Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

30 de maio de 2013*

«Espaço de liberdade, de segurança e de justiça — Diretiva 2008/115/CE — Normas e procedimentos comuns em matéria de regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular — Aplicabilidade aos requerentes de asilo — Possibilidade de manter detido um nacional de país terceiro após a apresentação de um pedido de asilo»

No processo C-534/11,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Nejvyšší správní soud (República Checa), por decisão de 22 de setembro de 2011, entrado no Tribunal de Justiça em 20 de outubro de 2011, no processo

Mehmet Arslan

contra

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: M. Ilešič (relator), presidente de secção, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, C. Toader e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 7 de novembro de 2012,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Governo checo, por M. Smolek e J. Vláčil, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo alemão, por N. Graf Vitzthum, na qualidade de agente,

— em representação do Governo francês, por G. de Bergues e S. Menez, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo eslovaco, por B. Ricziová, na qualidade de agente,

— em representação do Governo suíço, por D. Klingele, na qualidade de agente,

* Língua do processo: checo.

— em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande e M. Šimerdová, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 31 de janeiro de 2013,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, n.º 1, 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 L 348, p. 98), lido em conjugação com o considerando 9 da mesma.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe M. Arslan, nacional turco, detido na República Checa com vista ao seu afastamento administrativo, que, durante a detenção, apresentou um pedido de proteção internacional, ao abrigo da legislação nacional relativa ao asilo, à Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Polícia da República Checa, Direção Regional da Região de Ústí, Secção «Serviço de Estrangeiros e Fronteiras»), a propósito da decisão desta última, de 25 de março de 2011, de prorrogar a detenção inicial de 60 dias por um período adicional de 120 dias.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2008/115

3 Os considerandos 2, 4, 8, 9 e 16 da Diretiva 2008/115 enunciam:

«(2) O Conselho Europeu […] apelou à definição de uma política eficaz de afastamento e repatriamento, baseada em normas comuns, para proceder aos repatriamentos em condições humanamente dignas e com pleno respeito pelos direitos fundamentais e a dignidade das pessoas.

[...]

(4) Importa estabelecer normas claras, transparentes e justas para uma política de regresso eficaz, enquanto elemento necessário de uma política de migração bem gerida.

[...]

(8) Reconhece-se que é legítimo que os Estados-Membros imponham o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, desde que existam sistemas de asilo justos e eficientes, que respeitem plenamente o princípio da não-repulsão.

(9) Nos termos da Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros [(JO L 326, p. 13)], um nacional de país terceiro que tenha requerido asilo num

Estado-Membro não deverá considerar-se em situação irregular no território desse Estado-Membro enquanto não entrar em vigor a decisão de indeferimento do pedido ou a decisão que ponha termo ao seu direito de permanência enquanto requerente de asilo.

[...]

(16) O recurso à detenção para efeitos de afastamento deverá ser limitado e sujeito ao princípio da proporcionalidade no que respeita aos meios utilizados e aos objetivos perseguidos. A detenção só se justifica para preparar o regresso ou para o processo de afastamento e se não for suficiente a aplicação de medidas coercivas menos severas.»

4 O artigo 1.º da Diretiva 2008/115, que tem por epígrafe «Objeto», prevê:

«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.»

5 O artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva, que tem por epígrafe «Âmbito de aplicação», dispõe:

«A presente diretiva é aplicável aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro.»

6 O artigo 3.º, ponto 2, da referida diretiva define o conceito de «situação irregular» como sendo «a presença, no território de um Estado-Membro, de um nacional de país terceiro que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições [...] aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro».

7 O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 prevê que «[…] 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».

8 Nos termos do artigo 15.º da referida diretiva:

«1. 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.

[...]

4. Quando, por razões de natureza jurídica ou outra ou por terem deixado de se verificar as condições enunciadas no n.º 1, se afigure já não existir uma perspetiva razoável de afastamento, a detenção deixa de se justificar e a pessoa em causa é libertada imediatamente.

5. A detenção mantém-se enquanto se verificarem as condições enunciadas no n.º 1 e na medida do necessário para garantir a execução da operação de afastamento. Cada Estado-Membro fixa um prazo limitado de detenção, que não pode exceder os seis meses.

6. Os Estados-Membros não podem prorrogar o prazo a que se refere o n.º 5, exceto por um prazo limitado que não exceda os doze meses seguintes, de acordo com a lei nacional, nos casos em que, independentemente de todos os esforços razoáveis que tenham envidado, se preveja que a operação de afastamento dure mais tempo, por força de:

a) Falta de cooperação do nacional de país terceiro em causa; ou

b) Atrasos na obtenção da documentação necessária junto de países terceiros.»

Diretiva 2005/85

9 A Diretiva 2005/85 tem por objeto, por força do seu artigo 1.º, definir normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e de retirada do estatuto de refugiado. Rege, no essencial, a apresentação dos pedidos de asilo, o procedimento de apreciação destes pedidos e os direitos e obrigações dos requerentes de asilo.

10 O artigo 2.º desta diretiva prevê, designadamente, que, para os respetivos efeitos, se entende por:

«[...]

b) 'Pedido' ou 'pedido de asilo', um pedido apresentado por um nacional de país terceiro ou apátrida que possa ser considerado um pedido de proteção internacional dirigido a um Estado-Membro, ao abrigo da Convenção [relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951, *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954), que entrou em vigor em 22 de abril de 1954]. Presume-se que qualquer pedido de proteção internacional é um pedido de asilo, salvo se a pessoa em questão requerer expressamente outro tipo de proteção que possa ser objeto de um pedido distinto;

c) 'Requerente' ou 'requerente de asilo', o nacional de país terceiro ou apátrida que apresentou um pedido de asilo relativamente ao qual não foi ainda proferida uma decisão final;

d) 'Decisão final', a decisão que determina se o estatuto de refugiado pode ser concedido ao nacional de país terceiro ou apátrida […] e que já não é suscetível de recurso no âmbito do capítulo V da presente diretiva, independentemente de esse recurso permitir aos requerentes permanecer no Estado-Membro em causa na pendência da respetiva conclusão, sob reserva do anexo III da presente diretiva;

e) 'Órgão de decisão', qualquer órgão parajudicial ou administrativo de um Estado-Membro, responsável pela apreciação dos pedidos de asilo e competente para proferir uma decisão em primeira instância sobre esses pedidos, sob reserva do anexo I;

[...]

k) 'Permanência no Estado-Membro', a permanência no território do Estado-Membro em que o pedido de asilo foi apresentado ou esteja a ser examinado, incluindo a fronteira e as zonas de trânsito desse território.»

11 O artigo 7.º da referida diretiva prevê:

«1. Os requerentes de asilo são autorizados a permanecer no Estado-Membro, unicamente para efeitos do processo, até à pronúncia de uma decisão pelo órgão de decisão nos termos dos procedimentos em primeira instância contemplados no capítulo III. Este direito de permanência não habilita o requerente de asilo à autorização de residência.

2. Os Estados-Membros só podem prever derrogações a este princípio nos casos em que, de acordo com os artigos 32.° e 34.°, não seja prosseguida a apreciação de um pedido de asilo subsequente ou quando, conforme o caso, entregarem ou extraditarem uma pessoa, quer para outro Estado-Membro, por força de uma obrigação decorrente de um mandado de detenção europeu […] ou por outro motivo, quer para um país terceiro ou para tribunais penais internacionais ou outros órgãos jurisdicionais.»

12 O artigo 18.º da mesma diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros não mantêm uma pessoa detida pelo simples facto de ser requerente de asilo.

2. Se um requerente de asilo for mantido em detenção, os Estados-Membros garantem a possibilidade de acelerar o controlo jurisdicional.»

13 O artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva 2005/85 prevê:

«Além disso, os Estados-Membros podem estabelecer que um procedimento de apreciação […] seja considerado prioritário ou acelerado se:

[...]

j) O requerente apresentar o pedido apenas com o intuito de atrasar ou impedir a aplicação de uma decisão anterior ou iminente que se traduza no seu afastamento [...]

[...]»

14 Por força do artigo 39.º, n.º 1, desta diretiva, os Estados-Membros têm a obrigação de assegurar aos requerentes de asilo o direito a um recurso efetivo. O n.º 3 desta disposição tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros devem estabelecer, se for caso disso, as regras de acordo com as suas obrigações internacionais para determinar:

a) Se o recurso nos termos do n.º 1 permite aos requerentes permanecerem no Estado-Membro, na pendência da respetiva decisão; e

b) A possibilidade de recurso judicial ou de medidas de proteção, caso o recurso nos termos do n.º 1 não permita aos requerentes permanecerem no Estado-Membro em causa na pendência da respetiva decisão. [...]

[...]»

Diretiva 2003/9

15 A Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros (JO L 31, p. 18), define, designadamente, as condições de residência e circulação dos requerentes de asilo. O artigo 7.º desta diretiva dispõe:

«1. Os requerentes de asilo podem circular livremente no território do Estado-Membro de acolhimento ou no interior de uma área que lhes for fixada por esse Estado-Membro. A área fixada não deve afetar a esfera inalienável da vida privada e deve deixar uma margem de manobra suficiente para garantir o acesso a todos os benefícios ao abrigo da presente diretiva.

2. Os Estados-Membros podem decidir da residência do requerente de asilo por razões de interesse público, de ordem pública ou, sempre que necessário, para o rápido tratamento e acompanhamento eficaz do seu pedido.

3. Os Estados-Membros podem, quando necessário, por exemplo por razões de direito ou de ordem pública, confinar um requerente a um local determinado nos termos do direito nacional.

[...]»

16 Nos termos do artigo 21.º, n.º 1, desta diretiva:

«Os Estados-Membros devem assegurar que as decisões negativas relativas à concessão de benefícios ao abrigo da presente diretiva ou as decisões tomadas nos termos do artigo 7.º que afetem individualmente requerentes de asilo sejam passíveis de recurso nos termos do direito nacional. Pelo menos na última instância, deve ser concedida a possibilidade de recurso ou de revisão perante uma instância judicial.»

Direito checo

17 A Diretiva 2008/115 foi transposta para o direito checo, no essencial, através de uma alteração da Lei n.º 326/1999, relativa à permanência dos estrangeiros no território da República Checa (a seguir «Lei n.º 326/1999»).

18 Nos termos do artigo 124.º, n.º 1, da Lei n.º 326/1999, a polícia «pode deter um estrangeiro com mais de 15 anos de idade, ao qual tenha sido notificada a abertura de um processo de afastamento administrativo, em relação ao qual já tenha sido adotada uma decisão definitiva de afastamento administrativo, ou ao qual tenha sido imposta por outro Estado-Membro da União Europeia uma proibição de entrada válida no território dos Estados-Membros da União Europeia, quando a adoção de uma medida especial relativa ao afastamento voluntário seja insuficiente», e caso esteja preenchida, pelo menos, uma das condições estabelecidas nas alíneas b) e e) da referida disposição, isto é, que «haja o perigo de o estrangeiro poder frustrar ou dificultar a execução da decisão de afastamento administrativo» ou que «o estrangeiro esteja registado no sistema de informação das Partes Contratantes».

19 Segundo o artigo 125.º, n.º 1, desta lei, a duração da detenção não pode, em princípio, ser superior a 180 dias.

20 O artigo 127.º da referida lei dispõe:

«1. A detenção cessará imediatamente:

a) sempre que os motivos de detenção deixarem de existir;

[...]

d) se for concedido asilo ou proteção subsidiária ao cidadão estrangeiro; ou

e) se for concedida ao cidadão estrangeiro uma autorização de residência de longa duração, para efeitos da sua proteção no território.

2. A apresentação de um pedido de proteção internacional no decurso da detenção não constitui um motivo de cessação desta última.»

21 A Diretiva 2005/85 foi transposta para o direito checo, no essencial, através de uma alteração da Lei n.º 325/1999, relativa ao asilo. O artigo 85.ºa desta lei prevê:

«1) A declaração para efeitos de proteção internacional põe termo à validade do visto de longa duração ou da autorização de residência de longa duração concedida de acordo com a legislação especial aplicável.

2) O estatuto jurídico dos estrangeiros resultante da sua colocação num centro de detenção não é afetado por uma eventual declaração para efeitos de proteção internacional ou por um eventual pedido de proteção internacional (artigo 10.º).

3) Sem prejuízo do respeito das condições enunciadas na legislação especial aplicável, o cidadão estrangeiro que tenha apresentado uma declaração para efeitos de proteção internacional ou um pedido de proteção internacional é obrigado a permanecer no centro de detenção.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

22 Em 1 de fevereiro de 2011, M. Arslan foi detido por uma patrulha da polícia checa. Em 2 de fevereiro de 2011, foi adotada contra si uma decisão de afastamento.

23 Por decisão de 8 de fevereiro de 2011, foi decretada a detenção de M. Arslan por 60 dias, com fundamento em que, tendo em conta o seu comportamento no passado, era possível presumir que frustrasse a execução da decisão de afastamento. A decisão referia que o interessado tinha entrado clandestinamente no espaço Schengen, para eludir os controlos nas fronteiras, e tinha permanecido sucessivamente na Áustria e na República Checa, sem documento de viagem e sem visto. Além disso, esta decisão revelava que M. Arslan já tinha sido interpelado, em 2009, no território grego, na posse de um passaporte falso, e que, em seguida, tinha sido repatriado para o seu país de origem e tinha sido registado no Sistema de Informação Schengen como pessoa proibida de entrar no território dos Estados do espaço Schengen no período compreendido entre 26 de janeiro de 2010 e 26 de janeiro de 2013.

24 No próprio dia da adoção desta última decisão, M. Arslan apresentou às autoridades checas uma declaração para efeitos de proteção internacional.

25 Por decisão de 25 de março de 2011, a detenção de M. Arslan foi prorrogada até 120 dias, com o fundamento de que esta prorrogação era necessária ao prosseguimento dos preparativos da execução da decisão de afastamento do interessado, atendendo, designadamente, ao facto de o procedimento

relativo ao pedido de proteção internacional apresentado por M. Arslan ainda estar a decorrer e de não ser possível executar a decisão de afastamento durante o período de apreciação deste pedido. A decisão de 25 de março de 2011 referia que o pedido de proteção internacional tinha sido apresentado com o objetivo de dificultar a execução da decisão de afastamento. Esta decisão revelava, além disso, que, até então, a Embaixada da República da Turquia ainda não tinha emitido um documento de viagem substitutivo a favor de M. Arslan, o que também contribuía para impedir a execução da decisão de afastamento.

26 M. Arslan recorreu desta decisão de prorrogação da sua detenção, alegando designadamente que, no momento da adoção da referida decisão, não havia uma perspetiva razoável, tendo em conta o seu pedido de proteção internacional, de a sua expulsão poder ocorrer durante o período de detenção máximo de 180 dias previsto na Lei n.º 326/1999. Neste contexto, prevenia que, caso o seu pedido de proteção internacional fosse indeferido, utilizaria todas as vias de recurso. Na sua opinião, atendendo à duração habitual dos processos jurisdicionais relativos a este tipo de recurso, não era de prever, de forma realista, que a decisão de afastamento fosse executada antes do termo da duração máxima de detenção. Nestas condições, M. Arslan considerava que a decisão de 25 de março de 2011 era contrária ao artigo 15.º, n.os 1 e 4, da Diretiva 2008/115 e à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

27 Tendo o órgão jurisdicional de primeira instância, por acórdão de 27 de abril de 2011, negado provimento a este recurso, considerando, nomeadamente, que este tinha por base uma argumentação puramente interesseira e especulativa, M. Arslan recorreu para o órgão jurisdicional de reenvio, com fundamento, no essencial, nos mesmos argumentos invocados em primeira instância.

28 Entretanto, o pedido de proteção internacional foi indeferido por uma decisão de 12 de abril de 2011 do Ministério do Interior checo, da qual M. Arslan interpôs recurso.

29 Em 27 de julho de 2011, foi posto termo à detenção do interessado, por esta medida ter atingido a duração máxima prevista no direito nacional.

30 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto ao facto de o requerente de uma proteção internacional poder, em aplicação da Diretiva 2008/115, ser legalmente mantido em detenção. Em especial, pergunta se esta diretiva não deve ser interpretada no sentido de que há que pôr termo à detenção de um estrangeiro, para efeitos de regresso, quando este apresente um pedido de proteção internacional. Considera, designadamente, que resulta de uma interpretação sistemática e teleológica das disposições em causa que, em caso de apresentação de um pedido de asilo, a detenção só pode ser prorrogada se for adotada uma nova decisão, com base não na Diretiva 2008/115 mas numa disposição que permita especificamente a detenção de um requerente de asilo. Contudo, este órgão jurisdicional expressa também o receio de tal interpretação vir a favorecer os recursos abusivos aos procedimentos de asilo.

31 Nestas condições, o Nejvyšší správní soud (Tribunal Administrativo Supremo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 2.º, n.º 1, em conjugação com o considerando [9] da Diretiva 2008/115 […] ser interpretado no sentido de que esta diretiva não é aplicável a um nacional de um país terceiro que tenha apresentado um pedido de proteção internacional na aceção da Diretiva 2005/85 […]?

2) No caso de resposta afirmativa à primeira questão, deve ser posto termo à detenção de um estrangeiro para efeitos de regresso quando este apresente um pedido de proteção internacional na aceção da Diretiva 2005/85 […] e não existam outros motivos para o manter detido?»

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

32 O Governo francês expressa dúvidas quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial, por não decorrer da decisão de reenvio que M. Arslan tenha contestado o facto de a Diretiva 2008/115 lhe ser aplicável após a apresentação do seu pedido de asilo. Nestas condições, o pedido de decisão prejudicial é hipotético.

33 A este respeito, importa recordar, antes de mais, que, no âmbito do processo instituído no artigo 267.º TFUE, compete exclusivamente ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial, para poder proferir a sua decisão, como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões colocadas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (v., designadamente, acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Melloni, C-399/11, n.º 28 e jurisprudência referida).

34 A presunção de pertinência inerente às questões submetidas a título prejudicial pelos órgãos jurisdicionais nacionais só pode ser afastada a título excecional, se se afigurar de forma manifesta que a interpretação solicitada das disposições do direito da União visadas nas questões não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (v., designadamente, acórdão Melloni, já referido, n.º 29 e jurisprudência referida).

35 Ora, não se pode deixar de observar que, neste caso, não decorre de forma manifesta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que a interpretação solicitada do direito da União não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, ou ainda que o problema suscitado pelo juiz de reenvio seja hipotético.

36 Desde logo, com efeito, verifica-se que M. Arslan contestou a prorrogação da sua detenção, não com fundamento na inaplicabilidade da Diretiva 2008/115 mas, designadamente, com fundamento em essa prorrogação ser contrária ao artigo 15.º da mesma, devido ao facto de, tendo em conta a duração do procedimento de apreciação de um pedido de asilo, não haver uma perspetiva razoável de que a sua expulsão pudesse ocorrer durante o período de detenção máximo autorizado pelo direito checo. Contudo, não deixa de ser verdade que, para poder determinar se a referida prorrogação infringe ou não o artigo 15.º da Diretiva 2008/115, o órgão jurisdicional de reenvio deve determinar previamente se esta diretiva continua a ser aplicável à situação de M. Arslan após a apresentação do seu pedido de asilo. Assim, é necessário responder à primeira questão, para que aquele se possa pronunciar sobre a procedência do argumento perante si invocado.

37 Em seguida, decorre da decisão de reenvio que este órgão jurisdicional considera que, no caso de a Diretiva 2008/115 já não ser aplicável após a apresentação de um pedido de asilo, a detenção de M. Arslan só podia ter sido mantida com base numa nova decisão adotada com fundamento em disposições que permitam especificamente a detenção de um requerente de asilo, pelo que a decisão controvertida é ilegal, logo à partida, por esta razão. Ora, não é de excluir que o órgão jurisdicional de reenvio possa conhecer deste vício, até mesmo oficiosamente.

38 Por último, embora a decisão de reenvio mencione que, em 27 de julho de 2011, foi posto fim à detenção de M. Arslan e embora, segundo as informações adicionais prestadas pelo Governo checo, este tivesse fugido no dia a seguir à sua libertação, importa constatar que nenhuma destas duas circunstâncias permite presumir, sem haver a menor indicação neste sentido nem nos autos, nem do órgão jurisdicional de reenvio, nem de uma das partes no processo que corre termos no Tribunal de Justiça, que o órgão jurisdicional de reenvio já não está obrigado, por força do seu direito nacional, a pronunciar-se sobre o recurso submetido à sua apreciação.

39 Nestas condições, o pedido de decisão prejudicial deve ser declarado admissível.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

40 Na sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, lido em conjugação com o considerando 9 da mesma, deve ser interpretado no sentido de que esta diretiva é inaplicável aos nacionais de países terceiros que tenham apresentado um pedido de proteção internacional na aceção da Diretiva 2005/85.

41 Os Governos alemão e suíço e a Comissão Europeia propõem uma resposta afirmativa a esta questão, enquanto os Governos checo, francês e eslovaco consideram, no essencial, que a referida diretiva é igualmente aplicável, sendo caso disso, sob certas condições, a um requerente de asilo.

42 A título preliminar, recorde-se que a Diretiva 2008/115, nos termos do seu considerando 2, visa a definição de uma política eficaz de afastamento e repatriamento, assente em normas comuns, para proceder aos repatriamentos em condições humanamente dignas e com pleno respeito pelos direitos fundamentais e pela dignidade das pessoas. Conforme resulta tanto da sua epígrafe como do seu artigo 1.º, a Diretiva 2008/115 estabelece, para o efeito, «normas e procedimentos comuns» que devem ser aplicados por cada Estado-Membro ao regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular (acórdão de 28 de abril de 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, Colet., p. I-3015, n.ºs 31 e 32).

43 No que se refere ao âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115, o artigo 2.º, n.º 1, da mesma dispõe que ela é aplicável aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro. O conceito de «situação irregular» é definido no artigo 3.º, ponto 2, desta diretiva como «a presença, no território de um Estado-Membro, de um nacional de país terceiro que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições […] aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro».

44 A este respeito, o considerando 9 da Diretiva 2008/115 indica que, «[n]os termos da Diretiva 2005/85 […], um nacional de país terceiro que tenha requerido asilo num Estado-Membro não deverá considerar-se em situação irregular no território desse Estado-Membro enquanto não entrar em vigor a decisão de indeferimento do pedido ou a decisão que ponha termo ao seu direito de permanência enquanto requerente de asilo».

45 Com efeito, a Diretiva 2005/85, cujo objeto, por força do seu artigo 1.º, consiste em definir normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e de retirada do estatuto de refugiado, reconhece, no seu artigo 7.º, n.º 1, aos requerentes de asilo, o direito de permanecerem, unicamente para efeitos do procedimento de asilo, no Estado-Membro onde o seu pedido foi apresentado ou é apreciado, até à pronúncia de uma decisão sobre este pedido, em primeira instância, pelo órgão responsável pela apreciação.

46 O artigo 7.º, n.º 2, da referida diretiva só autoriza derrogações à regra contida no n.º 1 deste mesmo artigo, em condições restritivas, a saber, quando não se trate de um primeiro pedido de asilo, mas de um pedido subsequente cuja apreciação não seja prosseguida, ou se o requerente for entregue a, ou extraditado para outro Estado-Membro, um país terceiro ou um órgão jurisdicional penal internacional.

47 Além disso, o artigo 39.º, n.º 3, da Diretiva 2005/85 possibilita que cada Estado-Membro alargue o direito previsto no artigo 7.º, n.º 1, da mesma, prevendo que a interposição de um recurso da decisão do órgão responsável em primeira instância tem por efeito permitir aos requerentes de asilo permanecerem no território do referido Estado, na pendência da respetiva decisão.

48 Por conseguinte, ainda que o referido artigo 7.º, n.º 1, não confira expressamente direito a um título de residência, mas deixe à discrição de cada Estado-Membro a decisão de emitir ou não tal título, decorre claramente dos termos, da economia e da finalidade das Diretivas 2005/85 e 2008/115 que um requerente de asilo tem, independentemente da emissão de tal título, o direito de permanecer no território do Estado-Membro em causa, pelo menos, até ao indeferimento do seu pedido, em primeira instância, e, portanto, não se pode considerar que esteja em «situação irregular» na aceção da Diretiva 2008/115, a qual visa o seu afastamento do referido território.

49 Resulta do que precede que há que responder à primeira questão que o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, em conjugação com o considerando 9 da mesma, deve ser interpretado no sentido de que esta diretiva não é aplicável a um nacional de país terceiro que tenha apresentado um pedido de proteção internacional, na aceção da Diretiva 2005/85, durante o período que decorre desde a apresentação do referido pedido até à adoção da decisão de primeira instância que dele decide ou, sendo caso disso, até ao desfecho do recurso eventualmente interposto da referida decisão.

Quanto à segunda questão

50 Na segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura, no essencial, saber se, apesar da inaplicabilidade da Diretiva 2008/115 aos nacionais de países terceiros que tenham apresentado um pedido de proteção internacional na aceção da Diretiva 2005/85, é possível manter em detenção tal nacional que apresentou o referido pedido após ter sido detido, ao abrigo do artigo 15.º da Diretiva 2008/115, para efeitos do seu regresso ou afastamento.

51 Os Governos alemão e suíço e a Comissão consideram que, nesse caso, a detenção pode ser mantida quando for justificada nos termos das normas do direito de asilo. Embora, dada a resposta que sugeriram para a primeira questão, os Governos checo, francês e eslovaco não tenham respondido a esta segunda questão, decorre das respetivas observações que consideram que a apresentação de um pedido de asilo não pode ter por resultado o termo da detenção.

52 Conforme o Tribunal de Justiça já assinalou, a detenção para efeitos de afastamento regulada pela Diretiva 2008/115 e a detenção ordenada contra um requerente de asilo, designadamente por força das Diretivas 2003/9 e 2005/85 e das disposições nacionais aplicáveis, pertencem a regimes jurídicos distintos (v. acórdão de 30 de novembro de 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, Colet., p. I-11189, n.º 45).

53 No que se refere ao regime aplicável aos requerentes de asilo, importa recordar que o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/9 consagra o princípio segundo o qual os requerentes de asilo podem circular livremente no território do Estado-Membro de acolhimento ou no interior de uma área que lhes for fixada por esse Estado-Membro. Todavia, o n.º 3 do referido artigo 7.º precisa que os Estados-Membros podem, quando necessário, por exemplo, por razões jurídicas ou de ordem pública, confinar um requerente de asilo a um local determinado nos termos do direito nacional.

54 Nos termos do artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2005/85, os Estados-Membros não mantêm uma pessoa detida pelo simples facto de ser requerente de asilo e, de acordo com o n.º 2 deste mesmo artigo, se um requerente de asilo for mantido em detenção, os Estados-Membros garantem a possibilidade de acelerar o controlo jurisdicional. Um controlo jurisdicional está igualmente previsto no artigo 21.º da Diretiva 2003/9, para as decisões adotadas nos termos do artigo 7.º desta diretiva.

55 Contudo, nem a Diretiva 2003/9 nem a Diretiva 2005/85 procedem, atualmente, a uma harmonização dos motivos pelos quais pode ser ordenada a detenção de um requerente de asilo. Com efeito, conforme o Governo alemão observou, a proposta de uma lista exaustiva desses motivos foi abandonada durante as negociações que precederam a adoção da Diretiva 2005/85 e só no quadro da reformulação da Diretiva 2003/9, atualmente em vias de adoção, é que se prevê estabelecer tal lista a nível da União.

56 Por conseguinte, compete, por enquanto, aos Estados-Membros estabelecer, no pleno respeito das suas obrigações derivadas tanto do direito internacional como do direito da União, os motivos pelos quais um requerente de asilo pode ser detido ou mantido em detenção.

57 No que se refere a uma situação como a que está em causa no processo principal, em que, por um lado, o nacional de um país terceiro foi detido com base no artigo 15.º da Diretiva 2008/115, com fundamento em que o seu comportamento suscitava o receio de que, caso não fosse detido, fugisse ou frustrasse o seu afastamento, e, por outro, o pedido de asilo parece ter sido apresentado com o único propósito de atrasar, ou até mesmo de comprometer, a execução da decisão de regresso contra ele adotada, importa notar que tais circunstâncias podem efetivamente justificar a manutenção em detenção do referido cidadão, mesmo após a apresentação de um pedido de asilo.

58 Com efeito, uma disposição nacional que autoriza, em tais circunstâncias, a manutenção em detenção do requerente de asilo é compatível com o artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2005/85, desde que essa detenção resulte não da apresentação do pedido de asilo mas das circunstâncias características do comportamento individual desse requerente antes e no momento da apresentação desse pedido.

59 Além disso, na medida em que a manutenção da detenção se afigura, nessas condições, objetivamente necessária para evitar que o interessado se subtraia definitivamente ao seu regresso, esta manutenção é igualmente admissível nos termos do artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2003/9.

60 A este respeito, importa notar que, embora a Diretiva 2008/115 seja inaplicável durante o processo de apreciação do pedido de asilo, tal não significa de maneira nenhuma que, por essa razão, seja definitivamente posto termo ao processo de regresso, visto que este pode prosseguir no caso de o pedido de asilo ser indeferido. Ora, conforme observaram os Governos checo, alemão, francês e eslovaco, se não fosse possível aos Estados-Membros evitar, em condições como as expostas no n.º 57 do presente acórdão, que o interessado pudesse, através da apresentação de um pedido de asilo, obter automaticamente a sua libertação, o objetivo desta diretiva, isto é, o regresso eficaz dos nacionais de países terceiros em situação irregular, poderia ser frustrado (v., por analogia, acórdão de 6 de dezembro de 2011, Achughbabian, C-329/11, Colet., p. I-12695, n.º 30).

61 Por outro lado, o artigo 23.º, n.º 4, alínea j), da Diretiva 2005/85 prevê expressamente que a circunstância de o requerente apresentar o pedido apenas com o intuito de atrasar ou impedir a aplicação de uma decisão anterior ou iminente que se traduza no seu afastamento pode igualmente ser tida em conta no âmbito do procedimento de apreciação do referido pedido, podendo esta circunstância justificar uma apreciação acelerada ou prioritária do pedido. Assim, a Diretiva 2005/85 assegura que os Estados-Membros tenham à sua disposição os instrumentos necessários para poderem garantir a eficácia do procedimento de regresso, evitando que este fique suspenso além do necessário à boa tramitação do pedido.

62 Todavia, importa esclarecer que o mero facto de um requerente de asilo, no momento da apresentação do seu pedido, estar sujeito a uma decisão de regresso e estar detido com base no artigo 15.º da Diretiva 2008/115 não permite presumir, sem uma apreciação casuística de todas as circunstâncias pertinentes, que ele tenha apresentado esse pedido com o único propósito de atrasar ou comprometer a execução da decisão de regresso e que é objetivamente necessário e proporcionado manter a medida de detenção.

63 Decorre de todas as considerações que precedem que há que responder à segunda questão que a Diretiva 2003/9 e a Diretiva 2005/85 não se opõem a que o nacional de um país terceiro, que tenha apresentado um pedido de proteção internacional, na aceção da Diretiva 2005/85, após ter sido detido ao abrigo do artigo 15.º da Diretiva 2008/115, seja mantido em detenção com base numa disposição do direito nacional, quando se afigure, na sequência de uma apreciação casuística de todas as circunstâncias pertinentes, que esse pedido foi apresentado com o único propósito de atrasar ou comprometer a execução da decisão de regresso e que é objetivamente necessário manter a medida de detenção, para evitar que o interessado se subtraia definitivamente ao seu regresso.

Quanto às despesas

64 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. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

1) **O artigo 2.º, n.º 1, 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, em conjugação com o considerando 9 da mesma, deve ser interpretado no sentido de que esta diretiva não é aplicável a um nacional de país terceiro que tenha apresentado um pedido de proteção internacional, na aceção da Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros, durante o período que decorre desde a apresentação do referido pedido até à adoção da decisão de primeira instância que dele decide ou, sendo caso disso, até ao desfecho do recurso eventualmente interposto da referida decisão.**

2) **A Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros, e a Diretiva 2005/85 não se opõem a que o nacional de um país terceiro, que tenha apresentado um pedido de proteção internacional, na aceção da Diretiva 2005/85, após ter sido detido ao abrigo do artigo 15.º da Diretiva 2008/115, seja mantido em detenção com base numa disposição do direito nacional, quando se afigure, na sequência de uma apreciação casuística de todas as circunstâncias pertinentes, que esse pedido foi apresentado com o único propósito de atrasar ou comprometer a execução da decisão de regresso e que é objetivamente necessário manter a medida de detenção, para evitar que o interessado se subtraia definitivamente ao seu regresso.**

Assinaturas