

**Processo C-754/18****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de apresentação:**

3 de dezembro de 2018

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal do Contencioso Administrativo e de Trabalho da Capital, Hungria)

**Data da decisão de reenvio:**

21 de novembro de 2018

**Recorrente:**

Ryanair Designated Activity Company

**Recorrido:**

Országos Rendőr-főkapitányság (Direção Geral da Polícia húngara)

---

**Objeto do processo principal**

Processo judicial para impugnação de uma coima aplicada a um transportador aéreo num processo em matéria de polícia.

**Objetivo e base jurídica do pedido prejudicial**

Características e alcance do cartão de residência permanente referido no artigo 20.º da Diretiva 2004/38/CE; alcance da isenção de visto, nos termos do Acervo de Schengen no que respeita a um cartão de residência permanente emitido pelo Reino Unido a favor de um membro da família de um país terceiro, nos termos do disposto no artigo 20.º da Diretiva 2004/38/CE.

Alcance da obrigação de controlo dos documentos de viagem por parte do transportador aéreo, nos termos do artigo 26.º da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen.

Fundamento jurídico: artigo 267.º TFUE.

## Questões prejudiciais

- 1) Deve o artigo 5.º, n.º 2, relativo ao direito de entrada, da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, ser interpretado no sentido de que, para efeitos da referida Diretiva, tanto a posse do cartão de residência válido, previsto no artigo 10.º, como a posse do cartão de residência permanente, previsto no artigo 20.º, isentam o membro da família da obrigação de dispor de visto no momento de entrada no território de um Estado-Membro?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão prejudicial, deve o artigo 5.º da Diretiva 2004/38/CE, bem como o seu n.º 2, ser interpretados da mesma forma nos casos em que a pessoa que é membro da família de um cidadão da União e que não tem a nacionalidade de outro Estado-Membro tenha adquirido o direito de residência permanente no Reino Unido e este for o Estado que lhe emitiu o cartão de residência permanente? Por outras palavras, a posse do cartão de residência permanente, prevista no artigo 20.º dessa Diretiva, emitido pelo Reino Unido, isenta os seus titulares da obrigação de visto, independentemente de não serem aplicáveis ao referido Estado nem o Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação, referido no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38/CE, nem o 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 (Código das Fronteiras Schengen)?
- 3) Em caso de resposta afirmativa às primeira e segunda questões prejudiciais, a posse do cartão de residência, emitido ao abrigo do artigo 20.º da Diretiva 2004/38/CE, deve ser considerada, por si só, prova suficiente de que o titular do cartão é membro da família de um cidadão da União e, sem precisar de comprovar ou apresentar qualquer certificado adicional, está autorizado — na qualidade de membro da família — a entrar no território de outro Estado-Membro e está isento da obrigação de visto, ao abrigo do disposto no artigo 5.º, n.º 2, da referida diretiva?
- 4) Caso o Tribunal de Justiça responda negativamente à terceira questão prejudicial, deve o artigo 26.º, n.ºs 1, alínea b), e 2, da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen ser interpretado no sentido de que o transportador aéreo deve, além de controlar os documentos da viagem, controlar que o viajante pretende viajar com o cartão de residência

- permanente previsto no artigo 20.º da Diretiva 2004/38/CE é efetiva e realmente membro da família de um cidadão de um Estado-Membro no momento da entrada?
- 5) Caso o Tribunal de Justiça responda afirmativamente à quarta questão prejudicial,
- i) se o transportador aéreo não puder determinar que o viajante que pretende viajar com o cartão de residência permanente, previsto no artigo 20.º da Diretiva 2004/38/CE, é efetivamente membro da família de um cidadão da União no momento da entrada, é o transportador obrigado a recusar o embarque no avião e a recusar o transporte dessa pessoa para outro Estado-Membro?
  - ii) se o transportador aéreo não efetuar o controlo dessa circunstância ou não se recusar a transportar o viajante que não pode comprovar a sua condição de membro da família — o qual, por seu turno, possui um cartão de residência permanente —, pode ser aplicada uma coima a esse transportador por esse motivo, por força do disposto no artigo 26.º, n.º 2, da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen?

### **Disposições da União invocadas**

Artigo 21.º TFUE, n.º 1.

Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77), considerando 5, 7 e 8, e artigos 5.º, 10.º, 16.º, 18.º e 20.º

Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns (JO 2000, L 239, p. 19; a seguir, «CAAS»), artigo 26.º

Diretiva 2001/51/CE do Conselho, de 28 de junho de 2001, que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985 (JO 2001, L 187, p. 45), artigo 4.º

Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO 2001, L 81, p. 1), considerando 4.

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 (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1), considerando 42.

Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de novembro de 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862), n.ºs 32 e 48.

### **Disposições nacionais invocadas**

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Lei I de 2007, que regula a entrada e residência das pessoas com direito de livre circulação e residência), artigo 3.º, n.ºs 2 a 4.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Lei II de 2007, que regula a entrada e residência de nacionais de países terceiros), artigo 69.º, n.ºs 1 e 5.

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 Em 9 de outubro de 2017, a polícia do aeroporto efetuou um controlo no aeroporto Ferenc Liszt, de Budapeste, dos passageiros que estavam a chegar no voo Londres-Budapeste, operado pela Ryanair (recorrente), e recusou a entrada em território húngaro de um cidadão ucraniano que possuía um cartão de residência permanente emitido pelo Reino Unido, nos termos do disposto no artigo 20.º da Diretiva 2004/38/CE, ao qual se fazia referência no seu passaporte através da expressão «*Permanent Residence Card*», mas que não tinha visto. O cidadão ucraniano estava a viajar sozinho e não apresentou qualquer documento que comprovasse a sua situação familiar.
- 2 A Direção Geral da Polícia húngara aplicou uma coima à Ryanair em matéria de ordem pública, no valor de 3 000 euros, por ter violado o artigo 26.º da CAAS, pois, na qualidade de transportador aéreo, não tinha tomado as medidas necessárias para se assegurar de que o viajante que transportava se encontrava na posse dos documentos de viagem exigidos para a entrar no território húngaro.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 3 A recorrente considera que o cidadão ucraniano tinha o direito de circular livremente dentro do território da União e que, por estar na posse de um cartão de residência permanente emitido pelo Reino Unido, nos termos do disposto no artigo 20.º da Diretiva 2004/38/CE, estava habilitado a entrar na Hungria. Defende que o cartão de residência permanente prova, por si só, que o cidadão ucraniano é membro da família de um cidadão da União e que, por conseguinte,

poderia entrar sem visto no território de qualquer outro Estado-Membro, por aplicação do artigo 5.º, n.º 2, dessa Diretiva. Afirma que só tem o direito de obter um cartão de residência permanente quem já possuir um «cartão de residência de membro da família de um cidadão da União». Considera que é esta a situação que se verificou no presente processo, já que no passaporte do cidadão ucraniano constava, de forma evidente, a existência de um cartão de residência anterior. Por este motivo, mesmo inexistindo uma indicação expressa, o cartão de residência permanente prova inequivocamente a condição de membro da família. A recorrente alega ainda que, caso este cartão não prove, por si só, a referida condição de membro da família, a recorrente, na qualidade de transportador aéreo, não tinha nem o direito nem a obrigação de fazer uma análise adicional da relação familiar e defende que não pode ser sancionada por não ter feito essa análise.

- 4 A recorrida defende que a recorrente deveria saber que o cartão de residência permanente não garante que o cidadão ucraniano não precisa de visto e que deveria ter-se recusado a transportá-lo se não possuía um documento de viagem que lhe permitisse a entrada no país. Segundo a recorrida, deve interpretar-se literalmente o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38/CE, segundo o qual apenas isentam de visto os cartões de residência que cumpram com o disposto no artigo 10.º dessa Diretiva e apenas esse cartão permite provar, por si só, a condição de membro da família. A recorrida considera que o fundamento para esta diferença assenta no facto de o cartão de residência previsto no artigo 10.º da Diretiva se denominar precisamente «cartão de residência de membro da família de um cidadão da União», de maneira que, a partir do próprio documento, é possível determinar, de forma inequívoca, que o seu possuidor tem a condição de membro da família de um cidadão da União. Pelo contrário, no cartão de residência permanente não consta a condição de membro da família e, por conseguinte, não prova que o seu possuidor seja efetivamente membro da família de um cidadão da União. A recorrida alega também que, atendendo a que o Reino Unido não faz parte do espaço Schengen, os cartões de residência permanente que emite não isenta da obrigação de visto.

#### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 5 Através da primeira questão prejudicial pretende-se que se apure se o artigo 5.º n.º 2, da Diretiva 2004/38/CE deve ser interpretado estritamente de forma literal, devendo entender-se que esta disposição apenas faz referência ao cartão de residência previsto no artigo 10.º, ou se deve ser dada a essa disposição uma interpretação mais ampla e admitir que também se refere ao cartão de residência permanente previsto no artigo 20.º Relativamente a essa questão, o órgão jurisdicional de reenvio assinala que têm o direito de obter o cartão de residência permanente os nacionais de Estados terceiros que tenham residido legalmente, como membro da família de um cidadão da União, por um período de cinco anos consecutivos no território do Estado-Membro de acolhimento. Através de uma relação lógica entre os artigos 10.º, 16.º, n.º 2 e 20.º da Diretiva retira-se que o cartão de residência permanente é emitido ao membro da família do cidadão da

União após aquele ter obtido um cartão de residência prévio. Assim, o espírito da Diretiva pretende considerar que o direito de residência permanente constitui o reforço do direito de residência e a ampliação dos direitos que este confere.

- 6 Embora a Diretiva 2004/38/CE regule, em diferentes capítulos, o direito de saída e de entrada, por um lado, e o direito de residência, por outro, da estrutura lógica dos capítulos que regulam o direito de residência, resulta que o direito de entrada, que se encontra regulado no artigo 5.º, deve ser reconhecido não apenas às pessoas que dispõem de direito de residência, mas também àquelas que dispõem de direito de residência permanente e, caso a estas pessoas lhes seja reconhecido este direito, deve necessariamente ser-lhes também reconhecido o benefício previsto no artigo 5.º, n.º 2, isto é, a isenção da obrigação de visto.
- 7 Segunda questão prejudicial. Caso o Tribunal de Justiça da União Europeia responda afirmativamente à primeira questão prejudicial, é necessário, para a decisão da causa, responder à questão de saber se se pode interpretar o artigo 5.º da Diretiva 2004/38/CE —em relação ao Acordo de Schengen e às normas do Direito da União referidas à aplicação do mesmo— no sentido de que um cartão de residência permanente emitido por um Estado-Membro que não faz parte do espaço Schengen (Reino Unido) permite a entrada sem visto no território doutro Estado-Membro.
- 8 Terceira questão prejudicial Caso o Tribunal de Justiça da União Europeia responda afirmativamente às primeira e segunda questões prejudiciais, suscita-se a questão de saber se o cartão de residência permanente prova, por si só, a existência de um vínculo familiar e a existência do direito de entrada relacionado com o mesmo ou se apenas autoriza a entrada sem visto quando for acompanhado por outra certificação ou por outra prova (por exemplo, um certificado de estado civil ou outro documento). Segundo o Acórdão do Tribunal de Justiça, de 14 de novembro de 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862), n.ºs 32 e 48, o membro da família, nacional de um Estado terceiro, não goza do direito de entrada como direito autónomo, mas apenas tem esse benefício como um direito derivado do exercício da liberdade de circulação por parte do membro da família que é cidadão da União.
- 9 O direito de entrada é diferente do direito de residência e a Diretiva 2004/38/CE regula-o num capítulo específico. A Diretiva não contém nenhuma disposição que disponha que qualquer nacional de um Estado terceiro a quem a Diretiva atribua o direito de residência também tem direito de entrada no território de outro Estado-Membro.
- 10 Deste modo, pode obter um cartão de residência permanente um nacional de um Estado terceiro que cuja relação familiar com o cidadão da União já não subsista —por exemplo, em consequência de morte ou da dissolução do casamento— (artigos 12.º e 13.º da Diretiva 2004/38/CE). Reconhece-se a estes nacionais de um Estado terceiro o direito de entrada no território de outro Estado-Membro e a

isenção de visto apesar de, neste caso, o exercício destes direitos não corresponder ao efeito útil do artigo 21.º TFUE?

- 11 A resposta que for dada a estas questões é relevante para a decisão da causa, pois, caso o cartão residência permanente prove, por si só, a existência do direito de entrada, de forma alguma o transportador aéreo está sujeito à obrigação de efetuar um controlo adicional e, uma vez comprovada a validade do documento da viagem e do cartão de residência permanente, não se deve considerar que incorreu em infração, sendo, neste caso, desnecessário responder às quarta e quinta questões prejudiciais.
- 12 A quarta questão prejudicial é colocada para o caso de o Tribunal de Justiça da União Europeia chegar à conclusão de que é necessário estabelecer uma distinção, do ponto de vista do direito de entrada, entre, por um lado, os nacionais de Estados terceiros que mantêm efetivamente a sua relação familiar e, por outro, os nacionais de Estados terceiros cuja relação familiar foi dissolvida, mas aos quais a Diretiva 2004/38/CE continua a reconhecer o direito de residência. No processo principal, isto suscita o problema de índole prática de esclarecer se o transportador aéreo tem a obrigação e o poder de controlar se a relação familiar do nacional de um Estado terceiro continua a existir no momento da viagem.
- 13 De acordo com o teor do artigo 26.º do CAAS, o transportador é obrigado a controlar os documentos de viagem exigidos para entrar [num Estado]. No contexto do processo principal, é necessário saber se a expressão «documento[s] de viagem» do artigo 26.º deve ser interpretada de forma restritiva, de forma a que a obrigação do transportador seja circunscrita ao controlo do passaporte e do cartão de residência permanente que este tiver, ou se deve ser objeto de uma interpretação ampla, de forma a compreender também o controlo de todos os documentos que permitam autorizar a viagem e de outros certificados (por exemplo, um certificado do estado civil).
- 14 Ao responder a esta questão, há que ter em conta que o transportador aéreo não é uma autoridade e não dispõe de instrumentos oficiais de controlo. Além disso, os transportadores aéreos também não dispõem de um direito de acesso e gestão adequado dos dados pessoais relativos às relações familiares e à vida privada dos passageiros.
- 15 Quinta decisão prejudicial. Caso a obrigação de controlo que recai sobre o transportador compreenda, para além do controlo do documento de viagem, também o dos documentos e circunstâncias adicionais, é também necessário dar resposta a outras duas questões. Por um lado, deve esclarecer-se se o facto de o passageiro não pode provar suficientemente a sua relação familiar, mas ao mesmo tempo estiver habilitado a entrar, de acordo com o documento de viagem, constitui um motivo suficiente para que o transportador aéreo se recuse a transportar o passageiro. Por outro lado, é preciso determinar que consequência tem o facto de o transportador aéreo não efetuar o referido controlo.

- 16 Para apreciar se a coima aplicada é legal, o Tribunal de Justiça da União Europeia deve também interpretar se o transportador pode ser sancionado à luz do artigo 26.º, n.º 2, do CAAS por não ter efetuado o controlo de outros documentos que provam o direito de entrada quando realizou efetivamente o controlo da existência dos documentos de viagem e do cartão de residência permanente.

DOCUMENTO DE TRABALHO