



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 13 de dezembro de 2017¹

Processo C-240/17

E

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia)]

«Pedido de decisão prejudicial — Espaço de liberdade, de segurança e de justiça — Espaço Schengen — Decisão de regresso e proibição de entrada impostas a um nacional de um país terceiro — Indicação para efeitos de não admissão no Sistema de Informação de Schengen — Nacional de um país terceiro que cometeu uma infração penal — Nacional de um país terceiro detentor de um título de residência válido noutro Estado-Membro do Espaço Schengen — Obrigação de consulta — Efeito das consultas em curso sobre a execução da decisão de regresso e a entrada em vigor da proibição de entrada — Artigo 25.º, n.º 2, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (Acordo de Schengen, CAAS) — Diretiva 2008/115/CE»

I. Introdução

1. O nome da localidade luxemburguesa de Schengen simboliza, desde 1985, a visão da livre circulação numa Europa sem controlos nas fronteiras internas. Entretanto, esta visão tornou-se realidade na maioria dos Estados-Membros da União Europeia, bem como em alguns países terceiros vizinhos que, em conjunto, formam o Espaço Schengen. O sistema Schengen constitui atualmente um dos pilares do espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça².
2. Porém, para assegurar que o referido sistema funcione a longo prazo e continue a gozar de uma aceitação o mais vasta possível são indispensáveis regras comuns que garantam de uma forma eficaz e coerente que o ganho de liberdade neste espaço sem fronteiras internas não seja feito em detrimento da segurança. Isto inclui a necessidade de os Estados participantes manterem o controlo sobre a entrada e sobre a permanência de nacionais de países terceiros sem, ao mesmo tempo, descurarem as disposições do direito da União, bem como os direitos e interesses individuais das pessoas em causa.
3. É nesta zona de tensão que se move o pedido de decisão prejudicial submetido ao Tribunal de Justiça no presente caso. Importa clarificar a forma de proceder nos casos em que um nacional de um país terceiro que detém um título de residência válido num Estado-Membro do Espaço Schengen é punido por outro Estado-Membro do Espaço Schengen com uma proibição de entrada. Essa proibição de entrada, devido à inexistência de controlos nas fronteiras internas, reveste fundamentalmente uma dimensão europeia e reivindica uma aplicação em todo o Espaço Schengen, e mesmo para além deste, em todos os Estados-Membros da União Europeia.

¹ Língua original: alemão.

² V., a este respeito, artigo 3.º, n.º 2, TUE e artigo 67.º, n.º 2, TFUE, bem como Protocolo n.º 19, anexo ao TUE e ao TFUE (Protocolo relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia, JO 2008, C 115, p. 290; este protocolo remonta ao Tratado de Amesterdão).

4. Concretamente, trata-se de E, um cidadão nigeriano que cometeu diversas infrações penais na Finlândia. As autoridades finlandesas pretendem reenviá-lo para o seu país de origem, a Nigéria, e impuseram-lhe uma proibição de entrada em todo o Espaço Schengen, apesar de continuar a ter uma autorização de residência em Espanha.

5. As regras do direito da União relativas ao sistema Schengen preveem, para este tipo de casos, uma consulta entre os Estados-Membros, de forma a permitir que todas as autoridades intervenientes atuem de uma forma coerente e não contraditória. O Estado-Membro que impôs a proibição de entrada deve perguntar ao outro Estado-Membro, aquele que emitiu o título de residência, se tem a intenção de retirar esse título de residência. Porém, o que sucede quando o Estado-Membro consultado — no presente caso, o Reino de Espanha — não tiver dado resposta durante um período prolongado, apesar de o Estado-Membro consultante — no presente caso, a República da Finlândia — ter considerado que a pessoa em causa é um perigo para a ordem pública e a segurança pública, e por este motivo, pretende expulsá-la imediatamente para o seu país de origem?

6. Esta questão importante do ponto de vista prático continua por resolver. Com a sua resposta, o Tribunal de Justiça pode dar um contributo importante para o desenvolvimento das regras comuns aplicáveis no Espaço Schengen, tendo em conta, ao mesmo tempo, o equilíbrio adequado entre os interesses dos Estados-Membros em matéria de segurança e os direitos e interesses individuais dos nacionais de países terceiros³.

II. Quadro jurídico

7. O quadro jurídico de direito da União no caso em apreço é constituído, por um lado, pela Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen⁴ (a seguir «Acordo de Schengen», «CAAS»), bem como, por outro, pela Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular⁵. Reveste igualmente pertinência neste contexto o Código das Fronteiras Schengen, na redação dada pelo Regulamento 2016/399^{6,7}.

A. *Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS)*

8. A CAAS foi assinada em Schengen (Luxemburgo) em 19 de junho de 1990 por cinco Estados-Membros⁸, tendo entrado em vigor em 26 de março de 1995. Constitui atualmente parte integrante, nos termos do Protocolo n.º 19, anexo ao Tratado UE e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia⁹, do acervo de Schengen, que foi incorporado no quadro jurídico e

3 V., em relação a este último aspeto, especialmente, acórdãos de 5 de junho de 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, n.º 46), de 5 de novembro de 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, n.º 39), e de 11 de junho de 2015, Zh. e o. (C-554/13, EU:C:2015:377, n.º 38).

4 JO 2000, L 239, p. 19.

5 JO 2008, L 348, p. 98.

6 Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (JO 2016, L 77, p. 1).

7 O Regulamento 2016/399 revogou e substituiu a anterior versão do Código das Fronteiras Schengen, aplicável nos termos do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006 (JO 2006, L 105, p. 1). No entanto, o conteúdo das disposições pertinentes no presente caso não se alterou, pelo que de seguida apenas me irei referir à versão atualmente aplicável do Código das Fronteiras Schengen.

8 Mais concretamente pelo Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo e o Reino dos Países Baixos.

9 Por via da Decisão 1999/436/CE do Conselho, de 20 de maio de 1999 (JO 1999, L 176, p. 17), as diferentes disposições que constituem o acervo de Schengen foram classificadas nas diversas bases jurídicas dos Tratados fundamentais da União Europeia; nos termos do Anexo A da referida decisão, o artigo 25.º está abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 62.º, n.º 3 e do artigo 63.º, n.º 3, CE (atuais artigos 77.º e 79.º TFUE).

institucional da União Europeia e que se aplica ao Espaço Schengen, ou seja, a quase todos os Estados-Membros da União Europeia, incluindo a República da Finlândia e o Reino de Espanha. Além disso, o Espaço Schengen inclui igualmente uma série de países terceiros, entre os quais, designadamente, a Confederação Suíça¹⁰.

9. O título II da CAAS («Supressão dos controlos nas fronteiras internas e circulação das pessoas») inclui, no seu capítulo V («Títulos de residência e Lista de pessoas Indicadas para Efeitos de Não Admissão»), a disposição do artigo 25.º CAAS, cujo n.º 2 dispõe o seguinte:

«Quando se verificar que um estrangeiro detentor de um título de residência válido, emitido por uma das Partes Contratantes, consta da lista de pessoas indicadas para efeitos de não admissão, a Parte Contratante que o indicou consultará a Parte que emitiu o título de residência, a fim de determinar se existem motivos suficientes para lho retirar.

Se o título de residência não for retirado, a Parte Contratante que indicou o estrangeiro retirará o seu nome dessa lista, podendo, todavia, inscrevê-lo na sua lista nacional de pessoas assinaladas.»

10. Igualmente sob o título II da CAAS figura um artigo 19.º, que se integra no capítulo IV («Condições de Circulação dos Estrangeiros») e cujo n.º 1 prevê um direito de circulação de estrangeiros dentro do Espaço Schengen:

«Os estrangeiros titulares de um visto uniforme que tenham entrado regularmente no território de uma das Partes Contratantes podem circular livremente no território de todas as Partes Contratantes durante o período de validade do visto, desde que preencham as condições de entrada a que se referem as alíneas a), c), d) e e) do n.º 1 do artigo 5.º»

11. De acordo com a definição constante do artigo 1.º CAAS, entende-se, neste contexto, por «estrangeiro» qualquer pessoa que não seja nacional dos Estados-Membros das Comunidades Europeias. Deste modo, o conceito é equivalente ao de «nacionais de países terceiros», que também é utilizado com frequência no direito da União. Nos termos da mesma disposição, um «estrangeiro indicado para efeitos de não admissão» é «qualquer estrangeiro indicado para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen [...]». Por «título de residência» entende-se, nos termos desta norma, «as autorizações, qualquer que seja a sua natureza, emitidas por uma Parte Contratante que concedem o direito de residência no seu território[...]».

B. Código das Fronteiras Schengen

12. A título complementar, importa ainda ter em conta o Código das Fronteiras Schengen, na redação dada pelo Regulamento 2016/399, cujo artigo 6.º, a respeito das condições de entrada para os nacionais de países terceiros, dispõe o seguinte:

«1. Para uma estada prevista no território dos Estados-Membros de duração não superior a 90 dias em qualquer período de 180 dias, o que implica ter em conta o período de 180 dias anterior a cada dia de estada, as condições de entrada para os nacionais de países terceiros são as seguintes:

[...]

d) Não estar indicado no [Sistema de Informação de Schengen] para efeitos de não admissão;

¹⁰ V., a este respeito, Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação deste Estado à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, assinado no Luxemburgo em 26 de outubro de 2004 e que entrou em vigor em 1 de março de 2008 (JO 2008, L 53, p. 52), a seguir «Acordo relativo à associação da Suíça a Schengen».

[...]

5. Não obstante o n.º 1:

- a) Os nacionais de países terceiros que não preencham todas as condições estabelecidas no n.º 1, mas que possuam um título de residência ou um visto de longa duração, são autorizados a entrar no território dos outros Estados-Membros para efeitos de trânsito, a fim de poderem alcançar o território do Estado-Membro que lhes emitiu o título de residência ou o visto de longa duração, exceto se os seus nomes constarem da lista nacional de pessoas indicadas do Estado-Membro cujas fronteiras externas pretendam passar e a indicação correspondente for acompanhada de instruções no sentido da recusa de entrada ou de trânsito;

[...]»

13. O artigo 14.º, n.º 1, do Código das Fronteiras Schengen, sob a epígrafe «Recusa de entrada», prevê ainda o seguinte:

«A entrada nos territórios dos Estados-Membros é recusada a qualquer nacional de país terceiro que não preencha todas as condições de entrada, tal como definidas no artigo 6.º, n.º 1, e não pertença às categorias de pessoas referidas no artigo 6.º, n.º 5. Tal não prejudica a aplicação de disposições especiais relativas ao direito de asilo e de proteção internacional ou à emissão de vistos de longa duração.»

C. Diretiva 2008/115

14. Por fim, merece ser invocada a Diretiva 2008/115, cujo capítulo I («Disposições Gerais») contém as seguintes definições no artigo 3.º, n.ºs 3, 4, 6 e 8:

«[...]

3. “Regresso”, o processo de retorno de nacionais de países terceiros, a título de cumprimento voluntário de um dever de regresso ou a título coercivo:
- ao país de origem, ou
 - a um país de trânsito, ao abrigo de acordos de readmissão comunitários ou bilaterais ou de outras convenções, ou
 - a outro país terceiro, para o qual a pessoa em causa decida regressar voluntariamente e no qual seja aceite;
4. “Decisão de regresso”, uma decisão ou ato administrativo ou judicial que estabeleça ou declare a situação irregular de um nacional de país terceiro e imponha ou declare o dever de regresso;

[...]

6. “Proibição de entrada”, uma decisão ou ato administrativo ou judicial que proíbe a entrada e a permanência no território dos Estados-Membros durante um período determinado e que acompanha uma decisão de regresso;

[...]

8. “Partida voluntária”, cumprimento do dever de regressar no prazo fixado na decisão de regresso;

[...]»

15. O capítulo II da Diretiva 2008/115 («Termo da situação irregular») inclui, entre outros, os artigos 6.º, 7.º e 11.º

16. Sob a epígrafe «Decisão de regresso», o artigo 6.º da Diretiva 2008/115 dispõe, nos seus dois primeiros números, o seguinte:

- «1. Sem prejuízo das exceções previstas nos n.ºs 2 a 5, os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso relativamente a qualquer nacional de país terceiro que se encontre em situação irregular no seu território.
2. Os nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro, que sejam detentores de um título de residência válido ou de outro título, emitido por outro Estado-Membro e que lhes confira direito de permanência estão obrigados a dirigir-se imediatamente para esse Estado-Membro. Em caso de incumprimento desta exigência pelo nacional de país terceiro em causa ou se for necessária a partida imediata deste por razões de ordem pública ou de segurança nacional, aplica-se o n.º 1.»

17. Os primeiros números do artigo 7.º da Diretiva 2008/115 dispõem o seguinte, a propósito da «Partida voluntária»:

- «1. A decisão de regresso deve prever um prazo adequado para a partida voluntária, entre sete e trinta dias, sem prejuízo das exceções previstas nos n.ºs 2 e 4. Os Estados-Membros podem determinar no respetivo direito interno que esse prazo só é concedido a pedido do nacional do país terceiro em causa. Nesse caso, os Estados-Membros informam os nacionais de países terceiros em causa sobre a possibilidade de apresentar tal pedido.

O prazo previsto no primeiro parágrafo não exclui a possibilidade de os nacionais de países terceiros em causa partirem antes do seu termo.

2. Sempre que necessário, os Estados-Membros estendem o prazo previsto para a partida voluntária por um período adequado, tendo em conta as especificidades do caso concreto, tais como a duração da permanência, a existência de filhos que frequentem a escola e a existência de outros membros da família e de laços sociais.»

18. O artigo 8.º da Diretiva 2008/115, dedicado ao «Afastamento», dispõe, por extratos, o seguinte:

«1. Os Estados-Membros tomam todas as medidas necessárias para executar a decisão de regresso se não tiver sido concedido qualquer prazo para a partida voluntária, nos termos do n.º 4 do artigo 7.º, ou se a obrigação de regresso não tiver sido cumprida dentro do prazo para a partida voluntária concedido nos termos do artigo 7.º

2. Se o Estado-Membro tiver concedido um prazo para a partida voluntária nos termos do artigo 7.º, a decisão de regresso só pode ser executada após o termo desse prazo, salvo se no decurso do prazo surgir um risco na aceção do n.º 4 do mesmo artigo.

3. Os Estados-Membros podem emitir uma ordem de afastamento por decisão ou ato administrativo ou judicial autónomo.

[...]»

19. O artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115, que diz respeito ao «Adiamento do afastamento», dispõe o seguinte:

«Os Estados-Membros podem adiar o afastamento por um prazo considerado adequado, tendo em conta as circunstâncias específicas do caso concreto [...]»

20. O artigo 11.º da Diretiva 2008/115, sob a epígrafe «Proibição de entrada», dispõe ainda o seguinte:

«1. As decisões de regresso são acompanhadas de proibições de entrada sempre que:

a) Não tenha sido concedido qualquer prazo para a partida voluntária; ou

b) A obrigação de regresso não tenha sido cumprida.

Nos outros casos, as decisões de regresso podem ser acompanhadas da proibição de entrada.

2. A duração da proibição de entrada é determinada tendo em devida consideração todas as circunstâncias relevantes do caso concreto, não devendo em princípio exceder cinco anos. [...]

[...]»

21. Nos considerandos 4, 6 e 14 da Diretiva 2008/115 encontram-se ainda notas explicativas a estas disposições:

«4. Importa estabelecer normas claras, transparentes e justas para uma política de regresso eficaz, enquanto elemento necessário de uma política de migração bem gerida.

[...]

6. Os Estados-Membros deverão assegurar a cessação das situações irregulares de nacionais de países terceiros através de um procedimento justo e transparente [...]

[...]

14. Importa conferir uma dimensão europeia aos efeitos das medidas nacionais de regresso, mediante a previsão de uma proibição de entrada que impeça a entrada e a permanência no território de todos os Estados-Membros [...]»

III. Matéria de facto e processo principal

22. E é um cidadão nigeriano. Em 24 de janeiro de 2014, foi condenado por um tribunal penal finlandês numa pena única de cinco anos de prisão por várias infrações graves em matéria de estupefacientes¹¹, cometidas em 2013. A sentença penal tornou-se definitiva. E cumpriu na Finlândia uma parte da pena de prisão que lhe foi aplicada.

23. E é detentor de um título de residência, que é válido até 11 de fevereiro de 2018, emitido por Espanha, onde residiu anteriormente durante 14 anos e onde se encontra a sua família. Por este motivo, E pediu junto das autoridades finlandesas para ser reenviado para Espanha.

¹¹ O recorrente tinha, nomeadamente, possuído e vendido, pelo menos, 850 comprimidos de *ecstasy*, tinha importado para a Finlândia um total de 438 gramas de cocaína para revenda ou cedência e tentado comprar, pelo menos, 30 gramas de cocaína para revenda.

24. Em 21 de janeiro de 2015, o Maahanmuuttovirasto (Serviço Nacional da Imigração finlandês) ordenou, no entanto, que E fosse expulso para o seu país de origem, a Nigéria, tendo fundamentado a sua decisão no facto de, devido às infrações penais graves cometidas por E na Finlândia, este representava um perigo para a ordem pública e a segurança pública. Para além da ordem de expulsão, foi emitida contra E. uma proibição de entrada em todo o Espaço Schengen até nova ordem. Não lhe foi concedido qualquer prazo para uma partida voluntária.

25. Em 26 de janeiro de 2015, o Serviço Nacional da Imigração iniciou um procedimento de consulta ao Reino de Espanha nos termos do artigo 25.º, n.º 2, CAAS, pedindo às autoridades do referido Estado-Membro que desse a conhecer a sua posição sobre uma possível retirada do título de residência de que aí é titular E. Não tendo as autoridades espanholas respondido ao pedido de consulta, o Serviço Nacional da Imigração reiterou o seu pedido em 20 de junho de 2016 e, além disso, comunicou em 21 de junho de 2016, o dispositivo da decisão penal aplicada a E, conforme pedido apresentado pela Espanha. Em 28 de junho de 2016 e em 9 de novembro de 2016, o Serviço Nacional da Imigração reiterou novamente o seu pedido às autoridades espanholas. De acordo com as informações constantes do despacho de reenvio, até ao momento as autoridades espanholas ainda não se pronunciaram.

26. Não obteve provimento o recurso contra a ordem de expulsão interposto por E em primeira instância no Helsingin hallinto oikeus (Tribunal Administrativo de Helsínquia, Finlândia)¹². Na sequência de um recurso interposto por E, o litígio está atualmente pendente em segunda instância perante o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia), o órgão jurisdicional de reenvio.

27. Os órgãos jurisdicionais a quem foi submetido o litígio no processo principal entendem que E representa um perigo para a ordem pública e a segurança pública. Por decisão de 27 de outubro de 2016, o Korkein hallinto-oikeus decretou a suspensão da expulsão de E.

IV. Pedido de decisão prejudicial e tramitação perante o Tribunal de Justiça

28. Por despacho de 2 de maio de 2017, que deu entrada em 10 de maio de 2017, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo) submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais nos termos do artigo 267.º TFUE:

- «1) A obrigação de consulta entre os Estados Contratantes, prevista no artigo 25.º, n.º 2, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, tem um efeito jurídico que o nacional de um país terceiro pode invocar quando um Estado contratante adota contra esse nacional uma proibição de entrada em todo o Espaço Schengen e uma decisão de regresso ao seu país de origem, com o fundamento de que o mesmo representa um perigo para a ordem pública e para a segurança pública?
- 2) Caso o artigo 25.º, n.º 2, da referida convenção seja aplicável quando da adoção da decisão de proibição de entrada, devem ser feitas consultas antes da adoção da decisão de proibição de entrada, ou essas consultas só podem ser feitas depois de a decisão de regresso e a proibição de entrada terem sido tomadas?
- 3) Caso essas consultas só possam ser feitas depois de serem adotadas a decisão de regresso e a proibição de entrada, o facto de as consultas entre os Estados Contratantes estarem em curso e de o outro Estado contratante não ter declarado se tinha a intenção de retirar o título de residência do nacional do país terceiro obsta ao regresso do nacional do país terceiro ao seu país de origem e à entrada em vigor da proibição de entrada em todo o território do Espaço Schengen?

¹² O acórdão em primeira instância foi proferido em 5 de abril de 2016.

- 4) Como deve proceder um Estado contratante no caso de o Estado contratante que emitiu o título de residência não ter tomado posição, apesar de pedidos reiterados, sobre a retirada de um título de residência por ele emitida ao nacional de um país terceiro?»

29. Juntamente com o seu pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pediu ainda ao Tribunal de Justiça que o presente processo fosse submetido a tramitação prejudicial urgente de acordo com o disposto no artigo 107.º do Regulamento de Processo. Na sequência de um pedido do Tribunal de Justiça nos termos do artigo 101.º do Regulamento de Processo, em 2 de junho de 2017 o órgão jurisdicional de reenvio esclareceu, no entanto, que a execução da pena de prisão de E está suspensa desde 24 de janeiro de 2016, não estando o mesmo atualmente detido. Nestas circunstâncias, a secção designada do Tribunal de Justiça competente para a tramitação urgente nos termos do artigo 108.º do Regulamento de Processo decidiu não submeter o processo a tramitação prejudicial urgente. No entanto, em 12 de junho de 2017 o presidente do Tribunal de Justiça decidiu que o processo deve ser julgado prioritariamente, em aplicação do artigo 53.º, n.º 3, do Regulamento de Processo.

30. No processo prejudicial no Tribunal de Justiça, apresentaram observações escritas os Governos da Finlândia, da Bélgica, da Alemanha, da Polónia e da Suíça¹³, bem como a Comissão Europeia. Na audiência realizada 9 de novembro de 2017 estiveram representados E, o Serviço Nacional da Imigração finlandês, os Governos finlandês e espanhol, bem como Comissão. Importa salientar que o Governo espanhol participou na audiência na sequência de um pedido expresso do Tribunal de Justiça, tendo apresentado neste âmbito as suas observações a respeito das questões prejudiciais, bem como de várias questões submetidas pelo Tribunal de Justiça.

V. Admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

31. Como resultou da audiência no Tribunal de Justiça, em 2 de novembro de 2017 as autoridades espanholas pediram a decisão de expulsão emitida em relação a E ao Serviço de Imigração com vista a iniciar em Espanha o procedimento de revogação do título de residência de E. Em 6 de novembro de 2017, o Serviço de Imigração satisfaz este pedido e transmitiu à Espanha uma cópia da decisão de expulsão.

32. Mesmo que não se tenha em conta que estes novos desenvolvimentos no litígio no processo principal não foram oficialmente comunicados ao Tribunal de Justiça pelo órgão jurisdicional de reenvio, mas apenas pelas partes no processo¹⁴, cabe perguntar se o pedido de decisão prejudicial não ficou já resolvido¹⁵, na medida em que as questões prejudiciais originariamente admissíveis podem ter passado a ser questões meramente hipotéticas na sequência dos acontecimentos de novembro de 2017.

33. Importa, no entanto, ter em conta que, até agora, as autoridades espanholas ainda não tomaram uma decisão definitiva quanto à revogação do título de residência de E, afigurando-se, pelo contrário, que vai unicamente dar-se início ao procedimento que pode conduzir à revogação do título de residência. Tal como o Governo espanhol esclareceu, em resposta a uma pergunta expressa do Tribunal de Justiça, não é possível prever quando nem, sendo caso disso, com que resultado, se encerrará o referido processo nacional. Além disso, E dispõe ainda dos recursos comuns perante os tribunais espanhóis para impugnar uma eventual retirada do seu título de residência.

¹³ Quanto ao direito de a Suíça participar no processo prejudicial, v. artigo 8.º, n.º 2, do Acordo de Associação de Schengen com a Suíça, em conjugação com o artigo 23.º, n.º 4, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

¹⁴ O Serviço de Imigração e o representante do Governo espanhol apresentaram a este respeito declarações concordantes perante o Tribunal de Justiça.

¹⁵ No mesmo sentido, acórdão de 20 de janeiro de 2005, García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34), bem como despachos de 3 de março de 2016, Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143), e de 23 de março de 2016, Overseas Financial e Oaktree Finance (C-319/15, EU:C:2016:268).

34. Enquanto não existir uma decisão definitiva das autoridades espanholas quanto à retirada do título de residência de E, não se pode pressupor que existam motivos suficientes para retirar o título de residência na aceção do artigo 25.º, n.º 2, CAAS, ou que este título de residência já tenha sido mesmo retirado.

35. Nestas circunstâncias, deve-se partir do princípio de que as questões prejudiciais nada perderam da sua relevância para a solução do litígio no processo principal e que o Tribunal de Justiça continua a ter de lhes dar resposta.

VI. Apreciação quanto ao mérito, das questões prejudiciais

36. Reveste especial interesse no presente caso a disposição do artigo 25.º, n.º 2, CAAS, cuja interpretação é solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio ao Tribunal de Justiça.

37. Esta disposição, que faz parte do acervo de Schengen, prevê uma obrigação de consulta entre Estados-Membros do Espaço Schengen quando um destes Estados imponha uma proibição de entrada em todo o Espaço Schengen a um nacional de país terceiro, apesar de um outro Estado-Membro ter emitido ao mesmo nacional de país terceiro um título de residência ainda válido. Deste modo, pretende-se favorecer, no Espaço Schengen, uma atuação das autoridades nacionais que seja eficiente, coerente e isenta de contradições.

38. Com as suas quatro questões, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo) pretende saber quais são, neste contexto, as consequências concretas de um procedimento de consulta nos termos do artigo 25.º, n.º 2, CAAS ainda não concluído, mas que foi iniciado há algum tempo, sobre a execução das decisões de regresso e de proibição de entrada impostas ao nacional de país terceiro (segunda, terceira e quarta questões prejudiciais), e se o próprio nacional de país terceiro pode invocar diretamente a referida disposição perante os órgãos jurisdicionais nacionais (primeira questão prejudicial).

39. Ao responder a estas questões relativas ao artigo 25.º, n.º 2, CAAS, importa assegurar uma aplicação harmoniosa do conjunto de disposições de direito da União pertinentes em matéria do espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Por conseguinte, as disposições da Diretiva 2008/115 e também do Código das Fronteiras Schengen devem ser incluídas nas considerações relativas ao presente caso.

40. Parece-me oportuno começar por analisar a segunda, a terceira e a quarta questões relativas à interpretação do conteúdo do artigo 25.º, n.º 2, CAAS, antes de me centrar na primeira questão relativa ao efeito direito desta disposição.

41. Tendo em conta a repartição de funções entre o Tribunal de Justiça e o órgão jurisdicional de reenvio, dou por adquirido, ao longo das minhas considerações relativas ao presente processo, que E representa efetivamente um perigo para a ordem pública e a segurança pública, como foi expressamente declarado no pedido de decisão prejudicial foicem que nenhuma das partes no processo o tenha posto em causa¹⁶.

¹⁶ Deste modo, presumo que a existência de um perigo para a ordem pública e a segurança pública foi estabelecida de acordo com os padrões aplicáveis no direito da União e, em especial, com base numa avaliação rigorosa do caso individual, no âmbito da qual não se teve apenas em consideração as infrações penais cometidas no passado pela pessoa em causa, mas também, de forma decisiva, o perigo efetivo e atual que a mesma representa e que acabou por prevalecer na decisão final; v., a este respeito, acórdão de 11 de junho de 2015, Zh. e o. (C-554/13, EU:C:2015:377, em especial, n.ºs 50 a 52 e 54).

42. Por outro lado, apenas um perigo para a ordem pública e para a segurança pública que possa representar E permite às autoridades finlandesas expulsar no presente caso a pessoa em causa diretamente para a Nigéria, o seu país de origem, sem lhe conceder previamente a possibilidade de viajar para Espanha, onde detém um título de residência válido (v. artigo 6.º, n.º 2, segunda frase, em conjugação com o artigo 1.º da Diretiva 2008/115).

A. Momento certo para iniciar as consultas nos termos do artigo 25.º, n.º 2, CAAS (segunda questão)

43. A segunda questão prejudicial visa determinar o momento em que devem ser iniciadas as consultas nos termos do artigo 25.º, n.º 2, CAAS. Concretamente, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se tais consultas já devem ter tido início antes da eventual adoção de uma decisão de regresso e da eventual imposição de uma proibição de entrada a um nacional de país terceiro ou se a obrigação de consulta nos termos do direito da União só se constitui depois de terem sido tomadas as decisões administrativas de regresso e de proibição de entrada.

44. Resulta, desde logo, da redação da maior parte das versões linguísticas — designadamente as versões alemã, francesa e inglesa — que o artigo 25.º, n.º 2, CAAS diz respeito aos casos em que um nacional de um país terceiro é uma *pessoa indicada* para efeitos de não admissão (v. primeiro parágrafo desta disposição) e que as consultas entre os Estados-Membros em causa conduzem, se for caso disso, à *retirada* dessa indicação (v. segundo parágrafo da mesma disposição). Por outras palavras, o artigo 25.º, n.º 2, CAAS prevê uma obrigação imperativa de consulta apenas *depois* de o nome do nacional de um país terceiro ter sido indicado para efeitos de não admissão. Pelo contrário, não foi, até à data, prevista nesta disposição uma obrigação de consulta prévia ao contrário do que sucede na atual proposta de reforma da Comissão Europeia neste domínio do direito¹⁷.

45. Esta análise é confirmada pela leitura conjunta do artigo 25.º, n.º 2, CAAS e da Diretiva 2008/115, que prevê normas e processos comuns para o regresso de nacionais de países terceiros que se encontram em situação irregular. Com efeito, atualmente, esta diretiva também não impõe às autoridades de um Estado-Membro que estão em vias de adotar uma decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada qualquer obrigação de consultar previamente outros Estados-Membros (artigo 6.º, em conjugação com o artigo 11.º da Diretiva 2008/115).

46. Para alcançar o objetivo de uma política de regresso eficaz, tal como a União Europeia se propõe¹⁸, é, por outro lado, determinante o facto de as autoridades dos Estados-Membros poderem atuar rapidamente, em caso de necessidade, em especial quando o nacional de país terceiro que se encontra em situação irregular, como se verifica no presente caso, representa um perigo para a ordem pública e a segurança pública. Uma obrigação jurídica de uma consulta prévia sistemática de outros Estados-Membros eventualmente implicados poderia ser contrária a este objetivo.

47. O facto de não existir uma obrigação de consulta de outros Estados-Membros antes da adoção de decisões relativas ao regresso e à proibição de entrada não significa, no entanto, que o artigo 25.º, n.º 2, CAAS se oponha a que essa consulta prévia seja feita¹⁹. Como é acertadamente sublinhado pelo Governo alemão e pela Comissão, é inclusive desejável que as autoridades do Estado-Membro que ponderam adotar contra um nacional de país terceiro que se encontra em situação irregular uma

¹⁷ Artigo 26.º, n.º 2, da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras e que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006, apresentada pela Comissão em 21 de dezembro de 2016, COM(2016) 882 final.

¹⁸ V., a este respeito, considerando 4 da Diretiva 2008/115, bem como os acórdãos de 5 de novembro de 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, n.º 39), de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, n.º 34), e de 26 de julho de 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, n.º 51).

¹⁹ Tal como é demonstrado pelo artigo 26.º, n.º 2, da Proposta COM(2016) 882 final (já referida na nota 17), a realização de consultas prévias no sistema Schengen é perfeitamente concebível.

decisão de regresso acompanhada de uma proibição de entrada entrem o mais depressa possível em contacto com todos os outros Estados-Membros em causa. Por um lado, os outros Estados-Membros obtêm, assim, o mais cedo possível as informações necessárias que lhes permitem, também a eles, tomar eventuais medidas de proteção da segurança pública e da ordem pública. Por outro lado, isso contribui para alcançar o mais elevado nível de convergência na atuação dos Estados-Membros do Espaço Schengen, com o objetivo de evitar decisões contraditórias.

Conclusão provisória

48. Por conseguinte, importa responder à segunda questão prejudicial que o artigo 25.º, n.º 2, CAAS deve ser interpretado no sentido de que, no estado atual do direito da União, as consultas impostas nesta disposição devem ser realizadas o mais cedo possível, mas não têm imperativamente de ser feitas antes da adoção de uma decisão sobre o regresso e a proibição de entrada.

B. Os efeitos de consultas em curso, nos termos do artigo 25.º, n.º 2, CAAS, sobre a execução das decisões sobre o regresso e a proibição de entrada (terceira e quarta questões)

49. Com a sua terceira e quarta questões prejudiciais, que irei analisar em conjunto devido à estreita conexão entre elas no que respeita ao conteúdo, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se uma decisão de regresso²⁰ pode ser executada e uma proibição de entrada em todo o território do Espaço Schengen pode entrar em vigor antes da conclusão das consultas realizadas nos termos do artigo 25.º, n.º 2, CAAS.

50. Ao contrário do que sucede com a segunda questão anteriormente apreciada²¹, que apenas dizia respeito à *adoção* de uma decisão de regresso e de uma proibição de entrada, na terceira e na quarta questão levanta-se a questão de saber se este tipo de decisões podem ser *executadas* ou *entrar em vigor* enquanto as consultas na aceção do artigo 25.º, n.º 2, CAAS estão em curso.

Observação prévia quanto ao alcance da terceira e da quarta questões

51. O Governo polaco insiste fortemente no facto de as consultas na aceção do artigo 25.º, n.º 2, CAAS não terem por objeto decisões de regresso, o que leva a que, *a priori*, o resultado destas consultas não pode produzir efeitos sobre a execução destas decisões de regresso.

52. Esta argumentação é convincente, em minha opinião, demasiado redutora. É verdade que, tal como está redigido, o artigo 25.º, n.º 2, CAAS apenas diz respeito a proibições de entrada, ou mesmo, para ser mais exato, a um determinado aspeto prático deste tipo de proibições de entrada, ou seja, a inscrição para efeitos de não admissão no Sistema de Informação de Schengen. Importa, no entanto, ter em consideração que, num caso como o presente, uma proibição de entrada está associada a uma decisão de regresso (v. artigo 3.º, n.º 6, final, e artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115) e apenas entra em vigor quando o nacional de país terceiro que se encontra numa situação irregular tenha efetivamente abandonado o território dos Estados-Membros, ou seja, tenha saído efetivamente do território da União Europeia²².

20 O órgão jurisdicional de reenvio refere-se neste contexto a um «reenvio», adotando certamente o termo utilizado nas disposições pertinentes do direito nacional. Na falta de indícios contrários, parto no entanto do princípio de que aqui está em causa uma decisão de regresso na aceção da Diretiva 2008/115, passando por conseguinte a utilizar esta terminologia da diretiva.

21 V., a este respeito, n.ºs 43 a 48 das presentes conclusões.

22 Acórdão de 26 de julho de 2017, Ouhrani (C-225/16, EU:C:2017:590, n.ºs 45 a 53, em particular n.ºs 45 e 53).

53. Por conseguinte, para que uma proibição de entrada se torne efetiva, reveste grande importância, na prática, o momento em que a decisão de regresso dirigida ao nacional de país terceiro pode ser executada e em que medida esta execução é afetada pelas consultas em curso em aplicação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS.

54. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio espera uma resposta útil do Tribunal de Justiça não só quanto aos efeitos sobre a proibição de entrada das consultas em curso em aplicação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS, mas também quanto aos efeitos destas consultas sobre a decisão de regresso subjacente à proibição de entrada.

Problemas práticos colocados pelo mecanismo do artigo 25.º, n.º 2, CAAS

55. Caso — tal como sucede no presente processo — seja adotada contra um nacional de país terceiro que dispõe de um título de residência válido num Estado-Membro do Espaço Schengen, uma decisão de regresso por outro Estado-Membro do Espaço Schengen e lhe seja imposta uma proibição de entrada em todo o território do Espaço Schengen com indicação para efeitos de não admissão, o artigo 25.º, n.º 2, CAAS prevê que o segundo Estado-Membro deverá consultar o primeiro Estado-Membro, a fim de determinar se existem motivos suficientes para lhe retirar o título de residência.

56. O facto de uma decisão de regresso e uma proibição de entrada em todo o território do Espaço Schengen, por um lado, coexistir com um título de residência válido, por outro, conduz a uma incoerência na atuação das autoridades no Espaço Schengen, que deve ser resolvida através das consultas previstas no artigo 25.º, n.º 2, CAAS.

57. Se o Estado-Membro consultado retirar o título de residência que emitiu ou se o título de residência perder a sua validade por outros motivos — nomeadamente por ter expirado o período de residência que nele se confere —, a proibição de entrada em todo o Espaço Schengen pode ser mantida.

58. Se, pelo contrário, resultar das consultas realizadas que o título de residência não será retirado, continuando a manter-se em vigor, o Estado-Membro que impôs a proibição de entrada em todo o Espaço Schengen deve convertê-la em proibição de entrada puramente nacional, apenas aplicável no seu próprio território, podendo então, quando muito, inscrever o nacional de país terceiro na sua lista nacional de pessoas indicadas para efeitos de não admissão (artigo 25.º, n.º 2, segundo parágrafo, CAAS).

59. No estado atual do direito da União, o nacional de país terceiro encontra-se numa espécie de zona cinzenta, quando a decisão de regresso tenha sido executada e, por conseguinte, a proibição de entrada também tenha entrado em vigor, apesar de prosseguirem entre os Estados-Membros as consultas previstas no artigo 25.º, n.º 2, CAAS. Durante este período, o nacional de país terceiro está sujeito a uma proibição de entrada em todo o Espaço Schengen e está indicado para efeitos de não admissão no Sistema de Informação de Schengen. No entanto, por força das regras comuns aplicáveis no sistema Schengen o Estado-Membro que emitiu o título de residência deve continuar a permitir ao nacional de país terceiro entrar no seu próprio território, e qualquer outro Estado-Membro do Espaço Schengen tem de lhe permitir a entrada no seu território para efeitos de trânsito para esse Estado, a menos que essa pessoa conste da sua lista nacional de pessoas indicadas para efeitos de não admissão [v., a este respeito, o artigo 21.º CAAS, em conjugação com o artigo 6.º, n.º 5, alínea a), e o artigo 14.º, n.º 1, do Código das Fronteiras Schengen].

60. Por último, o presente pedido de decisão prejudicial confronta, por conseguinte, o Tribunal de Justiça com a problemática, que assume uma elevada importância prática, de saber de que forma é possível reduzir ao máximo essa zona cinzenta descrita, sem pôr em causa a eficácia da política de regresso da União Europeia nem a proteção da segurança pública e da ordem pública em todo o Espaço Schengen.

Obrigações de ter em consideração as consultas em curso por força do artigo 25.º, n.º 2, CAAS na execução de decisões de regresso acompanhadas de uma proibição de entrada

61. Analisando unicamente o teor do artigo 25.º, n.º 2, CAAS e também da Diretiva 2008/115, não parece que as consultas em curso entre Estados-Membros resultem quaisquer restrições à execução de uma decisão de regresso e à consequente entrada em vigor de uma proibição de entrada imposta a um nacional de país terceiro em situação irregular. Pelo contrário, por força do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 a regulamentação relativa ao afastamento obriga os Estados-Membros a tomar todas as medidas necessárias para executar as decisões de regresso.

62. Importa, no entanto, ter em consideração o objetivo do procedimento de consulta previsto no artigo 25.º, n.º 2, CAAS. Este consiste em promover uma atuação o mais possível coerente e isenta de contradições das autoridades de todos os Estados-Membros que pertencem ao Espaço Schengen e em garantir que um título de residência válido e uma proibição de entrada em todo o território Schengen não coexistam a longo prazo. Tal como já foi referido²³, uma proibição de entrada deve, por força do artigo 25.º, n.º 2, segundo parágrafo, CAAS, ser convertida numa proibição de entrada nacional caso o Estado-Membro que emitiu ao nacional de país terceiro em causa um título de residência válido não o retirar.

63. Ao mesmo tempo, o nacional de país terceiro em causa deve ser tratado de forma justa²⁴ e deve ser-lhe permitido viajar para o Estado-Membro que lhe concedeu o título de residência de forma a exercer aí o seu direito de residência, em vez de ser obrigado a regressar ao seu país terceiro de origem (v., a este respeito, artigo 6.º, n.º 2, primeira frase, da Diretiva 2008/115, e o artigo 25.º, n.º 2, segundo parágrafo, CAAS).

64. Ambos os objetivos do procedimento de consulta nos termos do artigo 25.º, n.º 2, CAAS — a atuação coerente e isenta de contradição, das autoridades, por um lado, e a possibilidade de gozar de um título de residência válido, por outro — poderiam correr o risco de ser concretizados de forma muito menos satisfatória se o Estado-Membro consultante tivesse, em qualquer o caso, a liberdade de executar a decisão de regresso adotada pelas suas autoridades desde logo antes da conclusão das consultas, o que teria como consequência que o nacional de país terceiro em causa seria obrigado a abandonar o território da União Europeia e a partir de então estaria sujeito a uma proibição de entrada eficaz.

65. Por conseguinte, resulta do objetivo do artigo 25.º, n.º 2, CAAS que as consultas em curso em aplicação desta disposição obstem por princípio à execução de uma decisão de regresso e à entrada em vigor de uma proibição de entrada. Além do mais, a meu ver, este tipo procedimento de consulta pendente deve ser considerado como uma circunstância específica do caso concreto, que, em regra, conduz a um adiamento do afastamento do nacional de país terceiro para o seu país de origem nos termos do artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115.

²³ V. a este respeito n.º 58 das presentes conclusões.

²⁴ Quanto ao direito do nacional de país terceiro a um procedimento justo e transparente, v. considerando 6 da Diretiva 2008/115, bem como os acórdãos de 5 de junho de 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, n.º 40), e de 5 de novembro de 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, n.º 61).

Possibilidade de executar decisões de regresso antes da conclusão das consultas em aplicação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS

66. Independentemente de tudo o exposto, podem evidentemente verificar-se situações em que, atendendo às circunstâncias específicas do caso concreto, não seria justificado ter de esperar até à conclusão das consultas em curso em aplicação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS, devendo o nacional de país terceiro, pelo contrário, ser imediatamente afastado, nos termos do artigo 8.º da Diretiva 2008/115.

67. A procura de uma articulação, o mais harmoniosa possível, entre a aplicação concreta do procedimento de consulta e as restantes disposições pertinentes relativas ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça, bem como uma leitura conjunta do artigo 25.º, n.º 2, CAAS com as disposições da Diretiva 2008/115, faz surgir dois tipos de situações em que a execução da decisão de regresso e a entrada em vigor da proibição de entrada parecem impor-se, excecionalmente, antes da conclusão das consultas em aplicação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS:

- por um lado, os casos em que o Estado-Membro consultado não manifesta a sua posição, apesar de ter decorrido um prazo de resposta razoável (*primeira situação*):
- por outro, quando o nacional de país terceiro em causa representa um perigo para a ordem pública e a segurança pública (*segunda situação*):

Em ambas as situações, corresponde ao objetivo fundamental de uma política de regresso eficaz²⁵ executar rapidamente a decisão de regresso seja contra o nacional de país terceiro em situação irregular e, deste modo, aplicar efetivamente a proibição de entrada contra ele decretada.

Quanto à primeira situação: o prazo de resposta razoável foi ultrapassado

68. No que respeita à primeira situação, importa constatar que a CAAS, enquanto tal, não prevê um prazo concreto no qual Estado-Membro consultado em aplicação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS é obrigado a apresentar a sua resposta. Resulta, no entanto, do princípio da cooperação leal (artigo 4.º, n.º 3, TUE)²⁶ que o Estado-Membro consultado tomar posição num prazo razoável, recorrendo para tal ao formulário previsto para o efeito²⁷.

69. Com base no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115²⁸ é ainda possível precisar qual o prazo de resposta que deve ser considerado razoável: em regra, deve ser concedido ao Estado-Membro consultado um prazo entre sete e trinta dias para este comunicar a sua posição, ou seja, em última análise, um prazo equiparável àquele que pode ser aplicado ao nacional de país terceiro em causa para uma partida voluntária.

²⁵ V., a este respeito, novamente considerando 4 da Diretiva 2008/115, bem como os acórdãos de 5 de novembro de 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, n.º 39); de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, n.º 34); e de 26 de julho de 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, n.º 51).

²⁶ V., em geral, quanto ao princípio da cooperação leal entre os Estados-Membros, acórdãos de 22 de março de 1983, Comissão/França (42/82, EU:C:1983:88, n.º 36); de 27 de setembro de 1988, Matteucci (235/87, EU:C:1988:460, n.º 19); e de 11 de junho de 1991, Athanasopoulos e o. (C-251/89, EU:C:1991:242, n.º 57). Mais recentemente, o Tribunal de Justiça sublinhou igualmente a importância do princípio da cooperação leal entre os Estados-Membros no contexto do espaço de liberdade, segurança e justiça, por um lado em relação ao sistema Schengen (acórdão de 31 de janeiro de 2006, Comissão/Espanha, C-503/03, EU:C:2006:74, n.º 56), e, por outro, tendo em conta o tratamento de pedidos de proteção internacional (acórdão de 26 de julho de 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, n.º 88, última frase).

²⁷ V. o ponto 4.5.1. do Manual Sirene, publicado no anexo à Decisão de Execução 2013/115/UE da Comissão de 26 de fevereiro de 2013 (JO 2013, L 71, p. 1).

²⁸ Uma orientação de acordo com os prazos constantes da Diretiva 2008/115 parece tanto mais apropriada tendo em consideração o facto de esta diretiva substituir determinadas disposições da CAAS, tal como dispõe o seu artigo 21.º

70. Um prazo de resposta entre sete e trinta dias para consultas nos termos do artigo 25.º, n.º 2, CAAS pode parecer comparavelmente curto se se tiver em consideração a necessidade, no Estado-Membro consultado, de recorrer à intervenção de autoridades regionais ou locais ou de proceder a uma análise da situação pessoal do nacional de país terceiro²⁹. Um prazo de resposta reduzido não representa, no entanto, uma situação muito rara no espaço de liberdade, de segurança e de justiça³⁰. No presente contexto, o mesmo resulta desde logo do já referido objetivo fundamental de conferir eficácia à política de regresso da União Europeia, o que exige esforços significativos de todos os organismos nacionais envolvidas e uma grande rapidez de atuação³¹. O prazo reduzido contribui igualmente para a coerência da atuação de todas as autoridades no Espaço Schengen.

71. Além disso, um prazo de resposta reduzido salvaguarda, por um lado, o interesse do nacional de país terceiro em causa na segurança jurídica e — em caso de detenção — numa privação da liberdade o mais curta possível. Por outro lado, um prazo reduzido serve também os interesses do Estado-Membro consultante, que não deve ser onerado excessivamente com o esforço adicional e os eventuais custos da situação irregular do nacional do país terceiro.

72. Caso o Estado-Membro consultado necessite, no entanto, de mais tempo para comunicar a sua posição em aplicação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS, o princípio da cooperação leal (artigo 4.º, n.º 3, TUE) exige que o mesmo entre em contacto com o Estado-Membro consultante e lhe indique motivos suficientes para uma prorrogação do prazo de resposta. O Estado-Membro consultante, por seu lado, deve abordar de forma construtiva a argumentação apresentada pelo Estado consultado, respeitando o espírito da cooperação leal. Em caso ideal, ambos os Estados deveriam chegar a acordo quanto a uma prorrogação adequada do prazo, inspirando-se no artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115. O Estado-Membro consultante deveria em regra conceder ao Estado-Membro consultado pelo menos uma prorrogação do prazo de resposta de pelo menos trinta dias suplementares.

73. Caso o prazo prorrogado também expirar sem quaisquer resultados, a falta de regulamentação inequívoca a este respeito, não permite presumir que o Estado-Membro consultado deu uma resposta afirmativa ou uma resposta negativa³². No entanto, neste caso o Estado-Membro consultante pode, sem mais, considerar que foi ultrapassado o período para um prazo de resposta razoável.

74. Neste caso, o Estado-Membro consultante pode executar a sua decisão de regresso independentemente de a consulta não ter dado qualquer resultado e assim pôr em vigor a proibição de entrada. Esta proibição de entrada aplica-se a todo o território Schengen (bem como, de resto, a todos os Estados-Membros da União que não pertencem ao Espaço Schengen³³), com a ressalva — tal como já foi referido *supra*³⁴ — de que o nacional de país terceiro em causa deve poder entrar ou transitar no Estado-Membro consultado em que (ainda) dispõe de um título de residência válido [v., a este respeito, artigo 21.º CAAS, em conjugação com o artigo 6.º, n.º 5, alínea a), e artigo 14.º, n.º 1, do Código das Fronteiras Schengen].

29 V., quanto a este último aspeto, em particular, artigo 12.º da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004, L 16, p. 44).

30 Tal como sucede, a título exemplificativo, com determinados prazos de resposta aplicáveis no âmbito do sistema «Dublim III», que desempenham um papel determinante no caso pendente X (processos apensos C-47/17 e C-48/17); v., a este respeito, o artigo 22.º, n.ºs 1 e 6, bem como o artigo 25.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO 2013, L 180, p. 31).

31 A Comissão adota uma abordagem ainda mais rigorosa no artigo 26.º, n.º 2, segunda frase, da sua Proposta COM(2016) 882 final (já referida na nota 17), em que considera razoável um prazo de resposta bastante reduzido de sete dias.

32 Quanto aos domínios do direito em que o legislador da União deu expressamente um conteúdo ao silêncio de uma autoridade, v. minhas conclusões no processo Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, n.º 35).

33 V., a este respeito, artigo 3.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115, nos termos do qual através de uma proibição de entrada na aceção desta diretiva se proíbe a entrada no território dos Estados-Membros; v. igualmente considerando 14 desta diretiva, em que se sublinha que importa conferir uma *dimensão europeia* aos efeitos das medidas nacionais de regresso, mediante a previsão de uma proibição de entrada que impeça a entrada e a permanência no território de todos os Estados-Membros.

34 V., a este respeito, n.º 59 das presentes conclusões.

Quanto à segunda situação: perigo para a ordem pública e a segurança pública

75. No que respeita à segunda situação, em que o nacional de país terceiro em causa representa um perigo para a ordem pública e para a segurança pública, é evidente que a decisão de regresso pode ser executada e, por conseguinte, a proibição de entrada pode entrar em vigor sem que se deva esperar pela conclusão das consultas em aplicação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS.

76. Com efeito, dada a falta de controlos nas fronteiras internas do Espaço Schengen, é de presumir que um perigo para a ordem pública e para a segurança pública que um nacional de país terceiro representa num Estado-Membro do Espaço Schengen se possa rapidamente manifestar também em todos os outros Estados do Espaço Schengen. Por conseguinte, o Estado-Membro que impõe uma decisão de regresso e uma proibição de entrada age em proteção da segurança e da ordem não apenas no seu próprio território, mas em todo o Espaço Schengen.

77. Neste caso, os interesses de segurança de todos os Estados-Membros do Espaço Schengen e da população que reside no seu território primam sobre a prossecução de decisões coerentes e isentas de contradição das autoridades no Espaço Schengen e também sobre o interesse do nacional de um país terceiro em causa em fazer uso do seu título de residência no Estado-Membro consultado³⁵.

78. Esta conclusão é confirmada pela leitura do artigo 7.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, nos termos do qual não é necessário conceder um prazo para a partida voluntária, ou apenas um prazo muito curto, às pessoas que constituem um risco para a ordem ou segurança pública. Com base nesta regulamentação, não é possível exigir ao Estado-Membro consultante que aguarde até conhecer a posição do Estado-Membro consultado para executar a sua decisão de regresso e para tornar efetiva a sua proibição de entrada.

Consequências para o litígio no processo principal

79. De acordo com todas as informações de que o Tribunal de Justiça dispõe, um caso como o de E. enquadra-se em ambas as situações apresentadas *supra*: por um lado, a Espanha ultrapassou largamente o prazo de resposta razoável no âmbito do artigo 25.º, n.º 2, CAAS³⁶, sem que — tanto quanto se saiba — tenha pedido qualquer prorrogação do prazo ou mesmo apresentado motivos suficientes para uma prorrogação deste tipo (primeira situação). Por outro lado, tanto as autoridades e como os órgãos jurisdicionais nacionais constataram que E. representa um perigo para a ordem pública e para a segurança pública (segunda situação). Para qualquer um destes motivos — cada um dos quais, por si só, seria desde logo suficiente —, num caso como o presente, o facto de as consultas em aplicação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS não terem ainda terminado não obsta à execução da decisão de regresso e à entrada em vigor da proibição de entrada.

³⁵ Neste sentido, o artigo 6.º, n.º 2, segunda frase, da Diretiva 2008/115 também não prevê uma obrigação de permitir a partida para o Estado-Membro que emitiu o título de residência ao nacional de país terceiro, remetendo apenas para a regra do regresso do nacional de país terceiro ao seu país de origem constante do artigo 6.º, n.º 1.

³⁶ À data da entrada do pedido de decisão prejudicial no Tribunal de Justiça, as consultas nos termos do artigo 25.º, n.º 2, CAAS já se prolongavam há mais de dois anos, sem que o Reino de Espanha tenha tomado uma posição definitiva a este respeito.

Conclusão provisória

80. Em suma, e em resposta à terceira e à quarta questões prejudiciais, importa assim concluir o seguinte, quanto à interpretação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS:

A decisão de regresso apenas pode ser executada e a proibição de entrada apenas pode entrar em vigor quando o Estado consultado em aplicação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS tiver comunicado a sua posição ou caso as consultas não tenham produzido qualquer resultado apesar de ter decorrido um prazo de resposta razoável. Ambas as decisões podem ser executadas antes do termo deste prazo, desde que o nacional de país terceiro represente um perigo para a ordem pública e para a segurança pública.

C. Efeito direto do artigo 25.º, n.º 2, CAAS (primeira questão)

81. Por fim, falta analisar no âmbito da primeira questão prejudicial se o nacional de país terceiro em causa pode invocar diretamente o artigo 25.º, n.º 2, CAAS perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

82. O artigo 25.º, n.º 2, CAAS não era originariamente um ato do direito da União, mas sim uma disposição que constava de um acordo internacional fora do quadro da União Europeia. Após o Tratado de Amesterdão, que procedeu à integração do acervo de Schengen no quadro da União Europeia³⁷, esta convenção passou a ser parte integrante do direito da União, aplicável pelos Estados-Membros participantes no Espaço Schengen.

83. Ao contrário do que sucede com as decisões-quadro³⁸, o efeito direto de acordos celebrados entre Estados-Membros não está excluído no contexto do espaço de liberdade, de segurança e de justiça. A própria CAAS Tanto pouco proíbe a aplicação direta das suas disposições³⁹.

84. O efeito direto de disposições da CAAS deve, por conseguinte, ser apreciado segundo os mesmos critérios gerais que são aplicáveis aos acordos internacionais que vinculam União⁴⁰, bem como a outras disposições do direito derivado da União.

85. A aplicação direta de uma disposição do direito da União exige que a mesma se afigure incondicional e suficientemente precisa, do ponto de vista do seu conteúdo. Tal condição está preenchida sempre que a referida disposição contenha uma obrigação clara e precisa que não esteja dependente, na sua execução ou nos seus efeitos, da intervenção de nenhum ato posterior⁴¹.

86. O artigo 25.º, n.º 2, CAAS vincula um Estado-Membro do Espaço Schengen, que indicou um nacional de país terceiro para efeitos de não admissão no Sistema de Informação de Schengen, a consultar qualquer outro Estado-Membro do Espaço Schengen que emitiu um título de residência válido ao referido nacional de país terceiro, de forma a saber se este Estado-Membro pondera retirar-lhe este título de residência.

37 V. atualmente, a este respeito, Protocolo n.º 19, anexo ao Tratado UE e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

38 V., a este respeito, artigo 34.º, n.º 2, alínea b), terceira frase, TUE, na redação que lhe foi dada pelo Tratado de Amesterdão.

39 Pelo contrário, é reconhecido que as disposições da CAAS podem conduzir, perante órgãos jurisdicionais nacionais, ao afastamento de disposições jurídicas ou de práticas nacionais contrárias (v. sobretudo o acórdão de 11 de fevereiro de 2003, Gözütok e Brügge, C-187/01 e C-385/01, EU:C:2003:87, em particular o n.º 33, final, relativo ao artigo 54.º CAAS).

40 Nos termos da jurisprudência constante, podem também estar em causa acordos em que a própria União não participa enquanto parte contratante; v., a este respeito, em particular os acórdãos de 12 de dezembro de 1972, International Fruit Company e o. (21/72 bis 24/72, EU:C:1972:115, n.º 18); e de 21 de dezembro de 2011, Air Transport Association of America e o. (C-366/10, EU:C:2011:864, n.º 62).

41 Acórdão de 30 de setembro de 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, n.º 14), e de 21 de dezembro de 2011, Air Transport Association of America e o. (C-366/10, EU:C:2011:864, n.ºs 54 e 55); neste contexto, assume também uma importância fundamental o acórdão de 5 de fevereiro de 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, pp. 211 e segs.)

87. Nesta medida, o artigo 25.º, n.º 2, CAAS contém por conseguinte uma obrigação clara e precisa que não está dependente, na sua execução ou nos seus efeitos, da adoção de qualquer outro tipo de medidas posteriores. Mesmo que as consequências precisas da falta de uma consulta, ou de uma consulta inexata, não estejam expressamente reguladas no artigo 25.º, n.º 2, CAAS, a exigência de uma consulta, bem como o objeto dessa consulta, está regulada nesta disposição de uma forma tão clara que qualquer órgão jurisdicional a pode aplicar sem mais⁴². Por conseguinte, importa concluir que as condições de uma aplicação direta estão preenchidas em relação ao artigo 25.º, n.º 2, CAAS.

88. Quanto ao restante, também não é possível contestar a aplicação direta do artigo 25.º, n.º 2, CAAS invocando o argumento de que esta disposição constitui uma mera disposição processual, que, além do mais, apenas regula as relações entre Estados-Membros. Com efeito, por um lado, é admitido no direito da União que as disposições que, de acordo com o seu teor, se dirigem apenas aos Estados-Membros também podem ter um efeito direto⁴³. Por outro lado, tal como o Tribunal de Justiça concluiu recentemente em relação a um outro aspeto do espaço de liberdade, de segurança e de justiça, as disposições meramente processuais podem igualmente ser invocadas por particulares perante os órgãos jurisdicionais nacionais⁴⁴.

89. Sempre que a aplicação ou a não aplicação de uma disposição processual, dirigida aos Estados-Membros, e que regula as relações entre estes, pode ter efeitos muito concretos sobre os direitos e os interesses de particulares, estes devem poder invocá-la diretamente perante os órgãos jurisdicionais nacionais, de forma a proteger os seus direitos e interesses, desde que essa disposição seja incondicional e suficientemente precisa, do ponto de vista do seu conteúdo.

90. A disposição do artigo 25.º, n.º 2, CAAS em causa no presente processo ilustra esta situação de forma especialmente tangível: com efeito, caso o Estado-Membro consultado indique que não existem motivos suficientes para retirar o título de residência do nacional de país terceiro em causa, nos termos do artigo 25.º, n.º 2, segundo parágrafo, CAAS o Estado-Membro consultante é, por seu lado, obrigado a converter a sua proibição de entrada aplicável a todo o Espaço Schengen numa proibição de entrada puramente nacional, restrita ao seu próprio território, podendo apenas inscrever o nacional de país terceiro na sua lista nacional de indicação para efeitos de não admissão.

91. Por conseguinte, o procedimento de consulta em aplicação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS não provoca obrigatoriamente, contrariamente ao que defendem algumas partes no processo, um agravamento da situação jurídica do nacional de país terceiro em causa pelo facto de lhe ser retirado o seu título de residência válido. Pelo contrário, o procedimento de consulta pode também conduzir a uma melhoria significativa desta situação jurídica, precisamente nos casos em que o Estado-Membro consultado mantém o título de residência por ele emitida e, desta forma, obriga o Estado-Membro consultante a emitir unicamente uma proibição de entrada nacional, em vez de uma proibição de entrada em todo o Espaço Schengen.

92. Tal como também já observei no âmbito da terceira e da quarta questões prejudiciais⁴⁵, o Estado-Membro consultante apenas pode executar uma decisão de regresso e aplicar uma proibição de entrada em todo o Espaço Schengen — com exceção dos casos de perigo para a ordem pública e para a segurança pública — depois de ter recebido a posição do Estado-Membro consultado em aplicação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS ou, pelo menos, depois de ter concedido a esse Estado um prazo razoável para este dar a conhecer a sua posição, tendo esse prazo decorrido sem quaisquer resultados.

42 Acórdão de 22 de maio de 1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, n.º 13); nesse sentido, também os acórdãos de 26 de fevereiro de 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, n.º 55); e de 2 de agosto de 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, n.º 37), bem como as conclusões do advogado-geral W. Van Gerven no processo Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, n.º 27, último parágrafo).

43 Acórdãos de 5 de fevereiro de 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, pp. 24 e segs.); e de 8 de abril de 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, n.ºs 30 a 37).

44 Acórdão de 26 de julho de 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, em particular o n.º 56); no mesmo sentido o acórdão de 25 de outubro de 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, em especial, n.ºs 39 e 44).

45 V., a este respeito, n.ºs 61 a 80 das presentes conclusões.

93. Em suma, o nacional de país terceiro em causa pode retirar da aplicação do artigo 25.º, n.º 2, CAAS vantagens concretas para a sua situação jurídica e para os seus interesses, e corre o risco de prejuízos concretos em caso de não aplicação desta disposição ou de uma aplicação irregular desta. Por conseguinte, este nacional de país terceiro deve poder invocar perante os órgãos jurisdicionais a obrigação de consulta consagrada no artigo 25.º, n.º 2, CAAS, a fim de impugnar a legalidade ou a execução de uma decisão de regresso ou de uma proibição de entrada contra ele proferidas em aplicação da Diretiva 2008/115. Os Governos finlandês, espanhol e suíço, bem como a Comissão manifestaram-se acertadamente em idêntico sentido⁴⁶.

Conclusão provisória

94. Em resumo, impõe-se assim a seguinte resposta à primeira questão prejudicial:

Um nacional de um país terceiro pode invocar diretamente o artigo 25.º, n.º 2, CAAS perante os órgãos jurisdicionais nacionais, a fim de impugnar a legalidade e a execução de uma decisão de regresso contra ele proferida ou de uma proibição de entrada que lhe foi imposta em aplicação da Diretiva 2008/115.

VII. Conclusão

95. À luz das considerações expostas, proponho que o Tribunal de Justiça responda nos seguintes termos ao pedido de decisão prejudicial submetido pelo Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia), relativo à interpretação da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS), assinada em 19 de junho de 1990:

- 1) Um nacional de um país terceiro pode invocar diretamente o artigo 25.º, n.º 2, CAAS perante os órgãos jurisdicionais nacionais, a fim de impugnar a legalidade e a execução de uma decisão de regresso contra ele proferida ou de uma proibição de entrada que lhe foi imposta em aplicação da Diretiva 2008/115.
- 2) O artigo 25.º, n.º 2, CAAS deve ser interpretado no sentido de que, no estado atual do direito da União, as consultas previstas nesta disposição devem ser realizadas o mais cedo possível, mas não têm necessariamente de ser feitas antes da adoção de uma decisão sobre o regresso e a proibição de entrada.
- 3) A decisão de regresso apenas pode ser executada e a proibição de entrada apenas pode entrar em vigor quando o Estado consultado nos termos do artigo 25.º, n.º 2, CAAS tiver apresentado a sua posição ou caso as consultas não tenham produzido qualquer resultado apesar de ter decorrido um prazo de resposta razoável. Ambas as decisões podem ser executadas antes do termo deste prazo, desde que o nacional de país terceiro represente um perigo para a ordem pública e a segurança pública.

⁴⁶ Também o Governo belga defende o reconhecimento do efeito direto do artigo 25.º, n.º 2, CAAS, desde que assim se pretenda possibilitar ao nacional de país terceiro em causa a eliminação da sua inscrição na lista de pessoas indicadas para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen.