ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

21 de Setembro de 1999 *

No processo C-378/97,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Arrondissementsrechtbank te Rotterdam (Países Baixos), destinado a obter, no processo penal pendente neste órgão jurisdicional contra

Florus Ariël Wijsenbeek,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 7.°-A e 8.°-A do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 14.° CE e 18.° CE),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet e P. Jann, presidentes de secção, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (relator) e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: G. Cosmas,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

* Língua do processo: neerlandês.

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de F. A. Wijsenbeek, por J. L. Janssen van Raay, advogado no foro de Roterdão,

— em representação do Governo neerlandês, por J. G. Lammers, consultor jurídico substituto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação do Governo espanhol, por N. Díaz Abad, abogado del Estado, na qualidade de agente,

— em representação do Governo irlandês, por A. Buckley, Chief State Solicitor, na qualidade de agente,

— em representação do Governo finlandês, por H. Rotkirch, embaixador, chefe do Serviço dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e T. Pynnä, consultora jurídica no mesmo ministério, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo do Reino Unido, por S. Ridley, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por P. Sales e M. Hoskins, barristers,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por P. J. Kuijper, consultor jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de F. A. Wijsenbeek, representado por J. L. Janssen van Raay e por ele próprio, do Governo neerlandês, representado por M. A. Fierstra, chefe do Departamento de Direito Europeu no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, do Governo espanhol, representado por S. Ortíz Vaamonde, abogado del Estado, na qualidade de agente, do Governo irlandês, representado por D. McGuinness, barrister, do Governo do Reino Unido, representado por P. Sales e M. Hoskins, e da Comissão, representada por P. J. Kuijper, na audiência de 12 de Janeiro de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Março de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 30 de Outubro de 1997, entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 5 de Novembro seguinte, o Arrondissementsrechtbank te Rotterdam submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), duas questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 7.°-A e 8.°-A do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 14.° CE e 18.° CE).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um processo penal contra F. A. Wijsenbeek por este, quando da sua entrada nos Países Baixos, se ter recusado a apresentar o passaporte e a fazer prova da sua nacionalidade neerlandesa, em violação da legislação neerlandesa aplicável.

Enquadramento jurídico

3 O Vreemdelingenbesluit (decreto sobre os estrangeiros, de 19 de Setembro de 1966, *Stb.* 1966, 387, a seguir «decreto») prevê, no seu artigo 23.°, n.° 1, alínea a), que os estrangeiros que entrem nos Países Baixos devem apresentar e entregar os documentos de que estejam munidos para passar a fronteira, caso isso lhes seja solicitado por um funcionário encarregado da vigilância das fronteiras.

4 No seu artigo 25.°, o decreto dispõe que os nacionais neerlandeses que entrem nos Países Baixos estão obrigados a apresentar e a entregar, quando lhes for solicitado, a um funcionário encarregado dos serviços de vigilância das fronteiras, os elementos de identificação e os documentos de viagem de que estejam munidos e, na medida do necessário, a comprovar a sua nacionalidade neerlandesa por qualquer outro meio.

5 O decreto foi adoptado ao abrigo do disposto no artigo 3.°, n.° 1, da Wet van 13 januari 1965, houdende nieuwe regelen betreffende: a. de toelating en uitzetting van vreemdelingen, b. het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden, c. de grensbewaking [lei neerlandesa de 13 de Janeiro de 1965, que contém novas disposições relativas: a) à entrada e expulsão de estrangeiros, b) ao controlo dos estrangeiros residentes nos Países Baixos, c) à vigilância das fronteiras, *Stb.* 1965, 40]. Nos termos do artigo 44.° da referida lei, qualquer infracção ao decreto é passível de sanção penal.

6 Nos termos do artigo 7.°-A do Tratado CE:

«A Comunidade adoptará as medidas destinadas a estabelecer progressivamente o mercado interno durante um período que termina em 31 de Dezembro de 1992, nos termos do disposto no presente artigo, nos artigos 7.°-B, 7.°-C e 28.°, no n.° 2 do artigo 57.°, no artigo 59.°, no n.° 1 do artigo 70.° e nos artigos 84.°, 99.°, 100.°-A e 100.°-B, e sem prejuízo das demais disposições do presente Tratado.

O mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do presente Tratado.»

7 O artigo 8.°-A do Tratado dispõe:

«1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação.

2. O Conselho pode adoptar disposições destinadas a facilitar o exercício dos direitos a que se refere o número anterior; salvo disposição em contrário do presente Tratado, o Conselho delibera por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após parecer favorável do Parlamento Europeu.»

8 No momento da assinatura da Acta Final do Acto Único Europeu (a seguir «Acto Único»), em 17 e 28 de Fevereiro de 1986, a Conferência dos representantes dos governos adoptou, designadamente, uma Declaração relativa ao artigo 8.°-A do Tratado CEE, inserido pelo artigo 13.° do Acto Único e actual artigo 7.°-A do Tratado CE (a seguir «declaração relativa ao artigo 8.°-A do Tratado CEE»), bem como uma Declaração geral relativa aos artigos 13.° a 19.° do Acto Único (a seguir «declaração relativa aos artigos 13.° a 19.° do Acto Único»)

9 A primeira destas duas declarações tem a seguinte redacção:

«Através do disposto no artigo 8.°-A, a Conferência pretende exprimir a firme vontade política de tomar, antes de 1 de Janeiro de 1993, as decisões necessárias à realização do mercado interno, definido nessa disposição, e mais especialmente as

decisões necessárias à execução do programa da Comissão, tal como consta do 'livro branco' sobre o mercado interno.

A fixação da data de 31 de Dezembro de 1992 não cria efeitos jurídicos automáticos.»

10 Na declaração relativa aos artigos 13.° a 19.° do Acto Único, a Conferência declara:

«Nada nestas disposições afecta o direito dos Estados-Membros de tomarem as medidas que considerem necessárias em matéria de controlo da imigração de países terceiros e de luta contra o terrorismo, a criminalidade, o tráfico de drogas e o tráfico de obras de arte e de antiguidades.»

11 Além disso, a Conferência tomou nota, designadamente, de uma Declaração Política dos Governos dos Estados-Membros relativa à livre circulação de pessoas, que precisa:

«Tendo em vista promover a livre circulação de pessoas, os Estados-Membros cooperam, sem prejuízo das competências da Comunidade, nomeadamente no que respeita à entrada, à circulação e à estada de cidadãos de países terceiros. Cooperam igualmente no que respeita à luta contra o terrorismo, a criminalidade, a droga e o tráfico de obras de arte e de antiguidades.»

12 Nos termos do artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 68/360/CEE 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 L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88), e da Directiva 73/148/CEE 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 L 172, p. 14; EE 06 F1 p. 132):

«Os Estados-Membros admitem no seu território as pessoas referidas no artigo 1.° mediante a simples apresentação do bilhete de identidade ou passaporte válidos.»

13 A Directiva 90/364/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência (JO L 180, p. 26), a Directiva 90/365/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua actividade profissional (JO L 180, p. 28), e a Directiva 93/96/CEE do Conselho, de 29 de Outubro de 1993, relativa ao direito de residência dos estudantes (JO L 317, p. 59), remetem, no seu artigo 2.°, n.° 2, primeiro parágrafo, designadamente para o artigo 3.° da Directiva 68/360.

Tramitação no processo principal

14 F. A. Wijsenbeek, de nacionalidade neerlandesa, é acusado de, quando da sua entrada nos Países Baixos pelo aeroporto de Roterdão, em 17 de Dezembro de 1993, se ter recusado a apresentar e a entregar o seu passaporte ao agente da polícia encarregado da vigilância das fronteiras e a fazer prova da sua nacionalidade por qualquer outro meio, contra o que dispõe o artigo 25.° do decreto.

15 F. A. Wijsenbeek reconheceu os factos. Contudo, nega ter cometido uma infracção. A este respeito, alega que, no aeroporto de Roterdão, onde desembarcou de um voo regular proveniente de Estrasburgo, há apenas voos regulares de e para outros Estados-Membros, e que o artigo 25.° do decreto é contrário aos artigos 7.°-A e 8.°-A do Tratado.

16 Por decisão de 8 de Maio de 1995, o Kantonrechter condenou F. A. Wijsenbeek no pagamento de uma multa de 65 HFL e, a título subsidiário, a um dia de prisão, por infracção ao artigo 25.° do decreto.

17 F. A. Wijsenbeek interpôs recurso da referida decisão para o Arrondissementsrechtbank te Rotterdam, o qual decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem os artigos 7.°-A, segundo parágrafo, do Tratado CE, que determina que o mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual é assegurada a livre circulação de pessoas, e 8.°-A do Tratado CE, que estabelece que qualquer cidadão da União goza do direito de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros, serem interpretados no sentido de que se opõem a que a legislação de um Estado-Membro imponha a obrigação, sob cominação penal, de apresentação de um passaporte à pessoa proveniente de um Estado-Membro (quer se trate ou não de um cidadão da União Europeia) quando essa pessoa entra nesse Estado-Membro através dos aeroportos nacionais e viaja em proveniência de outros Estados-Membros?

2) Opõem-se outras disposições do direito comunitário a semelhante obrigação?»

Quanto à admissibilidade

18 O Governo irlandês considera que as questões são inadmissíveis, por um lado, porque, respeitando à aplicação nos Países Baixos de uma disposição neerlandesa a um nacional neerlandês, o litígio no processo principal reveste um carácter puramente interno (v. acórdão de 23 de Abril de 1991, Höfner e Elser, C-41/90, Colect., p. I-1979, n.° 37) e, por outro, porque a decisão de reenvio não contém as indicações factuais necessárias que permitam ao Tribunal de Justiça responder

às questões colocadas, designadamente à de saber se F. A. Wijsenbeek tinha iniciado a sua viagem num Estado-Membro ou num país terceiro.

19 Quanto a este último ponto, a Comissão salienta que, no seu regresso aos Países Baixos, F. A. Wijsenbeek fez uso do direito de livre circulação no interior da Comunidade, pelo que pode beneficiar da protecção resultante do direito comunitário (v. acórdão de 7 de Julho de 1992, Singh, C-370/90, Colect., p. I-4265).

20 Em primeiro lugar, assinale-se que a afirmação de F. A. Wijsenbeek de que o seu voo provinha de Estrasburgo não foi contestada.

21 Assim, a decisão de reenvio bem como as observações escritas e as alegações forneceram ao Tribunal informações suficientes para interpretar as regras de direito comunitário tendo em vista a situação que é objecto do litígio no processo principal (v., designadamente, acórdão de 3 de Março de 1994, Vaneetveld, C-316/93, Colect., p. I-763, n.º 14).

22 Em segundo lugar, uma vez que desembarcou num aeroporto de um Estado-Membro de que é nacional, de um voo proveniente de outro Estado-Membro, F. A. Wijsenbeek utilizou o seu direito de livre circulação, reconhecido pelo Tratado aos nacionais dos Estados-Membros. Com efeito, se estes, que têm o direito de circular livremente nos outros Estados-Membros (v. acórdão de 24 de Novembro de 1998, Bickel e Franz, C-274/96, Colect., p. I-7637, n.º 15), não pudessem invocar o mesmo direito no seu Estado de origem, o referido direito não poderia produzir a plenitude dos seus efeitos (v., neste sentido, acórdão Singh, já referido, n.os 21 e 23).

23 As questões colocadas são, assim, relativas à interpretação do direito comunitário e, consequentemente, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a decidir (v. acórdão de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.º 59).

Quanto às questões prejudiciais

24 Através das suas questões, que devem ser analisadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, no essencial, saber se o artigo 7.°-A ou o artigo 8.°-A do Tratado proíbem que um Estado-Membro imponha a obrigação, sob cominação penal, a uma pessoa, cidadã ou não da União Europeia, de fazer prova da sua nacionalidade quando da entrada no território do referido Estado-Membro por uma fronteira interna da Comunidade.

25 F. A. Wijsenbeek alega que, desde 1 de Janeiro de 1993, ou seja, no termo do período que terminou em 31 de Dezembro de 1992, o artigo 7.°-A do Tratado tem efeito directo e que os Estados-Membros deixaram de ter qualquer competência neste domínio, uma vez que o artigo 3.°, alínea c), do Tratado CE [que passou, após alteração, a artigo 3.°, n.° 1, alínea c), CE] e o artigo 7.°-A do Tratado implicam a transferência integral de competências para a Comunidade.

26 F. A. Wijsenbeek afirma que as referidas disposições bem como as Directivas 68/360 e 73/148 proíbem directamente os controlos nas fronteiras internas. Uma vez que o Tribunal de Justiça considera que todo e qualquer turista é um beneficiário de serviços, deveria igualmente considerar que, depois de 1 de Janeiro de 1993, toda e qualquer pessoa que atravessa uma fronteira é um consumidor. Para uma interpretação razoável do artigo 7.°-A do Tratado, a exemplo do que sucede quanto à livre circulação de mercadorias, a livre circulação de pessoas implica, no mínimo, que as fronteiras internas possam ser atravessadas sem o mínimo controlo e que o controlo das pessoas tenha lugar nas fronteiras externas.

27 Os Governos espanhol, irlandês e do Reino Unido consideram que nem o artigo 7.°-A nem o artigo 8.°-A do Tratado têm efeito directo, pelo que F. A. Wijsenbeek não os pode invocar no órgão jurisdicional nacional. O Governo neerlandês e a Comissão, por seu lado, afirmam que o artigo 7.°-A do Tratado não tem efeito directo. Todos consideram que a supressão dos controlos nas fronteiras internas da Comunidade exige medidas de acompanhamento.

28 No entender da Comissão, a supressão dos referidos controlos diz respeito a todas as pessoas, dado que a manutenção dos controlos dos nacionais de países terceiros nas fronteiras internas implica ter de os distinguir dos nacionais dos Estados-Membros e, consequentemente, a ter também de controlar estes últimos. Assim, impõem-se medidas comunitárias especiais para as fronteiras externas para que nenhum dos Estados-Membros tenha problemas com estrangeiros indesejáveis provenientes de países terceiros que entrem através de outro Estado-Membro.

29 A este respeito, o Governo neerlandês salienta que as referidas medidas comunitárias relativas às fronteiras externas compreendem, designadamente, um nível equivalente de vigilância das fronteiras, uma harmonização das condições de entrada, uma política comum em matéria de vistos, regras aplicáveis aos requerentes de asilo que apresentem pedidos em vários Estados-Membros, a intensificação da cooperação no domínio policial e judicial e a criação de um sistema comum de intercâmbio automatizado de informações.

30 No entender do Governo do Reino Unido, uma vez que, no estado actual do direito comunitário, e ao contrário do que existe em matéria de livre circulação de mercadorias, nenhuma política comunitária regula, designadamente, a entrada de nacionais de países terceiros nos Estados-Membros, cada Estado-Membro continua a ter o direito de adoptar a sua própria política de imigração (v., igualmente, a declaração relativa aos artigos 13.° a 19.° do Acto Único) e de exigir a cada pessoa que tenta entrar no seu território a apresentação de um título de identificação ou passaporte válido, dado que é este o único meio de distinguir os nacionais de países terceiros dos nacionais comunitários.

31 O Governo irlandês e a Comissão referem que resulta das declarações anexas ao Acto Único, e designadamente da declaração relativa ao artigo 8.°-A do Tratado CEE, adoptada pela Conferência dos representantes dos governos para evitar que o referido artigo tivesse efeito directo a partir de 1 de Janeiro de 1993, que o artigo 7.°-A do Tratado não é incondicional e que deixa margem de apreciação para a sua aplicação.

32 Os Governos neerlandês e irlandês bem como a Comissão consideram, além disso, que resulta do acórdão de 20 de Outubro de 1993, Baglieri (C-297-92, Colect., p. I-5211, n.° 16), que, na ausência de medidas adoptadas pelo Conselho sobre a matéria, os Estados-Membros não estão automaticamente obrigados a suprimir os controlos nas fronteiras no dia a seguir a 31 de Dezembro de 1992.

33 Os Governos neerlandês e do Reino Unido sustentam que, mesmo que o artigo 7.°-A do Tratado pudesse ter efeito directo, não proibiria os controlos nas fronteiras internas. Este artigo não vai para além das restantes disposições do Tratado. Segundo estes dois governos, as disposições do Tratado relativas à livre circulação de pessoas, ou seja, os artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.° CE, 43.° CE e 49.° CE), e a regulamentação adoptada em conformidade com estas disposições, ou seja, as Directivas 90/364, 90/365 e 93/96, só conferem directamente direitos aos nacionais comunitários, enquanto aos nacionais de países terceiros não é conferido qualquer direito autónomo de livre circulação (v. acórdão Singh, já referido). Dado que seria impossível realizar controlos na fronteira apenas para uma categoria de pessoas, o direito de os Estados-Membros exigirem que toda e qualquer pessoa apresente um título de identificação ou passaporte válido é expressamente reconhecido pelo artigo 3.°, n.° 1, das Directivas 68/360 e 73/148.

34 No que respeita ao artigo 8.°-A do Tratado, os Governos irlandês e do Reino Unido consideram que, a exemplo do artigo 7.°-A do Tratado, a referida disposição exige medidas complementares que não foram ainda adoptadas.

35 A Comissão, pelo contrário, considera que o efeito directo do artigo 8.°-A, n.° 1, do Tratado é incontestável. O direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros é ali reconhecido directamente, sem reservas e sem a mínima margem de apreciação, a todo e qualquer cidadão da União. O facto de o referido direito estar sujeito às «limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação» de modo algum prejudica esta conclusão (v. acórdãos de 21 de Junho de 1974, Reyners, 2/74, Colect., p. 325; de 3 de Dezembro de 1974, Van Binsbergen, 33/74, Colect., p. 543, e de 4 de Dezembro de 1974, Van Duyn, 41/74, Colect., p. 567). As

medidas de execução que o Conselho pode tomar por força do artigo 8.°-A, n.° 2, do Tratado têm por objectivo facilitar o exercício dos direitos referidos no n.° 1 e confirmam o efeito directo desta disposição.

36 Quanto ao alcance do artigo 8.°-A do Tratado, a Comissão salienta que o direito de circular e permanecer livremente constitui um direito material autónomo sujeito às limitações e condições específicas previstas no Tratado e nas suas disposições de aplicação. Este novo direito reconhecido aos cidadãos da União deve ser interpretado de modo amplo e as respectivas excepções e restrições devem sê-lo de modo estrito. Contudo, enquanto não forem adoptadas e aplicadas regras comunitárias específicas relativas aos controlos nas fronteiras externas da Comunidade, a exigência da apresentação de passaporte ou de título de identificação válido nas fronteiras internas, prevista no artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 68/360, não constitui um obstáculo abusivo ao direito de circular livremente na Comunidade e não é desproporcionada.

37 Os Governos neerlandês, finlandês e do Reino Unido entendem que resulta da redacção do artigo 8.°-A do Tratado que o mesmo também não cria um direito de circulação e de permanência que vá além das disposições existentes do Tratado e das disposições adoptadas para a sua aplicação. O artigo 8.°-A do Tratado não introduz, assim, qualquer elemento adicional em relação ao artigo 7.°-A do Tratado. Em todo o caso, no entender do Governo do Reino Unido, dado que os direitos reconhecidos pelo artigo 8.°-A só se aplicam às pessoas que tenham a nacionalidade de um Estado-Membro, devem ser permitidos os controlos de identidade nas fronteiras.

38 O Governo finlandês acrescenta que um Estado-Membro tem o direito de aplicar sanções penais pela falta de apresentação dos documentos de viagem exigidos, desde que a pena aplicável, tendo em conta o tipo de infracção cometida, não seja tão severa que constitua, de facto, um obstáculo à livre circulação de pessoas (v. acórdão de 14 de Julho de 1977, Sagulo e o., 8/77, Colect., p. 517, n.° 12).

39 Deve recordar-se que o artigo 7.°-A, primeiro parágrafo, do Tratado prevê que a Comunidade adoptará as medidas destinadas a estabelecer progressivamente o mercado interno até 31 de Dezembro de 1992, nos termos das disposições do Tratado referidas no mesmo artigo. Por força do artigo 7.°-A, segundo parágrafo, o mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do Tratado.

40 Este artigo não pode ser interpretado no sentido de que, na falta de medidas adoptadas pelo Conselho até 31 de Dezembro de 1992 que imponham aos Estados-Membros a obrigação de suprimir os controlos das pessoas nas fronteiras internas da Comunidade, esta obrigação resulta automaticamente do termo do referido período. Com efeito, como o advogado-geral salientou no n.° 77 das suas conclusões, esta obrigação pressupõe a harmonização das legislações dos Estados-Membros em matéria de passagem das fronteiras externas da Comunidade, de imigração, de concessão de vistos, de asilo e de troca de informações sobre estas questões (v., neste sentido, em matéria de segurança social, acórdão Baglieri, já referido, n.^{os} 16 e 17).

41 Por outro lado, deve salientar-se que o artigo 8.°-A, n.° 1, do Tratado confere aos cidadãos da União o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação. Nos termos do artigo 8.°-A, n.° 2, do Tratado, o Conselho pode adoptar disposições destinadas a facilitar o exercício dos referidos direitos.

42 Contudo, como a Comissão correctamente salientou, enquanto não forem adoptadas disposições comunitárias relativas aos controlos nas fronteiras externas da Comunidade, o que implica igualmente regras comuns ou harmonizadas designadamente em matéria de condições de entrada, de vistos e de asilo, o exercício dos referidos direitos pressupõe que a pessoa em causa possa provar que tem a nacionalidade de um Estado-Membro.

43 Assim, verifica-se que, quando ocorreram os factos no processo principal, não existiam nem regras comuns nem de harmonização das legislações dos Estados-Membros, designadamente em matéria de controlos nas fronteiras externas, de política de imigração, de vistos e de asilo. Consequentemente, mesmo que, por força do artigo 7.°-A ou do artigo 8.°-A do Tratado, os nacionais dos Estados-Membros tivessem o direito incondicional de circular livremente no território dos Estados-Membros, estes conservariam o direito de proceder a controlos de identidade nas fronteiras internas da Comunidade, obrigando o interessado a apresentar um título de identificação ou passaporte válido, como prevêem as Directivas 68/360, 73/148, 90/364, 90/365 e 93/96, a fim de averiguar se a pessoa em questão é nacional de um Estado-Membro, e tem, por isso, o direito de circular livremente no território dos Estados-Membros, ou se é nacional de um país terceiro, a quem esse direito não assiste.

44 Deve acrescentar-se que, não existindo regulamentação comunitária na matéria, os Estados-Membros continuam a ser competentes para punir a violação de tal obrigação, desde que as sanções sejam equiparáveis às que se aplicam a infracções nacionais semelhantes. Além disso, os Estados-Membros não podem prever uma sanção desproporcionada que crie um entrave à livre circulação de pessoas, como uma pena de prisão (v., designadamente, acórdãos de 12 de Dezembro de 1989, Messner, C-265/88, Colect., p. 4209, n.° 14, e de 29 de Fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos, C-193/94, Colect., I-929, n.° 36). As mesmas considerações se impõem no que respeita à violação da obrigação de apresentar um título de identificação ou passaporte quando da entrada no território de um Estado-Membro.

45 Deve, assim, responder-se às questões submetidas que, no estado do direito comunitário aplicável no momento da ocorrência dos factos no processo principal, nem o artigo 7.°-A nem o artigo 8.°-A do Tratado se opunham a que um Estado-Membro obrigasse, sob pena de sanções penais, uma pessoa, cidadã ou não da União Europeia, a fazer prova da sua nacionalidade quando da entrada no território desse Estado-Membro através de uma fronteira interna da

Comunidade, desde que as sanções fossem equiparáveis às aplicáveis a infracções nacionais semelhantes e não fossem desproporcionadas, criando, assim, um obstáculo à livre circulação de pessoas.

Quanto às despesas

46 As despesas efectuadas pelos Governos neerlandês, espanhol, irlandês, finlandês e do Reino Unido, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Arrondissementsrechtbank te Rotterdam, por decisão de 30 de Outubro de 1997, declara:

No estado do direito comunitário aplicável no momento da ocorrência dos factos no processo principal, nem o artigo 7.°-A nem o artigo 8.°-A do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 14.° CE e 18.° CE) se opunham a que um Estado-Membro obrigasse, sob pena de sanções penais, uma pessoa, cidadã ou não da União Europeia, a fazer prova da sua nacionalidade quando da entrada no

território desse Estado-Membro através de uma fronteira interna da Comunidade, desde que as sanções fossem equiparáveis às aplicáveis a infracções nacionais semelhantes e não fossem desproporcionadas, criando um obstáculo à livre circulação de pessoas.

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Murray Edward Ragnemalm

Sevón Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de Setembro de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias