

Processo C-669/23 [Zhang]ⁱ**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:**

13 de novembro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Rechtbank Limburg (Tribunal de Primeira Instância de Limburg, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

13 de novembro de 2023

Demandante:

C

Demandado:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Objeto do processo principal

O demandante pede uma indemnização por execução ilegal de uma medida de detenção para afastamento que, em seu entender, não foi revogada dentro do prazo.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

No presente pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se resulta da Diretiva Regresso, lida em conjugação com a Carta dos Direitos Fundamentais, que a decisão de regresso em que se baseou a medida de detenção do processo principal se tornou ilegal e, em especial, se a decisão de regresso deveria ter sido imediatamente revogada logo que se tornou evidente que o afastamento não seria bem-sucedido, com a consequência de que a medida de detenção também deveria ter sido

ⁱ O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

imediatamente revogada, e se as condições de vida do demandante no Estado-Membro de residência são relevantes para a resposta a esta questão.

Questões prejudiciais

1) Devem os artigos 3.º, 5.º, 6.º, 8.º e 9.º da Diretiva Regresso ser interpretados no sentido de que só quando os interesses e os princípios enunciados no artigo 5.º da Diretiva Regresso, que obstam ao afastamento pelo Estado-Membro para o país de destino, também obstarem a que o nacional de um país terceiro não¹ possa, de forma voluntária ou autónoma, cumprir o dever de regresso partindo para outro país terceiro é que uma decisão de regresso não poderá ser adotada ou se já tiver sido adotada deverá ser revogada ou suspensa?

2) Uma legislação nacional que subordina o direito a prestações elementares à situação regular é compatível com o artigo 5.º da Diretiva Regresso, lido em conjugação com os [considerandos] 12 e 24 da Diretiva Regresso, bem como com o artigo 1.º e o artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais? Em caso afirmativo, deve a existência dessa legislação ser tida em conta para determinar se uma decisão de regresso pode ser adotada e/ou mantida em caso de impossibilidade de afastamento do nacional de um país terceiro?

Disposições de direito da União invocadas

- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), artigos 1.º e 7.º
- 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 Regresso»), considerandos 2, 9, 12 e 24, artigo 3.º, n.ºs 3, 4, 5, 8 e 9, artigo 5.º, artigo 6.º, n.ºs 1 e 4, e artigo 9.º, n.ºs 1 e 2.
- Diretiva (UE) n.º 2011/95 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (a seguir «Diretiva Qualificação»), artigo 12.º, n.º 2, artigo 14.º, n.º 4, alíneas a) e b), artigo 17.º, n.º 1, e artigo 19.º, n.º 3, alínea a).

¹ N. do T.: Coloca-se a questão de saber se a questão prejudicial não deve ser entendida no sentido de que a dupla negação deve ser eliminada suprimindo a palavra «não».

Disposições de direito nacional invocadas

- Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Lei de 23 de novembro de 2000, relativa à Revisão Geral da Lei dos Estrangeiros; a seguir «Vreemdelingenwet 2000»), artigo 10.º, n.ºs 1, 2 e 3.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 O demandante nasceu em 1965 e tem nacionalidade chinesa. Está infetado com o VIH, é surdo-mudo, é dependente de cadeira de rodas e sofre de uma doença cutânea grave.
- 2 Desde 25 de março de 2017 (após uma primeira estada em 2015 e em 2016), reside nos Países Baixos onde apresentou um pedido de asilo.
- 3 O pedido de asilo foi indeferido por uma decisão de 18 de setembro de 2017, que foi igualmente considerada decisão de regresso e determinou que o demandante devia abandonar os Países Baixos no prazo de quatro semanas.
- 4 Em 27 de março de 2023, o demandante foi colocado em detenção administrativa com vista ao seu afastamento forçado para a China, uma vez que o mesmo não desejava abandonar voluntariamente os Países Baixos e que se encontrava em situação irregular neste país.
- 5 Em 3 de agosto de 2023, o demandante foi libertado na sequência do levantamento da medida de detenção, depois de o órgão jurisdicional de reenvio ter constatado a impossibilidade de afastar o demandante para a China. Com efeito, o demandante não dispunha de passaporte ou de outro documento de identidade válidos e as autoridades chinesas tinham informado que não emitiriam documentos de viagem ao demandante. No entanto, o demandado manteve a decisão de regresso.
- 6 As partes divergem quanto à legalidade ou não da execução da medida de detenção no período compreendido entre 2 de agosto de 2023 e 3 de agosto de 2023.
- 7 Neste contexto, o demandante intentou uma ação no órgão jurisdicional de reenvio contra a manutenção da medida de detenção e pediu uma indemnização pelo período durante o qual esteve ilegalmente detido.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 8 O demandante sustenta que a medida de detenção aplicada de 2 de agosto de 2023 a 3 de agosto de 2023 é ilegal porque, antes da adoção da medida, já era evidente para o demandado que as autoridades chinesas não emitiriam um documento de viagem para o seu afastamento. Tendo em conta a impossibilidade de afastá-lo, o mesmo deve obter um direito de residência nos Países Baixos.

- 9 O demandado sustenta que, de facto, as autoridades chinesas já o tinham informado de que não emitiriam um documento de viagem ao demandante, mas que a sua expulsão não estava, por esse motivo, excluída, uma vez que o demandado tinha tentado obter a cooperação das autoridades chinesas. Finalmente, na sequência de uma ponderação dos interesses, o demandado revogou a medida de detenção.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

Primeira questão prejudicial

- 10 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, resulta da Diretiva Regresso que uma decisão de regresso implica uma obrigação de regresso. O nacional de um país terceiro em situação irregular não tem necessariamente de regressar ao seu país de origem. Pode igualmente partir para outro país terceiro.
- 11 A questão que se coloca é a de saber se a obrigação de regresso pode perdurar se o Estado-Membro não puder ou não conseguir afastar o nacional de um país terceiro. O órgão jurisdicional de reenvio depreende da redação e da economia da Diretiva Regresso que a impossibilidade de afastar o estrangeiro nem sempre tem como consequência que este deixe de estar sujeito a uma obrigação de regresso.
- 12 A Diretiva Regresso não prevê que, se o Estado-Membro não conseguir cumprir a obrigação de regresso por motivos não relacionados com os interesses superiores referidos no artigo 5.º (interesse superior da criança, vida familiar e estado de saúde do nacional de um país terceiro), a obrigação de regresso não possa ser imposta ou mantida.
- 13 Quando um Estado-Membro não pode pôr termo a uma situação irregular, surge um estatuto intermédio que, segundo o Tribunal de Justiça, é incompatível com a finalidade e a sistemática da Diretiva Regresso. Quando tanto o nacional de um país terceiro como o Estado-Membro não podem cumprir a obrigação de regresso devido aos interesses referidos no artigo 5.º da Diretiva Regresso, não pode ser adotada nem mantida uma decisão de regresso.
- 14 O regime do artigo 5.º é desenvolvido no artigo 9.º da Diretiva Regresso. Se o afastamento for contrário ao princípio da não repulsão igualmente referido no artigo 5.º, o afastamento deve ser adiado. Por conseguinte, o legislador da União não previu que, neste caso, a decisão de regresso não possa ser adotada ou deva ser revogada ou suspensa, ou que a obrigação de regresso deva, nesse caso, ser diferida ou suspensa. Esta obrigação mantém-se, portanto, na íntegra, como também resulta do Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de junho de 2021 no processo BZ/Westerwaldkreis. Se for esta a regra quando se aplica o princípio da não repulsão, não se compreende, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, por que razão não se mantém na íntegra a obrigação, em relação a todos os nacionais de países terceiros em situação irregular, de cumprirem autonomamente a

respetiva obrigação de regresso, salvo no caso de não estarem em condições de o fazer devido aos interesses enumerados no artigo 5.º da Diretiva Regresso. De resto, o princípio da não repulsão não impede os nacionais de países terceiros de partirem para outro país terceiro.

- 15 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, se os interesses e os princípios mencionados no artigo 5.º, que obstam ao afastamento pelo Estado-Membro, não impedirem igualmente o nacional de um país terceiro de cumprir voluntária ou autonomamente a obrigação de regresso, pode e deve ser adotada uma decisão de regresso que implica uma obrigação de regresso, mas o Estado-Membro deve adiar a execução da obrigação de regresso. A jurisprudência neerlandesa considera, em conformidade, que se o afastamento não for bem-sucedido porque as autoridades do país de origem não emitem documentos de viagem e o nacional de um país terceiro não dispõe de um passaporte válido, a impossibilidade de afastá-lo não afeta a sua obrigação de regresso.
- 16 Todavia, no seu Acórdão de 6 de julho de 2023 no processo Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl/A.A, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 5.º da Diretiva Regresso deve ser interpretado no sentido de que se opõe à adoção de uma decisão de regresso relativamente a um nacional de um país terceiro quando se demonstre que o afastamento deste para o país de destino previsto está, por força do princípio da não repulsão, excluído por tempo indeterminado.
- 17 O órgão jurisdicional de reenvio não compreende esta interpretação do artigo 5.º, que parece contrariar a interpretação adotada no processo BZ/Westerwaldkreis. Pede, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça que clarifique a interpretação. Mais precisamente, pretende saber se, contrariamente ao que prevê a Diretiva Regresso e contrariamente ao que parece resultar de acórdãos anteriores, a impossibilidade de o Estado-Membro cumprir a obrigação de regresso implica sempre que não possa ser adotada uma decisão de regresso ou que uma decisão de regresso já adotada deva ser revogada. Tal teria consequências significativas para os Estados-Membros e permitiria aos nacionais de países terceiros que permanecem ilegalmente no seu território e que não desejam partir adotar uma atitude de espera.
- 18 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, uma vez que a *ratio* e a sistemática da Diretiva Regresso se opõem a um estatuto intermédio em que as situações irregulares são toleradas, os Estados-Membros estariam obrigados, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, como consequência da interpretação acima referida, a conceder uma forma de autorização de residência no caso de não se poder ou de não se conseguir adotar uma decisão de regresso, mesmo que o nacional de um país terceiro em causa não preencha as condições de entrada e de permanência. Em seu entender, esta não pode ter sido a intenção do legislador da União nas situações em que o nacional de um país terceiro em situação irregular no território da União não sai voluntariamente e não pode ser afastado à força por motivos diferentes dos referidos no artigo 5.º da Diretiva Regresso.

- 19 Além disso, os motivos de exclusão e de revogação da Diretiva Qualificação que se baseiam na proteção da segurança nacional e da ordem pública esvaziar-se-iam de sentido se o artigo 5.º da Diretiva Regresso fosse interpretado no sentido de que uma decisão de regresso não pode ser adotada quando se demonstre que, por força do princípio da não repulsão, o afastamento para o país de destino previsto está excluído por um período indeterminado.

Segunda questão prejudicial

- 20 No caso de o Tribunal de Justiça responder à primeira questão no sentido de que a decisão de regresso não deve necessariamente ser revogada em todos os casos de impossibilidade de afastamento, importa determinar se as condições em que se encontra o nacional de um país terceiro em situação irregular enquanto aguarda o regresso devem ser tidas em conta na apreciação da questão de saber se a decisão de regresso pode ser mantida.
- 21 O demandante é uma pessoa vulnerável, mas, por força do artigo 10.º da Vreemdelingenwet, está privado das prestações mais elementares, como alimentação, e também não pode beneficiar de cuidados médicos ou outros cuidados, salvo cuidados médicos urgentes, porque não reside legalmente nos Países Baixos. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se tais consequências da sua situação irregular, que decorrem da legislação nacional, se opõem à manutenção da decisão de regresso.
- 22 Pode depreender-se do artigo 5.º da Diretiva Regresso, lido em conjugação com o artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais, que a adoção e a manutenção de uma decisão de regresso não são permitidas se esta for suscetível de lesar a dignidade humana do nacional de um país terceiro. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se a exclusão do acesso a prestações elementares afeta ou não o conteúdo essencial do direito à vida privada que, segundo o Acórdão de 22 de novembro de 2022 no processo X, deve ser tido em conta na apreciação da questão de saber se pode ser adotada uma decisão de regresso e que os Estados-Membros devem ter em conta na aplicação da diretiva, nos termos do artigo 5.º da Diretiva Regresso, e sobre se tal exclusão é, de facto, conforme ou não com o princípio da proporcionalidade e se viola ou não os direitos fundamentais do demandante. Ao contrário do que sucedia no Acórdão X, não está em causa a vida privada no país de destino, mas o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se as condições em que se encontra o nacional de um país terceiro no Estado-Membro onde reside devem ser consideradas como vida privada suscetível de obstar à adoção de uma decisão de regresso. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a dignidade humana é um direito fundamental incondicional e, portanto, o direito às prestações elementares não pode depender da natureza jurídica da residência. Pergunta ao Tribunal de Justiça se esta interpretação é correta. Nesse caso, o artigo 10.º da Vreemdelingenwet 2000 é incompatível com o direito da União e não deve ser aplicado.

- 23 Para a hipótese de o Tribunal de Justiça não considerar, enquanto tal, incompatível com o direito da União uma legislação que associa o direito a prestações elementares à situação regular, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a privação de prestações elementares deve ser qualificada como vida privada na aceção do artigo 5.º da Diretiva Regresso e, por conseguinte, ser tida em conta na apreciação da questão de saber se uma decisão de regresso pode ser imposta ou mantida.
- 24 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que se encontram entre 23 000 e 58 000 «nacionais de países terceiros sem documentos» em situação irregular nos Países Baixos. Em termos gerais, o demandado não está em condições ou é-lhe extremamente difícil afastar os nacionais de países terceiros que não possuem documentos de identidade válidos e que, nos termos do direito nacional, não podem beneficiar de prestações elementares. A resposta à segunda questão prejudicial pode, portanto, ter consequências para este grupo de dimensões consideráveis.
- 25 Dado que as condições de vida que se produzirão são já previsíveis no momento em que a exclusão do afastamento pode ser declarada, a resposta à questão de saber se estas condições devem ser tidas em conta na apreciação da questão de saber se a decisão de regresso podia ser mantida determina igualmente a resposta à questão de saber se a medida de detenção deveria ter sido revogada mais cedo.
- 26 Uma vez que não se revelou relativamente a nenhuma das questões prejudiciais a existência de um «acte clair» ou de um «acte éclairé», este órgão jurisdicional considera necessário submeter ao Tribunal de Justiça o pedido de decisão prejudicial.