Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

14 de março de 2024*

«Reenvio prejudicial — Política de imigração — Estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração — Diretiva 2003/109/CE — Artigos 12.º e 22.º — Proteção reforçada contra a expulsão — Aplicabilidade — Nacional de um país terceiro que reside no território de um Estado-Membro diferente daquele que lhe concedeu o estatuto de residente de longa duração — Decisão de expulsão para o Estado-Membro que lhe concedeu esse estatuto tomada por esse outro Estado-Membro por razões de ordem pública e de segurança pública — Proibição de entrada temporária no território do referido outro Estado-Membro, por este imposta — Incumprimento da obrigação de apresentar a esse Estado-Membro um pedido de autorização de residência ao abrigo das disposições do capítulo III da Diretiva 2003/109 — Decisão de expulsão desse nacional de um país terceiro para o seu país de origem tomada por esse mesmo Estado-Membro pelos mesmos motivos»

No processo C-752/22,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia), por Decisão de 2 de dezembro de 2022, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 9 de dezembro de 2022, no processo

EP

contra

Maahanmuuttovirasto,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: A. Prechal (relatora), presidente de secção, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer e M. L. Arastey Sahún, juízes,

advogado-geral: J. Richard de la Tour,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

* Língua do processo: finlandês.

vistas as observações apresentadas:

– em representação do Governo Finlandês, por A. Laine e H. Leppo, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por A. Katsimerou e T. Sevón, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 26 de outubro de 2023,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 12.º, n.os 1 e 3, e do artigo 22.º, n.º 3, 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), conforme alterada pela Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011 (JO 2011, L 132, p. 1) (a seguir «Diretiva 2003/109»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe EP, nacional russo titular do estatuto de residente de longa duração que lhe foi concedido pela República da Estónia, ao Maahanmuuttovirasto (Serviço de Imigração, Finlândia; a seguir «Serviço») a respeito de uma decisão de expulsão da Finlândia para a Rússia tomada pelo Serviço a seu respeito por razões de ordem pública e de segurança pública.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2003/109

3 Os considerandos 4, 6, 16 e 21 da Diretiva 2003/109 enunciam:

«(4) A integração dos nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração nos Estados-Membros constitui um elemento-chave para promover a coesão económica e social, que é um dos objetivos fundamentais da Comunidade consagrado no Tratado.

[…]

(6) O critério principal para a aquisição do estatuto de residente de longa duração deverá ser a duração da residência no território de um Estado-Membro. Esta residência deverá ter sido legal e ininterrupta a fim de comprovar o enraizamento da pessoa no país. […]

[…]

(16) Os residentes de longa duração deverão beneficiar de uma proteção reforçada contra a expulsão. Esta proteção deverá basear-se nos critérios fixados pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. A proteção contra a expulsão implica que os Estados-Membros estabeleçam vias judiciais de recurso efetivas.

[…]

(21) O Estado-Membro em que o residente de longa duração entende exercer o seu direito de residência deverá poder verificar que a pessoa em questão preenche as condições previstas para residir no seu território. Deverá poder verificar igualmente que a pessoa em questão não representa uma ameaça para a ordem, segurança ou a saúde públicas.»

4 O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objeto», dispõe:

«A presente diretiva estabelece:

a) As condições de concessão e perda de estatuto de residente de longa duração conferido por um Estado-Membro a nacionais de países terceiros legalmente residentes no seu território, bem como os direitos correspondentes; e

b) As condições de residência de nacionais de países terceiros que beneficiem do estatuto de residente de longa duração noutros Estados-Membros que não aquele que lhes concedeu o referido estatuto.»

5 O artigo 2.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Definições», tem a seguinte redação:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

b) "Residente de longa duração": qualquer nacional de um país terceiro que seja titular do estatuto de residente de longa duração estabelecido nos artigos 4.º a 7.º;

c) "Primeiro Estado-Membro": o Estado-Membro que concedeu pela primeira vez o estatuto de residente de longa duração a um nacional de um país terceiro;

d) "Segundo Estado-Membro": qualquer Estado-Membro que não aquele que concedeu pela primeira vez o estatuto de residente de longa duração a um nacional de um país terceiro e no qual o referido residente de longa duração exerce o seu direito de residência.

[…]»

6 O artigo 3.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», dispõe, no n.º 1:

«A presente diretiva é aplicável aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado-Membro.»

7 O capítulo II da diretiva 2003/109, que inclui os artigos 4.º a 13.º da mesma, contém um conjunto de regras relativas ao estatuto de residente de longa duração num Estado-Membro, nomeadamente em matéria de concessão e de perda deste estatuto.

8 Nos termos do artigo 12.º desta diretiva, sob a epígrafe «Proteção contra a expulsão»:

«1. Os Estados-Membros só podem tomar uma decisão de expulsão de um residente de longa duração se este representar uma ameaça real e suficientemente grave para a ordem pública ou a segurança pública.

[…]

3. Antes de tomarem uma decisão de expulsão de um residente de longa duração, os Estados-Membros devem ter em consideração os seguintes elementos:

a) A duração da residência no território;

b) A idade da pessoa em questão;

c) As consequências para essa pessoa e para os seus familiares;

d) Os laços com o país de residência ou a ausência de laços com o país de origem.

[…]»

9 O capítulo III da referida diretiva, sob a epígrafe «Residência nos outros Estados-Membros», compreende os artigos 14.º a 23.º desta.

10 O artigo 14.º, n.º 1, da mesma diretiva prevê:

«Um residente de longa duração adquire o direito a permanecer no território dos Estados-Membros que não aquele que lhe concedeu o estatuto de residente de longa duração, por um período superior a três meses, caso estejam preenchidas as condições fixadas no presente capítulo.»

11 O artigo 15.º da Diretiva 2003/109, sob a epígrafe «Condições de residência num segundo Estado-Membro», enuncia, no n.º 1:

«Logo que possível e no prazo de três meses a contar da sua entrada no território do segundo Estado-Membro, o residente de longa duração deve apresentar um pedido de título de residência junto das autoridades competentes deste Estado-Membro.

[…]»

12 O artigo 17.º desta diretiva, sob a epígrafe «Ordem pública e segurança pública», dispõe, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros podem indeferir pedidos de residência do residente de longa duração ou dos seus familiares quando a pessoa em causa representar uma ameaça para a ordem pública ou para a segurança pública.

Ao tomarem as decisões pertinentes, os Estados-Membros devem ter em consideração a gravidade ou o tipo de ofensa à ordem pública ou à segurança pública cometido pelo residente de longa duração ou pelo seu familiar, ou os perigos que possam advir da pessoa em causa.»

13 O artigo 22.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Retirada do título de residência e obrigação de readmissão», prevê:

«1. Enquanto um nacional de um país terceiro não tiver obtido o estatuto de residente de longa duração, o segundo Estado-Membro pode tomar a decisão de se recusar a renovar ou de lhe retirar o título de residência e de o obrigar, bem como aos seus familiares, de acordo com os procedimentos previstos na legislação nacional, incluindo os procedimentos de afastamento, a abandonar o seu território, nos seguintes casos:

a) Por razões de ordem pública ou de segurança pública, tais como definidas no artigo 17.º;

b) Quando deixarem de estar preenchidas as condições previstas nos artigos 14.º, 15.º e 16.º;

c) Se o nacional de um país terceiro não residir legalmente nesse Estado-Membro.

2. Se o segundo Estado-Membro tomar uma das medidas referidas no n.º 1, o primeiro Estado-Membro readmitirá imediatamente e sem formalidades o residente de longa duração e os seus familiares. O segundo Estado-Membro deve notificar a sua decisão ao primeiro Estado-Membro.

3. Enquanto um nacional de um país terceiro não tiver obtido o estatuto de residente de longa duração e sem prejuízo da obrigação de readmissão a que se refere o n.º 2, o segundo Estado-Membro pode tomar a decisão de afastar a pessoa em causa do território da União [Europeia], em conformidade com o artigo 12.º, por razões graves de ordem pública ou de segurança pública.

Nesse caso, o segundo Estado-Membro deve consultar o primeiro Estado-Membro antes de tomar a referida decisão.

Sempre que tomar uma decisão de afastamento de um nacional de um país terceiro, o segundo Estado-Membro deve tomar todas as medidas apropriadas para implementar efetivamente tal decisão. Nesse caso, o segundo Estado-Membro deve prestar ao primeiro Estado-Membro informações apropriadas relativamente à implementação da decisão de afastamento.

[…]

4. A decisão de afastamento pode não ser acompanhada de uma proibição definitiva de residência nos casos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1.

5. A obrigação de readmissão referida no n.º 2 não prejudica a possibilidade de o residente de longa duração e os seus familiares se mudarem para um terceiro Estado-Membro.»

Diretiva 2008/115/CE

14 O artigo 2.º da 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 irregular (JO 2008 L 348, p. 98), sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», prevê no n.º 1:

«A presente diretiva é aplicável aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro.»

15 O artigo 3.º dessa diretiva, sob a epígrafe «Definições», dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

2) "situação irregular", a presença, no território de um Estado-Membro, de um nacional de país terceiro que não preencha ou tenha deixado de preencher […] outras condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro;

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;

[…]»

16 O artigo 4.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Disposições mais favoráveis», enuncia, no n.º 2:

«A presente diretiva não prejudica a aplicação de quaisquer disposições mais favoráveis aplicáveis a nacionais de países terceiros, previstas no acervo comunitário em matéria de imigração e asilo.»

Direito finlandês

17 A Ulkomaalaislaki (301/2004) [Lei relativa aos Estrangeiros (301/2004)], de 30 de abril de 2004 (a seguir «Lei relativa aos Estrangeiros»), prevê, no § 11, primeiro parágrafo, que um estrangeiro não deve ser objeto de uma proibição de entrada e não deve ser considerado uma ameaça para a ordem pública e a segurança públicas.

18 Conforme o § 146a desta lei, entende-se por «regresso» um procedimento de afastamento no âmbito do qual o nacional de um país terceiro, que foi objeto de uma decisão de recusa de entrada, de afastamento ou de expulsão, deixa voluntariamente o país ou é afastado para o seu país de origem, para um país de trânsito nos termos de um acordo ou de outras convenções de readmissão entre a União ou a Finlândia e um país terceiro, ou para outro país terceiro ao qual o nacional de país terceiro em causa decida regressar voluntariamente e em cujo território será admitido.

19 Segundo o § 148, primeiro parágrafo, da referida lei, um estrangeiro pode ser afastado, nomeadamente, quando não preencha as condições de entrada no território previstas no § 11, primeiro parágrafo, da mesma lei ou quando seja possível suspeitar, com fundamento numa condenação a uma pena de prisão ou por outros motivos justificados, que irá cometer uma infração punível na Finlândia com pena de prisão ou que irá cometer infrações reiteradas.

20 Por força do § 148, segundo parágrafo, da Lei relativa aos Estrangeiros, um estrangeiro que tenha entrado no território sem autorização de residência pode também ser expulso quando a sua permanência na Finlândia exigir um visto ou uma autorização de residência, mas estes não tenham sido pedidos ou concedidos.

21 O § 149, quarto parágrafo, desta lei prevê que um estrangeiro, a quem tenha sido concedida uma autorização de residência de longa duração – UE na Finlândia, só possa ser expulso deste país quando representar uma ameaça real e suficientemente grave para a ordem pública ou a segurança pública.

22 O § 149b da referida lei dispõe que um nacional de um país terceiro em situação irregular no território, ou cujo pedido de autorização de residência tenha sido indeferido e que seja titular de uma autorização de residência válida ou de outra autorização que lhe confira um direito de residência emitida por outro Estado-Membro da União, está obrigado a dirigir-se imediatamente para o território desse Estado-Membro. Na hipótese de incumprimento desta obrigação pelo nacional em causa ou quando a sua partida imediata seja exigida por razões de ordem pública ou de segurança pública, será adotada uma decisão de afastamento.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

23 EP, nacional russo, é titular de uma autorização de residência de longa duração – UE emitida pela República da Estónia para o período compreendido entre 12 de julho de 2019 e 12 de julho de 2024, que atesta que beneficia do estatuto de residente de longa duração nesse Estado-Membro. Está também na posse de um passaporte russo válido até 26 de dezembro de 2024.

24 Em 9 de fevereiro de 2017, EP foi expulso pela primeira vez da Finlândia para a Estónia. Na decisão de expulsão, foi-lhe imposta uma proibição de entrada na Finlândia por um período de dois anos.

25 EP voltou a ser expulso da Finlândia para a Estónia em 16 de março de 2017 e, posteriormente, em 26 de novembro de 2018. Nesta última data, o Serviço impôs-lhe uma proibição de entrada na Finlândia por um novo período de dois anos.

26 EP foi expulso uma quarta vez da Finlândia para a Estónia, em execução de uma Decisão do Serviço de 8 de julho de 2019, que continha uma proibição de entrada na Finlândia por um período de quatro anos.

27 Na Finlândia, EP foi condenado em penas de multa pela prática de duas infrações previstas na Lei relativa aos Estrangeiros, numa pena de prisão suspensa de 80 dias por condução em estado de embriaguez agravado e sem carta de condução, e numa pena de multa por violar a proibição de entrada no território. É também suspeito da prática de outras infrações.

28 Em 18 de novembro de 2019, numa audiência, EP declarou perante o Serviço que se opunha à sua expulsão para a Federação da Rússia, país com o qual não tinha outros vínculos senão a nacionalidade, mas que não se opunha à sua expulsão para o seu país de residência, a Estónia, no qual residiu quase toda a vida. Informou que reside temporariamente na Finlândia e que aí trabalha em duas empresas. Segundo as suas declarações, não tem outros laços com a Finlândia. Declarou que o seu filho menor vive na Estónia com a sua antiga esposa.

29 Por Decisão de 19 de novembro de 2019, o Serviço decidiu expulsar EP para o seu país de origem, a Federação da Rússia, com o fundamento, designadamente, de que punha em perigo a ordem pública e a segurança pública na Finlândia (a seguir «decisão em causa no processo principal»). Com esta decisão, foi-lhe também imposta uma proibição de entrada no espaço Schengen por um período de quatro anos. Segundo os fundamentos da referida decisão, EP não tinha apresentado nenhum documento comprovativo dos seus laços familiares na Estónia e não é titular de uma autorização de residência que lhe conceda o direito de trabalhar na Finlândia.

30 Nessa mesma data, o Serviço perguntou às autoridades estónias se consideravam a possibilidade de retirar a autorização de residência de longa duração – UE que tinham concedido a EP.

31 Em 9 de dezembro de 2019, tendo a República da Estónia declarado que não tencionava retirar essa autorização de residência, o Serviço alterou a decisão em causa no processo principal, limitando a proibição de entrada no território finlandês.

32 A expulsão de EP para a Rússia em aplicação desta decisão ocorreu em 24 de março de 2020.

33 Posteriormente, tendo EP entrado novamente no território finlandês, foi expulso para a Estónia em 8 de agosto de 2020 e em 16 de novembro de 2020.

34 Depois de o seu recurso interposto da decisão em causa no processo principal ter sido julgado improcedente por Sentença do Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo de Helsínquia, Finlândia), EP interpôs recurso dessa sentença no Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia), que é o órgão jurisdicional de reenvio.

35 Este último órgão jurisdicional salienta que o Serviço alegou, nomeadamente, perante si que, no caso em apreço, a Diretiva 2003/109, em especial o artigo 17.º e o artigo 22.º, n.º 3, desta, não é aplicável, uma vez que EP não reside legalmente em território finlandês, como exige o artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva. Com efeito, EP estava sujeito a uma proibição de entrada no território finlandês e não tinha pedido autorização de residência na Finlândia depois de aí ter entrado com uma autorização de residência de longa duração – UE emitida por outro Estado-Membro.

36 Por conseguinte, a Diretiva 2008/115 seria aplicável. Dado que a partida imediata de EP foi exigida por razões de ordem pública e de segurança pública, foi tomada uma decisão de regresso a seu respeito ao abrigo desta diretiva. Ora, em conformidade com esta última, essa decisão de regresso só pode ter por objeto o regresso a um país terceiro e não o regresso a um outro Estado-Membro.

37 À luz da argumentação do Serviço, o órgão jurisdicional de reenvio considera, em primeiro lugar, que as disposições da Diretiva 2003/109 não permitem determinar de maneira inequívoca que interpretação do artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva deve ser adotada numa hipótese como a que está em causa no litígio que lhe foi submetido.

38 Com efeito, embora a residência de EP na Estónia seja regular com fundamento no estatuto de residente de longa duração que lhe foi concedido por este Estado-Membro, não é esse o caso da sua residência na Finlândia, uma vez que ele não pediu autorização de residência neste último Estado-Membro ao abrigo das disposições do capítulo III da Diretiva 2003/109 e que lhe foi imposta uma proibição de entrada no território finlandês.

39 Em segundo lugar, este órgão jurisdicional considera que a Lei relativa aos Estrangeiros não contém disposições que transponham expressamente o artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109 no que diz respeito à expulsão do território da União de um nacional de um país terceiro a quem um outro Estado-Membro concedeu uma autorização de residência de longa duração – UE.

40 Assim, segundo a redação do § 149, quarto parágrafo, da Lei relativa aos Estrangeiros, esta só se aplicaria a um estrangeiro ao qual tivesse sido concedida uma autorização de residência na Finlândia.

41 Por conseguinte, coloca-se a questão de saber se o artigo 12.º, n.ºs 1 e 3, e o artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109 são, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisos, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, para que um nacional de um país terceiro os possa invocar contra um Estado-Membro.

42 Nestas circunstâncias, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A Diretiva 2003/109 aplica-se à expulsão do território da União Europeia de uma pessoa que entrou no território de um Estado-Membro durante a vigência de uma proibição de entrada contra ela proferida, e cuja permanência nesse Estado-Membro era portanto ilegal por força do direito nacional, e que não tenha apresentado um pedido de autorização de residência nesse Estado-Membro, no caso de essa pessoa ter obtido uma autorização de residência de longa duração para nacionais de países terceiros noutro Estado-Membro?

Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

2) O artigo 12.º, n.ºs 1 e 3, e o artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva [2003/109], são, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisos para poderem ser invocados por um nacional de um país terceiro contra um Estado-Membro?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

43 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109 deve ser interpretado no sentido de que a proteção reforçada contra a expulsão de que beneficiam, por força desta disposição, os nacionais de países terceiros residentes de longa duração é aplicável no quadro da adoção, pelo segundo

Estado-Membro, na aceção do artigo 2.º, alínea d), desta diretiva, de uma decisão de expulsão do território da União tomada, por razões de ordem pública ou de segurança pública, relativamente a esse nacional de um país terceiro, quando este, por um lado, resida no território desse Estado-Membro em violação de uma proibição de entrada nesse território e, por outro, não tenha apresentado, às autoridades competentes do referido Estado-Membro, um pedido de autorização de residência ao abrigo das disposições do capítulo III da referida diretiva.

44 A título preliminar, há que recordar, em primeiro lugar, que o direito de residência no «segundo Estado-Membro», na aceção do artigo 2.º, alínea d), da Diretiva 2003/109, é um direito derivado do estatuto de residente de longa duração no «primeiro Estado-Membro», na aceção do artigo 2.º, alínea c), desta diretiva [v., neste sentido, Acórdão de 29 de junho de 2023, Stadt Frankfurt am Main e Stadt Offenbach am Main (Renovação de uma autorização de residência no segundo Estado-Membro), C-829/21 e C-129/22, EU:C:2023:525, n.º 44].

45 Em segundo lugar, importa observar que, como enuncia o considerando 16 da Diretiva 2003/109, os residentes de longa duração devem beneficiar de uma «proteção reforçada contra a expulsão» que se inspira nos critérios fixados pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

46 Em terceiro lugar, é certo que, como o Serviço sustentou, nomeadamente, no órgão jurisdicional de reenvio, uma vez que, no caso em apreço, EP estava sujeito a uma proibição de entrada no território finlandês e não tinha pedido autorização de residência na Finlândia depois de aí ter entrado com uma autorização de residência de longa duração – UE concedida por outro Estado-Membro, a sua permanência nesse território era ilegal à luz do direito finlandês.

47 Todavia, daqui não decorre que, no caso em apreço, a Diretiva 2003/109 não se aplique pelo facto de o nacional de um país terceiro em causa não residir legalmente no território de um Estado-Membro, como exige o artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva, e de, portanto, não estar abrangido pelo âmbito de aplicação desta.

48 Com efeito, uma vez que o nacional de um país terceiro em causa beneficia do estatuto de residente de longa duração na República da Estónia, este tem o direito de residir no «território de um Estado-Membro», na aceção deste artigo 3.º, n.º 1, a saber, o território estónio.

49 Em quarto lugar, como salientou também o advogado-geral, em substância, nos n.os 37 a 39 das suas conclusões, a expulsão do território da União de um nacional de um país terceiro residente de longa duração como o que está em causa no processo principal está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/109 e não pelo da Diretiva 2008/115.

50 Com efeito, uma vez que as disposições da Diretiva 2003/109 que preveem uma proteção reforçada contra a expulsão de nacionais de países terceiros residentes de longa duração são, sem dúvida alguma, «mais favoráveis» para esses nacionais de países terceiros do que as disposições em matéria de afastamento previstas na Diretiva 2008/115, aplicam-se essas primeiras disposições, por força do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115, a uma expulsão do território da União de um nacional de um país terceiro residente de longa duração como a que está em causa no processo principal.

51 Tendo estas observações preliminares sido enunciadas, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, a interpretação de uma disposição do direito da União exige que se tenha em conta não só os seus termos mas também o contexto em que se insere, bem como os

objetivos e a finalidade prosseguidos pelo ato de que faz parte [Acórdão de 21 de setembro de 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Cartão de identidade diplomático), C-568/21, EU:C:2023:683, n.º 32 e jurisprudência referida].

52 No que respeita, antes de mais, à redação do artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109, resulta que esta disposição impõe quatro condições ao segundo Estado-Membro quando pretende tomar a decisão de afastar do território da União um nacional de um país terceiro que beneficia do estatuto de residente de longa duração noutro Estado-Membro.

53 Em primeiro lugar, esse nacional de um país terceiro não deve ter obtido o estatuto de residente de longa duração no segundo Estado-Membro. Com efeito, se dispuser desse estatuto nesse Estado-Membro, seriam aplicáveis as disposições do capítulo II da Diretiva 2003/109, nomeadamente em matéria de expulsão. Em segundo lugar, este Estado-Membro está obrigado a dar cumprimento ao «artigo 12.º [desta diretiva] e [às] garantias nele previstas». Em terceiro lugar, essa decisão de expulsão só pode ser tomada por «razões graves de ordem pública ou de segurança pública». Em quarto e último lugar, quando toma tal decisão de expulsão, o segundo Estado-Membro é obrigado a consultar o primeiro Estado-Membro e a tomar todas as medidas necessárias à execução efetiva dessa decisão e a fornecer a esse primeiro Estado-Membro as informações adequadas relativas a essa execução.

54 Há que constatar que a redação do artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109 não pode servir de base a uma interpretação desta disposição segundo a qual a proteção reforçada contra a expulsão que prevê não se aplica quando um nacional de um país terceiro titular do estatuto de residente de longa duração no primeiro Estado-Membro reside no território do segundo Estado-Membro em violação de uma proibição de entrada e quando este não apresentou às autoridades competentes deste último Estado-Membro um pedido de autorização de residência ao abrigo das disposições do capítulo III desta diretiva.

55 A este respeito, é certo que a epígrafe do artigo 22.º da Diretiva 2003/109, a saber, «Retirada do título de residência e obrigação de readmissão», e a referência, que figura neste artigo 22.º, n.º 1, à faculdade de o segundo Estado-Membro recusar renovar ou retirar uma autorização de residência concedida ao abrigo das disposições do capítulo III desta diretiva poderiam dar a entender que o referido artigo 22.º apenas diz respeito a uma situação em que se trata de retirar ou de não renovar essa autorização de residência.

56 Ora, há que constatar que a redação do artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109 não se refere à obtenção de uma autorização de residência no segundo Estado-Membro e que é suficientemente ampla para abranger uma situação como a que está em causa no processo principal, em que o segundo Estado-Membro adota uma decisão de expulsão do território da União relativamente a um nacional de um país terceiro residente de longa duração, quando este não lhe pediu uma autorização de residência ao abrigo das disposições do capítulo III desta diretiva e não dispõe, portanto, dessa autorização de residência.

57 Em seguida, quanto ao contexto em que se insere o artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109, importa salientar que esta disposição deve ser entendida à luz do regime de proteção reforçada contra a expulsão de que beneficiam, por força deste artigo 22.º, os nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

58 Este regime de proteção reforçada é constituído, em primeiro lugar, pelo artigo 22.º, n.º 1, da Diretiva 2003/109, que prevê regras, nomeadamente, em matéria de expulsão do território do segundo Estado-Membro de um nacional de um país terceiro titular do estatuto de residente de longa duração pelas razões aí enumeradas.

59 É constituído, em segundo lugar, pelo artigo 22.º, n.º 3, desta diretiva, que, como foi salientado nos n.ºs 52 e 53 do presente acórdão, impõe quatro condições que, se estiverem preenchidas, permitem a esse Estado-Membro adotar uma decisão de expulsão do território da União desse nacional de um país terceiro.

60 Em terceiro lugar, o referido regime de proteção reforçada inclui disposições transversais, a saber, por um lado, o artigo 22.º, n.ºs 2 e 5, da referida diretiva, que, na hipótese de expulsão, pelo segundo Estado-Membro, de um residente de longa duração em causa e dos seus familiares, impõe ao primeiro Estado-Membro a obrigação de os readmitir «imediatamente sem formalidades», ao mesmo tempo que permite que se instalem num «terceiro Estado-Membro», e, por outro, o artigo 22.º, n.º 4, da mesma diretiva, que proíbe que as decisões de afastamento referidas no seu artigo 22.º, n.º 1, alíneas b) e c), sejam acompanhadas de uma «proibição definitiva de residência».

61 Ora, é certo que, como foi observado no n.º 54 do presente acórdão, a redação do artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109 não pode servir de base a uma interpretação segundo a qual a proteção reforçada contra a expulsão que prevê não se aplica a uma situação como a que está em causa no processo principal. Todavia, o mesmo não acontece com a redação do artigo 22.º, n.º 1, alíneas b) e c), desta diretiva, uma vez que visa expressamente estas duas circunstâncias enquanto motivos que justificam a adoção, relativamente a esse nacional de um país terceiro, de uma decisão de expulsão do território do referido Estado-Membro.

62 Com efeito, por um lado, o artigo 22.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2003/109, dado que visa, nomeadamente, uma violação das condições previstas no artigo 15.º desta diretiva, permite a adoção de tal decisão de expulsão quando não esteja cumprida a obrigação prevista neste artigo 15.º, n.º 1, a saber, a obrigação imposta ao nacional de um país terceiro residente de longa duração de apresentar um pedido de autorização de residência junto das autoridades competentes do segundo Estado-Membro logo que possível e, o mais tardar, no prazo de três meses a contar da sua entrada no território desse Estado-Membro.

63 Por outro lado, o artigo 22.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2003/109, dado que se refere à situação em que um nacional de um país terceiro «não reside legalmente» no segundo Estado-Membro, enquanto motivo que permite justificar que esse Estado-Membro adote, relativamente a esse nacional de um país terceiro, uma decisão de afastamento do seu território, abrange a situação de uma permanência nesse território em violação de uma proibição de entrada nesse território.

64 Além disso, a referência expressa, que figura no artigo 22.º, n.º 1, da Diretiva 2003/109, a estas duas circunstâncias previstas neste artigo 22.º, n.º 1, alíneas b) e c), enquanto motivos que podem justificar a adoção, relativamente a um nacional de um país terceiro residente de longa duração, de uma decisão de expulsão do território do segundo Estado-Membro, corrobora a conclusão já extraída da redação do artigo 22.º, n.º 3, desta diretiva, segundo a qual a existência dessas circunstâncias não tem por efeito tornar esta última disposição inaplicável.

65 No que respeita, especialmente, ao motivo referente ao facto de, em violação do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2003/109, um residente de longa duração não ter apresentado às autoridades competentes do segundo Estado-Membro um pedido de autorização de residência, é certo, como

já foi realçado no n.º 55 do presente acórdão, que os termos utilizados no artigo 22.º, n.º 1, desta diretiva, a saber, a referência, que figura nesta última disposição, à faculdade de esse Estado-Membro recusar renovar ou retirar uma autorização de residência concedida ao abrigo das disposições do capítulo III da referida diretiva, podem dar a entender que este artigo 22.º, n.º 1, apenas diz respeito a uma situação em que se trata de retirar ou de não renovar essa autorização.

66 Todavia, não é menos certo que o referido artigo 22.º, n.º 1, visa expressamente não só as medidas de recusa de renovação ou de retirada, pelo segundo Estado-Membro, de uma autorização de residência concedida ao abrigo das disposições deste capítulo III, mas também outras medidas como, concretamente, decisões de afastamento do território desse Estado-Membro.

67 Estes diferentes elementos contextuais confirmam a conclusão, já retirada da análise da redação do artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109, segundo a qual a aplicabilidade da proteção reforçada contra a expulsão do território da União prevista nesta disposição não está excluída pelo facto de a pessoa em causa permanecer no território do segundo Estado-Membro quando está sujeito a uma proibição de entrada nesse território e não apresentou às autoridades competentes desse Estado-Membro um pedido de autorização de residência ao abrigo das disposições do capítulo III desta diretiva nos prazos fixados.

68 Por último, tal interpretação literal e contextual do artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109 é também corroborada pela finalidade desta disposição.

69 Com efeito, esta interpretação, uma vez que procede de uma delimitação dos âmbitos de aplicação respetivos dos n.os 1 e 3 do artigo 22.º da Diretiva 2003/109, consoante se trate de um afastamento do território do segundo Estado-Membro ou de um afastamento do território da União e da proteção reforçada contra a expulsão com a geometria variável que daí decorre, permite evitar a existência de uma lacuna no regime de «proteção reforçada contra a expulsão» que o artigo 22.º desta diretiva visa assegurar, como resulta do seu considerando 16, e, por conseguinte, assegurar a efetividade desse regime.

70 Esta interpretação garante, assim, que um nacional de um país terceiro beneficia do regime de proteção reforçada mesmo que permaneça no território do segundo Estado-Membro em violação de uma proibição de entrada nesse território e não tenha apresentado às autoridades competentes desse Estado-Membro um pedido de autorização de residência ao abrigo das disposições do capítulo III da referida diretiva.

71 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109 deve ser interpretado no sentido de que a proteção reforçada contra a expulsão de que beneficiam, por força desta disposição, os nacionais de países terceiros residentes de longa duração é aplicável no quadro da adoção, pelo segundo Estado-Membro, na aceção do artigo 2.º, alínea d), desta diretiva, de uma decisão de expulsão do território da União tomada, por razões de ordem pública ou de segurança pública, relativamente a esse nacional de um país terceiro, quando este, por um lado, resida no território desse Estado-Membro em violação de uma proibição de entrada nesse território e, por outro, não tenha apresentado, às autoridades competentes do referido Estado-Membro, um pedido de autorização de residência ao abrigo das disposições do capítulo III da referida diretiva.

Quanto à segunda questão

72 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º, n.º 3, e o artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109 devem ser interpretados no sentido de que permitem a um nacional de um país terceiro residente de longa duração invocar estas disposições contra o segundo Estado-Membro, na aceção do artigo 2.º, alínea d), desta diretiva, quando este pretenda tomar, relativamente a esse nacional de um país terceiro, uma decisão de expulsão do território da União por razões de ordem pública ou de segurança pública.

73 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, sempre que as disposições de uma diretiva se afigurem, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar contra um Estado-Membro, quer quando este não tenha transposto a diretiva para o direito nacional dentro do prazo quer quando tenha feito uma transposição incorreta [Acórdão de 20 de abril de 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, n.º 62 e jurisprudência referida].

74 O Tribunal de Justiça especificou que uma disposição do direito da União é, por um lado, incondicional quando prevê uma obrigação que não está sujeita a nenhuma condição nem está subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à adoção de um ato das instituições da União ou dos Estados-Membros, além do ato que a transpõe para o direito nacional, e, por outro, é suficientemente precisa para ser invocada por um litigante e aplicada pelo juiz quando enuncia uma obrigação em termos inequívocos [Acórdão de 20 de abril de 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, n.º 63 e jurisprudência referida].

75 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que o artigo 12.º, n.º 3, e o artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109 não foram expressamente transpostos para o direito finlandês.

76 Todavia, à luz da jurisprudência recordada nos n.os 73 e 74 do presente acórdão, há que constatar que estas disposições são suscetíveis de produzir efeito direto em benefício dos nacionais de países terceiros em causa. Com efeito, as referidas disposições apresentam um caráter incondicional e suficientemente preciso dado que, sem prever condições nem tornar necessária a adoção de medidas suplementares, obrigam, em termos inequívocos, o segundo Estado-Membro, quando toma, relativamente a um nacional de um país terceiro residente de longa duração, uma decisão de expulsão do território da União por razões de ordem pública ou de segurança pública, a assegurar o respeito das diferentes condições e garantias previstas pelas mesmas disposições a favor desse nacional de um país terceiro e que se inscrevem no objetivo de proteção reforçada contra a expulsão prosseguido pela Diretiva 2003/109.

77 É o que sucede tanto com o artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109, que, como foi recordado nos n.os 52 e 53 do presente acórdão, impõe, em substância, quatro condições específicas ao segundo Estado-Membro quando adota uma decisão de expulsão do território da União relativamente a um nacional de um país terceiro residente de longa duração, tanto com o artigo 12.º, n.º 3, desta diretiva, desde que esta última disposição enumere quatro elementos que este artigo 22.º, n.º 3, qualifica de «garantias» e que os Estados-Membros em causa devem ter em conta aquando da adoção de tal decisão de afastamento, a saber, a duração da residência no seu território, a idade da pessoa em questão, as consequências para essa pessoa e para os seus familiares, bem como os laços com o país de residência ou a ausência de laços com o país de origem.

78 Por conseguinte, uma vez que estas diferentes condições e garantias estão previstas em disposições que devem ser consideradas, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas, daqui resulta que, em conformidade com o princípio consagrado pela jurisprudência recordada no n.º 73 do presente acórdão, os particulares têm o direito de as invocar contra um Estado-Membro.

79 À luz do que precede, importa responder à segunda questão que o artigo 12.º, n.º 3, e o artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109 devem ser interpretados no sentido de que permitem a um nacional de um país terceiro residente de longa duração invocar estas disposições contra o segundo Estado-Membro, na aceção do artigo 2.º, alínea d), desta diretiva, quando este pretenda tomar, relativamente a esse nacional de um país terceiro, uma decisão de expulsão do território da União por razões de ordem pública ou de segurança pública.

Quanto às despesas

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

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

1) **O artigo 22.º, n.º 3, 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, conforme alterada pela Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011,**

deve ser interpretado no sentido de que:

a proteção reforçada contra a expulsão de que beneficiam, por força desta disposição, os nacionais de países terceiros residentes de longa duração é aplicável no quadro da adoção, pelo segundo Estado-Membro, na aceção do artigo 2.º, alínea d), desta diretiva, de uma decisão de expulsão do território da União Europeia tomada, por razões de ordem pública ou de segurança pública, relativamente a esse nacional de um país terceiro, quando este, por um lado, resida no território desse Estado-Membro em violação de uma proibição de entrada nesse território e, por outro, não tenha apresentado, às autoridades competentes do referido Estado-Membro, um pedido de autorização de residência ao abrigo das disposições do capítulo III da referida diretiva.

2) **O artigo 12.º, n.º 3, e o artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva 2003/109, conforme alterada pela Diretiva 2011/51,**

devem ser interpretados no sentido de que:

permitem a um nacional de um país terceiro residente de longa duração invocar estas disposições contra o segundo Estado-Membro, na aceção do artigo 2.º, alínea d), desta diretiva, quando este pretenda tomar, relativamente a esse nacional de um país terceiro, uma decisão de expulsão do território da União Europeia por razões de ordem pública ou de segurança pública.

Assinaturas