



A Hungria não cumpriu as suas obrigações decorrentes do direito da União em matéria de procedimentos relativos à concessão da proteção internacional e de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular

Em especial, a limitação do acesso ao procedimento de proteção internacional, a detenção irregular dos requerentes dessa proteção em zonas de trânsito, bem como a recondução para uma zona fronteiriça de nacionais de países terceiros em situação irregular, sem respeitar as garantias que envolvem um procedimento de regresso, constituem incumprimentos do direito da União

Em reação à crise migratória e à conseqüente chegada de numerosos requerentes de proteção internacional, a Hungria adaptou a sua regulamentação relativa ao direito de asilo e ao regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular. Assim, uma lei de 2015¹ previu, designadamente, a criação de zonas de trânsito, situadas na fronteira servo-húngara², nas quais os procedimentos de asilo são aplicadas. Esta lei introduziu igualmente o conceito de «situação de crise provocada por uma imigração em massa», que conduz, quando tal situação é declarada pelo governo, à aplicação de regras derogatórias como se fossem regras gerais. Em 2017, uma nova lei³ alargou os casos que permitem declarar a existência dessa situação de crise e alterou as disposições que permitem derogar às disposições gerais.

Em 2015, a Comissão Europeia já tinha comunicado à Hungria as suas dúvidas quanto à compatibilidade da sua regulamentação em matéria de asilo com o direito da União. A lei de 2017 suscitou preocupações suplementares. A Comissão acusa a Hungria de ter, em violação das garantias materiais e processuais previstas pelas diretivas «procedimentos»⁴, «acolhimento»⁵ e «regresso»⁶, limitado o acesso ao procedimento de proteção internacional, instituído um sistema de detenção generalizada dos requerentes dessa proteção e procedido à recondução coerciva, até uma faixa de terra fronteiriça, de nacionais de países terceiros em situação irregular, sem respeitar as garantias previstas pela diretiva «regresso». Neste contexto, a Comissão intentou no Tribunal de Justiça uma ação por incumprimento, pedindo que fosse declarado que uma parte substancial da regulamentação húngara na matéria viola certas disposições destas diretivas.

O Tribunal de Justiça, deliberando em Grande Secção, acolheu o essencial da ação por incumprimento da Comissão.

¹ Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény Lei n.º CXL de 2015 que altera certas leis num contexto de gestão da imigração em massa) (Magyar Közlöny 2015/124).

² As zonas de trânsito de Röszke e de Tompa.

³ Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (Lei n.º XX de 2017 que altera certas leis relativas ao reforço do procedimento aplicado na zona fronteiriça vigiada) (Magyar Közlöny 2017/39).

⁴ Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60) (a seguir «diretiva «procedimentos»»).

⁵ Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 96) (a seguir «diretiva «acolhimento»»).

⁶ 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 (JO 2008, L 348, p. 98) (a seguir «diretiva «regresso»»).

Apreciação do Tribunal de Justiça

A título preliminar, o Tribunal de Justiça sublinha que já se pronunciou definitivamente sobre algumas das problemáticas suscitadas por esta ação num acórdão recente⁷, proferido no âmbito de um reenvio submetido por um órgão jurisdicional húngaro. Observa igualmente que, para dar cumprimento a esse acórdão, a Hungria encerrou, desde então, as suas duas zonas de trânsito. O Tribunal precisa, no entanto, que esse encerramento não tem incidência na presente ação, devendo a situação ser apreciada por referência à data que tinha sido fixada pela Comissão no seu parecer fundamentado para sanar as lacunas constatadas, a saber, 8 de fevereiro de 2018.

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça declara que **a Hungria não cumpriu a sua obrigação de assegurar um acesso efetivo ao procedimento de concessão da proteção internacional⁸, uma vez que os nacionais de países terceiros que pretendiam aceder, a partir da fronteira servo-húngara, a esse procedimento foram confrontados, de facto, com uma quase impossibilidade de apresentar o seu pedido.** Esse incumprimento resulta de uma conjugação da regulamentação nacional, segundo a qual os pedidos de proteção internacional só podem, regra geral, ser apresentados numa das duas zonas de trânsito, e de uma prática administrativa constante e generalizada, instituída pelas autoridades húngaras, que consiste em limitar drasticamente o número de requerentes autorizados a entrar diariamente nessas zonas. Para o Tribunal, a existência dessa prática foi suficientemente demonstrada pela Comissão, que se baseou em vários relatórios internacionais. Neste contexto, **o Tribunal de Justiça recorda que a formulação de um pedido de proteção internacional, previamente ao seu registo, à sua apresentação e à sua análise, é uma etapa essencial no procedimento de concessão e que os Estados-Membros não podem atrasar de modo injustificado. Pelo contrário, estes últimos devem permitir aos interessados estar em condições de apresentar um pedido, incluindo nas fronteiras, assim que manifestem essa vontade.**

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça confirma, como já declarou recentemente⁹, que **a obrigação imposta aos requerentes de proteção internacional de permanecerem numa das zonas de trânsito durante todo o procedimento de exame do seu pedido constitui uma detenção** na aceção da diretiva «acolhimento»¹⁰. Feita esta precisão, o Tribunal declara que esse sistema de detenção foi instituído fora dos casos previstos pelo direito da União e sem respeitar as garantias que o devem normalmente enquadrar.

Com efeito, por um lado, o Tribunal de Justiça recorda que os casos em que a colocação em detenção de um requerente de proteção internacional é autorizada são enumerados de modo exaustivo pela diretiva «acolhimento»¹¹. Ora, depois de ter analisado cada um desses casos, o Tribunal conclui que o sistema húngaro não se enquadra em nenhum deles. O Tribunal examina em especial a hipótese em que um Estado-Membro pode colocar um requerente de proteção internacional em detenção a fim de se pronunciar sobre o direito de entrada deste no seu território, podendo essa colocação em detenção ter lugar no âmbito de procedimentos aplicados na fronteira, com vista a verificar, antes de conceder um direito de entrada, se o pedido não é inadmissível ou se não é desprovido de fundamento no que respeita a certos motivos determinados¹². Ora, **o Tribunal considera que os requisitos em que a colocação em detenção é autorizada no âmbito desses procedimentos na fronteira não estão preenchidos no caso vertente.**

Por outro lado, o Tribunal de Justiça sublinha que as diretivas «procedimentos» e «acolhimento» impõem, designadamente, que uma colocação em detenção seja ordenada por escrito e fundamentada¹³, que as necessidades específicas dos requerentes que tenham sido identificados

⁷ Acórdão de 14 de maio de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU* e *C-925/19 PPU*; v. também *CI n.º 60/20*.

⁸ Esta obrigação resulta do artigo 6.º da diretiva «procedimentos», lido em conjugação com o seu artigo 3.º

⁹ Acórdão referido, de 14 de maio de 2020.

¹⁰ Artigo 2.º, alínea h), desta diretiva.

¹¹ Artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, desta diretiva.

¹² Artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea c), da diretiva «acolhimento» e artigo 43.º da diretiva «procedimentos».

¹³ Artigo 9.º, n.º 2, da diretiva «acolhimento».

como vulneráveis e com necessidade das garantias processuais especiais sejam tomadas em conta, a fim de que beneficiem de um «apoio adequado»¹⁴, ou ainda que os menores sejam colocados em detenção só em último recurso¹⁵. Ora, em razão, designadamente, do seu caráter generalizado e automático, **o regime de detenção previsto pela regulamentação húngara nas zonas de trânsito**, que afeta todos os requerentes com exceção dos menores não acompanhados com idade inferior a 14 anos, **não permite aos requerentes beneficiar dessas garantias**.

Por outro lado, **o Tribunal de Justiça rejeita o argumento da Hungria segundo o qual a crise migratória justificou a derrogação a certas regras das diretivas «procedimentos» e «acolhimento», com vista a manter a ordem pública e a garantir a segurança interna**, em conformidade com o artigo 72.º TFUE¹⁶. A este respeito, o Tribunal recorda que este artigo deve ser objeto de interpretação estrita e considera que a Hungria não demonstra suficientemente a necessidade que tinha de recorrer a essa derrogação. Além disso, o Tribunal sublinha que as diretivas «procedimentos» e «acolhimento» já têm em conta a situação na qual um Estado-Membro deve fazer face a um aumento significativo do número de pedidos de proteção internacional, uma vez que preveem, através de disposições específicas, a possibilidade de afastar certas regras impostas em tempo normal.

Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça declara que a **Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da diretiva «regresso», na medida em que a regulamentação húngara permite afastar os nacionais de países terceiros que se encontram em situação irregular no território sem respeitar, previamente, os procedimentos e garantias previstos por esta diretiva**¹⁷. Sobre este ponto, o Tribunal salienta que esses nacionais são escoltados coativamente pelas autoridades policiais para lá de uma cerca erigida a alguns metros da fronteira com a Sérvia, até uma faixa de terra desprovida de qualquer infraestrutura. Segundo o Tribunal, essa recondução coativa equipara-se a um afastamento, na aceção da diretiva «regresso», não tendo os interessados, na prática, outra escolha que não seja abandonar em seguida o território húngaro para se deslocarem para a Sérvia. Neste contexto, o Tribunal recorda que um nacional de um país terceiro em situação irregular abrangido pelo âmbito de aplicação da diretiva «regresso» deve ser objeto de um procedimento de regresso, no respeito das garantias materiais e processuais que essa diretiva instaura, antes de se proceder, se for caso disso, ao seu afastamento, devendo o afastamento coativo ter lugar apenas em último recurso. Por outro lado, por motivos análogos aos já expostos, o Tribunal afasta a argumentação da Hungria segundo a qual lhe era permitido, em aplicação do artigo 72.º TFUE, derrogar às garantias materiais e processuais instauradas pela diretiva «regresso».

Em quarto lugar, o Tribunal de Justiça considera que **a Hungria não respeitou o direito, concedido, em princípio, pela diretiva «procedimentos» a qualquer requerente de proteção internacional, de permanecer no território do Estado-Membro em causa após o indeferimento do seu pedido, até ao termo do prazo previsto para interpor recurso desse indeferimento ou, se esse recurso tiver sido interposto, até ser proferida uma decisão sobre este**¹⁸. Com efeito, o Tribunal salienta que, na hipótese de ter sido declarada uma «situação de crise provocada por uma imigração em massa», a regulamentação húngara sujeita o exercício desse direito a modalidades que não respeitam o direito da União, designadamente à obrigação de permanecer nas zonas de trânsito, que se assemelha a uma detenção contrária às diretivas «procedimentos» e «acolhimento». Além disso, na hipótese de essa situação não ter sido declarada, o exercício desse direito está sujeito a requisitos que, sem serem forçosamente contrários ao direito da União, não estão previstos de maneira suficientemente clara e precisa

¹⁴ Artigo 24.º, n.º 3, da diretiva «procedimentos».

¹⁵ Artigo 11.º, n.º 2, da diretiva «acolhimento».

¹⁶ Este artigo prevê que as disposições que figuram sob o Título V do Tratado FUE, relativo ao espaço de segurança, liberdade e justiça, de que fazem parte as regras relativas à proteção internacional, não prejudicam o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna.

¹⁷ Estas garantias estão, designadamente, previstas nos artigos 5.º, 6.º, n.º 1, 12.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da diretiva «regresso».

¹⁸ Artigo 46.º, n.º 5, da diretiva «procedimentos».

para permitir aos interessados conhecer o alcance exato do seu direito e apreciar a compatibilidade desses requisitos com as diretivas «procedimentos» e «acolhimento».

NOTA: Uma ação por incumprimento, dirigida contra um Estado-Membro que não cumpriu as suas obrigações que lhe incumbem por força do direito da União, pode ser proposta pela Comissão ou por outro Estado-Membro. Se o Tribunal de Justiça declarar a existência do incumprimento, o Estado-Membro em questão deve dar execução ao acórdão o mais rapidamente possível. Caso a Comissão considere que o Estado-Membro não deu execução ao acórdão, pode propor uma nova ação pedindo a aplicação de sanções pecuniárias. Todavia, se não forem comunicadas medidas de transposição de uma diretiva à Comissão, o Tribunal pode, sob proposta da Comissão, aplicar sanções no primeiro acórdão.

Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não envolve a responsabilidade do Tribunal de Justiça.

O [texto integral](#) do acórdão é publicado no sítio CURIA no dia da prolação

Contacto Imprensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667

Imagens da prolação do acórdão estão disponíveis em «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106