CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MICHAEL B. ELMER

apresentadas em 12 de Outubro de 1995 *

1. No contexto de um processo de expulsão a título do Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 (a seguir «Act»), a Court of Appeal submeteu ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais sobre a interpretação do artigo 9.° da Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública, e saúde pública [1] (a seguir «directiva»).

As disposições relevantes do direito comunitário

2. A directiva foi adoptada com base, designadamente, no artigo 56.°, n.° 2, do Tratado, que tem especialmente como objectivo uma aproximação dos procedimentos seguidos em cada um dos Estados-Membros para fazer valer as razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública em matéria de deslocação e estada dos estrangeiros (segundo considerando). É sublinhado, além disso, no terceiro considerando que convém que cada um dos Estados-Membros conceda aos nacionais dos outros Estados-Membros meios idóneos para impugnação dos actos administrativos neste domínio.

Nos termos do artigo 2.°, a directiva refere-se às disposições relativas à entrada no território, à emissão ou renovação da autorização de residência ou à expulsão do território, adoptadas pelos Estados-Membros por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública.

Em conformidade com o artigo 7.° da directiva, a decisão que recuse a emissão ou a renovação de uma autorização de residência ou a decisão de expulsão do território será notificada ao interessado, devendo constar da notificação o prazo concedido para abandonar o território. Desta forma, a directiva assenta sobre uma distinção entre, por um lado, a decisão, designadamente de expulsão do território e, por outro lado, a sua execução (a seguir «expulsão»).

Nos termos do artigo 8.° da directiva, o interessado deve poder recorrer da decisão que recuse a entrada, a emissão ou a renovação da autorização de residência, bem como da decisão de expulsão do território, utilizando

* Língua original: dinamarquês.

1 — JO 1964, 56, p. 850; EE 05 F1 p. 36.

para o efeito os recursos facultados aos nacionais para impugnação dos actos administrativos.

O artigo 9.° da directiva é do seguinte teor:

«*Artigo 9.°*

1. Não sendo possível interpor recurso para órgãos jurisdicionais ou se este recurso apenas permite conhecer da legalidade da decisão ou quando não tem efeito suspensivo, a decisão da autoridade administrativa que recuse a renovação da autorização de residência ou que determine a expulsão do titular de uma autorização de residência, salvo por motivo de urgência, só será proferida após a obtenção do parecer prévio de uma autoridade competente do país de acolhimento perante a qual o interessado deve poder deduzir os seus meios de defesa e fazer-se assistir ou representar nos termos previstos na legislação nacional.

Esta autoridade deve ser diferente da que for competente para proferir a decisão de recusa de renovação da autorização de residência ou de expulsão.

2. As decisões de recusa de emissão da primeira autorização de residência, bem como as decisões de expulsão proferidas antes da emissão da referida autorização, serão submetidas, a pedido do interessado, à apreciação da autoridade competente para emitir o parecer prévio previsto no n.° 1. O interessado será, então, autorizado a apresentar pessoalmente os seus meios de defesa, salvo quando a isso se oponham os interesses da segurança nacional.»

A legislação nacional

3. A Section 7(1)(a) do Act dispõe o seguinte:

«Se o Secretary of State estiver convencido de que uma pessoa

a) está ou esteve envolvida na execução, preparação ou instigação de actos de terrorismo aos quais se aplica esta parte do presente Act... pode tomar uma decisão de expulsão contra essa pessoa.»

O Schedule 2 do Act está em vigor por força da Section 4(4) do Act. O n.° 3 do

Schedule 2 dispõe relativamente à faculdade de recurso:

«1) Se, após ser notificada de uma decisão de expulsão, a pessoa objecto da mesma se opuser a essa decisão, pode:

a) dirigir ao Secretary of State observações escritas expondo as razões das suas objecções

e

b) incluir nessas observações um pedido de entrevista pessoal com a ou as pessoas designadas pelo Secretary of State nos termos da quinto parágrafo *infra*...

2) Sem prejuízo do disposto nos terceiro e quarto parágrafos *supra*, uma pessoa que seja objecto de uma decisão de expulsão deve exercer os direitos que lhe são conferidos pelo primeiro parágrafo *supra* num prazo de sete dias a contar da notificação da decisão.

3) No caso de antes de terminar este período:

a) a pessoa concordar, nos termos do n.° 5 infra, com a sua expulsão da Grã-Bretanha, da Irlanda do Norte ou do Reino Unido, conforme o caso,

e

b) ter em consequência sido expulsa,

pode exercer os direitos que lhe são conferidos pelo primeiro parágrafo *supra* no prazo de quatorze dias a contar da sua expulsão.

4) ...

5) Se uma pessoa exercer estes direitos no prazo que lhe foi fixado para este efeito, o processo é remetido para parecer a uma ou mais pessoas designadas pelo Secretary of State.

6) No caso de se aplicar o segundo parágrafo *supra*, será concedida à pessoa objecto da decisão de expulsão uma entrevista pessoal com as pessoas assim designadas.

7) No caso de se aplicarem os terceiro e quarto parágrafos *supra*, será concedida à pessoa objecto da decisão de expulsão uma entrevista pessoal com a ou as pessoas assim designadas, se o Secretary of State considerar que é razoavelmente praticável conceder-lhe tal entrevista num país ou num território adequado num prazo razoável a partir da data em que apresentou as suas observações.»

O n.° 4 do Schedule 2 do Act tem a seguinte redacção:

«1) Quando o Secretary of State recebe observações relativas a uma decisão de expulsão nos termos do n.° 3 *supra*, deve reexaminar o processo logo que tal seja razoavelmente possível após a recepção das observações e dos relatórios da entrevista relativa ao processo, que tenha sido concedida nos termos do referido número.

2) Quando reexamina um processo nos termos do presente número, o Secretary of State deve ter em conta todos os elementos que se lhe afiguram pertinentes, nomeadamente

a) as observações relativas ao processo que lhe foram apresentadas em aplicação do n.° 3 *supra;*

b) o parecer da ou das pessoas às quais foi remetido o processo nos termos deste número,

e

c) o relatório da entrevista relativa ao processo concedida nos termos deste número.

3) O Secretary of State deverá seguidamente, se tal for razoavelmente praticável, notificar por escrito à pessoa objecto da decisão de expulsão qualquer decisão que tomar relativamente à revogação ou à manutenção da decisão.»

Os factos da causa

4. John Gerald Gallager é um nacional irlandês e, entre Maio de 1987 e Setembro de 1989, deslocou-se várias vezes a Inglaterra para aí procurar trabalho. Voltou a Inglaterra em Abril de 1990. Nessa altura conseguiu encontrar trabalho em Londres e instalou-se em Eltham juntamente com a sua namorada.

5. Em 24 de Setembro de 1991, J. G. Gallagher foi preso pela polícia e ficou detido na esquadra de Paddington Green, nos termos das disposições do Act. Em 27 de Setembro de 1991, o Secretary of State decidiu, nos termos da Section 7 do Act, ordenar a expulsão de J. G. Gallagher do Reino Unido, por estar convencido que este estava «envolvido na execução, preparação ou instigação de actos de terrorismo relacionados com a situação na Irlanda do Norte». Resulta dos autos que a decisão foi notificada a J. G. Gallagher sem conter qualquer indicação quanto aos elementos precisos em que se baseava a decisão de expulsão.

6. J. G. Gallagher aceitou a sua expulsão imediata para a Irlanda por razões familiares. Desejava estar junto da sua namorada que estava prestes a dar à luz. Depois de ter sido expulso exerceu o seu direito de recurso resultante do n.° 3 terceiro parágrafo, conjugado com o primeiro parágrafo, do Schedule 2. Em 6 de Dezembro de 1991 teve lugar na embaixada britânica em Dublim uma entrevista entre J. G. Gallagher e um conselheiro designado pelo Secretary of State. O advogado de J. G. Gallagher, assim como a sua esposa e o filho de ambos assistiram à entrevista. Esta durou cerca de uma hora. O conselheiro em questão não revelou o seu nome nem esclareceu os motivos em que o Secretary of State se tinha baseado para tomar a decisão de expulsão. O Secretary of State reexaminou o caso em conformidade com o n.° 4 do Schedule 2, mas recusou-se a alterar a decisão.

Despacho de reenvio

7. J. G. Gallagher levou o caso aos tribunais. Por despacho de 10 de Fevereiro de 1994, a Court of Appeal submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 9.° da Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, proíbe que o Secretary of State for the Home Department profira uma decisão de expulsão ao abrigo da Section

7 do Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 antes de receber o parecer de uma 'autoridade competente', tendo em conta que as disposições pertinentes do Schedule 2 do Act de 1989 determinam que:

a) uma pessoa objecto de tal decisão tem o direito de apresentar observações a uma autoridade competente e

b) se forem apresentadas tais observações, o Secretary of State é obrigado a ter em conta o parecer dessa autoridade competente e a reconsiderar os fundamentos da sua decisão antes de expulsar do Reino Unido a pessoa em causa (a menos que essa pessoa demonstre, de qualquer outro modo, que aceita a sua expulsão do Reino Unido).

2) O facto de uma pessoa ser nomeada pelo Secretary of State for the Home Department impede-a de ser uma 'autoridade competente' para efeitos do artigo 9.° da Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964?»

Quais as disposições do artigo 9.° da directiva que são relevantes?

8. Nas suas questões, o tribunal nacional refere-se ao artigo 9.° da directiva sem precisar se pretende que seja interpretada a norma geral constante do n.° 1 ou a norma especial constante do n.° 2 relativa às decisões de expulsão antes da emissão da primeira autorização de residência. Se a questão dá lugar a dúvidas, tal deve-se ao facto de, segundo informações obtidas, os nacionais irlandeses não necessitarem de autorização de residência para poderem residir no Reino Unido.

9. Parece todavia resultar do despacho de reenvio que as questões dizem respeito ao artigo 9.°, n.° 1. Aí vem referido designadamente que, «em termos cronológicos, (o recorrido) violou indubitavelmente o n.° 1 deste artigo...» [2], e também é feita referência à protecção do trabalhador, «quando não existe um direito (efectivo) de recurso para um órgão jurisdicional» [3], expressão que só é utilizada no n.° 1 do artigo em questão. Nesta conformidade, o Reino Unido e J. G. Gallagher apenas se exprimiram relativamente à interpretação do artigo 9.°, n.° 1, da directiva. A Comissão afirmou que é o artigo 9.°, n.° 1, que deve ser aplicado, uma vez que o artigo 9.°, n.° 2 só tem aplicação nos casos em que a legalidade da residência depende de uma autorização de residência.

2 — Despacho de reenvio, p. 11.
3 — Despacho de reenvio, p. 11.

10. Em apoio da solução no sentido de incluir o presente caso no âmbito de aplicação do processo de expulsão do território mais simples constante do artigo 9.°, n.° 2, da directiva, poderá alegar-se que o tratamento de um pedido de autorização de residência dá às autoridades competentes em matéria de estrangeiros a oportunidade de verificar se a permanência do interessado no país é compatível com a ordem pública, a segurança pública e a saúde pública: e o estrangeiro em causa, enquanto esta verificação não for efectuada, não pode alegar uma expectativa legítima de permanecer no país justificando em relação a si a mesma protecção processual contra a expulsão baseada em tais fundamentos que a que é conferida após a concessão de uma autorização de residência.

11. Em contrapartida, é todavia de realçar que a diferença entre as normas processuais dos n.^{os} 1 e 2 do artigo 9.° deve ser interpretada no sentido de que exprime o princípio fundamental em matéria de direito dos estrangeiros segundo a qual a protecção contra atentados ao direito de residência é tanto mais forte quanto mais longo é o tempo de residência. Além disso, não é admissível que o estrangeiro em questão seja colocado em desvantagem pelo facto de, ao autorizar a residência sem autorização, o Reino Unido ter renunciado à verificação, numa fase anterior, da compatibilidade da sua permanência no território com a ordem pública, a segurança pública e a saúde pública. As autoridades competentes em matéria de estrangeiros podem aliás obter as informações necessárias sobre a permanência do estrangeiro de outra forma que não seja através da apreciação do pedido de autorização de residência. Além disso, a realização na prática da livre circulação de pessoas não pode conduzir a esvaziar do seu conteúdo a protecção processual concedida pelo artigo 9.°, n.° 1, aos nacionais dos Estados-Membros contra as decisões de expulsão do território de outros Estados-Membros.

12. Desta forma, estou de acordo em que é o artigo 9.°, n.° 1, da directiva, a disposição pertinente para responder às questões colocadas.

A primeira questão

13. Com a primeira questão, a Court of Appeal pretende na realidade saber se o parecer cuja obtenção é necessária, nos termos do artigo 9.°, n.° 1, da directiva, no caso de não ser possível interpor recurso de decisão de expulsão para órgãos jurisdicionais ou de este recurso apenas permitir conhecer da legalidade da decisão ou não tiver efeito suspensivo, deve ser obtido antes de ser tomada a decisão de expulsão, ou se é suficiente que o seja após a adopção da decisão, quando a autoridade que tomou tal decisão é obrigada, na sequência de uma reclamação, a reanalisar a decisão de expulsão podendo eventualmente alterá-la.

14. O Reino Unido alegou que deve considerar-se suficiente que a pessoa em questão possa fazer uso dos direitos enunci-

ados no artigo 9.°, n.° 1, no âmbito da reapreciação do processo pelo Secretary of State, em conformidade com o n.° 4 do Schedule 2 do Act. Só após terminada a reapreciação é que é tomada a decisão definitiva de expulsão.

15. J. G. Gallagher e a Comissão alegaram em contrapartida que a directiva deve ser interpretada no sentido de que o parecer em causa deve ser obtido antes da adopção da decisão de expulsão e que não é suficiente que este parecer seja elaborado no âmbito da reapreciação de uma decisão já tomada pela autoridade em questão. A este propósito, a Comissão sublinhou que o objectivo do artigo 9.°, n.° 1, da directiva é garantir que uma autoridade diferente e independente procede a uma apreciação das circunstâncias do processo em causa, de forma que a autoridade administrativa possa ter em conta esta apreciação quando decide sobre a oportunidade de uma medida de expulsão. Esta garantia processual só pode ser efectiva se o parecer da autoridade competente for obtido antes de a autoridade administrativa tomar a sua decisão.

16. Nos casos em que uma decisão de expulsão permite a interposição de recurso para órgãos jurisdicionais (na versão francesa «recours juridictionnels» na versão inglesa «appeal to a court of law»), que não incida apenas sobre a questão da legalidade da decisão e que tenha efeito suspensivo, é garantida ao estrangeiro em causa a possibilidade de submeter a legalidade e a equidade da decisão a uma apreciação independente e objectiva.

17. A norma contida no artigo 9.°, n.° 1 da directiva, relativa à obtenção de um parecer de uma autoridade competente, deve conferir uma garantia processual mínima nos casos em que não existe possibilidade de recurso jurisdicional. Esta garantia mínima consiste em uma autoridade diferente e independente, à qual o interessado tem a possibilidade de apresentar a sua defesa e de se fazer assistir ou representar, emitir um parecer antes da adopção da decisão. Neste contexto e no seguinte omito a consideração dos casos de urgência que não foram invocados no presente caso concreto e que não podem eventualmente justificar o desrespeito geral da norma.

18. O ponto de vista do Reino Unido, segundo o qual este parecer só deve ser obtido no caso de o estrangeiro interessado reclamar da decisão, conduz, em minha opinião, a um esvaziamento do conteúdo desta garantia processual mínima sem qualquer ponto de apoio no texto da directiva. Esta garantia mínima deve, de acordo com o texto da directiva, ser aplicável também aos casos em que o estrangeiro interessado não apresentou a reclamação. Também nestes casos existe uma decisão de expulsão na acepção da directiva (v., por exemplo, o artigo 7.°), que implica que tal decisão, após o decurso de prazo fixado para abandonar o território, pode servir de base à expulsão. Acresce que se deve esperar que o parecer da autoridade competente tenha ainda mais possibilidades de influenciar a decisão da autoridade administrativa quanto à oportunidade de uma decisão de expulsão, se a autoridade administrativa poder apreciar o caso sem uma visão apriorística.

19. A linguagem utilizada no artigo 9.°, n.° 1, comparada com a do artigo 9.°, n.° 2, também evidencia que o parecer da autoridade competente nas situações referidas no artigo 9.°, n.° 1, deve ser obtido sempre antes de ser tomada a decisão de expulsão. A diferença entre o artigo 9.°, n.° 1 e o artigo 9.°, n.° 2, consiste precisamente em que, nas situações referidas no n.° 1, o parecer deve ser obtido antes de ser tomada a decisão enquanto, nas situações referidas no n.° 2, o parecer é obtido após a adopção da decisão e unicamente a pedido do estrangeiro interessado, ou seja, após reclamação. Se o artigo 9.°, n.° 1, fosse de interpretar da forma proposta pelo Reino Unido, a norma especifica do n.° 2 não teria deste modo qualquer conteúdo autónomo.

20. A jurisprudência do Tribunal de Justiça está em consonância com o que acaba de ser exposto. O advogado-geral Capotorti, nas suas conclusões no processo Pecastaing [4], descreveu assim o momento em que a autoridade competente deve emitir o parecer:

«Se se trata da recusa de renovação da autorização de residência, ou da expulsão do território, da pessoa que possui já aquela autorização, a decisão não pode ser tomada, salvo por motivo de urgência, se o caso não tiver sido submetido ao exame acima referido e se a autoridade administrativa não tiver emitido o seu parecer»,

e

«o meio de protecção previsto no artigo 9.°, n.° 2, da directiva citada, tal como o processo consultivo previsto no n.° 1 do artigo 9.°, em contrapartida, têm um efeito suspensivo da medida de expulsão do território que só poderá ser confirmada (no caso referido no n.° 2) ou adoptada (no caso referido no n.° 1) quando a autoridade administrativa competente tiver emitido o seu parecer».

No seu acórdão no mesmo processo Pecastaing, o Tribunal de Justiça declarou:

«Quanto à interpretação do artigo 9.°... é oportuno recordar... que, salvo em caso de urgência, o processo de reclamação perante a 'autoridade competente' visada por este artigo deve ser *anterior à decisão* de expulsão (n.° 17, sublinhado meu).

No acórdão de 22 de Maio de 1980, Santillo [5], o Tribunal de Justiça declarou que as disposições do artigo 9.°:

«têm por objecto assegurar uma garantia processual mínima às pessoas atingidas por

4 — Acórdão de 5 de Março de 1980 (98/79, Recueil, p. 691, conclusões p. 718, e nomeadamente p. 722).

5 — 131/79, Recueil, p. 1585.

uma das medidas visadas nas três hipóteses definidas pelo n.° 1 do mesmo artigo. Na hipótese em que os recursos jurisdicionais respeitam apenas à legalidade da decisão, a intervenção da 'autoridade competente' prevista no artigo 9.°, n.° 1 deve permitir a obtenção de um exame minucioso de todos os factos e circunstâncias, incluída a oportunidade da medida projectada, antes que a decisão seja definitivamente tomada» (n.° 12)

e

«a exigência prevista no artigo 9.°, n.° 1, de que *toda* a medida de expulsão seja precedida de um parecer da 'autoridade competente'...» (n.° 14, sublinhado meu).

Finalmente, o Tribunal de Justiça declarou mais recentemente, no seu acórdão de 18 de Outubro de 1990, Dzodzi [6], relativamente ao parecer da «autoridade competente», que:

«O artigo 9.°, n.° 1, da Directiva 64/221, de 25 de Fevereiro de 1964, tem como objectivo assegurar uma garantia processual mínima às pessoas a quem seja recusada a renovação de uma autorização de residência ou às pessoas, titulares de uma autorização de residência, que sejam objecto de uma medida de expulsão do território. Esta disposição, que se aplica na falta de possibilidade de recurso jurisdicional ou no caso de este recurso apenas poder decidir sobre a legalidade da decisão ou de não ter efeito suspensivo, prevê a intervenção de uma autoridade competente, diferente da que é competente para tomar a decisão. Excepto no caso de urgência, a autoridade administrativa *só pode tomar a sua decisão após parecer dado por este organismo consultivo*» (n.° 62, sublinhado meu).

21. Com base no exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão que o artigo 9.°, n.° 1, da directiva deve ser interpretado no sentido de que o parecer da autoridade competente, exigido quando não existem possibilidades de recurso jurisdicional da decisão de expulsão, ou esse recurso apenas incide sobre a legalidade da decisão ou não tem efeito suspensivo, deve, salvo motivo de urgência, ser emitido antes de a autoridade administrativa ter tomado qualquer decisão de expulsão baseada em razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

A segunda questão

22. Com a segunda questão prejudicial, o tribunal de reenvio pretende saber concretamente se o artigo 9.° da directiva deve ser interpretado no sentido de que uma pessoa designada pela mesma autoridade que a

6 — C-297/88 e C-197/89, Colect., p. I-3763.

que toma a decisão de expulsão pode ser a autoridade competente na acepção desta disposição.

23. J. G. Gallagher alegou que o artigo 9.° da directiva deve ser interpretado no sentido de que contém a exigência de que a autoridade competente seja independente, de forma que exclui que a autoridade competente seja nomeada pela mesma autoridade administrativa que, designadamente, toma a decisão de expulsão.

24. O Reino Unido alegou pelo contrário que o artigo 9.° da directiva apenas impõe exigências à forma como a autoridade competente deve exercer a sua missão. Em contrapartida, esta disposição não contém qualquer norma quanto à nomeação desta autoridade. A circunstância de uma pessoa ser nomeada pela mesma autoridade administrativa que a que toma a decisão de expulsão não pode implicar que a mesma não possa ser uma «autoridade competente».

25. A Comissão também é da opinião que não é em si incompatível com o artigo 9.° o facto de a autoridade competente ser nomeada pela mesma autoridade administrativa que, designadamente, toma a decisão de expulsão. A pessoa nomeada deve contudo ser inteiramente independente da autoridade que a nomeou e o tribunal nacional deve dispor de informações suficientes para se assegurar que é esse o caso.

26. No acórdão Santillo, já referido, o Tribunal de Justiça declarou, no que se refere ao conceito de autoridade contido no artigo 9.°, que:

«A directiva deixa aos Estados-Membros uma margem de apreciação quanto à designação da 'autoridade competente'. Pode ser considerada como tal toda a autoridade pública independente da autoridade administrativa chamada a tomar uma das medidas previstas pela directiva, organizada de maneira a que o interessado tenha direito de se fazer representar e de deduzir os seus meios de defesa perante ela» (n.° 19).

O Tribunal de Justiça declarou além disso no acórdão Dzodzi, também já referido, no que se refere aos critérios aplicáveis à autoridade competente, que:

«A directiva não esclarece a forma como é designada a autoridade competente referida no artigo 9.° Não exige que esta autoridade seja um órgão jurisdicional ou seja composta por magistrados. Também não exige que os membros da autoridade competente sejam designados por um período determinado. O essencial é, por um lado, que esteja claramente definido que a autoridade exerce as suas funções com total independência e que não esteja submetida, directa ou indirectamente, no exercício das suas funções, ao controlo da autoridade competente para tomar as medidas previstas pela directiva... e, por outro lado, que siga um processo que permita ao interessado, nas condições

estabelecidas pela directiva, invocar os seus argumentos de defesa» (n.° 65).

27. O Tribunal de Justiça estabeleceu desta forma que os critérios determinantes no que se refere às pessoas que podem ser autoridades competentes na acepção do artigo 9.° são, por um lado, a certeza de que esta autoridade possa exercer as suas funções com total independência, de forma a que, no exercício das suas funções, não esteja, directa ou indirectamente, submetida à autoridade que toma a decisão de expulsão e, por outro, que o interessado possa apresentar perante a autoridade competente a sua defesa e fazer-se assistir ou representar.

28. A circunstância de a «autoridade competente» ser nomeada pela autoridade que toma a decisão não pode assim, na minha opinião, implicar que a «autoridade competente» não possa ser considerada como preenchendo todos os requisitos de independência estabelecidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Assim, por exemplo, em vários Estados-Membros os juízes são nomeados pelo governo, sem que este último possa por em causa a sua total independência em relação a si após a nomeação.

29. Por outro, é evidente que não é possível considerar com toda a segurança que uma pessoa empregada numa relação de hierarquia pela autoridade administrativa em causa, por exemplo como funcionário no ministério respectivo, pode exercer as suas funções de «autoridade competente» com uma independência total relativamente àquela autoridade. A exigência de independência total implica forçosamente, entre outras, que a autoridade administrativa não tenha, em circunstância alguma o poder de emitir instruções de fiscalização ou de vigilância da pessoa nomeada como autoridade competente, e que não possam existir circunstâncias que dêem ao estrangeiro interessado razões para crer que a autoridade competente não pode exercer as suas funções com uma total independência relativamente à autoridade administrativa.

30. Para apreciar se a «autoridade competente» pode ser considerada apta para exercer as suas funções com total independência, o tribunal nacional também poderá atribuir um determinado peso à questão de saber se a ou as pessoas em causa foram nomeadas para exercer as funções de autoridade competente em todos os processos de recusa de entrada/expulsão durante um período de tempo prolongado, ou se se procede caso a caso a nomeações individuais de pessoas diferentes para que se concretize aquela mínima garantia processual.

31. Além disso, estou de acordo com a Comissão em que para permitir ao tribunal nacional apreciar a total independência da autoridade competente é necessário que este tribunal disponha de informações sobre a identidade da pessoa ou das pessoas nomeadas, assim como sobre as suas outras funções. A forma como este caso é submetido ao Tribunal de Justiça não lhe dá oportunidade de se pronunciar mais detalhadamente sobre o modo como tal deve ser feito.

32. Consequentemente, deve responder-se à segunda questão que o artigo 9.°, n.° 1, da directiva deve ser interpretado no sentido de que esta disposição não se opõe a que a autoridade competente seja designada pela mesma autoridade administrativa que a que toma a decisão de expulsão entre outras, na condição de que seja assegurado que a autoridade competente em causa pode exercer as suas funções com total independência relativamente à autoridade administrativa. Compete ao tribunal nacional apreciar em cada caso se esta exigência se mostra satisfeita.

Conclusão

33. Proponho, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais que o artigo 9.°, n.° 1, da Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, deve ser interpretado no sentido de que:

«1) O parecer da autoridade competente, exigido quando não existam possibilidades de recurso jurisdicional ou esse recurso apenas incida sobre a legalidade da decisão ou não tenha efeito suspensivo, deve, salvo motivo de urgência, ser emitido antes de a autoridade administrativa ter tomado qualquer decisão de expulsão do território justificada por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

2) Esta disposição não se opõe a que a autoridade competente seja nomeada pela mesma autoridade administrativa de que a que toma a decisão de expulsão entre outras, na condição de que seja assegurado que a autoridade competente em causa pode exercer as suas funções com total independência relativamente à autoridade administrativa. Compete ao tribunal nacional apreciar em cada caso se esta exigência se mostra satisfeita.»