Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

3 de junho de 2021 *

«Reenvio prejudicial — Artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça — Política de imigração e de asilo — Proteção internacional — Diretiva 2013/33/UE — Artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea d) — Detenção dos requerentes de proteção internacional — Requerente detido no âmbito de um procedimento de regresso ao abrigo da Diretiva 2008/115/CE e relativamente ao qual existem fundamentos razoáveis para crer que apresentou o pedido de proteção internacional com o único intuito de atrasar ou frustrar a execução da decisão de regresso — Critérios objetivos que permitem justificar tais fundamentos — Requerente que já teve a oportunidade de aceder ao procedimento de asilo»

No processo C-186/21 PPU,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Upravno sodišče (Tribunal Administrativo, Eslovénia), por Decisão de 15 de março de 2021, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 25 de março de 2021, no processo

J.A.

contra

Republika Slovenija,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: J.-C. Bonichot, presidente de secção, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan (relator) e N. Jääskinen, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: A. Calot Escobar,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de decidir por despacho fundamentado, nos termos do artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça,

profere o presente

* Língua do processo: esloveno.

Despacho

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea d), da 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).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe J.A. à Republika Slovenija (República da Eslovénia) a respeito da sua detenção administrativa no âmbito de um pedido de proteção internacional.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2008/115/CE

3 O artigo 1.º 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 (JO 2008, L 348, p. 98), dispõe:

«A presente diretiva estabelece normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, no respeito dos direitos fundamentais enquanto princípios gerais do direito comunitário e do direito internacional, nomeadamente os deveres em matéria de proteção dos refugiados e de direitos do Homem.»

4 O artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva tem a seguinte redação:

«Sem prejuízo das exceções previstas nos n.ºs 2 a 5, os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso relativamente a qualquer nacional de país terceiro que se encontre em situação irregular no seu território.»

5 Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da referida diretiva:

«A menos que no caso concreto possam ser aplicadas com eficácia outras medidas suficientes mas menos coercivas, os Estados-Membros só podem manter detidos nacionais de países terceiros objeto de procedimento de regresso, a fim de preparar o regresso e/ou efetuar o processo de afastamento, nomeadamente quando:

a) Houver risco de fuga; ou

b) O nacional de país terceiro em causa evitar ou entravar a preparação do regresso ou o procedimento de afastamento.

A detenção tem a menor duração que for possível, sendo apenas mantida enquanto o procedimento de afastamento estiver pendente e for executado com a devida diligência.»

Diretiva 2013/33

6 Os considerandos 15 e 20 da Diretiva 2013/33 enunciam:

«(15) A detenção de requerentes deverá ser aplicada de acordo com o princípio subjacente de que as pessoas não deverão ser detidas apenas com fundamento no facto de solicitarem proteção internacional, de acordo, em especial, com as obrigações jurídicas internacionais dos Estados-Membros e com o artigo 31.º da Convenção de Genebra. Os requerentes só poderão ser detidos em circunstâncias excecionais, definidas de forma muito clara na presente diretiva, e nos termos dos princípios da necessidade e da proporcionalidade, no que se refere à forma e à finalidade da detenção. Se um requerente for detido, deverá ter acesso efetivo às garantias processuais necessárias, tal como o direito de recurso perante uma autoridade judicial nacional.

[…]

(20) A fim de garantir melhor a integridade física e psicológica dos requerentes, a detenção deverá ser uma medida de último recurso e só poderá ser aplicada depois de terem sido devidamente analisadas todas as medidas alternativas à detenção que não impliquem privação de liberdade. As medidas alternativas à detenção devem respeitar os direitos humanos fundamentais dos requerentes.»

7 O artigo 8.º desta diretiva, sob a epígrafe «Detenção», dispõe:

«1. Os Estados-Membros não podem manter uma pessoa detida pelo simples motivo de ela ser requerente nos termos da 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)].

2. Quando se revele necessário, com base numa apreciação individual de cada caso, os Estados-Membros podem manter os requerentes detidos se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos coercivas.

3. Os requerentes só podem ser detidos:

[…]

d) Se o requerente detido estiver sujeito a um processo de retorno, ao abrigo da Diretiva [2008/115], para preparar o regresso e/ou executar o processo de afastamento, e se o Estado-Membro puder demonstrar, com base em critérios objetivos, designadamente que o requerente já teve oportunidade de aceder ao procedimento de asilo, que há fundamentos razoáveis para crer que o seu pedido de proteção internacional tem por único intuito atrasar ou frustrar a execução da decisão de regresso;

[…]

Os fundamentos da detenção devem ser previstos no direito nacional.

[…]»

Direito esloveno

8 Resulta do artigo 84.º, n.º 1, terceiro travessão, da Zakon o mednarodni zaščiti (Lei Relativa à Proteção Internacional), de 4 de março de 2016 (Uradni list RS, n.º 16/17; a seguir «ZMZ-1»), que a autoridade competente pode adotar contra um requerente de proteção internacional uma medida de detenção obrigatória nas instalações de um centro de acolhimento para requerentes de asilo quando o requerente for objeto de uma detenção administrativa em conformidade com a Zakon o tujcih (Lei dos Estrangeiros), de 16 de junho de 2011 (Uradni list RS, n.º 1/18; a seguir «Lei dos Estrangeiros»), para efeitos da implementação e execução de um procedimento de regresso ou de afastamento, e existam fundamentos razoáveis para crer que o requerente apresentou o seu pedido com o único intuito de atrasar ou frustrar o afastamento quando já teve, numa fase anterior, a oportunidade de apresentar um tal pedido.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

9 J.A. é um cidadão da Bósnia-Herzegovina que, numa data não especificada, apresentou na Eslovénia um pedido de proteção internacional, o qual foi indeferido por Decisão de 24 de fevereiro de 2020, que se tornou definitiva em 11 de janeiro de 2021 e executória em 11 de fevereiro de 2021.

10 No decurso do processo relativo a este pedido, J.A. foi condenado, por Acórdão de 6 de novembro de 2018 do Okrožno sodišče v Liublijani (Tribunal Regional de Liubliana, Eslovénia), a uma pena privativa de liberdade de um ano por atos constitutivos de ameaça, agressão e dano em propriedade alheia. Em sede de recurso, o Višje sodišče v Ljubljani (Tribunal de Recurso de Liubliana, Eslovénia), por Acórdão de 23 de maio de 2019, condenou J.A. a uma pena privativa de liberdade de um ano e três meses e a uma pena acessória de proibição de entrada no território nacional por um período de três anos. J.A. cumpria, ainda, a sua pena privativa de liberdade num estabelecimento prisional quando a decisão de indeferimento do seu pedido de proteção internacional se tornou executória em 11 de fevereiro de 2021.

11 Concluída a execução da sua pena privativa de liberdade, J.A. ficou a cargo das autoridades policiais eslovenas e manifestou-lhes a intenção de apresentar um novo pedido de proteção internacional. De acordo com a ficha de registo elaborada por estas autoridades a 27 de fevereiro de 2021, J.A. referiu, neste contexto, as ameaças de morte dirigidas contra ele no seu país de origem.

12 J.A. foi levado para o centro de acolhimento para requerentes de asilo de Liubliana (Eslovénia) e foi notificado oralmente, após a apresentação do seu novo pedido de proteção internacional, da sua detenção administrativa.

13 Em 1 de março de 2021, o Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije (Ministério do Interior da República da Eslovénia; a seguir «Ministério do Interior») adotou formalmente, com base no artigo 84.º, n.º 1, terceiro travessão, do ZMZ-1, uma decisão em que ordena a detenção de J.A. nas instalações do centro de detenção de estrangeiros de Postojna (Eslovénia), pelo período compreendido entre 27 de fevereiro de 2021 e a data de cessação dos fundamentos para a detenção, embora a detenção deva cessar a 27 de maio de 2021, sem prejuízo da possibilidade de uma prorrogação por um mês. Esta decisão baseou-se no facto de J.A. já estar sujeito a uma detenção, ao abrigo da Lei dos Estrangeiros, em virtude do procedimento de regresso iniciado

contra ele e de existirem fundamentos razoáveis para crer que o novo pedido de proteção internacional tinha sido apresentado com o único intuito de atrasar ou frustrar o seu afastamento, uma vez que J.A. tinha tido a oportunidade de apresentar um tal pedido numa fase anterior.

14 A este respeito, o Ministério do Interior considerou que J.A. apenas tinha manifestado a sua intenção de apresentar um novo pedido de proteção internacional a partir do momento em que se tornou evidente que o procedimento que visa o seu afastamento do território esloveno ia ser desencadeado para efeitos da execução da sanção acessória de proibição de entrada no território nacional. Com efeito, J.A. já podia ter manifestado, junto dos agentes presentes no estabelecimento prisional onde cumpriu a sua pena privativa de liberdade, a sua intenção de apresentar esse pedido logo que a decisão de indeferimento do seu primeiro pedido de proteção internacional se tornou executória. O Ministério do Interior concluiu, assim, que J.A. tinha apresentado o seu pedido com o único intuito de atrasar ou frustrar a execução do seu afastamento do território esloveno, o que foi corroborado pelo facto de J.A. não ter indicado, para fundamentar o seu novo pedido, nenhum facto ou elemento de prova novo em relação aos invocados no âmbito do primeiro pedido de proteção internacional.

15 J.A. intentou uma ação de anulação da decisão do Ministério do Interior no Upravno sodišče (Tribunal Administrativo, Eslovénia). Considera que a sua detenção não se pode basear no artigo 84.º, n.º 1, terceiro travessão, do ZMZ-1, uma vez que esta disposição não fixa critérios objetivos que permitam apreciar se manifestou a sua intenção de apresentar um novo pedido de proteção internacional com o único intuito de atrasar a execução do seu afastamento do território esloveno.

16 Em 11 de março de 2021, o órgão jurisdicional de reenvio ordenou como medida provisória, a pedido de J.A., que, até à prolação de uma decisão definitiva quanto ao mérito da ação ou, o mais tardar, no termo do prazo previsto na decisão do Ministério do Interior, a detenção do interessado fosse efetuada no centro de acolhimento para requerentes de asilo de Liubliana.

17 Ao solicitar ao Tribunal de Justiça que aplique a tramitação prejudicial urgente ao abrigo do artigo 107.º do Regulamento de Processo, o órgão jurisdicional de reenvio explica que o resultado da ação de J.A. depende da interpretação do artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea d), da Diretiva 2013/33, cuja transposição para o direito nacional é feita pelo artigo 84.º, n.º 1, terceiro travessão, do ZMZ-1.

18 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se se, ao estabelecer que uma pessoa na situação de J.A. já deve ter tido a oportunidade de requerer proteção internacional, o artigo 84.º, n.º 1, terceiro travessão, do ZMZ-1 prevê um «critério objetivo» na aceção do artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea d), da Diretiva 2013/33.

19 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio refere que, tendo em conta o termo «designadamente» utilizado no artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea d), da Diretiva 2013/33, se poderia alegar que [o facto de] «o requerente já [ter tido a] oportunidade de aceder ao procedimento de asilo», previsto nessa disposição, constitui um «critério objetivo», na aceção da referida disposição, que corresponde ao critério previsto no artigo 84.º, n.º 1, terceiro travessão, do ZMZ-1. Nestas circunstâncias, o facto de o legislador esloveno não ter fixado, nesta última disposição, outros critérios objetivos não pode ter qualquer relevância num processo em que, como no caso em apreço, as autoridades nacionais invocaram exclusivamente a existência desse critério objetivo para fundamentar a decisão de detenção.

20 Se tal interpretação não for aceite, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se se, aquando da transposição da Diretiva 2013/33, o legislador nacional não deveria, por razões de previsibilidade jurídica e de respeito pelos princípios da não discriminação e da igualdade de tratamento, bem como à luz do considerando 15 dessa diretiva, ter estabelecido, no âmbito de uma disposição vinculativa, clara e geral, os critérios objetivos com base nos quais, além da constatação prévia segundo a qual a pessoa em causa teve a oportunidade de apresentar um pedido de proteção internacional, as autoridades nacionais podem concluir que existem fundamentos razoáveis para crer que o requerente apresentou um pedido de proteção internacional com o único intuito de atrasar ou frustrar a decisão de regresso. O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que, em conformidade com esta abordagem, a decisão do Ministério do Interior em causa no processo principal deve ser anulada pelo facto de o ZMZ-1 não definir especificamente os critérios objetivos que as autoridades nacionais devem ter em conta.

21 Neste contexto, o Upravno sodišče (Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 8.º, n.º 3, [primeiro parágrafo], alínea d), da Diretiva [2013/33] ser interpretado no sentido de que a expressão "designadamente" inclui expressamente entre os critérios objetivos, o facto de "o requerente já [ter tido a] oportunidade de aceder ao procedimento de asilo"?

2) Em caso de resposta negativa a esta questão, deve o artigo 8.º, n.º 3, [primeiro parágrafo], alínea d), da Diretiva [2013/33] ser interpretado no sentido de que, nas circunstâncias descritas, a detenção só é admissível com base em critérios previamente estabelecidos e mediante a verificação prévia de que o requerente já teve oportunidade de aceder ao procedimento de asilo, caso em que se pode concluir que há motivos razoáveis para presumir que o referido pedido foi apresentado com a única finalidade de atrasar ou impedir uma decisão de regresso?»

Quanto à tramitação prejudicial urgente

22 O órgão jurisdicional de reenvio pediu que o presente reenvio prejudicial fosse submetido à tramitação prejudicial urgente prevista no artigo 107.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

23 Como fundamento do seu pedido, esse órgão jurisdicional alega que J.A. se encontra em detenção administrativa e que a manutenção da detenção depende do resultado do litígio no processo principal.

24 A este respeito, importa observar, em primeiro lugar, que o reenvio prejudicial tem por objeto a interpretação da Diretiva 2013/33, abrangida pelo título V da parte III do Tratado FUE, relativo ao espaço de liberdade, segurança e justiça. Este reenvio é, por conseguinte, suscetível de ser submetido a tramitação prejudicial urgente.

25 No que diz respeito, em segundo lugar, ao pressuposto relativo à urgência, importa sublinhar que esse pressuposto está preenchido nomeadamente quando a pessoa em causa está atualmente privada de liberdade e a sua manutenção em detenção depende da decisão da causa principal. A esse respeito, a situação da pessoa em causa deve ser apreciada tal como se apresenta à data da

análise do pedido com vista a que o reenvio prejudicial seja submetido a tramitação urgente (Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 99 e jurisprudência referida).

26 Ora, segundo jurisprudência constante, a colocação de um nacional de um país terceiro num centro de detenção, seja na pendência do seu pedido de proteção internacional ou com vista ao seu afastamento, constitui uma medida privativa de liberdade (Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 100 e jurisprudência referida).

27 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que o demandante no processo principal está privado de liberdade desde a sua detenção, ordenada em relação ao seu pedido de proteção internacional, e que a sua manutenção em detenção depende da decisão do litígio no processo principal na medida em que a anulação da decisão do Ministério do Interior é suscetível de lhe pôr termo.

28 Tendo em conta estas considerações, há que deferir o pedido do órgão jurisdicional de reenvio para submeter o presente reenvio prejudicial a tramitação prejudicial urgente.

Quanto às questões prejudiciais

29 Nos termos do artigo 99.º do seu Regulamento de Processo, quando a resposta à questão submetida a título prejudicial possa ser claramente deduzida da jurisprudência ou quando a resposta a essa questão não suscite nenhuma dúvida razoável, o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, mediante proposta do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, decidir pronunciar-se por meio de despacho fundamentado.

30 Há que aplicar esta disposição no âmbito do presente processo.

Quanto à primeira questão

31 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea d), da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que o facto de um requerente de proteção internacional já ter tido a oportunidade de aceder ao procedimento de asilo constitui um critério objetivo, na aceção desta disposição.

32 A este respeito, há que recordar que, segundo o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33, os Estados-Membros não podem manter uma pessoa detida pelo simples motivo de ela ter apresentado um pedido de proteção internacional.

33 Além disso, o artigo 8.º, n.º 2, da referida diretiva prevê que a detenção só pode ocorrer quando se revele necessário, com base numa apreciação individual e se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos coercivas. Daqui resulta que as autoridades nacionais só podem manter em detenção um requerente de proteção internacional depois de terem verificado, caso a caso, se essa detenção é proporcionada aos fins que prossegue, verificação essa que requer a garantia, nomeadamente, que o recurso à detenção seja utilizado apenas em última instância [v., neste sentido, Acórdãos de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Hungria (Acolhimento dos

requerentes de proteção internacional), C-808/18, EU:C:2020:1029, n.º 175 e jurisprudência referida, e de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 258 e jurisprudência referida].

34 Por outro lado, decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Diretiva 2013/33 enumera de maneira exaustiva os diferentes fundamentos suscetíveis de justificar uma detenção e que cada um desses fundamentos responde a uma necessidade específica e reveste caráter autónomo [Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Hungria (Acolhimento dos requerentes de proteção internacional), C-808/18, EU:C:2020:1029, n.º 168 e jurisprudência referida].

35 No que se refere, mais especificamente, ao fundamento para a detenção previsto no artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea d), da Diretiva 2013/33, esta disposição prevê que um requerente de proteção internacional pode ser detido com fundamento nesta diretiva quando já se encontrar detido no âmbito de um procedimento de regresso nos termos da Diretiva 2008/115, com vista a preparar o seu regresso e/ou proceder ao seu afastamento, e quando o Estado-Membro em causa puder demonstrar, com base em critérios objetivos, designadamente que o requerente já teve oportunidade de aceder ao procedimento de asilo, que existem fundamentos razoáveis para crer que o requerente apresentou o seu pedido de proteção internacional com o único intuito de atrasar ou frustrar a execução da decisão de regresso.

36 O fundamento para a detenção previsto no artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea d), da Diretiva 2013/33 está, assim, sujeito a dois requisitos cumulativos distintos. É necessário, por um lado, que o requerente de proteção internacional seja já objeto de uma detenção para efeitos de afastamento ao abrigo do capítulo IV da Diretiva 2008/115 e, por outro, que existam fundamentos razoáveis, com base em critérios objetivos, para crer que o requerente apresentou o pedido de proteção internacional com o único intuito de atrasar ou frustrar a execução da decisão de regresso.

37 No que respeita aos critérios objetivos com base nos quais as autoridades competentes dos Estados-Membros devem basear os seus fundamentos razoáveis nos termos do artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea d), da Diretiva 2013/33, importa observar que esta disposição, embora não defina o conceito de «critérios objetivos», fornece um exemplo de critério que pode ser invocado por essas autoridades, a saber, o facto de o requerente de proteção internacional já ter tido a oportunidade de aceder ao procedimento de asilo.

38 Com efeito, a utilização, nesta disposição, da expressão «designadamente», que, na linguagem corrente, é sinónimo de «como», «por exemplo», «nomeadamente», «em especial», «à semelhança de» ou «à imagem de», indica inequivocamente que o legislador da União pretendeu dar um exemplo de critério objetivo que as autoridades nacionais competentes podem invocar para justificar que existem fundamentos razoáveis para crer que o requerente apresentou o pedido de proteção internacional com o único intuito de atrasar ou frustrar a execução da decisão de regresso.

39 Por conseguinte, há que considerar que o facto de o requerente de proteção internacional já ter tido a oportunidade de aceder ao procedimento de asilo constitui um dos critérios objetivos que as autoridades nacionais competentes podem invocar para justificar a existência de fundamentos razoáveis para crer que o interessado apresentou o pedido de proteção internacional com o único intuito de atrasar ou frustrar a execução da decisão de regresso.

40 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea d), da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que o facto de um requerente de proteção internacional já ter tido a oportunidade de aceder ao procedimento de asilo constitui um critério objetivo, na aceção desta disposição.

Quanto à segunda questão

41 Tendo a segunda questão sido colocada para o caso de ser dada uma resposta negativa à primeira questão, não há que lhe dar resposta.

Quanto às despesas

42 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

O artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea d), da 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, deve ser interpretado no sentido de que o facto de o requerente de proteção internacional já ter tido a oportunidade de aceder ao procedimento de asilo constitui um critério objetivo, na aceção desta disposição.

Assinaturas