Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JEAN RICHARD DE LA TOUR
apresentadas em 16 de julho de 2020[1]

Processo C-193/19

A
contra
Migrationsverket

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Malmö, decidindo em matéria de imigração, Suécia)]

«Reenvio prejudicial — Controlos nas fronteiras, asilo e imigração — Política de imigração — Convenção de aplicação do Acordo de Schengen — Artigo 25.º, n.º 1 — Diretiva 2003/86/CE — Direito ao reagrupamento familiar — Condições de emissão de um título de residência — Artigo 5.º, n.º 2 — Obrigação de apresentar um documento de viagem — Legislação nacional que exige que a identidade do requerente esteja provada de maneira certa — Prática nacional que requer, para o efeito, a apresentação de um passaporte válido para o período da autorização de residência — Pedido de renovação de uma autorização de residência apresentado por um familiar que já se encontre em território nacional — Familiar indicado no Sistema de Informação Schengen para efeitos de não admissão — Indeferimento da renovação da autorização de residência pelo facto de a identidade não estar provada de maneira certa — Admissibilidade»

I. Introdução

1. Pode um Estado-Membro subordinar a renovação de um título de residência emitido a um nacional de um país terceiro para efeitos de reagrupamento familiar à condição de este último fazer prova certa da sua identidade mediante a apresentação de um passaporte válido para o período da autorização da residência?

2. É este, em substância, o objeto das questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça pelo Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Malmö, decidindo em matéria de imigração, Suécia).

3. Estas questões inscrevem-se no âmbito de um litígio que opõe A, cidadão gambiano, à Migrationsverket (Agência para a Migração, Suécia), tendo esta última indeferido a renovação da autorização de residência de A devido à falta de prova certa da sua identidade. Esta decisão foi adotada num contexto específico, uma vez que o interessado foi objeto de uma indicação no Sistema de Informação Schengen (SIS) para efeitos de não admissão, pelas autoridades norueguesas, devido, nomeadamente, às múltiplas identidades fictícias que usou com base em passaportes falsificados.

1 Língua original: francês.

4. Este processo é uma oportunidade para o Tribunal de Justiça se pronunciar sobre a natureza e o alcance dos requisitos exigidos pelo direito da União relativamente à prova da identidade de um nacional de um país terceiro, que requer, a partir do território do Estado-Membro em que se encontra, a renovação de uma autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar, quando é objeto de indicação no SIS para efeitos de não admissão no Espaço Schengen.

5. Numa primeira fase das minhas conclusões, proporei ao Tribunal de Justiça que declare que o artigo 25.º, n.º 1, da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen [2], cuja interpretação é pedida pelo órgão jurisdicional de reenvio, não se opõe a uma decisão pela qual um Estado contratante [3] aceita renovar a autorização de residência de um nacional de um país terceiro que está indicado no SIS para efeitos de não admissão, mesmo apesar de não poder ser provada de maneira certa a sua identidade. Exporei, porém, as razões por que esta decisão deve ser precedida da consulta do Estado contratante que procedeu à indicação dessa pessoa e deve assentar num motivo sério.

6. Numa segunda fase das minhas conclusões, e para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, proporei ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre as disposições previstas na Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar [4].

7. Antes de mais, explicarei que as condições enunciadas no artigo 5.º, n.º 2, desta diretiva não se opõem a uma legislação nacional como a que está em causa, que exige, para efeitos de exame de um pedido de autorização de residência, que o nacional de um país terceiro faça prova certa da sua identidade, juntando a cópia autenticada de um passaporte válido para o período da autorização de residência requerida. Em seguida, concentrarei a minha análise sobre o cumprimento de dois princípios que regem o exame de um pedido de reagrupamento familiar na aceção da Diretiva 2003/86, a saber, o de proceder a um exame individualizado do pedido e o de garantir o direito ao respeito pela vida familiar do membro da família em causa. Concluirei, por último, que, na hipótese de este não conseguir juntar ao seu pedido o documento de viagem exigido, a autoridade nacional competente não pode, apenas por este motivo, indeferir esse pedido. Explicarei que esta é, antes de mais, obrigada a proceder a um exame individualizado do pedido, tendo em conta, designadamente, as razões por que esse documento não pode ser apresentado e a cooperação prestada pelo familiar em causa para fazer prova inequívoca da sua identidade por qualquer outro meio adequado.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 2003/86

8. A Diretiva 2003/86 estabelece as condições em que o direito ao reagrupamento familiar pode ser exercido por nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-Membros.

2 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, assinada em Schengen, em 19 de junho de 1990, e entrada em vigor em 26 de março de 1995 (JO 2000, L 239, p. 19; a seguir «CAAS»).

3 Emprego aqui a expressão adotada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 16 de janeiro de 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

4 JO 2003, L 251, p. 12.

9. No capítulo III desta diretiva, relativo à apresentação e apreciação dos pedidos de autorização de residência, o artigo 5.º, n.os 1 a 3, enuncia:

«1. Os Estados-Membros determinam se, para exercer o direito ao reagrupamento familiar, cabe ao requerente do reagrupamento [5] ou aos seus familiares apresentar o pedido de entrada e residência às autoridades competentes do Estado-Membro em causa.

2. O pedido deve ser acompanhado de documentos que atestem os laços familiares e o cumprimento das condições previstas nos artigos 4.º e 6.º e, quando aplicáveis, nos artigos 7.º e 8.º, bem como de cópias autenticadas dos documentos de viagem dos familiares.

A fim de se certificarem da existência de laços familiares, os Estados-Membros podem, se necessário, proceder a entrevistas com o requerente do reagrupamento e os seus familiares e conduzir outras investigações que considerem necessárias.

[…]

3. O pedido deve ser apresentado e analisado quando os familiares residirem fora do território do Estado-Membro em que reside o requerente do reagrupamento.

A título de derrogação, um Estado-Membro pode, em circunstâncias adequadas, aceitar que a apresentação do pedido seja feita quando os familiares se encontrarem já no seu território.»

10. No capítulo VII da Diretiva 2003/86, relativo às sanções e recursos, o artigo 16.º, n.os 2 e 4, dispõe:

«2. Os Estados-Membros podem também indeferir um pedido de entrada e residência para efeitos de reagrupamento familiar, retirar ou não renovar a autorização de residência dos familiares, se se demonstrar que:

a) Foram utilizadas informações falsas ou enganosas, documentos falsos ou falsificados, ou foi cometido qualquer outro tipo de fraude ou utilizados outros meios ilegais;

[…]

4. Os Estados-Membros podem efetuar inquéritos e controlos específicos quando existir uma presunção fundamentada de fraude ou de casamento, união de facto ou adoção de conveniência, tal como definidos no n.º 2. Podem ser igualmente efetuados controlos específicos aquando da renovação da autorização de residência dos familiares.»

11. Por último, o artigo 17.º da Diretiva 2003/86 tem a seguinte redação:

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

5 Nos termos do artigo 2.º, alínea c), da referida diretiva, o «requerente do reagrupamento» é o nacional de um país terceiro com residência legal num Estado-Membro e que requer, ou cujos familiares requerem, o reagrupamento familiar para se reunificarem.

2. Acervo de Schengen

a) CAAS

12. O artigo 25.º da CAAS, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 265/2010[6], dispõe:

«1. Caso um Estado-Membro tencione emitir um título de residência, efetua sistematicamente uma consulta no [SIS]. Caso um Estado-Membro tencione emitir um título de residência a um cidadão estrangeiro que conste da lista de pessoas indicadas para efeitos de não admissão, consulta previamente o Estado-Membro que o tiver indicado e toma em consideração os interesses deste último; o título de residência só pode ser emitido por motivos sérios, nomeadamente por razões humanitárias ou por força de obrigações internacionais.

Se o título de residência for emitido, o Estado-Membro que tiver indicado o cidadão estrangeiro retira o seu nome dessa lista mas pode inscrevê-lo na sua lista nacional de pessoas indicadas.

[…]

2. 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.

[…]»

13. O artigo 96.º da CAAS tem a seguinte redação:

«1. Os dados relativos aos estrangeiros indicados para efeitos de não admissão são inseridos com base numa indicação nacional resultante de decisões tomadas de acordo com as regras processuais previstas pela legislação nacional, pelas autoridades administrativas ou pelos órgãos jurisdicionais competentes.

2. As decisões podem ser fundadas no facto de a presença de um estrangeiro no território nacional constituir ameaça para a ordem pública ou para a segurança nacional.

Esta situação pode verificar-se, nomeadamente, no caso de:

a) O estrangeiro ter sido condenado por um crime passível de uma pena privativa de liberdade de pelo menos um ano;

[…]

6 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de março de 2010, que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que se refere à circulação de pessoas titulares de um visto de longa duração (JO 2010, L 85, p. 1). Posteriormente, o artigo 25.º da CAAS foi revogado e substituído pelos artigos 27.º a 30.º do Regulamento (UE) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos de fronteira, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e altera e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006 (JO 2018, L 312, p. 14).

3. As decisões podem ser igualmente fundadas no facto de sobre o estrangeiro recair uma medida de afastamento, de reenvio ou de expulsão não adiada nem suspensa que inclua ou seja acompanhada por uma interdição de entrada ou, se for caso disso, de permanência, fundada no incumprimento das regulamentações nacionais relativas à entrada ou à estada de estrangeiros.»

14. O artigo 134.º da CAAS dispõe:

«As disposições da presente convenção só são aplicáveis na medida em que sejam compatíveis com o direito [da União].»

b) Regulamento (CE) n.º 562/2006

15. O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)[7], conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013[8], dispõe:

«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:

a) Estar na posse de um documento de viagem válido que autorize o titular a passar a fronteira […];

[…]

d) Não estar indicado no SIS para efeitos de não admissão;

e) Não ser considerado suscetível de perturbar a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado-Membro, e em especial não estar indicado para efeitos de não admissão, pelos mesmos motivos, nas bases de dados nacionais dos Estados-Membros.»

B. Direito sueco

16. A utlänningslagen (Lei de Estrangeiros), de 29 de setembro de 2005[9], prevê, no seu capítulo 2, § 1:

«Um estrangeiro que entre ou permaneça na Suécia deve estar munido de passaporte.»

7 JO 2006, L 105, p. 1.

8 JO 2013, L 182, p. 1; a seguir «CFS». Este regulamento foi revogado com efeitos a partir de 12 de abril de 2016, pelo 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). A decisão de reenvio não especifica a data em que o interessado apresentou o seu pedido de renovação da autorização de residência, pelo que existem dúvidas quanto ao regulamento aplicável *ratione temporis*. Nas presentes conclusões, examinarei as disposições previstas pelo CFS, na sua versão decorrente do Regulamento n.º 562/2006, conforme alterado, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio se refere expressamente a este regulamento na sua decisão de reenvio. Todavia, quero precisar que o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do referido regulamento, cuja interpretação é aqui pedida, tem os mesmos termos que o artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento 2016/399.

9 SFS 2005, n.º 716.

17. O capítulo 5, § 3, desta lei dispõe:

«É emitido um título de residência, sem prejuízo do disposto nos §§ 17 a 17b:

1. a qualquer cidadão estrangeiro cujo cônjuge ou membro de uma união de facto seja residente ou a quem tenha sido emitido um título de residência na Suécia,

[…]»

18. Nos termos do capítulo 5, § 16, primeiro parágrafo, da referida lei:

«Um estrangeiro a quem tenha sido concedida uma autorização de residência temporária devido a laços familiares ao abrigo do § 8 só pode obter novo título de residência temporária ou permanente, pelo mesmo motivo, se os laços em questão subsistirem.»

19. O capítulo 5, § 17a, primeiro e segundo parágrafos, da Lei de Estrangeiros dispõe:

«Nas situações previstas no artigo 3.º, a emissão de um título de residência pode ser recusada:

1. Se tiverem sido deliberadamente prestadas falsas declarações ou se tiverem sido voluntariamente ocultadas circunstâncias significativas para a obtenção de uma autorização de residência ou

2. Em caso de adoção, casamento ou união de facto do estrangeiro com o único intuito de o fazer beneficiar de um direito de residência ou

3. Se o estrangeiro constituir uma ameaça para a ordem pública e a segurança pública.

A emissão de um título de residência pode ainda ser recusada nas situações previstas no artigo 3.º, primeiro parágrafo, pontos 1 e 2, alínea b), se:

1. Os cônjuges ou os membros da união de facto não viverem juntos ou não tiverem essa intenção

2. Se o estrangeiro ou o reagrupante forem casados ou membros de uma união de facto com outra pessoa,

3. Ou se um dos cônjuges ou membros da união de facto tiver menos de 18 anos de idade».

III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

20. A é um nacional gambiano [10] que vive na Suécia. Obteve uma autorização de residência temporária para se juntar à sua mulher de nacionalidade sueca em data não especificada na decisão de reenvio. Esse pedido foi deferido antes da sua entrada na Suécia. O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que é razoável pensar que, naquele momento, as autoridades nacionais competentes consideraram que a identidade do interessado estava provada e que o seu passaporte preenchia os requisitos exigidos pela legislação sueca.

10 Os nacionais gambianos devem ser detentores de um visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-Membros, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1, do 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).

A. Exame do pedido de renovação da autorização de residência pela Agência para a Migração

21. A apresentou junto da Agência para a Migração um pedido de renovação da sua autorização de residência em data não especificada na decisão de reenvio. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a Agência para a Migração indeferiu esse pedido (a seguir «decisão controvertida»), com o fundamento, designadamente, de que a sua identidade não tinha sido provada [11].

22. No exame desse pedido, a Agência para a Migração foi informada pela polícia norueguesa de que o interessado tinha usado, na Noruega, várias identidades fictícias, a saber, inicialmente, a identidade de B, de nacionalidade gambiana, nascido a 18 de agosto de 1975 (segundo um passaporte falso), em seguida, a identidade de C, um requerente de asilo sem documentos, nascido a 12 de dezembro de 1982, e, por último, a identidade de D, nascido a 8 de agosto de 1980, de nacionalidade gambiana (segundo outro passaporte descoberto durante uma busca). Foi sob esta última identidade que o interessado foi condenado a uma pena privativa de liberdade de 120 dias, na Noruega, pela prática de uma infração penal de detenção e venda de produtos estupefacientes (cocaína). Foi também sob esta última identidade que o interessado foi objeto de uma decisão de afastamento do território norueguês, acompanhada de uma proibição definitiva do território e de uma indicação no SIS. Este sistema identifica o interessado sob o nome de D, nascido a 8 de agosto de 1980 e de nacionalidade gambiana.

23. Decorre da decisão de reenvio que foi sob esta última identidade, e quando se encontrava em Dakar (Senegal), que o interessado apresentou um pedido de autorização de residência que foi examinado pelas autoridades suecas. Esse pedido foi indeferido com o fundamento de que se baseava num casamento de conveniência.

B. Recurso interposto no órgão jurisdicional de reenvio

24. Na decisão de reenvio, o Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Malmö, decidindo em matéria de imigração) interroga-se sobre os requisitos estabelecidos pelo direito da União relativamente à prova da identidade de um nacional de um país terceiro que apresenta, quando já se encontra em território nacional, um pedido de autorização de residência não fundado em motivos de proteção nem em razões humanitárias.

25. Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio explica que, em conformidade com a legislação sueca, a emissão desse título de residência pressupõe que a identidade do nacional de um país terceiro esteja provada de maneira certa, o que implica, na prática, a apresentação de um passaporte válido para o período da autorização de residência. A Lei de Estrangeiros não prevê outras obrigações além da obrigação de ter passaporte. O órgão jurisdicional de reenvio sublinha, todavia, que existe uma exceção a esta regra relativamente aos pedidos apresentados por nacionais de países terceiros cujo país de origem não emita documentos de registo civil aceitáveis.

26. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio refere-se à jurisprudência nacional para ilustrar as dúvidas ligadas à interpretação do direito da União.

27. Num primeiro momento, o Migrationsöverdomstolen (Tribunal Superior da Imigração, Suécia), no Acórdão n.º MIG 2011:11, de 12 de maio de 2011, declarou que, no que respeita à emissão de um título de residência por tempo determinado, fundado num elemento de conexão com o Reino da Suécia (por exemplo, para efeitos de reagrupamento familiar ou para efeitos de estudos ou de exercício de uma atividade profissional), é necessário exigir que a identidade do nacional de um país terceiro seja provada de maneira certa para satisfazer os compromissos previstos no âmbito da CAAS e do CFS.

11 A decisão de reenvio não indica a data em que a decisão controvertida foi adotada.

28. Num segundo momento, o Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Estocolmo, decidindo em matéria de imigração, Suécia) declarou as disposições previstas no § 16f da lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (Lei que Aprova Restrições Temporárias à Possibilidade de Obter Autorização de Residência na Suécia) [12], de 22 de junho de 2016, contrárias às disposições da CAAS e do CFS, na medida em que permitem a emissão de um título de residência, mesmo quando a identidade do nacional de um país terceiro é incerta e este não pode tornar plausível a identidade que declarou.

29. Num terceiro e último momento, o Migrationsöverdomstolen (Tribunal Superior da Imigração) declarou que os princípios enunciados no seu Acórdão n.º MIG 2011:11, de 12 de maio de 2011, apenas se aplicam aos pedidos de autorização de residência apresentados pelos nacionais de países terceiros quando se encontrem fora do Espaço Schengen. Além disso, anulou o acórdão proferido pelo Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Estocolmo, decidindo em matéria de imigração) referido no número anterior das presentes conclusões e autorizou o nível menos exigente de prova previsto no § 16f da Lei que Estabelece Restrições Temporárias. Assim, é possível emitir um título de residência para efeitos de estudos do segundo ciclo do ensino secundário a um nacional de um país terceiro que já se encontre em território nacional, mesmo quando a sua identidade seja incerta e este não possa tornar plausível a identidade que declarou.

30. É neste contexto que o órgão jurisdicional de reenvio se interroga sobre se o direito da União, designadamente, as disposições da CAAS e do CFS, exigem que o nacional de um país terceiro prove a sua identidade de maneira certa ao apresentar, quando já se encontre em território nacional, um pedido de autorização de residência não fundado em motivos de proteção nem em razões humanitárias.

C. Questões prejudiciais

31. Tendo em conta as considerações acima expostas, o Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Malmö, decidindo em matéria de imigração) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) As disposições da [CAAS], designadamente as disposições sobre a consulta sistemática do [SIS] e do [CFS], designadamente a exigência de um passaporte válido prevista neste último, obstam à concessão de autorizações de residência com base em pedidos apresentados na Suécia que não sejam fundados em razões de proteção ou em razões humanitárias, quando a identidade da pessoa que apresentou o pedido não for claramente determinada?

2) Em caso de resposta afirmativa, pode a determinação da identidade ser objeto de exceções ao abrigo da legislação ou da jurisprudência nacionais?

3) Em caso de resposta negativa [à segunda questão], que exceções, caso existam, são permitidas pelo direito da União?»

32. A, a Agência para a Migração, os Governos sueco, neerlandês e polaco e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas.

33. Na sequência da anulação da audiência prevista para 18 de março de 2020, foi decidido, de acordo com o juiz-relator, dirigir, nos termos do artigo 62.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, questões a que A, a Agência para a Migração, o Governo sueco e a Comissão responderam por escrito no prazo fixado.

12 SFS 2016, n.º 752; a seguir «Lei que Estabelece Restrições Temporárias».

IV. Análise

34. Antes de proceder ao exame das questões prejudiciais, parece-me útil fazer observações preliminares.

A. Observações preliminares

35. A primeira observação é referente ao objeto das questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

36. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, ao Tribunal de Justiça se as disposições da CAAS ou do CFS se opõem a que um Estado-Membro conceda a um nacional de um país terceiro, que apresenta o pedido a partir do território do Estado-Membro em que se encontra, uma autorização de residência não fundada em motivos de proteção nem em razões humanitárias, quando não faz prova certa da sua identidade. Sendo caso disso, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber em que medida um Estado-Membro pode derrogar o princípio de que a identidade deve estar determinada (segunda questão) e o direito da União pode autorizar exceções a esse princípio (terceira questão).

37. Conforme decorre da decisão de reenvio, estas questões estão no centro de um debate jurisprudencial na Suécia. Com efeito, é interessante salientar que este pedido de decisão prejudicial apresenta fortes semelhanças com o pedido apresentado em 10 de agosto de 2018 pelo Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Göteborg, decidindo em matéria de imigração, Suécia) e retirado algumas semanas depois [13]. Esse pedido tinha por objeto, em substância, a conformidade, à luz da CAAS e do CFS, das disposições previstas no § 16f da Lei que Estabelece Restrições Temporárias, que flexibilizam as exigências relativas à prova da identidade de um nacional de um país terceiro que pretenda prosseguir os estudos do segundo ciclo do ensino secundário nos termos expostos nos n.os 28 e 29 das presentes conclusões [14].

38. É certo que o presente reenvio prejudicial se distingue do anterior, uma vez que diz respeito à admissibilidade da regra de direito comum que exige, pelo contrário, que a identidade do requerente de uma autorização de residência seja provada de maneira certa pela apresentação, na prática, de um passaporte válido para o período da autorização de residência. Todavia, estes dois processos têm por objeto a interpretação das disposições relevantes do direito da União quanto ao nível de prova exigido para efeitos de determinação da identidade de um nacional de um país terceiro que apresente, a partir do território do Estado-Membro em que reside, um pedido de autorização de residência (processo C-526/18) ou de renovação desta (processo C-193/19).

13 Despacho de cancelamento do presidente do Tribunal de Justiça de 23 de outubro de 2018, AA (C-526/18, não publicado, EU:C:2018:894).

14 As questões eram as seguintes: «1. As disposições da [CAAS] ou do [CFS] opõem-se a regras nacionais, como as que figuram no [§] 16f da Lei [que Estabelece Restrições Temporárias], que preveem que uma autorização de residência para frequentar o ensino secundário pode ser emitida a um nacional de um país terceiro que se encontre no país ainda que a identidade do referido estrangeiro seja incerta e que este não consiga apresentar elementos que permitam considerar que a identidade que declarou é plausível? 2. Se se considerar que, em tal situação, o acervo de Schengen contém uma exigência de que a identidade seja estabelecida com certeza ou de que existam elementos que permitam considerar que é plausível, podem as disposições da [D]iretiva [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)] ou de outro instrumento do direito da União ser interpretadas no sentido de que autorizam uma derrogação à mencionada exigência relativamente à identidade?»

39. Além do contexto em que se inscreve o presente processo, recordo que, em conformidade com jurisprudência constante, não compete ao Tribunal de Justiça emitir uma opinião consultiva sobre questões gerais ou hipotéticas, mas sim interpretar uma regra da União para responder a uma necessidade inerente à efetiva decisão da causa [15]. Concentrarei, portanto, a minha análise na situação de um nacional de um país terceiro que, como A, está indicado no SIS para efeitos de não admissão no Espaço Schengen e pede a renovação da sua autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar.

40. A segunda observação diz respeito ao alcance dos esclarecimentos prestados pelo órgão jurisdicional de reenvio e das respostas formuladas pelas partes às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça.

41. Resulta desses esclarecimentos e respostas que a situação pessoal de A e, em especial, os laços familiares que este mantém na Suécia evoluíram em larga medida desde a adoção da decisão controvertida. Atendendo à repartição de funções entre o Tribunal de Justiça e o órgão jurisdicional de reenvio, dou por adquirido, com vista às conclusões, que A, na data da adoção dessa decisão, pedia a renovação da sua autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar com uma nacional sueca, conforme foi expressamente referido na decisão de reenvio, sem que nenhuma das partes tenha posto isto em causa. Dou também por adquirido que, no âmbito do exame desse pedido, a Agência para a Migração teve igualmente em conta o facto de A ser pai de duas crianças norueguesas e manter uma relação com a mãe destas, de nacionalidade norueguesa, residindo todos na Suécia.

42. Decorre igualmente dos referidos esclarecimentos e respostas que, no âmbito da decisão controvertida, o primeiro vínculo familiar, resultante do casamento com uma nacional sueca, não foi considerado autêntico. Quanto ao segundo vínculo que une A aos seus filhos e à mãe destes, parece que não foi considerado efetivo, pelo que não existia nenhum obstáculo ao afastamento do interessado do território sueco [16]. Resulta igualmente desses documentos que, desde a adoção da decisão controvertida, A se divorciou da nacional sueca e que os seus filhos, de nacionalidade norueguesa, deixaram a Suécia, conjuntamente com a mãe, para ir para a Noruega.

B. Quanto às questões prejudiciais

43. Com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, ao Tribunal de Justiça se o direito da União e, em especial, o artigo 25.º, n.º 1, da CAAS e o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do CFS se opõem a que um Estado-Membro conceda a um nacional de um país terceiro uma autorização de residência não fundada em motivos de proteção nem em razões humanitárias, quando este apresenta o pedido a partir do território do Estado-Membro em que se encontra e não faz prova certa da sua identidade.

44. Por outras palavras, e tendo em conta os factos do litígio no processo principal, a questão é saber se e, sendo caso disso, em que medida o direito da União exige a prova da identidade de um nacional de um país terceiro que pede a renovação da sua autorização de residência concedida para efeitos de reagrupamento familiar.

15 Acórdão de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o. (C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 28 e jurisprudência referida).

16 A questão submetida ao Tribunal de Justiça não é referente ao afastamento do interessado do território sueco. Na ausência de um vínculo familiar efetivo e em caso de fraude, haveria, efetivamente, que aplicar as disposições previstas pela Diretiva 2008/115, uma vez que o interessado estaria então em «situação irregular» no território da União na aceção do artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva. Ao abrigo desta disposição, está em «situação irregular» no território de um Estado-Membro um nacional de um país terceiro que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições de entrada previstas no artigo 5.º do CFS ou outras condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro.

45. A fim de dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, importa, em primeiro lugar, examinar igualmente a questão de saber se um Estado-Membro pode subordinar a emissão desse título de residência à apresentação de um passaporte válido para o período da autorização de residência. Com efeito, resulta da decisão de reenvio que a legislação sueca exige a apresentação desse documento que permite determinar de maneira certa a identidade do requerente.

46. Em segundo lugar, tratando-se de um pedido de autorização de residência a título de reagrupamento familiar, parece-me que a questão deve igualmente ser examinada à luz da Diretiva 2003/86 e, em especial, das regras e dos princípios que esta diretiva enuncia relativamente à prova da identidade do familiar visado.

47. A situação em causa está, obviamente, abrangida pelo âmbito de aplicação das disposições do artigo 25.º da CAAS, referidas expressamente pelo órgão jurisdicional de reenvio no seu pedido de decisão prejudicial, dado que A apresentou um pedido de renovação de uma autorização de residência que obteve na Suécia para efeitos de reagrupamento familiar, quando as autoridades norueguesas tinham procedido à sua indicação para efeitos de não admissão no SIS.

48. Todavia, é necessário também velar pela aplicação harmoniosa de todas as disposições relevantes do direito da União. Para o efeito, as condições de permanência dos nacionais de países terceiros determinadas pela CAAS devem ter em conta as exigências do direito da União. Como mostra a jurisprudência do Tribunal de Justiça, essas regras devem articular-se entre si [17]. O Protocolo que Integra o Acervo de Schengen no Âmbito da União Europeia, anexo ao Tratado de Amesterdão [18], salienta, assim, no terceiro parágrafo do seu preâmbulo, que «as disposições do acervo de Schengen só são aplicáveis se, e na medida em que, forem compatíveis com a legislação da União» [19]. O artigo 1.º do referido protocolo precisa que a cooperação reforçada no domínio do acervo de Schengen deve realizar-se no quadro institucional e jurídico da União e na observância dos Tratados. O Regulamento n.º 265/2010 é igualmente inequívoco, uma vez que precisa, no seu considerando 8, que a sua aplicação não deve «prejudicar a obrigação de os Estados-Membros emitirem títulos de residência para certas categorias de nacionais de países terceiros, estabelecida por outros instrumentos da União, nomeadamente a Diretiva […] 2003/86».

49. Ora, o processo em causa diz respeito às condições a que um Estado-Membro pode submeter a emissão e, em especial, a renovação de uma autorização de residência pedida por um nacional de um país terceiro para efeitos de reagrupamento familiar. Embora o pedido de autorização de residência fosse, inicialmente, fundamentado pelos laços familiares de A com uma nacional sueca, este pedido baseou-se, posteriormente, nos laços familiares de A com uma nacional norueguesa e os filhos noruegueses do casal.

50. Recordo que, segundo jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça tem competência para fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio todos os elementos de interpretação decorrentes do direito da União, que lhe permitam apreciar a compatibilidade de disposições do direito nacional ou de uma prática nacional com as regras de direito da União, para proferir decisão no processo que lhe incumbe decidir [20].

17 V., a título exemplificativo, Acórdãos de 31 de janeiro de 2006, Comissão/Espanha (C-503/03, EU:C:2006:74), e de 12 de dezembro de 2019, E.P. (Ameaça para a ordem pública) (C-380/18, EU:C:2019:1071). Esta articulação é igualmente exemplificada por textos de aplicação como a Declaração do Comité Executivo instituído pela CAAS, de 18 de abril de 1996, relativa à definição do conceito de estrangeiro (JO 2000, L 239, p. 458), ou ainda a Decisão de Execução 2011/406/UE da Comissão, de 1 de julho de 2011, que altera o Manual SIRENE (JO 2011, L 186, p. 1) (ponto 4.7 do anexo).

18 JO 1997, C 340, p. 93.

19 Este protocolo retoma aqui os termos do artigo 134.º da CAAS.

20 V. Despacho de 8 de abril de 2020, Comissão/Polónia (C-791/19 R, EU:C:2020:277, n.º 74 e jurisprudência referida).

51. A Agência para a Migração e o Governo sueco explicam, nas suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça, que a interpretação da Diretiva 2004/38/CE [21] é irrelevante para a questão de saber se A pode beneficiar de uma autorização de residência nos termos da legislação nacional em causa. Salientam que esta diretiva foi transposta para o direito sueco num capítulo diferente da Lei de Estrangeiros, a saber, não o capítulo 5 em que se insere a legislação nacional em causa, mas sim o capítulo 3, além de não dizer respeito às condições de concessão de uma autorização de residência, como é o caso no presente processo, mas sim de um direito de residência. Segundo a Agência para a Migração, as disposições relativas ao título de residência em causa no caso vertente são, portanto, totalmente alheias à Diretiva 2004/38, o que é confirmado pela jurisprudência nacional.

52. Em contrapartida, todas as partes, com exceção de A, sublinham que, aquando da transposição da Diretiva 2003/86 para a ordem jurídica nacional, o Reino da Suécia optou por aplicar as disposições previstas na legislação nacional em causa a qualquer pessoa que resida na Suécia, independentemente da sua nacionalidade. Na linha das observações apresentadas pelo Governo sueco, o órgão jurisdicional de reenvio admitiu assim que, numa situação em que o interessado reivindique vínculos tanto com uma nacional sueca como com nacionais noruegueses residentes no território sueco, as disposições da Diretiva 2003/86 se tornaram direta e incondicionalmente aplicáveis por força do direito nacional, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça [22].

53. Tendo em conta estes elementos, parece-me que há que examinar as questões prejudiciais à luz não só das disposições relevantes da CAAS e do CFS mas também das previstas na Diretiva 2003/86.

1. Condições de entrada de um nacional de um país terceiro no Espaço Schengen previstas no artigo 5.º do CFS

54. Nos termos do seu artigo 1.º, segundo parágrafo, o CFS tem por objeto aprovar as normas aplicáveis ao controlo de pessoas na passagem das fronteiras externas do Espaço Schengen [23].

55. Embora o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do CFS, a que se refere o órgão jurisdicional de reenvio, preveja a obrigação de os nacionais de países terceiros estarem «na posse de um documento de viagem válido que autorize o titular a passar a fronteira», esta condição é aplicável à entrada e à estada no Espaço Schengen «de duração não superior a 90 dias». Esta disposição não regula, portanto, a situação de um nacional de um país terceiro que, como A, já se encontre no território de um Estado-Membro, neste caso a Suécia, e já beneficie de uma autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar [24]. Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o artigo 5.º do CFS é aplicável a nacionais de países terceiros, *a priori* sem ligação com o território da União e relativamente aos quais o Tribunal de Justiça declarou que não tinham um direito fundamental de entrar ou residir no território de um determinado Estado. [25]

56. Resulta destes elementos que o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do CFS não é a disposição relevante aplicável a A nem permite responder às interrogações do órgão jurisdicional de reenvio.

21 Diretiva 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).

22 Acórdão de 13 de março de 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, n.ºs 35 a 37 e jurisprudência referida).

23 V., por analogia, no que respeita ao artigo 1.º do Regulamento 2016/399, Acórdão de 5 de fevereiro de 2020, J. e o (Entrada ao serviço de marítimos no porto de Roterdão) (C-341/18, EU:C:2020:76, n.º 30 e jurisprudência referida).

24 V. Acórdão de 22 de outubro de 2009, Zurita García e Choque Cabrera (C-261/08 e C-348/08, EU:C:2009:648, n.º 45).

25 V. Acórdão de 27 de junho de 2006, Parlamento/Conselho (C-540/03, EU:C:2006:429, n.º 53).

2. Condições de emissão de um título de residência a um nacional de um país terceiro indicado no SIS para efeitos de não admissão, previstas no artigo 25.º, n.º 1, da CAAS

57. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se igualmente sobre a interpretação das disposições do artigo 25.º, n.º 1, da CAAS.

58. Saliento que esta disposição se aplica à situação em que um Estado contratante *tencione emitir* um título de residência a um nacional de um país terceiro [26]. Na falta de indicação em contrário, esta disposição parece-me igualmente aplicável à hipótese de um pedido de renovação de uma autorização de residência, dado que este pedido é apresentado quando o nacional de um país terceiro já se encontra no território do Estado contratante. O artigo 27.º do Regulamento 2018/1861, que substituiu o artigo 25.º, n.º 1, da CAAS, emprega, aliás, a expressão «[s]empre que um Estado-Membro pondere *conceder ou prorrogar* um título de residência» [27].

59. Por outro lado, o artigo 25.º, n.º 1, da CAAS não tem por objeto definir os requisitos legais de entrada num Estado-Membro que um nacional de um país terceiro, indicado para efeitos de não admissão no SIS, deve satisfazer para obter o título de residência requerido.

60. Esta disposição tem unicamente por objetivo estabelecer um mecanismo baseado numa ação concertada e coerente dos Estados contratantes a fim de prevenir situações em que coexistam, em relação ao mesmo nacional de um país terceiro, uma indicação para efeitos de não admissão no SIS efetuada por um Estado contratante (a seguir «Estado autor da indicação») e um título de residência emitido por outro Estado contratante (a seguir «Estado requerido» ou «Estado de concessão»). A referida disposição assemelha-se às disposições conjugadas dos artigos 6.º e 11.º da Diretiva 2008/115, que tendem a prevenir, segundo as mesmas modalidades, as situações em que coexistam, em relação ao mesmo nacional de um país terceiro, uma proibição de entrada emitida por um Estado-Membro e uma autorização de residência concedida por outro Estado-Membro.

61. Em primeiro lugar, o artigo 25.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da CAAS prevê uma obrigação de consulta sistemática do SIS previamente à emissão de qualquer título de residência. Esta obrigação, expressamente referida pelo órgão jurisdicional de reenvio na sua questão, foi introduzida pelo Regulamento n.º 265/2010. Deve permitir que qualquer Estado contratante ao qual tenha sido apresentado um pedido de autorização de residência tome conhecimento da existência de uma indicação para efeitos de não admissão no SIS de que é objeto o nacional de um país terceiro em causa por parte de outro Estado contratante [28].

62. Nos termos do artigo 96.º da CAAS, esta indicação pode ter por fundamento uma ameaça para a ordem pública desde que o indivíduo tenha sido condenado por um crime passível de uma pena privativa de liberdade de pelo menos um ano [n.º 2, segundo parágrafo, alínea a)] ou tenha sido objeto de uma medida fundada no incumprimento de uma regulamentação nacional relativa à entrada ou à estada de estrangeiros (n.º 3). Esta indicação implica uma proibição de entrada em todo o Espaço

26 Em contrapartida, o artigo 25.º, n.º 2, da CAAS diz respeito à situação em que um Estado contratante *tencione retirar o título de residência*. Para uma interpretação desta disposição, v. Acórdão de 16 de janeiro de 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

27 O sublinhado é meu.

28 As condições referentes às indicações relativas a nacionais de países terceiros para efeitos de não admissão e interdição de permanência estão enunciadas nos artigos 20.º a 30.º do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) (JO 2006, L 381, p. 4).

Schengen e a impossibilidade de beneficiar de um visto [29]. Daqui resulta que, no mecanismo previsto pela CAAS, uma pessoa como A não pode, em princípio, obter um título de residência no Espaço Schengen. Ora, o mecanismo do artigo 25.º, n.º 1, da CAAS não tem por efeito conduzir a um indeferimento sistemático do pedido de autorização de residência.

63. Em segundo lugar, o artigo 25.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da CAAS prevê o caso em que o nacional de um país terceiro está indicado para efeitos de não admissão no SIS.

64. Esta disposição estabelece um mecanismo de consulta prévia do Estado autor da indicação no caso de o Estado requerido tencionar, ainda assim e apesar dessa indicação, emitir a essa pessoa um título de residência [30]. Este mecanismo deve permitir ao Estado requerido tomar conhecimento dos fundamentos em que assenta a indicação e adotar as eventuais medidas para efeitos de proteção da sua ordem pública e da sua segurança pública [31]. Numa situação como a que está em causa, abrangida pelas disposições da Diretiva 2003/86, este mecanismo permite igualmente ao Estado requerido dispor de informações relevantes para efeitos de apreciação individualizada do pedido de autorização de residência. Em contrapartida, o Estado requerido é obrigado a ter em conta os interesses do Estado autor da indicação.

65. Além disso, o artigo 25.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da CAAS dispõe que os motivos em que se baseia a emissão de um título de residência a um nacional de um país terceiro que é objeto de indicação devem ser «sérios», visando o legislador da União «nomeadamente» a emissão «por razões humanitárias ou por força de obrigações internacionais» [32]. Ao empregar o advérbio «nomeadamente», o legislador da União pretende conferir uma margem de apreciação ao Estado requerido quanto à natureza dos motivos que pode invocar. O elemento determinante é o caráter sério do motivo [33]. Na sua Recomendação de 6 de novembro de 2006 [34], a Comissão indicou que as «razões humanitárias» abrangem, por exemplo, a situação em que o nacional de um país terceiro é confrontado com a doença grave e inesperada ou a morte de um familiar próximo e que a emissão «por força de obrigações internacionais» abrange a situação de um requerente de proteção internacional [35].

66. Creio, no entanto, que o conceito de «motivos sérios» deve ser interpretado de forma restritiva para ter em conta tanto os interesses do Estado autor da indicação como os objetivos prosseguidos pelos Estados-Membros no espaço de liberdade, segurança e justiça. Com efeito, o Estado que adota uma decisão de afastamento e que decreta a proibição de entrada no Espaço Schengen atua não só nos seus próprios interesses e nos interesses dos seus cidadãos mas também para a segurança de quem vive no espaço de liberdade, segurança e justiça. Ora, a concessão de uma autorização de residência em circunstâncias como as que estão em causa leva, em conformidade com o artigo 25.º,

29 Em aplicação do artigo 5.º, n.º 1, da CAAS, «[e]m relação a uma estada que não exceda três meses, a entrada no território das partes contratantes pode ser autorizada ao estrangeiro que preencha as seguintes condições: […] d) [n]ão estar indicado para efeitos de não admissão» e, nos termos do artigo 15.º da CAAS, os vistos para as estadas de curta duração «só podem ser emitidos se o estrangeiro preencher as condições de entrada fixadas n[a] alíne[a] […] d) […] do n.º 1 do artigo 5.º». V., igualmente, artigo 6.º, n.º 1, alínea d), e artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento 2016/399.

30 No Acórdão de 31 de janeiro de 2006, Comissão/Espanha (C-503/03, EU:C:2006:74), o Tribunal de Justiça declarou que o princípio de cooperação entre os Estados contratantes está na base do acervo de Schengen e é indispensável ao funcionamento de um sistema de gestão integrado destinado a garantir um nível elevado e uniforme de controlo e de fiscalização nas fronteiras externas como corolário da livre passagem de fronteiras no interior do Espaço Schengen (n.º 37).

31 V., a este respeito, artigos 93.º e 96.º da CAAS.

32 Esta condição deixou de constar no artigo 27.º do Regulamento 2018/1861, que substituiu o artigo 25.º, n.º 1, da CAAS, como indiquei na nota 6 das presentes conclusões.

33 Como salientou, com razão, a Comissão nas suas respostas às questões escritas, a versão em língua sueca do artigo 25.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da CAAS é distinta por constar a expressão «i särskilda fall», que é traduzida em língua francesa pela expressão «cas particuliers (casos especiais)» ou «cas justifiés (casos justificados)». Constato, no entanto, que a maioria das versões linguísticas desta disposição adotaram a mesma expressão que a utilizada na versão em língua francesa da referida disposição. Trata-se, entre outras, das versões em língua espanhola («motivos serios»), alemã («gewichtiger Gründe»), inglesa («substantive reasons»), italiana («motivi seri»), neerlandesa («ernstige redenen») ou, ainda, finlandesa («painavista syistä»).

34 Recomendação relativa ao estabelecimento de um «Manual prático para os guardas de fronteira (Manual Schengen)» a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros quando procedem ao controlo de pessoas nas fronteiras [C(2006) 5186 final].

35 V. pontos 6.2 e 7.5 desta recomendação.

n.º 1, da CAAS, à retirada da indicação de A no SIS. Recordo que esta pessoa já circulou no Espaço Schengen, usando múltiplas identidades baseadas em documentos falsificados, a fim de beneficiar abusivamente de um direito de residência e pode recorrer às mesmas manobras noutro Estado-Membro, beneficiando da supressão dos controlos nas fronteiras internas. É, portanto, para atender aos interesses em jogo que me parece essencial interpretar o conceito de «motivos sérios» de forma restritiva. Neste contexto, penso que constituem motivos «sérios» os que permitem ao nacional de um país terceiro em causa exercer os direitos que lhe são conferidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), em especial, o direito ao respeito pela vida familiar (artigo 7.º da Carta) e os que permitem garantir o respeito dos direitos das crianças (artigo 24.º da Carta). Isso implica, no entanto, que o Estado requerido examine a autenticidade, a realidade e a efetividade do laço familiar reivindicado e proceda, como sublinha a Comissão nas suas respostas às questões escritas, a uma ponderação dos interesses do nacional de um país terceiro em causa e dos Estados-Membros.

67. Em terceiro lugar, o artigo 25.º, n.º 1, segundo parágrafo, da CAAS prevê que a emissão de um título de residência a um nacional de um país terceiro pelo Estado de concessão obriga o Estado autor da indicação a retirar a indicação. Todavia, este último conserva a possibilidade de inscrever esse cidadão na sua lista nacional de pessoas indicadas.

68. Resulta desta interpretação literal do artigo 25.º, n.º 1, da CAAS que esta disposição não determina os requisitos legais que um nacional de um país terceiro deve preencher para entrar e permanecer no território de um Estado-Membro, entre os quais figuraria a prova da sua identidade, contrariamente aos artigos 5.º e 15.º da referida convenção. O artigo 25.º, n.º 1, da CAAS assenta na premissa de que esse nacional não cumpre as regras das condições de entrada e de permanência no Espaço Schengen, razão pela qual está indicado. Com esta disposição, o legislador da União entendeu apenas estabelecer um procedimento concertado entre os Estados contratantes no caso de um deles pretender derrogar a proibição de entrada de que é objeto o nacional de um país terceiro na sequência da indicação efetuada.

69. Não resulta de nenhum dos termos do artigo 25.º, n.º 1, da CAAS que um Estado-Membro seja privado da possibilidade de renovar uma autorização de residência concedida ao nacional de um país terceiro para efeitos de reagrupamento familiar pelo simples motivo de a sua identidade não estar determinada com certeza.

70. A interpretação sistemática e teleológica desta disposição reforça esta interpretação.

71. Com efeito, o artigo 25.º, n.º 1, da CAAS tende a assegurar um justo equilíbrio entre, por um lado, as exigências de segurança impostas por um espaço sem fronteiras internas, como o espaço de liberdade, segurança e justiça, e, por outro, a margem de manobra de que dispõem os Estados-Membros no que respeita à sua política migratória. Estes últimos beneficiam de uma certa liberdade relativamente à concessão de uma autorização de residência a um indivíduo em situação irregular, conservando assim o controlo sobre a entrada e a permanência no seu território dos nacionais de países terceiros. Como declarou o Tribunal de Justiça, a emissão dos títulos de residência de duração superior a 90 dias é, na sua maior parte, regulada pela legislação nacional dos Estados-Membros [36]. O artigo 25.º, n.º 1, da CAAS tem, portanto, antes de mais, por objetivo zelar pelos interesses de cada um dos Estados contratantes, do Estado autor da indicação e do Estado de concessão, através de um procedimento de consulta e, sendo caso disso, limitar a emissão dos títulos de residência aos que assentam num motivo sério.

72. Esta disposição não é inédita, uma vez que existem disposições equivalentes não só no âmbito do CFS mas também na Diretiva 2008/115.

36 Acórdão de 16 de janeiro de 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, n.º 41).

73. Assim, o artigo 5.º, n.º 4, alínea c), do CFS permite que os Estados contratantes autorizem, para uma estada de duração não superior a 90 dias, um nacional de um país terceiro que não preencha as condições de entrada estabelecidas no n.º 1 desta disposição a entrar no seu território por motivos humanitários ou de interesse nacional, ou ainda devido a obrigações internacionais. No caso de este nacional ser objeto de indicação para efeitos de não admissão no SIS, o Estado contratante não tem que consultar, mas sim informar todos os Estados-Membros.

74. Do mesmo modo, o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, lido em conjugação com o artigo 11.º, n.º 4, desta diretiva, permite que, a qualquer momento, um Estado-Membro conceda a um nacional de um país terceiro em situação irregular no seu território um direito ou uma autorização de residência autónoma por razões compassivas, humanitárias ou outras, mesmo na hipótese de outro Estado-Membro ter adotado contra esse indivíduo uma decisão de proibição de entrada no território. Nestas circunstâncias, o legislador da União estabelece, no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, um procedimento de consulta prévia à imagem do procedimento instituído no artigo 25.º, n.º 1, da CAAS.

75. À luz destas considerações, entendo que o artigo 25.º, n.º 1, da CAAS deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que um Estado contratante emita um título de residência a um nacional de um país terceiro que apresente o pedido a partir do território desse Estado, quando esse nacional não pode fazer prova certa da sua identidade e está indicado para efeitos de não admissão no SIS, sob reserva de essa emissão ser precedida da consulta do Estado contratante que procedeu à indicação e assentar num motivo sério.

76. Esta conclusão deve, no entanto, ser relativizada.

77. Com efeito, as condições enunciadas no artigo 25.º, n.º 1, da CAAS não distinguem, por um lado, consoante o título de residência seja requerido para fins humanitários, de reagrupamento familiar ou por outro motivo e, por outro, consoante o pedido seja apresentado às autoridades de um Estado-Membro ou às autoridades de um Estado contratante. Por conseguinte, esse artigo não integra as condições que o legislador da União enumera expressamente no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86 no caso de o pedido de autorização de residência ser apresentado num Estado-Membro para efeitos de reagrupamento familiar. Pelas razões já expostas nas minhas observações preliminares, importa, por conseguinte, examinar as disposições previstas à luz desta última diretiva.

3. Exigências relativas à prova da identidade no âmbito da Diretiva 2003/86

78. Iniciarei o meu exame através de uma análise textual do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86. Na medida em que esta disposição se limita a exigir a apresentação de cópias autenticadas dos documentos de viagem dos familiares do reagrupante, sem, no entanto, precisar as consequências decorrentes da sua não entrega, analisarei o contexto e os objetivos prosseguidos pela legislação em que esta disposição se insere. Terei igualmente em conta os limites estritos estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça quanto ao exercício pelos Estados-Membros da sua margem de apreciação. Com efeito, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a regulamentação de um Estado-Membro que aplique as disposições desta diretiva deve respeitar tanto os objetivos e o efeito útil desta como os direitos fundamentais garantidos pela Carta e o princípio da proporcionalidade e não deve obstar a um exame individualizado do pedido de reagrupamento familiar [37].

37 V., por analogia, Acórdão de 12 de dezembro de 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reagrupamento familiar — Irmã de refugiado) (C-519/18, EU:C:2019:1070, n.os 62 a 67), cuja fundamentação faz sobressair claramente esta grelha de análise.

a) Análise textual do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86

79. Em primeiro lugar, e como foi recordado no número anterior das presentes conclusões, o artigo 5.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86 enuncia que o pedido de autorização de residência para efeitos do exercício do direito ao reagrupamento familiar deve ser acompanhado das cópias autenticadas dos documentos de viagem dos familiares do reagrupante [38].

80. Os documentos de viagem, nos quais pode ser aposto um visto, destinam-se a provar não apenas a identidade e a nacionalidade do nacional de um país terceiro mas também a comprovar, se for esse o caso, a sua passagem regular nas fronteiras do Estado-Membro ou nas fronteiras externas do Espaço Schengen. Não se trata, portanto, de uma simples formalidade administrativa como a prevista no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38. Com efeito, esta disposição, que prevê a apresentação de um bilhete de identidade ou passaporte válido, tem apenas por objetivo permitir à pessoa em causa demonstrar a sua qualidade de cidadão da União a fim de exercer o seu direito à livre circulação e à autoridade nacional competente constatar um direito que decorre diretamente dessa qualidade.

81. A obrigação, prevista no artigo 5.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86, de apresentar um documento de viagem prossegue vários objetivos.

82. Esta obrigação permite, antes de mais, provar a identidade e a nacionalidade do nacional de um país terceiro.

83. Com efeito, a prova da identidade, sobre a qual se interroga o órgão jurisdicional de reenvio, é inerente à prova da existência de um laço familiar que fundamenta o direito ao reagrupamento. No Acórdão de 25 de julho de 2002, MRAX [39], o Tribunal de Justiça declarou que, «na falta de bilhete de identidade ou de passaporte válidos, documentos que visam permitir a prova da identidade e da nacionalidade do seu titular […], o interessado não pode, em princípio, provar validamente a sua identidade e, portanto, os seus vínculos familiares» [40].

84. A obrigação de apresentar um documento de viagem permite, em seguida, comprovar, consoante o caso, a passagem regular nas fronteiras do Estado-Membro ou nas fronteiras externas do Espaço Schengen. No contexto específico do Espaço Schengen, constitui um instrumento indispensável de controlo das entradas e dos fluxos migratórios num território sem fronteiras internas que deve garantir a livre circulação das pessoas, limitando simultaneamente os riscos de imigração clandestina. Esta obrigação permite assim indeferir os pedidos provenientes de nacionais de países terceiros que tentam servir-se do procedimento de reagrupamento familiar para legalizar de forma abusiva a sua entrada e a sua permanência num Estado-Membro.

85. Por último, a referida obrigação permite corroborar os documentos comprovativos emitidos para efeitos não só da prova dos laços familiares mas também do cumprimento dos outros requisitos exigidos para o exercício do direito ao reagrupamento familiar. Estes requisitos estão previstos, designadamente, no artigo 7.º da Diretiva 2003/86. De acordo com esta disposição, o Estado-Membro em causa pode exigir ao requerente do reagrupamento familiar que apresente provas de que dispõe de

38 A obrigação de apresentar um documento de viagem é igualmente uma exigência das disposições conjugadas do artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) e b), da CAAS relativas aos controlos de pessoas nas fronteiras externas, pelo artigo 5.º, n.º 1, do CFS, para efeitos de uma estada de duração máxima de três meses, e pelo artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (JO 2009, L 243, p. 1).

39 C-459/99, EU:C:2002:461.

40 N.º 58 desse acórdão e jurisprudência referida.

alojamento, de seguro de doença ou ainda de recursos que sejam suficientes para a sua própria subsistência. Para satisfazer esta exigência, o requerente deve apresentar documentos nominativos, como um contrato de arrendamento, um certificado de seguro de doença, um contrato de trabalho ou ainda recibos de vencimento e qualquer documento que um passaporte permita corroborar [41].

86. A exigência enunciada no artigo 5.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86 pressupõe que os documentos de viagem sejam válidos, fiáveis e autênticos a fim de evitar pedidos fraudulentos ou abusivos. Além disso, implica que esses documentos sejam reconhecidos como válidos pelo Estado-Membro em que é apresentado o pedido. O reconhecimento da validade dos documentos de viagem é da exclusiva competência dos Estados-Membros. A Comissão elabora a lista dos documentos reconhecidos pelos Estados-Membros e pelos Estados contratantes com base em informações recolhidas no âmbito da cooperação estabelecida no Espaço Schengen [42]. Atualmente, decorre desta lista que, relativamente aos documentos de viagem emitidos pela Gâmbia, a Suécia reconhece como válido o passaporte (ordinário, diplomático e de serviço) e os títulos de viagem concedidos com base na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 [43].

87. Em segundo lugar, parece-me que a apresentação de um documento de viagem válido pode ser exigida tanto por ocasião de um primeiro pedido de autorização de residência como de um pedido de renovação desta. Com efeito, o legislador da União não faz nenhuma distinção relativamente à prova da identidade, consoante o pedido seja apresentado quando o familiar residir fora do território do Estado-Membro em que reside o requerente do reagrupamento (hipótese prevista no artigo 5.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/86), ou quando se encontrar já nesse território (hipótese prevista no artigo 5.º, n.º 3, segundo parágrafo, desta diretiva). Além disso, o artigo 16.º, n.º 4, da referida diretiva prevê que os Estados-Membros estão autorizados a efetuar controlos específicos quando existir uma presunção fundamentada de fraude, e mesmo aquando de um pedido de renovação da autorização de residência.

88. Em terceiro lugar, observo que o legislador da União não prevê flexibilizações ou exceções à regra de o pedido de autorização de residência ter que ser acompanhado de cópias autenticadas dos documentos de viagem. Também não prevê as consequências que o Estado-Membro deve retirar da falta desses documentos. A Diretiva 2003/86 não precisa se esta falta pode constituir um motivo suficiente para indeferir o pedido.

89. As modalidades relativas à prova da identidade distinguem-se nitidamente das disposições específicas relativas à prova dos laços familiares. Esta prova está prevista no artigo 5.º, n.º 2, segundo e terceiro parágrafos, da Diretiva 2003/86. Essa disposição precisa que, na falta de apresentação dos documentos que comprovem os laços familiares, os Estados-Membros têm a possibilidade de recorrer a medidas de investigação complementares procedendo, por exemplo, a entrevistas com o reagrupante e os seus familiares. Ora, esta possibilidade de recorrer a medidas de investigação complementares só está prevista para «se certificarem da existência de laços familiares». O legislador da União não prevê disposições semelhantes no caso de o familiar não apresentar os documentos de viagem exigidos.

41 V., a este respeito, pontos 4.2 a 4.4. da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as orientações para a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar [COM (2014) 210 final] (a seguir «Orientações para a Aplicação da Diretiva 2003/86»).

42 V. «Documents de voyage délivrés par des pays tiers et des entités territoriales (Partie I)», lista elaborada em 30 de abril de 2020, disponível no seguinte endereço Internet: https://www.consilium.europa.eu/prado/fr/prado-recognised-documents.html. Esta cooperação é estabelecida em conformidade com a Decisão n.º 1105/2011/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativa à lista dos documentos de viagem que autorizam o respetivo titular a atravessar as fronteiras externas e nos quais podem ser apostos vistos, e à criação de um mecanismo para elaborar essa lista (JO 2011, L 287, p. 9). V., igualmente, Decisão do Comité Executivo, de 16 de dezembro de 1998, sobre a criação de um manual relativo aos documentos nos quais podem ser apostos vistos [SCH/Com-ex (98) 56] (JO 2000, L239 p. 207).

43 *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954).

90. As modalidades relativas à prova da identidade dos nacionais de países terceiros enunciadas no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86 distinguem-se igualmente do regime especial instituído pelo artigo 11.º, n.º 2, desta diretiva a favor dos que beneficiam do estatuto de refugiado. Com efeito, esta última disposição prevê, sem qualquer equívoco, que «[u]ma decisão de indeferimento do pedido [apresentado por um refugiado] não pode fundamentar-se exclusivamente na falta de documentos comprovativos [oficiais que comprovem a relação familiar]» e que «os Estados-Membros devem tomar em consideração outro tipo de provas da existência dessa relação». Ora, constato que, no regime geral previsto no artigo 5.º, n.º 2, da referida diretiva, o legislador da União não prevê disposições comparáveis, abstendo-se assim de precisar se uma decisão de indeferimento referente a um nacional de um país terceiro, como A, pode ter por único fundamento a falta dos documentos de viagem exigidos.

91. Parece-me, portanto, que, à luz desta interpretação literal do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86, um Estado-Membro pode exigir, para efeitos de emissão de uma autorização de residência, que o familiar em causa junte ao seu pedido os documentos de viagem que permitam provar a sua identidade e a sua nacionalidade e, sendo caso disso, com base nos quais foi autorizado a atravessar as fronteiras externas do Espaço Schengen.

92. Todavia, como o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86 não contém nenhuma indicação relativa às consequências que um Estado-Membro pode retirar da falta de documentos de viagem que comprovem a identidade e a nacionalidade do familiar em causa, parece-me necessário proceder a uma análise sistemática e teleológica da Diretiva 2003/86, a fim de apreciar se, e em que medida, esta questão é da livre apreciação dos Estados-Membros.

b) Análise sistemática da Diretiva 2003/86

93. No caso de um familiar não conseguir provar a sua identidade através da apresentação do documento de viagem exigido pelo Estado-Membro, parece-me, à luz da sistemática da Diretiva 2003/86, que esse Estado-Membro não pode, só por este fundamento, indeferir um pedido de autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar, especialmente quando se trata de um pedido de renovação, sem ter previamente procedido a um exame individualizado do mesmo.

94. Esta exigência está prevista no artigo 17.º da Diretiva 2003/86, que visa os casos em que um Estado-Membro pretende indeferir um pedido, revogar ou não renovar uma autorização de residência, ou ainda afastar o requerente do reagrupamento ou os seus familiares. Segundo o Tribunal de Justiça, a obrigação de proceder a um exame individualizado constitui uma exigência procedimental que é aplicável aquando da apreciação do caráter probatório dos elementos que comprovem a existência de laços familiares [44].

95. O mesmo raciocínio deve ser seguido no que respeita ao exame dos documentos apresentados para efeitos de prova da identidade do requerente do reagrupamento.

96. Com efeito, antes de mais, o artigo 17.º da Diretiva 2003/86 está redigido em termos gerais, pelo que não identifica os fundamentos em que assenta a decisão de indeferimento de um pedido, de revogação ou de não renovação da autorização de residência.

97. Em seguida, saliento que o artigo 16.º, n.º 2, alínea a), e n.º 4, desta diretiva prevê que os Estados-Membros estão autorizados a indeferir um pedido de entrada e residência para efeitos de reagrupamento familiar, a revogar ou não renovar a autorização de residência dos familiares, se se demonstrar, na sequência dos controlos específicos que estão autorizados a efetuar em caso de

44 Acórdão de 13 de março de 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, n.º 63). V., igualmente, ponto 3.2. das Orientações para a Aplicação da Diretiva 2003/86.

presunção, que foram utilizados documentos falsos ou falsificados para efeitos de concessão da autorização de residência. A meu ver, isto abrange tanto os documentos de viagem como os documentos que comprovem os laços familiares, tais como as certidões de casamento ou ainda as certidões de nascimento. Ora, a realização de tal prova pela autoridade nacional competente pressupõe a reunião de um conjunto de factos e de circunstâncias, relativos, por exemplo, à alteração do documento fornecido, à personalidade do indivíduo ou ainda aos seus antecedentes e às informações recebidas, que depende manifestamente de uma apreciação individualizada do pedido [45].

98. Por último, esta interpretação retira-se igualmente do ponto 5.1 das Orientações para a Aplicação da Diretiva 2003/86. Estas salientam que, «[s]e o acesso a documentos de viagem […] for particularmente difícil ou perigoso, podendo pois constituir um risco desproporcionado ou um obstáculo prático ao exercício efetivo do direito ao reagrupamento familiar, os [Estados-Membros] são encorajados a considerar as especificidades do caso e as circunstâncias no país de origem. Em circunstâncias excecionais, por exemplo, no contexto de um Estado em decomposição ou de um país com elevados riscos de segurança interna, incentiva-se os [Estados-Membros] a aceitar documentos de viagem de emergência emitidos pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV), emitir salvos-condutos nacionais de ida ou proporcionar aos familiares a possibilidade de ter um visto emitido à chegada no [Estado-Membro]».

99. O conjunto destas disposições testemunha a cooperação que deve ser estabelecida entre o familiar em causa e a autoridade nacional competente no âmbito do exame de um pedido de reagrupamento familiar, em especial, quando este é apresentado sem os documentos exigidos [46].

100. Segundo jurisprudência constante, um exame individualizado implica que a autoridade nacional competente examine concretamente a situação do familiar em causa, avalie de forma exaustiva todos os elementos pertinentes do seu pedido e tenha em conta, de forma equilibrada e razoável, todos os interesses em jogo antes de decidir sobre o mesmo [47]. No Acórdão de 4 de março de 2010, Chakroun [48], o Tribunal de Justiça declarou, assim, que o artigo 17.º da Diretiva 2003/86 se opõe a uma legislação nacional que prevê um montante de rendimento mínimo abaixo do qual qualquer reagrupamento familiar seria recusado, na medida em que o pedido de reagrupamento familiar seria indeferido independentemente de «um exame concreto da situação de cada requerente» [49].

101. Penso que, em caso de pedido de renovação de uma autorização de residência cujo indeferimento implique a rutura da vida familiar, é necessário que o Estado-Membro tenha em conta as razões concretas por que o nacional de um país terceiro não consegue apresentar o documento de viagem exigido, bem como a cooperação e a boa-fé de que dá mostras. Com efeito, não é de excluir, por exemplo, a possibilidade de esse nacional não estar em condições de apresentar um documento de viagem válido, por este ter expirado durante o período abrangido pela primeira autorização de residência.

45 V., por analogia, Acórdão de 18 de dezembro de 2014, McCarthy e o. (C-202/13, EU:C:2014:2450), relativo à interpretação do artigo 35.º da Diretiva 2004/38, ao abrigo do qual os Estados-Membros podem recusar, fazer cessar ou retirar qualquer direito conferido por esta diretiva em caso de abuso de direito ou de fraude. No n.º 52 desse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que as medidas adotadas com esse fundamento devem «basear[-se] numa análise individual do caso em apreço».

46 Nas suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça, o Governo sueco salientou que, em aplicação do § 23, parágrafos 1 e 3, da förvaltningslagen (Lei da Gestão Administrativa), de 28 de setembro de 2017 (SFS 2017, n.º 900), de 28 de setembro de 2017, a autoridade nacional competente é obrigada a fazer prova de diligência, permitindo ao requerente precisar e completar o seu pedido, de forma a poder adotar uma decisão justa no plano material, com base em todos os elementos relevantes.

47 V., a este respeito, Acórdão de 13 de março de 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, n.º 59 e jurisprudência referida). V., igualmente, pontos 6.1.2. e 7.4. das Orientações para a Aplicação da Diretiva 2003/86.

48 C-578/08, EU:C:2010:117.

49 N.º 48 desse acórdão. No mesmo sentido, v. ponto 6.1. das Orientações para a Aplicação da Diretiva 2003/86, nas quais a Comissão refere que nenhum fator considerado individualmente deve motivar automaticamente uma decisão.

102. Tendo em conta estes elementos, e com exceção das situações em que é absolutamente manifesto que o nacional de um país terceiro não cumpre de maneira flagrante o seu dever de cooperação ou apresenta um pedido fraudulento, sou de opinião que, para que seja garantido o respeito dos objetivos prosseguidos pela Diretiva 2003/86, um Estado-Membro não pode indeferir um pedido de reagrupamento familiar com o único fundamento de o familiar não apresentar o documento de viagem exigido, sem ter procedido previamente a um exame individualizado da situação.

c) Análise teleológica da Diretiva 2003/86

103. O objetivo da Diretiva 2003/86 é favorecer o reagrupamento familiar, permitindo conceder o benefício do estatuto decorrente dessa diretiva a pessoas que preencham efetivamente os requisitos para a sua obtenção [50].

104. A obrigação de apresentar um documento de viagem pelo nacional de um país terceiro participa, de maneira evidente, deste objetivo. Recordo que esta obrigação permite provar a sua identidade e a sua nacionalidade e corroborar os documentos comprovativos emitidos para efeitos não só da prova dos laços familiares mas também do cumprimento dos outros requisitos exigidos para o exercício do direito ao reagrupamento familiar. Sendo caso disso, recordo que permite, por outro lado, comprovar a passagem regular nas fronteiras externas do Espaço Schengen.

105. Todavia, decorre de jurisprudência constante que a autorização do reagrupamento familiar é a regra geral [51]. Para garantir esse objetivo e evitar o risco de privar indevidamente um familiar desse benefício, um Estado-Membro não pode indeferir um pedido de reagrupamento familiar com o único fundamento de não estar acompanhado do documento de viagem exigido, sem proceder previamente a um exame individualizado da situação.

106. Esta interpretação das disposições do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86 permite assim garantir o respeito tanto dos direitos fundamentais garantidos pela Carta como do princípio da proporcionalidade a que os Estados-Membros estão sujeitos.

d) Respeito dos direitos fundamentais e do princípio da proporcionalidade

107. Decorre de jurisprudência constante que, na aplicação das disposições previstas pela Diretiva 2003/86, os Estados-Membros são obrigados a exercer a sua margem de apreciação no respeito dos direitos fundamentais consagrados pela Carta [52]. De acordo com o considerando 2 dessa diretiva, as suas disposições devem ser interpretadas e aplicadas à luz, nomeadamente, do artigo 7.º da Carta, que reconhece o direito ao respeito pela vida privada e familiar, e do artigo 24.º, n.ºs 2 e 3, da Carta, que exige que seja tido em conta o interesse superior da criança e a necessidade de esta manter regularmente relações pessoais com ambos os progenitores [53].

50 V. Acórdão de 12 de dezembro de 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reagrupamento familiar — Irmã de refugiado) (C-519/18, EU:C:2019:1070, n.º 42 e jurisprudência referida).

51 V., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2012, O e o. (C-356/11 e C-357/11, EU:C:2012:776, n.º 74 e jurisprudência referida).

52 Recordo que, em conformidade com o artigo 51.º da Carta, os Estados-Membros são obrigados a respeitar os direitos e a observar os princípios nela consagrados quando aplicam o direito da União, o que inclui as medidas adotadas no âmbito da margem de apreciação de que dispõem para transpor uma diretiva. V., no que respeita à margem de apreciação de que beneficiam os Estados-Membros no âmbito da aplicação do artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86, Acórdão de 12 de dezembro de 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reagrupamento familiar — Irmã de refugiado) (C-519/18, EU:C:2019:1070, n.ºs 64 e 65 e jurisprudência referida).

53 V., a este respeito, Acórdão de 13 de março de 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, n.º 56 e jurisprudência referida).

108. Além disso, o Tribunal de Justiça pede aos Estados-Membros que exerçam a margem de apreciação de que dispõem para transporem a Diretiva 2003/86 no respeito do princípio da proporcionalidade, que constitui um princípio geral do direito da União [54]. As condições enunciadas para efeitos de apresentação e de apreciação dos pedidos de reagrupamento familiar, mas também as medidas de controlo adotadas pelos Estados-Membros, devem ser proporcionadas. Com efeito, embora o combate à fraude constitua um objetivo legítimo que justifica as medidas de controlo, estas devem ser aptas a atingir esse objetivo, não devem ir além do necessário para o atingir nem ter por efeito tornar inoperante o direito ao reagrupamento familiar.

109. Ora, parece-me que o respeito desses princípios, como o das obrigações enunciadas no artigo 17.º da Diretiva 2003/86, impõe distinguir as seguintes situações.

110. A primeira situação é aquela em que o nacional de um país terceiro não cumpre de forma flagrante o seu dever de cooperação ao não apresentar nenhum dos documentos de viagem exigidos nem nenhum outro documento suscetível de provar a sua identidade e a sua nacionalidade. O ónus da prova incumbe ao reagrupante ou ao familiar em causa. Só ele inicia o procedimento a fim de beneficiar de um direito e só ele dispõe dos documentos suscetíveis de comprovar a sua identidade. Numa situação em que o nacional de um país terceiro não fornece nenhum esforço para apresentar em boa e devida forma o seu pedido e em que este está manifestamente incompleto, nada se opõe, a meu ver, a que a autoridade nacional competente o possa indeferir de antemão com fundamento no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86.

111. A segunda situação é aquela em que resulta claramente, tendo em conta os elementos objetivos de que dispõe a autoridade nacional competente, que o pedido apresenta um caráter fraudulento ou abusivo. Nesta hipótese e na sequência do exame individualizado do pedido exigido pelo artigo 17.º da Diretiva 2003/86, esta autoridade tem fundamento para o indeferir nos termos do artigo 16.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva.

112. Por último, a terceira situação é aquela em que o nacional de um país terceiro não apresenta o documento de viagem exigido pelo Estado-Membro para efeitos de determinação da sua identidade, como um passaporte válido, mas cumpre o dever de cooperação que lhe incumbe, fazendo prova inequívoca da sua identidade e da sua nacionalidade por qualquer outro meio adequado.

113. É certo que a apresentação dos documentos de viagem não constitui, nesta hipótese, uma simples formalidade administrativa. Recordo que o alcance desta obrigação não é comparável ao da prevista no âmbito da Diretiva 2004/38, relativa à titularidade de um bilhete de identidade ou passaporte válidos para o cidadão da União que quer residir num Estado-Membro diferente daquele de que é nacional. Enquanto a primeira obrigação diz respeito à concessão de uma autorização de residência a um nacional de um país terceiro, que pede para beneficiar de forma indireta das disposições do direito da União, a segunda é relativa à concessão de um direito de residência, num Estado-Membro, que decorre diretamente da qualidade de cidadão da União. É por esta razão que os princípios retirados pelo Tribunal de Justiça do Acórdão de 17 de fevereiro de 2005, Oulane [55], no que respeita ao direito de permanência dos nacionais dos Estados-Membros na União, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços, não me parecem aplicáveis a um familiar de um nacional de um país terceiro. Recordo que, nesse acórdão, proferido a propósito da interpretação da Diretiva 73/148/CEE [56], revogada e substituída pela Diretiva 2004/38, o Tribunal de Justiça declarou que o Estado-Membro de

54 V. Acórdão de 12 de dezembro de 2019, E.P. (Ameaça para a ordem pública) (C-380/18, EU:C:2019:1071, n.º 47 e jurisprudência referida).

55 C-215/03, EU:C:2005:95. V., igualmente, Acórdão de 9 de janeiro de 2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, n.º 41 e jurisprudência referida).

56 Diretiva do Conselho, de 21 de maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-Membros na Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços (JO 1973, L 172, p. 14).

acolhimento não podia pôr em causa, sem violar o princípio da proporcionalidade, o direito de permanência do nacional de outro Estado-Membro pelo simples facto de este não apresentar um bilhete de identidade ou um passaporte válidos, se estiver, porém, em condições de provar, sem nenhum equívoco, a sua nacionalidade por outros meios [57].

114. As situações abrangidas pela Diretiva 2004/38 e as situações abrangidas pela Diretiva 2003/86 não são comparáveis. Todavia, determinadas situações que envolvam nacionais de países terceiros podem igualmente necessitar de uma flexibilização do ónus da prova. Cabe então à autoridade nacional competente identificar essa situação com base num exame individualizado.

115. Com efeito, contrariamente às duas primeiras situações evocadas (incumprimento flagrante do dever de cooperação e pedido fraudulento ou abusivo), a recusa por parte de uma autoridade nacional competente que não atenda às razões que justificam a falta dos documentos de viagem exigidos nem à cooperação de que dá mostras a pessoa em causa para provar a sua identidade, arrisca-se a atentar contra os direitos fundamentais referidos no n.º 107 das presentes conclusões e o princípio da proporcionalidade. Além disso, tratando-se de um pedido de renovação de uma autorização de residência, no âmbito do qual o nacional de um país terceiro não possa apresentar os seus documentos de viagem, tal recusa teria por consequência pôr termo à continuação da vida familiar desse nacional e poderia, assim, atentar de forma desproporcionada contra o direito consagrado no artigo 7.º da Carta.

116. Saliento que o Tribunal de Justiça seguiu este critério no Acórdão de 25 de julho de 2002, MRAX [58], relativo ao direito de residência de um nacional de um país terceiro, cônjuge de um nacional de um Estado-Membro. O Tribunal de Justiça reconheceu que, atendendo à importância que o legislador da União atribui à proteção da vida familiar [59], um Estado-Membro não pode recusar, sem violar o princípio da proporcionalidade, a entrada na fronteira de um nacional de um país terceiro, cônjuge de um nacional de um Estado-Membro, que tente entrar no seu território sem dispor de um bilhete de identidade ou de um passaporte válidos ou, eventualmente, de um visto, quando esse nacional puder provar a sua identidade bem como o vínculo conjugal e não existam elementos suscetíveis de provar que representa um perigo para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública na aceção do artigo 10.º da Diretiva 68/360/CEE [60] e do artigo 8.º da Diretiva 73/148 [61].

117. Recordo, por último, que, no Acórdão de 18 de dezembro de 2014, McCarthy e o. [62], o Tribunal de Justiça declarou que o facto de um Estado-Membro se ver confrontado com um grande número de casos de abuso de direito ou de fraude cometidos por nacionais de Estados terceiros não pode justificar a adoção de medidas que assentam em considerações de prevenção geral, com exclusão de qualquer apreciação específica do comportamento próprio da pessoa em questão [63].

57 No Acórdão de 17 de fevereiro de 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95), o Tribunal de Justiça declarou desproporcionado, à luz dos objetivos prosseguidos por esta diretiva, o facto de uma prova dessa natureza só poder ser feita, em todo o caso, mediante a apresentação de um bilhete de identidade ou de um passaporte válidos. O Tribunal de Justiça considera, efetivamente, que a apresentação de um bilhete de identidade ou de um passaporte válidos, para efeitos de justificação da qualidade de cidadão da União, constitui uma formalidade administrativa cujo único objetivo é a constatação, pelas autoridades nacionais, de um direito que decorre diretamente da qualidade da pessoa em causa (n.º 24). Entende, todavia, que a prova da identidade e da nacionalidade pode ser feita através de outros meios e que, na falta de especificação do meio de prova admitido, há que concluir que essa prova pode ser feita através de qualquer meio adequado (n.º 53).

58 C-459/99, EU:C:2002:461.

59 N.º 53 desse acórdão.

60 Diretiva do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade (JO 1968, L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88).

61 N.º 62 do referido acórdão.

62 C-202/13, EU:C:2014:2450.

63 N.º 55 desse acórdão respeitante à interpretação do artigo 35.º da Diretiva 2004/38, relativo ao abuso de direito.

118. À luz de todas estas considerações, sou de opinião, por conseguinte, que o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que exige, para o exame de um pedido de autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar, que o familiar em causa faça prova certa da sua identidade, juntando a cópia autenticada de um passaporte válido para o período da autorização de residência.

119. Todavia, no caso de o familiar em questão não conseguir fornecer esse documento, a autoridade nacional competente não pode indeferir o pedido só por esse fundamento sem proceder previamente a um exame individualizado, que exige, em especial, que sejam tidas em conta as razões por que o familiar não pode apresentar os referidos documentos, bem como a cooperação prestada por este para fazer prova inequívoca da sua identidade por qualquer outro meio adequado.

120. Esta conclusão responde às segunda e terceira questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

V. Conclusão

121. Tendo em conta estas considerações, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas pelo Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo de Malmö, decidindo em matéria de imigração, Suécia), do seguinte modo:

«1) O artigo 25.º, n.º 1, da 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, assinada em Schengen, em 19 de junho de 1990, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 265/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de março de 2010, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que um Estado contratante emita um título de residência a um nacional de um país terceiro que apresente o pedido a partir do território desse Estado, apesar de esse nacional não poder fazer prova certa da sua identidade e estar indicado para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen, sob reserva de essa emissão ser precedida da consulta do Estado contratante que procedeu à indicação e assentar num motivo sério.

2) O artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que exige, para o exame de um pedido de autorização de residência para efeitos de reagrupamento familiar, que o familiar em causa faça prova certa da sua identidade, juntando a cópia autenticada de um passaporte válido para o período da autorização de residência.

Todavia, na hipótese de o familiar em questão não conseguir juntar ao seu pedido o documento de viagem exigido, a autoridade nacional competente não pode indeferir o pedido só por esse fundamento, sem proceder previamente a um exame individualizado, que exige, em especial, que sejam tidas em conta as razões por que o familiar não pode apresentar o referido documento, bem como a cooperação prestada por este para fazer prova inequívoca da sua identidade por qualquer outro meio adequado.»