



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 19ης Απριλίου 2018¹

Υπόθεση C-123/17

Nefiye Yön

κατά

Landeshauptstadt Stuttgart

παρισταμένων των:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[αίτηση του Bundesverwaltungsgericht (ομοσπονδιακού διοικητικού δικαστηρίου, Γερμανία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Συμφωνία Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας – Απόφαση 2/76 – Άρθρο 7 – Ρήτρα standstill – Νέοι περιορισμοί σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση – Οικογενειακή επανένωση – Πρόσθετο πρωτόκολλο – Άρθρο 59 – Δικαιολόγηση – Επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος»

1. Αντιβαίνει στις διμερείς συμφωνίες που έχουν συναφθεί μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Τουρκίας η θέσπιση, στο πλαίσιο της γερμανικής μεταναστευτικής νομοθεσίας, τον Οκτώβριο του 1980, αυστηρότερων απαιτήσεων για τους Τούρκους υπηκόους, οι οποίες παρακωλύουν την οικογενειακή επανένωση ενός επί μακρόν διαμένοντος στο εν λόγω κράτος μέλος Τούρκου εργαζομένου και της Τουρκάλας συζύγου του; Με την υπό εξέταση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, που υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht (ομοσπονδιακό διοικητικό δικαστήριο, Γερμανία), ζητείται να διευκρινιστεί το πεδίο εφαρμογής, *ratione temporis* και καθ' ύλην, της ρήτρας standstill του άρθρου 7 της αποφάσεως 2/76² σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας (στο εξής: Συμφωνία Συνδέσεως)³, που έχει ως αντικείμενο την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Η αίτηση αυτή παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να διασαφηνίσει το πεδίο εφαρμογής *ratione temporis* δύο διαδοχικών αποφάσεων του Συμβουλίου Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας⁴ –της αποφάσεως 2/76 και της αποφάσεως 1/80⁵– και να διευκρινίσει, περαιτέρω, ποια είναι η ορθή ερμηνεία των αποφάσεων αυτών.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Απόφαση 2/76 του Συμβουλίου Συνδέσεως, της 20ής Δεκεμβρίου 1976, σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως (στο εξής: απόφαση 2/76). Η απόφαση αυτή δεν έχει δημοσιευθεί στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Είναι, ωστόσο, διαθέσιμη στο πλαίσιο μιας χρήσιμης συλλογής σχετικών κειμένων που δημοσιεύθηκε υπό την ευθύνη του Συμβουλίου το 1992: βλ. https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf (στο εξής: συλλογή κειμένων του Συμβουλίου).

3 Συμφωνία Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 49), που υπογράφηκε στην Άγκυρα στις 12 Σεπτεμβρίου 1963, και πρόσθετο πρωτόκολλο της 23ης Νοεμβρίου 1970 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/002, σ. 151).

4 Για τη σύσταση και τη λειτουργία του Συμβουλίου Συνδέσεως, βλ. άρθρα 22 επ. της Συμφωνίας Συνδέσεως.

5 Απόφαση 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, σχετικά με την ανάπτυξη της Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας, η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο της Συμφωνίας Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας (στο εξής: απόφαση 1/80). Η απόφαση αυτή δεν έχει δημοσιευθεί στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, αλλά είναι διαθέσιμη στο πλαίσιο της συλλογής κειμένων του Συμβουλίου.

Το δίκαιο της Ένωσης

Η Συμφωνία Συνδέσεως και το πρόσθετο πρωτόκολλο

2. Η Συμφωνία Συνδέσεως συνήφθη το 1963. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, της Συμφωνίας Συνδέσεως, η εν λόγω συμφωνία έχει ως αντικείμενο την προαγωγή της συνεχούς και ισόρροπης ενισχύσεως των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ των συμβαλλομένων μερών. Η συμφωνία προβλεπόταν ότι θα περιλαμβάνει μια προπαρασκευαστική φάση, μια μεταβατική φάση και μια οριστική φάση⁶. Κατά τη διάρκεια της προπαρασκευαστικής φάσεως, η Τουρκία προβλεπόταν ότι θα ενίσχυε την οικονομία της, ώστε να δύναται να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της κατά τη διάρκεια των επόμενων δύο φάσεων⁷. Ο σκοπός της μεταβατικής φάσεως συνίστατο στη βαθμιαία σύσταση τελωνειακής ενώσεως μεταξύ των συμβαλλομένων μερών και στην προσέγγιση των οικονομικών πολιτικών τους⁸. Η οριστική φάση, βασιζόμενη στην τελωνειακή ένωση, προβλεπόταν να συνεπάγεται την ενίσχυση του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής της Τουρκίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁹.

3. Το άρθρο 9 ορίζει ότι, στο πεδίο εφαρμογής της συμφωνίας και υπό την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων που μπορούν να θεσπιστούν σύμφωνα με το άρθρο 8, απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας σύμφωνα με την αρχή που καθιερώνεται από το νυν άρθρο 18 ΣΛΕΕ.

4. Το κεφάλαιο 3 επιγράφεται «Άλλες διατάξεις οικονομικού χαρακτήρος». Το άρθρο 12 του εν λόγω κεφαλαίου της Συμφωνίας Συνδέσεως ορίζει ότι «[τ]α συμβαλλόμενα μέρη συμφωνούν να εμπνέονται από τα άρθρα [45 ΣΛΕΕ, 46 ΣΛΕΕ και 47 ΣΛΕΕ] για τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ τους».

5. Το 1970 η ΕΟΚ και η Τουρκία υπέγραψαν το πρόσθετο πρωτόκολλο της Συμφωνίας Συνδέσεως, σηματοδοτώντας τη μετάβαση από την προπαρασκευαστική στη μεταβατική φάση¹⁰.

6. Κατά το άρθρο 36, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών και της Τουρκίας θα πραγματοποιηθεί σταδιακά, σύμφωνα με τις αρχές που διατυπώνονται στο άρθρο 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως. Επιπλέον, το άρθρο 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου απονέμει στο συσταθέν βάσει της εν λόγω συμφωνίας Συμβούλιο Συνδέσεως την αρμοδιότητα να αποφασίζει για τη θέσπιση των λεπτομερών κανόνων που είναι αναγκαίοι για τον σκοπό αυτό.

7. Με το άρθρο 41, παράγραφος 1, θεσπίστηκε μια ρήτρα διατηρήσεως της ισχύουσας καταστάσεως (στο εξής: ρήτρα standstill), η οποία απαγόρευε στα συμβαλλόμενα μέρη της Συμφωνίας Συνδέσεως να επιβάλλουν μεταξύ τους «νέους περιορισμούς στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών».

8. Το άρθρο 59 ορίζει ότι «[σ]τους τομείς που καλύπτονται από το παρόν πρωτόκολλο, η Τουρκία δεν δύναται ν' απολαύει περισσότερο ευνοϊκής μεταχειρίσεως από εκείνη που υφίσταται μεταξύ των Κρατών μελών δυνάμει της συνθήκης περί ιδρύσεως της Κοινότητας».

9. Βάσει του άρθρου 62, το πρόσθετο πρωτόκολλο και τα παραρτήματά του αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της Συμφωνίας Συνδέσεως.

6 Άρθρο 2, παράγραφος 3, της Συμφωνίας Συνδέσεως. Η πρώτη και η δεύτερη των εν λόγω φάσεων έληξαν, αντιστοίχως, την 1η Ιανουαρίου 1973 [με την έναρξη ισχύος του πρόσθετου πρωτοκόλλου της Συμφωνίας Συνδέσεως, το οποίο υπεγράφη στις Βρυξέλλες στις 23 Νοεμβρίου 1970 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/002, σ. 151) (στο εξής: πρόσθετο πρωτόκολλο)] και στις 31 Δεκεμβρίου 1995 [με την έναρξη ισχύος της αποφάσεως 1/95 του Συμβουλίου Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας, της 22ας Δεκεμβρίου 1995, για την εφαρμογή της οριστικής φάσης της τελωνειακής ενώσεως (η οποία προβλεπόταν στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της Συμφωνίας Συνδέσεως) (ΕΕ 1996, L 35, σ. 1)].

7 Άρθρο 3 της Συμφωνίας Συνδέσεως.

8 Άρθρο 4, παράγραφος 1, της Συμφωνίας Συνδέσεως.

9 Άρθρο 5 της Συμφωνίας Συνδέσεως.

10 Βλ. τρίτη αιτιολογική σκέψη του πρόσθετου πρωτοκόλλου.

Η απόφαση 2/76

10. Η απόφαση 2/76 του Συμβουλίου Συνδέσεως προέβλεψε διάφορα μέτρα για την προαγωγή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Συγκεκριμένα, με την απόφαση αυτή θεσπίστηκαν «οι λεπτομερείς κανόνες για την εφαρμογή του άρθρου 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου», σε μια πρώτη φάση η οποία «θα διαρκέσει τέσσερα έτη, αρχίζοντας τον Δεκέμβριο του 1976»¹¹. Πάντως, οι διατάξεις της προβλεπόταν ότι θα συνέχιζαν να ισχύουν μέχρι την έναρξη της επόμενης φάσεως¹².

11. Το άρθρο 7 ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη της Κοινότητας και η Τουρκία δεν δύνανται να επιβάλλουν στους εργαζομένους που διαμένουν και απασχολούνται νομίμως στο έδαφός τους νέους περιορισμούς σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση.»

12. Το άρθρο 9 επιτρέπει εξαιρέσεις από τις διατάξεις της αποφάσεως, για λόγους δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.

13. Η απόφαση 2/76 τέθηκε σε ισχύ στις 20 Δεκεμβρίου 1976¹³.

Η απόφαση 1/80

14. Ομοίως, η απόφαση 1/80 εκδόθηκε από το Συμβούλιο Συνδέσεως με σκοπό να προαγάγει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Η τρίτη αιτιολογική σκέψη προβλέπει ότι, στον εν λόγω κοινωνικό τομέα, είναι «αναγκαίο να βελτιωθεί το καθεστώς στο οποίο υπάγονται οι εργαζόμενοι και τα μέλη των οικογενειών τους σε σχέση με το καθεστώς που θεσπίστηκε με την απόφαση 2/76».

15. Το άρθρο 13 έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη της Κοινότητας και η Τουρκία δεν δύνανται να επιβάλλουν στους εργαζομένους και στα μέλη των οικογενειών τους που διαμένουν και απασχολούνται νομίμως στο έδαφός τους νέους περιορισμούς σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση.»

16. Το άρθρο 14, παράγραφος 1, προβλέπει τη δυνατότητα εξαιρέσεως από τις διατάξεις της αποφάσεως, για λόγους δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.

17. Το άρθρο 16 προέβλεψε ότι το Συμβούλιο Συνδέσεως θα εξέταζε τα αποτελέσματα της εφαρμογής των διατάξεων αυτών «προκειμένου να επεξεργαστεί λύσεις που θα μπορούν να εφαρμοστούν από την 1η Δεκεμβρίου 1983». Ωστόσο, τέτοια περαιτέρω μέτρα δεν ελήφθησαν¹⁴.

18. Οι κρίσιμες διατάξεις της αποφάσεως 1/80 άρχισαν να ισχύουν την 1η Δεκεμβρίου 1980¹⁵.

11 Άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 2, της αποφάσεως 2/76. Επομένως, καίτοι ο τίτλος της αποφάσεως υποδηλώνει ότι πρόκειται για απόφαση «σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 12 της [Συμφωνίας Συνδέσεως]», η δεύτερη αιτιολογική σκέψη και το άρθρο 1, παράγραφος 1, αυτής καθιστούν σαφές ότι η πραγματική νομική βάση είναι το άρθρο 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου.

12 Άρθρο 11 της αποφάσεως 2/76.

13 Άρθρο 13 της αποφάσεως 2/76.

14 Το Συμβούλιο Συνδέσεως έλαβε άλλα μέτρα, που δεν είναι κρίσιμα στην υπό εξέταση υπόθεση, όσον αφορά τα δικαιώματα των Τούρκων εργαζομένων, όπως ιδίως την απόφαση 3/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, περί της εφαρμογής των καθεστώτων κοινωνικής ασφάλισης των Κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στους τούρκους εργαζόμενους και στα μέλη των οικογενειών τους (ΕΕ 1983, C 110, σ. 60).

15 Άρθρο 16, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80.

Η γερμανική νομοθεσία

19. Την 1η Ιουλίου 1980 επιβλήθηκε στους Τούρκους υπηκόους, με το άρθρο 1 της *Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes* (ενδέκατης κανονιστικής πράξεως για την τροποποίηση της κανονιστικής πράξεως για την εφαρμογή του νόμου για τους αλλοδαπούς), γενική υποχρέωση προς απόκτηση θεωρήσεως εισόδου, με έναρξη ισχύος στις 5 Οκτωβρίου 1980. Πριν από την τροποποίηση αυτή, οι Τούρκοι υπήκοοι όφειλαν να διαθέτουν άδεια διαμονής με τη μορφή θεωρήσεως εισόδου μόνο για τους σκοπούς της ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας στη Γερμανία¹⁶.

20. Κατά το άρθρο 4 του *Aufenthaltsgesetz* (νόμου για τη διαμονή), ελλείπει αντίθετων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης ή της εθνικής νομοθεσίας και εξαιρουμένης της περιπτώσεως κατά την οποία υφίσταται δικαίωμα διαμονής δυνάμει της Συμφωνίας Συνδέσεως, οι υπήκοοι τρίτων χωρών πρέπει να διαθέτουν άδεια διαμονής για να μπορούν να εισέλθουν και να διαμείνουν στη Γερμανία.

21. Το άρθρο 5, παράγραφος 2, του *Aufenthaltsgesetz* ορίζει ότι άδεια διαμονής ορισμένου χρόνου μπορεί να χορηγηθεί μόνον εφόσον ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει εισέλθει στη Γερμανία με την αναγκαία θεώρηση εισόδου και έχει ήδη παράσχει, κατά την υποβολή της αιτήσεώς του για τη χορήγηση της θεωρήσεως, τις πληροφορίες που είναι αναγκαίες για τη χορήγηση της άδειας διαμονής. Οι απαιτήσεις αυτές δεν τυγχάνουν εφαρμογής, εφόσον πληρούνται οι ουσιαστικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας διαμονής ή, εφόσον, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως, δεν θα ήταν εύλογο να επανεκκινηθεί η διαδικασία χορήγησης θεωρήσεως εισόδου. Το άρθρο 6, παράγραφος 3, ορίζει ότι, για διαμονή μεγαλύτερης διάρκειας, απαιτείται η χορήγηση εθνικής θεωρήσεως εισόδου πριν από την είσοδο του υπηκόου τρίτης χώρας στη Γερμανία.

22. Το άρθρο 30 του *Aufenthaltsgesetz* αφορά την επανένωση των συζύγων. Στους συζύγους των υπηκόων τρίτων χωρών χορηγείται άδεια διαμονής ορισμένου χρόνου, εφόσον αυτοί έχουν τουλάχιστον τις απαιτούμενες βασικές γνώσεις προκειμένου να είναι σε θέση να επικοινωνήσουν στη γερμανική γλώσσα¹⁷. Παρά την απαίτηση αυτή, άδεια διαμονής ορισμένου χρόνου χορηγείται εφόσον ο σύζυγος δεν δύναται να αποδείξει βασικές γνώσεις της γερμανικής γλώσσας λόγω σωματικής, πνευματικής ή ψυχικής ασθένειας ή σε περίπτωση που, λόγω των περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως, δεν είναι δυνατόν ή εύλογο να αναμένεται από αυτόν να αποκτήσει βασικές γνώσεις της γερμανικής γλώσσας, προτού εισέλθει στη Γερμανία¹⁸.

Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα προδικαστικά ερωτήματα

23. Η N. Yöh είναι Τουρκάλα υπήκοος. Ο σύζυγός της, επίσης Τούρκος υπήκοος, διαμένει στη Γερμανία από το 1995. Ο σύζυγος αυτός είχε καταθέσει αρχική αίτηση ασύλου, η οποία απερρίφθη. Έπειτα, τέλεσε γάμο με Γερμανίδα πολίτη, ο οποίος εν συνεχεία λύθηκε με διαζύγιο. Νυμφεύθηκε τη N. Yöh το 2004. Είναι κάτοχος μόνιμης άδειας διαμονής τουλάχιστον από το 2005 και απασχολείται σε αρτοποιείο από το 2009. Το ζεύγος έχει τρία ενήλικα τέκνα που ζουν στην Αυστρία, τη Γερμανία και την Τουρκία.

24. Η N. Yöh υπέβαλε την πρώτη της αίτηση, στην πρεσβεία της Γερμανίας στην Άγκυρα, το 2007, ζητώντας να της χορηγηθεί θεώρηση εισόδου χάριν οικογενειακής επανενώσεως με τον σύζυγό της. Υπέβαλε δύο περαιτέρω αιτήσεις το 2011. Και οι τρεις αιτήσεις απορρίφθηκαν λόγω ανεπαρκών γνώσεων της γερμανικής γλώσσας. Τον Μάρτιο του 2013 εισήλθε στις Κάτω Χώρες με ολλανδική

16 Άρθρο 5, παράγραφος 1, σημείο 1, της *Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes* [κανονιστικής πράξεως για την εφαρμογή του νόμου για τους αλλοδαπούς].

17 Άρθρο 30, παράγραφος 1, του *Aufenthaltsgesetz*.

18 Άρθρο 30, παράγραφος 1, του *Aufenthaltsgesetz*.

θεώρηση Σένγκεν, για να επισκεφθεί την αδερφή της που ζούσε εκεί. Τον Απρίλιο του 2013 μετέβη στη Γερμανία για να συμβιώσει με τον σύζυγό της. Τον Μάιο του 2013 ζήτησε, στη Γερμανία, να της χορηγηθεί προσωρινή άδεια διαμονής χάριν οικογενειακής επανενώσεως. Υποστηρίζει ότι έχει προβλήματα υγείας και ότι είναι αναλφάβητη· ως εκ τούτου, υποστηρίζει ότι είναι εξαρτημένη από τη βοήθεια του συζύγου της.

25. Ο Landeshauptstadt Stuttgart (Δήμος Στουτγάρδης, πρωτεύουσας ομόσπονδου κράτους, Γερμανία) απέρριψε την αίτηση της N. Yön, τον Μάρτιο του 2014, με την αιτιολογία ότι δεν απέδειξε ότι είχε τις απαιτούμενες βασικές γνώσεις προκειμένου να είναι σε θέση να επικοινωνήσει στη γερμανική γλώσσα και ότι εισήλθε στη Γερμανία χωρίς την απαιτούμενη εθνική θεώρηση εισόδου.

26. Το Verwaltungsgericht (αρμόδιο διοικητικό πρωτοδικείο, Γερμανία) δέχθηκε την προσφυγή που άσκησε η N. Yön κατά της εν λόγω αποφάσεως. Έκρινε ότι οι λόγοι στους οποίους στηρίχθηκε η απόρριψη της αιτήσεώς της αντέβαιναν στις ρήτρες standstill των αποφάσεων 2/76 και 1/80.

27. Ο Landeshauptstadt Stuttgart (Δήμος Στουτγάρδης, πρωτεύουσας ομόσπονδου κράτους) προσέβαλε την ανωτέρω απόφαση ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht (ομοσπονδιακού διοικητικού δικαστηρίου, Γερμανία, στο εξής: αιτούν δικαστήριο).

28. Κατά το αιτούν δικαστήριο, ακόμη και αν θεωρηθεί ότι η απαίτηση γνώσεως της γλώσσας, που προβλέπεται στο άρθρο 30, παράγραφος 1, του Aufenthaltsgesetz ως προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας διαμονής ορισμένου χρόνου, αποτελεί «νέο περιορισμό» κατά την έννοια των ρητρών standstill, η απαίτηση αυτή είναι πάντως δυνατόν να δικαιολογηθεί από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος. Προκειμένου να καταστεί συμβατός με την αρχή της αναλογικότητας, ο Aufenthaltsgesetz τροποποιήθηκε μέσω προβλέψεως της δυνατότητας εξαιρέσεως του αιτούντος από την εφαρμογή της σχετικής με τη γλώσσα απαιτήσεως. Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι η υπό εξέταση αίτηση προδικαστικής εξετάσεως δεν αφορά τη σχετική με τη γλώσσα απαίτηση, καθότι το ζήτημα αυτό δεν έχει ακόμη εξεταστεί από τα εθνικά δικαστήρια, αλλά αφορά την απαίτηση (κατά το άρθρο 5, παράγραφος 2, του Aufenthaltsgesetz) εισόδου στην εθνική επικράτεια με την απαιτούμενη θεώρηση εισόδου, η οποία αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την έκδοση άδειας διαμονής.

29. Περαιτέρω, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η απαίτηση θεωρήσεως εισόδου είναι δυνατόν να λογιστεί ως «νέος περιορισμός» στην ελεύθερη κυκλοφορία των Τούρκων εργαζομένων. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1. Έχει η ρήτρα standstill του άρθρου 7 της αποφάσεως 2/76 του Συμβουλίου Συνδέσεως αντικατασταθεί εξ ολοκλήρου από τη ρήτρα standstill του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως ή πρέπει η νομιμότητα των νέων περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, οι οποίοι θεσπίστηκαν κατά την περίοδο μεταξύ της ενάρξεως ισχύος της αποφάσεως 2/76 και της θέσεως σε εφαρμογή του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, να εξακολουθήσει να κρίνεται με γνώμονα το άρθρο 7 της αποφάσεως 2/76 του Συμβουλίου Συνδέσεως;
2. Σε περίπτωση που στο πρώτο ερώτημα δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 7 της αποφάσεως 2/76 του Συμβουλίου Συνδέσεως δεν έχει αντικατασταθεί εξ ολοκλήρου: ισχύει, στο σύνολό της, η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αφορά το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως και για την περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 7 της αποφάσεως 2/76 του Συμβουλίου Συνδέσεως, με αποτέλεσμα το άρθρο 7 της αποφάσεως 2/76 του Συμβουλίου Συνδέσεως να καλύπτει και εθνική ρύθμιση που άρχισε να ισχύει από τις 5 Οκτωβρίου 1980, βάσει της οποίας η μετάβαση στο οικείο κράτος μέλος με σκοπό την επανένωση με τον Τούρκο εργαζόμενο σύζυγο εξαρτάται από τη χορήγηση εθνικής θεωρήσεως εισόδου;

3. Μπορεί η θέσπιση τέτοιας εθνικής ρυθμίσεως να δικαιολογηθεί από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, ειδικότερα δε από τον σκοπό του αποτελεσματικού ελέγχου της μεταναστεύσεως και της διαχειρίσεως των μεταναστευτικών ροών, όταν οι ιδιαίτερες συνθήκες της συγκεκριμένης περιπτώσεως είναι δυνατόν να ληφθούν υπόψη μέσω ρήτρας εξαιρετικών περιστάσεων;»

30. Πολύ συνοπτικές γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσε η Ν. Υön. Αναλυτικότερες γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν επίσης η αναιρεσείουσα της κύριας δίκης, η Γερμανική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η αναιρεσείουσα της κύριας δίκης, η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή ανέπτυξαν προφορικά τις απόψεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 18ης Ιανουαρίου 2018.

Εκτίμηση

Γενικές παρατηρήσεις

Ο σκοπός της Συμφωνίας Συνδέσεως και η σταδιακή υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων

31. Η Συμφωνία Συνδέσεως έχει ως σκοπό τη δημιουργία όσο το δυνατόν στενότερων δεσμών με την Τουρκία και την προαγωγή της συνεχούς και ισόρροπης ενισχύσεως των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ Τουρκίας και Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁹. Ενώ η ένταξη της Τουρκίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί μακροπρόθεσμο στόχο²⁰, ο σκοπός της Συμφωνίας Συνδέσεως είναι, κατ' ουσίαν, οικονομικός²¹. Οι δύο αυτές πτυχές της Συμφωνίας Συνδέσεως δεν είναι ασύμβατες μεταξύ τους. Η «τελική φάση» της Συνδέσεως ορίζεται ρητώς ότι θα είναι αυτή της τελωνειακής ενώσεως και η γραμματική διατύπωση και η διάρθρωση της συμφωνίας καθιστούν εμφανή τον οικονομικό της χαρακτήρα²². Ωστόσο, η συμφωνία μνημονεύει επίσης ρητώς το ενδεχόμενο να ενταχθεί η Τουρκία στην Ευρωπαϊκή Ένωση²³. Η επίτευξη του εν λόγω μελλοντικού σκοπού προβλέπεται ότι θα αποτελέσει συνάρτηση των οικονομικών επιτευγμάτων της Συμφωνίας Συνδέσεως, απαιτώντας περαιτέρω δράση από τα συμβαλλόμενα μέρη.

32. Το κεφάλαιο 3 της Συμφωνίας Συνδέσεως («Άλλες διατάξεις οικονομικού χαρακτήρος») αρχίζει με το άρθρο 12, το οποίο αφορά την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Εν συνεχεία, με το άρθρο 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου καθορίζεται ένα δεκαετές χρονοδιάγραμμα για τη «σταδιακή» υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και προβλέπεται ότι απόκειται στο Συμβούλιο Συνδέσεως να αποφασίζει για τη θέσπιση των «αναγκαίων για τον σκοπό αυτό» κανόνων. Το Συμβούλιο Συνδέσεως όντως εξέδωσε την απόφαση 2/76, με την οποία καθορίστηκε το περιεχόμενο του πρώτου εκ των «σταδίων» αυτών²⁴. Περαιτέρω «αναζωογόνηση και εξέλιξη της Συνδέσεως» έλαβε χώρα το 1980, με την έκδοση της αποφάσεως 1/80²⁵. Κατόπιν τούτου, η

19 Πρώτη αιτιολογική σκέψη και άρθρο 2, παράγραφος 1, της Συμφωνίας Συνδέσεως.

20 Τέταρτη αιτιολογική σκέψη και άρθρο 28 της Συμφωνίας Συνδέσεως. Το τελευταίο περιορίζεται να διακηρύσσει ότι, όποτε, στο πλαίσιο της εφαρμογής της συμφωνίας, καταστεί δυνατό να προβλεφθεί η πλήρης αποδοχή από την Τουρκία των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη ΣΛΕΕ, τα Μέρη θα *εξετάσουν τη δυνατότητα* εντάξεως της Τουρκίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Βλ. επίσης απόφαση της 4ης Μαΐου 1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, σκέψη 70).

21 Αποφάσεις της 8ης Δεκεμβρίου 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, σκέψη 64), της 24ης Σεπτεμβρίου 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, σκέψεις 50 και 51), και της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 52).

22 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, και άρθρα 3, 4 και 5 της Συμφωνίας Συνδέσεως. Ο οικονομικός σκοπός διαφαίνεται επίσης από τις επικεφαλίδες των κεφαλαίων 1, 2 και 3 του τίτλου II της συμφωνίας, που αφορούν την υλοποίηση της μεταβατικής φάσεως. Τα κεφάλαια αυτά επιγράφονται, αντιστοίχως, «Τελωνειακή ένωση», «Γεωργία» και «Άλλες διατάξεις οικονομικού χαρακτήρος». Βλ., σχετικώς, απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, σκέψη 51).

23 Βλ. τέταρτη αιτιολογική σκέψη της Συμφωνίας Συνδέσεως.

24 Βλ. πέμπτη αιτιολογική σκέψη και άρθρο 1, παράγραφος 1, της αποφάσεως 2/76.

25 Βλ. δεύτερη αιτιολογική σκέψη και άρθρο 1 της αποφάσεως 1/80. Βλ. επίσης, υπό την ίδια έννοια, απόφαση της 6ης Ιουνίου 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, σκέψη 14).

νομοθετική διαδικασία διεκόπη. Καίτοι με το άρθρο 16 της αποφάσεως 1/80 ανατέθηκε στο Συμβούλιο Συνδέσεως «να εξετάσει τα αποτελέσματα της εφαρμογής των διατάξεων [για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων], προκειμένου να επεξεργαστεί λύσεις που θα μπορούν να εφαρμοστούν από την 1η Δεκεμβρίου 1983», δεν εκδόθηκε καμιά νομική πράξη για την περαιτέρω προώθηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Κατά συνέπεια, όπως έχει επισημανθεί από το Δικαστήριο, ορισμένες θεμελιώδεις πτυχές του εν λόγω φιλόδοξου σχεδίου δεν έχουν υλοποιηθεί ακόμα και δεν έχει ολοκληρωθεί η σταδιακή υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων²⁶.

33. Σε αντίθεση με ορισμένες άλλες συμφωνίες, όπως η συμφωνία ΕΟΧ και η συμφωνία με την Ελβετία για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων²⁷, η Συμφωνία Συνδέσεως δεν προβλέπει γενική επέκταση της εφαρμογής των διατάξεων περί εσωτερικής αγοράς στην περίπτωση της Τουρκίας. Δεν κατοχυρώνει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Τουρκίας. Απλώς προβλέπει ότι αυτή θα υλοποιηθεί σταδιακά²⁸. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως αποφανθεί ότι, σε αντίθεση με τους προερχόμενους από την Ευρωπαϊκή Ένωση εργαζομένους, οι Τούρκοι εργαζόμενοι δεν έχουν επί του παρόντος δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης· η Συμφωνία Συνδέσεως εγγυάται τη δυνατότητα ασκήσεως ορισμένων δικαιωμάτων μόνο στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής²⁹.

Η ερμηνεία της Συμφωνίας Συνδέσεως και των αποφάσεων του Συμβουλίου Συνδέσεως

34. Οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να ερμηνεύονται όχι μόνο βάσει του γράμματός τους, αλλά και υπό το φως των σκοπών τους³⁰. Το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι το άρθρο 31 της Συμβάσεως της Βιέννης περί του δικαίου των συνθηκών³¹ ορίζει ότι οι συνθήκες πρέπει να ερμηνεύονται με καλή πίστη, σύμφωνα με τη συνήθη έννοια που αποδίδεται στους όρους τους σε συνάρτηση με τα συμφραζόμενα, και υπό το πρίσμα του αντικειμένου και του σκοπού τους³². Η πανομοιότυπη διατύπωση διατάξεων που περιέχονται στις Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σε διεθνείς συμφωνίες δεν συνεπάγεται αυτομάτως την ομοιόμορφη ερμηνεία τους (στο εξής: κανόνας της αποφάσεως *Polydor*)³³.

35. Ο κανόνας της αποφάσεως *Polydor* εφαρμόζεται και στο πλαίσιο της Συμφωνίας Συνδέσεως και των πράξεων εφαρμογής της. Ως εκ τούτου, το ζήτημα αν η ερμηνεία διατάξεως του δικαίου της Ένωσης είναι δυνατόν να εφαρμοστεί επί συγκρίσιμα, παρόμοια ή ακόμη και πανομοιότυπα διατυπωμένης διατάξεως μιας συμφωνίας που έχει συναφθεί μεταξύ της Ένωσης και τρίτης χώρας εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από τον σκοπό που επιδιώκεται με καθεμία από τις διατάξεις αυτές, στο συγκεκριμένο πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται. Για να εξακριβωθεί αν είναι δυνατή η κατ' αναλογία εφαρμογή διατάξεως του δικαίου της Ένωσης στο πλαίσιο της Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας, απαιτείται η σύγκριση του σκοπού που επιδιώκεται με τη Συμφωνία Συνδέσεως και του πλαισίου στο οποίο

26 Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-81/13, EU:C:2014:2449, σκέψη 52). Βλ. επίσης προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott (EU:C:2014:2114, σημείο 79).

27 Συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, της 2ας Μαΐου 1992 (ΕΕ 1994, L 1, σ. 3) και συμφωνία για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των Κρατών Μελών της, αφενός, και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας, αφετέρου (ΕΕ 2002, L 114, σ. 6). Βλ. επίσης, σχετικώς, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-81/13, EU:C:2014:2114, σημεία 74 έως 80).

28 Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-81/13, EU:C:2014:2449, σκέψη 50).

29 Απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 2013, *Demirkan* (C-221/11, EU:C:2013:583, σκέψη 53 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

30 Απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2011, *Ziebell* (C-371/08, EU:C:2011:809, σκέψη 61 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

31 Σύμβαση της Βιέννης περί του δικαίου των συνθηκών, που υπεγράφη στη Βιέννη στις 23 Μαΐου 1969, *United Nations Treaty Series*, τεύχος 1155, σ. 331 (στο εξής: Σύμβαση της Βιέννης).

32 Γνωμοδότηση 1/91 (πρώτη γνωμοδότηση για τη Συμφωνία ΕΟΧ), της 14ης Δεκεμβρίου 1991 (EU:C:1991:490, σημείο 14).

33 Απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1982, *Polydor* και *RSO Records* (270/80, EU:C:1982:43, σκέψη 15). Η υπόθεση αυτή αφορούσε τη συμφωνία που συνήφθη στις 22 Ιουλίου 1972 μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Πορτογαλίας (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/004, σ. 167).

εντάσσεται η συμφωνία αυτή, αφενός, με τους σκοπούς και το πλαίσιο της επίμαχης νομικής πράξεως της Ένωσης, αφετέρου³⁴. Περαιτέρω, η τυχόν ύπαρξη σκοπού συνιστάμενου στην ένταξη της τρίτης χώρας δεν σημαίνει ότι η νομολογία για την ερμηνεία των διατάξεων των Συνθηκών της Ένωσης εφαρμόζεται αυτομάτως στις συμφωνίες με τέτοιες χώρες³⁵.

36. Με το άρθρο 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως, τα συμβαλλόμενα μέρη συμφώνησαν να «εμπνέονται» από τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Όπως έχει επισημάνει ο γενικός εισαγγελέας P. Cruz Villalón, η διατύπωση «εμπνέονται» καταδεικνύει ότι η σχετική οικονομική ελευθερία του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης προορίζεται να λειτουργήσει ως πρότυπο. Εντούτοις, η επιλεγείσα γραμματική διατύπωση της διατάξεως της συμφωνίας καθιστά επίσης σαφές ότι η προβλεπόμενη στο δίκαιο της Ένωσης σχετική οικονομική κυκλοφορία δεν μπορεί να εφαρμοστεί εξ ολοκλήρου επί της σχέσεως που δημιουργεί η Συμφωνία Συνδέσεως. Η έκφραση «εμπνέονται» δεν υποδηλώνει ομοιόμορφη εφαρμογή –αντιθέτως, παρέχει, κατ' αρχήν, τη δυνατότητα διαφορετικών ερμηνειών³⁶.

37. Από την έκδοση της αποφάσεως Bozkurt και εντεύθεν, αποτελεί πάγια νομολογία ότι οι κανόνες που γίνονται δεκτοί σε σχέση με τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων πρέπει να εφαρμόζονται, *στο μέτρο του δυνατού*, στους Τούρκους υπηκόους που απολαμβάνουν των δικαιωμάτων τα οποία αναγνωρίζει η Συμφωνία Συνδέσεως³⁷. Ωστόσο, τα συμβαλλόμενα μέρη δεν υπέχουν υποχρέωση να εφαρμόζουν τους εν λόγω κανόνες αυτούσιους³⁸. Αντιθέτως, οι κανόνες αυτοί πρέπει να εφαρμόζονται υπό το πρίσμα του γράμματος και του σκοπού της συγκεκριμένης διατάξεως η οποία αποτελεί αντικείμενο ερμηνείας, καθώς και του καθεστώτος που αυτή καθιερώνει³⁹.

38. Το Δικαστήριο έχει φανεί πρόθυμο να ερμηνεύσει τη φράση «στο μέτρο του δυνατού» κατά τρόπο ευρύ και δεν έχει διστάσει να στηριχθεί σε διατάξεις του παραγώγου δικαίου της Ένωσης στο πλαίσιο της ερμηνείας των διατάξεων της Συμφωνίας Συνδέσεως και της σχετικής νομοθεσίας⁴⁰. Επί παραδείγματι, για την ερμηνεία της έννοιας του «μέλους της οικογένειας» κατά το άρθρο 6 της αποφάσεως 1/80, το Δικαστήριο στηρίχθηκε στον κανονισμό (ΕΟΚ) 1612/68⁴¹. Όσον αφορά τον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής της εξαιρέσεως περί δημοσίας τάξεως που προβλέπεται στο άρθρο 14 της αποφάσεως 1/80, το Δικαστήριο έκρινε ότι «πρέπει να ληφθεί υπόψη η ερμηνεία που έχει δοθεί στην ίδια εξαίρεση στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων που έχουν ιθαγένεια κράτους μέλους» και, ειδικότερα, η οδηγία 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου⁴².

34 Απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, σκέψη 62).

35 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 2001, Gloszczuk (C-63/99, EU:C:2001:488, σκέψη 52), σε υπόθεση που αφορούσε την Ευρωπαϊκή Συμφωνία για την εγκαθίδρυση συνδέσεως μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Πολωνίας, αφετέρου (EE 1993, L 348, σ. 2). Βλ. επίσης προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:237, σημείο 63).

36 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:237, σημείο 60).

37 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 6ης Ιουνίου 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, σκέψη 20). Βλ. επίσης απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 52 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

38 Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-81/13, EU:C:2014:2449, σκέψη 51).

39 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 29ης Μαρτίου 2012, Kahveci (C-7/10 και C-9/10, EU:C:2012:180, σκέψη 25)· βλ., περαιτέρω, τις αρχές που παρατέθηκαν στο σημείο 35 των παρούσων προτάσεων.

40 Το πρώτο βήμα στην κατεύθυνση αυτή έγινε με την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, Eroglu (C-355/93, EU:C:1994:369, σκέψη 21), η οποία αφορούσε τη δυνατότητα των Τούρκων εργαζομένων να ανανεώσουν την ισχύ των αδειών διαμονής τους. Βλ. επίσης απόφαση της 10ης Φεβρουαρίου 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, σκέψεις 56 and 57), η οποία αφορούσε το πεδίο εφαρμογής της εξαιρέσεως περί δημοσίας τάξεως που προβλέπεται στο άρθρο 14, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80. Σε σχέση με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, βλ. απόφαση της 11ης Μαΐου 2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, σκέψεις 47 και 48), όπου το Δικαστήριο στηρίχθηκε στο άρθρο 53 ΕΚ για να ερμηνεύσει το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου.

41 Κανονισμός του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας [ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33]. Βλ. απόφαση της 19ης Ιουλίου 2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, σκέψη 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

42 Οδηγία της 25ης Φεβρουαρίου 1964 περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας [ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16]. Βλ. απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2007, Polat (C-349/06, EU:C:2007:581, σκέψεις 30 και 31 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

39. Με την απόφαση *Toprak* το Δικαστήριο έφτασε μάλιστα μέχρι του σημείου να παραλληλίσει τη ρήτρα *standstill* του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 με μια ρήτρα *standstill* της έκτης οδηγίας ΦΠΑ⁴³ (η απόφαση αυτή εκδόθηκε χωρίς προτάσεις του γενικού εισαγγελέα και διατηρώ ορισμένες αμφιβολίες ως προς το αν είναι πράγματι ενδεδειγμένο να εφαρμόζεται κατ' αναλογία η ερμηνεία της φορολογικής νομοθεσίας επί διατάξεων που αφορούν την αγορά εργασίας και εντάσσονται σε συμφωνία συνδέσεως μεταξύ της Ένωσης και τρίτης χώρας).

40. Το Δικαστήριο έχει επίσης εφαρμόσει κατ' αναλογία κανόνες της νομολογίας του για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών και της Τουρκίας. Ήδη με την απόφαση *Kus*, το Δικαστήριο στηρίχθηκε στις αρχές που καθιερώθηκαν με την απόφαση *Antonissen*⁴⁴, αποφαινόμενο ότι Τούρκος εργαζόμενος μπορούσε να επικαλεστεί απευθείας το άρθρο 6, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80 για να επιτύχει, εκτός της παρατάσεως της ισχύος της αδειάς εργασίας του, και παράταση της ισχύος της αδειάς διαμονής του⁴⁵.

41. Το Δικαστήριο έχει επίσης στηριχθεί στη νομολογία του τη σχετική με άλλες διεθνείς συμφωνίες που έχουν συναφθεί με τρίτες χώρες, ανεξαρτήτως της φύσεως τους (ήτοι του αν ήταν ή όχι συμφωνίες συνδέσεως) και του σκοπού τους (ήτοι του αν αφορούσαν ή όχι ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση)⁴⁶.

42. Ωστόσο, η νομολογία έχει επίσης αναγνωρίσει ορισμένα σημαντικά όρια στο περιεχόμενο της φράσεως «στο μέτρο του δυνατού».

43. Πρώτον, με την απόφαση *Demirkan* το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «η ερμηνεία που έχει δοθεί στις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων εκείνων της Συνθήκης που αφορούν την εσωτερική αγορά, δεν μπορεί να ακολουθείται άνευ ετέρου στην περίπτωση συμφωνίας που συνήψε η Ένωση με τρίτη χώρα, εκτός αν υφίστανται ρητές προς τούτο διατάξεις της ίδιας της συμφωνίας»⁴⁷.

44. Ως εκ τούτου, σε όσες περιπτώσεις δεν υφίσταται στη νομοθεσία που διέπει τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας συγκεκριμένη διάταξη για τη ρύθμιση ορισμένου ζητήματος, το Δικαστήριο έχει ρητώς αρνηθεί να εφαρμόσει κατ' αναλογία διατάξεις του δικαίου της Ένωσης επί του εν λόγω ζητήματος. Με την απόφαση *Bozkurt*, το Δικαστήριο έκρινε ότι, ελλείψει συγκεκριμένης διατάξεως που να απονέμει στους Τούρκους εργαζομένους δικαίωμα παραμονής στο έδαφος κράτους μέλους μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας, το δικαίωμα διαμονής του Τούρκου υπηκόου παύει να υφίσταται, σε περίπτωση που ο εργαζόμενος καταστεί πλήρως και μόνιμως ανίκανος προς εργασία. Δεδομένου ότι

43 Έκτη οδηγία 77/388/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών – Κοινό σύστημα φόρου προστιθεμένης αξίας: ομοιόμορφη φορολογική βάση (ΕΕ 1977, L 145, σ. 1). Βλ. απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2010, *Toprak* (C-300/09 και C-301/09, ΕΥ:C:2010:756, σκέψεις 56 έως 58).

44 Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1991, *Antonissen* (C-292/89, ΕΥ:C:1991:80). Το Δικαστήριο έκρινε, με τη σκέψη 13, ότι οι αρχές της Συνθήκης για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων υποδηλώνουν το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης να διαμένουν σε άλλα κράτη μέλη με σκοπό την αναζήτηση εργασίας.

45 Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1992, *Kus* (C-237/91, ΕΥ:C:1992:527, σκέψη 35). Η στήριξη στη νομολογία του Δικαστηρίου για την ισχύουσα στο δίκαιο της Ένωσης ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων έχει αποτελέσει πάγια πρακτική έκτοτε. Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 10ης Φεβρουαρίου 2000, *Nazlı* (C-340/97, ΕΥ:C:2000:77, σκέψη 57), και της 11ης Νοεμβρίου 2004, *Cetinkaya* (C-467/02, ΕΥ:C:2004:708, σκέψεις 44 και 45).

46 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2003, *Abatay* κ.λπ. (C-317/01 και C-369/01, ΕΥ:C:2003:572, σκέψη 81), όσον αφορά την ερμηνεία της ρήτρας *standstill* του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, όπου το Δικαστήριο άντλησε έμπνευση από τη νομολογία του για τη σύνδεση με την Ελλάδα [απόφαση της 23ης Μαρτίου 1983, *Πεσκέλογλου* (77/82, ΕΥ:C:1983:92)]. Βλ., επίσης, διάταξη της 25ης Ιουλίου 2008, *Real Sociedad de Fútbol* και *Kahveci* (C-152/08, ΕΥ:C:2008:450, σκέψεις 21 επ.), όπου το Δικαστήριο στηρίχθηκε στη νομολογία του για τη συμφωνία συνδέσεως με τη Σλοβακία και για τη συμφωνία συνεργασίας με τη Ρωσία [ευρωπαϊκή συμφωνία για την εγκαθίδρυση συνδέσεως μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Σλοβακικής Δημοκρατίας, αφετέρου (ΕΕ 1994, L 359, σ. 2) και συμφωνία εταιρικής σχέσεως και συνεργασίας για τη σύναψη εταιρικής σχέσεως μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Ρωσικής Ομοσπονδίας, αφετέρου (ΕΕ 1997, L 327, σ. 3)] και έκρινε ότι οι ομοιότητες είναι αρκούντως προφανείς, ώστε να μπορεί να αποφανθεί επί της υποθέσεως με αιτιολογημένη διάταξη. Ωστόσο, στη (μη συναφή) απόφασή του της 29ης Μαρτίου 2012, *Kahveci* (C-7/10 και C-9/10, ΕΥ:C:2012:180, σκέψη 34), το Δικαστήριο διέκρινε μεταξύ, αφενός, της αποφάσεως 1/80 και, αφετέρου, της Συμφωνίας Συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, αφενός, και του Βασιλείου του Μαρόκου, αφετέρου (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/010, σ. 131), λόγω των διαφορετικών γενικών σκοπών που επιδιώκονται, στην κάθε περίπτωση, στον κοινωνικό τομέα.

47 Απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 2013, *Demirkan* (C-221/11, ΕΥ:C:2013:583, σκέψη 44).

οι προϋποθέσεις ασκήσεως του δικαιώματος διαμονής από τους προερχόμενους από την Ένωση εργαζομένους καθορίζονται, βάσει του νυν άρθρου 45, παράγραφος 3, στοιχείο δ', ΣΛΕΕ, με κανονισμούς εκδιδόμενους από την Επιτροπή, η άνευ ετέρου εφαρμογή στους Τούρκους εργαζομένους του καθεστώτος που ισχύει βάσει των κανονισμών αυτών απλώς δεν είναι δυνατή⁴⁸.

45. Δεύτερον, σε όσες περιπτώσεις οι σκοποί και το περιεχόμενο των διατάξεων του παραγώγου δικαίου της Ένωσης βαίνουν πέραν των αντίστοιχων διατάξεων της νομοθεσίας που διέπει τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας, το Δικαστήριο έχει αποκλείσει την κατ' αναλογία ερμηνεία των δεύτερων με βάση τις πρώτες. Επί παραδείγματι, το καθεστώς προστασίας κατά της απελάσεως στο οποίο υπάγονται οι πολίτες της Ένωσης βάσει του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38/ΕΚ⁴⁹ δεν μπορεί να εφαρμοστεί *mutatis mutandis* επί των εγγυήσεων κατά της απελάσεως που παρέχονται στους Τούρκους υπηκόους με το άρθρο 14, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο επισήμανε ότι η οδηγία 2004/38 δεν έχει αποκλειστικά οικονομικό σκοπό, αλλά επιδιώκει επίσης την ενίσχυση των δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης· επίσης ότι η νομική της βάση είναι ευρύτερη από τις διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων· και ότι τα δυο επίμαχα νομικά καθεστώτα δεν μπορούν να θεωρηθούν ισοδύναμα⁵⁰.

46. Τρίτον, το Δικαστήριο έχει αρνηθεί να εφαρμόσει, στη νομολογία του για τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας, την ερμηνεία μιας ελευθερίας του δικαίου της Ένωσης, εφόσον η εν λόγω ερμηνεία έχει δοθεί με απόφαση εκδοθείσα μετά τη θέσπιση των κανόνων για τη σύνδεση και δεν υπάρχει κάποια ένδειξη ότι τα συμβαλλόμενα μέρη είχαν την πρόθεση, κατά την υπογραφή της Συμφωνίας Συνδέσεως και του πρόσθετου πρωτοκόλλου, να ερμηνεύονται οι εν λόγω πράξεις κατ' αυτόν τον τρόπο. Ως εκ τούτου, η ερμηνεία, στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης, της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει και την «παθητική» ελευθερία των αποδεκτών των υπηρεσιών να μεταβαίνουν σε άλλο κράτος μέλος για να λάβουν εκεί υπηρεσίες, όπως αναγνωρίστηκε νομολογιακώς το 1984⁵¹, δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής στην περίπτωση της ρήτρας *standstill* για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, που περιλαμβάνεται στο άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, το οποίο υπεγράφη το 1970⁵².

Η φύση και η λειτουργία των ρητρών standstill των αποφάσεων του Συμβουλίου Συνδέσεως

47. Οι ρήτρες *standstill* των αποφάσεων του Συμβουλίου Συνδέσεως έχουν αποτελέσει αντικείμενο αρκετών αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως, με πρώτη αυτή στην υπόθεση *Sevince*. Με την απόφασή του στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι τέτοιες ρήτρες παράγουν άμεσο αποτέλεσμα⁵³.

48. Η ρήτρα *standstill* δεν γεννά δικαιώματα αφ' εαυτής⁵⁴. Η υποχρέωση την οποία επιβάλλει έχει νομικώς την έννοια του καθήκοντος αποχής από ορισμένη ενέργεια. Δεν λειτουργεί κατά τον ίδιο τρόπο με έναν κανόνα ουσιαστικού δικαίου, καθιστώντας ανεφάρμοστους τους σχετικούς κανόνες ουσιαστικού δικαίου τους οποίους αντικαθιστά. Τουναντίον, αποτελεί οιοσδήποτε διαδικαστικό κανόνα ο οποίος καθορίζει ποιες είναι, *ratione temporis*, οι διατάξεις της νομοθεσίας κράτους μέλους βάσει των οποίων θα πρέπει να εξεταστεί η περίπτωση του Τούρκου υπηκόου που επιθυμεί να ασκήσει τις

48 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 6ης Ιουνίου 1995, *Bozkurt* (C-434/93, EU:C:1995:168, σκέψεις 40 και 41).

49 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και 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, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 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 (ΕΕ 2004, L 158, σ. 77 και διορθωτικό στην ΕΕ 2004, L 229, σ. 35, στο εξής: οδηγία 2004/38).

50 Απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2011, *Ziebell* (C-371/08, EU:C:2011:809, σκέψεις 60 επ.).

51 Απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1984, *Luisi και Carbone* (286/82 και 26/83, EU:C:1984:35).

52 Απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 2013, *Demirkan* (C-221/11, EU:C:2013:583, σκέψεις 59 επ.).

53 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1990, *Sevince* (C-192/89, EU:C:1990:322, σκέψεις 15 επ.).

54 Υπό το καθεστώς που καθιερώνεται με τη Συμφωνία Συνδέσεως, η σύσταση νέων δικαιωμάτων ή η απονομή προνομίων στους υπηκόους των συμβαλλόμενων μερών καταλείπεται στη νομοθετική αρμοδιότητα του Συμβουλίου Συνδέσεως (βλ. άρθρο 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου).

οικονομικές ελευθερίες του σε ένα κράτος μέλος⁵⁵. Οι διατάξεις αυτές είναι δυνατόν να ρυθμίζουν, μεταξύ άλλων, τις ουσιαστικές ή τις διαδικαστικές προϋποθέσεις για την αρχική είσοδο στο έδαφος κράτους μέλους των Τούρκων υπηκόων που επιθυμούν να ασκήσουν στο κράτος αυτό τις εν λόγω οικονομικές ελευθερίες⁵⁶.

49. Οι ρήτρες standstill που περιλαμβάνονται στις αποφάσεις του Συμβουλίου Συνδέσεως δεν θέτουν υπό αμφισβήτηση την κατ' αρχήν αρμοδιότητα των κρατών μελών να διαμορφώνουν την εθνική μεταναστευτική πολιτική τους⁵⁷. Απλώς απαγορεύουν τη θέσπιση, στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας, νέων περιορισμών, οι οποίοι μπορούν να παρακωλύσουν περαιτέρω τη σταδιακή υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών και της Τουρκίας. Για να θέσω το ζήτημα παραστατικά: «παγώνουν», τη στιγμή ακριβώς που τίθεται σε ισχύ η ρήτρα standstill, την ισχύουσα νομοθεσία κάθε κράτους μέλους όσον αφορά τους περιορισμούς σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως των Τούρκων πολιτών στην απασχόληση.

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

50. Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα αφορά το πεδίο εφαρμογής *ratione temporis* της ρήτρας standstill της απόφασης 2/76. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί κατά πόσον η εν λόγω απόφαση εξακολουθεί να έχει εφαρμογή επί της επίμαχης εθνικής νομοθεσίας η οποία θεσπίστηκε στις 5 Οκτωβρίου 1980 (ήτοι προτού τεθεί σε ισχύ η απόφαση 1/80, την 1η Δεκεμβρίου 1980).

51. Ο Landeshauptstadt Stuttgart [Δήμος Στουτγάρδης, πρωτεύουσας ομόσπονδου κράτους] και η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι η απόφαση 2/76 και η περιλαμβανόμενη σε αυτήν ρήτρα standstill δεν έχουν πλέον εφαρμογή. Διατείνονται ότι το άρθρο 59, παράγραφος 1, στοιχείο α', της Συμβάσεως της Βιέννης και η νομολογία του Δικαστηρίου στην απόφαση Bozkurt επιρρωννύουν την άποψη αυτή⁵⁸. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστήριξε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η απόφαση 1/80, με τη θέση της σε ισχύ, αντικατέστησε αναδρομικώς και εξ ολοκλήρου την απόφαση 2/76 και κατέστη, ως εκ τούτου, το μοναδικό σημείο αναφοράς για την εκτίμηση του κύρους κάθε νέου περιορισμού. Όμως, η επίμαχη γερμανική νομοθεσία, δεδομένου ότι υφίστατο ήδη κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος της απόφασης 1/80, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ρήτρας standstill του άρθρου 13 της εν λόγω απόφασης.

52. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η ρήτρα standstill του άρθρου 7 της απόφασης 2/76 συνεχίζει να έχει εφαρμογή επί των εθνικών πράξεων που θεσπίστηκαν μεταξύ της 1ης Δεκεμβρίου 1976 και της 30ής Νοεμβρίου 1980, συμπεριλαμβανομένων των δύο αυτών ημερομηνιών.

53. Συμφωνώ με την άποψη της Επιτροπής.

54. Το πεδίο εφαρμογής *ratione temporis* της απόφασης 2/76 προσδιορίζεται ρητώς με την εν λόγω απόφαση σε συνδυασμό με την απόφαση 1/80. Η απόφαση 2/76 τέθηκε σε ισχύ στις 20 Δεκεμβρίου 1976⁵⁹ και εφαρμόστηκε, σε «πρώτη φάση», για περίοδο τεσσάρων ετών, με αφετηρία την 1η Δεκεμβρίου 1976. Η απόφαση 2/76 προβλεπόταν να «συνεχίσει να εφαρμόζεται μέχρι την έναρξη

55 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2011, Dereci κ.λπ. (C-256/11, EU:C:2011:734, σκέψη 89 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

56 Απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, Oguz (C-186/10, EU:C:2011:509, σκέψη 22 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

57 Βλ. απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2007, Tum και Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, σκέψη 58) (σε συνάρτηση με την ελευθερία εγκαταστάσεως).

58 Απόφαση της 6ης Ιουνίου 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168).

59 Άρθρο 13 της απόφασης 2/76.

της επόμενης φάσεως»⁶⁰. Την έναρξη της επόμενης φάσεως σηματοδότησε η έκδοση της αποφάσεως 1/80. Η εν λόγω απόφαση τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1980⁶¹, αλλά το τμήμα 1 («Ζητήματα σχετικά με την απασχόληση και την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων») του κεφαλαίου II («Διατάξεις κοινωνικού χαρακτήρα») άρχισε να έχει εφαρμογή την 1η Δεκεμβρίου 1980⁶².

55. Η γραμματική διατύπωση των δύο αποφάσεων και το καθεστώς σταδιακής υλοποιήσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων που προβλέπεται στη νομοθεσία που διέπει τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας καθιστούν σαφές ότι η απόφαση 1/80 προοριζόταν να διαδεχθεί την απόφαση 2/76 αδιαλείπτως. Ως εκ τούτου, η απόφαση 2/76 είχε εφαρμογή από τις 20 Δεκεμβρίου 1976 έως τις 30 Νοεμβρίου 1980⁶³. Το κρίσιμο τμήμα της αποφάσεως 1/80 άρχισε να έχει εφαρμογή την 1η Δεκεμβρίου 1980⁶⁴.

56. Από την απόφαση 1/80 ή από το εν γένει καθεστώς που καθιερώνει η νομοθεσία που διέπει τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας ουδόλως προκύπτει ότι υπήρχε η πρόθεση να έχει η ως άνω απόφαση αναδρομικά αποτελέσματα όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής *ratione temporis* της αποφάσεως 2/76 ή να την καταργήσει *ex tunc*. Η αντικατάσταση μιας νομικής πράξεως από την πράξη που τη διαδέχεται παράγει αποτελέσματα *ex nunc*, εκτός αν δίδεται στη νέα νομική πράξη αναδρομική ισχύς ή αν με αυτήν καταργείται η προγενέστερη πράξη *ex tunc*⁶⁵.

57. Περαιτέρω, η ερμηνεία που προτείνεται από τη Γερμανική Κυβέρνηση μπορεί να δημιουργήσει, *ex post*, κενό δικαίου. Η απόφαση 1/80 δεν μπορεί να εφαρμοστεί αναδρομικώς σε περιπτώσεις που προέκυψαν πριν από την 1η Δεκεμβρίου 1980. Με βάση τη λογική της Γερμανικής Κυβερνήσεως, οι περιπτώσεις αυτές, που προγενέστερα *ενέπιπταν* στο πεδίο εφαρμογής της αποφάσεως 2/76, πρέπει να θεωρηθεί ότι *έπαψαν να υπόκεινται* σε οποιαδήποτε πράξη όταν τέθηκε σε ισχύ η απόφαση 1/80, και ότι παραμένουν, έκτοτε, αρρυθμιστες. Ωστόσο, μια τέτοια άποψη δεν μπορεί να ευσταθεί.

58. Με την απόφαση *Bozkurt*, το Δικαστήριο επισήμανε ότι η απόφαση 1/80 συνιστά ένα περαιτέρω βήμα για την υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και ότι οι διατάξεις της αντικατέστησαν, *από την ημερομηνία της ενάρξεως ισχύος της*, τις αντίστοιχες, λιγότερο ευνοϊκές διατάξεις της αποφάσεως 2/76⁶⁶. Όπως αντιλαμβάνομαι την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο πουθενά πάντως δεν ανέφερε ότι η απόφαση 1/80 εξάλειψε, κατά την έναρξη της ισχύος της, τα έννομα αποτελέσματα που παρήγαγε η απόφαση 2/76 όσον αφορά περιστατικά (εν προκειμένω την έναρξη ισχύος των επίμαχων κανόνων της γερμανικής νομοθεσίας, στις 5 Οκτωβρίου 1980) που συνέβησαν κατά τη διάρκεια ισχύος της τελευταίας.

60 Άρθρο 11 της αποφάσεως Νο 2/76· βλ., περαιτέρω, πέμπτη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω αποφάσεως.

61 Άρθρο 30 της αποφάσεως 1/80.

62 Άρθρο 16 της αποφάσεως 1/80.

63 Ενδεχομένως να μπορεί να θεωρηθεί αμφίβολο κατά πόσον η απόφαση 2/76 είχε αναδρομική εφαρμογή κατά την περίοδο μεταξύ της 1ης Δεκεμβρίου 1976 και της 20ής Δεκεμβρίου 1976 (σύγκρινε και αντιπαραβάλε το άρθρο 1, παράγραφος 2, και το άρθρο 13 της αποφάσεως αυτής). Ευτυχώς, δεν είναι αναγκαίο να επιλυθεί το ζήτημα αυτό, προκειμένου να δοθεί απάντηση στα ερωτήματα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο.

64 Το άρθρο 16, παράγραφος 2, της αποφάσεως 1/80 προβλέπει την έκδοση νέας πράξεως η οποία θα περιλαμβάνει «λύσεις που θα μπορούν να εφαρμοστούν από την 1η Δεκεμβρίου 1983». Ωστόσο, τέτοια νέα πράξη δεν εκδόθηκε ποτέ και η απόφαση 1/80 δεν προβλέπει κάποια «ημερομηνία λήξεως της ισχύος» του τμήματος 1 του κεφαλαίου II.

65 Όπως επισήμανε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αυτή είναι επίσης η λύση που έχει επιλεγεί στο πλαίσιο της Συμβάσεως της Βιέννης. Κατά το άρθρο 70 της Συμβάσεως της Βιέννης (που διέπει τις συνέπειες της λήξεως των συνθηκών), η λήξη της συνθήκης «δεν επιδρά επί οιαδήποτε δικαιώματος, υποχρεώσεως ή νομικής καταστάσεως των συμβαλλομένων, δημιουργηθείσης κατά την εφαρμογή της συνθήκης, προ της λήξεώς της» (άρθρο 70, παράγραφος 1, στοιχείο β'). Ο *Landeshauptstadt Stuttgart* [Δήμος Στουτγάρδης, πρωτεύουσας ομόσπονδου κράτους] και η Γερμανική Κυβέρνηση στηρίχθηκαν στο άρθρο 59 της Συμβάσεως της Βιέννης (λήξη ή αναστολή εφαρμογής της συνθήκης συναγομένη από τη συνολολόγηση μεταγενέστερης συνθήκης), αλλά φρονώ ότι καμιά από τις εκεί καθοριζόμενες προϋποθέσεις δεν πληρούται στην υπό εξέταση υπόθεση. Ειδικότερα, δεν υπάρχει κάποια ένδειξη ότι τα συμβαλλόμενα μέρη είχαν την πρόθεση να έχει η απόφαση 1/80, πέραν της ρυθμίσεως του μέλλοντος, και αναδρομική ισχύ.

66 Απόφαση της 6ης Ιουνίου 1995, *Bozkurt* (C-434/93, EU:C:1995:168, σκέψη 14).

59. Ως εκ τούτου, συμπεραίνω ότι το σύννομο των νέων περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, που θεσπίστηκαν από κράτος μέλος κατά την περίοδο μεταξύ της ενάρξεως ισχύος της αποφάσεως 2/76 και της ενάρξεως ισχύος της αποφάσεως 1/80, πρέπει να κριθεί με γνώμονα το άρθρο 7 της αποφάσεως 2/76.

Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

60. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν, με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου για τη ρήτρα *standstill* του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, η ρήτρα *standstill* του άρθρου 7 της αποφάσεως 2/76 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντίκειται στην επιβολή νέων περιορισμών στην οικογενειακή επανένωση των μελών της οικογένειας Τούρκων εργαζομένων.

61. Ο *Landeshauptstadt Stuttgart* [Δήμος Στουτγάρδης, πρωτεύουσας ομόσπονδου κράτους] και η Γερμανική Κυβέρνηση διατείνονται ότι η οικογενειακή επανένωση δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ρήτρας *standstill* του άρθρου 7 της αποφάσεως 2/76, καθότι η διάταξη αυτή δεν αφορά τα μέλη της οικογένειας Τούρκων υπηκόων. Ο *Landeshauptstadt Stuttgart* [Δήμος Στουτγάρδης, πρωτεύουσας ομόσπονδου κράτους] συμπληρώνει ότι οι Τούρκοι υπήκοοι υπόκεινται επίσης σε υποχρέωση προς απόκτηση θεωρήσεως εισόδου δυνάμει του δικαίου της Ένωσης⁶⁷.

62. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, όπως οι ρήτρες *standstill* του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 και του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, το άρθρο 7 της αποφάσεως 2/76 έχει εφαρμογή και στην οικογενειακή επανένωση. Συνεπώς, η νομολογία του Δικαστηρίου για τις πρώτες ως άνω διατάξεις⁶⁸ πρέπει να εφαρμοστεί και επί της ρήτρας *standstill* της αποφάσεως 2/76.

63. Όπως ορθώς επισημαίνει η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της, το ζήτημα αν η φράση «νέοι περιορισμοί σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση» θα πρέπει να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει και τους περιορισμούς στην οικογενειακή επανένωση δεν έχει ρυθμιστεί από καμιά νομική πράξη στο πλαίσιο της νομοθεσίας που διέπει τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας. Ως εκ τούτου, θα αναλύσω, κατ' αρχάς, το πεδίο εφαρμογής και την ερμηνεία της φράσεως αυτής και εν συνεχεία θα εξετάσω το ζήτημα αν η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το νόημα της εν λόγω φράσεως στο πλαίσιο της αποφάσεως 1/80 πρέπει να εφαρμοστεί και επί της προγενέστερης αποφάσεως 2/76.

Το πεδίο εφαρμογής και η ερμηνεία της περιλαμβανόμενης στην απόφαση 1/80 φράσεως «νέοι περιορισμοί σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση»

64. Το ζήτημα της οικογενειακής επανενώσεως υπό το καθεστώς της νομοθεσίας που διέπει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο πλαίσιο της Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας εξετάσθηκε το πρώτον με την απόφαση *Demirel*⁶⁹, η οποία αφορούσε την περίπτωση της συζύγου ενός Τούρκου υπηκόου, που ζούσε και διέμενε στη Γερμανία, από την οποία ζητήθηκε να εξέλθει από τη χώρα μετά τη λήξη της ισχύος της θεωρήσεώς της. Η επίμαχη θεώρηση εισόδου είχε εκδοθεί μόνο για λόγους επισκέψεως και όχι χάριν οικογενειακής επανενώσεως.

67 Κανονισμός (ΕΚ) 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή (ΕΕ 2001, L 81, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε εσχάτως με τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/850 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 2017, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 539/2001 (ΕΕ 2017, L 133, σ. 1).

68 Αποφάσεις της 12ης Απριλίου 2016, *Genc* (C-561/14, EU:C:2016:247), και της 10ης Ιουλίου 2014, *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066).

69 Απόφαση της 30ης Σεπτεμβρίου 1987, *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400).

65. Με τις προτάσεις του, ο γενικός εισαγγελέας M. Darmon εξέτασε το πεδίο εφαρμογής της ρήτρας *standstill* της αποφάσεως 1/80 σε συνάρτηση με την οικογενειακή επανένωση. Επισήμανε ότι το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης των εργαζομένων υπηκόων κράτους μέλους θεσπίστηκε με ρητή διάταξη του κανονισμού 1612/68. Ελλείψει ανάλογης διατάξεως στη νομοθεσία που διέπει τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι τέτοιο δικαίωμα παρεχόταν σιωπηρώς. Η οικογενειακή επανένωση, μολονότι αποτελεί σαφώς αναγκαίο στοιχείο για την υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, αποκτά τον χαρακτήρα δικαιώματος μόνον αφού τεθεί σε εφαρμογή η ελευθερία προς την οποία συναρτάται και κατόπιν θεσπίσεως σχετικής ειδικής διατάξεως. Ο γενικός εισαγγελέας M. Darmon συμπέρανε ότι η ρήτρα *standstill* του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 «αναφέρεται στην πρόσβαση στην απασχόληση και όχι στην έλευση της οικογένειας. Εξαρτά τη διαμονή των μελών της οικογένειας από άδεια που χορηγείται από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μερών στη συμφωνία. Δεν μπορεί, επομένως, να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι καλύπτει δικαίωμα ελεύσεως της οικογένειας [...]»⁷⁰.

66. Το Δικαστήριο συντάχθηκε με το ανωτέρω συμπέρασμα. Επισήμανε ότι η απόφαση 1/80 ήταν η μόνη απόφαση που εκδόθηκε από το Συμβούλιο Συνδέσεως όσον αφορά τη σταδιακή υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων⁷¹ και ότι η απόφαση αυτή απαγόρευε κάθε νέο περιορισμό σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση των Τούρκων εργαζομένων που ήσαν ήδη κανονικά ενσωματωμένοι στην αγορά εργασίας κράτους μέλους. Καμία απόφαση δεν είχε εκδοθεί στον τομέα της οικογενειακής επανένωσης⁷². Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο εξέτασε την υπόθεση της οποίας είχε επιληφθεί, στηριζόμενο αποκλειστικώς στα άρθρα 7 και 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως και στο άρθρο 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου. Έκρινε ότι το άρθρο 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως και το άρθρο 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου «έχουν ουσιαστικώς προγραμματικό χαρακτήρα και δεν συνιστούν διατάξεις με επαρκώς συγκεκριμένο περιεχόμενο και απαλλαγμένες αιρέσεων για να μπορούν να διέπουν απευθείας την κυκλοφορία των εργαζομένων» και ότι «δεν μπορεί να συναχθεί από το άρθρο 7 της συμφωνίας απαγόρευση θεσπίσεως νέων περιορισμών όσον αφορά την συγκέντρωση της οικογένειας»⁷³. Συνεπώς, είναι απολύτως σαφές ότι το Δικαστήριο έκρινε, με την απόφαση *Demirel*, ότι η απόφαση 1/80 (συμπεριλαμβανομένης της ρήτρας *standstill* του άρθρου 13 αυτής) δεν εφαρμόζεται επί των περιορισμών στην οικογενειακή επανένωση των Τούρκων εργαζομένων.

67. *Είκοσι εννέα έτη αργότερα, το ζήτημα επανήλθε ενώπιον του Δικαστηρίου στο πλαίσιο της υποθέσεως Genc*⁷⁴. Το Δικαστήριο συνόψισε τα τέσσερα πολύ αναλυτικά και εμπεριστατωμένα ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο σε ένα ερώτημα με δύο σκέλη: i) *ενέπιπτε εθνικό μέτρο που δυσχέραινε την οικογενειακή επανένωση στη ρήτρα standstill του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 και ii) σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, μπορούσε, παρά ταύτα, ο προβλεπόμενος με το επίμαχο εθνικό μέτρο περιορισμός να θεωρηθεί δικαιολογημένος; Λαμβάνοντας ως βάση τη σαφή απόφασή του στην υπόθεση Demirel (χωρίς, ωστόσο, να παραπέμψει σε αυτήν), το Δικαστήριο έδωσε στα εν λόγω δύο σκέλη αντιστοίχως καταφατική και αρνητική απάντηση. Αξίζει να εξεταστεί προσεκτικά η συλλογιστική που ακολούθησε το Δικαστήριο για να καταλήξει στο πρώτο μέρος του συμπεράσματός του, προτού αναλυθεί το ζήτημα κατά πόσον το συμπέρασμα αυτό, που αφορούσε την απόφαση 1/80, μπορεί να εφαρμοστεί και επί της προγενέστερης αποφάσεως 2/76.*

70 Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Darmon στην υπόθεση *Demirel* (12/86, EU:C:1987:232, σημεία 27 και 28). Ο κανονισμός 15 περί των αρχικών μέτρων για την πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στην Κοινότητα (JO 1961, 57, σ. 1073) (στο εξής: κανονισμός 15) περιλάμβανε επίσης ορισμένες διατάξεις σχετικά με την οικογενειακή επανένωση όσον αφορά τους υπηκόους κρατών μελών που άσκησαν το απορρέον από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων δικαίωμά τους.

71 Βάσει του άρθρου 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, το Συμβούλιο Συνδέσεως έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να θεσπίζει λεπτομερείς κανόνες για τον σκοπό αυτό.

72 Βλ. απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1987, *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400, σκέψη 22).

73 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1987, *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400, σκέψεις 23 και 24).

74 Απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, *Genc* (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 46).

68. Το Δικαστήριο άρχισε να αναπτύσσει τη συλλογιστική του μνημονεύοντας, ως πάγια νομολογία, μια υπόθεση που αφορούσε την ελευθερία εγκαταστάσεως στο πλαίσιο της Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας (Savas)⁷⁵ και μια υπόθεση σχετική με την απόφαση 1/80 που αφορούσε τα τέλη για την έκδοση αδειών διαμονής (Sahin)⁷⁶, προκειμένου να κρίνει ότι «οι ρήτρες “standstill” του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 και του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου απαγορεύουν γενικώς τη θέσπιση οποιουδήποτε νέου εσωτερικού μέτρου που θα είχε ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα να υπόκειται η εκ μέρους Τούρκου υπηκόου άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο έδαφος ενός κράτους μέλους σε όρους πιο περιοριστικούς σε σχέση με εκείνους που ίσχυαν συναφώς κατά την έναρξη ισχύος της εν λόγω αποφάσεως ή του πρόσθετου πρωτοκόλλου στο κράτος μέλος για το οποίο πρόκειται»⁷⁷. Στην απόφαση Savas (σκέψεις 56 έως 63), το Δικαστήριο στηρίχθηκε εκτενώς σε αποφάσεις που αφορούσαν την απόφαση 1/80, κάνοντας λόγο περί κανόνων που «πρέπει επίσης να ισχύσουν, κατ’ αναλογία, στο πλαίσιο [...] [του] δικα[ώ]μα[τος] εγκαταστάσεως». Με την απόφαση Sahin (σκέψη 65), το Δικαστήριο επισήμανε ότι «[δ]εδομένου ότι [...] η ρήτρα standstill που προβλέπει το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 είναι της ίδιας φύσεως με τη ρήτρα που καθιερώνει το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου και ότι οι δύο αυτές ρήτρες έχουν κοινό σκοπό (βλ. απόφαση της 11ης Μαΐου 2000, C-37/98, Savas, Συλλογή 2000, σ. I-2927, σκέψη 50, καθώς και προπαρατεθείσα απόφαση [Abatay κ.λπ.], σκέψεις 70 έως 74), η ερμηνεία [του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου] που υπενθυμίζεται στην προηγούμενη σκέψη [78] πρέπει να ισχύει επίσης και για την υποχρέωση παράλειψης θεσπίσεως νέων περιορισμών που συνιστά τη βάση του εν λόγω άρθρου 13 όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων».

69. Επισημαίνω, στο σημείο αυτό, ότι, ήδη με την απόφαση Abatay κ.λπ., το Δικαστήριο φάνηκε να συγγεί το γράμμα του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, το οποίο απαγορεύει γενικώς τη θέσπιση «νέ[ων] περιορισμ[ών] στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών» με το γράμμα του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, το οποίο απαγορεύει την επιβολή «στους εργαζομένους και στα μέλη των οικογενειών τους που διαμένουν και απασχολούνται νομίμως [στην Ένωση και στην Τουρκία] νέ[ων] περιορισμ[ών] σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση» (η υπογράμμιση δική μου)⁷⁹. Ωστόσο, είναι πρόδηλο ότι το γράμμα των δύο αυτών διατάξεων διαφέρει αισθητά. Κατά την εφαρμογή των ερμηνευτικών κανόνων που καθιερώθηκαν από το Δικαστήριο με τη προγενέστερη νομολογία του –όπως ιδίως του κανόνα της αποφάσεως Polydor και των γενικών ερμηνευτικών κανόνων, καθώς και του κανόνα «στο μέτρο του δυνατού»⁸⁰–, είναι αναγκαίο να ληφθεί δεόντως υπόψη η απόκλιση της γραμματικής διατυπώσεως, καθώς και το συνολικό πλαίσιο και το καθεστώς στο οποίο εντάσσονται τα σχετικά μέτρα (ελευθερία εγκαταστάσεως και ελεύθερη παροχή υπηρεσιών γενικώς στο άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου· σταδιακή υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των

75 Απόφαση της 11ης Μαΐου 2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224).

76 Απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554).

77 Απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 33). Φαίνεται ότι η ερμηνεία αυτή διατυπώθηκε, το πρώτον, σε σχέση με το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, με την απόφαση της 11ης Μαΐου 2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, σκέψη 69) [όπου έχει την εξής μορφή: «θα είχε ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα» (στην αγγλική απόδοση: *having the object or the effect of*), που αποτελεί έκφραση την οποία χρησιμοποιεί διαρκώς το Δικαστήριο, ενώ η έκφραση «*intended to*» στην αγγλική απόδοση της αποφάσεως Genc φαίνεται να αποτελεί απλώς μεταφραστική παραλλαγή]. Η μετέπειτα νομολογία του Δικαστηρίου υπήρξε σταθερή στο πλαίσιο αυτό. Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 29ης Μαρτίου 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, σκέψη 25 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

78 Στην προηγούμενη σκέψη εκτίθενται τα εξής: «[...] το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου απαγορεύει τη θέσπιση, μετά την ημερομηνία κατά την οποία άρχισε να ισχύει ως προς το κράτος μέλος υποδοχής η νομική πράξη της οποίας η διάταξη αυτή αποτελεί μέρος, οποιουδήποτε νέου περιορισμού στην άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, περιλαμβανομένων και όσων αφορούν τις ουσιαστικές και/ή τις διαδικαστικές προϋποθέσεις για την πρώτη είσοδο στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους Τούρκων υπηκόων που επιθυμούν να κάνουν χρήση των εν λόγω οικονομικών ελευθεριών στο κράτος αυτό (βλ. απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2007, C-16/05, Tum και Darı, Συλλογή 2007, σ. I-7415, σκέψη 69, καθώς και προπαρατεθείσα απόφαση Soysal και Savatlı, σκέψεις 47 και 49)».

79 Απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2003, Abatay κ.λπ. (C-317/01 και C-369/01, EU:C:2003:572, σκέψη 117). Η σύγκριση διατηρήθηκε στη μεταγενέστερη νομολογία. Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 29ης Μαρτίου 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, σκέψη 25 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

80 Βλ. σημεία 34 έως 37 των παρουσιών προτάσεων.

εργαζομένων κατά το άρθρο 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, στο οποίο στηρίζεται η απόφαση 1/80). Επομένως, τόσο από τη γραμματική όσο και από την τελολογική ερμηνεία προκύπτει ότι δεν πρέπει να δοθεί στις δύο διατάξεις αυτές η ίδια ακριβώς ερμηνεία και να θεωρηθεί ότι έχουν το ίδιο ακριβώς πεδίο εφαρμογής.

70. Στην απόφαση *Genc*, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε εν συνεχεία ότι σημείο αναφοράς, κατά την εξέταση βάσει του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, δεν είναι το εισερχόμενο μέλος της οικογένειας, αλλά ο Τούρκος εργαζόμενος που διαμένει στο οικείο κράτος μέλος⁸¹. Στην υπό εξέταση υπόθεση, το ζήτημα που εγείρεται είναι, συνεπώς, αν ο σύζυγος της Ν. Υön επηρεάζεται δυσμενώς από τα επίμαχα μέτρα (εφόσον υποτεθεί ότι πρόκειται για «νέους» περιορισμούς) και όχι αν επηρεάζεται δυσμενώς η Ν. Υön. Η εξέταση πρέπει να επικεντρωθεί στα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας του εργαζομένου.

71. Ακολούθως, το Δικαστήριο εφάρμοσε τη συλλογιστική που είχε ακολουθήσει στην πρόσφατη απόφασή του στην υπόθεση *Dogan*. Στην υπόθεση αυτή, η σύζυγος ενός Τούρκου επιχειρηματία (διευθύνοντας συμβούλου μιας μικρής εταιρίας), εγκατεστημένου στη Γερμανία και κατοίκου αυτής από το 1998, είχε υποβάλει, στην Τουρκία, αίτηση θεωρήσεως εισόδου χάριν οικογενειακής επανενώσεως. Η αίτησή της απορρίφθηκε για τον λόγο ότι δεν κατείχε τις απαιτούμενες βασικές γνώσεις της γερμανικής γλώσσας για τη χορήγηση θεωρήσεως εισόδου χάριν οικογενειακής επανενώσεως⁸². Το Δικαστήριο έκρινε ότι η προϋπόθεση αυτή, η οποία θεσπίστηκε μετά την έναρξη ισχύος του πρόσθετου πρωτοκόλλου, αντέβαινε στη ρήτρα *standstill* του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου⁸³.

72. Μνημονεύοντας την απόφαση *Dogan*, το Δικαστήριο επισήμανε ότι «η απόφαση Τούρκου υπηκόου να εγκατασταθεί σε κράτος μέλος προκειμένου να ασκήσει εκεί οικονομική δραστηριότητα κατά τρόπο σταθερό μπορεί να επηρεαστεί αρνητικά όταν η νομοθεσία αυτού του κράτους μέλους καθιστά δυσχερή ή αδύνατη την οικογενειακή επανένωση, οπότε ο εν λόγω υπήκοος μπορεί, ενδεχομένως, να αναγκαστεί να επιλέξει μεταξύ της δραστηριότητάς του στο συγκεκριμένο κράτος μέλος και της οικογενειακής ζωής του στην Τουρκία»⁸⁴. Στηριζόμενο στην εκτίμηση ότι οι ρήτρες *standstill* του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 και του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου είναι της ίδιας φύσεως και έχουν τον ίδιο ακριβώς σκοπό, το Δικαστήριο συμπέρανε ότι η ερμηνεία που δόθηκε στο άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου με την απόφαση *Dogan* μπορούσε να τύχει εφαρμογής και στην υπόθεση *Genc*⁸⁵. Το Δικαστήριο συμπλήρωσε ευθύς αμέσως ότι «μόνο στο μέτρο που εθνική νομοθετική ρύθμιση η οποία καθιστά αυστηρότερους τους όρους της οικογενειακής επανενώσεως, [...] είναι ικανή να επηρεάσει την άσκηση από Τούρκους μισθωτούς εργαζομένους [...] οικονομικής δραστηριότητας στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους μπορεί να γίνει δεκτό ότι η εν λόγω νομοθετική ρύθμιση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής [...] του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80» και ότι «οι ρήτρες “*standstill*” του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80

81 Απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, *Genc* (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψεις 45 και 46).

82 Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066). Καίτοι προσκόμισε ένα πιστοποιητικό από το Ινστιτούτο Goethe, με το οποίο βεβαιωνόταν ότι είχε εξεταστεί επιτυχώς σε γλωσσική δοκιμασία επιπέδου A1, αποκαλύφθηκε ότι ήταν αναλφάβητη και ότι είχε επιτύχει στη δοκιμασία απαντώντας στο ερωτηματολόγιο πολλαπλών επιλογών στην τύχη και έχοντας αποστηθίσει τρεις συγκεκριμένες προτάσεις. Βλ. σκέψεις 17 έως 23 της αποφάσεως, με πιο λεπτομερή εξιστόρηση των περιστατικών που προηγήθηκαν της υποβολής της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

83 Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, *Dogan* (EU:C:2014:2066, σκέψη 36). Η απόφαση αυτή αποτέλεσε, σε ορισμένο βαθμό, αντικείμενο κριτικής. Βλ., επί παραδείγματι, Hailbronner, K., «The stand still clauses in the EU-Turkey Association Agreement and their impact upon immigration law in the EU Member States», σε *Rights of third-country nationals under EU association agreements*, Brill, Nijhoff, Leiden, Βοστώνη, 2015, σ. 186 έως 201, ιδίως 194 έως 197.

84 Απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, *Genc* [C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 40, με παραπομπή στην απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, *Dogan* (C-138/13, EU:C:2014:2066, σκέψη 35)].

85 Απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, *Genc* [C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψεις 41 και 42, με παραπομπή στην απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-92/07, EU:C:2010:228, σκέψη 48)].

και του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, όπως έχουν ερμηνευθεί από το Δικαστήριο, επ' ουδενί συνεπάγονται την αναγνώριση δικαιώματος σε οικογενειακή επανένωση και δικαιώματος εγκαταστάσεως και διαμονής υπέρ των μελών της οικογένειας Τούρκων μισθωτών εργαζομένων»⁸⁶.

73. Τέλος, το Δικαστήριο επισήμανε ότι η απόφαση επί της υποθέσεως *Demirkan*⁸⁷ διέφερε από απόψεως πραγματικών περιστατικών (δεδομένου ότι η υπόθεση αφορούσε έναν αποδέκτη υπηρεσιών, ήτοι περίπτωση παθητικής εφαρμογής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, δεν υπήρχε σχέση με την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας), και εξέθεσε ότι η ερμηνεία την οποία έδιδε επί του παρόντος με βάση την απόφαση *Dogan*, «συνάδει με τον τρόπο κατά τον οποίο το ίδιο έχει ερμηνεύσει το άρθρο 7, πρώτο εδάφιο, της αποφάσεως 1/80, κατά τον οποίο η διάταξη αυτή αποσκοπεί στη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για την οικογενειακή επανένωση στο κράτος μέλος υποδοχής, προκειμένου να διευκολυνθούν η εργασία και η διαμονή του Τούρκου μισθωτού που είναι ενταγμένος στη νόμιμη αγορά εργασίας του κράτους μέλους για το οποίο πρόκειται»⁸⁸.

74. Με όλον τον σεβασμό προς το Δικαστήριο, μπορώ να διακρίνω ορισμένα προβλήματα στην προσέγγιση που υιοθετήθηκε με την απόφαση *Genc*.

75. Πρώτον, η απόφαση αυτή δεν λαμβάνει υπόψη τη σημαντική διαφορά μεταξύ της γραμματικής διατυπώσεως δύο ρητρών *standstill* που περιλαμβάνονται σε δύο νομικές πράξεις διαφορετικής ιεραρχικής ισχύος. Τα συμβαλλόμενα μέρη συμφώνησαν να περιλάβουν στο πρόσθετο πρωτόκολλο μια γενική ρήτρα *standstill* με αντικείμενο τους «νέους περιορισμούς στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών»⁸⁹. Το Συμβούλιο Συνδέσεως, κατ' ενάσκηση των αρμοδιοτήτων που του ανατέθηκαν δυνάμει του άρθρου 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου με σκοπό τη διασφάλιση της «σταδιακής» υλοποιήσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, διατύπωσε, με την απόφαση 1/80, μια πολύ πιο περιορισμένης εφαρμογής ρήτρα *standstill*, η οποία αφορούσε μόνο την επιβολή «στους εργαζομένους και στα μέλη των οικογενειών τους που διαμένουν και απασχολούνται νομίμως [στην Ένωση και στην Τουρκία] νέ[ων] περιορισμ[ών] σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση».

76. Δεύτερον, η απόφαση *Genc* δεν συνάδει ούτε με την απόφαση *Demirel* ούτε με πιο πρόσφατη νομολογία σχετική με τη νομοθεσία που διέπει τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας, με την οποία το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι απαιτείται ρητή διάταξη αποφάσεως του Συμβουλίου Συνδέσεως προκειμένου να απονεμηθεί επιπλέον δικαίωμα σε Τούρκο εργαζόμενο⁹⁰. Κατά τη δική μου άποψη, το Συμβούλιο Συνδέσεως μπορούσε σαφώς να νομοθετήσει με βάση το άρθρο 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, για να αντιμετωπίσει τις περιστάσεις που παρακωλύουν την οικογενειακή επανένωση Τούρκων εργαζομένων, αλλά δεν το έχει πράξει μέχρι τούδε. Εναλλακτικώς, το Δικαστήριο, με την απόφασή του στην υπόθεση *Genc*, θα μπορούσε να αναφερθεί στις αποφάσεις *Demirel* και *Bozkurt* και, εφόσον ήθελε να αποκλίνει από αυτές, να αναπτύξει μια λεπτομερέστερη συλλογιστική (ενδεχομένως με βάση τη γενική εξέλιξη της νομολογίας, την τυχόν εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων κ.λπ.). Δεν έπραξε όμως κάτι τέτοιο.

86 Απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, *Genc* (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψεις 44 και 45).

87 Απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 2013, *Demirkan* (C-221/11, EU:C:2013:583).

88 Απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, *Genc* [C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 49, με παραπομπή στην απόφαση της 17ης Απριλίου 1997, *Kadiman* (C-351/95, EU:C:1997:205, σκέψεις 34 έως 36), της 22ας Ιουνίου 2000, *Eyüp* (C-65/98, EU:C:2000:336, σκέψη 26), και της 30ής Σεπτεμβρίου 2004, *Ayaz* (C-275/02, EU:C:2004:570, σκέψη 41)].

89 Πράγματι, το άρθρο 41, παράγραφος 2, απονέμει στο Συμβούλιο Συνδέσεως την αρμοδιότητα να καθορίσει σταδιακά τους κανόνες για την εξάλειψη των υφιστάμενων περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Είναι αυτονόητο ότι η εξάλειψη των υφιστάμενων περιορισμών αποτελεί διαφορετικό ζήτημα από τη διασφάλιση, μέσω μιας ρήτρας *standstill*, ότι δεν θα θεσπιστούν νέοι περιορισμοί.

90 Απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1987, *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400). Με την απόφαση *Bozkurt*, το Δικαστήριο αρνήθηκε να αναγνωρίσει το δικαίωμα ενός Τούρκου εργαζομένου να παραμείνει στο κράτος μέλος όπου εργαζόταν, όταν αυτός κατέστη μόνιμος ανίκανος προς εργασία, επειδή δεν υπήρχε κάποια ρητή διάταξη στη νομοθεσία που διέπει τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας, με την οποία να παρέχεται τέτοιο δικαίωμα. Βλ. απόφαση της 6ης Ιουνίου 1995 (C-434/93, EU:C:1995:168, σκέψη 40).

77. Τρίτον, πρέπει να σημειωθεί ότι οι διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων (άρθρο 45 ΣΛΕΕ) δεν ρυθμίζουν το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης. Το δικαίωμα αυτό των εργαζομένων που είναι υπήκοοι της Ένωσης θεσπίστηκε ρητώς με πράξη του παραγώγου δικαίου⁹¹. Ο κανονισμός 1612/68 (στον οποίον το Δικαστήριο έχει ήδη αναζητήσει καθοδήγηση για την ερμηνεία της αποφάσεως 1/80)⁹² ρυθμίζει την πρόσβαση στην απασχόληση υπό τον τίτλο Ι του πρώτου μέρους. Σε επόμενο τμήμα (τίτλος ΙΙΙ του πρώτου μέρους, επιγραφόμενος «Οικογένειες των εργαζομένων»), ρυθμίζεται η οικογενειακή επανένωση όσον αφορά τους εργαζομένους που είναι υπήκοοι κράτους μέλους και απασχολούνται ήδη σε άλλο κράτος μέλος. Επομένως, ο κανονισμός 1612/68 δεν συνδέει την οικογενειακή επανένωση με την πρόσβαση στην απασχόληση (που αποτελεί το μόνο αντικείμενο το οποίο ρυθμίζεται από το γράμμα του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80).

78. Τέταρτον, σε άλλες διατάξεις της αποφάσεως 1/80, που αφορούν τα μέλη της οικογένειας των εργαζομένων, γίνεται λόγος για τα πρόσωπα στα οποία «έχει επιτραπεί να ζήσουν μαζί» με τους εργαζομένους αυτούς⁹³ ή που διαμένουν νομίμως στο κράτος μέλος υποδοχής⁹⁴. Τούτο υποδηλώνει ότι το Συμβούλιο Συνδέσεως δεν είχε την πρόθεση να ρυθμιστεί η πρώτη είσοδος των μελών της οικογένειας από την απόφαση 1/80. Ομοίως, το Δικαστήριο έχει πράγματι κρίνει ρητώς, με άλλη απόφαση, ότι στο πλαίσιο της νομοθεσίας που διέπει τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας, η οικογενειακή επανένωση δεν συνιστά «δικαίωμα των μελών της οικογένειας του Τούρκου διακινούμενου εργαζομένου, αλλά εξαρτάται αντίθετα από απόφαση που λαμβάνουν οι εθνικές αρχές κατ' εφαρμογή του δικαίου του οικείου κράτους μέλους και μόνο»⁹⁵ και ότι «[τ]α κράτη μέλη εξακολουθούν [...] να έχουν την αρμοδιότητα να ρυθμίζουν την είσοδο στο έδαφός τους των μελών των οικογενειών των Τούρκων εργαζομένων»⁹⁶.

79. Τέλος, στην ίδια την απόφαση *Genc* τονίζεται εκ νέου ότι το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 αφορά αποκλειστικώς την κατάσταση Τούρκου εργαζομένου και όχι μέλους της οικογένειάς του⁹⁷. Η πρώτη είσοδος Τούρκου πολίτη σε κράτος μέλος εξαρτάται από την πρόθεσή του να ασκήσει την οικονομική του ελευθερία να εργαστεί εκεί⁹⁸. Περιέργως, η μετέπειτα είσοδος μέλους της οικογένειας χάριν οικογενειακής επανένωσης με τον εργαζόμενο αυτόν φαίνεται όμως τώρα να υπόκειται σε λιγότερες απαιτήσεις από ό,τι το κύριο δικαίωμα του ίδιου του εργαζομένου.

80. Με τις ανωτέρω επισημάνσεις, δεν διατείνομαι ότι οι προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής των μελών της οικογένειας Τούρκου υπηκόου χάριν οικογενειακής επανένωσης δεν επηρεάζουν, τρόπον τινά, τις αποφάσεις που αυτός λαμβάνει ως προς το αν και για πόσο χρονικό διάστημα θα ασκήσει οικονομική δραστηριότητα εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σαφώς και επηρεάζουν. Το ζήτημα εν προκειμένω είναι απλώς αν, βάσει της γραμματικής και τελολογικής ερμηνείας, το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 έχει πράγματι το νόημα που του προσδόθηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση *Genc*.

91 Βλ. κανονισμό 15 (άρθρα 11 έως 15) και κανονισμό 1612/68 (άρθρα 10 έως 12). Με την πέμπτη αιτιολογική σκέψη του τελευταίου κανονισμού αναγνωρίζεται ότι η άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων απαιτεί την εξάλειψη των εμποδίων στην άσκηση του δικαιώματος των εργαζομένων να συναντήσουν και να ζήσουν μαζί με τις οικογένειές τους.

92 Στις αποφάσεις της 19ης Ιουλίου 2012, *Dülger* (C-451/11, EU:C:2012:504, σκέψη 49), και της 30ής Σεπτεμβρίου 2004, *Ayaz* (C-275/02, EU:C:2004:570, σκέψη 45), το Δικαστήριο στηρίχθηκε στο άρθρο 10 του κανονισμού 1612/68, για να ερμηνεύσει την έννοια του «μέλους της οικογένειας» της αποφάσεως 1/80.

93 Άρθρο 7, πρώτο εδάφιο, και άρθρο 11 της αποφάσεως 1/80.

94 Άρθρο 7, πρώτο εδάφιο, πρώτη και δεύτερη περίπτωση, και άρθρα 9 και 13 της αποφάσεως 1/80.

95 Απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, *Derin* (C-325/05, EU:C:2007:442, σκέψη 64).

96 Απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 2010, *Bekleyen* [C-462/08, EU:C:2010:30, σκέψη 36, με παραπομπή στην απόφαση της 16ης Μαρτίου 2000, *Ergat* (C-329/97, EU:C:2000:133, σκέψη 42)].

97 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, *Genc* (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψεις 45 και 46).

98 Απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2013, *Demir* (C-225/12, EU:C:2013:725, σκέψη 34). Προγενέστερα, με την απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2003, *Abatay κ.λπ.* (C-317/01 και C-369/01, EU:C:2003:572, σκέψη 84), το Δικαστήριο είχε αποφανθεί ότι Τούρκος υπήκοος μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 μόνον εφόσον έχει τηρήσει τους κανόνες του κράτους μέλους υποδοχής όσον αφορά την είσοδο, τη διαμονή και, αναλόγως της περιπτώσεως, την απασχόληση και εφόσον, επομένως, διαμένει νομίμως στο έδαφος του κράτους αυτού.

81. Ούτε αμφισβητώ τη φιλελεύθερη προσέγγιση βάσει της οποίας το Δικαστήριο διαπίστωσε την ύπαρξη «νέων περιορισμών» στις οικονομικές ελευθερίες των Τούρκων εργαζομένων λόγω, μεταξύ άλλων, της απαιτήσεως άδειας εργασίας για τους οδηγούς φορτηγών αυτοκινήτων⁹⁹, της απαιτήσεως θεωρήσεως εισόδου για τους οδηγούς φορτηγών αυτοκινήτων που δεν είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος¹⁰⁰ και της επιβολής τελών για τη χορήγηση άδειας διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής¹⁰¹. Όλες οι ανωτέρω αποφάσεις αφορούσαν περιορισμούς που μπορούσαν ευχερώς να θεωρηθούν ότι εμπίπτουν στο γράμμα και στον σκοπό του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80. Φρονώ ότι δεν μπορεί να υποστηριχθεί το ίδιο όσον αφορά τους νέους περιορισμούς που αφορούν την οικογενειακή επανένωση.

Το πεδίο εφαρμογής και η ερμηνεία της ρήτρας standstill της αποφάσεως 2/76

82. Αφετηρία της εκτιμήσεώς μου είναι ότι η νομοθεσία για τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας προβλέπει τη σταδιακή βελτίωση των προϋποθέσεων που διέπουν την απασχόληση των Τούρκων εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

83. Με την απόφαση 2/76 θεσπίστηκαν λεπτομερείς κανόνες για την «πρώτη φάση» μετά τη σύναψη του πρόσθετου πρωτοκόλλου¹⁰². Το άρθρο 3 της αποφάσεως αυτής ορίζει ότι «τα τέκνα Τούρκων τα οποία διαμένουν νομίμως με τους γονείς τους σε κράτος μέλος [...] πρέπει να αποκτούν πρόσβαση [...] σε μαθήματα γενικής εκπαίδευσής» και βεβαίως μπορεί να υποστηριχθεί ότι τους παρέχει το δικαίωμα να απολαύουν «των πλεονεκτημάτων που προβλέπονται, στο πλαίσιο αυτό, από τις εθνικές νομοθεσίες»¹⁰³. Κατά τα λοιπά, στην απόφαση 2/76 δεν περιλαμβάνεται άλλη μνεία στα μέλη της οικογένειας των Τούρκων εργαζομένων. Το γράμμα της ρήτρας standstill της εν λόγω αποφάσεως (άρθρο 7) δεν περιέχει κάποια ένδειξη ότι προοριζόταν να έχει εφαρμογή στην οικογενειακή επανένωση.

84. Η απόφαση 1/80 ορίζει ότι είναι «αναγκαίο να βελτιωθεί το καθεστώς στο οποίο υπάγονται οι εργαζόμενοι και τα μέλη των οικογενειών τους σε σχέση με το καθεστώς που θεσπίστηκε με την απόφαση 2/76»¹⁰⁴. Η μόνη διαφορά μεταξύ του γράμματος των δύο ρητρών standstill, ήτοι του άρθρου 7 της αποφάσεως 2/76 και του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, συνίσταται πράγματι στο ότι η τελευταία περιλαμβάνει, μετά τη φράση «δεν δύνανται να επιβάλλουν στους εργαζομένους», έξι επιπλέον λέξεις, ήτοι «και στα μέλη των οικογενειών τους».

85. Δεδομένου ότι οι δυο αποφάσεις συνιστούν διαδοχικά βήματα στη «σταδιακή» υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και ότι η απόφαση 1/80 είχε σκοπό να «βελτιώσει το καθεστώς» στο οποίο υπάγονταν οι εργαζόμενοι και οι οικογένειές τους με βάση την απόφαση 2/76, η τάση θα έπρεπε να είναι αυτή της μεταβάσεως, με την πάροδο του χρόνου, από το «λιγότερο ευνοϊκό καθεστώς» στο «ευνοϊκότερο καθεστώς». Επομένως, επί ζητημάτων που αφορούν την οικογενειακή ζωή και τα μέλη της οικογένειας, θα ήταν εύλογο οι διατάξεις της αποφάσεως 2/76 να αποτελούν αντικείμενο λιγότερο διασταλτικής ερμηνείας σε σύγκριση με τις διατάξεις της αποφάσεως 1/80 που την αντικατέστησε.

99 Απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2003, Abatay κ.λπ. (C-317/01 και C-369/01, EU:C:2003:572).

100 Απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 2009, Soysal και Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101).

101 Απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554).

102 Βλ. δεύτερη και πέμπτη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως 2/76.

103 Η υποσημείωση αυτή δεν αφορά το ελληνικό κείμενο.

104 Βλ. τέταρτη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως 1/80.

86. Για τους λόγους που επισήμανα ανωτέρω¹⁰⁵, η βάση της εκτιμήσεως του Δικαστηρίου στην απόφαση Genc, όσον αφορά το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80, δεν είναι τόσο σταθερή όσο θα ήταν επιθυμητό. Προτείνω στο Δικαστήριο να μην εφαρμόσει την ερμηνεία αυτή επί της προγενέστερης ρήτρας standstill που ρύθμιζε τους περιορισμούς στην πρόσβαση των εργαζομένων στην απασχόληση, ήτοι επί του άρθρου 7 της αποφάσεως 2/76.

87. Συμπληρώνω ότι η προτεινόμενη λύση δεν έχει ως αποτέλεσμα τη μη παροχή στους Τούρκους εργαζομένους οποιουδήποτε δικαιώματος επανενώσεως με τα μέλη της οικογένειάς τους στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου θεσπίζει μια *lex generalis* που διέπει την οικογενειακή επανένωση¹⁰⁶. Η νομοθεσία που διέπει τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας αποτελεί *lex specialis*, με ειδικότερες διατάξεις που έχουν εφαρμογή επί των Τούρκων υπηκόων στους ρυθμιζόμενους από αυτήν τομείς¹⁰⁷. Αν οι Τούρκοι εργαζόμενοι δεν εμπίπτουν στη *lex specialis*, εξακολουθούν να μπορούν να στηριχθούν στη *lex generalis*.

Οι πιθανές συνέπειες της εφαρμογής του άρθρου 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου

88. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει, σε αντίθεση με την άποψη που διατύπωσα, ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία εμπίπτει στο άρθρο 7 της αποφάσεως 2/76, θα είναι αναγκαίο να εξεταστεί κατά πόσον το άρθρο 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου υπερισχύει της εφαρμογής της εν λόγω ρήτρας standstill.

89. Το άρθρο 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου ορίζει ότι «[σ]τους τομείς που καλύπτονται από το παρόν πρωτόκολλο, η Τουρκία δεν δύναται ν' απολαύει περισσότερο ευνοϊκής μεταχειρίσεως από εκείνη που υφίσταται μεταξύ των Κρατών μελών δύναμει [των Συνθηκών της Ένωσης]». Με τη διατύπωση αυτή, εκφράζεται η αρχή ότι η ιδιότητα του μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί τη βαθύτερη και ειδικότερη σχέση που μπορεί να αποκτήσει ένα κράτος και ότι, ως εκ τούτου, κάθε άλλη σχέση μεταξύ τρίτης χώρας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (όπως η Συμφωνία Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας) πρέπει, κατ' ανάγκη, να είναι λιγότερο προνομιακή.

90. Το πρόσθετο πρωτόκολλο αποτελεί πρωτογενές δίκαιο στην ιεραρχία των νομικών πράξεων που διέπουν τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας. Συνεπώς, οι αποφάσεις που εκδίδονται από το Συμβούλιο Συνδέσεως, κατ' ενάσκηση των αρμοδιοτήτων που του έχουν ανατεθεί, πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο που συνάδει με τον κανόνα περί απαγορεύσεως της «μάλλον ευνοϊκής μεταχειρίσεως» τον οποίον θέτει. Επισημαίνω ότι κάποιες πρόσφατες αποφάσεις που έχουν περιλάβει την οικογενειακή επανένωση στο πεδίο εφαρμογής της ρήτρας standstill του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 δεν φαίνεται να έχουν προβεί στην εξέταση του εν λόγω πρόσθετου και αναγκαίου ερμηνευτικού κριτηρίου¹⁰⁸.

105 Βλ. σημεία 74 έως 81 των παρουσών προτάσεων.

106 Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (ΕΕ 2003, L 251, σ. 12).

107 Το άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας ορίζει ρητώς ότι δεν θίγει τις ευνοϊκότερες διατάξεις, μεταξύ άλλων, «διμερών [...] συμφωνιών μεταξύ της Κοινότητας ή της Κοινότητας και των κρατών μελών της, αφενός, και τρίτων χωρών, αφετέρου». Στις εν λόγω διμερείς συμφωνίες καταλέγονται προδήλως η Συμφωνία Συνδέσεως και η απόφαση 1/80. Οι ευνοϊκότερες διατάξεις τους υπερισχύουν σε κάθε περίπτωση. Βλ. επίσης προτάσεις μου στην υπόθεση Pehlivan (C-484/07, ΕΥ:C:2010:410, σημείο 65).

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

91. Εντούτοις, το Δικαστήριο έχει προγενέστερα εφαρμόσει το άρθρο 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου σε υποθέσεις που αφορούσαν την ελεύθερη κυκλοφορία Τούρκων εργαζομένων, δεχόμενο παγίως ότι οι Τούρκοι υπήκοοι δεν πρέπει να περιέρχονται σε πλεονεκτικότερη κατάσταση σε σχέση προς αυτή των πολιτών της Ένωσης¹⁰⁹. Υπάρχουν δύο νομολογιακές τάσεις, εκ των οποίων η μία αφορά τα ουσιαστικά (θετικά) δικαιώματα που απονέμονται στους Τούρκους εργαζομένους και στα μέλη της οικογένειάς τους και η άλλη αφορά την αρνητική υποχρέωση που επιβάλλεται στα κράτη μέλη με τις ρήτρες *standstill*.

92. Στην πρώτη περίπτωση, το Δικαστήριο έχει εξετάσει τη συνολική εικόνα, χωρίς να αναζητήσει ακριβή αντιστοιχία μεταξύ των δικαιωμάτων που απονέμονται στους Τούρκους υπηκόους και των δικαιωμάτων που απονέμονται στους πολίτες της Ένωσης¹¹⁰. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο, επί παραδείγματι, αρνήθηκε να συγκρίνει την κατάσταση του τέκνου Τούρκου εργαζομένου με την κατάσταση του κατιόντος ενός υπηκόου κράτους μέλους, λόγω των σημαντικών διαφορών που υπάρχουν μεταξύ του εφαρμοστέου σε καθεμία από τις περιπτώσεις αυτές νομικού καθεστώτος¹¹¹.

93. Στη δεύτερη περίπτωση, και συγκεκριμένα σε δύο υποθέσεις με αντικείμενο την επιβολή τελών για τη χορήγηση άδειας διαμονής στις Κάτω Χώρες, το Δικαστήριο υιοθέτησε διαφορετική προσέγγιση. Αποφάνθηκε ότι το άρθρο 13, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80, εφαρμοζόμενο σε συνδυασμό με τον κανόνα περί απαγορεύσεως της «μάλλον ευνοϊκής μεταχειρίσεως», δεν αντίκειται στη θέσπιση ρυθμίσεως η οποία εξαρτά τη χορήγηση άδειας παραμονής ή την παράταση της διάρκειας ισχύος της άδειας αυτής από την επιβολή στους Τούρκους υπηκόους, οι οποίοι διαμένουν στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, υποχρεώσεως προς καταβολή τελών. Εν συνεχεία, το Δικαστήριο εξέτασε την αναλογικότητα του νέου περιορισμού, ο οποίος, αν δεν πληρούσε την προϋπόθεση αυτή, θα αντέβαινε στη ρήτρα *standstill*¹¹².

94. Από την ως άνω εξέταση της νομολογίας συνάγω τους εξής κανόνες: i) Το άρθρο 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου δεν αντίκειται στη θέσπιση νέων περιορισμών που εφαρμόζονται κατά τον ίδιο τρόπο σε Τούρκους υπηκόους και σε πολίτες της Ένωσης· ii) ωστόσο, είναι αναγκαία η σύγκριση της απορρέουσας από τέτοιους περιορισμούς έννομης καταστάσεως των Τούρκων υπηκόων και εκείνης των πολιτών της Ένωσης· iii) οι νέοι περιορισμοί που επιβάλλονται στους Τούρκους εργαζομένους δεν απαιτείται να ταυτίζονται με εκείνους που ισχύουν για τους πολίτες της Ένωσης, αλλά πρέπει να είναι ισοδύναμοι, λαμβανομένης υπόψη της διαφορετικής καταστάσεως της κάθε κατηγορίας¹¹³. iv) οι νέοι περιορισμοί που επιβάλλονται στους Τούρκους εργαζομένους δεν πρέπει να είναι δυσανάλογοι σε σχέση προς τους προβλεπόμενους για τους πολίτες της Ένωσης¹¹⁴. v) οι δυσανάλογοι νέοι περιορισμοί αντιβαίνουν επίσης στην αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων του άρθρου 9 της Συμφωνίας Συνδέσεως¹¹⁵.

95. Στην υπό εξέταση υπόθεση, η προσήκουσα σύγκριση είναι μεταξύ ενός Τούρκου εργαζομένου στη Γερμανία που επιθυμεί να ζήσει μαζί με την Τουρκάλα σύζυγό του και ενός μη Γερμανού πολίτη της Ένωσης που εργάζεται στη Γερμανία και επιθυμεί να ζήσει μαζί με τον σύζυγο ή τη σύζυγό του που είναι υπήκοος τρίτης χώρας, συμπεριλαμβανομένων των συζύγων που είναι Τούρκοι υπήκοοι.

109 Απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-92/07, EU:C:2010:228, σκέψη 62 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ. επίσης απόφαση της 26ης Μαΐου 2011, Akdas κ.λπ. (C-485/07, EU:C:2011:346, σκέψη 59), η οποία αφορούσε, ειδικότερα, κοινωνικές παροχές προς τους Τούρκους εργαζομένους.

110 Βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Pehlivan (C-484/07, EU:C:2010:410, σημείο 63).

111 Αποφάσεις της 18ης Ιουλίου 2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, σκέψη 68), και της 16ης Ιουνίου 2011, Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, σκέψη 65). Για λεπτομερέστερη ανάλυση της συλλογιστικής που εφαρμόστηκε στην απόφαση Derin, βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:413, σημείο 50).

112 Απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, σκέψεις 67 επ.). Η προσέγγιση αυτή έχει επιβεβαιωθεί από την απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-92/07, EU:C:2010:228, σκέψεις 55 επ.).

113 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-92/07, EU:C:2010:228, σκέψη 57 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

114 Απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-92/07, EU:C:2010:228, σκέψη 55 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

115 Απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-92/07, EU:C:2010:228, σκέψη 75).

96. Εφόσον το επίμαχο μέλος της οικογένειας δεν είναι κάτοχος ισχύουσας άδειας διαμονής, απαιτείται, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, θεώρηση εισόδου σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) 539/2001 ή, αναλόγως της περιπτώσεως, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο¹¹⁶. Από τότε που τέθηκε σε ισχύ η εν λόγω οδηγία, φρονώ ότι τα κράτη μέλη δύνανται να θεσπίσουν παρόμοια απαίτηση θεώρησης εισόδου για τα μέλη της οικογένειας Τούρκων εργαζομένων, υπό τον όρο ότι οι απαιτήσεις που τίθενται στην περίπτωση τους δεν είναι δυσανάλογες σε σύγκριση με την απαίτηση θεώρησης εισόδου που θεσπίστηκε με την οδηγία 2004/38¹¹⁷.

97. Επιπλέον, το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 ορίζει ότι, οσάκις μέλος της οικογένειας πολίτη της Ένωσης δεν διαθέτει τα απαιτούμενα έγγραφα ή την αναγκαία θεώρηση εισόδου, δεν πρέπει να επαναπροωθείται αυτομάτως, αλλά να του παρέχεται κάθε εύλογη δυνατότητα για την απόκτηση των αναγκαίων εγγράφων. Για την ίδια κατηγορία προσώπων, το άρθρο 9, παράγραφος 3, προβλέπει ότι η μη συμμόρφωση με την απαίτηση υποβολής αιτήσεως για τη χορήγηση δελτίου διαμονής είναι δυνατόν να επισύρει κυρώσεις για τον ενδιαφερόμενο, οι οποίες θα είναι αναλογικές και δεν θα εισάγουν διακρίσεις. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι τα μέλη της οικογένειας Τούρκων εργαζομένων δεν βρίσκονται σε πλεονεκτικότερη θέση από τους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας πολιτών της Ένωσης, καθότι, στην περίπτωση των τελευταίων, η παράνομη είσοδος σε κράτος μέλος δεν δικαιολογεί την άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής. Συνεπώς, το άρθρο 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου δεν ασκεί επιρροή σε τέτοιον βαθμό, ώστε να διαφοροποιεί τα αποτελέσματα της εφαρμογής της ρήτρας *standstill*. Ωστόσο, αν η εφαρμογή της ρήτρας *standstill* είχε ως αποτέλεσμα να *μην* υπόκεινται οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας Τούρκων υπηκόων σε απαίτηση θεώρησης εισόδου, ενώ οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας πολιτών της Ένωσης *υπέκειντο* σε απαίτηση θεώρησης εισόδου, τούτο θα αντέβαινε στο άρθρο 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου.

98. Το γεγονός ότι μια απαίτηση που ισχύει για Τούρκο υπήκοο είναι αυστηρότερη από εκείνη που ισχύει για τους πολίτες της Ένωσης δεν σημαίνει αφ' εαυτού ότι η πρώτη είναι δυσανάλογη¹¹⁸. Πρέπει να συνεκτιμώνται η συγκεκριμένη κατάσταση των Τούρκων υπηκόων ως υπηκόων τρίτης χώρας, η ανάγκη των κρατών μελών να εκδίδουν σύμφωνα με την εθνική τους νομοθεσία άδειες προκειμένου τα μέλη της οικογένειας να μπορούν να συναντήσουν και να ζήσουν μαζί με τους Τούρκους εργαζομένους, και η διαδικασία που απαιτείται για την εφαρμογή της απαίτησεως αυτής.

99. Επίσης αναγκαίο είναι να εξετάζεται μήπως οι συνέπειες της παραβάσεως των κανόνων είναι δυσανάλογα επαχθείς για τα μέλη της οικογένειας του Τούρκου εργαζομένου σε σύγκριση με τις προβλεπόμενες για τους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας πολιτών της Ένωσης. Στο σημείο αυτό, επισημαίνω ότι το άρθρο 5, παράγραφος 2, του Aufenthaltsgesetz ορίζει ότι η απαίτηση περί αποκτήσεως θεώρησης εισόδου πριν από την είσοδο στη Γερμανία δεν ισχύει, εφόσον, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως, δεν θα ήταν εύλογο να επανεκκινηθεί η διαδικασία χορηγήσεως θεώρησης. Τούτο, φρονώ, ότι πληροί τις απαιτήσεις αναλογικότητας.

116 Το παράρτημα Ι του κανονισμού 539/2001 απαριθμεί τις χώρες των οποίων οι υπήκοοι πρέπει να διαθέτουν θεώρηση εισόδου κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών. Ο κατάλογος αυτός περιλαμβάνει και την Τουρκία. Η περιλαμβανόμενη στο άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 μνεία στο εθνικό δίκαιο αποσκοπεί να καλύψει τις περιπτώσεις κρατών μελών που δεν εφαρμόζουν τον εν λόγω κανονισμό. Βλ. τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου – Σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών (υποβληθείσα από την Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 250 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ) COM(2003) 199 τελικό.

117 Εν προκειμένω, μνημονεύω την οδηγία 2004/38 απλώς και μόνο για να εξετάσω την κατάσταση υπό το πρίσμα του άρθρου 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου.

118 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-92/07, EU:C:2010:228, σκέψη 71).

100. Το συμπέρασμα που συνάγεται όσον αφορά το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα είναι το εξής: φρονώ ότι η απάντηση που πρέπει να δοθεί στο εν λόγω ερώτημα είναι ότι η θέσπιση απαιτήσεως περί αποκτήσεως θεωρήσεως εισόδου για τη σύζυγο Τούρκου εργαζομένου που επιθυμεί να εγκατασταθεί και να ζήσει μαζί με τον εργαζόμενο αυτό χάριν οικογενειακής επανενώσεως δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 7 της αποφάσεως 2/76.

Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

101. Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα τίθεται μόνον εφόσον, σε αντίθεση με την άποψη που μόλις εξέθεσα, το Δικαστήριο αποφασίσει να εφαρμόσει επί της ρήτρας standstill του άρθρου 7 της αποφάσεως 2/76 την κρίση που διατύπωσε στην απόφαση Genc. Με το τρίτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το εθνικό μέτρο με το οποίο τίθεται απαίτηση θεωρήσεως εισόδου μπορεί να δικαιολογηθεί από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, ειδικότερα δε από τον σκοπό του αποτελεσματικού ελέγχου της μεταναστεύσεως και της διαχειρίσεως των μεταναστευτικών ροών, όταν οι ιδιαίτερες συνθήκες της συγκεκριμένης περιπτώσεως είναι δυνατόν να ληφθούν υπόψη μέσω ρήτρας εξαιρετικών περιστάσεων.

102. Ο Landeshauptstadt Stuttgart [Δήμος Στουτγάρδης, πρωτεύουσας ομόσπονδου κράτους], η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν, ομόθυμα, ότι η ρήτρα standstill της αποφάσεως 2/76 δεν αντίκειται στην έκδοση πράξεως της εθνικής νομοθεσίας με την οποία επιδιώκεται ο ανωτέρω σκοπός, εφόσον η πράξη αυτή είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας.

103. Συμφωνώ με την ανωτέρω άποψη.

104. Πρώτον, η ερμηνεία αυτή συνάδει με τους κανόνες που καθιερώνονται από τη ΣΛΕΕ και από τη νομολογία του Δικαστηρίου για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, οι οποίοι πρέπει να εφαρμόζονται, στο μέτρο του δυνατού, επί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο πλαίσιο της Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας¹¹⁹.

105. Το Δικαστήριο έχει καθιερώσει την έννοια των θεμιτών σκοπών που μπορούν να δικαιολογήσουν εθνικά μέτρα που περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση λόγω του ευρέος πεδίου εφαρμογής του νυν άρθρου 45 ΣΛΕΕ και λόγω του ότι οι εξαιρέσεις από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων που προβλέπονται στο άρθρο 45, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς. Συνεπώς, ένα εμπόδιο στην άσκηση της ελευθερίας αυτής μπορεί, εντούτοις, να συνάδει με το άρθρο 45 ΣΛΕΕ, εφόσον επιδιώκει θεμιτό σκοπό σύμφωνο με τη Συνθήκη και δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, και εφόσον η εφαρμογή του μπορεί να εγγυηθεί την υλοποίηση του σκοπού αυτού και δεν βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξή του¹²⁰.

106. Παρομοίως, στο πλαίσιο της νομοθεσίας που διέπει τη Σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας, η διασταλτική ερμηνεία της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, την οποία διέπουν οι αποφάσεις 2/76 και 1/80, σε συνδυασμό με τη συσταλτική ερμηνεία των εξαιρέσεων για λόγους δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας (που προβλέπονται στα άρθρα 9 και 14, αντιστοίχως, των εν λόγω αποφάσεων)¹²¹ καθιστά την έννοια των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος αναγκαία για τη διασφάλιση της δέουσας ισορροπίας του καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων που ισχύει στο πλαίσιο της Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας, κατ' αναλογία προς το ισχύον στην εσωτερική αγορά καθεστώς.

119 Βλ. σημείο 36 των παρουσών προτάσεων.

120 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2007, Lyyski (C-40/05, EU:C:2007:10, σκέψη 38).

121 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, σκέψεις 42 έως 48).

107. Δεύτερον, η νομολογία έχει αναγνωρίσει τη δυνατότητα της δικαιολογήσεως αυτής στο πλαίσιο της απαγορεύσεως θεσπίσεως νέων προϋποθέσεων σχετικά με την επανένωση Τούρκων εργαζομένων με τα μέλη της οικογένειάς τους, εφόσον οι προκύπτοντες περιορισμοί είναι κατάλληλοι για τη διασφάλιση της υλοποιήσεως του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού και δεν βαίνουν πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξή του¹²².

108. Ως επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος οι οποίοι δικαιολογούν τη θέσπιση νέων περιορισμών στην άσκηση των οικονομικών ελευθεριών που απορρέουν από τη νομοθεσία περί Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας έχουν ήδη αναγνωριστεί νομολογιακώς οι εξής: η αποτροπή της παράνομης εισόδου και διαμονής¹²³, η πρόληψη των εξαναγκαστικών γάμων¹²⁴, η διασφάλιση της επιτυχούς εντάξεως των υπηκόων τρίτων χωρών στο κράτος μέλος¹²⁵ και η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών¹²⁶. Η απαρίθμηση δεν είναι εξαντλητική και συμφωνώ με τον γενικό εισαγγελέα P. Mengozzi ότι το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν περιθώριο εκτιμήσεως στον εν λόγω τομέα¹²⁷.

109. Στην υπό εξέταση υπόθεση, η Γερμανία προβάλλει την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών ως λόγο που δικαιολογεί τη θέσπιση απαιτήσεως περί αποκτήσεως θεωρήσεως εισόδου χάριν οικογενειακής επανενώσεως με Τούρκο εργαζόμενο. Ο εν λόγω σκοπός έχει ήδη γίνει δεκτό ότι συνιστά επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος με τον οποίον επιδιώκεται σκοπός συμβατός με τη Συνθήκη. Επομένως, πρόκειται, κατ' αρχήν, για σκοπό δυνάμενο να δικαιολογήσει νέο περιορισμό παρά τη ρήτρα *standstill*¹²⁸. Ωστόσο, θα είναι επίσης αναγκαίο να ελεγχθεί από το εθνικό δικαστήριο κατά πόσον η επίμαχη απαίτηση πληροί το κριτήριο της αναλογικότητας¹²⁹. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον το εθνικό μέτρο είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του σκοπού αυτού¹³⁰.

110. Όσον αφορά την καταλληλότητα του μέτρου, αντιλαμβάνομαι ότι έχει ήδη γίνει δεκτό νομολογιακώς ότι η απαίτηση θεωρήσεως εισόδου που καθιστά δυνατό τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών είναι κατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού της αποτελεσματικής διαχείρισεως των μεταναστευτικών ροών¹³¹.

122 Βλ. απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, σκέψη 37), σε συνάρτηση με την ελευθερία εγκαταστάσεως. Στην απόφαση αυτή εφαρμόστηκε η συλλογιστική της αποφάσεως της 7ης Νοεμβρίου 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, σκέψεις 40 επ.), η οποία αφορούσε τη χορήγηση άδειας εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους σε Τούρκο υπήκοο με σκοπό την έναρξη έμμισθης δραστηριότητας. Βλ. επίσης απόφαση της 12ης Απριλίου 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, σκέψη 57).

123 Απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, σκέψη 41).

124 Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, σκέψη 38). Το Δικαστήριο δεν αναγνώρισε πάντως ρητώς τον ως άνω δικαιολογητικό λόγο, αλλά στήριξε την κρίση του στην εξής συλλογιστική: «έστω και αν υποθεθεί» ότι η πρόληψη των εξαναγκαστικών γάμων μπορεί να συνιστά επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος.

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

126 Απόφαση της 29ης Μαρτίου 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, σκέψη 39).

127 Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Genc (C-561/14, EU:C:2016:28, σημείο 34).

128 Απόφαση της 29ης Μαρτίου 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, σκέψεις 35 έως 39).

129 Στις υποθέσεις Tekdemir και Genc, οι επίμαχοι εθνικοί κανόνες δεν προέβλεπαν εξαιρέσεις και το Δικαστήριο είχε στη διάθεσή του τα αναγκαία στοιχεία, ώστε να κρίνει τα εν λόγω μέτρα ως δυσανάλογα. Εν προκειμένω, οι εθνικοί κανόνες προβλέπουν, αντιθέτως, τη δυνατότητα εξαιρέσεως σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Μόνο το εθνικό δικαστήριο θα έχει στη διάθεσή του τα αναγκαία στοιχεία, ώστε να μπορεί να εξετάσει το σύννομο των αποφάσεων των αρμόδιων αρχών. Βλ. απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2007, Lyski (C-40/05, EU:C:2007:10, σκέψη 48).

130 Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, σκέψη 37).

131 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 29ης Μαρτίου 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, σκέψη 41).

111. Όσον αφορά το ζήτημα αν το επίμαχο μέτρο βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι η απαίτηση που τίθεται στους υπηκόους τρίτων χωρών να κατέχουν θεώρηση εισόδου για να μπορούν να εισέλθουν και να διαμείνουν σε κράτος μέλος, κατ' αρχήν, δεν μπορεί να θεωρηθεί αφ' εαυτής ως δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Ωστόσο, η αρχή της αναλογικότητας επιτάσσει επίσης η *διαδικασία εφαρμογής της απαίτησώς αυτής* να μην βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού¹³².

112. Επισημαίνεται σχετικώς ότι η επίμαχη γερμανική νομοθεσία απαιτεί από τους υπηκόους τρίτων χωρών που επιθυμούν να λάβουν άδεια διαμονής να έχουν εισέλθει στη χώρα με την αναγκαία θεώρηση εισόδου και να έχουν ήδη παράσχει, κατά την υποβολή της αιτήσεώς τους για τη λήψη θεωρήσεως, τις βασικές πληροφορίες που απαιτούνται για τη χορήγηση άδειας διαμονής. Ωστόσο, η απαίτηση περί αποκτήσεως θεωρήσεως εισόδου δεν ισχύει σε περίπτωση που οι ιδιαίτερες περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως καθιστούν μη εύλογη την απαίτηση της μετέπειτα υποβολής αιτήσεως θεωρήσεως.

113. Φρονώ ότι, λόγω της προβλέψεως δυνατότητας εξαιρέσεως σε συγκεκριμένες μεμονωμένες περιπτώσεις, η προβλεπόμενη στη γερμανική νομοθεσία διαδικασία εφαρμογής της απαίτησεως θεωρήσεως εισόδου συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας.

114. Απόκειται στο εθνικό δικαστήριο, το οποίο διαθέτει τις αναγκαίες πληροφορίες, να εξετάσει αν η περίπτωση της N. Yön συγκεντρώνει τα αναγκαία ειδικά χαρακτηριστικά, ώστε να τεθεί σε εφαρμογή η εξαίρεση αυτή. Στις κρίσιμες παραμέτρους είναι δυνατόν να καταλέγονται η ηλικία της N. Yön, η κατάσταση της υγείας της, ο βαθμός εξαρτήσεώς της από τον σύζυγό της και η ικανότητά της να ταξιδεύει¹³³.

115. Ως εκ τούτου, συμπεραίνω ότι, σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι νομοθεσία όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης αποτελεί νέο περιορισμό στις προϋποθέσεις προσβάσεως των Τούρκων εργαζομένων στην απασχόληση κατά την έννοια του άρθρου 7 της αποφάσεως 2/76, ο περιορισμός αυτός είναι δυνατόν να δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, όπως η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Κάθε περιορισμός πρέπει να είναι κατάλληλος για την επίτευξη του θεμιτού επιδιωκόμενου σκοπού και να μην βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Απόκειται στο εθνικό δικαστήριο να κρίνει κατά πόσον συντρέχει τέτοια περίπτωση.

Πρόταση

116. Προτείνω, συνεπώς, στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht (ομοσπονδιακό διοικητικό δικαστήριο, Γερμανία) ως εξής:

- Το σύννομο των νέων περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, που θεσπίστηκαν από κράτος μέλος κατά την περίοδο μεταξύ της ενάρξεως ισχύος της αποφάσεως 2/76 του Συμβουλίου Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας και της ενάρξεως ισχύος της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας, πρέπει να κριθεί με γνώμονα το άρθρο 7 της αποφάσεως 2/76.

¹³² Βλ., υπ' αυτή την έννοια, όσον αφορά την απαίτηση κατοχής άδειας διαμονής, απόφαση της 29ης Μαρτίου 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, σκέψεις 42 και 43).

¹³³ Ως προς τα πραγματικά περιστατικά, η περίπτωση της N. Yön διαφέρει σημαντικά από εκείνη του προσφεύγοντος στην υπόθεση Tekdemir. Ο Furkan Tekdemir ήταν ένα βρέφος που γεννήθηκε στη Γερμανία μόλις έναν μήνα προτού καταταθεί, για λογαριασμό του, η αίτηση χορηγήσεως άδειας διαμονής. Διέμενε νομίμως εκεί με τον πατέρα του, ο οποίος ήταν Τούρκος εργαζόμενος [βλ. απόφαση της 29ης Μαρτίου 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239)]. Αντιθέτως, η N. Yön διέμενε στην Τουρκία (καθόσον τούτο είναι εν προκειμένω κρίσιμο) μεταξύ της ημερομηνίας συνάψεως του γάμου της με τον σύζυγό της (το 2004) και της ημερομηνίας εισόδου της στις Κάτω Χώρες με θεώρηση Σένγκεν που εκδόθηκε από το εν λόγω κράτος μέλος (τον Μάρτιο του 2013).

- Η θέσπιση απαιτήσεως περί αποκτήσεως θεωρήσεως εισόδου για τη σύζυγο Τούρκου εργαζομένου που επιθυμεί να εγκατασταθεί και να ζήσει μαζί με τον εργαζόμενο αυτό χάριν οικογενειακής επανενώσεως δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 7 της αποφάσεως 2/76.
- Οι νέοι περιορισμοί στις προϋποθέσεις προσβάσεως των Τούρκων εργαζομένων στην απασχόληση κατά την έννοια του άρθρου 7 της αποφάσεως 2/76 είναι δυνατόν να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, όπως η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Κάθε περιορισμός πρέπει να είναι κατάλληλος για την επίτευξη του θεμιτού επιδιωκόμενου σκοπού και να μην βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Απόκειται στο εθνικό δικαστήριο να κρίνει κατά πόσον συντρέχει τέτοια περίπτωση.