

Processo C-519/20**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

15 de outubro de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Amtsgericht Hannover (Tribunal de Primeira Instância de Hannover, Alemanha)

Data da decisão de reenvio:

12 de outubro de 2020

Interessado e recorrente:

K

Requerente e interveniente no processo:

Landkreis Gifhorn

Objeto do processo principal

Declaração de que o despacho do Amtsgericht (Tribunal de Primeira Instância, Alemanha) violou os direitos do interessado, na medida em que foi ordenada a sua detenção para efeitos de afastamento durante o período compreendido entre 25 de setembro de 2020 e 2 de outubro de 2020

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, em especial, da Diretiva 2008/115; artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

1. Deve o direito da União, em especial o artigo 18.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2008/115/CE, ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional que se pronuncia sobre a detenção para efeitos de afastamento deve verificar em

cada caso os requisitos dessa disposição, em especial se a situação excepcional persiste, quando o legislador nacional, com base no artigo 18.º, n.º 1, se afasta no direito nacional dos requisitos previstos no artigo 16.º, n.º 1?

2. Deve o direito da União, em especial o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115/CE, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que permite temporariamente, até 1 de julho de 2022, o alojamento de pessoas detidas que aguardam o afastamento num estabelecimento penitenciário, apesar da existência de centros de detenção especializados no Estado-Membro e de não se verificar uma situação de emergência na aceção do artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115/CE que o torne absolutamente necessário?

3. Deve o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115/CE ser interpretado no sentido de que não existe um «centro de detenção especializado» para pessoas detidas que aguardam o afastamento pelo simples facto de:

- o «centro de detenção especializado» estar indiretamente submetido ao mesmo membro do Governo que os centros de detenção dos presos comuns, a saber, a Ministra da Justiça,
- o «centro de detenção especializado» estar organizado como unidade de um estabelecimento prisional e, assim, embora tenha a sua própria responsável, estar em geral sujeito, enquanto uma de várias unidades do estabelecimento prisional, à direção desse estabelecimento?

4. Em caso de resposta negativa à questão 3:

Deve o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115/CE ser interpretado no sentido de que existe uma colocação num «centro de detenção especializado» de pessoas detidas que aguardam o afastamento se um estabelecimento prisional cria uma unidade especial destinada à detenção para efeitos de afastamento, quando essa unidade gere uma área especial com três edifícios no interior da vedação onde se encontram pessoas detidas para efeitos de afastamento e um desses três edifícios é ocupado temporariamente apenas por presos que cumprem penas de prisão substitutiva ou de curta duração, velando o estabelecimento prisional pela separação entre os detidos para efeitos de afastamento e os presos comuns, em particular, dispondo cada casa de instalações próprias (o seu próprio armazém de roupas, a sua própria enfermaria, o seu próprio ginásio) e, embora o pátio/a zona exterior sejam visíveis desde todas as casas, cada casa tem a sua área própria para os presos, rodeada com cerca de arame, de modo que não existe um acesso direto entre as casas?

Disposições de direito da União invocadas

Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o

regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, artigo 16.º, n.º 1 («Condições de detenção»), artigo 18.º, n.os 1 e 3 («Situações de emergência»)

Disposições de direito nacional e trabalhos preparatórios invocados

Lei relativa à Residência, ao Emprego e à Integração dos Estrangeiros no Território Federal (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet; a seguir «AufenthG»), § 62a, n.º 1 (na versão vigente de 29 de julho de 2017 a 20 de agosto de 2019). Na parte aqui relevante, a disposição previa: «Regra geral, a detenção para efeitos de afastamento tem lugar em centros de detenção especializados. [...]»

Segunda Lei destinada a melhorar o cumprimento da obrigação de abandonar o território (Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht), de 15 de agosto de 2019, artigo 1.º, n.º 22, artigos 6.º e 8.º

Exposição de motivos do projeto de lei relativo ao artigo 1.º, ponto 22, da Segunda Lei destinada a melhorar o cumprimento da obrigação de abandonar o território

Apresentação sucinta dos factos e do processo

- 1 O Serviço de Estrangeiros do Landkreis Gifhorn (a seguir «requerente») procede ao afastamento de um nacional paquistanês para o Paquistão. O interessado está sujeito à obrigação de abandonar o território. Declarou que não cumpriria voluntariamente esta obrigação, deixou de se conhecer o seu paradeiro e não voltou a aparecer. Em 11 de agosto de 2020, foi encontrado e detido num autocarro no trajeto Berlim-Bruxelas. Nesse mesmo dia, o Amtsgericht (Tribunal de Primeira Instância) competente ordenou a detenção para efeitos de afastamento (detenção preventiva) até inclusive 25 de setembro de 2020. O Amtsgericht (Tribunal de Primeira Instância) negou provimento ao recurso em 2 de setembro de 2020. O Landgericht (Tribunal Regional, Alemanha) competente negou provimento ao recurso em 8 de setembro de 2020.
- 2 Em 11 de agosto de 2020, o interessado foi transferido para o estabelecimento prisional de Hannover (a seguir «JVA»), unidade de Langenhagen.
- 3 O requerente iniciou os trâmites de obtenção de um documento substitutivo do passaporte, o que, segundo as autoridades do *Land*, necessitava de cerca de 6 semanas. Em 12 de agosto de 2020, foi reservado um voo para o interessado. O documento emitido em Langenhagen em meados de setembro de 2020 para o interessado, é válido até 31 de dezembro de 2020 e contém uma menção relativa à data de voo, ao número de voo e ao local de destino.
- 4 Em 23 de setembro de 2020, o interessado foi transferido para o aeroporto de Frankfurt. Todavia, não foi transportado pela companhia aérea por se recusar a

voar. Nestas condições, a única opção era transportar o interessado com escolta. A fim de organizar este tipo de transporte, o requerente pediu que a detenção para efeitos de afastamento fosse prorrogada até 12 de novembro de 2020.

- 5 Justificou este pedido indicando que a obtenção de outro documento de substituição do passaporte necessitava ainda cerca de seis semanas. Um regresso não acompanhado não parecia possível. Por conseguinte, foi previsto afastar o interessado num voo charter com escolta organizada pelas autoridades bávaras, em 10 de novembro de 2020.
- 6 Nesse pedido, a autoridade indicou que tinha previsto manter o interessado na JVA Hannover, unidade de Langenhagen.
- 7 O órgão jurisdicional de reenvio descreve a JVA Hannover, unidade de Langenhagen, do seguinte modo: No *Land* da Baixa Saxónia, a detenção de presos para efeitos de afastamento está centralizada na unidade de Langenhagen. Como tal, é dirigida por uma funcionária da administração penitenciária. A totalidade da JVA Hannover, que faz parte de uma das grandes prisões da Baixa Saxónia e que dispõe de cerca de 600 lugares penitenciários, é dirigida por um coordenador do estabelecimento que, enquanto tal, assume igualmente a responsabilidade operacional da unidade de Langenhagen. A JVA Hannover e, portanto, a unidade de Langenhagen, como as outras prisões da Baixa Saxónia, funcionam sob a supervisão do Ministério da Justiça, dirigido pela Ministra da Justiça.
- 8 O complexo situa-se na periferia da cidade de Langenhagen. Anteriormente funcionava aí um quartel. Está rodeado de uma alta cerca de arame. No terreno da unidade existem três edifícios de dois níveis, de tamanho aproximadamente igual. As janelas são gradeadas. Ao lado de um destes edifícios, encontra-se um outro pequeno edifício e uma passagem para veículos que é utilizada como entrada para visitantes e pessoal, e para a entrada e saída de veículos. No meio dos três edifícios existe um pátio ajardinado com árvores, mas está bloqueado e não é utilizado. Em frente de cada casa, encontra-se uma zona vedada à qual os detidos para efeitos de afastamento têm acesso duas horas por dia. Atualmente, tem capacidade para acolher até 48 pessoas detidas que esperam o afastamento (42 homens e 6 mulheres). Numa das casas (casa 1), são alojados os presos do sexo masculino que esperam o afastamento. Dependendo do nível de ocupação, o outro edifício (casa 2) é utilizado para pessoas (mulheres e adicionalmente homens) que esperam afastamento. Os detidos podem receber uma visita diária, permanecer várias horas ao ar livre, ter acesso à Internet e a telemóvel. As instalações de alojamento acolhem apenas um indivíduo; a pedido os detidos podem ser alojados em conjunto. Durante o período compreendido entre 25 de setembro de 2020 e 2 de outubro de 2020, a casa 3 foi utilizada para presos comuns que cumpriam uma pena de prisão substitutiva ou uma curta pena de prisão até três meses. O estabelecimento penitenciário assegurou uma separação dos presos, ou seja, eram alojados em casas separadas, sem acesso direto entre elas.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 9 Este órgão jurisdicional considera que a interpretação do direito da União é pertinente para resolver questão de saber se é ilegal a decisão de colocação em detenção durante o período compreendido entre 25 de setembro de 2020 e 2 de outubro de 2020.
- 10 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a detenção para efeitos de afastamento não deveria ter sido ordenada se fosse previsível que seria executada em violação do § 62a, n.º 1, da AufenthG, a interpretar à luz do artigo 16.º, n.º 1, primeiro período, da Diretiva 2008/115.
- 11 O órgão jurisdicional de reenvio considera que a colocação do interessado na unidade de Langenhagen no período compreendido entre 25 de setembro de 2020 e 2 de outubro de 2020 não respeitou o § 62a, n.º 1, da AufenthG. Com efeito, a detenção para efeitos de afastamento não foi cumprida num «centro de detenção especializado». A unidade de Langenhagen da JVA já não era um «centro de detenção especializado» no período compreendido entre 25 de setembro de 2020 e 2 de outubro de 2020, na medida em que no local, além dos presos que esperavam afastamento (o recorrente na casa 1), também estavam alojados presos comuns (na casa 3). Para que exista um «centro de detenção especializado», é necessário separar o espaço e a organização dos estabelecimentos penitenciários. Essa separação não existia no período relevante. Com efeito, as três casas encontram-se em proximidade imediata e só é possível ter acesso a elas através de uma zona de entrada comum ou da referida passagem para veículos. É certo que a unidade de detenção para efeitos de afastamento em Langenhagen tem a sua própria diretora, mas é empregado o mesmo pessoal penitenciário quer para os presos comuns quer para os presos que aguardam afastamento. Embora as competências particulares do pessoal penitenciário em matéria de vigilância, assistência e tratamento dos detidos (durante um período de tempo mais longo) possam constituir um motivo importante para o enquadramento de um centro de detenção para efeitos de afastamento na administração da justiça, o órgão jurisdicional de reenvio considera que são necessárias medidas para garantir uma separação espacial e organizativa suficiente entre os presos comuns e os presos que aguardam o afastamento.
- 12 O órgão jurisdicional de reenvio, ao interpretar o direito da União, decidiria com base no § 62a, n.º 1, da AufenthG, na versão em vigor de 29 de julho de 2017 a 20 de agosto de 2019. Esta disposição foi, no entanto, modificada pelo artigo 1.º, ponto 22, da Segunda Lei destinada a melhorar o cumprimento da obrigação de abandonar o território, de 15 de agosto de 2019 (a seguir «Lei de Alteração»), de modo a permitir o alojamento acima descrito. Todavia, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a alteração introduzida pela referida lei não é conforme com o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, do qual o legislador nacional não se podia afastar.

- 13 É verdade que, ao aprovar a Lei de Alteração, o legislador nacional invocou a existência de uma situação de emergência na aceção do artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115. Ora, independentemente da questão de saber se essa situação de emergência existia no momento da aprovação da Lei de Alteração, ela deveria perdurar até hoje. Embora o congestionamento dos centros (penitenciários) se afigure plausível em razão da pandemia Covid-19 e, correlativamente, da maior necessidade de espaço e de distanciamento nos estabelecimentos penitenciários, essa sobrecarga não pode ser imputada a um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros. A exposição de motivos do projeto de lei de alteração também não contém uma apresentação convincente de uma situação de emergência.
- 14 Na medida em que, através da Lei de Alteração, o legislador se pretende afastar do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 invocando uma situação de emergência na aceção do artigo 18.º, n.º 1, desta diretiva, coloca-se, antes de mais, a questão 1, de saber se o órgão jurisdicional que examina a questão da ordem de detenção deve constatar ele próprio a existência de uma situação de emergência em qualquer procedimento relativo à ordem de detenção para efeitos de afastamento ou se deve aceitar a constatação do legislador, sem exame próprio caso a caso.
- 15 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, caso o próprio tribunal que ordena a detenção se deva assegurar de que existe uma situação de emergência, os requisitos dessa situação de emergência não estão aqui preenchidos, pelo que se coloca a questão 2 de saber se, por força do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, a Lei de Alteração não deve ser aplicada.
- 16 Em caso de resposta afirmativa também a esta questão, há que interpretar o conceito de «centro de detenção especializado». A questão 3 visa determinar se o centro de detenção para efeitos de afastamento não pode ser um «centro de detenção especializado» logo devido ao seu enquadramento organizativo na administração da justiça. Em caso de resposta negativa, a questão 4 visa determinar as exigências concretas que devem ser impostas a um «centro de detenção especializado» e, em especial, se a utilização de uma casa para presos comuns no interior da vedação de um recinto se opõe à qualificação de «centro de detenção especializado» para pessoas detidas para efeitos de afastamento.