Processo C-402/21

Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.°, n.° 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça

Data de entrada:

30 de junho de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

23 de junho de 2021

Recorrentes:

Processo 1 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid [Secretário de Estado da Segurança e Justiça]

Processo 2 E

Processo 3 C

Recorridos:

Processo 1 S

Processo 2 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid [Secretário de Estado da Segurança e Justiça]

Processo 3 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

DOCUMENTO DE TRABALHO

Objeto dos processos principais

O pedido de decisão prejudicial em apreço tem por objeto três processos principais distintos relativos à revogação pelo Staatssecretaris [secretário de Estado] da autorização de residência de nacionais turcos que residiam legalmente nos Países Baixos há mais de trinta anos porque estes representam uma ameaça para a ordem pública. Um novo regulamento de 2012 permite-o, mas levanta-se a questão de saber se este regulamento está em conformidade com o artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da Associação CEE-Turquia.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

No presente pedido de decisão prejudicial apresentado nos termos do artigo 267.° TFUE, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente ao Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «Tribunal de Justiça») se o artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 se aplica no caso de um estrangeiro que já beneficia de direitos ao abrigo dos artigos 6.° ou 7.° da Decisão n.° 1/80 e, em caso afirmativo, de que modo se conciliam entre si os artigos 13.° e 14.° da Decisão n.° 1/80.

Questões prejudiciais

1. Os nacionais turcos que beneficiam dos direitos referidos nos artigos 6.° ou 7.° da Decisão n.° 1/80 podem também invocar o artigo 13.° da Decisão n.° 1/80?

2. Decorre do artigo 14.° da Decisão n.° 1/80 que os nacionais turcos deixam de poder invocar o artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 se, devido ao seu comportamento pessoal, representarem uma ameaça atual, real e suficientemente grave para um interesse fundamental da sociedade?

3. Pode a nova restrição, segundo a qual o direito de residência dos nacionais turcos também pode cessar por razões de ordem pública após o decurso de vinte anos, ser justificada pelas alterações nas perceções sociais que conduziram a essa nova restrição? Será suficiente, para o efeito, que a nova restrição sirva o objetivo de ordem pública, ou é também necessário que a restrição seja adequada para alcançar esse objetivo e não vá além do que é necessário para o alcançar?

Disposições de direito da União e de direito internacional invocadas

Protocolo Adicional e Protocolo Financeiro, assinados em 23 de novembro de 1970, anexos ao Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia (JO 1972, L 293, p. 3), artigo 59.°

Decisão n.° 1/80, do Conselho de Associação, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da Associação: artigos 6.°, 7.°, 13.° e 14.°

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 (JO 2004, L 158, p. 77), artigo 28.°

Disposições de direito nacional invocadas

Vreemdelingenwet 2000 [Lei dos Estrangeiros de 2000]

Vreemdelingenbesluit 2000 zoals gewijzigd bij artikel I van het Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband

DOCUMENTO DE TRABALHO

met aanscherping van de glijdende schaal [Decreto relativo aos Estrangeiros de 2000 conforme alterado pelo artigo I da Decisão de 26 de março de 2012 que altera o Decreto relativo aos estrangeiros de 2000 no que diz respeito ao reforço da escala móvel]

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

1 Antes de 2012, nos Países Baixos, o direito de residência dos estrangeiros não podia ser revogado depois de uma residência legal de mais de vinte anos. Nesse ano, entrou em vigor uma alteração do Decreto relativo aos estrangeiros que alterou a denominada «escala móvel». Este termo refere-se ao regime segundo o qual a cessação da autorização de residência por razões de ordem pública está sujeita a um critério de exigência crescente. Quanto mais tempo um estrangeiro permanecer nos Países Baixos, mais graves e numerosos serão os crimes pelos quais deverá ter sido condenado para que a sua autorização de residência possa ser revogada. Desde 2012, no caso da prática de diversos crimes graves puníveis com mais de três anos de prisão, é possível revogar a autorização de residência mesmo depois de vinte anos.

2 Coloca-se, contudo, a questão de saber se a nova escala móvel mais rigorosa pode ser aplicada aos nacionais turcos, uma vez que esta alteração constitui uma nova restrição na aceção do artigo 13.° da Decisão n.° 1/80. Segundo o referido artigo, é proibido introduzir novas disposições que dificultem o acesso dos nacionais turcos ao mercado de trabalho da UE. No caso do estrangeiro S, que foi condenado pela prática de 39 crimes de furto com violência e de tráfico de drogas duras, o tribunal considerou que não se podia aplicar a nova escala móvel. O Staatssecretaris interpôs recurso no órgão jurisdicional de reenvio.

3 Nos processos similares dos estrangeiros E e C, o tribunal de primeira instância decidiu precisamente que, nos termos do artigo 14.° da Decisão n.° 1/80, a aplicação do artigo 13.° é excluída no caso de restrições por motivos de ordem pública, segurança pública e saúde pública, e que, portanto, se aplicava a nova escala móvel. Nos referidos processos, os estrangeiros E e C interpuseram recurso.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

4 O Staatssecretaris considera, em primeiro lugar, que os estrangeiros S, E e C não podem invocar o artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 porque já beneficiam de direitos ao abrigo dos artigos 6.° ou 7.° da referida decisão. Estas últimas disposições protegem os direitos dos nacionais turcos que trabalham na UE. Quanto mais tempo trabalharem num Estado-Membro, mais direitos têm. Uma vez que estas duas disposições já protegem integralmente os direitos dos nacionais turcos em matéria de emprego, o artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 não pode ter por objeto uma tal proteção. Este último artigo destina-se apenas a proteger os nacionais turcos que pretendam adquirir os direitos dos artigos 6.° e 7.° O artigo 13.° protege-os contra os reforços da legislação nacional que dificultem o acesso ao emprego.

DOCUMENTO DE TRABALHO

Segundo o Staatssecretaris, tal decorre do Acórdão de 21 de outubro de 2003, Abatay, C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.os 78 e 79.

5 Se o artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 se aplicar, em princípio, aos casos do processo principal, os estrangeiros S, E e C não podem, segundo o Staatssecretaris, invocar esse artigo nos casos em apreço, tendo em conta o artigo 14.° da referida decisão, porque representam uma ameaça para a ordem pública. Segundo o Staatssecretaris, tal pode ser inferido dos Acórdãos de 7 de novembro de 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, de 12 de abril de 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, e de 29 de março de 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239. Nos termos do artigo 14.° da Decisão n.° 1/80, a nova escala móvel pode, portanto, ser aplicada aos estrangeiros S, E e C.

6 Segundo os estrangeiros, o Staatssecretaris interpreta erradamente o Acórdão Abatay. Com efeito, seria estranho que um cidadão turco que cumpre todas as condições do direito de residência ao abrigo do artigo 6.° ou do artigo 7.° da Decisão n.° 1/80 estivesse menos protegido contra uma limitação desse direito de residência do que um cidadão turco que ainda não cumpre todas as exigências.

7 Além disso, o artigo 14.° da Decisão n.° 1/80 não tem o efeito de impedir, de qualquer modo, a aplicação do artigo 13.° por razões de ordem pública. Uma nova restrição por razões de ordem pública só pode ser justificada ser for adequada para garantir a ordem pública e não for para além do que é necessário para alcançar esse objetivo. Os estrangeiros devem representar uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade e o princípio da proporcionalidade não se pode opor à revogação da autorização de residência. Tal resulta, segundo os estrangeiros, do referido Acórdão Demir e do Acórdão de 8 de dezembro de 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

Questão 1

8 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas de que o Staatssecretaris possa interpretar a Sentença Abatay no sentido de que os nacionais turcos que já beneficiam de direitos ao abrigo dos artigos 6.° ou 7.° da Decisão n.° 1/80 deixem de poder invocar o artigo 13.° Com efeito, decorre do Acórdão de 17 de setembro de 2009, Sahin, C-242/06 EU:C:2009:554, n.° 51, que «o artigo 6.° regula as condições de exercício de um emprego que permitem a integração progressiva do interessado no Estado-Membro de acolhimento, ao passo que o artigo 13.° respeita às medidas nacionais relativas ao acesso ao emprego». Tal não significa necessariamente que o artigo 13.° não se aplique se o estrangeiro beneficiar de direitos ao abrigo dos artigos 6.° ou 7.° No Acórdão Abatay, é possível que o Tribunal de Justiça apenas tenha querido rejeitar a posição contrária do Governo alemão de que o artigo 13.° só se aplica se também for aplicável o artigo 6.° Por

DOCUMENTO DE TRABALHO

esse motivo, teria sido declarado que o artigo 13.° é aplicável quando não se aplica o artigo 6.°

9 O objetivo da Decisão n.° 1/80 de permitir a livre circulação dos trabalhadores turcos e a sua integração gradual no Estado-Membro de acolhimento parece estar em contradição com o entendimento de que um cidadão turco perde a proteção do artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 à medida que é mais forte a sua integração no Estado-Membro de acolhimento. Além disso, decorre também dos referidos Acórdãos Genc e Tekdemir e dos Acórdãos de 10 de julho de 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, e de 29 de abril de 2010, Comissão contra Países Baixos, C-92/07, EU:C:2010:228, que o artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 se aplica a todas as medidas nacionais suscetíveis de afetar o exercício de uma atividade económica no território da União e não apenas às restrições relativas à primeira admissão no território do Estado-Membro.

10 Uma vez que a jurisprudência do Tribunal de Justiça acima referida não esclarece de forma inequívoca se um estrangeiro que beneficia de direitos ao abrigo dos artigos 6.° ou 7.° da Decisão n.° 1/80 pode ainda invocar o artigo 13.° da Decisão n.° 1/80, é necessário, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, submeter ao Tribunal de Justiça a primeira questão prejudicial.

Questão 2

11 Se os nacionais turcos que beneficiam de direitos ao abrigo dos artigos 6.° ou 7.° da Decisão n.° 1/80 puderem ainda invocar o artigo 13.° da Decisão n.° 1/80, coloca-se a questão de saber se também o podem fazer se, devido ao seu comportamento pessoal, representarem uma ameaça para a ordem pública. O artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 é dirigido aos Estados-Membros e proíbe-os de adotar novas medidas que tenham como objeto ou efeito sujeitar os nacionais turcos a condições mais restritivas no domínio da livre circulação (v. Acórdão Demir, n.° 33). Um cidadão turco pode pedir ao tribunal que afaste a aplicação das novas medidas legislativas contrárias ao referido artigo (v. Acórdão Sahin, n.° 62). Se, tendo em conta o seu comportamento pessoal, um estrangeiro representar uma ameaça para a ordem pública e, portanto, preencher a condição do artigo 14.° da Decisão n.° 1/80, não é óbvio que a proibição estabelecida no artigo 13.° deixe automaticamente de se aplicar. Com efeito, a referida proibição dirige-se aos Estados-Membros e não tem qualquer ligação com o comportamento pessoal e as circunstâncias pessoais dos nacionais turcos.

12 No entanto, o Tribunal de Justiça também considerou no Acórdão Ziebell, n.° 82, que um Estado-Membro pode limitar os direitos decorrentes dos artigos 6.° e 7.° da Decisão n.° 1/80 se verificar que o comportamento individual do nacional turco representa atualmente um perigo real e suficientemente grave para um interesse fundamental da sociedade, e se a limitação desses direitos for proporcionada. Devem igualmente ser respeitados os direitos fundamentais do estrangeiro, em especial o direito ao respeito pela vida privada e familiar.

DOCUMENTO DE TRABALHO

13 Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se se, pelo contrário, o interesse em não ser confrontado com novas restrições, conforme referido no artigo 13.° da Decisão n.° 1/80, não deverá ser tido em conta na apreciação do comportamento pessoal do estrangeiro e no respeito do princípio da proporcionalidade. Com base na referida apreciação, os direitos decorrentes dos artigos 6.° ou 7.° da Decisão n.° 1/80 poderiam, em qualquer caso, ser extintos. Nesse caso, deixaria de ser relevante o recurso ao artigo 13.° O órgão jurisdicional de reenvio considera que não se pode, portanto, inferir claramente da referida jurisprudência do Tribunal de Justiça que um nacional turco que representa uma ameaça para a ordem pública possa ainda pedir a não aplicação de uma nova medida contrária ao artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 e submete, por conseguinte, a segunda questão prejudicial.

Questão 3

14 Nos casos do processo principal, o reforço da escala móvel foi motivado por alterações nas perceções sociais sobre a proteção da ordem pública. A exposição de motivos da decisão que tornou possível revogar autorizações de residência depois de mais de vinte anos de residência legal refere que o regime anterior ofendia, por vezes, o sentido da justiça. Apesar do longo período de residência, era por vezes considerada necessária a possibilidade de pôr termo ao direito de residência. Coloca-se a questão de saber se estas alterações nas perceções sociais justificam o reforço da escala móvel.

15 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, não resulta inequivocamente da jurisprudência do Tribunal de Justiça quando é que uma nova medida legislativa contrária ao artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 se justifica no interesse da ordem pública. Não resulta claramente do n.° 40 do Acórdão Demir acima mencionado a questão de saber se uma nova restrição só tem de ser no interesse da ordem pública, ou se a nova restrição também deve ser adequada para garantir a realização desse objetivo legítimo e não pode ir além do que é necessário para o alcançar. Este último entendimento oferece aos Estados-Membros uma menor margem de apreciação para adotarem novas restrições na aceção do artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 e parece ser corroborada pelos Acórdãos de 22 de dezembro de 2010, Bozkurt, C-303/08, EU:C:2010:800, n.° 56, e de 22 de maio de 2012, I., C-348/09, EU:C:2012:300, n.° 23. No acórdão referido em último lugar, o Tribunal de Justiça considerou que os Estados-Membros continuam a ser livres «de determinar, em conformidade com as suas necessidades nacionais, que podem variar de um Estado-Membro para o outro e de uma época para a outra, as exigências de ordem pública e de segurança pública». Resulta do Acórdão de 4 de dezembro de 1974, Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, n.° 18, que as autoridades nacionais gozam a este respeito de uma certa margem de apreciação. É óbvio que tal também se aplica ao reforço das medidas legais no interesse da ordem pública.

16 O tribunal nacional interroga-se sobre se o reforço da escala móvel devido a alterações nas perceções sociais tem suficientemente em conta a interpretação restritiva que deve ser feita do conceito de ordem pública e se está ainda abrangida

DOCUMENTO DE TRABALHO

pela margem de apreciação do Estado-Membro. Pelo exposto, é submetida a terceira decisão prejudicial.

DOCUMENTO DE TRABALHO