



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

17 de julho de 2014*

«Espaço de liberdade, segurança e justiça — Diretiva 2008/115/CE — Normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular — Artigo 16.º, n.º 1 — Detenção para efeitos de afastamento — Detenção num estabelecimento prisional — Impossibilidade de colocar os nacionais de países terceiros num centro de detenção especializado — Inexistência desse tipo de centros no Land em que o nacional de país terceiro se encontra detido»

Nos processos apensos C-473/13 e C-514/13,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Bundesgerichtshof e pelo Landgericht München I (Alemanha), por decisões de 11 de julho e 26 de setembro de 2013, que deram entrada no Tribunal de Justiça, respetivamente, em 3 de setembro e 8 de outubro de 2013, nos processos

Adala Bero

contra

Regierungspräsidium Kassel (C-473/13),

e

Ettayebi Bouzalmate

contra

Kreisverwaltung Kleve (C-514/13),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, A. Borg Barthet e M. Safjan, presidentes de secção, A. Rosas, G. Arestis (relator), J. Malenovský, D. Šváby, C. Vajda e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 8 de abril de 2014,

* Língua do processo: alemão.

vistas as observações apresentadas:

- em representação de A. Bero, por P. Fahlbusch, Rechtsanwalt,
- em representação de E. Bouzalmate, por G. Meyer e H. Habbe, Rechtsanwälte,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze, na qualidade de agente,
- em representação do Governo neerlandês, por M. de Ree, M. Bulterman e H. Stergiou, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo sueco, por L. Swedenborg e A. Falk, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo suíço, por D. Klingele, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por G. Wils e M. Condou-Durande, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 30 de abril de 2014,

profere o presente

Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 16.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).
- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem, por um lado, A. Bero ao Regierungspräsidium Kassel (Conselho Regional da cidade de Kassel) e, por outro, E. Bouzalmate à Kreisverwaltung Kleve (circunscrição da cidade de Kleve), a respeito da legalidade das decisões de colocar A. Bero e E. Bouzalmate em detenção para efeitos de afastamento.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 2, 6, 16 e 17 da Diretiva 2008/115 dispõem:
 - «(2) O Conselho Europeu de Bruxelas, de 4 e 5 de novembro de 2004, 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.
- [...]
- (6) Os Estados-Membros deverão assegurar a cessação das situações irregulares de nacionais de países terceiros através de um procedimento justo e transparente. De acordo com os princípios gerais do direito [da União], as decisões ao abrigo da presente diretiva deverão ser tomadas caso a caso e ter em conta critérios objetivos, sendo que a análise não se deverá limitar ao mero facto da permanência irregular. [...]

[...]

- (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.
- (17) Os nacionais de países terceiros detidos deverão ser tratados de forma humana e digna, no respeito pelos seus direitos fundamentais e nos termos do direito internacional e do direito nacional. Sem prejuízo da detenção inicial pelas entidades competentes para a aplicação da lei, que se rege pelo direito nacional, a detenção deverá, por norma, ser executada em centros de detenção especializados.»

4 O artigo 1.º da referida diretiva, intitulado «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 Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115, esta não prejudica o direito de os Estados-Membros adotarem ou manterem disposições mais favoráveis para as pessoas às quais se aplica esta diretiva, desde que essas disposições sejam compatíveis com a referida diretiva.

6 O artigo 15.º da mesma diretiva, intitulado «Detenção», dispõe:

«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.

[...]

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.»

- 7 O artigo 16.º da Diretiva 2008/115, intitulado «Condições de detenção», enuncia no seu n.º 1:

«Regra geral, a detenção tem lugar em centros de detenção especializados. Se um Estado-Membro não tiver condições para assegurar aos nacionais de países terceiros a sua detenção num centro especializado e tiver de recorrer a um estabelecimento prisional, os nacionais de países terceiros colocados em detenção ficam separados dos presos comuns.»

Direito alemão

- 8 O § 62a, n.º 1, da Lei relativa à residência, ao trabalho e à integração dos estrangeiros no território federal (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), de 30 de julho de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), conforme alterada (BGBl. 2011 I, p. 2258, a seguir «AufenthG»), que transpõe o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, dispõe:

«Regra geral, a detenção para efeitos de afastamento tem lugar em centros de detenção especializados. Se num *Land* não existirem centros de detenção especializados, a detenção pode ser executada noutros estabelecimentos prisionais nesse *Land*. Nesse caso, enquanto aguardam o respetivo afastamento, as pessoas colocadas em detenção devem ser separadas dos presos. [...]»

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Processo C-473/13

- 9 A. Bero, que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, tem provavelmente nacionalidade síria, apresentou um pedido de asilo na Alemanha. Uma vez que este pedido foi indeferido, o serviço de estrangeiros requereu ao Amtsgericht Frankfurt am Main o afastamento de A. Bero do território alemão. Em 6 de janeiro de 2011, este último órgão jurisdicional ordenou que A. Bero fosse colocada em detenção para efeitos desse afastamento até 17 de fevereiro de 2011. O recurso interposto por A. Bero daquela decisão foi julgado improcedente pelo Landgericht Frankfurt am Main.
- 10 Na medida em que, na Alemanha, cabe aos *Länder* executar as medidas de detenção para efeitos de afastamento, o *Land* de Hesse colocou A. Bero no centro prisional de Frankfurt, que é um estabelecimento prisional comum. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio precisa que, ao invés do que sucede noutros *Länder* desse Estado-Membro, não existe no *Land* de Hesse um centro de detenção especializado na aceção da Diretiva 2008/115.
- 11 Em 2 de fevereiro de 2011, A. Bero foi libertada na sequência de um pedido apresentado à Härtefallkommission (comissão que examina casos especiais por motivos humanitários ou outros, respeitantes a pessoas sujeitas a procedimentos de expulsão) do *Land* de Hesse. Através do recurso que interpôs no órgão jurisdicional de reenvio, A. Bero pede que este declare que tanto a decisão do Amtsgericht Frankfurt am Main que a colocou em detenção como o subsequente indeferimento do recurso decidido pelo Landgericht Frankfurt am Main lesaram os seus direitos.
- 12 Segundo o Bundesgerichtshof, a resolução do litígio que lhe foi submetido depende da interpretação do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.

- 13 Assim, nestas condições, o Bundesgerichtshof decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Resulta do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva [2008/115 que, regra geral,] um Estado-Membro [é obrigado a proceder à] detenção para [efeitos] de afastamento em centros de detenção especializados, mesmo quando tais centros apenas existam numa parte das subdivisões federais deste Estado-Membro e não noutras?»

Processo C-514/13

- 14 E. Bouzalmate, nacional marroquino, entrou ilegalmente na Alemanha em 24 de setembro de 2010 e requereu, em 8 de outubro desse mesmo ano, que lhe fosse concedido o estatuto de refugiado.
- 15 Por decisão de 12 de janeiro de 2012, que se tornou definitiva e executória em 25 de janeiro de 2012, o Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço federal da migração e dos refugiados) indeferiu esse pedido e ordenou a E. Bouzalmate que abandonasse o território alemão na semana seguinte à notificação dessa decisão, sob pena de ser reconduzido ao seu país de origem. Em 2 de março de 2012, a cidade de Geldern (que pertence à circunscrição de Kleve), à qual E. Bouzalmate foi entregue, considerou que este tinha saído da cidade sem nova morada conhecida.
- 16 E. Bouzalmate foi detido em 25 de março de 2013 e, em 9 de abril desse ano, o Amtsgericht München condenou-o a uma pena de prisão de cinco meses por situação irregular, tendo no entanto a execução dessa pena de prisão sido suspensa. E. Bouzalmate, libertado após a sua detenção provisória, não se apresentou no Serviço de estrangeiros do Landratsamt Kleve (Serviços administrativos da circunscrição de Kleve) nem perante nenhuma outra autoridade.
- 17 Em 13 de julho de 2013, E. Bouzalmate foi novamente detido em Munique e, por decisão de 26 de julho desse ano, o Amtsgericht München ordenou que fosse colocado em detenção, enquanto aguardava o seu afastamento, por uma duração máxima de dez semanas a partir de 14 de julho de 2013, ou seja, o mais tardar até 21 de setembro de 2013.
- 18 Após uma tentativa de suicídio cometida em 12 de setembro de 2013, E. Bouzalmate foi colocado numa clínica psiquiátrica. Devido a esta situação, o Serviço de estrangeiros do Landratsamt Kleve anulou a data prevista para o seu afastamento, a saber, 16 de setembro de 2013.
- 19 Tendo o tratamento psiquiátrico de E. Bouzalmate terminado em 20 de setembro de 2013, o Landratsamt Kleve submeteu um novo pedido ao Amtsgericht München, que, numa decisão tomada no mesmo dia, ordenou que E. Bouzalmate ficasse detido numa zona específica do estabelecimento prisional de Munique, reservada às pessoas na mesma situação, até que fosse possível efetuar o seu afastamento, o que deveria ocorrer, o mais tardar, em 19 de outubro de 2013.
- 20 E. Bouzalmate interpôs no Landgericht München I um recurso da referida decisão proferida pelo Amtsgericht München.

21 Uma vez que se interroga sobre a questão relativa à colocação das pessoas visadas pela Diretiva 2008/115 em centros de detenção especializados, prevista no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, o Landgericht München I decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Resulta do artigo 16.º, n.º 1, da [Diretiva 2008/115] que, regra geral, um Estado-Membro é obrigado a proceder à detenção para efeitos de afastamento num centro de detenção especializado, mesmo nos casos em que esses centros apenas existam numa parte da estrutura federal do Estado, mas não [naquela onde], em conformidade com as disposições que regulam a estrutura federal do Estado, se deve proceder à detenção?»

22 A pedido do órgão jurisdicional de reenvio, a Secção designada examinou a necessidade de submeter este processo à tramitação prejudicial urgente prevista no artigo 107.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. A referida Secção, ouvido o advogado-geral, decidiu indeferir esse pedido.

23 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 22 de outubro de 2013, os processos C-473/13 e C-514/13 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral, bem como do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

24 Com as suas questões, os órgãos jurisdicionais de reenvio perguntam, em substância, se o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que, regra geral, um Estado-Membro está obrigado a colocar os nacionais de países terceiros em detenção para efeitos de afastamento num centro de detenção especializado desse Estado, mesmo que o referido Estado-Membro tenha uma estrutura federal e no Estado federado competente para decidir e executar essa colocação nos termos do direito nacional não exista um centro de detenção dessa natureza.

25 Importa desde já assinalar que a primeira frase do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 consagra o princípio segundo o qual a detenção para efeitos de afastamento de nacionais de países terceiros em situação irregular é efetuada em centros de detenção especializados. A segunda frase desta disposição prevê uma derrogação a este princípio, que, enquanto tal, deve ser interpretada de forma estrita (v., neste sentido, acórdão Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, n.º 86).

26 Como o Governo alemão salientou, a formulação dessa segunda frase do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 não é idêntica em todas as versões linguísticas. Com efeito, na sua versão em língua alemã, esta disposição estipula que, «quando um Estado-Membro não disponha de centros de detenção especializados e quando a colocação deva ser feita num estabelecimento prisional, os nacionais de países colocados em detenção ficam separados dos presos comuns». Nas outras versões linguísticas, a mesma disposição não se refere à inexistência de centros de detenção especializados, mas à circunstância de um Estado-Membro «não poder» colocar os referidos nacionais nesses centros.

27 Segundo esse mesmo governo, estas últimas versões linguísticas da segunda frase do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 atribuem uma margem de apreciação mais ampla às autoridades nacionais do que aquela que resulta da versão em língua alemã, pelo que a impossibilidade de colocar os nacionais de países terceiros em centros de detenção especializados também pode estar relacionada com a circunstância de no Estado federado de um Estado-Membro, responsável nos termos do direito interno pela execução da medida de detenção, não existirem centros de detenção especializados.

28 A este respeito, há que concluir que a obrigação, prevista na primeira frase do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, de efetuar, regra geral, a detenção em centros de detenção especializados se impõe aos Estados-Membros enquanto tais, e não aos Estados-Membros em função da sua respetiva estrutura administrativa ou constitucional.

- 29 Por conseguinte, as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação nacional que transpõe o artigo 16.º da Diretiva 2008/115 devem ter condições para efetuar a detenção em centros de detenção especializados.
- 30 Deste modo, se a aplicação da legislação nacional que transpõe a Diretiva 2008/115 for atribuída, num Estado-Membro, a autoridades que pertencem a um Estado federado, a circunstância de, em determinados Estados federados, as autoridades competentes terem a possibilidade de proceder a tais colocações não constitui uma transposição suficiente da Diretiva 2008/115 por parte do Estado-Membro em causa se as autoridades competentes de outros Estados federados desse mesmo Estado-Membro não tiverem essa possibilidade.
- 31 No entanto, esta interpretação do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 não implica que um Estado-Membro que, como a República Federal da Alemanha, tem uma estrutura federal seja obrigado a criar centros de detenção especializados em cada Estado federado. Todavia, deve ser garantido, nomeadamente no termo de acordos de cooperação administrativa, que as autoridades competentes de um Estado federado que não disponha de tais centros possam colocar em centros de detenção especializados situados noutros Estados federados os nacionais de países terceiros que aguardam afastamento.
- 32 Nestas condições, há que responder às questões prejudiciais submetidas que o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que, regra geral, um Estado-Membro está obrigado a colocar os nacionais de países terceiros em situação irregular em detenção para efeitos de afastamento num centro de detenção especializado desse Estado, mesmo que o referido Estado-Membro tenha uma estrutura federal e no Estado federado competente para decidir e executar essa colocação nos termos do direito nacional não exista um centro de detenção dessa natureza.

Quanto às despesas

- 33 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante os órgãos jurisdicionais de reenvio, compete a estes 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 (Grande Secção) declara:

O artigo 16.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, deve ser interpretado no sentido de que, regra geral, um Estado-Membro está obrigado a colocar os nacionais de países terceiros em situação irregular em detenção para efeitos de afastamento num centro de detenção especializado desse Estado, mesmo que o referido Estado-Membro tenha uma estrutura federal e no Estado federado competente para decidir e executar essa colocação nos termos do direito nacional não exista um centro de detenção dessa natureza.

Assinaturas