



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

14 de maio de 2020*

Índice

Quadro jurídico	4
Direito internacional	4
Direito da União	5
Diretiva 2008/115	5
Diretiva 2013/32	8
Diretiva 2013/33	13
Direito húngaro	17
Lei Fundamental	17
Lei do Direito de Asilo	17
Lei n.º LXXXIX, de 2007, relativa às Fronteiras do Estado	20
Lei da Entrada e Permanência de Nacionais de Países Terceiros	20
Litígios nos processos principais e questões prejudiciais	22
Processo C-924/19 PPU	22
Processo C-925/19 PPU	27
Quanto à tramitação urgente	29
Quanto às questões prejudiciais	30
Quanto à quinta questão	30
Quanto à primeira questão	35

* Língua do processo: húngaro.

Quanto à segunda questão	38
Quanto à admissibilidade	38
Quanto ao mérito	39
Quanto à terceira e quarta questões	43
Observações preliminares	43
Quanto à existência de uma detenção	45
– Quanto ao conceito de detenção	45
– Quanto às condições de colocação [em detenção] em causa no processo principal	46
Quanto às condições de detenção previstas pelas Diretivas 2013/32 e 2013/33	47
– Quanto ao artigo 43.º da Diretiva 2013/32	47
– Quanto aos artigos 8.º e 9.º da Diretiva 2013/33	49
Quanto às condições de detenção previstas pela Diretiva 2008/115	52
Quanto às consequências de uma detenção ilegal	54
Quanto às despesas	57

«Reenvio prejudicial — Política de asilo e de imigração — Diretiva 2013/32/UE — Pedido de proteção internacional — Artigo 33.º, n.º 2 — Fundamentos de inadmissibilidade — Artigo 40.º — Pedidos subsequentes — Artigo 43.º — Procedimentos na fronteira — Diretiva 2013/33/UE — Artigo 2.º, alínea h), e artigos 8.º e 9.º — Detenção — Legalidade — Diretiva 2008/115/UE — Artigo 13.º — Vias de recurso efetivo — Artigo 15.º — Detenção — Legalidade — Direito a um recurso efetivo — Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Princípio do primado do direito da União»

Nos processos apensos C-924/19 PPU e C-925/19 PPU,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Szeged, Hungria), por Decisões de 18 de dezembro de 2019, que deram entrada no Tribunal de Justiça no mesmo dia, nos processos

FMS,

FNZ (C-924/19 PPU)

SA,

SA júnior (C-925/19 PPU)

contra

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, P. G. Xuereb e I. Jarukaitis, presidentes de secção, E. Juhász, M. Ilešič, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (relator) e N. Wahl, juízes,

advogado-geral: P. Pikamäe,

secretário: I. Illéssy, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 13 de março de 2020,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de FNZ e de FMS, por T. Kovács, B. Pohárnok e G. Matevžič, advogados,
- em representação de SA e SA júnior, por B. Pohárnok e G. Matevžič, advogados,
- em representação do Governo húngaro, por M. Z. Fehér e M. M. Tátrai, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por C. Cattabriga, M. Condou-Durande, Z. Teleki, A. Tokár e J. Tomkin, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 23 de abril de 2020,

profere o presente

Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação:
 - dos artigos 13.º, 15.º e 16.º da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO 2008, L 348, p. 98);
 - dos artigos 6.º, 26.º, 33.º, 35.º, do artigo 38.º, n.º 4, e dos artigos 40.º e 43.º da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60);
 - do artigo 2.º, alínea h), e dos artigos 8.º e 9.º da Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 96); e
 - dos artigos 1.º, 4.º, 6.º, 18.º, 47.º e do artigo 52.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios que opõem, respetivamente, por um lado, FMS e FNZ ao Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (Direção-Geral Nacional da Polícia de Imigração, Direção Regional de Dél-alföld, Hungria) (a seguir «autoridade de polícia de imigração de primeiro nível»), anteriormente denominado Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatósága (Serviço de Imigração e Asilo, Direção Regional de Dél-alföld, Hungria), e ao Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Direção-Geral Nacional da Polícia de Imigração, Hungria) (a seguir «autoridade responsável pelos pedidos de asilo»), anteriormente denominado Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Serviço de Imigração e Asilo, Hungria) (C-924/19 PPU), e, por outro, SA e SA júnior à autoridade de polícia de imigração de primeiro nível e à autoridade responsável pelos pedidos de asilo (C-925/19 PPU), a propósito de decisões destas autoridades que declararam inadmissíveis os pedidos de asilo de FMS e FNZ e os de SA e SA júnior, ordenando o seu afastamento, acompanhado de uma proibição de entrada e permanência no território húngaro pelo período de um ano.
- 3 Desde 1 de abril de 2020, estes dois litígios são da competência do Szegedi Törvényszék (Tribunal de Szeged, Hungria), conforme esse órgão jurisdicional informou o Tribunal de Justiça, sem contudo retirar as questões prejudiciais que haviam sido submetidos pelo Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Szeged, Hungria).

Quadro jurídico

Direito internacional

- 4 O Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Sérvia relativo à readmissão de pessoas que residem sem autorização em situação irregular, anexo à Decisão do Conselho, de 8 de novembro de 2007 (JO 2007, L 334, p. 45, a seguir «Acordo de readmissão celebrado entre a União e a Sérvia»), prevê, no seu artigo 3.º, sob a epígrafe «Readmissão de nacionais de países terceiros e apátridas»:

«1. A Sérvia readmite no seu território, a pedido de qualquer Estado-Membro e sem outras formalidades para além das previstas no presente Acordo, os nacionais de países terceiros ou os apátridas que não preenchem ou deixaram de preencher as condições legais em vigor para a entrada, permanência ou residência no território do Estado-Membro requerente, sempre que se provar ou se puder presumir validamente, com base nos elementos de prova *prima facie* apresentados, que as referidas pessoas:

- a) Possuem ou possuíam, no momento da entrada, um visto ou uma autorização de residência válidos emitidos pela Sérvia;
- b) Entraram ilegalmente de forma direta no território dos Estados-Membros após terem permanecido ou transitado através do território da Sérvia.

[...]»

Direito da União

Diretiva 2008/115

5 Os considerandos 6, 13, 16, 17 e 24 da Diretiva 2008/115 enunciam:

«(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 comunitário, 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. Ao utilizar os formulários para as decisões relacionadas com o regresso, nomeadamente decisões de regresso e, se tiverem sido emitidas, decisões de proibição de entrada e decisões de afastamento, os Estados-Membros deverão respeitar aquele princípio e cumprir integralmente todas as disposições aplicáveis da presente diretiva.

[...]

(13) O recurso a medidas coercivas deverá estar expressamente sujeito aos princípios da proporcionalidade e da eficácia no que respeita aos meios utilizados e aos objetivos perseguidos.
[...]

[...]

(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.

[...]

(24) A presente diretiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios consagrados na [Carta].»

6 O artigo 3.º desta diretiva dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

3) “Regresso”, o processo de retorno de nacionais de países terceiros, a título de cumprimento voluntário de um dever de regresso ou a título coercivo:

- ao país de origem, ou
- a um país de trânsito, ao abrigo de acordos de readmissão comunitários ou bilaterais ou de outras convenções, ou

– a outro país terceiro, para o qual a pessoa em causa decida regressar voluntariamente e no qual seja aceite;

4) “decisão de regresso”, uma decisão ou ato administrativo ou judicial que estabeleça ou declare a situação irregular de um nacional de país terceiro e imponha ou declare o dever de regresso;

[...]»

7 O artigo 5.º da referida diretiva prevê:

«Na aplicação da presente diretiva, os Estados-Membros devem ter em devida conta o seguinte:

a) O interesse superior da criança;

b) A vida familiar;

c) O estado de saúde do nacional de país terceiro em causa;

e respeitar o princípio da não repulsão.»

8 O artigo 8.º desta mesma diretiva enuncia:

«1. Os Estados-Membros tomam todas as medidas necessárias para executar a decisão de regresso se não tiver sido concedido qualquer prazo para a partida voluntária, nos termos do n.º 4 do artigo 7.º, ou se a obrigação de regresso não tiver sido cumprida dentro do prazo para a partida voluntária concedido nos termos do artigo 7.º

[...]

3. Os Estados-Membros podem emitir uma ordem de afastamento por decisão ou ato administrativo ou judicial autónomo.

[...]»

9 Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115:

«Os Estados-Membros adiam o afastamento nos seguintes casos:

a) O afastamento representa uma violação do princípio da não repulsão [...]

[...]»

10 O artigo 12.º, n.º 1, desta diretiva prevê:

«As decisões de regresso e, se tiverem sido emitidas, as decisões de proibição de entrada e as decisões de afastamento são emitidas por escrito e contêm as razões de facto e de direito que as fundamentam, bem como informações acerca das vias jurídicas de recurso disponíveis.»

11 O artigo 13.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Vias de recurso», prevê:

«1. O nacional de país terceiro em causa deve dispor de vias de recurso efetivo contra as decisões relacionadas com o regresso a que se refere o n.º 1 do artigo 12.º, ou da possibilidade de requerer a sua reapreciação, perante uma autoridade judicial ou administrativa competente ou um órgão competente composto por membros imparciais que ofereçam garantias de independência.

2. A autoridade ou o órgão acima mencionados são competentes para reapreciar as decisões relacionadas com o regresso a que se refere o n.º 1 do artigo 12.º, incluindo a possibilidade de suspender temporariamente a sua execução, a menos que a suspensão temporária já seja aplicável ao abrigo da legislação nacional.

3. O nacional de país terceiro em causa pode obter assistência e representação jurídicas e, se necessário, serviços linguísticos.

4. Os Estados-Membros asseguram a concessão de assistência e/ou representação jurídica gratuita, a pedido, nos termos da legislação nacional aplicável ou da regulamentação relativa à assistência jurídica, e podem prever que a concessão dessa assistência e/ou representação gratuitas esteja sujeita às condições previstas nos n.ºs 3 a 6 do artigo 15.º 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 2005, L 326, p. 13)].»

12 O artigo 15.º da Diretiva 2008/115, sob a epígrafe «Detenção», prevê:

«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.

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) Preveem 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 ação através da qual a legalidade da sua detenção seja objeto de controlo jurisdicional célere, a decidir o mais rapidamente possível a contar da instauração da ação em causa. Neste caso, os Estados-Membros informam imediatamente o nacional de país terceiro em causa sobre a possibilidade de intentar tal ação.

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

3. Em todo o caso, a detenção é objeto 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 objeto 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 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.»

13 O artigo 16.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Condições de detenção», tem a seguinte redação:

«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.

2. Os nacionais de países terceiros detidos são autorizados, a pedido, a contactar oportunamente os seus representantes legais, os seus familiares e as autoridades consulares competentes.

3. Deve atribuir-se especial atenção à situação das pessoas vulneráveis e ser prestados cuidados de saúde urgentes e o tratamento básico de doenças.

4. As organizações, os órgãos nacionais e internacionais e as organizações e os órgãos não governamentais relevantes e competentes têm a possibilidade de visitar os centros de detenção a que se refere o n.º 1, na medida em que estes estejam a ser utilizados para a detenção de nacionais de países terceiros de acordo com o presente capítulo. Essas visitas podem ser sujeitas a autorização.

5. Aos nacionais de países terceiros detidos são sistematicamente fornecidas informações que expliquem as regras aplicadas no centro de detenção e indiquem os seus direitos e deveres. Essas informações incluem, nomeadamente o direito de, nos termos do direito nacional, contactarem as organizações e órgãos referidos no n.º 4.»

Diretiva 2013/32

14 Os considerandos 34 e 38 da Diretiva 2013/32 enunciam:

«(34) Os procedimentos de apreciação da necessidade de proteção internacional deverão ser organizados de modo que as autoridades competentes possam proceder a uma apreciação rigorosa dos pedidos de proteção internacional.

[...]

(38) Muitos pedidos de proteção internacional são apresentados na fronteira ou numa zona de trânsito de um Estado-Membro antes de proferida decisão sobre a entrada do requerente. Os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de dispor de procedimentos de admissibilidade ou de apreciação quanto ao fundo que lhes permitam, na fronteira ou em zonas de trânsito, em circunstâncias bem definidas, a tomada de decisões sobre aqueles pedidos.»

15 O artigo 2.º desta diretiva prevê:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

c) “Requerente”, um nacional de um país terceiro ou um apátrida que apresentou um pedido de proteção internacional relativamente ao qual não foi ainda proferida uma decisão definitiva;

[...]

e) “Decisão definitiva”, a decisão que determina se o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária pode ser concedido ao nacional de país terceiro ou apátrida, nos termos da Diretiva [2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (JO 2011, L 337, p. 9)], e que já não é passível de recurso no âmbito do capítulo V da presente diretiva, independentemente de esse recurso permitir aos requerentes permanecer nos Estados-Membros em causa na pendência da respetiva conclusão;

f) “Órgão de decisão”, um órgão parajudicial ou administrativo de um Estado-Membro, responsável pela apreciação dos pedidos de proteção internacional e competente para proferir uma decisão em primeira instância sobre esses pedidos;

[...]

q) “Pedido subsequente”, um pedido de proteção internacional apresentado após ter sido proferida uma decisão definitiva sobre um pedido anterior, incluindo os casos em que o requerente tenha retirado expressamente o seu pedido e aqueles em que o órgão de decisão tenha indeferido um pedido na sequência da sua retirada implícita nos termos do artigo 28.º, n.º 1.»

16 O artigo 6.º da Diretiva 2013/32, sob a epígrafe «Acessibilidade do processo», prevê:

«1. Quando uma pessoa apresenta um pedido de proteção internacional a uma autoridade competente segundo a lei nacional para o registo de tais pedidos, esse registo é feito no prazo de três dias úteis a contar da apresentação do pedido.

Se o pedido de proteção internacional for feito a outras autoridades suscetíveis de o receber mas não competentes para o registo segundo a lei nacional, os Estados-Membros asseguram que o registo seja feito no prazo de seis dias úteis a contar da apresentação do pedido.

Os Estados-Membros asseguram que as autoridades suscetíveis de receber pedidos de proteção internacional, como a polícia, a guarda de fronteiras, as autoridades de imigração e o pessoal de estabelecimentos de detenção, disponham das informações pertinentes e o seu pessoal receba o necessário nível de formação adequada ao exercício das suas funções e responsabilidades, bem como instruções para informar os requerentes da forma e do local próprio para apresentar pedidos de proteção internacional.

2. Os Estados-Membros devem assegurar que as pessoas que apresentam um pedido de proteção internacional tenham a possibilidade efetiva de o apresentar o mais rapidamente possível. Se o requerente não apresentar o pedido, os Estados-Membros podem aplicar o artigo 28.º

3. Sem prejuízo do n.º 2, os Estados-Membros podem exigir que os pedidos de proteção internacional sejam apresentados presencialmente e/ou em local designado.

4. Não obstante o n.º 3, considera-se que um pedido de proteção internacional foi apresentado no momento em que as autoridades competentes do Estado-Membro em causa recebem um formulário apresentado pelo requerente ou, caso a lei nacional o preveja, um auto lavrado pela autoridade.

5. Nos casos em que o pedido simultâneo de proteção internacional por um grande número de nacionais de países terceiros ou de apátridas torne muito difícil na prática respeitar o prazo fixado no n.º 1, os Estados-Membros podem permitir que esse prazo seja fixado em 10 dias úteis.»

17 O artigo 26.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Detenção», enuncia:

«1. Os Estados-Membros não mantêm uma pessoa detida pelo simples facto de ser requerente. Os motivos e as condições da detenção, bem como as garantias ao dispor dos requerentes que estejam detidos, devem estar de acordo com a Diretiva [2013/33].

2. Se um requerente for mantido em detenção, os Estados-Membros garantem a possibilidade de acelerar o controlo jurisdicional, de acordo com a Diretiva [2013/33].»

18 Nos termos do artigo 33.º da mesma diretiva, com a epígrafe «Inadmissibilidade dos pedidos»:

«1. Além dos casos em que um pedido não é apreciado em conformidade com o Regulamento [(UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO 2013, L 180, p. 31)], os Estados-Membros não são obrigados a analisar se o requerente preenche as condições para beneficiar de proteção internacional, em conformidade com a Diretiva [2011/95], quando o pedido for considerado não admissível nos termos do presente artigo.

2. Os Estados-Membros podem considerar não admissível um pedido de proteção internacional apenas quando:

- a) Outro Estado-Membro tiver concedido proteção internacional;
- b) Um país, que não um Estado-Membro, for considerado o primeiro país de asilo para o requerente, nos termos do artigo 35.º;
- c) Um país, que não um Estado-Membro, for considerado país terceiro seguro para o requerente, nos termos do artigo 38.º;
- d) O pedido for um pedido subsequente, em que não surgiram nem foram apresentados pelo requerente novos elementos ou dados relacionados com a análise do cumprimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva [2011/95]; ou
- e) Uma pessoa a cargo do requerente tiver introduzido um pedido depois de ter consentido, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, que o seu caso fosse abrangido por um pedido apresentado em seu nome e não existam elementos relativos à situação dessa pessoa que justifiquem um pedido separado.»

19 O artigo 35.º da Diretiva 2013/32, sob a epígrafe «Conceito de primeiro país de asilo», tem a seguinte redação:

«Um país pode ser considerado primeiro país de asilo para um requerente, se este:

- a) Tiver sido reconhecido nesse país como refugiado e possa ainda beneficiar dessa proteção; ou
- b) Usufruir de outro modo, nesse país, de proteção suficiente, incluindo o benefício do princípio da não repulsão,

desde que seja readmitido nesse país.

Ao aplicarem o conceito de primeiro país de asilo à situação específica de um requerente, os Estados-Membros podem ter em conta o artigo 38.º, n.º 1. O requerente deve ser autorizado a contestar a aplicação do conceito de primeiro país de asilo nas suas circunstâncias específicas.»

20 O artigo 38.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Conceito de país terceiro seguro», prevê:

«1. Os Estados-Membros só podem aplicar o conceito de país terceiro seguro quando as autoridades competentes se certificarem de que uma pessoa que requer proteção internacional será tratada no país terceiro em causa de acordo com os seguintes princípios:

- a) Não ameaça da vida e liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opinião política;
- b) Inexistência de risco de danos graves, na aceção da Diretiva [2011/95];
- c) Respeito do princípio da não repulsão nos termos da Convenção de Genebra [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)], conforme alterada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, celebrado em Nova Iorque, em 31 de janeiro de 1967];
- d) Respeito da proibição do afastamento, em violação do direito de não ser objeto de tortura nem de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes consagrado na legislação internacional; e
- e) Concessão da possibilidade de pedir o estatuto de refugiado e de, se a pessoa for considerada refugiada, receber proteção em conformidade com a Convenção de Genebra [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)], conforme alterada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, celebrado em Nova Iorque, em 31 de janeiro de 1967].

2. A aplicação do conceito de país terceiro seguro está subordinada às regras estabelecidas no direito interno, incluindo:

- a) Regras que exijam uma ligação entre o requerente e o país terceiro em causa que permita, em princípio, que essa pessoa se dirija para esse país;
- b) Regras sobre a metodologia pela qual as autoridades competentes se certificam de que o conceito de país terceiro seguro pode ser aplicado a determinado país ou a determinado requerente. Essa metodologia inclui a análise casuística da segurança do país para determinado requerente e/ou a designação nacional de países considerados geralmente seguros;

- c) Regras, nos termos do direito internacional, que permitam avaliar individualmente se o país terceiro em questão é um país seguro para determinado requerente e que, no mínimo, autorizem o requerente a contestar a aplicação do conceito de país terceiro seguro, com o fundamento de que o país terceiro não é seguro nas suas circunstâncias específicas. O requerente deve dispor também da possibilidade de contestar a existência de ligação entre ele e o país terceiro, de acordo com a alínea a).

[...]

4. Quando o país terceiro não autorizar o requerente a entrar no seu território, os Estados-Membros asseguram o acesso a um procedimento de acordo com os princípios e garantias fundamentais enunciados no capítulo II.

[...]»

21 O artigo 40.º da Diretiva 2013/32, sob a epígrafe «Pedidos subsequentes», tem a seguinte redação:

«1. Quando uma pessoa que pediu proteção internacional num Estado-Membro apresentar declarações suplementares ou um pedido subsequente no mesmo Estado-Membro, este último deve analisar essas declarações suplementares ou os elementos do pedido subsequente no âmbito da apreciação do pedido anterior ou da análise da decisão objeto de revisão ou recurso, na medida em que as autoridades competentes possam ter em conta e analisar todos os elementos subjacentes às declarações suplementares ou ao pedido subsequente nesse âmbito.

2. Para efeitos de uma decisão acerca da admissibilidade de um pedido de proteção internacional nos termos do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), um pedido de proteção internacional subsequente será primeiramente sujeito a uma apreciação preliminar para determinar se surgiram ou foram apresentados pelo requerente novos elementos ou provas relacionados com a análise do preenchimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva [2011/95].

3. Caso a apreciação preliminar referida no n.º 2 conclua que surgiram ou foram apresentados pelo requerente novos elementos ou factos que aumentem consideravelmente a probabilidade de o requerente poder beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva [2011/95], a apreciação do pedido prossegue de acordo com o capítulo II. Os Estados-Membros podem também prever outras razões para um pedido subsequente ser novamente apreciado.

4. Os Estados-Membros podem prever que só se prossiga a apreciação do pedido se o requerente em causa, sem culpa da sua parte, tiver sido incapaz de invocar os elementos referidos nos n.ºs 2 e 3 do presente artigo no procedimento anterior, especialmente exercendo o seu direito a um recurso efetivo ao abrigo do artigo 46.º

5. Quando não se prosseguir a apreciação de um pedido subsequente nos termos do presente artigo, o pedido subsequente deve ser considerado inadmissível de acordo com o artigo 33.º, n.º 2, alínea d).

6. O procedimento referido no presente artigo pode ser igualmente aplicável aos casos em que:

- a) Uma pessoa a cargo tenha apresentado um pedido depois de ter consentido, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, que o seu processo fosse incluído num pedido apresentado em seu nome; e/ou
- b) Um menor solteiro apresente um pedido após ter sido apresentado um pedido em seu nome nos termos do artigo 7.º, n.º 5, alínea c).

Nestes casos, a apreciação preliminar referida no n.º 2 destinar-se-á a determinar se existem factos relativos à situação da pessoa dependente ou à situação do menor solteiro que justifiquem um pedido separado.

7. Caso uma pessoa relativamente à qual deve ser executada uma decisão de transferência nos termos do Regulamento [n.º 604/2013] apresente novas declarações ou um pedido subsequente no Estado-Membro que deve transferi-la, essas declarações ou pedidos subsequentes serão apreciados pelo Estado-Membro responsável, nos termos desse regulamento, de acordo com a presente diretiva.»

22 O artigo 43.º da Diretiva 2013/32, sob a epígrafe «Procedimentos na fronteira», tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros podem estabelecer, de acordo com os princípios e garantias fundamentais enunciados no capítulo II, procedimentos para aprovar decisões na fronteira ou em zonas de trânsito do Estado-Membro, sobre:

- a) A admissibilidade de um pedido, nos termos do artigo 33.º, apresentado nesses locais; e/ou
- b) Os fundamentos de um pedido num procedimento de acordo com o artigo 31.º, n.º 8.

2. Os Estados-Membros asseguram que as decisões no âmbito dos procedimentos previstos no n.º 1 sejam proferidas num prazo razoável. Na ausência de uma decisão no prazo de quatro semanas, o requerente deve ser autorizado a entrar no território do Estado-Membro para que o seu pedido possa ser tratado de acordo com as restantes disposições da presente diretiva.

3. Na eventualidade de chegada de um grande número de nacionais de países terceiros ou de apátridas que apresentem pedidos de proteção internacional na fronteira ou em zonas de trânsito, impossibilitando a aplicação do n.º 1, esses procedimentos podem igualmente ser aplicados nos locais onde tais nacionais de países terceiros ou apátridas forem normalmente alojados, ou seja, nas imediações da fronteira ou das zonas de trânsito, pelo tempo da sua estadia nesses locais.»

Diretiva 2013/33

23 O considerando 17 da Diretiva 2013/33 enuncia:

«Os fundamentos de detenção previstos na presente diretiva aplicam-se sem prejuízo de outros fundamentos de detenção, designadamente os fundamentos de detenção no âmbito de processos-crime, que são aplicáveis ao abrigo do direito nacional independentemente dos pedidos de proteção internacional de nacionais de países terceiros ou apátridas.»

24 O artigo 2.º desta diretiva prevê:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

- b) “Requerente”, um nacional de um país terceiro ou um apátrida que apresentou um pedido de proteção internacional que ainda não foi objeto de decisão definitiva;

[...]

- g) “Condições materiais de acolhimento”, as condições de acolhimento que compreendem o alojamento, a alimentação e o vestuário, fornecidos em espécie ou sob a forma de subsídios ou de cupões, ou uma combinação dos três, e subsídios para despesas diárias;

h) “Detenção”, qualquer medida de reclusão de um requerente por um Estado-Membro numa zona especial, no interior da qual o requerente é privado da liberdade de circulação;

[...]»

25 Nos termos do artigo 7.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Residência e liberdade de circulação»:

«1. Os requerentes 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 previstos na presente diretiva.

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

3. Os Estados-Membros podem sujeitar a atribuição das condições materiais de acolhimento à residência efetiva dos requerentes de asilo num local determinado, a fixar pelos Estados-Membros. Essa decisão, que pode ter caráter genérico, deve ser tomada de forma individual e ser estabelecida no direito nacional.

4. Os Estados-Membros devem prever a possibilidade de conceder aos requerentes uma autorização temporária de abandonar o local de residência referido nos n.ºs 2 e 3 e/ou a área fixada referida no n.º 1. As decisões devem ser tomadas de forma individual, objetiva e imparcial e, no caso de serem negativas, devem ser fundamentadas.

O requerente não carece de autorização para comparecer junto das autoridades e dos tribunais, se a sua comparência for necessária.

5. Os Estados-Membros devem exigir aos requerentes que comuniquem o seu endereço às autoridades competentes e que as notifiquem, o mais rapidamente possível, de qualquer alteração de endereço.»

26 O artigo 8.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Detenção», tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros não podem manter uma pessoa detida pelo simples motivo de ela ser requerente nos termos da Diretiva [2013/32].

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

3. Os requerentes só podem ser detidos:

- a) Para determinar ou verificar a respetiva identidade ou nacionalidade;
- b) Para determinar os elementos em que se baseia o pedido de proteção internacional que não poderiam obter-se sem essa detenção, designadamente se houver risco de fuga do requerente;
- c) Para determinar, no âmbito de um procedimento, o direito de o requerente entrar no território;
- d) Se o requerente detido estiver sujeito a um processo de retorno, ao abrigo da Diretiva [2008/115], para preparar o regresso e/ou executar o processo de afastamento, e se o Estado-Membro puder demonstrar, com base em critérios objetivos, designadamente que o requerente já teve

oportunidade de aceder ao procedimento de asilo, que há fundamentos razoáveis para crer que o seu pedido de proteção internacional tem por único intuito atrasar ou frustrar a execução da decisão de regresso;

- e) Se a proteção da segurança nacional e da ordem pública o [exigir];
- f) Nos termos do artigo 28.º do Regulamento [n.º 604/2013]:

Os fundamentos da detenção devem ser previstos no direito nacional.

4. Os Estados-Membros devem assegurar que o direito nacional estabelece normas relativas às medidas alternativas à detenção, como a apresentação periódica às autoridades, o depósito de uma caução ou a obrigação de permanecer em determinado lugar.»

27 O artigo 9.º da Diretiva 2013/33, sob a epígrafe «Garantias dos requerentes detidos», prevê:

«1. A detenção de um requerente deve ter a duração mais breve possível e só pode ser mantida enquanto forem aplicáveis os fundamentos previstos no artigo 8.º, n.º 3.

Os procedimentos administrativos relativos aos fundamentos da detenção previstos no artigo 8.º, n.º 3, devem ser executados com a devida diligência. Os atrasos nos procedimentos administrativos que não se devam ao requerente não podem justificar a prorrogação da detenção.

2. A detenção dos requerentes deve ser ordenada por escrito pelas autoridades judiciais ou administrativas. A ordem de detenção deve indicar os motivos de facto e de direito em que se baseia.

3. Se a detenção for ordenada por uma autoridade administrativa, os Estados-Membros submetem a legalidade da detenção a um controlo judicial acelerado, que se efetua oficiosamente e/ou a pedido do requerente. No caso do controlo oficioso, a decisão deve ser tomada o mais rapidamente possível a contar do início da detenção. No caso do controlo a pedido do requerente, a decisão deve ser tomada o mais rapidamente possível a partir do início dos procedimentos correspondentes. Para o efeito, os Estados-Membros definem, no direito nacional, um prazo para a realização do controlo judicial oficioso e/ou do controlo judicial a pedido do requerente.

Se, na sequência do controlo judicial, a detenção for declarada ilegal, o requerente em causa deve ser libertado imediatamente.

4. Os requerentes detidos são imediatamente informados por escrito, numa língua que compreendam ou seja razoável presumir que compreendam, dos motivos da sua detenção e dos meios previstos no direito nacional para contestar a decisão de detenção, bem como da possibilidade de solicitarem assistência jurídica e representação legal a título gratuito.

5. A detenção deve ser reapreciada por uma autoridade judicial a intervalos razoáveis, oficiosamente e/ou a pedido do requerente em causa, especialmente nos casos de duração prolongada ou se sobrevierem circunstâncias relevantes ou novas informações passíveis de comprometer a legalidade da detenção.

6. Em caso de controlo judicial da ordem de detenção prevista no n.º 3, os Estados-Membros asseguram o acesso gratuito dos requerentes a assistência jurídica e representação legal. Estas devem incluir, pelo menos, a preparação dos documentos processuais exigidos e a participação, em nome do requerente, nas audiências perante as autoridades judiciais.

A representação legal e a assistência jurídica gratuitas devem ser exercidas por pessoas devidamente qualificadas, autorizadas ou habilitadas pelo direito nacional, e cujos interesses não estejam nem possam vir a entrar em conflito com os interesses do requerente.

7. Os Estados-Membros podem igualmente prever que a assistência jurídica e a representação legal gratuitas sejam facultadas unicamente:

- a) Às pessoas que carecem de meios suficientes; e/ou
- b) Através dos serviços prestados pelos conselheiros jurídicos ou outros consultores especificamente designados pelo direito nacional para assistir e representar os requerentes.

8. Os Estados-Membros podem igualmente:

- a) Impor limites monetários e/ou temporais à assistência jurídica e à representação legal gratuitas, desde que tais limites não restrinjam arbitrariamente o acesso à assistência jurídica e à representação legal;
- b) Prever que, no que respeita a taxas e outros encargos, o tratamento concedido aos requerentes não seja mais favorável do que o geralmente dispensado aos seus nacionais em matérias de assistência jurídica.

9. Os Estados-Membros podem exigir o reembolso total ou parcial de quaisquer despesas pagas, se e quando a situação financeira do requerente tiver melhorado consideravelmente ou caso a decisão de lhe conceder esses benefícios tenha sido tomada com base em informações falsas fornecidas pelo requerente.

10. Os procedimentos para o acesso à assistência jurídica e representação legal devem ser definidos no direito nacional.»

28 O artigo 10.º desta diretiva, sob a epígrafe «Condições de detenção», prevê, no seu n.º 1:

«A detenção dos requerentes deve efetuar-se, por norma, em instalações de detenção especiais. Caso o Estado-Membro não possa proporcionar alojamento em instalações de detenção especiais e se veja obrigado a recorrer a estabelecimentos prisionais, o requerente detido é separado dos reclusos comuns e são aplicáveis as condições de detenção previstas na presente diretiva.

Na medida do possível, os requerentes detidos devem ser separados de outros nacionais de países terceiros que não tenham apresentado pedidos de proteção internacional.

[...]»

29 Nos termos do artigo 17.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Disposições gerais em matéria de condições materiais de acolhimento e de cuidados de saúde»:

«1. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes de asilo têm acesso às condições materiais de acolhimento quando apresentam o seu pedido de proteção internacional.

[...]

3. Os Estados-Membros podem fazer depender a concessão de todas ou de algumas condições materiais de acolhimento e de cuidados de saúde da condição de os requerentes não disporem de meios suficientes para terem um nível de vida adequado à sua saúde e para permitir a sua subsistência.

[...]»

- 30 O artigo 18.º da Diretiva 2013/33, que expõe as «[r]egras em matéria de condições materiais de acolhimento», prevê, no seu n.º 1:

«Se for fornecido alojamento em espécie, deve sê-lo sob uma das seguintes formas ou por uma combinação das mesmas:

- a) Em instalações utilizadas para alojar os requerentes durante o exame de pedidos de proteção internacional apresentados na fronteira ou em zonas de trânsito;
- b) Em centros de acolhimento que proporcionem um nível de vida adequado;
- c) Em casas particulares, apartamentos, hotéis ou noutras instalações adaptadas para acolher requerentes de asilo.»

- 31 Sob a epígrafe «Recursos», o artigo 26.º dessa diretiva dispõe, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros asseguram que as decisões relativas à concessão, retirada ou redução de benefícios ao abrigo da presente diretiva ou as decisões tomadas nos termos do artigo 7.º que afetem os requerentes individualmente são passíveis de recurso nos termos do direito nacional. Pelo menos na última instância, deve ser concedida a possibilidade de recurso ou de revisão, de facto e de direito, perante uma autoridade judicial.»

Direito húngaro

Lei Fundamental

- 32 O artigo XIV, n.º 4, da Alaptörvény (Lei Fundamental) tem a seguinte redação:

«Se nem o seu país de origem nem outros países as protegerem, a Hungria concederá, a pedido, o direito de asilo a pessoas que não tenham a nacionalidade húngara e que sofram perseguições ou receiem fundadamente ser diretamente perseguidas no país de que são nacionais ou no seu país de residência habitual em razão da sua raça, da sua nacionalidade, da sua pertença a determinado grupo social ou das suas opiniões religiosas ou políticas. Uma pessoa que não tenha a nacionalidade húngara que tenha chegado ao território da Hungria por um país onde não estivesse exposta a perseguições ou a um risco direto de perseguição não pode beneficiar do direito de asilo.»

Lei do Direito de Asilo

- 33 O artigo 5.º, n.º 1, da menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Lei n.º LXXX, de 2007, do Direito de Asilo) (*Magyar Közlöny* 2007/83, a seguir «Lei do Direito de Asilo»), dispõe:

«O requerente de asilo tem o direito:

- a) a permanecer no território húngaro de acordo com as condições previstas na presente lei e a obter uma autorização de permanência no território húngaro de acordo com a regulamentação específica;
- b) a receber prestações, um auxílio e um alojamento de acordo com as condições previstas na presente lei e com a regulamentação específica;

c) a ocupar um emprego no local onde se situa o centro de acolhimento ou num local de trabalho determinado pelo empregador público no prazo de nove meses a contar da apresentação do pedido de asilo e, decorrido esse prazo, em conformidade com as regras gerais aplicáveis aos estrangeiros. [...]

34 O artigo 6.º, n.º 1, desta lei tem a seguinte redação:

«A Hungria concede o estatuto de refugiado ao estrangeiro que preencha as condições definidas no artigo XIV, n.º 4, primeiro período, da Lei Fundamental.»

35 O artigo 12.º, n.º 1, da Lei do Direito de Asilo prevê:

«A Hungria concede o estatuto conferido pela proteção subsidiária ao estrangeiro que não preenche as condições para ser reconhecido enquanto refugiado, mas que corre um risco de ofensas graves se regressar ao seu país de origem e que não pode ou, por recear esse risco, não pretende pedir a proteção do seu país de origem.»

36 Nos termos do artigo 45.º, n.º 1, dessa lei:

«O princípio da não repulsão é aplicável quando o requerente esteja exposto, no seu país de origem, a um risco de perseguição ou de sofrer os tratamentos previstos no artigo XIV, n.º 3, da Lei Fundamental em razão da sua raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas, e não haja país terceiro seguro que o acolha.»

37 O artigo 51.º, n.º 2, alínea f), da Lei do Direito de Asilo, na sua versão em vigor desde 1 de julho de 2018, prevê um novo fundamento de inadmissibilidade do pedido de asilo, definido nos seguintes termos:

«O pedido é inadmissível quando o requerente tenha chegado à Hungria através de um país onde não esteja exposto a perseguições, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, ou ao risco de ofensas graves, na aceção do artigo 12.º, n.º 1, ou no qual seja assegurado um nível de proteção adequado.»

38 O artigo 51.º-A dessa lei dispõe:

«Se o país de origem seguro ou o país terceiro seguro recusarem tomar ou retomar a cargo o requerente, a autoridade competente em matéria de asilo revoga a sua decisão e procede à tramitação do procedimento de asilo.»

39 O artigo 71.º-A da Lei do Direito de Asilo, que regula o procedimento na fronteira, prevê, nos seus n.ºs 1 a 7:

«(1) Se o nacional estrangeiro apresentar o seu pedido numa zona de trânsito

a) antes de ser autorizado a entrar no território da Hungria, ou

b) depois de ser conduzido até ao portão da instalação que serve para garantir a ordem na fronteira, referida na [az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Lei n.º LXXXIX, de 2007, relativa às Fronteiras do Estado)], após ter sido intercetado numa faixa de oito quilómetros a contar da linha da fronteira externa do território húngaro, tal como definida no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) [(JO 2016, L 77, p. 1)], ou dos sinais de demarcação da fronteira.

O presente capítulo aplica-se sem prejuízo das disposições seguintes.

(2) Num procedimento na fronteira, o requerente não beneficia dos direitos previstos no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) e c).

(3) A autoridade competente em matéria de asilo pronuncia-se prioritariamente sobre a admissibilidade do pedido, no prazo máximo de oito dias a contar da sua apresentação. A autoridade competente em matéria de asilo adotará imediatamente as medidas necessárias à notificação da decisão adotada no procedimento.

(4) Se tiverem decorrido quatro semanas desde a apresentação do pedido, a autoridade competente em matéria de polícia de imigração autorizará a entrada, de acordo com as normas jurídicas aplicáveis.

(5) Se o pedido não for inadmissível, a autoridade competente em matéria de polícia de imigração autorizará a entrada, de acordo com as normas jurídicas aplicáveis.

(6) Se o requerente tiver sido autorizado a entrar no território da Hungria, a autoridade competente em matéria de asilo procede à tramitação do procedimento de acordo com o regime geral.

(7) As regras do procedimento na fronteira não são aplicáveis às pessoas vulneráveis.

[...]»

40 O capítulo IX-A da Lei do Direito de Asilo, que visa a situação de crise provocada por uma imigração em massa, inclui, nomeadamente, o artigo 80.º-I, alínea i), que exclui a aplicação do artigo 71.º-A dessa lei.

41 Nesse mesmo capítulo da referida lei figura o artigo 80.º-J, que dispõe:

«1. O pedido de asilo deve ser apresentado pessoalmente à autoridade competente e exclusivamente na zona de trânsito, exceto se o requerente de asilo:

- a) for objeto de uma medida de coação, de uma medida ou de uma condenação que restrinja a liberdade individual;
- b) for objeto de uma medida de detenção ordenada pela autoridade competente em matéria de asilo;
- c) residir legalmente no território húngaro e não pedir para ser alojado num centro de acolhimento.

[...]

4. Durante o procedimento, os requerentes de asilo que permaneçam na zona de trânsito não beneficiam dos direitos referidos no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) e c).

[...]»

42 O referido capítulo IX-A da mesma lei contém o artigo 80.º-K, que dispõe:

«1. Uma decisão de indeferimento que tenha por fundamento a inadmissibilidade do pedido, ou que tenha sido proferida no âmbito de um processo com tramitação acelerada, pode ser impugnada no prazo de três dias. A autoridade competente em matéria de asilo transmite ao órgão jurisdicional, no prazo de três dias, a petição, acompanhada dos documentos relativos ao processo e da contestação.

2. A autoridade competente em matéria de asilo toma uma decisão com base nas informações de que dispõe, ou encerra o procedimento, se o requerente de asilo:

[...]

deixar a zona de trânsito.

[...]

4. A decisão que põe termo ao procedimento nos termos do n.º 2 não pode ser impugnada em processo de contencioso administrativo.»

Lei n.º LXXXIX, de 2007, relativa às Fronteiras do Estado

43 O artigo 15.º-A da az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Magyar Közlöny 2007. évi 88. Száma, Lei n.º LXXXIX, de 2007, relativa às Fronteiras do Estado), no que respeita à constituição de uma zona de trânsito, prevê:

«(1) Pode ser criada uma zona de trânsito na zona referida no artigo 5.º, n.º 1, a fim de servir de residência temporária aos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária [...] e de local onde se desenrolem os procedimentos em matéria de asilo e de polícia de imigração e que abrigue as instalações necessárias para o efeito.

(2) Um requerente de asilo que se encontre numa zona de trânsito pode entrar no território húngaro:

- a) se a autoridade competente em matéria de asilo adotar uma decisão que lhe conceda proteção internacional;
- b) se estiverem reunidas as condições para a abertura do procedimento de asilo, de acordo com o regime geral, ou
- c) se se justificar a aplicação das disposições do artigo 71.º-A, n.ºs 4 e 5, da Lei do Direito de Asilo.

(2-A) Numa situação de crise provocada por uma imigração em massa, a entrada no território húngaro de um requerente de asilo que se encontre numa zona de trânsito pode ser autorizada nos casos previstos no n.º 2, alíneas a) e b).

[...]

(4) Contrariamente às disposições referidas no n.º 1, numa situação de crise provocada por uma imigração em massa, uma instalação situada num local diferente do indicado no artigo 5.º, n.º 1, também pode ser designada como zona de trânsito.»

Lei da Entrada e Permanência de Nacionais de Países Terceiros

44 Nos termos do artigo 47.º, n.º 9, alínea a), da A harmadik országbeli állampolgár beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény (Lei n.º II, de 2007, da Entrada e Permanência de Nacionais de Países Terceiros) (Magyar Közlöny 2007. évi 1. Száma, a seguir «Lei da Entrada e Permanência de Nacionais de Países Terceiros»):

«A autoridade competente em matéria de polícia de imigração pode — oficiosamente ou a pedido — revogar uma proibição de entrada e de permanência se esta tiver sido decretada contra um nacional de país terceiro [...] juntamente com uma decisão de regresso proferida pela autoridade competente

em matéria de asilo, ou na sequência dessa decisão, e o referido nacional de país terceiro possa demonstrar que deixou o território dos Estados-Membros da União Europeia em total conformidade com essa decisão de regresso [...]»

45 O artigo 62.º desta lei, relativo à atribuição de um lugar de residência determinado, prevê:

«(1) A autoridade competente em matéria de polícia de imigração pode ordenar que um nacional de um país terceiro estabeleça residência num local determinado quando:

[...]

f) o referido nacional de um país terceiro tenha sido objeto de uma decisão de regresso e não disponha dos meios materiais necessários à sua subsistência nem de alojamento,

[...]

(3) Pode ser atribuído ao nacional de país terceiro um local de residência obrigatória numa estrutura de alojamento coletivo ou num centro de acolhimento quando não esteja em condições de prover às suas necessidades, não disponha de alojamento conveniente, nem de meios materiais ou rendimentos adequados, nem de uma proposta de uma pessoa que assegure tomá-la a seu cargo, nem de membros da sua família que possam ser obrigados a prover ao seu sustento.

(3-A) Numa situação de crise provocada por uma imigração em massa, uma zona de trânsito pode igualmente ser designada como local de residência obrigatória.»

46 O artigo 65.º, n.ºs 3-B e 4, da Lei da Entrada e Permanência de Nacionais de Países Terceiros, que regula o regresso, dispõe:

«(3-B) Se a autoridade competente em matéria de polícia de imigração alterar o país de destino indicado na decisão de regresso devido a um comportamento imputável à pessoa em causa, nomeadamente quando o nacional de país terceiro tenha comunicado à autoridade factos que não correspondem à verdade no que respeita à sua nacionalidade, ou porque isso se justifique por outros factos que afetem o país de regresso, pode ser deduzida oposição à decisão ou ao despacho de alteração. Essa oposição pode ser apresentada no prazo de vinte e quatro horas a contar da notificação da decisão à autoridade competente em matéria de polícia de imigração autora da mesma. Da decisão proferida sobre a oposição à execução não cabe recurso.

(4) A autoridade competente em matéria de polícia de imigração transmite sem demora a oposição à execução, juntamente com o processo, à autoridade competente para decidir da oposição, devendo esta decidir no prazo de 8 dias.»

47 O Governo húngaro havia inicialmente introduzido na legislação nacional as disposições relativas à situação de crise gerada por uma imigração em massa para os distritos do sul da Hungria, que fazem fronteira com a Sérvia, e, em seguida, alargou-as a todo o território nacional e prorrogou continuamente a sua validade, ao abrigo da a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarországon egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. Rendelet [Decreto Governamental 41/2016 (III.9) relativo à declaração da situação de crise provocada por uma imigração em massa em todo o território da Hungria, bem como às regras relativas à declaração, à existência e à cessação de uma situação de crise].

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Processo C-924/19 PPU

- 48 FMS e FNZ, cidadãos afegãos maiores de idade, são casados. Em 5 de fevereiro de 2019, apresentaram um pedido de asilo à autoridade responsável pelos pedidos de asilo na zona de trânsito de Röszke (Hungria).
- 49 Em apoio do seu pedido, FMS e FNZ declararam que, cerca de três anos antes, tinham deixado o Afeganistão por razões políticas, com destino à Turquia, munidos de um visto válido emitido por um período de um mês, e que esse visto tinha sido prorrogado por seis meses pelas autoridades turcas. Alegaram igualmente que passaram pela Bulgária e pela Sérvia antes de entrarem pela primeira vez na Hungria, que não tinham apresentado nenhum pedido de asilo noutro país e que não foram objeto de maus-tratos nem de nenhuma ofensa grave, na aceção do artigo 15.º da Diretiva 2011/95.
- 50 No mesmo dia, a autoridade responsável pelos pedidos de asilo designou a zona de trânsito de Röszke como local de alojamento para FMS e FNZ, onde ainda se encontram atualmente.
- 51 Por Decisão administrativa de 25 de abril de 2019, a autoridade responsável pelos pedidos de asilo indeferiu o pedido de asilo de FMS e de FNZ, sem apreciação do mérito, por ser inadmissível com base no artigo 51.º, n.º 2, alínea f), da Lei do Direito de Asilo, com o fundamento de que estes tinham chegado à Hungria passando por um país terceiro em cujo território não estavam expostos a perseguições que justificassem o reconhecimento do estatuto de refugiado ou a um risco de ofensas graves que justificasse a concessão da proteção subsidiária e que, nos países por onde tinham passado antes de chegarem à Hungria, lhes era garantido um nível de proteção adequado. Nessa mesma decisão, essa autoridade afirmou que o princípio da não repulsão não se aplicava no caso desses recorrentes em relação ao Afeganistão e ordenou o seu afastamento para a Sérvia.
- 52 FMS e FNZ interpuseram recurso da referida decisão no Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Budapeste-Capital, Hungria), que lhe negou provimento por Decisão de 14 de maio de 2019, sem apreciação do mérito do seu pedido de asilo.
- 53 Por Decisão de 17 de maio de 2019, a autoridade de polícia de imigração de primeiro nível obrigou FMS e FNZ a permanecer no setor da zona de trânsito de Röszke reservado aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido, nos termos do artigo 62.º, n.º 3-A, da Lei da Entrada e Permanência de Nacionais de Países Terceiros. Resulta da decisão de reenvio no processo C-924/19 PPU que essa decisão não mencionava os fundamentos em que se baseava e que só o incumprimento da obrigação de fornecer informações, imposta à referida autoridade pela regulamentação pertinente, podia ser contestado no tribunal ordinário por via de exceção.
- 54 No mesmo dia, a autoridade de polícia de imigração de primeiro nível contactou o órgão de polícia competente para o reenvio para a Sérvia para que tomasse as diligências necessárias à readmissão de FMS e FNZ na Sérvia.
- 55 Em 23 de maio de 2019, o órgão de polícia competente informou a autoridade de polícia de imigração de primeiro nível da decisão da Sérvia de não readmitir FMS e FNZ no seu território com o fundamento de que, uma vez que estes não tinham entrado ilegalmente no território húngaro provenientes do território sérvio, não estavam preenchidos os pressupostos de aplicação do artigo 3.º, n.º 1, do Acordo de readmissão celebrado entre a União e a Sérvia.
- 56 Resulta da decisão de reenvio no processo C-924/19 PPU que, em seguida, embora a Sérvia não tenha readmitido FMS e FNZ no seu território, a autoridade responsável pelos pedidos de asilo recusou apreciar a procedência do seu pedido de asilo, com o fundamento de que, nos termos do artigo 51.º-A

da Lei do Direito de Asilo, em caso de recusa de readmissão no território de um país terceiro, a análise do pedido de asilo só prossegue se a decisão que declarou o pedido inadmissível se basear no conceito de «país de origem seguro» ou de «país terceiro seguro».

- 57 Por Decisões de 3 e 6 de junho de 2019, a autoridade de polícia de imigração de primeiro nível alterou a decisão de regresso, contida na Decisão da autoridade responsável pelos pedidos de asilo de 25 de abril de 2019, no que respeita ao país de destino, e ordenou o afastamento sob escolta de FMS e FNZ para o Afeganistão.
- 58 FMS e FNZ impugnaram essas decisões de alteração junto da autoridade responsável pelos pedidos de asilo, operando na qualidade de autoridade da polícia de imigração. Por Despachos de 28 de junho de 2019, a sua oposição foi indeferida, sem que pudesse ser interposto recurso desses despachos, em conformidade com o artigo 65.º, n.º 3-B, da Lei da Entrada e Permanência de Nacionais de Países Terceiros.
- 59 FMS e FNZ interpuseram no órgão jurisdicional de reenvio, por um lado, um recurso de anulação dos referidos despachos e para intimar a autoridade responsável pelos pedidos de asilo a proceder à tramitação de um novo procedimento, alegando, em primeiro lugar, que esses mesmos despachos constituem decisões de regresso que devem poder ser objeto de recurso jurisdicional e, em seguida, que essas decisões de regresso são ilegais. Com efeito, segundo FMS e FNZ, a autoridade responsável pelos pedidos de asilo devia ter examinado o mérito do seu pedido de asilo, uma vez que não tinham sido readmitidos no território da Sérvia e que o artigo 51.º, n.º 2, alínea f), da Lei do Direito de Asilo introduz o conceito novo de «país de trânsito seguro», o que é contrário ao direito da União.
- 60 Por outro lado, FMS e FNZ interpuseram no órgão jurisdicional de reenvio uma ação administrativa por omissão contra a autoridade de polícia de imigração de primeiro nível, destinada a obter a declaração de que essa autoridade não cumpriu as suas obrigações ao não lhes atribuir um alojamento situado fora da zona de trânsito de Röszke.
- 61 O órgão jurisdicional de reenvio apensou estes dois recursos.
- 62 Esse órgão jurisdicional considera, em primeiro lugar, que o fundamento de inadmissibilidade que justificou o indeferimento do pedido de asilo de FMS e de FNZ é contrário ao direito da União.
- 63 Assim sendo, salienta, em segundo lugar, que não existe nenhuma regra que exija expressamente que se retome automaticamente o exame do pedido de asilo de FMS e de FNZ, apesar de a recusa da sua tomada a cargo pela Sérvia ter feito caducar o fundamento de inadmissibilidade que justificou o indeferimento desse pedido.
- 64 Por outro lado, embora, durante uma eventual nova apreciação, a autoridade competente em matéria de asilo possa invocar um fundamento de inadmissibilidade previsto no artigo 33.º, n.º 1, e n.º 2, alíneas b) e c), da Diretiva 2013/32, o órgão jurisdicional de reenvio considera, todavia, que o pedido de asilo só pode ser declarado inadmissível pelos motivos que se referem aos artigos 35.º e 38.º dessa diretiva se a pessoa em causa for readmitida no território do país terceiro em causa. Daqui resulta que, se não há qualquer dúvida de que o país para o qual essa pessoa deve ser afastada não a readmitirá, a autoridade responsável pelos pedidos de asilo não pode declarar o pedido de asilo inadmissível.
- 65 Em face do exposto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que FMS e FNZ têm direito a que o seu pedido de asilo seja reexaminado e considera que ainda estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2013/32.

- 66 Por conseguinte, interroga-se, em terceiro lugar, sobre a questão de saber se se deve considerar que FMS e FNZ estão em detenção, na aceção da Diretiva 2013/32, e, sendo caso disso, se essa detenção é legal, tendo o prazo de quatro semanas referido no artigo 43.º, n.º 2, da referida diretiva sido ultrapassado no seu caso.
- 67 Todavia, admitindo que FMS e FNZ não dispõem do direito a que o seu pedido de asilo seja novamente examinado, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em quarto lugar, sobre se se deve considerar que estão em detenção na aceção da Diretiva 2008/115 e, em caso afirmativo, se essa detenção é compatível com o artigo 15.º desta diretiva.
- 68 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta, por um lado, que a zona de trânsito de Röske, situada na fronteira entre a Hungria e a Sérvia, está rodeada de uma alta vedação e de arame farpado e contém contentores metálicos destinados, nomeadamente, ao alojamento dos nacionais de países terceiros presentes nessa zona. A área do contentor em que FMS e FNZ estão alojados não ultrapassa 13 m² e esse contentor está equipado com um beliche e armários. A presença de polícias ou de guardas armados está permanentemente assegurada no interior e no exterior dessa zona de trânsito, bem como nas imediações da referida vedação.
- 69 A zona de trânsito de Röske está dividida em vários setores destinados a alojar, separadamente, os requerentes de asilo e os nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido. Estes setores são separados uns dos outros por vedações, pelo que a possibilidade de passar de um setor para outro é extremamente limitada. Além disso, resulta da decisão de reenvio no processo C-924/19 PPU que só é possível sair de um setor duas vezes por semana por cerca de uma hora, para chegar aos outros setores.
- 70 FMS e FNZ só podem deixar o seu setor quando a sua presença for necessária para efeitos de atos processuais que lhes digam respeito ou para se deslocarem, sob escolta policial ou de guardas armados, a consultas ou assistência médicas num contentor da zona de trânsito reservada para esse efeito. A possibilidade de estar em contacto com pessoas externas a essa zona — incluindo com os seus advogados — está sujeita a autorização prévia. FMS e FNZ não podem abandonar a zona de trânsito de Röske em direção a outro lugar na Hungria.
- 71 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a situação de FMS e FNZ se distingue da que deu origem ao Acórdão do TEDH de 21 de novembro de 2019, *Ilias e Ahmed c. Hungria* (CE:ECHR:2019:1121JUD004728715).
- 72 Assim, salienta designadamente que, no momento em que se iniciou a colocação de FMS e FNZ no setor da zona de trânsito de Röske reservada aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido, estes não eram, segundo as autoridades húngaras, requerentes de asilo e que não entraram neste setor por sua livre vontade nem eram provenientes da Sérvia, mas sim provenientes do setor dessa zona de trânsito reservado aos requerentes de asilo.
- 73 Por outro lado, a colocação na zona de trânsito de Röske foi efetuada sem decisão fundamentada, sem apreciação da sua necessidade e da sua proporcionalidade, e não existe nenhuma fiscalização jurisdicional que permita impugnar a sua legalidade. Além disso, nenhuma regra nacional limita a duração da permanência no setor da zona de trânsito reservada aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido.
- 74 Ainda segundo esse órgão jurisdicional, FMS e FNZ não podem legalmente sair da zona de trânsito de Röske, uma vez que a sua partida apenas é possível por avião para o seu país de origem, que é alvo de um conflito armado interno e não é parte contratante na 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)], conforme alterada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, celebrado em Nova Iorque, em 31 de janeiro de 1967. A sua partida depende, portanto,

exclusivamente da cooperação entre as autoridades húngaras e as autoridades do seu país de origem, uma vez que estes recorrentes não se podem deslocar à Sérvia onde são objeto de decisão de regresso ao seu país de origem e tendo as autoridades sérvias decidido não os readmitir.

- 75 O órgão jurisdicional de reenvio considera que a colocação de FMS e de FNZ no setor da zona de trânsito de Röszke reservada aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido constitui uma detenção que não está em conformidade com as exigências impostas pelo direito da União. Por conseguinte, considera que, por força do artigo 47.º da Carta, deveria poder obrigar, a título de medida provisória, a autoridade responsável a atribuir a FMS e a FNZ um local de alojamento situado fora dessa zona de trânsito, que não seja um local de detenção, até ao encerramento do procedimento administrativo contencioso.
- 76 Em quinto lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a efetividade do recurso interposto da decisão pela qual a autoridade de polícia de imigração de primeiro nível alterou o país de destino mencionado nas decisões de regresso de que são objeto FMS e FNZ.
- 77 Com efeito, esse órgão jurisdicional salienta, por um lado, que a oposição a essa decisão é apreciada pela autoridade responsável pelos pedidos de asilo, quando esta última está sob a autoridade do ministro da Polícia, faz parte do poder executivo e não é, portanto, um órgão independente e imparcial, e, por outro, que a regulamentação húngara pertinente não permite ao órgão jurisdicional de reenvio fiscalizar a decisão administrativa que se pronuncia sobre essa oposição, consistindo a única fiscalização relativa a esta última decisão no poder de supervisão do Ministério Público, que pode, sendo caso disso, contestar por via judicial a legalidade de uma decisão administrativa na matéria.
- 78 Tal situação conduz, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a que a decisão de alteração do país de destino indicado na decisão de regresso possa, em definitivo, ser mantida mesmo quando, no caso de se dever proceder à tramitação de um novo procedimento de asilo relativo a FMS e a FNZ, estes não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115, mas pelo da Diretiva 2013/32.
- 79 Nestas circunstâncias, o Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Szeged, Hungria) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) [fundamento de inadmissibilidade novo]

Podem as disposições relativas aos pedidos inadmissíveis do artigo 33.º da [Diretiva 2013/32] ser interpretadas no sentido de que se opõem à legislação de um Estado-Membro nos termos da qual, no procedimento de asilo, um pedido é inadmissível quando o requerente tenha chegado à Hungria através de um país onde não está exposto a perseguições ou riscos de danos graves, ou onde é garantido um nível de proteção adequado?

2) [tramitação de um procedimento de asilo]

- a) Devem os artigos 6.º e 38.º, n.º 4, da [Diretiva 2013/32], bem como o seu considerando 34, que impõe a obrigação de apreciar os pedidos de proteção internacional, à luz do artigo 18.º da [Carta], ser interpretados no sentido de que a autoridade competente em matéria de asilo de um Estado-Membro deve assegurar ao requerente a possibilidade de dar início ao procedimento de asilo se não tiver analisado o pedido de asilo quanto ao mérito invocando o fundamento de inadmissibilidade referido na primeira questão [...] e tenha ordenado, de seguida, o regresso do requerente a um Estado terceiro que, no entanto, se tenha recusado a admiti-lo [no seu território]?

- b) Em caso de resposta afirmativa à [segunda questão, alínea a)], qual é o conteúdo exato dessa obrigação? Implica a obrigação de assegurar a possibilidade de apresentar um novo pedido de asilo, excluindo assim as consequências negativas dos pedidos posteriores a que se referem o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), e o artigo 40.º da [Diretiva 2013/32], ou implica o início ou a tramitação oficiosa do procedimento de asilo?
- c) Em caso de resposta afirmativa à [segunda questão, alínea a)], tendo em conta também o artigo 38.º, n.º 4, da [Diretiva 2013/32], pode o Estado-Membro, mantendo-se a situação de facto inalterada, reanalisar a inadmissibilidade do pedido no âmbito deste novo procedimento (pelo que teria a possibilidade de aplicar qualquer tipo de procedimento previsto no capítulo III, por exemplo, aplicando novamente um fundamento de inadmissibilidade) ou deve analisar quanto ao mérito o pedido de asilo em relação ao país de origem?
- d) Resulta do artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, alíneas b) e c), bem como dos artigos 35.º e 38.º da [Diretiva 2013/32], à luz do artigo 18.º da Carta, que a readmissão por um Estado terceiro constitui um pressuposto cumulativo para a aplicação de um fundamento de inadmissibilidade, ou seja, para a adoção de uma decisão baseada nesse fundamento, ou basta verificar a existência desse pressuposto no momento da execução dessa decisão?
- 3) [zona de trânsito como local de detenção no âmbito do procedimento de asilo] [a terceira questão é relevante] se for necessário, em conformidade com a resposta à segunda questão prejudicial, proceder à tramitação de um procedimento de asilo.
- a) Deve o artigo 43.º da [Diretiva 2013/32] ser interpretado no sentido de que se opõe à legislação de um Estado-Membro que permite a detenção do requerente numa zona de trânsito durante mais de quatro semanas?
- b) Deve o artigo 2.º, alínea h), da [Diretiva 2013/33], aplicável por força do artigo 26.º da [Diretiva 2013/32], ser interpretado, à luz do artigo 6.º e do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, no sentido de que o alojamento numa zona de trânsito em circunstâncias como as do processo principal (zona que não pode ser legalmente abandonada a título voluntário em nenhuma direção) durante um período superior às quatro semanas a que se refere o artigo 43.º da [Diretiva 2013/32] constitui uma detenção?
- c) É compatível com o artigo 8.º da [Diretiva 2013/33], aplicável por força do artigo 26.º da [Diretiva 2013/32], o facto de a detenção do requerente durante um período superior às quatro semanas a que se refere o artigo 43.º da diretiva procedimentos ter apenas lugar por este não poder satisfazer as suas necessidades (de alojamento e de manutenção) dado não dispor de meios materiais para o efeito?
- d) É compatível com os artigos 8.º e 9.º da [Diretiva 2013/33], aplicáveis por força do artigo 26.º da [Diretiva 2013/32], o facto de o alojamento constitutivo de uma detenção *de facto* durante um período superior às quatro semanas a que se refere o artigo 43.º da [Diretiva 2013/32] não ter sido ordenado por uma decisão de detenção, de não se assegurar uma via de recurso para impugnação da legalidade da detenção e da sua manutenção, de a detenção *de facto* ter lugar sem se proceder à análise da sua necessidade ou da sua proporcionalidade, ou das suas possíveis alternativas, e de a sua duração exata ser indeterminada, mesmo quanto ao momento em que termina?
- e) Pode o artigo 47.º da Carta ser interpretado no sentido de que, quando um órgão jurisdicional de um Estado-Membro estiver perante uma detenção ilegal evidente, pode, a título cautelar até ao termo do processo contencioso administrativo, obrigar a autoridade a designar, em benefício do nacional de um Estado terceiro, um local de permanência que se encontre fora da zona de trânsito e que não seja um local de detenção?
- 4) [zona de trânsito como local de detenção no âmbito da polícia de estrangeiros]

[A quarta questão é relevante] se, em conformidade com a resposta à segunda questão prejudicial, não for de tramitar um procedimento de asilo, mas sim um procedimento no âmbito da polícia de estrangeiros.

- a) Devem os considerandos 17 e 24 e o artigo 16.º da [Diretiva 2008/115], à luz do artigo 6.º e do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, ser interpretados no sentido de que o alojamento numa zona de trânsito em circunstâncias como as do processo principal (zona que não pode ser legalmente abandonada a título voluntário em nenhuma direção) constitui uma privação da liberdade na aceção dessas disposições?
- b) É compatível com o considerando 16 e com o artigo 15.º, n.º 1, da [Diretiva 2008/115], à luz do artigo 6.º e do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, o facto de a detenção do requerente de um país terceiro ter lugar apenas por estar sujeito a uma medida de regresso e não dispor de meios materiais para satisfazer as suas necessidades (de alojamento e de manutenção)?
- c) É compatível com o considerando 16 e com o artigo 15.º, n.º 2, da [Diretiva 2008/115], à luz do artigo 6.º, do artigo 47.º e do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, o facto de o alojamento constitutivo de uma detenção *de facto* não ter sido ordenado por uma decisão de detenção, de não se assegurar uma via de recurso de impugnação da legalidade da detenção e da sua manutenção e de a detenção *de facto* ter lugar sem se proceder à análise da sua necessidade ou da sua proporcionalidade, ou das suas possíveis alternativas?
- d) Podem [o artigo] 15.º, n.ºs 1 e [4 a 6], bem como o considerando 16 da [Diretiva 2008/115], à luz dos artigos 1.º, 4.º, 6.º e 47.º da Carta, ser interpretados no sentido de que se opõem a que a detenção tenha lugar sem que esteja determinada a sua duração exata nem mesmo o momento em que termina?
- e) Pode o direito da União ser interpretado no sentido de que, quando um órgão jurisdicional de um Estado-Membro estiver perante uma detenção ilegal evidente, pode, a título cautelar até ao termo do processo contencioso administrativo, obrigar a autoridade a designar, em benefício do nacional de um Estado terceiro, um local de permanência que se encontre fora da zona de trânsito e que não seja um local de detenção?

5) [tutela jurisdicional efetiva no que respeita à decisão que altera o país de regresso]

Deve o artigo 13.º da [Diretiva 2008/115], nos termos do qual o nacional de um país terceiro deve dispor de vias de recurso efetivo contra as “decisões relacionadas com o regresso”, ser interpretado, à luz do artigo 47.º da Carta, no sentido de que, quando a via de recurso prevista na legislação interna é desprovida de efetividade, um órgão jurisdicional deve proceder, pelo menos uma vez, à fiscalização do pedido apresentado contra a decisão que altera o país de regresso?»

Processo C-925/19 PPU

- 80 SA e o seu filho menor, SA júnior, são cidadãos iranianos. Em 5 de dezembro de 2018, apresentaram um pedido de asilo à autoridade responsável pelos pedidos de asilo, na zona de trânsito de Röszke.
- 81 Em apoio do seu pedido, SA alegou que tinha abandonado a República Islâmica do Irão dois anos e meio antes, pelo facto de se ter divorciado da sua mulher, de se ter aproximado da religião cristã, sem no entanto ser batizado, e por, durante a sua infância, ter sido vítima de violência sexual por parte de membros da sua família. Precisou igualmente que as razões que o obrigaram a abandonar o seu país de origem não são políticas ou associadas a uma eventual pertença a uma comunidade étnica ou religiosa minoritária e que chegou à Hungria passando pela Turquia, pela Bulgária e pela Sérvia.
- 82 SA declarou ainda que, depois de ter deixado a República Islâmica do Irão para a Turquia e de aí ter passado dez dias, sem requerer asilo nesse país, tinha permanecido cerca de três meses na Bulgária. Sustentou igualmente que — após ter sido informado de que seria reenviado para o Irão se não apresentasse, na Bulgária, um pedido de proteção internacional — tinha apresentado, contra a sua vontade, um pedido de asilo. Por outro lado, afirmou que também tinha permanecido na Sérvia durante mais de dois anos, sem aí apresentar um pedido de asilo.

- 83 Em 5 de dezembro de 2018, a autoridade responsável pelos pedidos de asilo designou a zona de trânsito de Röszke como local de alojamento de SA e de SA júnior, onde ainda se encontram atualmente.
- 84 Por Decisão administrativa de 12 de fevereiro de 2019, a autoridade responsável pelos pedidos de asilo declarou inadmissível o pedido de asilo de SA e SA júnior, nos termos do artigo 51.º, n.º 2, alínea f), da Lei do Direito de Asilo, sem ter apreciado o seu mérito, e afirmou que o princípio da não repulsão não se aplicava no seu caso. Ordenou o seu afastamento para a Sérvia, salientando que não estavam expostos a um risco de ofensas graves ou a perseguições na Turquia, na Bulgária nem na Sérvia e que lhes era assegurado um nível de proteção adequado.
- 85 SA e SA júnior interpuseram recurso dessa decisão no Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Budapeste-Capital), que não foi admitido por Decisão de 5 de março de 2019, sem que esse órgão jurisdicional se tivesse pronunciado sobre o mérito do seu pedido de asilo.
- 86 Por Decisão de 27 de março de 2019, a autoridade de polícia de imigração de primeiro nível obrigou SA e SA júnior a permanecer no setor da zona de trânsito de Röszke reservada aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido, em aplicação do artigo 62.º, n.º 3-A, da Lei da Entrada e Permanência de Nacionais de Países Terceiros. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, os fundamentos justificativos dessa decisão não foram aí mencionados.
- 87 No mesmo dia, a autoridade de polícia de imigração de primeiro nível contactou o órgão de polícia competente para o reenvio para a Sérvia, para que tomasse as diligências necessárias à readmissão de SA e de SA júnior na Sérvia.
- 88 Em 1 de abril de 2019, o órgão de polícia competente informou a autoridade de polícia de imigração de primeiro nível da decisão da Sérvia de não voltar a admitir SA e SA júnior no seu território pelas mesmas razões expostas no n.º 55 do presente acórdão.
- 89 Resulta da decisão de reenvio no processo C-925/19 PPU que, embora a Sérvia não tenha readmitido SA e SA júnior no seu território, a autoridade responsável pelos pedidos de asilo não examinou o mérito do seu pedido de asilo.
- 90 Por Decisão de 17 de abril de 2019, a autoridade de polícia de imigração de primeiro nível alterou a decisão de regresso contida na decisão da autoridade responsável pelos pedidos de asilo de 12 de fevereiro de 2019, no que diz respeito ao país de destino, e ordenou o afastamento sob escolta de SA e de SA júnior para a República Islâmica do Irão.
- 91 Estes impugnaram essa decisão modificativa perante a autoridade responsável pelos pedidos de asilo, operando na qualidade de autoridade da polícia de imigração. Por Despacho de 17 de maio de 2019, a sua oposição foi indeferida.
- 92 SA e SA júnior interpuseram no órgão jurisdicional de reenvio dois recursos idênticos aos que foram interpostos pelos recorrentes nos processos principais no processo C-924/19 PPU, conforme referidos nos n.ºs 59 e 60 do presente acórdão.
- 93 O órgão jurisdicional de reenvio apensou estes dois recursos e decidiu, por razões substancialmente idênticas às expostas nos n.ºs 62 a 78 do presente acórdão, suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as mesmas questões prejudiciais submetidas no processo C-924/19 PPU, conforme enunciadas no n.º 79 do presente acórdão.

Quanto à tramitação urgente

- 94 O órgão jurisdicional de reenvio pediu que o presente reenvio prejudicial fosse submetido à tramitação prejudicial urgente prevista no artigo 107.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.
- 95 Em apoio do seu pedido, esse órgão jurisdicional alegou que FMS, FNZ, SA e SA júnior (a seguir «recorrentes nos processos principais») estão atualmente privados, *de facto*, de liberdade.
- 96 Além disso, segundo o referido órgão jurisdicional, as condições de detenção de FMS e de FNZ são tanto mais difíceis porquanto têm, respetivamente, 63 anos e 58 anos, um deles é diabético e a sua manutenção em detenção *de facto* dura desde 17 de maio de 2019. O mesmo órgão jurisdicional salientou igualmente que SA júnior é um menor cuja saúde mental e psíquica se degradou desde que reside, com o seu pai, no setor da zona de trânsito de Röske reservada aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido.
- 97 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio indicou que as respostas do Tribunal de Justiça às questões submetidas terão um impacto direto e determinante na decisão dos processos principais, nomeadamente na manutenção da detenção de que são objeto os recorrentes nos processos principais.
- 98 A este respeito, importa observar, em primeiro lugar, que os presentes reenvios prejudiciais têm por objeto a interpretação das Diretivas 2008/115, 2013/32 e 2013/33, abrangidas pelo título V da parte III do Tratado FUE, relativo ao espaço de liberdade, segurança e justiça. Este reenvio é, por conseguinte, suscetível de ser submetido à tramitação prejudicial urgente.
- 99 No que diz respeito, em segundo lugar, ao pressuposto da urgência, importa sublinhar, em primeiro lugar, que esse pressuposto está preenchido nomeadamente quando a pessoa em causa no processo principal está atualmente privada de liberdade e a sua manutenção em detenção depende da decisão da causa principal. A esse respeito, a situação da pessoa em causa deve ser apreciada tal como se apresenta à data da análise do requerimento de o reenvio prejudicial ser submetido à tramitação urgente (Acórdão de 17 de março de 2016, *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, n.º 34 e jurisprudência aí referida).
- 100 Segundo jurisprudência constante, a colocação de um nacional de um país terceiro num centro de detenção, seja na pendência do seu pedido de proteção internacional ou seja com vista ao seu afastamento, constitui uma medida privativa de liberdade (Acórdãos de 19 de julho de 2012, *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, n.ºs 34 e 35; de 10 de setembro de 2013, *G. e R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, n.ºs 23 e 25; de 15 de fevereiro de 2016, *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.ºs 40 e 41; de 17 de março de 2016, *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, n.ºs 31 e 35; e Despacho de 5 de julho de 2018, *C e o.*, C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, n.ºs 35 e 37).
- 101 No caso, os recorrentes nos processos principais no processo C-924 PPU e no processo C-925 PPU residem desde, respetivamente, 17 de maio de 2019 e 27 de março de 2019 no setor da zona de trânsito de Röske reservado aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido.
- 102 Ora, os presentes reenvios prejudiciais têm por objeto, nomeadamente, a questão de saber se a manutenção dos recorrentes nos processos principais nesse setor constitui uma «detenção», na aceção da Diretiva 2008/115 ou das Diretivas 2013/32 e 2013/33, e, em caso afirmativo, se essa detenção respeita as garantias impostas pelas referidas diretivas.
- 103 Daqui resulta, por um lado, que a questão da existência de uma privação de liberdade, que condiciona o desencadeamento da tramitação prejudicial urgente nos presentes processos, está indissociavelmente ligada ao exame das questões submetidas nesses processos e, por outro, que a manutenção dos recorrentes nos processos principais no setor da zona de trânsito reservada aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido depende da resposta dada a estas questões.

- 104 Em segundo lugar, resulta das decisões de reenvio que os recorrentes nos processos principais são atualmente objeto de decisões que lhes ordenam que regressem ao seu país de origem e podem, por esse facto, ser reenviados a curto prazo, quando, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o mérito dos motivos que justificam o pedido de asilo dos referidos recorrentes nunca foi examinado por um órgão jurisdicional.
- 105 Por conseguinte, não se pode excluir a possibilidade de, em aplicação dessas decisões, que foram confirmadas por despachos cuja anulação é pedida no órgão jurisdicional de reenvio, os recorrentes nos processos principais serem afastados para o seu país de origem antes do termo de um processo prejudicial que não esteja sujeito à tramitação prejudicial urgente, e de esse afastamento os poder expor a tratamentos contrários ao artigo 18.º e ao artigo 19.º, n.º 2, da Carta.
- 106 Em terceiro lugar, resulta igualmente da decisão de reenvio no processo C-925/19 PPU que um dos recorrentes nos processos principais é um menor, cuja saúde mental e psíquica se deteriora devido à sua permanência na zona de trânsito de Röszke. Daí resulta que um atraso numa decisão jurisdicional prolongaria a situação atual e poderia assim prejudicar seriamente, ou mesmo de modo irreparável, o desenvolvimento dessa criança (v., neste sentido, Acórdão de 17 de outubro de 2018, UD, C-393/18 PPU, EU:C:2018:835, n.º 26).
- 107 Nestas condições, e tendo em conta o teor das questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, que são suscetíveis de ter um impacto determinante tanto na manutenção dos recorrentes nos processos principais no setor da zona de trânsito de Röszke reservada aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido como sobre a fiscalização jurisdicional das decisões que lhes ordenavam regressar ao seu país de origem, a Quinta Secção do Tribunal de Justiça decidiu, em 22 de janeiro de 2020, sob proposta do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, deferir o pedido de decisão prejudicial apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio.
- 108 Por outro lado, foi decidido remeter os presentes processos ao Tribunal de Justiça, com vista à sua atribuição à Grande Secção.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à quinta questão

- 109 Com a sua quinta questão, que deve ser examinada em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 13.º da Diretiva 2008/115, lido à luz do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que, por um lado, se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro por força da qual a alteração, por uma autoridade administrativa, do país de destino mencionado numa decisão de regresso anterior só pode ser impugnada pelo nacional do país terceiro em causa através de um recurso interposto para uma autoridade administrativa, cujas decisões não são suscetíveis de recurso jurisdicional, e que, por outro, impõe, nessas condições, que esse órgão jurisdicional se declare competente para decidir do recurso interposto para impugnar a legalidade dessa alteração.
- 110 No presente caso, há que salientar, a título preliminar, que, segundo as decisões de reenvio, depois de a autoridade responsável pelos pedidos de asilo ter indeferido, por serem inadmissíveis, os pedidos de proteção internacional dos recorrentes nos processos principais e de ter adotado, concomitantemente, as decisões de regresso que lhes ordenavam que abandonassem o território húngaro para a Sérvia, a autoridade de polícia de imigração de primeiro nível alterou estas últimas decisões ordenando aos referidos recorrentes que abandonassem o território húngaro para o seu país de origem, a saber, o Afeganistão para FMS e FNZ e o Irão para SA e SA júnior. O órgão jurisdicional de reenvio especifica, além disso, que estes recorrentes só puderam impugnar estas decisões modificativas

deduzindo oposição às mesmas junto da autoridade referida no artigo 65.º, n.º 3-B, da Lei da Entrada e Permanência de Nacionais de Países Terceiros, e que, em conformidade com a última frase desta disposição, não são suscetíveis de recurso as decisões pelas quais a autoridade responsável pelos pedidos de asilo, operando na qualidade de autoridade de polícia de imigração, rejeitou as oposições apresentadas pelos referidos recorrentes.

- 111 O artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 garante ao nacional de país terceiro em causa uma via de recurso efetiva para impugnar as decisões de regresso, as decisões de proibição de entrada no território dos Estados-Membros e as decisões de expulsão, junto de uma autoridade judicial ou administrativa competente ou um órgão competente composto por membros imparciais que ofereçam garantias de independência.
- 112 Em primeiro lugar, há que examinar se a decisão que altera o país de destino mencionado numa decisão de regresso anterior constitui uma das decisões contra as quais esta disposição garante uma via de recurso efetiva.
- 113 Segundo jurisprudência constante, na interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto, os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte e, sendo caso disso, a sua génese (Acórdão de 19 de dezembro de 2019, *Nederlands Uitgeversverbond e Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, n.º 38 e jurisprudência aí referida).
- 114 A este respeito, refira-se que, de acordo com o artigo 3.º, ponto 4, da Diretiva 2008/115, entende-se por «decisão de regresso» uma decisão ou ato administrativo ou judicial que estabeleça ou declare a situação irregular de um nacional de país terceiro e imponha ou declare o dever de regresso. Em conformidade com o artigo 3.º, ponto 3, da mesma diretiva, esta obrigação de regresso obriga a pessoa em causa a regressar ao seu país de origem ou a um país de trânsito ou a outro país terceiro para o qual a pessoa em causa decida regressar voluntariamente e em cujo território seja admitida.
- 115 Por conseguinte, resulta da própria redação do ponto 4 do artigo 3.º da Diretiva 2008/115 que o facto de estabelecer ou declarar uma obrigação de regresso constitui um dos dois elementos constitutivos de uma decisão de regresso, não podendo essa obrigação de regresso ser concebida, à luz do ponto 3 desse artigo, sem a identificação de um destino, que deve ser um dos países referidos nesse ponto 3.
- 116 Daqui resulta que, quando a autoridade nacional competente altera o país de destino mencionado numa decisão de regresso anterior, introduz uma alteração tão substancial a essa decisão de regresso que se deve considerar que adotou uma nova decisão de regresso, na aceção do artigo 3.º, ponto 4, da Diretiva 2008/115.
- 117 Esta interpretação é confirmada por uma análise do contexto desta disposição.
- 118 Assim, nos termos do artigo 5.º da Diretiva 2008/115, quando a autoridade nacional competente tencione adotar uma decisão de regresso, deve, designadamente, respeitar o princípio da não repulsão [v., neste sentido, Acórdãos de 11 de dezembro de 2014, *Boudjlida*, C-249/13, EU:C:2014:2431, n.º 49, e de 8 de maio de 2018, *K. A. e o.* (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 103].
- 119 Ora, como salientou, em substância, o advogado-geral no n.º 84 das suas conclusões, o respeito desse princípio é apreciado em relação ao país para o qual se pretende ordenar o regresso da pessoa em causa. Daqui resulta que, antes de poder ser levada a cabo uma alteração do país de destino, a autoridade nacional competente deve proceder a uma nova avaliação do respeito do princípio da não repulsão, distinta da que teve de realizar por ocasião da adoção da decisão de regresso anterior.

- 120 Além disso, contrariamente ao que parece sugerir o Governo húngaro, a alteração de uma decisão de regresso anterior não pode ser considerada uma decisão de afastamento tomada na sequência dessa decisão de regresso, na aceção do artigo 8.º da Diretiva 2008/115. Com efeito, decorre deste artigo 8.º que uma decisão de afastamento é tomada em execução da decisão de regresso e, por conseguinte, deve respeitar o conteúdo desta última decisão. Daqui resulta que uma decisão de afastamento não pode alterar o país de destino mencionado na decisão de regresso que executa.
- 121 A interpretação acolhida no n.º 116 do presente acórdão é igualmente conforme com o objetivo prosseguido pela Diretiva 2008/115, que consiste em implementar uma política eficaz de afastamento e repatriamento, com pleno respeito pelos direitos fundamentais e pela dignidade das pessoas em causa (Acórdão de 19 de junho de 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, n.º 48 e jurisprudência aí referida).
- 122 Com efeito, a equiparação da decisão que altera o país de destino mencionado numa decisão de regresso anterior a uma nova decisão de regresso tem como consequência que a autoridade nacional competente deve, quando tenciona proceder a essa alteração da decisão de regresso, velar pelo respeito de todas as regras processuais previstas pela Diretiva 2008/115 e que enquadram a adoção de uma decisão de regresso. Por conseguinte, esta equiparação permite garantir uma aplicação da política de afastamento e de repatriamento simultaneamente efetiva e respeitadora dos direitos fundamentais da pessoa em causa.
- 123 Resulta do exposto que uma alteração do país de destino mencionado numa decisão de regresso anterior constitui uma nova decisão de regresso, na aceção do artigo 3.º, ponto 4, da Diretiva 2008/115, contra a qual o nacional de um país terceiro em causa deve dispor de um meio processual efetivo, na aceção do artigo 13.º, n.º 1, desta diretiva.
- 124 Importa, portanto, em segundo lugar, determinar a natureza da via de recurso que é garantida pelo artigo 13.º, n.º 1.
- 125 A este respeito, em primeiro lugar, resulta claramente da própria redação desta disposição que essa via de recurso deve poder ser exercida pela pessoa que é objeto da decisão de regresso. Por conseguinte, contrariamente ao que parece sustentar o Governo húngaro, a existência, nos termos do direito nacional, de um poder geral de fiscalização da legalidade das decisões de regresso, reconhecido ao Ministério Público e que, sendo caso disso, apenas o habilita a impugnar essa decisão judicialmente, não constitui uma via de recurso que cumpra as exigências do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115.
- 126 Em segundo lugar, embora decorra da redação do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 que as decisões de regresso devem poder ser impugnadas através de uma via de recurso efetiva para uma autoridade judicial ou administrativa ou uma instância composta por membros imparciais e independentes, esta redação, por si só, não permite retirar outros ensinamentos quanto às características da «autoridade administrativa» que pode ser chamada a conhecer desse recurso de uma decisão de regresso.
- 127 Assim sendo, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que as características da via de recurso efetiva referida no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 devem ser determinadas em conformidade com o artigo 47.º da Carta, nos termos do qual qualquer pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a um recurso efetivo perante um tribunal no respeito das condições previstas no referido artigo (Acórdãos de 18 de dezembro de 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, n.º 45, e de 19 de junho de 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, n.º 52).
- 128 Assim, embora seja verdade que, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, os Estados-Membros podem prever na sua regulamentação que as decisões de regresso sejam impugnadas perante autoridades não judiciais, tal faculdade deve, no entanto, ser exercida no respeito

do artigo 47.º da Carta, que exige, como salientou, em substância, o advogado-geral no n.º 94 das suas conclusões, que a decisão de uma autoridade que não preencha ela própria as condições impostas por este último artigo fique sujeita à fiscalização posterior de um órgão jurisdicional que tenha, nomeadamente, competência para apreciar todas as questões relevantes (v., por analogia, Acórdãos de 16 de maio de 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, n.º 55, e de 13 de dezembro de 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, n.º 39).

- 129 Por conseguinte, o artigo 47.º da Carta impõe aos Estados-Membros a obrigação de garantir, numa qualquer fase do processo, a possibilidade de o nacional de um país terceiro em causa impugnar num órgão jurisdicional uma decisão de regresso adotada por uma autoridade administrativa (v., por analogia, Acórdão de 13 de dezembro de 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, n.º 41).
- 130 Daqui resulta que uma regulamentação nacional nos termos da qual o destinatário de uma decisão administrativa de regresso não pode impugnar a sua regularidade perante pelo menos um órgão jurisdicional não respeita os requisitos do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 e do artigo 47.º da Carta (v., neste sentido, Acórdão de 19 de junho de 2018, *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, n.º 57 e jurisprudência aí referida).
- 131 No caso em apreço, resulta das decisões de reenvio que, por força da regulamentação nacional relevante, só pode ser deduzida oposição contra uma decisão administrativa que altera uma decisão de regresso inicial junto da autoridade responsável pelos pedidos de asilo e que a decisão pela qual essa autoridade indefere essa oposição não é suscetível de recurso.
- 132 Daqui resulta que essa regulamentação só é compatível com o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 se a autoridade que se tiver pronunciado sobre tais oposições possa ser considerada um órgão jurisdicional na aceção do artigo 47.º da Carta, o que pressupõe que essa autoridade cumpra o requisito da independência referido nesse artigo [v., neste sentido, Acórdãos de 27 de fevereiro de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, n.ºs 37 e 41; de 25 de julho de 2018, *Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.ºs 52 e 53; de 19 de novembro de 2019, *A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal)*, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 120 e jurisprudência aí referida; e de 21 de janeiro de 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, n.ºs 56 e 57].
- 133 Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que não é esse o caso.
- 134 Com efeito, decorre das decisões de reenvio que a autoridade responsável pelos pedidos de asilo está colocada sob a autoridade do ministro da Polícia e, por conseguinte, é do poder executivo.
- 135 Ora, o aspeto externo do requisito da independência que caracteriza um órgão jurisdicional na aceção do artigo 47.º da Carta requer que o órgão em causa exerça as suas funções com total autonomia, sem estar submetido a nenhum vínculo hierárquico ou de subordinação em relação a nenhuma entidade e sem receber ordens ou instruções de nenhuma proveniência, estando assim protegido contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de afetar a independência de julgamento dos seus membros e influenciar as suas decisões [Acórdãos de 19 de novembro de 2019, *A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal)*, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 121, e de 21 de janeiro de 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 57 e jurisprudência aí referida].
- 136 Mais especificamente, em conformidade com o princípio da separação de poderes que caracteriza o funcionamento de um Estado de direito, a independência dos órgãos jurisdicionais deve ser garantida em relação aos poderes legislativo e executivo [Acórdão de 19 de novembro de 2019, *A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal)*, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 124].

- 137 Daqui resulta que uma regulamentação nacional que prevê que uma decisão, como a descrita no n.º 123 do presente acórdão, tem de ser impugnada pela pessoa interessada perante uma autoridade que não preenche os requisitos impostos pelo artigo 47.º da Carta, sem que seja garantida uma fiscalização jurisdicional posterior da decisão dessa autoridade, é incompatível com o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, violando ainda o conteúdo essencial do direito consagrado no artigo 47.º da Carta, na medida em que priva o interessado de um recurso efetivo contra uma decisão de regresso que lhe diz respeito [v., por analogia, Acórdãos de 29 de julho de 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, n.º 72, e de 19 de novembro de 2019, *A. K. e o.* (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 165].
- 138 Em terceiro lugar, há que examinar se o direito da União autoriza, em tais circunstâncias, o órgão jurisdicional de reenvio a considerar-se competente para conhecer dos recursos interpostos pelos recorrentes nos processos principais com vista à anulação das decisões pelas quais a autoridade responsável pelos pedidos de asilo, operando na qualidade de autoridade de polícia de imigração, rejeitou as suas oposições às decisões administrativas que lhes ordenam regressar ao seu país de origem.
- 139 A este respeito, importa sublinhar, em primeiro lugar, que, por força do princípio do primado do direito da União, no caso de lhe ser impossível proceder a uma interpretação da regulamentação nacional conforme com as exigências do direito da União, qualquer juiz nacional, chamado a pronunciar-se no âmbito da sua competência, tem, enquanto órgão de um Estado-Membro, a obrigação de não aplicar qualquer disposição nacional contrária a uma disposição desse direito que tenha efeito direto no litígio que lhe foi submetido [Acórdãos de 24 de junho de 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, n.ºs 58 e 61, e de 19 de novembro de 2019, *AK. e o.* (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.ºs 160 e 161].
- 140 Ora, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o artigo 47.º da Carta é suficiente por si só e não tem de ser precisado por disposições do direito da União ou do direito nacional para conferir aos particulares um direito que pode ser invocado enquanto tal [Acórdãos de 17 de abril de 2018, *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, n.º 78; de 29 de julho de 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, n.º 56; e de 19 de novembro de 2019, *A. K. e o.* (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 162].
- 141 O mesmo acontece com o artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, uma vez que as características do recurso previsto nessa disposição devem ser determinadas em conformidade com o artigo 47.º da Carta, que constitui uma reafirmação do princípio da proteção jurisdicional efetiva [v., por analogia, Acórdãos de 29 de julho de 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, n.ºs 55 e 56, e de 19 de novembro de 2019, *A. K. e o.* (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 163].
- 142 Em segundo lugar, embora, na falta de regulamentação da União na matéria, caiba à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos individuais derivados da ordem jurídica da União, os Estados-Membros têm a responsabilidade de assegurar, em cada caso, o respeito do direito a uma proteção jurisdicional efetiva dos referidos direitos, tal como garantido pelo artigo 47.º da Carta [Acórdão de 19 de novembro de 2019, *A. K. e o.* (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 115].
- 143 A este respeito, cumpre recordar que, embora o direito da União, em princípio, não obrigue os Estados-Membros a instituírem, para os respetivos órgãos jurisdicionais nacionais, tendo em vista assegurar a salvaguarda dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União, meios processuais diferentes dos previstos no direito nacional (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de março de

2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, n.º 40, e de 24 de outubro de 2018, XC e o., C-234/17, EU:C:2018:853, n.º 51), isso não sucede quando resulte da sistemática da ordem jurídica nacional em causa que não existe nenhum meio processual que permita, ainda que a título incidental, assegurar o respeito dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União, ou se a única via de acesso aos tribunais exigir que os litigantes violem a lei (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de março de 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, n.º 41, e de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 104).

- 144 Por conseguinte, cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais declararem-se competentes para decidir do recurso interposto pela pessoa em causa com vista à defesa dos direitos que lhe são conferidos pelo direito da União se as regras processuais internas não previrem um recurso nesse caso (v., por analogia, Acórdãos de 3 de dezembro de 1992, Oleificio Borelli/Comissão, C-97/91, EU:C:1992:491, n.º 13, e de 19 de dezembro de 2018, Berlusconi e Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, n.º 46).
- 145 Assim, a inexistência, no direito do Estado-Membro em causa, de uma via de recurso jurisdicional que permita a fiscalização da legalidade, à luz do direito da União, de uma decisão administrativa de regresso, como a descrita no n.º 123 do presente acórdão, não pode dispensar o juiz nacional da sua obrigação de assegurar a plena eficácia do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 que, estando dotado de efeito direto, pode constituir, por si só, um título de competência diretamente aplicável, quando não tenha sido corretamente transposto para a ordem jurídica nacional.
- 146 Daqui resulta que o princípio do primado do direito da União e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º da Carta, impõem ao órgão jurisdicional de reenvio que se declare competente para conhecer dos recursos interpostos pelos recorrentes nos processos principais contra as decisões da autoridade responsável pelos pedidos de asilo que rejeitaram as suas oposições às decisões administrativas que lhes ordenam regressar ao seu país de origem, e que não aplique, se necessário, qualquer disposição nacional que lhe proíba proceder nesse sentido (v., por analogia, Acórdão de 29 de julho de 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, n.º 74 e jurisprudência aí referida).
- 147 Tendo em conta todas estas considerações, há que responder à quinta questão que o artigo 13.º da Diretiva 2008/115, lido à luz do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro nos termos da qual a alteração, por uma autoridade administrativa, do país de destino mencionado numa decisão de regresso anterior só pode ser impugnada pelo nacional de um país terceiro em causa através de um recurso interposto para uma autoridade administrativa, sem garantia de fiscalização jurisdicional posterior da decisão dessa autoridade. Em tal hipótese, o princípio do primado do direito da União e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º da Carta, devem ser interpretados no sentido de que impõem ao órgão jurisdicional nacional chamado a pronunciar-se num recurso destinado a impugnar a legalidade, à luz do direito da União, da decisão de regresso que consiste nessa alteração do país de destino que se declare competente para conhecer desse recurso.

Quanto à primeira questão

- 148 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 33.º da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite julgar inadmissível um pedido de proteção internacional pelo facto de o requerente ter chegado ao território do Estado-Membro em causa através do território de um Estado em que não está exposto a perseguições ou a um risco de ofensas graves, na aceção da disposição nacional que transpõe o artigo 15.º da Diretiva 2011/95, ou no qual está assegurado um nível de proteção adequado.

- 149 Nos termos do artigo 33.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32, além dos casos em que o pedido não é apreciado nos termos do Regulamento n.º 604/2013, os Estados-Membros não são obrigados a analisar se o requerente preenche as condições previstas para beneficiar de proteção internacional, em conformidade com a Diretiva 2011/95, quando o pedido for considerado não admissível nos termos desta disposição. A este respeito, o artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 enumera taxativamente as situações em que os Estados-Membros podem considerar inadmissível um pedido de proteção internacional [Acórdãos de 19 de março de 2019, Ibrahim e o., C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, EU:C:2019:219, n.º 76, e de 19 de março de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, n.º 29].
- 150 Por conseguinte, há que verificar se se pode considerar que uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal aplica um dos fundamentos de inadmissibilidade previstos no artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32.
- 151 A este respeito, há que excluir, antes de mais, a possibilidade de a regulamentação nacional em causa no processo principal, a saber, o artigo 51.º, n.º 2, alínea f), da Lei do Direito de Asilo, constituir a aplicação dos fundamentos de inadmissibilidade previstos no artigo 33.º, n.º 2, alíneas a), d) e e), dessa diretiva, uma vez que só podem ser tomados em consideração para o efeito os fundamentos de inadmissibilidade relativos ao primeiro país de asilo e ao país terceiro seguro, enunciados, respetivamente, nas alíneas b) e c) do artigo 33.º, n.º 2, da referida diretiva [Acórdão de 19 de março de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, n.º 33].
- 152 Neste contexto, no que respeita ao fundamento de inadmissibilidade relativo ao país terceiro seguro, previsto no artigo 33.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2013/32, importa recordar que, nos termos desta disposição, os Estados-Membros podem considerar inadmissível um pedido de proteção internacional quando um país que não seja um Estado-Membro for considerado um país terceiro seguro para o requerente nos termos do artigo 38.º da referida diretiva.
- 153 Como o Tribunal de Justiça já declarou, resulta do artigo 38.º da Diretiva 2013/32 que a aplicação do conceito de «país terceiro seguro», para efeitos do artigo 33.º, n.º 2, alínea c), dessa diretiva, está sujeita à observância das condições cumulativas previstas nos n.ºs 1 a 4 do referido artigo 38.º [Acórdão de 19 de março de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, n.ºs 36, 40 e 41].
- 154 No caso, no que respeita, em primeiro lugar, à condição enunciada no artigo 38.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32, tendo em conta a própria redação da regulamentação nacional em causa nos processos principais, afigura-se, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, que a aplicação do fundamento de inadmissibilidade relativo à primeira situação visada nessa regulamentação apenas está sujeita à observância, no país terceiro em causa, de uma parte dos princípios enunciados no artigo 38.º, n.º 1, desta diretiva, uma vez que inexistente a exigência da observância, nesse país, do princípio da não repulsão. Assim, a condição enunciada no artigo 38.º, n.º 1, da referida diretiva não está preenchida [Acórdão de 19 de março de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, n.º 42].
- 155 Quanto ao fundamento de inadmissibilidade relativo à segunda situação visada na regulamentação nacional em causa nos processos principais, o órgão jurisdicional de reenvio não forneceu nenhuma indicação sobre o conteúdo do «nível de proteção adequado» exigido por essa regulamentação, nomeadamente sobre a questão de saber se esse nível de proteção inclui a observância, no país terceiro em causa, de todos os princípios enunciados no artigo 38.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso.
- 156 No que diz respeito, em segundo lugar, às condições enunciadas no artigo 38.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, nomeadamente a relativa à existência de uma ligação entre o requerente de proteção internacional e o país terceiro em causa, a ligação que a regulamentação nacional em causa no

processo principal estabelece entre esse requerente e o país terceiro em causa resulta do mero trânsito desse requerente pelo território desse país [Acórdão de 19 de março de 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, n.º 44].

- 157 Ora, o Tribunal de Justiça declarou que o facto de um requerente de proteção internacional ter transitado pelo território de um país terceiro não constitui, por si só, uma ligação na aceção do referido artigo 38.º, n.º 2 [Acórdão de 19 de março de 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, n.ºs 45 a 47].
- 158 Por outro lado, a obrigação imposta pelo artigo 38.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 aos Estados-Membros, para efeitos da aplicação do conceito de «país terceiro seguro», de fixarem regras que prevejam os métodos aplicáveis para apreciar, casuisticamente, se o país terceiro em causa preenche as condições para ser considerado seguro para o requerente, bem como a possibilidade de o referido requerente contestar a existência de uma ligação com esse país terceiro, não pode ser justificada se o mero trânsito do requerente de proteção internacional pelo país terceiro em causa constituir uma ligação suficiente ou significativa para esse fim [Acórdão de 19 de março de 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, n.ºs 48 e 49].
- 159 Resulta do exposto que o trânsito do requerente de proteção internacional pelo país terceiro em causa não constitui uma «ligação», na aceção do artigo 38.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32.
- 160 Por conseguinte, a regulamentação nacional em causa no processo principal não constitui uma aplicação do fundamento de inadmissibilidade relativo ao país terceiro seguro, previsto no artigo 33.º, n.º 2, alínea c), da referida diretiva [Acórdão de 19 de março de 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, n.º 51].
- 161 Por último, tal regulamentação nacional também não constitui uma aplicação do fundamento de inadmissibilidade relativo ao primeiro país de asilo, previsto no artigo 33.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2013/32 [Acórdão de 19 de março de 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, n.º 52].
- 162 Com efeito, basta salientar que, nos próprios termos do artigo 35.º, primeiro parágrafo, alíneas a) e b), da Diretiva 2013/32, um país só pode ser considerado primeiro país de asilo de um determinado requerente se, respetivamente, tiver sido reconhecido nesse país como refugiado e puder ainda beneficiar dessa proteção, ou se usufruir de outro modo, nesse país, de proteção suficiente, incluindo o benefício do princípio da não repulsão, desde que seja readmitido nesse país [Acórdão de 19 de março de 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, n.º 53].
- 163 Ora, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que a aplicação do fundamento de inadmissibilidade previsto na regulamentação nacional em causa nos processos principais não está sujeita ao benefício, pelo requerente de proteção internacional, no país em causa, do estatuto de refugiado ou de uma proteção suficiente, a outro título, que tornasse inútil examinar a necessidade de proteção na União.
- 164 Por conseguinte, há que concluir que não se pode considerar que uma regulamentação nacional, como o artigo 51.º, n.º 2, alínea f), da Lei do Direito de Asilo, aplique um dos fundamentos de inadmissibilidade previstos no artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 [Acórdão de 19 de março de 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, n.º 55].
- 165 Tendo em conta estas considerações, há que responder à primeira questão que o artigo 33.º da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite julgar inadmissível um pedido de proteção internacional pelo facto de o requerente ter chegado ao

território do Estado-Membro em causa através de um Estado no qual não está exposto a perseguições ou a um risco de ofensas graves, na aceção da disposição nacional que transpõe o artigo 15.º da Diretiva 2011/95, ou no qual está assegurado um nível de proteção adequado.

Quanto à segunda questão

Quanto à admissibilidade

- 166 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura, em substância, determinar as consequências a retirar, quanto ao tratamento a dar aos pedidos de asilo, da recusa de o país terceiro em causa readmitir os requerentes no seu território depois de esses pedidos terem sido declarados inadmissíveis com base no artigo 51.º, n.º 2, alínea f), da Lei do Direito de Asilo. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, designadamente, sobre a questão de saber se, em tal circunstância, o órgão de decisão, na aceção do artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2013/32, é obrigado a reapreciar oficiosamente os pedidos de asilo já apresentados pelos recorrentes nos processos principais ou se, se assim não for, estes podem voltar a apresentar novos pedidos de asilo e, sendo caso disso, se estes podem, novamente, ser considerados inadmissíveis por outros motivos.
- 167 Segundo jurisprudência constante, embora as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que este define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozem de presunção de pertinência, não é menos verdade que o processo instituído pelo artigo 267.º TFUE constitui um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, graças ao qual o primeiro fornece aos segundos os elementos de interpretação do direito da União que lhes são necessários para a decisão das causas que lhes estão submetidas. A justificação do reenvio prejudicial não é emitir opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas, mas sim a necessidade inerente à efetiva decisão de uma causa. Como decorre dos próprios termos do artigo 267.º TFUE, a decisão prejudicial pedida deve ser «necessária» para permitir ao órgão jurisdicional de reenvio «proferir a sua decisão» no processo que lhe foi submetido [Acórdão de 26 de março de 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuratorlett Krajowlett (Regime disciplinar relativo aos magistrados), C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, n.ºs 43 a 45 e jurisprudência aí referida].
- 168 Além disso, por força do artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo, o órgão jurisdicional de reenvio deve expor de forma precisa as razões que o levaram a interrogar-se sobre a interpretação do direito da União (Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, n.º 28).
- 169 No caso, o órgão jurisdicional de reenvio é chamado a conhecer, por um lado, de recursos de anulação das decisões que ordenam aos recorrentes nos processos principais que regressem aos seus países de origem e, por outro, uma ação por omissão relacionada com a sua colocação na zona de trânsito de Röske.
- 170 Todavia, embora os litígios pendentes no órgão jurisdicional de reenvio não tenham, assim, diretamente por objeto a apreciação dos pedidos de asilo dos recorrentes nos processos principais, resulta das explicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio que este último considera necessário examinar se estes recorrentes podem ainda ser considerados requerentes de proteção internacional, na aceção das Diretivas 2013/32 e 2013/33, a fim de determinar se a sua colocação no setor da zona de trânsito de Röske, reservada aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido, deve ser examinada à luz das regras relativas à detenção de requerentes de proteção internacional, na aceção dessas diretivas.

- 171 Daqui resulta que a segunda questão, alíneas a) e b) — no âmbito da qual o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o órgão de decisão, na aceção do artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2013/32, é obrigado a retomar oficiosamente a análise dos pedidos de asilo dos recorrentes nos processos principais ou se, não obstante, estes estão autorizados a reapresentar um pedido de asilo —, é pertinente para o desfecho dos litígios nos processos principais e é, portanto, admissível.
- 172 Em contrapartida, a segunda questão, alíneas c) e d), diz respeito, em substância, à questão de saber se os pedidos de asilo apresentados pelos recorrentes nos processos principais podem ser novamente indeferidos com base num fundamento de inadmissibilidade sem ligação com o procedimento precedente, nomeadamente por um dos previstos no artigo 33.º, n.º 2, alíneas b) e c), da Diretiva 2013/32, e, em caso afirmativo, se o indeferimento dos seus pedidos com base num destes dois fundamentos de inadmissibilidade pressupõe que tenha sido previamente verificado que o país terceiro, a que se referem os dois fundamentos de inadmissibilidade, aceita readmiti-los no seu território.
- 173 Ora, o órgão jurisdicional de reenvio não explica a razão pela qual considera que não pode decidir as causas que lhe foram submetidas sem ter obtido resposta à segunda questão, alíneas c) e d).
- 174 Daqui resulta que a segunda questão, alíneas c) e d), deve ser julgada inadmissível.

Quanto ao mérito

- 175 Com a sua segunda questão, alíneas a) e b), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º e o artigo 38.º, n.º 4, da Diretiva 2013/32, lidos à luz do artigo 18.º da Carta, devem ser interpretados no sentido de que, quando um pedido de proteção internacional é, nos termos do direito de um Estado-Membro, declarado inadmissível, com o fundamento de que o requerente chegou ao território desse Estado-Membro passando por um país terceiro no qual não estava exposto a perseguições ou a um risco de ofensas, ou onde lhe era assegurado um nível de proteção adequado, sendo que, em seguida, esse país decidiu não readmitir o requerente no seu território, o pedido deve ser reexaminado oficiosamente pelo órgão de decisão, na aceção do artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2013/32, ou no sentido de que, nessas circunstâncias, se o requerente apresentasse um novo pedido, este não podia ser julgado inadmissível, nos termos do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), dessa diretiva, enquanto «pedido subsequente» na aceção do artigo 2.º, alínea q), da referida diretiva.
- 176 No caso, importa salientar que, depois de os pedidos de asilo dos recorrentes nos processos principais terem sido indeferidos pela autoridade responsável pelos pedidos de asilo, com base no artigo 51.º, n.º 2, alínea f), da Lei do Direito de Asilo, e de esse indeferimento ter sido confirmado por decisão judicial transitada em julgado, as autoridades húngaras efetuaram diligências para que fossem readmitidos no território da Sérvia. Todavia, esse país terceiro indeferiu esse pedido com o fundamento de que, em seu entender, os recorrentes nos processos principais tinham entrado legalmente no território húngaro, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Acordo de readmissão celebrado entre a União e a Sérvia.
- 177 Por outro lado, importa recordar que, de acordo com o n.º 165 do presente acórdão, um fundamento de inadmissibilidade de um pedido de proteção internacional, como o contido no artigo 51.º, n.º 2, alínea f), da Lei do Direito de Asilo, é contrário ao artigo 33.º da Diretiva 2013/32.
- 178 Por conseguinte, o Tribunal de Justiça não pode ser levado a examinar, como sugere o órgão jurisdicional de reenvio, as consequências que, por força do direito da União, poderiam resultar do facto de o país para o qual os recorrentes nos processos principais deviam ser dirigidos, em conexão com esse fundamento, não aceitar readmiti-los no seu território.

- 179 Assim sendo, segundo jurisprudência constante, compete ao Tribunal de Justiça, no âmbito do processo de cooperação com os órgãos jurisdicionais nacionais instituído pelo artigo 267.º TFUE, dar ao órgão jurisdicional de reenvio uma resposta útil que lhe permita decidir a causa que lhe foi submetida e, nesta ótica, incumbe, sendo caso disso, ao Tribunal de Justiça reformular as questões que lhe são submetidas (Acórdão de 3 de março de 2020, Gómez del Moral Guasch, C-125/18, EU:C:2020:138, n.º 27 e jurisprudência aí referida).
- 180 Por conseguinte, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, há que entender a segunda questão, alíneas a) e b), no sentido de que se destina a saber se a Diretiva 2013/32, conjugada com o artigo 18.º da Carta e com o princípio da cooperação leal que decorre do artigo 4.º, n.º 3, TUE, deve ser interpretada no sentido de que, quando um pedido de asilo tiver sido objeto de decisão de indeferimento baseada num fundamento de inadmissibilidade contrário ao direito da União e tiver sido confirmada por decisão judicial definitiva, o órgão de decisão, na aceção do artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2013/32, é obrigado a reapreciar este pedido, ou no sentido de que, nessas circunstâncias, se o requerente apresentasse um novo pedido, este não podia ser julgado inadmissível, em aplicação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), desta diretiva, enquanto «pedido subsequente» na aceção do artigo 2.º, alínea q), da referida diretiva.
- 181 Para responder a esta questão, importa, em primeiro lugar, determinar se a Diretiva 2013/32, conjugada com o artigo 18.º da Carta e com o princípio da cooperação leal que decorre do artigo 4.º, n.º 3, TUE, impõe que o referido órgão de decisão reexamine oficiosamente um pedido de proteção internacional que foi objeto de uma decisão de indeferimento baseada num fundamento de inadmissibilidade contrário ao artigo 33.º da Diretiva 2013/32 e confirmada por decisão judicial transitada em julgado.
- 182 A este respeito, importa salientar que, uma vez que, como recordado no n.º 149 do presente acórdão, o artigo 33.º da Diretiva 2013/32 enumera de forma taxativa os casos em que um pedido de proteção internacional pode ser julgado inadmissível, esse artigo enuncia uma regra cujo conteúdo é incondicional e suficientemente preciso para poder ser invocado por um particular e aplicado pelo julgador. Daqui decorre que esse artigo é dotado de efeito direto (v., por analogia, Acórdão de 25 de julho de 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, n.ºs 98, 99 e jurisprudência aí referida).
- 183 A obrigação de não aplicar, se necessário, uma legislação nacional contrária a uma disposição do direito da União dotada de efeito direto incumbe não só aos órgãos jurisdicionais nacionais como também a todos os órgãos estatais, incluindo as autoridades administrativas, responsáveis pela aplicação, no âmbito das suas competências, do direito da União (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de junho de 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, n.ºs 30 e 31; de 4 de dezembro de 2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, n.º 38; e de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 78).
- 184 Daqui resulta que uma autoridade administrativa ou jurisdicional de um Estado-Membro vinculado pela Diretiva 2013/32 não pode declarar inadmissível um pedido de proteção internacional com base num fundamento como o previsto no artigo 51.º, n.º 2, alínea f), da Lei do Direito de Asilo.
- 185 No entanto, importa recordar a importância que, tanto no ordenamento jurídico da União como nos ordenamentos jurídicos nacionais, tem o princípio do caso julgado. Com efeito, para garantir quer a estabilidade do direito e das relações jurídicas quer uma boa administração da justiça, é necessário que as decisões judiciais que se tornaram definitivas após o esgotamento das vias de recurso disponíveis ou depois de terminados os prazos previstos para esses recursos já não possam ser postas em causa (Acórdãos de 30 de setembro de 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, n.º 38; de 24 de outubro de 2018, XC e o., C-234/17, EU:C:2018:853, n.º 52; e de 2 de abril de 2020, CRNPAC e Vueling Airlines, C-370/17 e C-37/18, EU:C:2020:260, n.º 88).

- 186 Refira-se igualmente que, segundo jurisprudência constante, embora uma regra do direito da União interpretada pelo Tribunal de Justiça deva ser aplicada por uma autoridade administrativa, no âmbito das suas competências, mesmo a relações jurídicas nascidas e constituídas antes da prolação do acórdão do Tribunal de Justiça que se pronuncia sobre o pedido de interpretação, não é menos verdade que, em conformidade com o princípio da segurança jurídica, o direito da União não exige que uma autoridade administrativa seja, em princípio, obrigada a revogar uma decisão administrativa que adquiriu carácter definitivo no termo dos prazos de recurso razoáveis ou por esgotamento das vias de recurso. O respeito deste princípio permite evitar que sejam indefinidamente postos em causa atos administrativos que produzem efeitos jurídicos (Acórdãos de 13 de janeiro de 2004, *Kühne & Heitz*, C-453/00, EU:C:2004:17, n.ºs 22 e 24; de 19 de setembro de 2006, *i-21 Germany e Arcor*, C-392/04 e C-422/04, EU:C:2006:586, n.º 51; e de 12 de fevereiro de 2008, *Kempter*, C-2/06, EU:C:2008:78, n.ºs 36 e 37).
- 187 Assim sendo, resulta igualmente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a autoridade administrativa responsável pela adoção de uma decisão administrativa está, não obstante, obrigada, por força do princípio da cooperação leal que decorre do artigo 4.º, n.º 3, TUE, a reapreciar essa decisão, e eventualmente a revogá-la, se estiverem preenchidos quatro pressupostos. Em primeiro lugar, o órgão administrativo dispor, de acordo com o direito nacional, do poder de revogar essa decisão. Em segundo lugar, a decisão em causa ter-se tornado definitiva em consequência de um acórdão de um órgão jurisdicional nacional que tenha decidido em última instância. Em terceiro lugar, o referido acórdão, face à jurisprudência do Tribunal de Justiça posterior a esse acórdão, se basear numa interpretação errada do direito da União aplicada sem que tenha sido submetida uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça nas condições previstas no artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE. Em quarto lugar, o interessado ter-se dirigido à autoridade administrativa imediatamente após ter tido conhecimento da referida jurisprudência (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de janeiro de 2004, *Kühne & Heitz*, C-453/00, EU:C:2004:17, n.º 28, e de 19 de setembro de 2006, *i-21 Germany e Arcor*, C-392/04 e C-422/04, EU:C:2006:586, n.º 52).
- 188 O Tribunal de Justiça especificou ainda, no que diz respeito ao quarto pressuposto, que os Estados-Membros podem exigir, em nome do princípio da segurança jurídica, que seja apresentado à administração competente num prazo razoável um pedido de reapreciação de uma decisão administrativa definitiva e contrária ao direito da União, conforme interpretado posteriormente pelo Tribunal de Justiça (Acórdão de 12 de fevereiro de 2008, *Kempter*, C-2/06, EU:C:2008:78, n.º 59).
- 189 Daqui resulta que, mesmo admitindo que o direito nacional permita à autoridade responsável pelos pedidos de asilo reapreciar uma decisão que declara inadmissível, em violação do direito da União, um pedido de proteção internacional, não é menos verdade que o direito da União não impõe que essa autoridade conheça oficiosamente desse pedido.
- 190 Resulta do exposto que a Diretiva 2013/32, lida em conjugação com o artigo 18.º da Carta e com o princípio da cooperação leal que decorre do artigo 4.º, n.º 3, TUE, não impõe ao órgão de decisão, na aceção do artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2013/32, que reexamine oficiosamente um pedido de proteção internacional que foi objeto de uma decisão de indeferimento confirmada por uma decisão judicial definitiva antes de ter sido declarada a incompatibilidade da referida decisão de indeferimento com o direito da União.
- 191 Em segundo lugar, importa determinar se essas mesmas disposições do direito da União se opõem a que, quando um primeiro pedido de proteção internacional tenha sido objeto de decisão de indeferimento, em violação do direito da União, que foi confirmada por uma decisão judicial definitiva, um novo pedido de asilo apresentado pelo mesmo requerente possa ser declarado inadmissível com base no artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, enquanto pedido «subsequente», na aceção do artigo 2.º, alínea q), da referida diretiva.

- 192 A este respeito, importa sublinhar que a existência de uma decisão judicial definitiva que confirme o indeferimento de um pedido de proteção internacional com base num fundamento contrário ao direito da União não impede o interessado de apresentar um pedido subsequente, na aceção do artigo 2.º, alínea q), da Diretiva 2013/32. Assim, este pode ainda, não obstante essa decisão, exercer o seu direito, consagrado no artigo 18.º da Carta e concretizado nas Diretivas 2011/95 e 2013/32, de obter o estatuto de beneficiário de proteção internacional, quando estejam preenchidos os requisitos previstos no direito da União.
- 193 É certo que decorre do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 que esse pedido subsequente pode ser declarado inadmissível quando nenhum elemento ou facto novo relativo à análise das condições a cumprir para beneficiar do estatuto de beneficiário de proteção internacional resultar desse pedido ou for apresentado pelo requerente.
- 194 Todavia, a existência de um acórdão do Tribunal de Justiça que declara a incompatibilidade com o direito da União de uma regulamentação nacional que permite julgar um pedido de proteção internacional inadmissível com o fundamento de que o requerente chegou ao território do Estado-Membro em causa passando por um Estado no qual não está exposto a perseguições ou a um risco de ofensas graves ou no qual está assegurado um nível de proteção adequado constitui um elemento novo relativo à análise de um pedido de proteção internacional, na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da referida diretiva, de modo que o referido pedido subsequente não pode ser indeferido com base nesta última disposição.
- 195 Esta conclusão impõe-se mesmo na falta de uma referência, feita pelo requerente a que se refere o número anterior, à existência de tal acórdão do Tribunal de Justiça.
- 196 De resto, o efeito útil do direito reconhecido ao requerente de proteção internacional e mencionado no n.º 192 do presente acórdão ficaria gravemente comprometido se um pedido posterior pudesse ser declarado inadmissível pelo motivo previsto no artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, quando o indeferimento do primeiro pedido ocorreu em violação do direito da União.
- 197 Com efeito, essa interpretação desta disposição teria a consequência de a aplicação incorreta do direito da União poder reproduzir-se em cada novo pedido de proteção internacional, sem que fosse possível conceder ao requerente o benefício de uma análise do seu pedido que não estivesse afetada pela violação desse direito. Tal obstáculo à aplicação efetiva das regras do direito da União relativas ao processo de concessão de proteção internacional não pode ser razoavelmente justificado pelo princípio da segurança jurídica (v., por analogia, Acórdão de 2 de abril de 2020, CRPNPAC e Vueling Airlines, C-370/17 e C-37/18, EU:C:2020:260, n.ºs 95 e 96).
- 198 A este respeito, o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que não é aplicável a um pedido subsequente, na aceção do artigo 2.º, alínea q), desta diretiva, quando o órgão de decisão, na aceção do artigo 2.º, alínea f), da referida diretiva, verificar que o indeferimento definitivo do pedido anterior é contrário ao direito da União. Esta conclusão impõe-se necessariamente a esse órgão de decisão quando essa contradição decorra, como no caso em apreço, de um acórdão do Tribunal de Justiça ou tenha sido declarada, a título incidental, por um órgão jurisdicional nacional.
- 199 Importa precisar que, por ocasião da fiscalização jurisdicional da legalidade da decisão de regresso, que foi adotada subsequentemente ao indeferimento de um pedido de proteção internacional confirmado por uma decisão judicial transitada em julgado, o órgão jurisdicional nacional chamado a pronunciar-se sobre um recurso da decisão de regresso pode, ao abrigo do direito da União e sem que se lhe oponha o caso julgado de que se reveste a decisão judicial que confirma esse indeferimento, examinar, a título incidental, a validade desse indeferimento quando este se baseia num fundamento contrário ao direito da União.

- 200 Por último, importa acrescentar que, no caso em apreço, o referido órgão de decisão adotou, em cada um dos dois processos principais, uma decisão que indeferiu o pedido de asilo dos recorrentes nos processos principais e uma decisão que lhes ordena que abandonem o território húngaro para a Sérvia no âmbito de um único e mesmo ato, como lhe permite o artigo 6.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115 (v., neste sentido, Acórdão de 19 de junho de 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, n.º 49). Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que essas decisões concomitantes foram confirmadas por decisões judiciais transitadas em julgado.
- 201 Nestas circunstâncias, importa especificar que, no caso de serem anuladas as decisões que alteram as decisões de regresso iniciais e que ordenam aos recorrentes nos processos principais que regressem ao seu país de origem, o caso julgado das decisões judiciais que confirmam tanto as decisões de indeferimento dos pedidos de asilo como as decisões de regresso adotadas concomitantemente a essas decisões de indeferimento não pode obstar a que o afastamento desses recorrentes seja adiado, como exige, de resto, o artigo 9.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2008/115, quando esse afastamento tiver sido decidido em violação do princípio da não repulsão.
- 202 O mesmo deve acontecer, mesmo na falta de qualquer nova circunstância ocorrida após a adoção das decisões de regresso iniciais, quando se verifique que, contrariamente ao que impõe o artigo 5.º da Diretiva 2008/115, nem a autoridade administrativa que indeferiu os pedidos de proteção internacional e ordenou o regresso nem o órgão jurisdicional que se pronunciou sobre a validade dessas decisões examinaram corretamente se o país terceiro mencionado nessas decisões de regresso iniciais respeita o princípio da não repulsão.
- 203 Decorre de todas estas considerações que há que responder à segunda questão, alíneas a) e b), que a Diretiva 2013/32, lida em conjugação com o artigo 18.º da Carta e o princípio da cooperação leal que decorre do artigo 4.º, n.º 3, TUE, deve ser interpretada no sentido de que, quando um pedido de asilo tiver sido objeto de uma decisão de indeferimento que tenha sido confirmada por uma decisão judicial definitiva antes de ter sido declarada a incompatibilidade da referida decisão de indeferimento com o direito da União, o órgão de decisão, na aceção do artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2013/32, não é obrigado a reapreciar oficiosamente o pedido de asilo. O artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que a existência de um acórdão do Tribunal de Justiça que declara a incompatibilidade com o direito da União de uma regulamentação nacional que permite julgar inadmissível um pedido de proteção internacional pelo facto de o requerente ter chegado ao território do Estado-Membro em causa através de um Estado no qual não está exposto a perseguições ou a um risco de ofensas graves ou no qual está assegurado um nível de proteção adequado constitui um elemento novo relativo à análise de um pedido de proteção internacional, na aceção dessa disposição. Por outro lado, a referida disposição não é aplicável a um pedido subsequente, na aceção do artigo 2.º, alínea q), dessa diretiva, quando o órgão de decisão declare que o indeferimento definitivo do pedido anterior é contrário ao direito da União. Esta declaração impõe-se necessariamente à referida autoridade quando essa contradição decorrer de um acórdão do Tribunal de Justiça ou tiver sido declarada, a título incidental, por um órgão jurisdicional nacional.

Quanto à terceira e quarta questões

Observações preliminares

- 204 Com a terceira e quarta questões, a examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a interpretação, respetivamente, das disposições das Diretivas 2013/32 e 2013/33 relativas à detenção dos requerentes de proteção internacional e das disposições da Diretiva 2008/115 relativas à detenção dos nacionais de países terceiros em situação irregular, no âmbito da apreciação da legalidade da colocação dos recorrentes nos processos principais no setor da zona de trânsito de Röske reservada aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido.

- 205 O órgão jurisdicional de reenvio especifica, por outro lado, que a sua terceira questão só requer resposta se o Tribunal de Justiça considerar que, desde a data da sua colocação no setor da zona de trânsito de Röszke reservada aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido, os recorrentes nos processos principais continuam a ser abrangidos pelo âmbito de aplicação das Diretivas 2013/32 e 2013/33 e, inversamente, que a sua quarta questão só deve ser respondida se o Tribunal de Justiça considerar que os referidos recorrentes estão abrangidos, desde essa colocação, pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115.
- 206 Por conseguinte, importa determinar se, a partir da data da sua colocação nesse setor da zona de trânsito de Röszke, a situação dos recorrentes nos processos principais deve ser apreciada à luz da Diretiva 2008/115 ou das Diretivas 2013/32 e 2013/33.
- 207 A este respeito, importa salientar, em primeiro lugar, que as decisões administrativas pelas quais os pedidos de asilo dos recorrentes nos processos principais foram indeferidos já não eram suscetíveis de recurso, na aceção do capítulo V da Diretiva 2013/32, à data em que estes foram colocados no setor da zona de trânsito de Röszke reservada aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido. Por conseguinte, há que considerar que, nessa data, os seus pedidos de proteção internacional tinham sido objeto de uma decisão definitiva, na aceção do artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2013/32.
- 208 Daqui resulta que, a partir da referida data, os recorrentes nos processos principais já não eram requerentes de proteção internacional, na aceção do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2013/32 e do artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2013/33, pelo que já não estavam abrangidos pelo âmbito de aplicação destas diretivas.
- 209 Em segundo lugar, importa sublinhar que, a menos que lhe tenha sido concedido um direito ou uma autorização de residência ao abrigo do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, o nacional de um país terceiro encontra-se em situação irregular no território de um Estado-Membro, na aceção da Diretiva 2008/115, a partir do indeferimento do seu pedido de proteção internacional em primeira instância pela autoridade responsável, independentemente da existência de uma autorização de permanência nesse território enquanto aguarda o resultado do recurso interposto desse indeferimento (Acórdão de 19 de junho de 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, n.º 59, e Despacho de 5 de julho de 2018, C e o., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, n.º 47).
- 210 Na medida em que não resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que os recorrentes nos processos principais beneficiam de um direito ou de uma autorização de residência, na aceção do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/115, estes devem ser considerados em situação irregular no território húngaro, a partir da data da decisão de indeferimento do seu pedido de asilo em primeira instância. Por conseguinte, estão abrangidos, a partir dessa data, pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115, uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio especificou que nenhuma das exceções previstas no artigo 2.º, n.º 2, desta diretiva lhes é aplicável.
- 211 Além disso, uma vez que as decisões administrativas que indeferiram os pedidos de asilo dos recorrentes nos processos principais foram confirmadas por decisões judiciais, estes são, em princípio, passíveis de detenção para efeitos de afastamento desde que sejam respeitadas as condições previstas na matéria pela Diretiva 2008/115.
- 212 Assim sendo, importa, em terceiro lugar, sublinhar que, na audiência que decorreu no Tribunal de Justiça, os recorrentes nos processos principais no processo C-925/19 PPU referiram a apresentação de um novo pedido de asilo por um deles. Este pedido foi julgado inadmissível, o que o referido recorrente impugnou mediante a interposição de um recurso ainda pendente num órgão jurisdicional diferente do órgão jurisdicional de reenvio.

- 213 Se estes factos forem comprovados, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, o referido recorrente deve, a partir da data em que apresentou o novo pedido de asilo, ser novamente considerado como requerente de proteção internacional, abrangido pelo âmbito de aplicação das Diretivas 2013/32 e 2013/33. Além disso, deve acrescentar-se que, mesmo que seja abrangido, a partir da data em que o seu pedido de asilo foi indeferido em primeira instância, pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115, este recorrente não pode ser objeto de uma medida de detenção ao abrigo do artigo 15.º desta diretiva enquanto o recurso interposto desse indeferimento estiver pendente (Acórdão de 19 de junho de 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, n.ºs 61 e 62).
- 214 Nestas circunstâncias, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, há que responder tanto à terceira como à quarta questões.

Quanto à existência de uma detenção

- 215 Com a sua terceira questão, alínea b), e com a sua quarta questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, alínea h), da Diretiva 2013/33 e o artigo 16.º da Diretiva 2008/115 devem ser interpretados no sentido de que a obrigação de um nacional de um país terceiro permanecer permanentemente numa zona de trânsito, situada na fronteira externa de um Estado-Membro que não pode legalmente abandonar voluntariamente, seja em que direção for, constitui uma «detenção», na aceção dessas diretivas.

– Quanto ao conceito de detenção

- 216 No que diz respeito, em primeiro lugar, ao conceito de «detenção», na aceção da Diretiva 2013/33, importa, atendendo à jurisprudência recordada no n.º 113 do presente acórdão, sublinhar, em primeiro lugar, que, de acordo com o artigo 2.º, alínea h), desta diretiva, esse conceito abrange qualquer medida de isolamento de um requerente de proteção internacional por um Estado-Membro num lugar determinado, onde o requerente está privado da sua liberdade de circulação.
- 217 Por conseguinte, resulta da própria redação dessa disposição que a detenção pressupõe uma privação, e não uma simples restrição, da liberdade de movimento que se caracteriza pelo facto de isolar a pessoa em causa do resto da população num determinado local.
- 218 Esta interpretação é confirmada, em segundo lugar, pela génese dessa disposição. Assim, resulta do título 3, ponto 4, da exposição de motivos da proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros [COM(2008) 815 final], na origem da Diretiva 2013/33, que o regime jurídico da detenção, instituído por essa diretiva, assenta na Recomendação do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre medidas de [d]etenção dos requerentes de asilo, de 16 de abril de 2003, e nas orientações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) sobre os critérios e normas aplicáveis à [d]etenção dos requerentes de asilo, de 26 de fevereiro de 1999 (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de fevereiro de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.º 63, e de 14 de setembro de 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, n.º 46).
- 219 Ora, por um lado, a referida recomendação define as medidas de detenção dos requerentes de asilo como «a manutenção [destes] num perímetro estritamente delimitado ou restrito, onde são privados de liberdade», especificando que «não se considera, em geral, que as pessoas sujeitas a restrições de domicílio ou de residência estejam sujeitas a medidas de detenção».
- 220 Por outro lado, as referidas orientações do ACNUR definem a detenção dos requerentes de asilo como «a privação de liberdade ou o confinamento num local fechado que um requerente de asilo não é livre de deixar, incluindo — mas não apenas — as prisões ou os centros de detenção, de acolhimento

fechado, de detenção e as instituições construídas para esse efeito», precisando que «a diferença entre a privação de liberdade (detenção) e as restrições menores à liberdade de circulação é uma “diferença de grau ou de intensidade, não de natureza ou essência”».

- 221 Em terceiro lugar, o contexto em que se insere o artigo 2.º, alínea h), da Diretiva 2013/33 revela igualmente que a detenção deve ser entendida no sentido de que visa uma medida coerciva de último recurso que não se limita a restringir a liberdade de movimentos do requerente de proteção internacional.
- 222 Assim, o artigo 8.º, n.º 2, dessa diretiva dispõe que uma medida de detenção só pode ser ordenada se não for possível aplicar eficazmente outras medidas menos coercivas. Por outro lado, nos termos do artigo 8.º, n.º 4, da referida diretiva, os Estados-Membros asseguram o estabelecimento, no seu direito nacional, de normas relativas às medidas alternativas à detenção, como a apresentação periódica às autoridades, o depósito de uma caução ou a obrigação de permanecer em determinado lugar. Esta última alternativa à detenção deve ser entendida no sentido de que remete para as restrições à liberdade de circulação do requerente de proteção internacional que são autorizadas pelo artigo 7.º da Diretiva 2013/33, sendo certo que, em conformidade com este artigo, tais restrições não podem afetar a esfera inalienável da vida privada desse requerente e devem deixar-lhe margem de manobra suficiente para garantir o acesso a todos os benefícios previstos por essa diretiva.
- 223 Resulta do exposto que a detenção de um requerente de proteção internacional, na aceção do artigo 2.º, alínea h), da Diretiva 2013/33, constitui uma medida coerciva que priva esse requerente da sua liberdade de circulação e o isola do resto da população, impondo-lhe que permaneça permanentemente num perímetro restrito e fechado.
- 224 No que diz respeito, em segundo lugar, ao conceito de «detenção», na aceção da Diretiva 2008/115, há que salientar que nem o artigo 16.º nem nenhuma outra disposição desta diretiva contém uma definição desse conceito. Assim sendo, não há nada que permita considerar que o legislador da União tenha pretendido conferir ao conceito de «detenção», no contexto da Diretiva 2008/115, um significado diferente daquele que o conceito reveste no contexto da Diretiva 2013/33. De resto, a Diretiva 2013/33, em especial o seu artigo 8.º, n.º 3, alínea d), refere expressamente, entre os casos admissíveis de «detenção», na aceção desta diretiva, o caso em que o nacional de um país terceiro em causa já estiver detido no âmbito de um processo de retorno nos termos da Diretiva 2008/115, o que suporta a interpretação no sentido de o conceito de «detenção», na aceção destas duas diretivas, se referir a uma e mesma realidade.
- 225 Resulta do exposto que a «detenção» de um nacional de um país terceiro em situação irregular no território de um Estado-Membro, na aceção da Diretiva 2008/115, constitui uma medida coerciva da mesma natureza que a definida no artigo 2.º, alínea h), da Diretiva 2013/33 e descrita no n.º 223 do presente acórdão.

– *Quanto às condições de colocação [em detenção] em causa no processo principal*

- 226 Como foi salientado nos n.ºs 68 a 70 do presente acórdão, resulta das decisões de reenvio que os recorrentes nos processos principais são obrigados, desde a data da sua entrada no território húngaro, a permanecer permanentemente na zona de trânsito de Röszke, que é rodeada de uma alta vedação e de arame farpado. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, estes recorrentes estão alojados em contentores cuja área não excede 13 m². Não podem, sem autorização, receber visitas de pessoas do exterior e os seus movimentos no interior desta zona são limitados e vigiados por guardas permanentemente presentes na referida zona e nas suas imediações.

- 227 Como salientou, em substância, o advogado-geral no n.º 167 das suas conclusões, decorre dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que a colocação dos recorrentes nos processos principais na zona de trânsito de Röszke não se distingue de um regime de detenção.
- 228 A este respeito, importa sublinhar que o argumento apresentado pelo Governo húngaro, nas suas observações escritas e na audiência, segundo o qual os recorrentes nos processos principais são livres de deixar a zona de trânsito de Röszke para se deslocarem à Sérvia, não põe em causa a apreciação segundo a qual a colocação desses recorrentes na zona de trânsito de Röszke não se distingue de um regime de detenção.
- 229 Com efeito, por um lado, e sem que caiba ao Tribunal de Justiça, no âmbito dos presentes processos, pronunciar-se sobre a conformidade do comportamento das autoridades sérvias com o Acordo de readmissão celebrado entre a União e a Sérvia, resulta explicitamente das decisões de reenvio — e, de resto, não foi impugnado pelo Governo húngaro — que uma eventual entrada dos recorrentes nos processos principais na Sérvia é considerada ilegal por esse país terceiro e que, por conseguinte, estes se expõem a sanções. Por conseguinte, nomeadamente por esta razão, não se pode considerar que estes recorrentes têm uma possibilidade efetiva de abandonar a zona de trânsito de Röszke.
- 230 Por outro lado, como sublinham, em substância, os recorrentes nos processos principais no processo C-925/19 PPU, ao deixarem o território húngaro, estes recorrentes correm o risco de perder qualquer possibilidade de obter o estatuto de refugiado na Hungria. Com efeito, segundo o artigo 80.º-J da Lei do Direito de Asilo, só podem apresentar um novo pedido de asilo numa das duas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa (Hungria). Além disso, decorre do artigo 80.º-K da mesma lei que a autoridade responsável pelos pedidos de asilo pode decidir encerrar o procedimento de proteção internacional se o requerente sair de uma dessas duas zonas, sem que essa decisão possa ser impugnada no âmbito de um procedimento administrativo contencioso.
- 231 Resulta de todas estas considerações que há que responder à terceira questão, alínea b), e à quarta questão, alínea a), que as Diretivas 2008/115 e 2013/33 devem ser interpretadas no sentido de que a obrigação imposta a um nacional de um país terceiro de permanecer permanentemente numa zona de trânsito cujo perímetro é restrito e fechado, no interior da qual os movimentos desse nacional são limitados e vigiados, e que este último não pode legalmente deixar voluntariamente, seja em que direção for, constitui uma privação de liberdade, caracterizada por uma «detenção», na aceção das referidas diretivas.

Quanto às condições de detenção previstas pelas Diretivas 2013/32 e 2013/33

– Quanto ao artigo 43.º da Diretiva 2013/32

- 232 Com a sua terceira questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 43.º da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que se opõe à detenção de um requerente de proteção internacional numa zona de trânsito por um período superior a quatro semanas.
- 233 A título preliminar, há que sublinhar que o Governo húngaro contesta que os pedidos de asilo dos recorrentes nos processos principais tenham sido objeto de um procedimento de apreciação com fundamento nas disposições nacionais que transpõem o artigo 43.º da Diretiva 2013/32.
- 234 Contudo, cumpre recordar que só o órgão jurisdicional de reenvio é competente para interpretar o direito nacional e para apurar e apreciar os factos que deram origem ao litígio e tirar deles as consequências para a decisão que tem de proferir (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de dezembro de 2007, Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, n.º 18, e de 30 de janeiro de 2020, I.G.I., C-394/18, EU:C:2020:56, n.º 50). Daqui resulta que, no que diz respeito à aplicação da regulamentação nacional

pertinente, o Tribunal de Justiça deve limitar o seu exame à situação que o referido órgão jurisdicional considera provada e não pode estar vinculado por hipóteses formuladas por uma das partes no processo principal (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de junho de 2016, Hünnebeck, C-479/14, EU:C:2016:412, n.º 36, e de 2 de abril de 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, n.º 22).

- 235 De acordo com esta precisão, há que sublinhar, em primeiro lugar, que o artigo 43.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32 confere aos Estados-Membros a faculdade de preverem, nas suas fronteiras ou nas suas zonas de trânsito, procedimentos específicos a fim de se pronunciarem sobre a admissibilidade, nos termos do artigo 33.º desta diretiva, de um pedido de proteção internacional apresentado nesses locais, ou sobre os fundamentos desse pedido num dos casos previstos no artigo 31.º, n.º 8, da referida diretiva, desde que esses procedimentos respeitem os princípios de base e as garantias fundamentais enunciadas no capítulo II da mesma diretiva. Por força do artigo 43.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, estes procedimentos específicos devem ser tramitados num prazo razoável, entendendo-se que, se não tiver sido adotada nenhuma decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional no prazo de quatro semanas, o Estado-Membro em causa deve conceder ao requerente o direito de entrar no seu território, devendo o seu pedido ser tratado no termo desse prazo de quatro semanas em conformidade com o procedimento de direito comum.
- 236 Decorre igualmente do considerando 38 da Diretiva 2013/32 que esse procedimento de fronteira se destina a permitir aos Estados-Membros tomarem uma decisão sobre os pedidos de proteção internacional apresentados na fronteira ou numa zona de trânsito de um Estado-Membro antes de ser proferida decisão sobre a entrada dos requerentes no seu território.
- 237 Os Estados-Membros estão assim autorizados a impor aos requerentes de proteção internacional que permaneçam, por um período máximo de quatro semanas, nas suas fronteiras ou numa das suas zonas de trânsito, a fim de analisarem, antes de decidir sobre o seu direito de entrada no seu território, se o seu pedido não é inadmissível, nos termos do artigo 33.º da Diretiva 2013/32, ou se não deve ser julgado improcedente, em conformidade com o artigo 31.º, n.º 8, desta diretiva.
- 238 Ora, tal situação está prevista no artigo 8.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2013/33, nos termos do qual os Estados-Membros podem manter detido um requerente de proteção internacional a fim de determinarem, no âmbito de um procedimento, o seu direito de entrar no seu território. De resto, o artigo 10.º, n.º 5, e o artigo 11.º, n.º 6, da Diretiva 2013/33 fazem expressamente referência às modalidades de detenção de um requerente de proteção internacional num posto fronteiriço ou numa zona de trânsito no âmbito da aplicação dos procedimentos específicos referidos no artigo 43.º da Diretiva 2013/32.
- 239 Daqui resulta que o artigo 43.º da Diretiva 2013/32 autoriza os Estados-Membros a manter em «detenção», na aceção do artigo 2.º, alínea h), da Diretiva 2013/33, os requerentes de proteção internacional que se apresentem nas suas fronteiras, nas condições que este artigo 43.º enuncia e a fim de garantir a eficácia dos procedimentos nele previstos.
- 240 Ora, decorre do referido artigo 43.º, n.ºs 1 e 2, que a detenção baseada nestas disposições não pode exceder quatro semanas. Embora não especifique a data a partir da qual esse prazo começa a correr, há que considerar que esse prazo tem início a partir da data em que o pedido de proteção internacional foi apresentado, na aceção do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, devendo esta data ser considerada a data em que se inicia o procedimento de apreciação desse pedido.
- 241 Daqui resulta que a detenção de um requerente de proteção internacional numa zona de trânsito para além de um período de quatro semanas que começa a correr a partir da apresentação do seu pedido, na aceção do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, não pode ser justificada ao abrigo do artigo 43.º, n.ºs 1 e 2, dessa diretiva.

- 242 Assim sendo, há que salientar, em segundo lugar, que, nos termos do artigo 43.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, quando um afluxo em massa de requerentes de proteção internacional impossibilita a aplicação dos procedimentos específicos instituídos pelos Estados-Membros nos termos do artigo 43.º, n.º 1, desta diretiva nas suas fronteiras ou nas suas zonas de trânsito, esses procedimentos podem continuar a ser aplicados logo e enquanto os requerentes de proteção internacional em causa estiverem alojados normalmente em locais situados nas imediações dessas fronteiras ou dessas zonas de trânsito.
- 243 O n.º 3 do artigo 43.º da Diretiva 2013/32 permite, portanto, que os Estados-Membros, na situação específica de um afluxo em massa de requerentes de proteção internacional, continuem a aplicar os procedimentos previstos no n.º 1 deste artigo, mesmo que seja ultrapassado o prazo de quatro semanas em que esses procedimentos devem normalmente ser tramitados, em conformidade com o n.º 2 do mesmo artigo.
- 244 Todavia, resulta da própria redação do n.º 3 do artigo 43.º desta diretiva que esses procedimentos só podem ser mantidos se, no termo do prazo de quatro semanas previsto no n.º 2 desse artigo, os requerentes de proteção internacional estiverem normalmente alojados em locais situados nas imediações da fronteira ou da zona de trânsito.
- 245 Ora, ao exigir que esses requerentes sejam alojados em condições normais, o artigo 43.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 excluiu necessariamente que eles possam permanecer em detenção. Com efeito, as condições de alojamento normal dos requerentes de proteção internacional são reguladas pelos artigos 17.º e 18.º da Diretiva 2013/33, nos termos dos quais qualquer requerente de proteção internacional tem, em princípio, direito a um subsídio financeiro que lhe permita arranjar alojamento ou a um alojamento em espécie num local que não seja um centro de detenção.
- 246 Daqui resulta que o artigo 43.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 não habilita um Estado-Membro a manter em detenção os requerentes de proteção internacional nas suas fronteiras ou numa das suas zonas de trânsito para além do prazo de quatro semanas, mencionado no n.º 241 do presente acórdão, mesmo quando um afluxo em massa de requerentes de proteção internacional impossibilita a aplicação dos procedimentos previstos no artigo 43.º, n.º 1, desta diretiva dentro desse prazo.
- 247 Assim sendo, importa acrescentar que, embora, por força do n.º 2 do artigo 43.º da Diretiva 2013/32, esses requerentes sejam, em princípio, livres de entrar no território do Estado-Membro em causa no termo do referido prazo de quatro semanas, o n.º 3 deste artigo autoriza, no entanto, esse Estado-Membro a restringir a sua liberdade de movimento a uma zona situada nas imediações das suas fronteiras ou das suas zonas de trânsito, em conformidade com o artigo 7.º da Diretiva 2013/33.
- 248 Resulta de todas estas considerações que há que responder à terceira questão, alínea a), que o artigo 43.º da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que não autoriza a detenção de um requerente de proteção internacional numa zona de trânsito por um período superior a quatro semanas.

– *Quanto aos artigos 8.º e 9.º da Diretiva 2013/33*

- 249 Com a sua terceira questão, alíneas c) e d), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 8.º e 9.º da Diretiva 2013/33 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que, em primeiro lugar, um requerente de proteção internacional seja colocado em detenção pelo simples facto de não poder prover às suas necessidades, em segundo lugar, essa detenção ocorra sem a adoção prévia de uma decisão que ordene a detenção e sem que tenham sido examinadas a necessidade e a proporcionalidade de tal medida, em terceiro lugar, o requerente detido não disponha de nenhum recurso para impugnar a legalidade da sua detenção e, em quarto lugar, a duração precisa da detenção seja indeterminada.

- 250 Em primeiro lugar, importa salientar que o artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Diretiva 2013/33 enumera de forma taxativa os vários fundamentos suscetíveis de justificar a detenção de um requerente de proteção internacional e que cada um desses fundamentos responde a uma necessidade específica e tem carácter autónomo (Acórdãos de 15 de fevereiro de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.º 59, e de 14 de setembro de 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, n.º 42).
- 251 Ora, como sublinhou o advogado-geral no n.º 189 das suas conclusões, nenhum dos fundamentos enunciados no artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, dessa diretiva se refere ao caso de um requerente de proteção internacional que não possa prover às suas necessidades.
- 252 Além disso, embora seja verdade, como salienta o considerando 17 da referida diretiva, que os fundamentos de detenção previstos nessa diretiva se aplicam sem prejuízo de outros fundamentos de detenção, designadamente os fundamentos de detenção no âmbito de processos-crime, que são aplicáveis ao abrigo do direito nacional, independentemente do pedido de proteção internacional apresentado pelo nacional de um país terceiro ou pelo apátrida, não é menos verdade que os Estados-Membros devem assegurar, quando instituem tais fundamentos de detenção, o respeito dos princípios e da Diretiva 2013/33 (v., por analogia, Acórdão de 6 de dezembro de 2011, Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, n.º 46).
- 253 Ora, resulta do artigo 17.º, n.º 3, da Diretiva 2013/33 que os Estados-Membros devem dar acesso às condições materiais de acolhimento a qualquer requerente de proteção internacional que não disponha de meios suficientes para ter um nível de vida adequado à sua saúde e para permitir a sua subsistência.
- 254 Daqui resulta que deve ser reconhecido a um requerente de proteção internacional que não disponha de meios de subsistência quer um subsídio financeiro que lhe permita alojar-se, quer um alojamento em espécie num dos locais referidos no artigo 18.º da referida diretiva, os quais não se podem confundir com os centros de detenção previstos no artigo 10.º da mesma diretiva. Por conseguinte, a concessão ao requerente de proteção internacional que não dispõe de meios de subsistência de um alojamento em espécie, na aceção desse artigo 18.º, não pode ter por efeito privá-lo da sua liberdade de movimento, sem prejuízo das sanções suscetíveis de lhe serem aplicadas por força do artigo 20.º da mesma diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 12 de novembro de 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, n.º 52).
- 255 Por conseguinte, e sem que seja necessário abordar a questão de saber se a detenção de um requerente de proteção internacional por não poder prover às suas necessidades constitui um fundamento de detenção independente da sua qualidade de requerente de proteção internacional, basta salientar que esse fundamento viola, em todo o caso, o conteúdo essencial das condições materiais de acolhimento que lhe devem ser reconhecidas na pendência da análise do seu pedido de proteção internacional e não respeita, conseqüentemente, nem os princípios nem o objetivo da Diretiva 2013/33.
- 256 Resulta do exposto que o artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Diretiva 2013/33 se opõe a que um requerente de proteção internacional seja colocado em detenção pelo simples facto de não poder prover às suas necessidades.
- 257 Em segundo lugar, de acordo com o artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 2013/33, a detenção de um requerente de proteção internacional é ordenada por escrito, por uma autoridade judicial ou administrativa, devendo a decisão de colocação em detenção indicar, por outro lado, os motivos de facto e de direito em que se baseia.
- 258 Além disso, o artigo 8.º, n.º 2, desta diretiva prevê que a detenção só pode ocorrer quando necessário, com base numa apreciação casuística e se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos coercivas. Daqui resulta que as autoridades nacionais só podem manter em

detenção um requerente de proteção internacional depois de terem verificado, casuisticamente, se essa detenção é proporcionada aos efeitos que prossegue (Acórdão de 14 de setembro de 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, n.º 48).

- 259 Resulta do exposto que o artigo 8.º, n.ºs 2 e 3, e o artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 2013/33 se opõem a que um requerente de proteção internacional seja colocado em detenção sem que a necessidade e a proporcionalidade dessa medida tenham sido previamente apreciadas e sem que tenha sido adotada uma decisão administrativa ou judicial que indique os motivos de facto e de direito pelos quais essa detenção é ordenada.
- 260 Em terceiro lugar, o artigo 9.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Diretiva 2013/33 exige que, quando a detenção do requerente de proteção internacional for ordenada por uma autoridade administrativa, os Estados-Membros prevejam uma fiscalização judicial acelerada da legalidade da detenção e/ou a pedido da pessoa detida. Além disso, o artigo 9.º, n.º 5, desta diretiva prevê que a manutenção em detenção deve ser objeto de reapreciação por uma autoridade judiciária, a intervalos razoáveis, oficiosamente ou a pedido do requerente em causa.
- 261 Resulta do exposto que o artigo 9.º, n.ºs 3 e 5, da Diretiva 2013/33 se opõe a que um Estado-Membro não preveja nenhuma fiscalização jurisdicional da legalidade da decisão administrativa que ordena a detenção de um requerente de proteção internacional.
- 262 Em quarto lugar, o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33 dispõe que a detenção de um requerente de proteção internacional deve ter a duração mais breve possível e apenas enquanto for aplicável o fundamento da sua detenção, devendo os procedimentos administrativos relacionados com esse fundamento de detenção ser executados com a devida diligência, sendo que os atrasos nesses procedimentos que não forem imputáveis ao requerente não podem justificar a prorrogação da detenção.
- 263 Em contrapartida, nenhuma disposição da Diretiva 2013/33 fixa um prazo determinado para além do qual os Estados-Membros devam pôr termo à detenção dos requerentes de proteção internacional. A este respeito, importa salientar que, ao passo que o artigo 9.º da proposta de diretiva [COM(2008) 815 final] previa expressamente que a decisão de detenção devia especificar a duração máxima da detenção, esta exigência não consta do texto final da Diretiva 2013/33.
- 264 No entanto, importa acrescentar que a falta de fixação de uma duração máxima na detenção de um requerente de proteção internacional só respeita o seu direito à liberdade, conforme consagrado no artigo 6.º da Carta, se esse requerente beneficiar, como exige o artigo 9.º da Diretiva 2013/33, de garantias processuais efetivas que permitam pôr termo à sua detenção assim que esta deixe de ser necessária ou proporcionada à luz do objetivo que prossegue. Em especial, quando a detenção de um requerente de proteção internacional não for limitada temporalmente, o órgão de decisão, na aceção do artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2013/32, deve atuar com a devida diligência (v., por analogia, TEDH, 22 de junho de 2017, S.M.M. c. Reino Unido, CE:ECHR:2017:0622JUD007745012, § 84 e jurisprudência aí referida).
- 265 Daqui resulta que o artigo 9.º da Diretiva 2013/33 não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que não prevê um prazo no termo do qual a detenção de um requerente de proteção internacional é automaticamente considerada ilegal, desde que esse Estado-Membro assegure que, por um lado, a detenção apenas dura enquanto o fundamento que a justifique continuar a ser aplicável e, por outro, os procedimentos administrativos relacionados com esse fundamento sejam executados com diligência.
- 266 Resulta de todas estas considerações que há que responder à terceira questão, alíneas c) e d), que os artigos 8.º e 9.º da Diretiva 2013/33 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que, em primeiro lugar, um requerente de proteção internacional seja colocado em detenção pelo simples facto

de não poder prover às suas necessidades, em segundo lugar, essa detenção ocorra sem a adoção prévia de uma decisão fundamentada que ordene a detenção e sem que tenham sido examinadas a necessidade e a proporcionalidade de tal medida e, em terceiro lugar, não exista nenhuma fiscalização jurisdicional da legalidade da decisão administrativa que ordena a detenção desse requerente. Em contrapartida, o artigo 9.º dessa diretiva deve ser interpretado no sentido de que não impõe que os Estados-Membros fixem uma duração máxima para a manutenção em detenção, desde que o seu direito nacional garanta que a detenção apenas dura enquanto o fundamento que a justifica continuar a ser aplicável e os procedimentos administrativos relacionados com esse fundamento sejam executados com diligência.

Quanto às condições de detenção previstas pela Diretiva 2008/115

- 267 Com a sua quarta questão, alíneas b), c) e d), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 15.º e 16.º da Diretiva 2008/115 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que, em primeiro lugar, um nacional de um país terceiro seja colocado em detenção pelo simples facto de ser objeto de uma decisão de regresso e de não poder prover às suas necessidades, em segundo lugar, essa detenção tenha lugar sem a adoção prévia de uma decisão que ordene a detenção e sem que tenham sido apreciadas a necessidade e a proporcionalidade de tal medida, em terceiro lugar, a pessoa detida não disponha de nenhuma via de recurso para impugnar a legalidade da sua detenção e da sua manutenção em detenção e, em quarto lugar, a duração exata da detenção seja indeterminada.
- 268 Em primeiro lugar, resulta expressamente do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 que, na falta de outras medidas suficientes, mas menos coercivas, que possam ser aplicadas eficazmente, a detenção de um nacional de um país terceiro em situação irregular no território de um Estado-Membro só pode ser justificada com vista à preparação do regresso desse nacional e/ou do seu afastamento, em especial quando exista risco de fuga ou quando o referido nacional evite ou entrave a preparação do regresso ou o procedimento de afastamento.
- 269 Assim, só no caso de a execução da decisão de regresso sob a forma de afastamento correr o risco de, atendendo à apreciação de cada situação específica, ficar comprometida pelo comportamento do interessado é que os Estados-Membros podem privar da liberdade este último através da detenção (Acórdão de 28 de abril de 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, n.º 39).
- 270 Por conseguinte, a circunstância de o nacional de um país terceiro ser objeto de uma decisão de regresso e não estar em condições de prover às suas necessidades não é suficiente para o colocar em detenção com base no artigo 15.º da Diretiva 2008/115.
- 271 Com efeito, esta circunstância não é daquelas que seriam suscetíveis de ameaçar a eficácia dos procedimentos de regresso e de afastamento se não fosse decretada uma medida de detenção (v., neste sentido, Acórdão de 30 de novembro de 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, n.ºs 68 e 70).
- 272 Resulta do exposto que o artigo 15.º da Diretiva 2008/115 se opõe a que um nacional de um país terceiro seja colocado em detenção pelo simples facto de ser objeto de uma decisão de regresso e de não poder prover às suas necessidades.
- 273 Em segundo lugar, decorre do artigo 15.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115 que a detenção deve ser ordenada pelas autoridades administrativas ou judiciais, por documento escrito que indique os seus fundamentos de facto e de direito. A obrigação de comunicar os referidos fundamentos é necessária tanto para permitir à pessoa em causa defender os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidir com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao juiz competente como para permitir plenamente a este último exercer a fiscalização da legalidade da decisão em causa (Acórdão de 5 de junho de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, n.ºs 41 e 45).

- 274 Além disso, como resulta dos considerandos 13, 16 e 24 da Diretiva 2008/115, qualquer detenção que seja ordenada e que decorra dessa diretiva é estritamente enquadrada pelas disposições do seu capítulo IV de modo a garantir, por um lado, o respeito do princípio da proporcionalidade dos meios utilizados face aos objetivos prosseguidos e, por outro, o respeito dos direitos fundamentais dos nacionais de países terceiros afetados. Assim, resulta do artigo 15.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da referida diretiva que uma detenção só pode ser ordenada depois de se ter verificado se não eram suficientes outras medidas menos coercivas. Ademais, como confirma o considerando 6 dessa mesma diretiva, as decisões tomadas ao abrigo da mesma, incluindo as decisões de colocação em detenção, devem, em conformidade com os princípios gerais do direito da União, ser tomadas caso a caso e ter em conta critérios objetivos (v., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, n.ºs 55 e 70).
- 275 Decorre do exposto que o artigo 15.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2008/115 se opõe a que um nacional de um país terceiro em situação irregular no território de um Estado-Membro seja colocado em detenção sem que a necessidade e a proporcionalidade dessa medida tenham sido previamente apreciadas e tenha sido adotada uma decisão de detenção, indicando os fundamentos de facto e de direito em que se baseia.
- 276 Em terceiro lugar, o artigo 15.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2008/115 dispõe que, quando a detenção tiver sido ordenada por autoridades administrativas, os Estados-Membros devem prever uma fiscalização jurisdicional célere da legalidade da detenção, oficiosamente ou a pedido do nacional de país terceiro em causa. Além disso, nos termos do artigo 15.º, n.º 3, da mesma diretiva, no caso de períodos de detenção prolongados, a reapreciação da detenção, que deve ser realizada a intervalos razoáveis, deve ser objeto de fiscalização por parte de uma autoridade judicial.
- 277 Resulta do exposto que o artigo 15.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 2008/115 se opõe a que um Estado-Membro não preveja nenhuma fiscalização jurisdicional da legalidade da decisão administrativa que ordena a detenção de um nacional de um país terceiro em situação irregular no território desse Estado-Membro.
- 278 Em quarto lugar, resulta do artigo 15.º, n.º 1, último parágrafo, e n.º 4, da Diretiva 2008/115 que a detenção de um nacional de um país terceiro em situação irregular deve ser tão breve quanto possível e só ser mantida enquanto o procedimento de afastamento estiver pendente e for executado com a devida diligência, entendendo-se que, quando já não existe uma perspetiva razoável de afastamento ou quando deixem de estar reunidos os pressupostos que justificaram a detenção, esta deixa de se justificar e a pessoa em causa deve ser imediatamente libertada.
- 279 Além disso, o artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da mesma diretiva prevê que cada Estado-Membro fixa uma duração determinada de detenção que não pode exceder seis meses, podendo esse período ser prorrogado apenas por um período determinado que não exceda os doze meses seguintes e apenas para os casos em que, apesar de todos os esforços razoáveis das autoridades nacionais, seja provável que a operação de afastamento dure mais tempo devido à falta de cooperação do nacional de um país terceiro em causa ou aos atrasos na obtenção da documentação necessária junto de países terceiros. Uma vez que a ultrapassagem deste prazo máximo de forma nenhuma é autorizada, a pessoa detida deve, em todo o caso, ser imediatamente libertada a partir do momento em que é atingida a duração máxima de detenção de dezoito meses (v., neste sentido, Acórdão de 30 de novembro de 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, n.ºs 60 e 69).
- 280 Daqui resulta que o artigo 15.º, n.º 1, e n.ºs 4 a 6, da Diretiva 2008/115 se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que, por um lado, não prevê que a detenção de um nacional de um país terceiro em situação irregular seja automaticamente considerada ilegal no termo de um prazo máximo de 18 meses, e, por outro, não garante que essa detenção só se mantém enquanto o procedimento de afastamento estiver pendente e for executado com a devida diligência.

281 Resulta de todas estas considerações que há que responder à quarta questão, alíneas b), c) e d), que o artigo 15.º da Diretiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que, em primeiro lugar, um nacional de um país terceiro seja colocado em detenção pelo simples facto de ser objeto de uma decisão de regresso e de não poder prover às suas necessidades, em segundo lugar, essa detenção ocorra sem a adoção prévia de uma decisão fundamentada que ordene a detenção e sem que tenham sido examinadas a necessidade e a proporcionalidade de tal medida, em terceiro lugar, não exista nenhuma fiscalização jurisdicional da legalidade da decisão administrativa que ordena a detenção e, em quarto lugar, a detenção possa exceder 18 meses quando o procedimento de afastamento já não estiver pendente ou não for executado com a devida diligência.

Quanto às consequências de uma detenção ilegal

282 Com a terceira questão, alínea e), e quarta questão, alínea e), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União e, em especial, o artigo 47.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que, quando a detenção de um requerente de proteção internacional ou de um nacional de um país terceiro em situação irregular no território de um Estado-Membro é manifestamente contrária às regras do direito da União, um órgão jurisdicional de um Estado-Membro pode, a título de medida provisória, obrigar a autoridade nacional competente a atribuir à pessoa detida ilegalmente um local de alojamento que não seja um local de detenção.

283 A título preliminar, importa sublinhar que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, nem a decisão administrativa que ordenou a colocação dos recorrentes nos processos principais no setor da zona de trânsito de Röske reservado aos requerentes de asilo nem a que ordenou a sua colocação no setor desta zona de trânsito reservado aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido é suscetível de fiscalização jurisdicional.

284 No entanto, na audiência no Tribunal de Justiça, o Governo húngaro referiu certas disposições processuais que, em seu entender, permitem que a colocação nesta zona de trânsito seja objeto de uma fiscalização jurisdicional que cumpra as exigências do direito da União.

285 Cabe, em definitivo, ao órgão jurisdicional de reenvio, que é o único com competência para interpretar o direito nacional, verificar se um órgão jurisdicional dispõe, ao abrigo desse direito, da possibilidade de fiscalizar a legalidade da colocação e da manutenção dos recorrentes nos processos principais na zona de trânsito de Röske.

286 Assim sendo, como foi sublinhado, em substância, no n.º 234 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça deve limitar-se à situação que o órgão jurisdicional de reenvio considera comprovada e não pode estar vinculado por hipóteses formuladas por uma das partes nos processos principais.

287 Por conseguinte, cabe ao Tribunal de Justiça determinar, em primeiro lugar, se, admitindo que o órgão jurisdicional de reenvio considera que a colocação dos recorrentes nos processos principais no setor da zona de trânsito de Röske reservada aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido constitui uma detenção, este pode, ao abrigo do direito da União, declarar-se competente para fiscalizar a regularidade dessa detenção, apesar da inexistência de qualquer disposição nacional que permita exercer essa fiscalização jurisdicional.

288 A este respeito, importa referir, em primeiro lugar, que o artigo 15.º da Diretiva 2008/115 é incondicional e suficientemente preciso, pelo que goza de efeito direto (v., neste sentido, Acórdãos de 28 abril de 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, n.ºs 46 e 47, e de 5 de junho de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, n.º 54). Por razões semelhantes, deve considerar-se que o artigo 9.º da Diretiva 2013/33 tem igualmente esse efeito.

- 289 Além disso, o artigo 15.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2008/115 e o artigo 9.º, n.º 3, da Diretiva 2013/33 constituem a materialização, no domínio em causa, do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido no artigo 47.º da Carta. Como foi sublinhado no n.º 140 do presente acórdão, este artigo 47.º basta por si só e não necessita de quaisquer precisões por disposições do direito da União ou do direito nacional para conferir aos particulares um direito que pode ser invocado enquanto tal.
- 290 Em segundo lugar, uma regulamentação nacional que não assegure nenhuma fiscalização jurisdicional da legalidade da decisão administrativa que ordena a detenção de um requerente de proteção internacional ou de um nacional de um país terceiro em situação irregular constitui não só, como foi salientado nos n.ºs 261 e 277 do presente acórdão, uma violação do artigo 15.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2008/115 e do artigo 9.º, n.º 3, da Diretiva 2013/33 como também viola o conteúdo essencial do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º da Carta, na medida em que impede, de forma absoluta, que um órgão jurisdicional se pronuncie quanto ao respeito dos direitos garantidos pelo direito da União a um nacional de um país terceiro colocado em detenção.
- 291 Por conseguinte, e por motivos análogos aos expostos nos n.ºs 138 a 146 do presente acórdão, o princípio do primado do direito da União e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º da Carta, impõem ao órgão jurisdicional de reenvio, se considerar que os recorrentes nos processos principais são objeto de detenção, que se declare competente para apreciar a regularidade dessa detenção, não aplicando, se necessário, qualquer disposição nacional que lhe proíba proceder nesse sentido.
- 292 Importa sublinhar, em segundo lugar, que o artigo 15.º, n.º 2, último parágrafo, da Diretiva 2008/115 e o artigo 9.º, n.º 3, último parágrafo, da Diretiva 2013/33 dispõem expressamente que, quando a detenção for considerada ilegal, a pessoa em causa deve ser imediatamente libertada.
- 293 Daqui resulta que, nesse caso, o órgão jurisdicional nacional deve ter condições de substituir por uma decisão própria adotada por si a decisão da autoridade administrativa que ordenou a detenção inicial, e deliberar sobre a possibilidade de ordenar uma medida de substituição ou a libertação do nacional em causa (v., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, n.º 62). Todavia, a prolação de uma medida alternativa à detenção só é possível se o fundamento que justificou a detenção da pessoa em causa for e permanecer válido, mas essa detenção não se revelar ou tiver deixado de se revelar necessária ou proporcionada à luz desse motivo.
- 294 Por conseguinte, o artigo 15.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115 e o artigo 9.º, n.º 3, da Diretiva 2013/33 habilitam, na falta de qualquer outro órgão jurisdicional competente ao abrigo do direito nacional, o órgão jurisdicional de reenvio a decretar a libertação imediata dos recorrentes nos processos principais se considerar que a sua colocação no setor da zona de trânsito de Röske reservada aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido constitui uma detenção contrária às disposições do direito da União aí aplicáveis.
- 295 Em terceiro lugar, no que respeita à possibilidade de ordenar, a título de medidas provisórias, à autoridade administrativa competente que atribua um alojamento aos recorrentes nos processos principais, importa salientar, no que respeita, em primeiro lugar, ao requerente de proteção internacional, que, embora o artigo 9.º, n.º 3, último parágrafo, da Diretiva 2013/33 se limite a impor que esse requerente seja imediatamente libertado, quando se verifique que a sua detenção é ilegal, não deixa de ser verdade que, após a sua libertação, este último continua a beneficiar da sua qualidade de requerente de proteção internacional, podendo, assim, invocar o artigo 17.º da mesma diretiva. Ora, como foi salientado no n.º 245 do presente acórdão, entre essas condições materiais de acolhimento figura a concessão de um subsídio financeiro que permita ao referido requerente alugar-se ou a concessão de um alojamento em espécie.

- 296 Por outro lado, decorre do artigo 26.º da Diretiva 2013/33 que deve ser possibilitado ao requerente de proteção internacional o recurso das decisões relativas, designadamente, à concessão das condições materiais de acolhimento. Por conseguinte, cabe ao órgão jurisdicional competente, ao abrigo do direito nacional, para conhecer desse recurso assegurar o respeito do direito ao alojamento do requerente de proteção internacional na pendência da análise do seu pedido, entendendo-se que, como foi recordado no n.º 254 do presente acórdão, esse alojamento não pode consistir numa detenção *de facto*.
- 297 Por último, há que recordar que, de acordo com jurisprudência constante, o juiz nacional ao qual tenha sido submetido um litígio regulado pelo direito da União deve poder decretar medidas provisórias para garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a proferir quanto à existência dos direitos invocados com fundamento no direito da União (v., designadamente, Acórdãos de 19 de junho de 1990, *Factortame e o.*, C-213/89, EU:C:1990:257, n.º 21, e de 15 de janeiro de 2013, *Križan e o.*, C-416/10, EU:C:2013:8, n.º 107).
- 298 Daqui resulta que o artigo 26.º da Diretiva 2013/33 impõe que o requerente de proteção internacional cuja detenção terminou possa invocar, no órgão jurisdicional competente nos termos do direito nacional, o seu direito a obter um subsídio financeiro que lhe permita alugar-se ou a um alojamento em espécie, dispondo esse órgão jurisdicional, ao abrigo do direito da União, da possibilidade de decretar medidas provisórias enquanto aguarda a sua decisão definitiva.
- 299 Importa ainda acrescentar que, por motivos análogos aos que foram expostos nos n.ºs 138 a 146 do presente acórdão, o princípio do primado do direito da União e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º da Carta, impõem ao órgão jurisdicional de reenvio que se declare competente para conhecer do recurso referido no número anterior do presente acórdão, se nenhum outro órgão jurisdicional for competente, nos termos do direito nacional, para dele conhecer.
- 300 No que diz respeito, em segundo lugar, aos nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo foi indeferido, há que salientar que o artigo 15.º, n.º 2, último parágrafo, da Diretiva 2008/115 se limita, à semelhança do artigo 9.º, n.º 3, último parágrafo, da Diretiva 2013/33, a impor que a pessoa em causa seja imediatamente libertada quando se verificar que a sua detenção é ilegal.
- 301 Resulta destas considerações que há que responder à terceira questão, alínea e), e à quarta questão, alínea e), da seguinte forma:
- O princípio do primado do direito da União e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º da Carta, devem ser interpretados no sentido de que impõem ao órgão jurisdicional nacional, na falta de uma disposição nacional que preveja a fiscalização jurisdicional da legalidade de uma decisão administrativa que ordene a colocação em detenção de requerentes de proteção internacional ou de nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo tenha sido indeferido, que se declare competente para se pronunciar sobre a legalidade dessa detenção, e habilitam esse órgão jurisdicional a libertar imediatamente as pessoas em causa, se considerar que essa detenção constitui uma detenção contrária ao direito da União.
 - O artigo 26.º da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que impõe que o requerente de proteção internacional cuja detenção, considerada ilegal, terminou possa invocar, no órgão jurisdicional competente nos termos do direito nacional, o seu direito de obter um subsídio financeiro que lhe permita alugar-se ou a um alojamento em espécie, dispondo esse órgão jurisdicional, ao abrigo do direito da União, da possibilidade de decretar medidas provisórias enquanto se aguarda a sua decisão definitiva.

- O princípio do primado do direito da União e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º da Carta, devem ser interpretados no sentido de que impõem ao órgão jurisdicional nacional, na falta de uma disposição nacional que preveja a fiscalização jurisdicional do direito ao alojamento, na aceção do artigo 17.º da Diretiva 2013/33, que se declare competente para conhecer da ação ou do recurso destinados a garantir esse direito.

Quanto às despesas

302 Revestindo os processos, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidentes suscitados 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 (Grande Secção) declara:

- 1) O artigo 13.º da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, lido à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro nos termos da qual a alteração, por uma autoridade administrativa, do país de destino mencionado numa decisão de regresso anterior só pode ser impugnada pelo nacional de um país terceiro em causa através de um recurso interposto para uma autoridade administrativa, sem garantia de fiscalização jurisdicional posterior da decisão dessa autoridade. Em tal hipótese, o princípio do primado do direito da União e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, devem ser interpretados no sentido de que impõem ao órgão jurisdicional nacional chamado a pronunciar-se num recurso destinado a impugnar a legalidade, à luz do direito da União, da decisão de regresso que consiste nessa alteração do país de destino que se declare competente para conhecer desse recurso.
- 2) O artigo 33.º da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite julgar inadmissível um pedido de proteção internacional pelo facto de o requerente ter chegado ao território do Estado-Membro em causa através de um Estado no qual não está exposto a perseguições ou a um risco de ofensas graves, na aceção da disposição nacional que transpõe o artigo 15.º da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, ou no qual está assegurado um nível de proteção adequado.
- 3) A Diretiva 2013/32, lida em conjugação com o artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e com o princípio da cooperação leal que decorre do artigo 4.º, n.º 3, TUE, deve ser interpretada no sentido de que, quando um pedido de asilo tiver sido objeto de uma decisão de indeferimento que tenha sido confirmada por decisão judicial definitiva antes de ter sido declarada a incompatibilidade da referida decisão de indeferimento com o direito da União, o órgão de decisão, na aceção do artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2013/32, não é obrigado a reapreciar oficiosamente o pedido de asilo. O artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que a existência de um acórdão do Tribunal de Justiça que declara a incompatibilidade com o direito da União de uma

regulamentação nacional que permite julgar inadmissível um pedido de proteção internacional pelo facto de o requerente ter chegado ao território do Estado-Membro em causa através de um Estado no qual não está exposto a perseguições ou a um risco de ofensas graves ou no qual está assegurado um nível de proteção adequado constitui um elemento novo relativo à análise de um pedido de proteção internacional, na aceção dessa disposição. Por outro lado, a referida disposição não é aplicável a um pedido subsequente, na aceção do artigo 2.º, alínea q), desta diretiva, quando o órgão de decisão declare que o indeferimento definitivo do pedido anterior é contrário ao direito da União. Esta declaração impõe-se necessariamente à referida autoridade quando essa contradição decorrer de um acórdão do Tribunal de Justiça ou tiver sido declarada, a título incidental, por um órgão jurisdicional nacional.

- 4) A Diretiva 2008/115 e a Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, devem ser interpretadas no sentido de que a obrigação imposta a um nacional de um país terceiro de permanecer permanentemente numa zona de trânsito cujo perímetro é restrito e fechado, no interior da qual os movimentos desse nacional são limitados e vigiados, e que este último não pode legalmente deixar voluntariamente, seja em que direção for, constitui uma privação de liberdade, caracterizada por uma «detenção», na aceção das referidas diretivas.
- 5) O artigo 43.º da Diretiva 2013/32 deve ser interpretado no sentido de que não autoriza a detenção de um requerente de proteção internacional numa zona de trânsito por um período superior a quatro semanas.
- 6) Os artigos 8.º e 9.º da Diretiva 2013/33 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que, em primeiro lugar, um requerente de proteção internacional seja colocado em detenção pelo simples facto de não poder prover às suas necessidades, em segundo lugar, essa detenção ocorra sem a adoção prévia de uma decisão fundamentada que ordene a detenção e sem que tenham sido examinadas a necessidade e a proporcionalidade de tal medida e, em terceiro lugar, não exista nenhuma fiscalização jurisdicional da legalidade da decisão administrativa que ordena a detenção desse requerente. Em contrapartida, o artigo 9.º dessa diretiva deve ser interpretado no sentido de que não impõe que os Estados-Membros fixem uma duração máxima para a manutenção em detenção, desde que o seu direito nacional garanta que a detenção apenas dura enquanto o fundamento que a justifica continuar a ser aplicável e os procedimentos administrativos relacionados com esse fundamento sejam executados com diligência.
- 7) O artigo 15.º da Diretiva 2008/115 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que, em primeiro lugar, um nacional de um país terceiro seja colocado em detenção pelo simples facto de ser objeto de uma decisão de regresso e de não poder prover às suas necessidades, em segundo lugar, essa detenção ocorra sem a adoção prévia de uma decisão fundamentada que ordene a detenção e sem que tenham sido examinadas a necessidade e a proporcionalidade de tal medida, em terceiro lugar, não exista nenhuma fiscalização jurisdicional da legalidade da decisão administrativa que ordena a detenção e, em quarto lugar, a detenção possa exceder 18 meses quando o procedimento de afastamento já não estiver pendente ou não for executado com a devida diligência.
- 8) O princípio do primado do direito da União e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devem ser interpretados no sentido de que impõem ao órgão jurisdicional nacional, na falta de uma disposição nacional que preveja a fiscalização jurisdicional da legalidade de uma decisão administrativa que ordene a colocação em detenção de requerentes de proteção internacional ou de nacionais de países terceiros cujo pedido de asilo tenha sido indeferido,

que se declare competente para se pronunciar sobre a legalidade dessa detenção, e habilitam esse órgão jurisdicional a libertar imediatamente as pessoas em causa, se considerar que essa detenção constitui uma detenção contrária ao direito da União.

O artigo 26.º da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que impõe que o requerente de proteção internacional cuja detenção, considerada ilegal, terminou possa invocar, no órgão jurisdicional competente nos termos do direito nacional, o seu direito de obter um subsídio financeiro que lhe permita alojar-se ou a um alojamento em espécie, dispondo esse órgão jurisdicional, ao abrigo do direito da União, da possibilidade de decretar medidas provisórias enquanto se aguarda a sua decisão definitiva.

O princípio do primado do direito da União e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devem ser interpretados no sentido de que impõem ao órgão jurisdicional nacional, na falta de uma disposição nacional que preveja a fiscalização jurisdicional do direito ao alojamento, na aceção do artigo 17.º da Diretiva 2013/33, que se declare competente para conhecer da ação ou do recurso destinados a garantir esse direito.

Assinaturas