

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

30 de Novembro de 2009*

No processo C-357/09 PPU,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos dos artigos 68.º CE e 234.º CE, apresentado pelo Administrativen sad Sofia-grad (Bulgária), por decisão de 10 de Agosto de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 7 de Setembro de 2009, no processo

Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, C. Toader, presidentes de secção, C. W. A. Timmermans, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, L. Bay Larsen (relator), T. von Danwitz e A. Arabadjiev, juízes,

advogado-geral: J. Mazák,
secretário: N. Nanchev, administrador,

* Língua do processo: búlgaro.

visto o pedido do órgão jurisdicional de reenvio, de 10 de Agosto de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 7 de Setembro de 2009 e completado em 10 de Setembro de 2009, no sentido de o reenvio prejudicial ser submetido a tramitação urgente, em conformidade com o disposto no artigo 104.º-B do Regulamento de Processo,

vista a decisão da Segunda Secção, de 22 de Setembro de 2009, de deferir o referido pedido,

vistos os autos e após a audiência de 27 de Outubro de 2009,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de S. Kadzoev, por D. Daskalova e V. Ilareva, advokati,

- em representação do Governo búlgaro, por T. Ivanov e E. Petranova, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo lituano, por R. Mackevičienė, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por S. Petrova e M. Condou-Durande, na qualidade de agentes,

ouvido o advogado-geral,

profere o presente

Acórdão

- ¹ O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 15.º, n.ºs 4 a 6, da Directiva 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).
- ² Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo administrativo desencadeado por iniciativa do director da Direksia «Migratsia» pri Ministerstvo na vatreshnite raboti (Direcção da Migração do Ministério da Administração Interna), em que se pedia que o Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal Administrativo Supremo de Sófia) se pronunciasse oficiosamente sobre a manutenção da detenção de S. Kadzoev (Huchbarov) no centro especial de instalação temporária de estrangeiros da referida direcção em Busmantsi (a seguir «centro de instalação temporária»), situado na circunscrição territorial de Sófia.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

- 3 A Directiva 2008/115 foi adoptada, designadamente, com fundamento no artigo 63.º, primeiro parágrafo, ponto 3, alínea b), CE. Nos termos do seu nono considerando:

«Nos termos da Directiva 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, e rectificação no JO 2006, L 236, p. 36)], 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.»

- 4 O artigo 15.º da Directiva 2008/115, que figura no capítulo relativo à detenção para efeitos de afastamento, tem a seguinte redacção:

«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 objecto de procedimento de regresso, a fim de preparar o regresso e/ou efectuar 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.

- 2. A detenção é ordenada por autoridades administrativas ou judiciais.

A detenção é ordenada por escrito com menção das razões de facto e de direito.

Quando a detenção tiver sido ordenada por autoridades administrativas, os Estados-Membros:

- a) Prevêem o controlo jurisdicional célere da legalidade da detenção, a decidir o mais rapidamente possível a contar do início da detenção; ou
- b) Concedem ao nacional de país terceiro em causa o direito de intentar uma acção através da qual a legalidade da sua detenção seja objecto de controlo jurisdicional célere, a decidir o mais rapidamente possível a contar da instauração da acção em causa. Neste caso, os Estados-Membros informam imediatamente o nacional de país terceiro em causa sobre a possibilidade de intentar tal acção.

O nacional de país terceiro em causa é libertado imediatamente se a detenção for ilegal.

3. Em todo o caso, a detenção é objecto de reapreciação a intervalos razoáveis, quer a pedido do nacional de país terceiro em causa, quer oficiosamente. No caso de períodos de detenção prolongados, as reapreciações são objecto de fiscalização pelas autoridades judiciais.

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 perspectiva 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, excepto 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».

5 Segundo o artigo 20.º da Directiva 2008/115, os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento, sob reserva do seu artigo 13.º, n.º 4, o mais tardar até 24 de Dezembro de 2010.

6 Em conformidade com o disposto no seu artigo 22.º, esta directiva entrou em vigor em 13 de Janeiro de 2009.

Legislação nacional

7 A transposição da Directiva 2008/115 para direito búlgaro resulta da Lei sobre os estrangeiros na República da Bulgária (DV n.º 153, de 1998), conforme alterada em 15 de Maio de 2009 (DV n.º 36, de 2009, a seguir «Lei sobre os estrangeiros»).

8 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 15.º, n.º 4, desta directiva ainda não foi, porém, transposto para a legislação búlgara.

9 Nos termos do artigo 44.º, n.º 6, da Lei sobre os estrangeiros, quando uma medida administrativa de coacção não possa ser aplicada a um estrangeiro porque a sua identidade não está determinada, ou porque há um risco evidente de que o estrangeiro se possa esconder, o órgão que tomou a medida pode ordenar a colocação desse estrangeiro num centro de instalação temporária de estrangeiros, a fim de organizar a sua condução à fronteira da República da Bulgária ou a sua expulsão.

10 Antes da transposição da Directiva 2008/115, a colocação em tal centro não tinha limite temporal.

11 Actualmente, nos termos do artigo 44.º, n.º 8, da Lei sobre os estrangeiros, «[a] colocação nos centros de instalação temporária dura enquanto as circunstâncias referidas no n.º 6 existirem, mas não pode ir além dos seis meses. Excepcionalmente, quando a pessoa recuse cooperar com as autoridades competentes, quando haja um atraso na obtenção dos documentos indispensáveis à condução à fronteira ou à expulsão ou quando a pessoa constitua uma ameaça para a segurança nacional ou a ordem pública, o período da colocação pode ser alargado até doze meses».

12 O artigo 46.ºa, n.ºs 3 a 5, da Lei sobre os estrangeiros dispõe:

«3) Todos os seis meses, o chefe do centro de instalação temporária de estrangeiros apresenta uma lista dos estrangeiros que aí permaneceram mais de seis meses em virtude de obstáculos colocados ao seu afastamento do território. A lista é enviada ao tribunal administrativo do lugar do centro de detenção.

4) No final de cada período de seis meses de colocação num centro de instalação temporária, o tribunal decide oficiosamente, à porta fechada, sobre o prolongamento, a substituição ou o fim da detenção. A decisão do tribunal não é susceptível de recurso.

5) Sempre que o tribunal anule a ordem de colocação impugnada ou ordene a libertação do estrangeiro, este último é imediatamente libertado do centro de instalação temporária.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 13 Em 21 de Outubro de 2006, as forças da ordem búlgaras em serviço na fronteira com a Turquia detiveram um indivíduo. Não possuía documentos de identificação e apresentou-se sob o nome de Said Shamilovich Huchbarov, nascido em 11 de Fevereiro de 1979, em Groznyï (Chechénia). Declarou que não pretendia que o Consulado da Rússia fosse informado da sua detenção.
- 14 Por despacho de 22 de Outubro de 2006 dos serviços de polícia competentes, foi ordenada contra esta pessoa uma medida administrativa coerciva de condução à fronteira.
- 15 O interessado foi colocado em situação de detenção, em 3 de Novembro de 2006, no centro de instalação temporária, enquanto se aguardava que a execução do referido despacho fosse possível, ou seja, até à obtenção de documentos que lhe permitissem viajar para o estrangeiro e a garantia de meios financeiros suficientes para a aquisição de um título de transporte com destino à Chechénia. O referido despacho tornou-se executório em 17 de Abril de 2008, na sequência de uma fiscalização jurisdiccional.
- 16 Em 14 de Dezembro de 2006, o interessado declarou, perante as autoridades do centro de instalação temporária, que o seu verdadeiro apelido não era Huchbarov, mas Kadzoev.
- 17 No decurso de dois processos administrativos perante o Administrativen sad Sofia-grad, foi apresentada uma certidão de nascimento da qual resulta que S. Kadzoev nasceu em 11 de Fevereiro de 1979, em Moscovo (ex-União Soviética), de pai checheno, Shamil Kadzoev, e mãe georgiana, Loli Elihviri. No entanto, um documento de identificação provisório de cidadão da República da Chechénia-Itchkéria, válido até 3 de Fevereiro de 2001, emitido em nome de Said Shamilovich Kadzoev, nascido em 11 de Fevereiro de 1979, em Groznyï, foi igualmente apresentado. No entanto, o interessado continuou a apresentar-se perante as autoridades sob os apelidos Kadzoev ou Huchbarov.

- 18 No período compreendido entre os meses de Janeiro de 2007 e Abril de 2008, houve uma troca de correspondência entre as autoridades búlgaras e russas. Contrariamente às convicções das autoridades búlgaras, as autoridades russas alegaram que o documento de identificação provisório em nome de Said Shamilovich Kadzoev foi emitido por pessoas e uma autoridade desconhecidas da Federação da Rússia e não podia, portanto, ser considerado um documento comprovativo da cidadania russa da pessoa em causa.
- 19 Em 31 de Maio de 2007, durante a sua permanência no centro de instalação temporária, S. Kadzoev apresentou um pedido de obtenção do estatuto de refugiado. O recurso que interpôs contra o indeferimento de tal pedido por parte das autoridades administrativas búlgaras foi julgado improcedente por decisão do Administrativen sad Sofia-grad de 9 de Outubro de 2007. Em 21 de Março de 2008, o interessado apresentou um segundo pedido de asilo, que no entanto retirou em 2 de Abril do mesmo ano. Em 24 de Março de 2009, S. Kadzoev apresentou um terceiro pedido de asilo. Por decisão de 10 de Julho de 2009, o Administrativen sad Sofia-grad indeferiu tal pedido e recusou conceder-lhe asilo. Esta última decisão não é recorrível.
- 20 Em 20 de Junho de 2008, o advogado de S. Kadzoev apresentou um pedido de substituição da medida de detenção por uma medida mais leve, isto é, a obrigação de S. Kadzoev assinar periodicamente um registo administrado pelas autoridades de polícia do seu local de permanência. Considerando que o requerente não possuía endereço efectivo na Bulgária, as autoridades competentes indeferiram este pedido com o fundamento de que os requisitos necessários não estavam preenchidos.
- 21 Em 22 de Outubro de 2008, foi apresentado um pedido semelhante, igualmente indeferido.
- 22 Na sequência de um processo administrativo desencadeado a pedido de S. Kadzoev perante a Comissão de protecção contra a discriminação e que deu origem a um processo no Varhoven administrativen sad (Tribunal Administrativo Supremo), este

último, tal como a referida comissão, admitiu, na sua decisão de 12 de Março de 2009, que era impossível determinar com segurança a identidade e a cidadania de S. Kadzoev, pelo que o considerou como apátrida.

- 23 Resulta da decisão de reenvio que, segundo o Centro de assistência a pessoas que sobreviveram à tortura, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e a Amnistia Internacional, é muito provável que S. Kadzoev tenha sido vítima de tortura e de tratamentos humilhantes e inumanos no seu país de origem.
- 24 Apesar dos esforços desenvolvidos pelas autoridades búlgaras, certas organizações não governamentais e o próprio S. Kadzoev para encontrar um país terceiro seguro que pudesse acolher este último, não foi obtido nenhum acordo e, até ao presente, o interessado não recebeu documentos de viagem. Assim, a República da Áustria e a Geórgia, às quais as autoridades búlgaras tinham feito um pedido nesse sentido, recusaram acolher S. Kadzoev. A República de Turquia, por seu turno, à qual as autoridades búlgaras se tinham igualmente dirigido, não respondeu.
- 25 O Administrativen sad Sofia-grad precisa que S. Kadzoev ainda se encontra em situação de detenção no centro de instalação temporária.
- 26 O processo principal foi desencadeado com a apresentação de um acto administrativo do director da Direcção da Migração do Ministério da Administração Interna, pedindo ao órgão jurisdicional de reenvio que se pronunciasse oficiosamente, com fundamento no artigo 46.ºa, n.º 3, da Lei sobre os estrangeiros, relativamente à manutenção da detenção de S. Kadzoev.
- 27 O referido órgão jurisdicional salienta que, antes da alteração da Lei sobre os estrangeiros na República da Bulgária para efeitos da transposição da Directiva 2008/115, a duração da colocação em centros de instalação temporária não estava sujeita a nenhum limite temporal. Indica que não existem regras transitórias que regulem as situações em que tenham sido tomadas decisões antes de tal alteração. Assim, a questão da aplicabilidade das novas regras resultantes desta directiva aos

prazos e aos fundamentos de prorrogação de tais prazos deve ser objecto de interpretação, atendendo designadamente ao facto de que, na situação em causa no processo principal, a duração máxima de detenção prescrita pela directiva tinha sido ultrapassada antes da sua adopção.

- 28 Por outro lado, nenhuma disposição expressa indica se, num caso como o do processo principal, se deve considerar que os prazos referidos no artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115 incluem o período durante o qual o estrangeiro se encontrava em situação de detenção, tendo em conta que existia uma proibição legal de executar uma medida administrativa de «condução coerciva à fronteira», com o fundamento de que S. Kadzoev tinha iniciado um procedimento de obtenção do estatuto humanitário e de refugiado.
- 29 Finalmente, o referido órgão jurisdicional indica que, se se admitisse que não existe nenhuma «perspectiva razoável de afastamento» na acepção do artigo 15.º, n.º 4, da Directiva 2008/115, se colocaria a questão de saber se haveria que ordenar, em conformidade com esta disposição, a libertação imediata de S. Kadzoev.
- 30 Foi nestas condições que o Administrativen sad Sofia-grad decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115[...] deve ser interpretado no sentido de que:

- a) quando, até à transposição das exigências da referida directiva, o direito nacional de um Estado-Membro não prescrevia a duração máxima da detenção nem os fundamentos [de prorrogação] da detenção e quando, ao proceder-se à [sua] transposição [...], não foi atribuído efeito retroactivo às novas

disposições, as referidas [exigências] da [mesma] directiva só se aplicam a partir da data da sua transposição para o direito nacional do Estado-Membro e só abrangem o período subsequente a essa data?

- b) os períodos d[e] detenção em centro especial para efeitos do afastamento, [na aceção da referida] directiva, não abrangem o período durante o qual a execução de uma decisão de afastamento [do território] do Estado-Membro esteve [suspensa] por força de uma disposição expressa, dado ter sido aberto, a pedido de um nacional de um Estado terceiro, um procedimento de concessão do direito de asilo, ainda que, durante esse procedimento, o estrangeiro tenha permanecido nesse mesmo centro especial de detenção, se a legislação nacional do Estado-Membro o permiti[r]?
- 2) O artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115[...] deve ser interpretado no sentido de que os períodos de detenção em centro especial para efeitos do afastamento, [na aceção da referida] directiva, não abrangem o período durante o qual a execução de uma decisão de afastamento [do território] d[o] Estado-Membro esteve [suspensa] por força de uma disposição expressa pelo facto de estar pendente um recurso judicial contra essa decisão, ainda que, na pendência desse [recurso], [...] o estrangeiro tenha permanecido nesse mesmo centro especial de detenção, quando esse estrangeiro não possui documentos de identidade válidos, havendo, pois, dúvidas sobre a sua identidade, não possui meios de subsistência e tem um comportamento agressivo?
- 3) O artigo 15.º, n.º 4, da Directiva 2008/115[...] deve ser interpretado no sentido de que não há uma perspectiva razoável de afastamento quando:
- a) à data da fiscalização da detenção pelo tribunal, o Estado de que o interessado é nacional [...] recusou [...] emitir-lhe um documento de viagem para o seu regresso e, nessa data, não há um acordo com um país terceiro para que o interessado aí seja acolhido, apesar de os órgãos administrativos do Estado[-Membro] continuarem a envidar esforços nesse sentido?

- b) à data da fiscalização da detenção pelo tribunal, existia um acordo de readmissão concluído entre a União Europeia e o Estado de que o interessado é nacional, mas, em razão da existência de provas novas — a saber, uma certidão de nascimento do interessado —, o Estado-Membro não se referiu às disposições do referido acordo pelo facto de o interessado não desejar o seu regresso?
- c) as possibilidades de [prorrogação] dos períodos de detenção previstas no artigo 15.º, n.º 6, da Directiva [2008/115] estão esgotadas e, à data da fiscalização pelo tribunal, à luz do artigo 15.º, n.º 6, alínea b), da directiva, da detenção do interessado, não foi concluído, com nenhum país terceiro, um acordo para a sua readmissão?
- 4) O artigo 15.º, [n.ºs 4 e 6], da Directiva 2008/115[...] deve ser interpretado no sentido de que, se se verificar, quando da fiscalização da detenção de um nacional de país terceiro, para efeitos do seu afastamento, que não existe uma perspectiva razoável de afastamento e que estão esgotados os fundamentos [de prorrogação] da sua detenção:
- a) não pode ser ordenada a sua libertação imediata, quando se verificarem cumulativamente as condições seguintes: o interessado não dispõe de documentos válidos de identidade, qualquer que seja a duração da validade, pelo que existem dúvidas quanto à sua identidade, tem um comportamento agressivo, não dispõe de nenhum meio de subsistência e não há nenhum terceiro que se comprometa a assegurar a sua subsistência?
- b) para decidir da sua libertação, é necessário verificar se o nacional de país terceiro dispõe, em conformidade com as disposições do direito nacional do Estado-Membro, dos meios necessários para a sua [permanência] no território do Estado-Membro e um endereço no qual possa residir?»

Quanto à tramitação urgente

- 31 O Administrativen sad Sofia-grad pediu que o presente reenvio prejudicial fosse submetido a tramitação urgente prevista no artigo 104.º-B do Regulamento de Processo.
- 32 O órgão jurisdicional de reenvio fundamentou esse pedido declarando que o processo coloca a questão de saber se há que manter S. Kadzoev em detenção no centro de instalação temporária ou se deve ser libertado. Tendo em conta a situação desta pessoa, o referido órgão jurisdicional indicou que seria conveniente que o processo não ficasse suspenso por um período muito prolongado.
- 33 A Segunda Secção do Tribunal de Justiça, ouvido o advogado-geral, decidiu deferir o pedido do órgão jurisdicional de reenvio no sentido de o reenvio prejudicial ser submetido a tramitação urgente e remeter o processo ao Tribunal de Justiça para a sua atribuição à Grande Secção.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão, alínea a)

- 34 Através da primeira questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que a duração máxima de detenção nele prevista deve igualmente incluir o período de detenção cumprido antes de o regime desta directiva ser aplicável.

- 35 Importa salientar que o artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115 fixa a duração máxima da detenção para efeitos de afastamento.
- 36 Se o período de detenção para efeitos de afastamento cumprido antes de o regime da Directiva 2008/115 ser aplicável não fosse tomado em conta para o cálculo da duração máxima da detenção, pessoas numa situação como a de S. Kadzoev poderiam ser objecto de uma detenção que ultrapassaria os prazos máximos referidos no artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, desta directiva.
- 37 Tal situação não estaria em conformidade com o objectivo prosseguido pelas mencionadas disposições da Directiva 2008/115, que consiste em garantir, em qualquer circunstância, que a detenção para efeitos de afastamento não exceda dezoito meses.
- 38 Além disso, o artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115 aplica-se imediatamente aos efeitos futuros de uma situação nascida sob a égide da regulamentação anterior.
- 39 Por consequência, há que responder à primeira questão, alínea a), que o artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que a duração máxima de detenção nele prevista deve incluir o período de detenção cumprido no quadro de um processo de afastamento iniciado antes de o regime desta directiva ser aplicável.

Quanto à primeira questão, alínea b)

- 40 Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, no cálculo do prazo de detenção para efeitos do afastamento previsto no artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115, deve ser incluído o período durante o qual a execução da decisão de afastamento esteve suspensa para se proceder à análise de um pedido de asilo apresentado por um nacional de um país terceiro, o qual, durante todo o período de apreciação do processo relativo ao seu pedido, permaneceu no centro de instalação temporária.
- 41 Cumpre recordar que no nono considerando da Directiva 2008/115 se afirma que, «[n]os termos da Directiva 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».
- 42 Ao abrigo do artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, da Directiva 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), 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, mas, quando necessário, por exemplo, por razões de direito ou de ordem pública, os Estados-Membros podem confinar um requerente a um local determinado nos termos do direito nacional.
- 43 O artigo 21.º da Directiva 2003/9 dispõe que os Estados-Membros devem assegurar que as decisões negativas relativas à concessão de benefícios ao abrigo desta directiva ou as decisões tomadas nos termos do artigo 7.º que afectem individualmente requerentes de asilo sejam passíveis de recurso nos termos do direito nacional. Prevê-se, pelo menos na última instância, a possibilidade de recurso ou de revisão perante uma instância judicial.

- 44 Nos termos do artigo 18.º, n.º 1, da Directiva 2005/85, os Estados-Membros não podem manter uma pessoa detida pelo simples facto de requerer a concessão de asilo e, em conformidade 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.
- 45 Assim, a detenção para efeitos de afastamento regulada pela Directiva 2008/115 e a detenção ordenada contra um requerente de asilo, designadamente por força das Directivas 2003/9 e 2005/85 e das disposições nacionais aplicáveis, pertencem a regimes jurídicos distintos.
- 46 Compete ao órgão jurisdicional nacional determinar se a permanência de S. Kadzoev no centro de instalação temporária durante o período em que era requerente de asilo estava em conformidade com os requisitos previstos pelas disposições comunitárias e nacionais relativas ao domínio do asilo.
- 47 Se se concluísse que não foi tomada nenhuma decisão quanto à colocação de S. Kadzoev no centro de instalação temporária no quadro dos processos iniciados na sequência dos pedidos de asilo por si apresentados, evocados no n.º 19 do presente acórdão, e que a sua detenção continuou portanto a ter como fundamento o regime nacional anterior de detenção para efeitos de afastamento ou o regime da Directiva 2008/115, o período de detenção de S. Kadzoev correspondente ao período em que os referidos processos de asilo estavam em curso deveria ser tomado em consideração para o cálculo do período de detenção para efeitos de afastamento referido no artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115.
- 48 Consequentemente, há que responder à primeira questão prejudicial, alínea b), que o período durante o qual uma pessoa esteve colocada num centro de instalação temporária com fundamento numa decisão tomada ao abrigo das disposições nacionais e comunitárias relativas aos requerentes de asilo não deve ser considerado uma detenção para efeitos de afastamento na acepção do artigo 15.º da Directiva 2008/115.

Quanto à segunda questão

- 49 A través desta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que o período durante o qual a execução do despacho de condução coerciva à fronteira esteve suspensa devido a um processo de recurso judicial interposto pelo interessado contra tal despacho é tomado em conta para o cálculo do período de detenção para efeitos de afastamento quando, durante todo o período de apreciação do processo, o interessado permaneceu num centro de instalação temporária.
- 50 A este respeito, importa salientar que o artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 2008/115 prevê, designadamente, que o nacional de país terceiro em causa deve dispor de vias de recurso efectivo, contra as decisões relacionadas com o regresso, perante uma autoridade judicial ou administrativa competente ou um órgão competente composto por membros imparciais que ofereçam garantias de independência. Essa autoridade ou esse órgão são competentes para reapreciar as decisões relacionadas com o regresso e podem, nomeadamente, suspender temporariamente a sua execução, a menos que a suspensão temporária já seja aplicável ao abrigo da legislação nacional.
- 51 Assim, nem o artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115 nem nenhuma outra disposição desta directiva permitem considerar que períodos de detenção para efeitos de afastamento não devam ser incluídos na duração máxima de detenção definida no referido artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, em razão da suspensão da execução da decisão de afastamento.
- 52 Em especial, é importante assinalar que a suspensão da decisão de afastamento em razão de um processo de recurso judicial interposto contra essa decisão não figura entre os fundamentos de prorrogação do período de detenção previstos no artigo 15.º, n.º 6, da Directiva 2008/115.

- 53 Portanto, o período de detenção cumprido pela pessoa em causa durante o processo no qual a legalidade da decisão de afastamento é objecto de fiscalização jurisdicional deve ser tomado em conta para efeitos do cálculo da duração da detenção máxima prevista no artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115.
- 54 Se assim não fosse, a duração da detenção para efeitos de afastamento poderia variar, mesmo de maneira considerável, de caso para caso num mesmo Estado-Membro ou entre um Estado-Membro e outro, em razão de particularidades e de circunstâncias próprias dos processos judiciais nacionais, o que seria contrário ao objectivo prosseguido pelo artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115, que consiste em garantir uma duração de detenção máxima comum aos Estados-Membros.
- 55 Esta conclusão não é posta em causa pelo acórdão de 29 de Janeiro de 2009, Petrosian (C-19/08, Colect., p. I-495), invocado pelo Governo búlgaro. Com efeito, nesse processo, que tinha por objecto a interpretação do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro (JO L 50, p. 1), o Tribunal de Justiça declarou que, quando, no quadro do procedimento de transferência do requerente de asilo, a legislação do Estado-Membro requerente prevê que um recurso tem efeitos suspensivos, o prazo de execução da transferência previsto no artigo 20.º, n.º 1, alínea d), deste regulamento não começa a correr assim que é proferida a decisão judicial provisória que suspende a execução do procedimento de transferência, mas apenas quando é proferida a decisão judicial que se pronuncia sobre o mérito do procedimento e que já não é susceptível de impedir essa execução.
- 56 Esta interpretação do artigo 20.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 343/2003 não pode ser transposta para o âmbito da interpretação do artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115. Na verdade, enquanto o prazo em causa no acórdão Petrosian, já referido, determina o tempo de que o Estado-Membro requerente dispõe para executar a transferência de um requerente de asilo para o Estado-Membro que o deve readmitir, os prazos máximos previstos no artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115 têm por finalidade limitar a privação de liberdade de um indivíduo. Além disso, estes últimos prazos estabelecem um limite para a duração da detenção para efeitos de afastamento, e não para a execução do processo de afastamento enquanto tal.

- 57 Por conseguinte, há que responder à segunda questão que o artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que o período durante o qual a execução do despacho de condução coerciva à fronteira esteve suspensa devido a um processo de recurso judicial interposto pelo interessado contra tal despacho é tomado em conta para o cálculo do período de detenção para efeitos de afastamento quando, durante todo o período de apreciação do processo, o interessado permaneceu num centro de instalação temporária.

Quanto à terceira questão

- 58 Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende dilucidar, à luz dos elementos de facto específicos da situação no processo principal, o sentido do artigo 15.º, n.º 4, da Directiva 2008/115, e designadamente o conceito de «perspectiva razoável de afastamento».

Quanto à terceira questão, alínea c)

- 59 Através da terceira questão, alínea c), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 15.º, n.º 4, da Directiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que não existe perspectiva razoável de afastamento quando as possibilidades de prorrogação dos prazos de detenção previstos no n.º 6 do mesmo artigo já se tiverem esgotado na hipótese de, no momento da fiscalização jurisdicional da detenção da pessoa em causa, não ter sido concluído com o país terceiro um acordo de readmissão.
- 60 Impõe-se salientar que, uma vez atingida a duração máxima de detenção prevista no artigo 15.º, n.º 6, da Directiva 2008/115, a questão de saber se já não existe uma «perspectiva razoável de afastamento» na acepção do n.º 4 deste mesmo artigo não se põe. Com efeito, em tal caso, a pessoa em causa deve, de qualquer forma, ser imediatamente libertada.

61 Assim, o artigo 15.º, n.º 4, da Directiva 2008/115 só pode ser aplicado desde que os prazos máximos de detenção previstos no artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, desta directiva não se tenham esgotado.

62 Consequentemente, há que responder à terceira questão, alínea c), que o artigo 15.º, n.º 4, da Directiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que não se aplica quando as possibilidades de prorrogação dos prazos de detenção previstos no artigo 15.º, n.º 6, da Directiva 2008/115 já se tiverem esgotado no momento da fiscalização jurisdicional da detenção da pessoa em causa.

Quanto à terceira questão, alíneas a) e b)

63 Quanto à terceira questão, alíneas a) e b), sublinhe-se que, segundo o artigo 15.º, n.º 4, da Directiva 2008/115, quando, por razões de natureza jurídica ou outras, se afigure já não existir uma perspectiva razoável de afastamento, a detenção deixa de se justificar e a pessoa em causa é libertada imediatamente.

64 Como resulta do artigo 15.º, n.ºs 1 e 5, da Directiva 2008/115, a detenção de uma pessoa para efeitos de afastamento apenas pode manter-se enquanto o procedimento de afastamento estiver pendente e for executado com a devida diligência, na medida em que seja necessário garantir que o afastamento possa ser executado.

65 Deste modo, é imperioso que, no momento da reapreciação da legalidade da detenção pelo órgão jurisdicional nacional, seja claro que existe uma verdadeira perspectiva de

que o afastamento possa ser executado atendendo aos prazos fixados no artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115 para que se possa considerar que se mantém uma «perspectiva razoável de afastamento» na acepção do artigo 15.º, n.º 4, desta directiva.

66 Assim, não existe uma perspectiva razoável de afastamento quando se afigure pouco provável que, atendendo aos referidos prazos, o interessado seja acolhido num país terceiro.

67 Por conseguinte, há que responder à terceira questão, alíneas a) e b), que o artigo 15.º, n.º 4, da Directiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que só uma real perspectiva de que o afastamento possa ser executado atendendo aos prazos fixados nos n.ºs 5 e 6 deste mesmo artigo corresponde a uma perspectiva razoável de afastamento e que esta última não existe quando se afigure pouco provável que, atendendo aos referidos prazos, o interessado seja acolhido num país terceiro.

Quanto à quarta questão

68 Através desta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115 permite, apesar de o período máximo de detenção previsto nesta directiva se ter esgotado, não libertar imediatamente o interessado com o fundamento de que não possui documentos válidos, tem um comportamento agressivo e não dispõe de meios de subsistência próprios nem de alojamento ou de meios fornecidos pelo Estado-Membro para esse fim.

69 A este respeito, importa sublinhar que, como resulta nomeadamente dos n.ºs 37, 54 e 61 do presente acórdão, o artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115 em caso algum autoriza que seja excedido o prazo máximo definido nesta disposição.

70 A possibilidade de colocar uma pessoa em detenção por razões de ordem pública e de segurança pública não pode encontrar fundamento na Directiva 2008/115. Consequentemente, nenhuma das circunstâncias evocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio pode, por si só, constituir um motivo de detenção ao abrigo das disposições desta directiva.

71 Assim, há que responder à quarta questão que o artigo 15.º, n.ºs 4 e 6, da Directiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que não permite, quando o período máximo de detenção previsto nesta directiva se tenha esgotado, não libertar imediatamente o interessado com o fundamento de que não possui documentos válidos, tem um comportamento agressivo e não dispõe de meios de subsistência próprios nem de alojamento ou de meios fornecidos pelo Estado-Membro para esse fim.

Quanto às despesas

72 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

- 1) O artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 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, deve ser interpretado no sentido de que a duração máxima de detenção nele prevista deve incluir o período de detenção cumprido no quadro de um processo de afastamento iniciado antes de o regime desta directiva ser aplicável.

- 2) O período durante o qual uma pessoa esteve colocada num centro de instalação temporária com fundamento numa decisão tomada ao abrigo das disposições nacionais e comunitárias relativas aos requerentes de asilo não deve ser considerado uma detenção para efeitos de afastamento na acepção do artigo 15.º da Directiva 2008/115.
- 3) O artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Directiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que o período durante o qual a execução do despacho de condução coerciva à fronteira esteve suspensa devido a um processo de recurso judicial interposto pelo interessado contra tal despacho é tomado em conta para o cálculo do período de detenção para efeitos de afastamento quando, durante todo o período de apreciação do processo, o interessado permaneceu num centro de instalação temporária.
- 4) O artigo 15.º, n.º 4, da Directiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que não se aplica quando as possibilidades de prorrogação dos prazos de detenção previstos no artigo 15.º, n.º 6, da Directiva 2008/115 já se tiverem esgotado no momento da fiscalização jurisdicional da detenção da pessoa em causa.
- 5) O artigo 15.º, n.º 4, da Directiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que só uma real perspectiva de que o afastamento possa ser executado atendendo aos prazos fixados nos n.ºs 5 e 6 deste mesmo artigo corresponde a uma perspectiva razoável de afastamento e que esta última não existe quando se afigure pouco provável que, atendendo aos referidos prazos, o interessado seja acolhido num país terceiro.

- 6) O artigo 15.º, n.ºs 4 e 6, da Directiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que não permite, quando o período máximo de detenção previsto nesta directiva se tenha esgotado, não libertar imediatamente o interessado com o fundamento de que não possui documentos válidos, tem um comportamento agressivo e não dispõe de meios de subsistência próprios nem de alojamento ou de meios fornecidos pelo Estado-Membro para esse fim.**

Assinaturas