

Processo C-673/19

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:

11 de setembro de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

4 de setembro de 2019

Recorrentes:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Segurança e da Justiça)

Recorridos:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Segurança e da Justiça)

T

Objeto do processo principal

Recursos interpostos de três sentenças do Rechtbank Den Haag (Tribunal de primeira instância de Haia) sobre a legalidade da detenção de três estrangeiros ao abrigo do artigo 59.º, n.º 2, da Vreemdelingenwet 2000 (Lei dos estrangeiros de 2000), sem uma decisão de regresso prévia, tendo em vista garantir a sua partida para outros Estados-Membros da UE onde gozam de proteção internacional.

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

Aplicabilidade da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, no caso de se visar a partida para outro Estado-Membro, em vez do afastamento para um país terceiro. Se a diretiva for aplicável, interpretação das condições de aplicação das disposições nacionais previstas no artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva relativa ao regresso. Artigo 267.º TFUE.

Questão prejudicial

A Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro 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), nomeadamente os artigos 3.º, 4.º, 6.º e 15.º, opõe-se a que um estrangeiro que beneficia de proteção internacional noutro Estado-Membro seja detido nos termos de legislação nacional, atendendo a que a referida detenção visa o afastamento para o outro Estado-Membro e, por esse motivo, foi inicialmente emitida uma ordem de partida para o território do referido Estado-Membro, mas não foi depois tomada qualquer decisão de regresso?

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 (a seguir «Diretiva relativa ao regresso»): considerandos 2 e 5; artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º e 15.º

Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro de 2017, que estabelece um Manual do Regresso comum a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso (JO 2017, L 339, p. 83)

Disposições nacionais invocadas

Vreemdelingenwet 2000 (Lei dos Estrangeiros de 2000; a seguir «Vw 2000»): artigos 59.º, 62.ºa, 63.º e 106.º

Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular dos estrangeiros de 2000; Vc 2000): ponto A3/2

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Os estrangeiros M, A e T, nacionais de países terceiros, apresentaram cada um deles nos Países Baixos um pedido de proteção internacional. O Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Segurança e Justiça; a seguir «Staatssecretaris») indeferiu estes pedidos por despachos de, respetivamente, 28 de fevereiro de 2018, 9 de outubro de 2018 e 13 de junho de 2018, porque os estrangeiros já tinham um estatuto de refugiado válido noutra Estado-Membro da UE. Nos referidos despachos, o Staatssecretaris ordenou aos estrangeiros em causa, por força do artigo 62.º a, n.º 3, da Vreemdelingenwet 2000 (que transpõe o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva relativa ao regresso para o direito neerlandês), que partissem imediatamente para o território do Estado-Membro onde gozam de proteção internacional e referiu que os mesmos podiam ser objeto de uma medida de afastamento, se não cumprissem a referida ordem. Os estrangeiros não cumpriram a referida ordem. O Staatssecretaris deteve-os, em seguida, em 28 de setembro de 2018, 22 de novembro de 2018 e 25 de outubro de 2018, respetivamente, por força do artigo 59.º, n.º 2, Vw 2000, para garantir a sua partida para os Estados-Membros em questão.
- 2 Os estrangeiros interpuseram, cada um deles, recurso no Rechtbank Den Haag. Em sede de recurso alegaram, nomeadamente, que a medida de detenção era ilegal porque não havia uma decisão de regresso.
- 3 O Rechtbank Den Haag considerou, nos processos instaurados por M e A, que estes tinham sido legalmente detidos pelo Staatssecretaris ao abrigo do artigo 59.º, n.º 2, Vw 2000, sem ter sido tomada previamente uma decisão de regresso. Segundo o Rechtbank, não é necessária uma decisão de regresso para uma medida de detenção com fundamento no artigo 59.º, n.º 2, Vw 2000. Por conseguinte, os recursos foram julgados improcedentes.
- 4 No processo instaurado por T, em contrapartida, o Rechtbank considerou nomeadamente que não era claro que o artigo 59.º Vw 2000 oferecesse um fundamento para a detenção de nacionais de países terceiros, para garantir a partida para outro Estado-Membro. Isso só seria possível se o termo «regresso» utilizado no artigo 59.º, n.º 2, Vw 2000 tivesse um significado diferente no resto do artigo 59.º. Segundo o Rechtbank, não estava demonstrado que essa tivesse sido a intenção do legislador, para além da transposição da Diretiva relativa ao regresso no artigo 59.º Vw 2000, pelo que deve optar-se por uma interpretação restritiva do termo «regresso» na Vw 2000, que corresponda à definição do conceito na Diretiva relativa ao regresso. Além disso, o Staatssecretaris não apresentou ao Rechtbank, de forma atempada e completa, alguns documentos. Por conseguinte, a detenção do estrangeiro T é ilegal desde o momento da sua imposição.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 5 Em sede de recurso no Raad van State, M e A alegam que o Rechtbank considerou erradamente que não era necessária uma decisão de regresso. Uma vez que os estrangeiros ignoraram a ordem de partida para o território dos outros Estados-Membros, o Staatssecretaris estava obrigado, no entender dos recorrentes, de acordo com o artigo 62.ºa, n.º 3, da Vw 2000, a tomar uma decisão de regresso. A falta de uma decisão de regresso implica a ilegalidade da medida de detenção.
- 6 O Staatssecretaris sustenta que o artigo 59.º, n.º 2, Vw 2000 é anterior à transposição da Diretiva relativa ao regresso e que este artigo prevê uma competência, em termos de direito nacional, para a detenção. Onde a lei não é uma mera transposição da Diretiva relativa ao regresso ou apresenta um regime para situações não abrangidas pelo âmbito de aplicação da diretiva, o termo «regresso» deve ter o significado que lhe é atribuído na linguagem corrente. Segundo o Staatssecretaris, não há qualquer motivo para uma interpretação restritiva do artigo 59.º, n.º 2, Vw 2000, que faça coincidir o significado de «regresso» com o significado que lhe é atribuído na Diretiva relativa ao regresso. Por conseguinte, o Staatssecretaris considera que os nacionais de países terceiros em situação irregular no território holandês podem, por isso, ser detidos nos termos desse artigo para garantir a sua partida para o Estado-Membro onde são titulares de um estatuto de refugiado ou de um estatuto de proteção válidos.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 7 O artigo 59.º Vw 2000 contém diferentes fundamentos para a detenção. O n.º 1 do referido artigo transpõe o artigo 15.º da Diretiva relativa ao regresso. O referido número contém, portanto, um fundamento para a detenção dos nacionais de países terceiros que são objeto de um procedimento para regresso nos termos da diretiva, para preparar o seu regresso e/ou executar o afastamento. A decisão de regresso faz parte deste procedimento de regresso, pelo que é necessária para a detenção ao abrigo deste fundamento. O artigo 59.º, n.º 2, Vw 2000 contém um fundamento adicional para a detenção que não se baseia na Diretiva relativa ao regresso. Segundo o referido número, a detenção é exigida pelo interesse da ordem pública se os documentos necessários para o regresso já estiverem disponíveis ou estiverem disponíveis num curto prazo.
- 8 Na audiência, o Staatssecretaris explicou que, atualmente, só utiliza o fundamento previsto no artigo 59.º, n.º 2, Vw 2000 para a detenção de nacionais de países terceiros em situação irregular nos Países Baixos e que gozam de proteção internacional noutro Estado-Membro, para efeitos da garantia da sua partida para o referido Estado-Membro. Além disso, só procede à detenção se o estrangeiro não respeitar a ordem de partida imediata para o Estado-Membro em causa. Embora o Staatssecretaris deva, nos termos do artigo 62.ºa, n.º 3, Vw 2000, tomar uma decisão de regresso se não for respeitada a ordem de partida, na prática tal

não acontece no caso dos estrangeiros que gozam de proteção internacional. Em seu entender, a proibição da expulsão não permite, nesses casos, uma decisão de regresso.

- 9 A Diretiva relativa ao regresso permite que sejam adotados regimes nacionais relativos a situações não abrangidas pela diretiva. Não tem, portanto, por objeto harmonizar completamente as regras nacionais relativas à permanência de estrangeiros, mas aplica-se apenas ao regresso de nacionais de países terceiros que se encontrem em situação irregular num Estado-Membro (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de dezembro de 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, n.ºs 28 e 29). Por conseguinte, o Raad van State considera não haver motivos para limitar a interpretação do termo «regresso» prevista no artigo 59.º, n.º 2, Vw 2000 à definição que lhe é dada na Diretiva relativa ao regresso.
- 10 Para poder apreciar se o Staatssecretaris deteve legalmente os estrangeiros sem uma decisão de regresso, é necessário averiguar se a Diretiva relativa ao regresso é aplicável e, em caso afirmativo, se os Estados-Membros podem, ao abrigo da diretiva, deter estrangeiros para garantir a sua partida para outro Estado-Membro.

Âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao regresso

- 11 Segundo os artigos 1.º e 2.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao regresso, a diretiva refere-se ao regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro. Uma vez que, nos presentes processos, é visada a partida para outro Estado-Membro, em vez do afastamento para um país terceiro, coloca-se a questão de saber em que medida devem aplicar-se na presente situação as normas e procedimentos da Diretiva relativa ao regresso. Segundo o considerando 5 da Diretiva relativa ao regresso, a diretiva deverá estabelecer um conjunto de normas horizontais aplicáveis a todos os nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, permanência ou residência num Estado-Membro. Além disso, o afastamento para outro Estado-Membro não é abrangido pela definição de regresso do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva relativa ao regresso. Já por esse motivo, o fundamento de detenção do artigo 15.º da Diretiva relativa ao regresso não se aplica aos casos em apreço. Se o considerando 5 for lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 1, e o artigo 1.º da Diretiva relativa ao regresso, é possível concluir que a referida diretiva não contém normas e procedimentos que devam ser aplicados neste caso pelos Países Baixos no caso da partida forçada de estrangeiros para o Estado-Membro onde gozam de proteção internacional. Nesse caso, a detenção destes estrangeiros é integralmente regida pelo direito nacional.
- 12 Em contrapartida, o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva relativa ao regresso determina expressamente que os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso se um nacional de país terceiro em situação irregular não cumprir a ordem de partida imediata para o Estado-Membro onde seja detentor de um título de residência ou de outra autorização que confira um direito de permanência válidos. Este regime tem subjacente a ideia de que o nacional de um país terceiro cumprirá, em

princípio, a ordem de partida imediata para o outro Estado-Membro porque poderá ser expulso, em caso contrário, para o país de origem.

- 13 Contudo, este regime não pode ser aplicado automaticamente aos nacionais de países terceiros a quem é concedido um estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária noutro Estado-Membro. Nesse caso, a expulsão para o país de origem não é possível tendo em conta a proibição de repulsão que deve ser respeitada na execução da Diretiva relativa ao regresso, nomeadamente nos termos dos artigos 1.º e 5.º da referida diretiva.
- 14 Portanto, nos casos em apreço, o estatuto de refugiado concedido aos estrangeiros exclui o regresso ao país de origem. Também não está em causa o regresso para um país de trânsito. Acresce que os estrangeiros não informaram se pretendiam partir voluntariamente para outro país terceiro. Face às considerações expostas, também não é possível, nos processos em apreço, a adoção de uma decisão de regresso que imponha ou declare o dever de regresso. A questão que se coloca é a de saber se a Diretiva relativa ao regresso permite, nestes casos, aos Estados-Membros não adotar uma decisão de regresso e deter os estrangeiros sem uma decisão de regresso, para efeitos da partida para o Estado-Membro onde são detentores de um estatuto de refugiado válido.

Disposições mais favoráveis

- 15 De acordo com os pontos 5.3 e 5.4 do Manual do Regresso, o regime geral do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva relativa ao regresso é aplicável quando o nacional de um país terceiro se recusa a regressar voluntariamente ao Estado-Membro que lhe concedeu proteção internacional. Quando o regresso ou o afastamento para um país terceiro não é possível e o afastamento do nacional de um país terceiro para outro Estado-Membro pode ser considerado «uma medida mais favorável», a pessoa pode ser afastada para o Estado-Membro onde tem residência legal. Em conformidade com o Manual do Regresso, o Estado-Membro que emitiu a autorização deve, neste caso, aceitar receber de volta o nacional de um país terceiro e os procedimentos relativos a este afastamento são regulados pelo direito nacional.
- 16 Segundo o ponto [3¹] do Manual do Regresso, a expressão «mais favoráveis» no artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva relativa ao regresso deve ser interpretada como «mais favoráveis» para o estrangeiro e não para o Estado-Membro. Tal suscita dificuldades nos casos em apreço, porque os estrangeiros não cumpriram a ordem de partida para o Estado-Membro onde gozam de proteção internacional. É manifesto que os estrangeiros preferem permanecer em situação irregular nos Países Baixos, a permanecer em situação regular no outro Estado-Membro. O Raad van State interroga-se sobre quais devem ser os critérios a utilizar para saber se está em causa uma disposição mais favorável. É evidente que a expulsão para o

¹ No original neerlandês refere-se, decerto por lapso, o ponto 2.3 do Manual do Regresso, mas na realidade o ponto citado no texto é o ponto 3 do mesmo Manual.

país de origem não pode ser incluída na apreciação, uma vez que viola a proibição de repulsão.

- 17 Para além da condição de que as eventuais disposições nacionais sejam mais favoráveis, o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva relativa ao regresso exige que estas sejam compatíveis com a diretiva. A questão que se coloca é a de saber se uma disposição de direito nacional que permite a detenção para garantir a partida para outro Estado-Membro é compatível com a Diretiva relativa ao regresso. Nem a diretiva, nem o Manual do Regresso oferecem qualquer solução a esse respeito.
- 18 Se a detenção para efeitos de partida para outro Estado-Membro não for considerada mais favorável ou se esta não for compatível com a Diretiva relativa ao regresso e, portanto, a diretiva não permitir a detenção, tornar-se-á consideravelmente mais difícil obrigar os nacionais de países terceiros em situação irregular que gozam de proteção internacional noutro Estado-Membro a partir para o referido Estado-Membro. Nesse caso, resta apenas a opção de ordenar repetidamente ao estrangeiro que parta para o outro Estado-Membro. Deste modo, torna-se impossível a execução de uma política eficaz de afastamento (que é, de acordo com o seu considerando 2, um objetivo da Diretiva relativa ao regresso) na UE.
- 19 O Raad van State considera que existem dois possíveis resultados. Na primeira opção, a interpretação que é feita da Diretiva relativa ao regresso exclui do seu âmbito de aplicação a partida de nacionais de países terceiros para outros Estados-Membros onde gozam de proteção internacional. Nesse caso, é exclusivamente aplicável o direito nacional. Na segunda opção, a Diretiva relativa ao regresso é, de facto aplicável a esta situação. O direito nacional também pode ser aplicado nestes casos, mas apenas se for mais favorável para os estrangeiros e se for compatível com a Diretiva relativa ao regresso.