



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

10 de julho de 2014*

«Reenvio prejudicial — Acordo de associação CEE-Turquia — Protocolo adicional — Artigo 41.º, n.º 1 — Direito de residência dos membros da família de nacionais turcos — Regulamentação nacional que exige a prova de conhecimentos linguísticos de base para o membro da família que pretende entrar no território nacional — Admissibilidade — Diretiva 2003/86/CE — Reagrupamento familiar — Artigo 7.º, n.º 2 — Compatibilidade»

No processo C-138/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgericht Berlin (Alemanha), por decisão de 13 de fevereiro de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 19 de março de 2013, no processo

Naime Dogan

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta (relatora), presidente de secção, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot e A. Arabadjiev, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: A. Impellizzeri, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 5 de fevereiro de 2014,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de N. Dogan, por C. Käss, Rechtsanwalt,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze e J. Möller, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo dinamarquês, por M. Wolff, C. Thorning e V. Pasternak Jørgensen, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo neerlandês, por J. Langer e M. Bulterman, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo austríaco, por C. Pesendorfer, na qualidade de agente,

* Língua do processo: alemão.

— em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande, M. Kellerbauer e W. Bogensberger, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 30 de abril de 2014,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, assinado em 23 de novembro de 1970, em Bruxelas, e concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade Económica Europeia pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de dezembro de 1972, relativo à conclusão do protocolo adicional bem como do Protocolo Financeiro, assinados em 23 de novembro de 1970, anexos ao Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia e respeitante às medidas a adotar para a sua entrada em vigor (JO L 293, p. 1; EE 11 F1 p. 213; a seguir «protocolo adicional»). Esse Acordo foi assinado em 12 de setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e pela Comunidade, por outro, e concluído, aprovado e confirmado em nome desta última pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18; a seguir «acordo de associação»). O pedido de decisão prejudicial tem igualmente por objeto a interpretação do artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO L 251, p. 12).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe N. Dogan à Bundesrepublik Deutschland a propósito do indeferimento, por esta última, do seu pedido de visto de reagrupamento familiar.

Quadro jurídico

Direito da União

Acordo de associação

- 3 Por força do seu artigo 2.º, n.º 1, o acordo de associação tem por objeto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes contratantes, tendo em plena consideração a necessidade de assegurar o desenvolvimento acelerado da economia da Turquia e o aumento do nível do emprego e das condições de vida do povo turco.
- 4 Nos termos do artigo 12.º do acordo de associação, «as partes contratantes acordam em inspirar-se nos artigos [39.º CE], [40.º CE] e [41.º CE] na realização progressiva entre si da livre circulação de trabalhadores» e, nos termos do artigo 13.º deste acordo, estas partes «acordam em inspirar-se nos artigos [43.º CE] a [46.º CE] inclusive e [48.º CE] na eliminação entre si das restrições à liberdade de estabelecimento».

Protocolo adicional

- 5 De acordo com o artigo 62.º do protocolo adicional, este e os seus anexos constituem parte integrante do acordo de associação.

6 O artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional prevê:

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

Diretiva 2003/86

7 O artigo 1.º da Diretiva 2003/86 enuncia:

«A presente diretiva tem por objetivo estabelecer as condições em que o direito ao reagrupamento familiar pode ser exercido por nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-Membros.»

8 O artigo 4.º, n.º 1, dessa diretiva dispõe:

«1. Em conformidade com a presente diretiva e sob reserva do cumprimento das condições previstas no capítulo IV, bem como no artigo 16.º, os Estados-Membros devem permitir a entrada e residência dos seguintes familiares:

a) O cônjuge do requerente do reagrupamento;

[...]»

9 Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva:

«Os Estados-Membros podem indeferir um pedido de entrada e residência de um dos familiares por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.»

10 O artigo 7.º da Diretiva 2003/86 tem a seguinte redação:

«1. Por ocasião da apresentação do pedido de reagrupamento familiar, o Estado-Membro em causa pode exigir ao requerente do reagrupamento que apresente provas de que este dispõe de:

a) Alojamento considerado normal para uma família comparável na mesma região e que satisfaça as normas gerais de segurança e salubridade em vigor no Estado-Membro em causa;

b) Um seguro de doença, para si próprio e para os seus familiares, que cubra todos os riscos normalmente cobertos no Estado-Membro em causa para os próprios nacionais;

c) Recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro em causa. Os Estados-Membros devem avaliar esses recursos por referência às suas natureza e regularidade, e podem ter em conta o nível do salário mínimo nacional e das pensões e o número de familiares.

2. Os Estados-Membros podem exigir que os nacionais de países terceiros cumpram medidas de integração, em conformidade com o direito nacional.

No que respeita aos refugiados e/ou familiares dos refugiados a que se refere o artigo 12.º, as medidas de integração mencionadas no primeiro parágrafo só poderão ser aplicadas depois de concedido o reagrupamento familiar aos interessados.»

11 O artigo 17.º desta diretiva dispõe:

«Em caso de indeferimento de um pedido, de retirada ou não renovação de uma autorização de residência, bem como de decisão de afastamento do requerente do reagrupamento ou de familiares seus, os Estados-Membros devem tomar em devida consideração a natureza e a solidez dos laços familiares da pessoa e o seu tempo de residência no Estado-Membro, bem como a existência de laços familiares, culturais e sociais com o país de origem.»

Direito alemão

12 Como resulta da decisão de reenvio, a emissão do visto requerido é regulada pelas seguintes disposições da Lei relativa à residência, à atividade profissional e à integração dos estrangeiros no território federal (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), na sua versão resultante do aviso de 25 de fevereiro de 2008 (BGB1. 2008 I, p. 162), conforme alterada pelo artigo 2.º da Lei de 21 de janeiro de 2013 (BGB1. 2013 I, p. 86, a seguir «lei sobre a residência dos estrangeiros»).

13 Nos termos do § 2, n.º 8, da mesma lei:

«Entende-se por conhecimentos básicos da língua alemã o nível A1 do Quadro Europeu Comum de Referência para Línguas [Recomendação n.º R (98) 6, de 17 de março de 1998, do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros, relativa ao Quadro Europeu Comum de Referência para Línguas].»

14 O § 27, n.º 1, da lei sobre a residência dos estrangeiros dispõe:

«A autorização de residência para permitir a união da vida familiar no território federal a membros da família de estrangeiros (reagrupamento familiar) é concedida e prorrogada a título de proteção do casamento e da família, nos termos do artigo 6.º da Constituição alemã (Grundgesetz).»

15 Sob a epígrafe «Reagrupamento dos cônjuges», o § 30 da lei sobre a residência dos estrangeiros tem a seguinte redação:

«1. Deve ser concedida uma autorização de residência ao cônjuge de um estrangeiro, quando:

- 1) ambos os cônjuges sejam maiores de 18 anos;
- 2) o cônjuge se possa expressar, pelo menos com palavras simples, em alemão;
- 3) o estrangeiro
 - a) seja titular de uma autorização de residência temporária [...]

Os pontos 1 e 2 do n.º 1 não se aplicam à concessão da autorização de residência quando:

1. O estrangeiro for titular de uma autorização de residência concedida nos termos dos §§ 19 a 21 [autorização de residência para determinadas atividades lucrativas] e o casamento já tenha sido celebrado à data de transferência do centro de vida para o território federal [...];

O ponto 2 do n.º 1 não se aplica à concessão da autorização de residência quando:

- 1) [...]

- 2) O cônjuge, devido a doença ou deficiência física, psíquica ou mental não estiver em condições de demonstrar possuir conhecimentos elementares de alemão;

[...]»

- 16 Resulta da decisão de reenvio que o § 30, n.º 1, primeiro período, ponto 2, da lei sobre a residência dos estrangeiros foi introduzido pela Lei de transposição das diretivas da União Europeia em matéria de direito de residência e de asilo (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union), de 19 de agosto de 2007 (BGBl. 2007 I, p. 1970).

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 17 A demandante no processo principal é uma cidadã turca, nascida na Turquia em 1970 e residente nesse país. Pede a emissão de um visto de reagrupamento familiar com o seu marido, nascido em 1964, igualmente cidadão turco, que vive na Alemanha desde 1998.
- 18 Desde 2002, S. Dogan detém uma autorização de residência temporária que passou, seguidamente, a ser permanente. Dirige uma sociedade por quotas de que é sócio maioritário. Atualmente, continua a exercer essa atividade.
- 19 Em 18 de janeiro de 2011, N. Dogan requereu, à Embaixada da Alemanha em Ancara (Turquia) a emissão de um visto de reagrupamento familiar de cônjuge e filhos, para si e, desde logo, para dois filhos. Para esse efeito, apresentou um certificado do Goethe Institut de que realizara um teste de línguas em 28 de setembro de 2010, no nível A1, no qual ficou aprovada com a classificação de «suficiente» (62 pontos em 100). A sua classificação na parte escrita foi de 14,11 em 25 pontos possíveis.
- 20 Segundo a Embaixada da Alemanha, a demandante no processo principal é todavia analfabeta. Passou o teste assinalando aleatoriamente as respostas de um questionário de escolha múltipla e decorou e repetiu as três frases previamente formuladas.
- 21 Devido à falta de prova de conhecimentos de alemão, a Embaixada da Alemanha indeferiu o pedido de N. Dogan por despacho de 23 de março de 2011. A demandante no processo principal não impugnou este despacho, mas apresentou à mesma embaixada, em 26 de julho de 2011, outro requerimento de emissão de visto apenas para efeitos de reagrupamento familiar para si, pedido esse que foi novamente indeferido por essa embaixada, por despacho de 31 de outubro de 2011.
- 22 Na sequência da reclamação («Remonstration») apresentada por N. Dogan por intermédio de advogado em 15 de novembro de 2011, a Embaixada da Alemanha em Ancara revogou o despacho inicial e substituiu-o pelo despacho sobre a «Remonstration» de 24 de janeiro de 2012, em que igualmente indeferiu o requerimento de visto, com o fundamento de que a demandante no processo principal não possui os conhecimentos linguísticos necessários, uma vez que é analfabeta.
- 23 N. Dogan, considerando que possui os conhecimentos linguísticos necessários e considerando, além disso, que a prova do conhecimento da língua alemã viola a proibição de *reformatio in peius* relativa ao acordo de associação, interpôs recurso do despacho de 24 de janeiro de 2012 no Verwaltungsgericht Berlin.

24 Neste contexto, o Verwaltungsgerichtshof Berlin decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O artigo 41.º, n.º 1, do [p]rotocolo adicional [...] para a fase de transição da [a]ssociação, [criada pelo acordo de associação,] opõe-se a uma legislação nacional, introduzida pela primeira vez após a entrada em vigor das disposições acima referidas, mediante a qual a primeira entrada no território [da República Federal da Alemanha] de um familiar de um cidadão turco que beneficia do estatuto jurídico previsto no artigo 41.º, n.º 1, do [protocolo adicional] depende da prova, por parte desse familiar, antes da entrada no território nacional, de que consegue expressar-se de forma básica na língua alemã?
- 2) O artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva [2003/86] opõe-se à legislação nacional referida na primeira questão?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 25 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional deve ser interpretado no sentido de que a cláusula de «standstill» enunciada nessa disposição se opõe a uma medida de direito nacional, introduzida após a entrada em vigor do referido protocolo adicional no Estado-Membro em causa, que impõe aos cônjuges de nacionais turcos residentes no referido Estado-Membro, que pretendam entrar no território desse Estado ao abrigo do reagrupamento familiar, o requisito de previamente fazerem prova da aquisição de conhecimentos linguísticos elementares da língua oficial desse Estado-Membro.
- 26 A título preliminar, cumpre recordar que, segundo jurisprudência constante, a cláusula de «standstill» enunciada no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional proíbe, de maneira geral, a introdução de qualquer nova medida que tenha por objeto ou por efeito submeter o exercício, por um nacional turco, da liberdade de estabelecimento ou da livre prestação de serviços no território nacional a condições mais restritivas do que as que lhe eram aplicáveis à data da entrada em vigor do protocolo adicional para o Estado-Membro em causa (acórdão Dereci e o., C-256/11, EU:C:2011:734, n.º 88 e jurisprudência aí referida).
- 27 Já foi igualmente reconhecido que essa disposição se opõe à adoção, a partir da data da entrada em vigor no Estado-Membro de acolhimento do ato jurídico do qual a mesma disposição faz parte, de quaisquer novas restrições ao exercício da liberdade de estabelecimento ou da livre prestação de serviços, inclusive as relativas às condições substantivas e/ou processuais em matéria de primeira admissão, no território do Estado-Membro em causa, de nacionais turcos que aí pretendam fazer uso das referidas liberdades económicas (acórdão Oguz, C-186/10, EU:C:2011:509, n.º 22 e jurisprudência aí referida).
- 28 Por último, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, quer seja por intermédio da liberdade de estabelecimento ou da livre prestação de serviços, a cláusula de «standstill» só pode referir-se às condições de entrada e de permanência dos nacionais turcos no território dos Estados-Membros na medida em que constitui o corolário do exercício de uma atividade económica (acórdão Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, n.º 55).

- 29 No caso em apreço, é pacífico que a disposição nacional em causa no processo principal foi introduzida após 1 de janeiro de 1973, data da entrada em vigor do protocolo adicional no Estado-Membro em causa, e que implica um agravamento dos requisitos de admissibilidade, em matéria de reagrupamento familiar, que existiam anteriormente para os cônjuges dos estrangeiros residentes nesse Estado-Membro, de modo a tornar mais difícil o referido reagrupamento.
- 30 Por outro lado, resulta da decisão de reenvio que N. Dogan pretende entrar no território do Estado-Membro em causa, não para aí exercer a livre prestação de serviços ou a liberdade de estabelecimento, mas para se juntar ao seu cônjuge que aí reside, para com este viver em família.
- 31 Por último, resulta, igualmente, da decisão de reenvio que S. Dogan é um nacional turco, que reside no Estado-Membro em causa desde 1998 e que, na qualidade de dirigente de uma sociedade de que é sócio maioritário, dispõe de rendimentos provenientes de uma atividade não assalariada (v., neste sentido, acórdão Asscher, C-107/94, EU:C:1996:251, n.º 26). Nestas condições, a situação de S. Dogan decorre do princípio da liberdade de estabelecimento.
- 32 Assim, no processo principal, a conformidade ou não da disposição nacional em causa com a cláusula de «standstill» enunciada no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional deve ser analisada à luz do exercício da liberdade de estabelecimento por S. Dogan.
- 33 Por conseguinte, há que examinar se, no quadro do reagrupamento familiar, a introdução de uma nova regulamentação que agrava os requisitos da primeira admissão dos cônjuges de nacionais turcos residentes num Estado-Membro, relativamente aos que são aplicáveis à data da entrada em vigor desse protocolo adicional no Estado-Membro em causa, pode constituir uma «nova restrição» à liberdade de estabelecimento dos referidos nacionais turcos, na aceção do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional.
- 34 A este respeito, há que referir que o Tribunal de Justiça declarou que o reagrupamento familiar constitui um meio indispensável para permitir a vida em família dos trabalhadores turcos que estão integrados no mercado de trabalho dos Estados-Membros e contribui tanto para melhorar a qualidade da sua estada como a sua integração nesses Estados (v. acórdão Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, n.º 42).
- 35 Com efeito, a decisão de um nacional turco de se estabelecer num Estado-Membro para aí exercer uma atividade económica de forma estável pode ser influenciada negativamente quando a legislação desse Estado-Membro dificulta ou impossibilita o reagrupamento familiar, de modo que o referido nacional pode, se for caso disso, ver-se obrigado a escolher entre a sua atividade no Estado-Membro em causa e a sua vida familiar na Turquia.
- 36 Por conseguinte, há que considerar que uma regulamentação como a que está em causa no processo principal que torna mais difícil um reagrupamento familiar ao agravar os requisitos da primeira admissão, no território do Estado-Membro em causa, dos cônjuges de nacionais turcos relativamente aos aplicáveis no momento da entrada em vigor do protocolo adicional constitui uma «nova restrição», na aceção do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, ao exercício da liberdade de estabelecimento pelos referidos nacionais turcos.
- 37 Por último, recorde-se que uma restrição que tenha por objeto ou por efeito submeter o exercício, por um nacional turco, da liberdade de estabelecimento no território nacional a requisitos mais restritivos do que os que eram aplicados à data da entrada em vigor do protocolo adicional é proibida, salvo se for justificada por uma razão imperiosa de interesse geral, adequada a garantir a realização do objetivo legítimo prosseguido e não ultrapassar o necessário para atingir esse objetivo (v., por analogia, acórdão Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, n.º 40).

- 38 A este respeito, ainda que se admita que os motivos alegados pelo Governo alemão, a saber, a prevenção dos casamentos forçados e a promoção da integração, podem constituir razões imperiosas de interesse geral, não deixa de ser verdade que uma disposição nacional como a que está em causa no processo principal vai mais longe do que é necessário para alcançar o objetivo prosseguido, na medida em que a falta de prova de aquisição de conhecimentos linguísticos suficientes implica automaticamente o indeferimento do pedido de reagrupamento familiar, sem ter em conta as circunstâncias particulares de cada caso.
- 39 Em face das considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional deve ser interpretado no sentido de que a cláusula de «standstill» enunciada nessa disposição se opõe a uma medida de direito nacional, introduzida após a entrada em vigor do referido protocolo adicional no Estado-Membro em causa, que impõe aos cônjuges de nacionais turcos que residem no referido Estado-Membro, que pretendam entrar no território desse Estado ao abrigo do reagrupamento familiar, o requisito de previamente fazerem prova da aquisição de conhecimentos linguísticos elementares da língua oficial desse Estado-Membro.

Quanto à segunda questão

- 40 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder à segunda questão.

Quanto às despesas

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

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

O artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, assinado em 23 de novembro de 1970, em Bruxelas, e concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade Económica Europeia pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de dezembro de 1972, relativo à conclusão do Protocolo Adicional bem como do Protocolo Financeiro, assinados em 23 de novembro de 1970, anexos ao Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia e respeitante às medidas a adotar para a sua entrada em vigor, deve ser interpretado no sentido de que a cláusula de «standstill» enunciada nessa disposição se opõe a uma medida de direito nacional, introduzida após a entrada em vigor do referido protocolo adicional no Estado-Membro em causa, que impõe aos cônjuges de nacionais turcos que residem no referido Estado-Membro, que pretendam entrar no território desse Estado ao abrigo do reagrupamento familiar, o requisito de previamente fazerem prova da aquisição de conhecimentos linguísticos elementares da língua oficial desse Estado-Membro.

Assinaturas