por último, uma conexão como a descrita no n.º 43 do presente acórdão não existia, de forma nenhuma, no processo que deu origem ao acórdão Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583) para o qual o Governo dinamarquês remete especificamente.

48 Com efeito, esse acórdão respeitava a uma nacional turca que pretendia invocar a cláusula de «standstill» enunciada no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, quando da sua entrada no Estado-Membro em causa, pelo facto de ter sido beneficiária de serviços à chegada ao território desse Estado-Membro. Contudo, tendo o Tribunal de Justiça declarado que o conceito de «livre prestação de serviços» previsto nesta disposição não incluía a livre prestação de serviços passiva (v., neste sentido, acórdão Demirkan, C-221/11, EU:C:2013;583, n.ºs 60 e 63), a conexão entre a entrada e a residência da referida nacional no Estado-Membro em causa e o exercício de uma liberdade económica não existia e impedia-a, por isso, de invocar a referida cláusula de «standstill».

49 A interpretação que resulta do acórdão Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) é, além do mais, coerente com a desenvolvida pelo Tribunal de Justiça a propósito do artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Decisão n.º 1/80, segundo a qual o objetivo desta outra disposição da referida decisão consiste em criar condições favoráveis para o reagrupamento familiar no Estado-Membro de acolhimento, com vista a facilitar o emprego e a residência do trabalhador turco que pertence ao mercado regular de trabalho no Estado-Membro em causa (v. acórdãos Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, n.ºs 34 a 36; Eyüp, C-65/98, EU:C:2000:336, n.º 26; e Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, n.º 41).

50 Consequentemente, há que concluir que uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que torna mais difícil o reagrupamento familiar ao agravar as condições da primeira admissão, no território do Estado-Membro em causa, dos filhos menores de nacionais turcos que residam nesse Estado-Membro na qualidade de trabalhadores, relativamente às aplicáveis à data da entrada em vigor da Decisão n.º 1/80, e que, por conseguinte, é suscetível de afetar o exercício, por estes nacionais, de uma atividade económica no referido território, constitui uma «restrição nova», na aceção do artigo 13.º desta decisão, ao exercício pelos referidos nacionais turcos da livre circulação dos trabalhadores nesse Estado-Membro.

51 Por último, importa recordar que uma restrição que tenha por objeto ou por efeito submeter o exercício, por um nacional turco, da livre circulação de trabalhadores no território nacional a condições mais restritivas do que as aplicáveis à data da entrada em vigor da Decisão n.º 1/80 é proibida, salvo se constituir uma das restrições referidas no artigo 14.º desta decisão ou for justificada por razões imperiosas de interesse geral, for adequada para garantir a realização do objetivo legítimo prosseguido e não ultrapassar o que é necessário para alcançar esse objetivo (acórdão Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, n.º 40).

52 Com efeito, nos termos do artigo 12.º do acordo de associação, as partes contratantes acordaram, em conformidade com o objetivo exclusivamente económico que constitui o fundamento da associação CEE-Turquia, em inspirar-se nas disposições do direito primário da União relativas à livre circulação dos trabalhadores, de modo que os princípios acolhidos no âmbito das referidas disposições devem ser alargados, na medida do possível, aos nacionais turcos que beneficiam de direitos ao abrigo desse acordo de associação (v., neste sentido, acórdão Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, n.ºs 58 e 65 a 68).

53 Importa, pois, verificar se a disposição nacional em causa no processo principal é lícita por obedecer aos critérios enunciados no n.º 51 do presente acórdão.

54 A este respeito, há que salientar que a condição prevista no § 9, n.º 13, da lei dinamarquesa sobre os estrangeiros não está abrangida pelo artigo 14.º da Decisão n.º 1/80. Em contrapartida, o Governo dinamarquês alega que esta condição se justifica por uma razão imperiosa de interesse geral, em concreto, garantir uma verdadeira integração, e que é proporcionada, uma vez que é simultaneamente adequada para garantir a realização do objetivo legítimo prosseguido e não ultrapassa o que é necessário para o atingir.

55 Quanto à questão de saber se o objetivo de alcançar uma verdadeira integração pode constituir uma dessas razões imperiosas, há que recordar a importância atribuída, no âmbito do direito da União, às medidas de integração, como resulta do artigo 79.º, n.º 4, TFUE, que evoca a promoção da integração dos nacionais de países terceiros nos Estados-Membros de acolhimento como uma ação dos Estados-Membros a incentivar e a apoiar, e de várias diretivas, como as Diretivas 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO L 251, p. 12), e 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004, L 16, p. 44), que preveem que integração dos nacionais de países terceiros constitui um elemento-chave para promover a coesão económica e social, que é um dos objetivos fundamentais da União consagrado no Tratado.

56 Nestas condições, o objetivo que consiste em garantir uma verdadeira integração dos nacionais de Estados terceiros no Estado-Membro em causa, invocado pelo Governo dinamarquês, pode constituir uma razão imperiosa de interesse geral, como salientou o advogado-geral no n.º 35 das suas conclusões.

57 Quanto à proporcionalidade da disposição nacional em causa no processo principal, na medida em que tal disposição constitui uma restrição à liberdade de circulação dos trabalhadores turcos, conforme foi constatado no n.º 50 do presente acórdão, há que salientar que essa apreciação deve ser efetuada à luz dessa liberdade, tal como se aplica aos nacionais turcos, em conformidade com as disposições que regem a associação CEE-Turquia, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 37 e 38 das suas conclusões.

58 Resulta da decisão de reenvio que a disposição nacional em causa no processo principal implica que, para poder beneficiar do reagrupamento familiar, quando o menor em causa e um dos seus progenitores residam no Estado de origem ou noutro Estado, exige-se, em princípio, que este menor tenha, ou possa ter, laços suficientes com a Dinamarca que lhe permitam uma verdadeira integração nesse Estado-Membro.

59 A referida condição só se aplica, no entanto, se o pedido for apresentado mais de dois anos após a data em que o progenitor que reside no território dinamarquês obteve uma autorização de residência permanente ou um título de residência com possibilidade de residência permanente.

60 Tendo em conta que a exigência de fazer prova de laços suficientes com a Dinamarca se destina a garantir aos menores em causa uma verdadeira integração neste Estado-Membro, conforme alega o Governo dinamarquês, há que considerar que a regulamentação em causa no processo principal parte

do pressuposto de que os menores relativamente aos quais o pedido de reagrupamento familiar não foi apresentado no prazo previsto se encontram em circunstâncias tais que a sua integração na Dinamarca só estará garantida se cumprirem a referida exigência.

61 Ora, afigura-se que esta exigência, alegadamente justificada pelo objetivo de permitir a integração dos menores em causa na Dinamarca, se torna, contudo, aplicável não em função da situação pessoal dos menores que possa ter uma repercussão negativa na sua integração no Estado-Membro em causa, como é o caso da sua idade ou das suas ligações a esse Estado-Membro, mas de um critério que, à partida, parece alheio às possibilidades de lograr essa integração, a saber, o prazo entre a concessão ao progenitor de um título definitivo de residência na Dinamarca e a data de apresentação do pedido de reagrupamento familiar.

62 A este respeito, torna-se difícil compreender em que medida a apresentação de um pedido de reagrupamento familiar, após o prazo de dois anos a contar da data em que o progenitor que reside nesse Estado-Membro obteve um título definitivo de residência, coloca o menor em causa numa situação menos favorável para este se integrar na Dinamarca, de forma a obrigar o requerente a fazer prova dos laços suficientes desse menor com esse Estado-Membro.

63 Com efeito, o facto de o pedido de reagrupamento familiar ter sido apresentado antes ou após os dois anos a contar da data em que o progenitor que reside no Estado-Membro em causa obteve o título definitivo de residência não é, em si, um indício que determine as intenções dos progenitores do menor em causa nesse pedido no que diz respeito à sua integração nesse Estado-Membro.

64 Por outro lado, a adoção do critério em causa, com vista a determinar quais os menores em relação aos quais deve ser feita prova dos laços suficientes com a Dinamarca, conduz a resultados incoerentes no que diz respeito à apreciação da capacidade de lograr uma verdadeira integração nesse Estado-Membro.

65 Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 51 das suas conclusões, este critério aplica-se, por um lado, sem ter em conta a situação pessoal do menor em causa e as suas ligações ao Estado-Membro em questão e, por outro, corre o risco de conduzir a discriminações em função da data de apresentação do pedido de reagrupamento familiar entre menores que estejam em situações familiares absolutamente idênticas, quer no que respeita à sua idade como no que respeita aos seus laços com a Dinamarca, como ainda no que respeita à sua relação com o progenitor que ali reside.

66 A este respeito, há que salientar, nomeadamente quanto à apreciação da situação pessoal do menor em causa, que esta apreciação pelas autoridades nacionais deve ser feita, conforme salientou o advogado-geral no n.º 54 das suas conclusões, com base em critérios suficientemente precisos, objetivos e não discriminatórios, que devem ser examinados caso a caso, dando lugar a uma decisão fundamentada suscetível de recurso efetivo, a fim de prevenir uma prática administrativa de indeferimento sistemático.

67 Atendendo às considerações expostas, há que responder às questões submetidas que uma medida nacional, como a que está em causa no processo principal, que subordina o reagrupamento familiar entre um trabalhador turco que reside legalmente no Estado-Membro em causa e o seu filho menor à condição de este último ter estabelecido, ou poder vir a estabelecer, laços com esse Estado-Membro que lhe permitam uma verdadeira integração, quando o menor em causa e o seu outro progenitor residem no Estado de origem ou noutro Estado e o pedido de reagrupamento familiar é apresentado após o prazo de dois anos a contar da data em que o progenitor que reside no Estado-Membro em causa obteve uma autorização de residência permanente ou um título de residência com possibilidade de residência permanente, constitui uma «restrição nova», na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80. Essa restrição não é justificada.

Quanto às despesas

68 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

Uma medida nacional, como a que está em causa no processo principal, que subordina o reagrupamento familiar entre um trabalhador turco que reside legalmente no Estado-Membro em causa e o seu filho menor à condição de este último ter estabelecido, ou poder vir a estabelecer, laços com esse Estado-Membro que lhe permitam uma verdadeira integração, quando o menor em causa e o seu outro progenitor residem no Estado de origem ou noutro Estado e o pedido de reagrupamento familiar é apresentado após o prazo de dois anos a contar da data em que o progenitor que reside no Estado-Membro em causa obteve uma autorização de residência permanente ou um título de residência com possibilidade de residência permanente, constitui uma «restrição nova», na aceção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da Associação, em anexo ao Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado, em 12 de setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e a Comunidade, por outro, e que foi concluído, aprovado e confirmado, em nome desta, pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963.

Essa restrição não é justificada.

Assinaturas