



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

JEAN RICHARD DE LA TOUR

apresentadas em 4 de junho de 2026¹

Processo C-182/26 PPU [Hardeker]ⁱ

DL

contra

Minister van Asiel em Migratie

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem
(Tribunal de Primeira Instância de Haia, lugar da audiência em Haarlem, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Tramitação prejudicial urgente — Política de imigração — Regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular num Estado-Membro — Diretiva 2008/115/CE — Execução de uma decisão de regresso — Decisão de regresso que designa mais do que um país de destino — Artigo 5.º — Princípio da não repulsão — Artigo 15.º — Colocação em detenção para efeitos de afastamento — Fiscalização do respeito das condições de legalidade dessa colocação em detenção»

I. Introdução

1. Do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115/CE² resulta que, em princípio, depois de ter sido determinado que a permanência de um nacional de um país terceiro é irregular, deve ser decretada uma decisão de regresso em relação a este último. Em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, essa decisão deve não só declarar a situação irregular do nacional de país terceiro em causa e impor ou declarar o dever de regresso, tal como previsto expressamente no artigo 3.º, n.º 4, da referida diretiva, como também identificar o país terceiro para o qual esse nacional de um país terceiro deve regressar voluntariamente ou ser afastado, ou seja, o país de destino³.

2. Por seu turno, o artigo 5.º da Diretiva 2008/115 impõe aos Estados-Membros que respeitem, em todas as fases do procedimento de regresso, o princípio da não repulsão, garantido, enquanto direito fundamental, pelo artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁴, lido

¹ Língua original: francês.

ⁱ O nome do presente processo é um nom fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes do processo.

² Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa às normas e procedimentos comuns aplicáveis nos Estados-Membros ao regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO 2008, L 348, p. 98).

³ V., a este respeito, nomeadamente Acórdão de 17 de outubro de 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, n.º 34 e jurisprudência aí referida).

⁴ A seguir «Carta».

em conjugação com o artigo 33.º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados⁵, conforme completada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados⁶, bem como pelo artigo 19.º, n.º 2, da Carta⁷.

3. Estas duas obrigações estão intrinsecamente ligadas na medida em que o respeito pelo princípio da não repulsão é apreciado em relação ao país para o qual se pretende ordenar o regresso da pessoa em causa⁸, ou seja, em relação ao país de destino indicado na decisão de regresso.

4. Neste contexto, coloca-se uma questão: como se deve avaliar se o respeito pelo princípio da não repulsão foi respeitado quando a decisão de regresso menciona mais do que um país de destino? Será, nomeadamente, possível abster-se de proceder a essa avaliação até se determinar o país terceiro para o qual a pessoa em causa será efetivamente afastada (a seguir «país de destino definitivo»)?

5. Em substância, são estas as questões que o rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Tribunal de Primeira Instância de Haia, lugar da audiência em Haarlem, Países Baixos) submete ao Tribunal de Justiça, no âmbito do processo que lhe foi submetido no qual está em causa um recurso da colocação em detenção de um nacional de um país terceiro visado por uma decisão de regresso que designa três países de destino.

II. Quadro jurídico

A. *Direito da União*

6. O artigo 3.º da Diretiva 2008/115 tem a seguinte redação:

«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;

⁵ Assinada em Genebra em 28 de julho de 1951 [*Coletânea de Tratados das Nações Unidas*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)] e que entrou em vigor em 22 de abril de 1954.

⁶ Celebrada em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967 e que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967.

⁷ V. Acórdão de 22 de novembro de 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Afastamento — Canábis terapêutica)* (C-69/21, EU:C:2022:913, n.º 55).

⁸ V. Acórdão de 14 de maio de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, a seguir «Acórdão FMS», EU:C:2020:367, n.º 119).

- 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;
- 5) “Afastamento”, a execução do dever de regresso, ou seja, o transporte físico para fora do Estado-Membro;

[...]»

7. O artigo 5.º desta diretiva, com a epígrafe «Não repulsão, interesse superior da criança, vida familiar e estado de saúde», dispõe o seguinte:

«Na aplicação da presente diretiva, os Estados-Membros devem [...] respeitar o princípio da não repulsão».

8. O artigo 6.º da referida diretiva, intitulado «Decisão de regresso», dispõe no seu n.º 1:

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

9. O artigo 15.º da mesma diretiva, com a epígrafe «Detenção», dispõe nos seus n.ºs 1 a 5:

«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.»

B. Direito neerlandês

10. O artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da Vreemdelingenwet 2000 (Lei dos Estrangeiros, de 2000)⁹, de 23 de novembro de 2000, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, dispõe o seguinte:

«Se o interesse da ordem pública ou da segurança nacional assim o exigir, [o Minister van Asiel en Migratie (Ministro do Asilo e da Migração, Países Baixos; a seguir «Ministro»)] pode colocar em detenção, com vista ao seu afastamento, o cidadão estrangeiro que [...] não se encontre em situação regular».

III. Factos do litígio no processo principal e questões prejudiciais

11. Entre 2019 e 2025, DL, nacional de um país terceiro, apresentou pedidos de asilo em diferentes Estados-Membros.

12. Em 27 de janeiro de 2026, foi transferido para os Países Baixos. Ouvido nesse dia no âmbito de uma audição que antecedeu a aplicação de uma medida de detenção, DL indicou que tinha duas nacionalidades, por a sua mãe marroquina e o seu pai ser argelino, mas que não dispunha de documentos suscetíveis de provar esta situação. Informou ainda que nasceu em Tânger (Marrocos) e que a sua mãe residia em Marrocos e o seu pai na Argélia.

13. Em 3 de fevereiro de 2026, DL retirou o seu pedido de asilo. Nesse dia, durante a audição que precedeu a aplicação de uma nova medida de detenção, após ter sido informado da sua obrigação de abandonar o território dos Países Baixos e da União Europeia e de regressar a Marrocos ou à Argélia, DL declarou ser originário da Líbia, mas que não o podia provar devido à guerra. Acrescentou que não tinha qualquer vínculo com Marrocos nem com a Argélia, que tinha problemas familiares em Marrocos e que o seu regresso à Líbia não era possível devido à guerra.

14. Em 3 de fevereiro de 2026, o Ministro adotou uma decisão de regresso relativa a DL. Nesta decisão, por um lado, foi recusada a DL a concessão de um prazo para a partida voluntária e, por outro lado, foram designados três países de destino: Marrocos, Argélia e Líbia. DL não interpôs recurso da referida decisão.

⁹ Stb. 2000, n.º 495.

15. No mesmo dia, o Ministro adotou a decisão através da qual DL foi colocado em detenção, para preparar o seu regresso a um dos países de destino mencionados na decisão de regresso e de levar a cabo o processo de afastamento.

16. DL interpôs recurso desta última decisão no órgão jurisdicional de reenvio. Acusa o Ministro de não ter apreciado, na decisão de regresso e no momento de executar a medida de detenção, se o princípio da não repulsão se opõe ao afastamento da pessoa em causa (a seguir «apreciação à luz do princípio da não repulsão»). DL alega que a decisão de regresso não é, portanto, legal e que, por conseguinte, a medida de detenção não podia ser legalmente executada.

17. O Ministro replica que não houve apreciação da legalidade da decisão de regresso porque não foi interposto recurso da mesma. Alega que é devido ao comportamento do recorrente que é difícil saber para qual dos três países de destino mencionados DL deverá regressar. Segundo o Ministro, proceder a uma apreciação teórica à luz do princípio da não repulsão seria ir longe demais, considerando apenas um ou vários dos três países. O Ministro alega que só a partir do momento em que o país de destino para o qual o recorrente deve ser afastado for claramente identificado, por exemplo, por as autoridades desse país terem emitido a seu favor um livre-trânsito, é que será possível proceder a uma apreciação à luz do princípio da não repulsão no âmbito da detenção.

18. O órgão jurisdicional de reenvio observa que, ao ter designado três países terceiros na decisão de regresso como países de destino, o Ministro respeitou o Acórdão 202201422/1/V2 do Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos), de 8 de maio de 2024, segundo o qual essa decisão também deve mencionar o país de destino no caso de o nacional de um país terceiro em causa não ter feito prova da sua nacionalidade e da sua origem de forma credível. De acordo com este acórdão, em tal situação, não seria possível avaliar, nessa fase, se o princípio da não repulsão foi respeitado, podendo essa avaliação ser dispensada enquanto as autoridades não dispuserem de informações adicionais sobre a nacionalidade e a origem da pessoa em causa.

19. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre o momento em que as autoridades devem apreciar a legalidade da decisão de regresso à luz do princípio da não repulsão numa situação na qual, devido ao comportamento do nacional de um país terceiro em causa, o país de destino para o qual deverá ser afastado não está claramente identificado. Será no momento da adoção da decisão de regresso, no momento da imposição da medida de detenção ou no momento em que o país de destino para o qual deverá ser afastado estiver claramente identificado? Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber de que forma deverá ser efetuada essa apreciação numa situação deste tipo. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a sua competência para fiscalizar a ausência de tal apreciação na fase de adoção da decisão de regresso.

20. Nestas condições, o rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Tribunal de Primeira Instância de Haia, lugar da audiência em Haarlem) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Numa situação como a do caso em apreço, em que são mencionados na decisão de regresso três países de [destino] possíveis e em que, no momento da adoção dessa decisão, não havia (ou não havia ainda) certeza quanto à questão de saber a que país o estrangeiro regressaria, há que proceder a uma apreciação à luz do princípio da não repulsão no momento da adoção

da decisão de regresso? Pode o juiz da detenção pronunciar-se oficiosamente sobre esta questão, enquanto requisito específico da decisão de regresso, ainda que não lhe tenha sido submetido um recurso dessa decisão?

- a) Em caso de resposta afirmativa, deve a apreciação à luz do princípio da não repulsão abranger todos os países de [destino] possíveis mencionados na decisão de regresso? Deve a apreciação à luz do princípio da não repulsão ser efetuada como se o estrangeiro tivesse a nacionalidade e a origem dos países de [destino] visados, ou basta proceder a uma apreciação baseada unicamente na situação geral dos países em questão, tendo ou não em conta o que se sabe do estrangeiro, por exemplo, quanto à sua religião ou ao grupo populacional de que faz parte? Deve ser feita uma distinção a este respeito entre as apreciações respetivas que a autoridade administrativa e o juiz devem fazer nesta situação e, em caso afirmativo, de que modo?
 - b) Que papel desempenha, a este respeito, o facto de o estrangeiro se mostrar ou não cooperativo no âmbito da determinação de um país de [destino]?
- 2) Numa situação como a do caso em apreço, em que são mencionados na decisão de regresso três países de [destino] possíveis e em que, no momento da colocação em detenção, não havia (ou não havia ainda) certeza quanto à questão de saber a que país o estrangeiro deve regressar, há que proceder a uma apreciação à luz do princípio da não repulsão no momento em que é aplicada a medida de detenção, tendo em conta que o objetivo da detenção é envidar esforços no sentido do regresso desse estrangeiro, incluindo mantê-lo à disposição para determinar a sua nacionalidade ou origem e, portanto, o país ao qual deve regressar? Em caso de resposta afirmativa, deve a apreciação à luz do princípio da não repulsão incidir sobre todos os países de [destino] possíveis visados na decisão de regresso?
- a) Que papel desempenha, a este respeito, o facto de o estrangeiro se mostrar ou não cooperativo no âmbito da determinação de um país de [destino]?
- 3) Em caso de respostas negativas às questões 1 e 2, pode a apreciação à luz do princípio da não repulsão, numa situação como a do caso em apreço, esperar até à clarificação da questão de saber a que país o estrangeiro deve regressar, por exemplo, porque a sua nacionalidade foi confirmada pelas autoridades desse país ou porque o estrangeiro provou, ele próprio, a sua nacionalidade?»

21. 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.

22. Por decisão de 23 de março de 2026, a Quarta Secção deferiu este pedido.

23. O Governo Neerlandês e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas e participaram na audiência realizada em 7 de maio de 2026, durante a qual responderam às perguntas para resposta oral colocadas pelo Tribunal de Justiça.

IV. Análise

A. Observações preliminares

24. O órgão jurisdicional de reenvio não indicou nas suas questões quais as disposições de direito da União cuja interpretação solicita. No entanto, tendo em conta o objeto das questões prejudiciais e a respetiva fundamentação, entendo que não há dúvida de que visam a interpretação dos artigos 5.º e 15.º da Diretiva 2008/115, lidos em conjugação com o artigo 6.º, o artigo 19.º, n.º 2, e o artigo 47.º da Carta.

25. Estas questões inscrevem-se no prolongamento da problemática que já foi objeto da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao âmbito das competências do juiz chamado a fiscalizar a colocação ou a manutenção em detenção do nacional de um país terceiro visado por uma decisão de regresso, atendendo à obrigação de assegurar, durante o processo de regresso, o respeito pelo princípio da não repulsão.

26. Em particular, no Acórdão de 4 de setembro de 2025, Adrar¹⁰, o Tribunal de Justiça declarou que a autoridade judicial competente para fiscalizar a colocação ou a manutenção em detenção de um nacional de país terceiro em situação irregular deve assegurar-se, sendo caso disso oficiosamente, de que o princípio da não repulsão não se opõe ao afastamento desse nacional. Na hipótese de concluir que este princípio de não repulsão se opõe ao afastamento, a mesma autoridade está obrigada, em conformidade com o disposto no artigo 15.º, n.º 2, quarto parágrafo, e n.º 4, da Diretiva 2008/115, a libertar imediatamente o referido nacional¹¹.

27. Através das suas questões, o órgão jurisdicional de reenvio convida o Tribunal de Justiça a desenvolver esta jurisprudência, tendo em conta a especificidade da decisão de regresso subjacente à detenção que é objeto de fiscalização no processo principal. Recordo que esta decisão de regresso designa três países de destino e que, quando a adotou, a autoridade nacional competente não procedeu a nenhuma apreciação à luz do princípio da não repulsão, na medida em que o país de destino definitivo não pôde ser designado, o que se deveu às declarações ambíguas da pessoa em causa relativamente às suas origens. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre o alcance da obrigação das autoridades administrativas e do órgão jurisdicional chamado a fiscalizar a legalidade da detenção de garantir o respeito pelo princípio da não repulsão numa situação em que se revelou difícil, ou mesmo impossível, na fase de adoção da decisão de regresso e na fase da detenção, determinar o país de destino definitivo.

28. Da exposição de motivos do pedido de decisão prejudicial resulta que, embora o órgão jurisdicional de reenvio manifeste dúvidas a respeito da regularidade da prática das autoridades neerlandesas de se absterem, expressamente, de proceder à apreciação à luz do princípio da não repulsão em caso de adoção de uma decisão de regresso que designe provisoriamente vários países de destino, o órgão jurisdicional de reenvio não se interroga sobre a conformidade com a Diretiva 2008/115 de uma prática que consiste em adotar uma decisão de regresso assim formulada¹².

¹⁰ C-313/25 PPU, a seguir «Acórdão Adrar», EU:C:2025:647.

¹¹ V. Acórdão Adrar (n.º 73).

¹² Na audiência, o Governo Neerlandês indicou que, nos Países Baixos, cerca de um quarto das decisões de regresso que estão na origem da colocação em detenção de nacionais de países terceiros em situação irregular designam vários países de destino.

29. Ora, parece-me que importa resolver esta última questão antes de analisar as questões suscitadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, uma vez que a resposta a esta última questão poderá destituir as restantes de objeto. Com efeito, se o órgão jurisdicional de reenvio for competente, como antevê na sua primeira questão, para fiscalizar a legalidade da decisão de regresso, as suas questões relativas à forma de efetuar a apreciação à luz do princípio da não repulsão, no caso de essa decisão designar vários países de destino, só se colocariam se a referida decisão, como formulada, for conforme com a Diretiva 2008/115.

30. A este respeito, conforme o Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente, resulta do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 que, tendo sido determinado o carácter irregular da permanência, qualquer nacional de um país terceiro deve, sem prejuízo das exceções previstas nos n.ºs 2 a 5 do referido artigo e no estrito cumprimento dos requisitos fixados no artigo 5.º desta diretiva, ser objeto de uma decisão de regresso, a qual deve identificar, entre os países terceiros referidos no artigo 3.º, n.º 3, da diretiva referida, aquele para o qual deve ser afastado¹³. Além disso, é igualmente assente 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, n.º 4, da Diretiva 2008/115¹⁴.

31. Esta jurisprudência é clara e inequívoca: a decisão de regresso tem obrigatoriamente de mencionar o país de destino. Não está, portanto, previsto, no estado atual do direito da União conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça, que a autoridade competente se limite, na sua decisão, a constatar a obrigação de regresso ou a ordenar o afastamento sem determinar o país para o qual esse afastamento será efetuado¹⁵. A Diretiva 2008/115 também não prevê a possibilidade de derrogar a obrigação de designar o país de destino em razão da falta de cooperação do nacional de um país terceiro¹⁶.

32. Embora não existam assim dúvidas, tendo em conta a jurisprudência atual, de que a decisão de regresso deve indicar o país de destino, da mesma não decorre que seja absolutamente proibido que a decisão de regresso indique dois ou mais países de destino. A utilização pelo Tribunal de Justiça do termo «aquele»¹⁷, sugerindo que só se pode tratar de um único país terceiro, não pode, em meu entender, ser decisiva, na medida em que a eventual pluralidade de países de destino não foi contemplada pelo Tribunal de Justiça aquando da elaboração da sua jurisprudência.

33. Por conseguinte, levanta-se a questão de saber se é compatível com a Diretiva 2008/115 que a decisão de regresso designe mais do que um país de destino.

34. Em meu entender, esta diretiva não se opõe a tal.

¹³ V. Acórdão de 17 de outubro de 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, n.º 34 e jurisprudência aí referida).

¹⁴ V. Acórdão FMS (n.º 116).

¹⁵ A natureza desta decisão poderá vir a alterar-se no futuro: v. proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um sistema comum de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular na União e que revoga a Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, a Diretiva 2001/40/CE do Conselho e a Decisão 2004/191/CE do Conselho [COM(2025) 101 final] (a seguir «proposta de regulamento que revoga a Diretiva 2008/115»). O artigo 7.º, n.º 4, desta proposta prevê a possibilidade de a decisão de regresso indicar provisoriamente um ou mais países de regresso, caso as informações de que as autoridades competentes dispõem não sejam suficientes para determinar um país de regresso no momento da emissão da decisão de regresso.

¹⁶ A Diretiva 2008/115 só se refere à falta de cooperação do nacional de um país terceiro em causa no artigo 15.º, n.º 6, alínea a), nos termos do qual esta circunstância pode justificar a prorrogação do prazo de detenção.

¹⁷ V. n.º 30 das presentes conclusões.

35. Em primeiro lugar, embora as disposições da Diretiva 2008/115 não confirmem às autoridades nacionais um poder discricionário no que diz respeito à designação, na decisão de regresso, do país de destino, não deixa de ser certo que delas decorre que vários países podem reunir, em paralelo, as condições para serem identificados como tal.

36. Com efeito, tendo em conta a definição do termo «regresso», constante do artigo 3.º, n.º 3, da referida diretiva, pode ser designado como país de destino quer o país de origem do interessado, quer um país de trânsito, ao abrigo de acordos de readmissão da União ou bilaterais ou de outras convenções, quer outro país terceiro, para o qual o nacional de um país terceiro em causa decida regressar voluntariamente e no qual seja aceite¹⁸. Além disso, é perfeitamente concebível que mais de um país terceiro se enquadre numa destas três categorias, nomeadamente devido ao facto de o interessado possuir várias nacionalidades ou ter transitado por vários países terceiros com os quais foram celebrados acordos ou outras disposições de readmissão.

37. Assim, uma vez que o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115 não impõe nenhuma hierarquia entre as três categorias de países de destino a que se refere, não se pode excluir que vários países terceiros preencham, em simultâneo, as condições necessárias para serem designados como países de destino.

38. Em segundo lugar, uma decisão de regresso que designe mais do que um país de destino não tem, por si só, nenhuma incidência sobre o nível de proteção dos direitos fundamentais da pessoa em causa. Por um lado, essa pessoa pode sempre interpor recurso dessa decisão e contestar, no âmbito do mesmo, a designação de um ou de vários países de destino, alegando a violação tanto do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115 como do artigo 5.º da mesma diretiva. Por outro lado, tal decisão não impede que a apreciação seja efetuada à luz do princípio da não repulsão. Com efeito, nada impede que se verifique, em relação a todos os países indicados na referida decisão, se a sua execução exporá o interessado a um risco real de sofrer tratamentos proibidos pelo artigo 19.º, n.º 2, da Carta, lido em conjugação com o artigo 4.º da mesma¹⁹.

39. Em terceiro lugar, é certo que a designação, na decisão de regresso, de mais do que um país de destino parece contrariar o conceito em si mesmo de decisão de regresso, que se presume constituir a base legal do afastamento, estando este definido, no artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2008/115, como o transporte físico da pessoa em causa para fora do Estado-Membro. Enquanto tal, esta decisão parece dever designar apenas um país de destino, ou seja, o país terceiro para o qual essa pessoa será efetivamente transportada.

40. No entanto, das disposições da Diretiva 2008/115 não resulta que esta impõe a designação de um único país de destino na decisão de regresso. Por um lado, conforme acabei de recordar, o afastamento, como definido por esta diretiva, determina apenas de forma negativa o local para onde a pessoa em causa será afastada: trata-se do transporte «para fora do Estado-Membro». Por outro lado, nos termos do artigo 8.º, n.º 3, da referida diretiva, os Estados-Membros podem prever a emissão de uma ordem de afastamento por decisão ou ato distinto da decisão de regresso, administrativo ou judicial. Embora, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, não seja possível designar, nessa decisão ou nesse ato, um país de destino que não tenha sido indicado na decisão de regresso²⁰, não se pode excluir, a meu ver, que seja designado, na referida decisão ou

¹⁸ V. Conclusões do advogado-geral Szpunar no processo M e o. (Transferência para um Estado-Membro) (C-673/19, EU:C:2020:840, n.ºs 33 a 36), bem como Acórdão de 24 de fevereiro de 2021, M e o. (Transferência para um Estado-Membro) (C-673/19, EU:C:2021:127, n.ºs 40 a 42).

¹⁹ Esta hipótese não é, contudo, a que está em causa no processo principal, como resulta claramente da decisão de reenvio.

²⁰ V. Acórdão FMS (n.º 116).

no referido ato, aquele dos países indicados na decisão de regresso para o qual a pessoa em causa será efetivamente afastada. Também não se pode excluir que venha a ser adotada uma nova decisão de regresso, designando um único país de destino definitivo²¹.

41. Em quarto lugar, tal designação, na decisão de regresso, de mais do que um país de destino, parece poder contribuir de forma positiva para a eficácia do procedimento de regresso e para a redução da sua duração. Com efeito, num caso em que se revele impossível executar a decisão de regresso no que diz respeito a um dos países de destino designados nessa decisão, tal não excluiria a sua execução através do afastamento da pessoa em causa, eventualmente com base numa decisão de afastamento distinta, se a sua adoção estiver prevista no direito nacional, para outro país de destino já designado na decisão de regresso, sem que seja necessário adotar uma nova decisão de regresso que designe um novo país de destino²².

42. Numa situação em que, conforme sucede no processo principal, existam motivos fundados para considerar que vários países terceiros preenchem as condições para serem designados como países de destino, a indicação de todos esses países na decisão de regresso permite dar início aos trâmites necessários para preparar o regresso para cada um dos países terceiros mencionados. O afastamento efetivo para o país terceiro para o qual se revelará objetivamente possível realizar esse afastamento poderá ser realizado sem nenhuma alteração da decisão de regresso. Se, nesta última situação, não fosse possível designar mais do que um país de destino, seria necessário dar início a todas as diligências necessárias tendo em conta apenas o país designado na decisão de regresso. Caso fosse impossível proceder ao afastamento efetivo, seria então necessário adotar uma nova decisão de regresso designando outro país de destino e reiniciar os mesmos procedimentos. Esta forma de proceder prolongaria consideravelmente a duração do processo e poderia conduzir, em caso de colocação em detenção do nacional do país terceiro em causa, a que fossem excedidos os prazos máximos de detenção previstos na Diretiva 2008/115²³.

43. Em quinto lugar, é certo que se pode argumentar que a admissão por parte do Tribunal de Justiça da prática de designar, na decisão de regresso, mais do que um país de destino abriria a caixa de Pandora, uma vez que permitiria às autoridades nacionais resolver o problema relativo à determinação dos factos necessários para designar o país de destino através da indicação, na decisão de regresso, de um número ilimitado de potenciais países de destino e, assim, ocultar o cumprimento dos requisitos aplicáveis ao conteúdo da decisão de regresso. A aprovação de tal prática correria o risco de permitir contornar a obrigação que incumbe às autoridades de designar o país de destino na decisão de regresso.

44. A este respeito, gostaria de sublinhar que é necessário distinguir dois aspetos desta problemática: por um lado, a problemática da faculdade objetiva de as autoridades nacionais designarem, na decisão de regresso, mais do que um país de destino e, por outro, a problemática do mérito da decisão no que diz respeito à designação de cada um dos países de destino mencionados. Com efeito, a decisão de designar cada um desses países deve basear-se em constatações factuais fundamentadas nas declarações da pessoa em causa e noutras provas disponíveis, sendo essas constatações suscetíveis de serem submetidas a fiscalização jurisdicional.

²¹ V. jurisprudência referida no n.º 30 das presentes conclusões. Das observações do Governo Neerlandês resulta que, de acordo com a prática administrativa neerlandesa, está previsto que, em caso de designação de vários países de destino na decisão de regresso, seja adotada uma nova decisão de regresso que designe um único país de destino antes do afastamento da pessoa em causa.

²² V. Acórdão FMS (n.º 116).

²³ V. artigo 15.º, n.º 6, desta diretiva.

45. Daqui decorre, em meu entender, que a indicação, na decisão de regresso, de mais do que um país como país de destino não é, em si mesma, contrária ao artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 3, da mesma²⁴.

46. No entanto, há uma condição que tem de ser preenchida para que a decisão de regresso assim redigida seja conforme com a Diretiva 2008/115. Conforme já referi²⁵, têm de existir elementos de facto que justifiquem a indicação, na decisão de regresso, de um país como país de destino. É sobretudo necessário demonstrar as razões pelas quais cada país de destino mencionado na decisão de regresso preenche as condições previstas no artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115. Cada designação de um país de destino está sujeita a fiscalização jurisdicional.

B. Quanto à primeira questão prejudicial

47. A primeira questão prejudicial é composta pela questão principal e por duas subquestões [primeira questão, alíneas a) e b)]. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre se, em caso de dificuldades na determinação de um único país de destino na fase de adoção da decisão de regresso, o que conduz à designação de três países de destino, a apreciação à luz do princípio da não repulsão deve, ainda assim, ser efetuada pela autoridade que adota essa decisão (primeira questão, primeira parte), de que forma essa apreciação deve ser realizada [primeira questão, alínea a)], e se tal é necessário inclusivamente quando essas dificuldades se devam à falta de cooperação da pessoa em causa [primeira questão, alínea b)].

48. No entanto, este órgão jurisdicional tem, em paralelo, dúvidas quanto à sua competência para fiscalizar esta fase do processo, na medida em que o recurso que tem de conhecer não tem por objeto a decisão de regresso, mas a detenção ordenada na sequência da adoção desta última decisão (primeira questão, segunda parte).

49. Em meu entender, esta segunda parte da primeira questão deve ser analisada em primeiro lugar, uma vez que, em caso de resposta negativa, as respostas à primeira parte desta questão e à primeira questão, nas alíneas a) e b), não serão necessárias para o órgão jurisdicional de reenvio proferir a sua decisão no processo principal. Estas subquestões foram, aliás, formuladas para a eventualidade de se responder afirmativamente à segunda parte da primeira questão.

50. No que diz respeito à segunda parte da primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, embora não tenha sido interposto nenhum recurso da decisão de regresso, o órgão jurisdicional de reenvio não deixa de estar obrigado a examinar oficiosamente se se trata de uma decisão de regresso que possa servir de base à medida de detenção. Para este órgão jurisdicional, esta apreciação equivale nomeadamente a verificar se a decisão de regresso é conforme com os requisitos específicos impostos a tal decisão. Da jurisprudência do Tribunal de Justiça²⁶, o mesmo órgão jurisdicional deduz que, entre esses requisitos específicos, figura a apreciação à luz do princípio da não repulsão. Partindo deste pressuposto, interroga-se sobre se, no âmbito do recurso interposto de uma medida de detenção aplicada para efeitos de

²⁴ Este parece ser também o ponto de vista do Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional). V. Acórdão 202006815/1/V3, de 2 de junho de 2021, disponível no seguinte endereço Internet: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2021:1155>, n.º 7.1.

²⁵ V. n.º 44 das presentes conclusões.

²⁶ A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio refere-se ao n.º 114 do Acórdão FMS.

afastamento, também tem de verificar se a decisão de regresso na qual essa medida se baseia contém uma apreciação (correta) à luz do princípio da não repulsão, ainda que essa decisão não tenha sido objeto de fiscalização jurisdicional.

51. Quando emprega o conceito de «requisitos específicos»²⁷, o órgão jurisdicional de reenvio faz referência ao n.º 114 do Acórdão FMS, no qual o Tribunal de Justiça declara que existem dois elementos constitutivos da decisão de regresso. Este órgão jurisdicional não utiliza os termos «elementos constitutivos» e não explica de que modo devem ser entendidos, em relação a estes, os termos «requisitos específicos». O facto de considerar ou não os dois conceitos como sinónimos não é determinante, na medida em que da fundamentação do pedido de decisão prejudicial resulta que o mesmo se interroga sobre se a ausência de apreciação à luz do princípio da não repulsão implicaria a ausência de uma decisão suscetível de constituir o fundamento da detenção.

52. Assim, através da segunda parte da primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre a questão de saber se o juiz chamado a fiscalizar a colocação em detenção de um nacional de um país terceiro com vista ao seu afastamento em execução de uma decisão de regresso, que designa mais do que um país de destino, também é competente para fiscalizar oficiosamente se, na fase de adoção desta última decisão, se procedeu à apreciação da sua legalidade à luz do princípio da não repulsão e se, na ausência de tal apreciação, é competente para daí retirar as consequências, concluindo que um requisito específico dessa decisão não foi respeitado, pelo que a decisão de regresso não deve ser considerada como base legal para a detenção.

53. Em meu entender, as premissas nas quais a primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio se baseia são corretas no sistema jurisdicional neerlandês, tendo em conta os esclarecimentos fornecidos por esse órgão jurisdicional. Não há dúvidas de que, neste sistema, o órgão jurisdicional responsável pela fiscalização da colocação em detenção tem de verificar se existe uma base legal para a adoção da decisão que lhe compete fiscalizar, sendo essa base, no caso em apreço, a decisão de regresso²⁸. Esta última decisão deve preencher determinados requisitos. Em particular, além das condições formais previstas para uma decisão administrativa nos termos do direito nacional, essa decisão tem de ser adotada por uma autoridade nacional competente, tem de identificar a pessoa em causa, tem de declarar a sua situação irregular, tem de impor ou declarar o dever de regresso²⁹ e, tendo em conta a jurisprudência acima referida³⁰, tem de designar o país de destino. Se uma decisão de regresso não preencher estes requisitos, que são os elementos constitutivos deste ato, não poderá ser considerada como base legal para adotar uma medida de detenção. Assim, o juiz que vier a conhecer do recurso da decisão de colocação em detenção adotada ao abrigo do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, tendo concluído que a decisão de regresso não inclui a designação do país de destino, deverá concluir que a decisão de colocação em detenção não é legal e, por esse motivo, deverá libertar a pessoa em causa.

54. No entanto, embora resulte da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça³¹ que as competências do juiz responsável pela fiscalização da legalidade da colocação ou da manutenção em detenção, no que diz respeito à apreciação à luz do princípio da não repulsão, devem ser

²⁷ «specifieke vereisten» em neerlandês.

²⁸ Das observações do Governo Neerlandês na audiência resulta que a jurisprudência neerlandesa considera que a detenção só é possível se tiver sido previamente adotada uma decisão de regresso.

²⁹ Conforme o Tribunal de Justiça concluiu no n.º 114 do acórdão FMS, referido pelo órgão jurisdicional de reenvio.

³⁰ V. n.º 30 das presentes conclusões.

³¹ V., nomeadamente, Acórdão Adrar (n.ºs 71 e 72, bem como jurisprudência aí referida).

interpretadas em sentido amplo, não deixa de ser certo que dessa jurisprudência também decorre que a função do juiz se limita à decisão relativa à manutenção ou não da detenção³². Em particular, da referida jurisprudência não decorre que o juiz responsável pela fiscalização da legalidade da colocação ou da manutenção em detenção é competente para apreciar a legalidade da decisão de regresso e, eventualmente, para a anular.

55. É certo que da jurisprudência do Tribunal de Justiça resulta que a Diretiva 2008/115 procede à harmonização das normas e dos procedimentos relativos à adoção de decisões de regresso relativamente a nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro e à execução dessas decisões, harmonização que os Estados-Membros só podem derrogar mediante a adoção de disposições mais favoráveis nas condições previstas no artigo 4.º, n.º 3, da referida diretiva³³. Não está, portanto, teoricamente excluído que a legislação de um Estado-Membro preveja um âmbito de competências mais alargado para o órgão jurisdicional chamado a fiscalizar a legalidade da detenção nos termos do artigo 15.º da referida diretiva do que aquele que decorre das disposições da mesma diretiva³⁴.

56. No entanto, a Diretiva 2008/115 procede a uma distinção clara entre a decisão de regresso e a decisão de colocação em detenção. Primeiro, a adoção e a fiscalização jurisdicional da primeira decisão são reguladas pelo capítulo III desta diretiva, nomeadamente nos seus artigos 12.º e 13.º, ao passo que as da segunda decisão são reguladas pelo capítulo IV da mesma diretiva, em particular, no seu artigo 15.º Segundo, as condições de adoção de cada uma destas decisões são diferentes, tal como o é o seu objeto. Terceiro, a legalidade da detenção imposta com vista à execução da decisão de regresso é controlada à luz da situação jurídica da pessoa em causa, conforme determinada por esta última decisão.

57. Daqui decorre que a Diretiva 2008/115 não prevê que o órgão jurisdicional perante o qual foi interposto o recurso da detenção de um nacional de um país terceiro visado pela decisão de regresso exerça uma fiscalização idêntica à que pode ser exercida pelo órgão jurisdicional chamado a fiscalizar essa decisão de regresso. Tal seria contrário ao sistema de vias de recurso instituído por essa diretiva.

58. Em contrapartida, se é certo, tal como salientado pelo órgão jurisdicional de reenvio, que, nos termos do direito neerlandês, cabe ao órgão jurisdicional perante o qual foi interposto o recurso da detenção fiscalizar se existe base legal para adotar uma medida de detenção, neste caso, a decisão de regresso, essa fiscalização não pode ir além da confirmação de que a decisão em apreço contém todos os elementos constitutivos previstos para esse ato. Em meu entender, embora os elementos como a identidade da pessoa em causa e o país de destino pareçam efetivamente poder ser qualificados como «elementos constitutivos» de uma decisão de regresso, cuja ausência deve conduzir a que essa decisão não possa ser considerada como base legal para a detenção, o facto de a mesma ser apreciada à luz do princípio da não repulsão não constitui um elemento deste tipo. Com efeito, não se trata de um elemento constitutivo da decisão de regresso, mas de uma das circunstâncias subjacentes à sua adoção, relevante nomeadamente no âmbito da designação do país de destino. A fiscalização da tomada em consideração desta circunstância equivaleria, na realidade, à fiscalização da legalidade da decisão de regresso. Não é essa a função do juiz chamado a fiscalizar a legalidade da detenção à luz da situação jurídica do nacional de um país terceiro em causa, tal como foi determinada pela decisão de regresso.

³² V. Acórdão Adrar (n.º 73).

³³ V. Acórdão de 26 de março de 2026, Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, n.º 46 e jurisprudência aí referida).

³⁴ Não parece ser este o caso no que diz respeito ao direito neerlandês, conforme resulta das observações do Governo Neerlandês e da Comissão.

59. Cumpre-me salientar que, no processo que deu origem ao Acórdão Adrar, não foi apreciado, na fase de adoção da decisão de regresso, se o princípio da não repulsão se opunha ao afastamento da pessoa em causa³⁵. Se essa apreciação revestisse natureza de um requisito específico cujo incumprimento implica a ilegalidade da decisão de regresso, o Tribunal de Justiça teria provavelmente declarado tal facto no seu acórdão. Por outro lado, à luz deste acórdão, deve considerar-se que o juiz responsável pela fiscalização da legalidade da colocação em detenção deve proceder à sua própria apreciação à luz do princípio da não repulsão e que as suas competências não se limitam à fiscalização da apreciação efetuada pelas autoridades administrativas. Isto corrobora a conclusão de que a ausência de tal apreciação na fase de adoção da decisão de regresso não pode ser determinante se a decisão de regresso cumprir os requisitos necessários para poder constituir uma base legal para a adoção de uma medida de detenção.

60. Atendendo ao que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à segunda parte da primeira questão que os artigos 5.º e 15.º da Diretiva 2008/115, lidos em conjugação com o artigo 6.º, o artigo 19.º, n.º 2, e o artigo 47.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que a autoridade judicial chamada a fiscalizar a legalidade da detenção de um nacional de um país terceiro em situação irregular, com vista ao seu afastamento em execução de uma decisão de regresso que se tenha tornado definitiva, que designa mais do que um país de destino, não é competente para fiscalizar oficiosamente se, na fase de adoção da decisão de regresso, foi apreciado se o princípio da não repulsão se opõe ao afastamento desse nacional e, na ausência de tal apreciação, daí retirar as consequências, considerando que um requisito específico dessa decisão não foi respeitado, pelo que a decisão de regresso não pode ser considerada como a base legal para adotar uma medida de detenção.

61. Tendo em conta esta resposta à segunda parte da primeira questão prejudicial, não há que responder à primeira parte desta questão nem às subquestões a) e b).

C. Quanto à segunda questão prejudicial

62. A segunda questão prejudicial é composta pela questão principal, dividida em duas partes, e por uma subquestão [segunda questão, alínea a)]. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, no caso de designação na decisão de regresso de três países de destino e em caso de ausência (temporária) de decisão sobre o país de destino definitivo, há que proceder a uma apreciação à luz do princípio da não repulsão no momento em que é aplicada a medida de detenção (segunda questão, primeira parte), se a análise deve abranger todos os países designados (segunda questão, segunda parte) e se a falta de cooperação por parte do nacional de um país terceiro em causa tem impacto no âmbito desta obrigação [segunda questão, alínea a)].

63. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que não é possível proceder a uma apreciação à luz do princípio da não repulsão quando existam três países de destino potenciais e não é claro para qual desses países o requerente pode ser repatriado. Só seria concebível efetuar uma apreciação menos exaustiva. Este órgão jurisdicional considera que pode ser relevante saber se o nacional de um país terceiro em causa cria ele próprio confusão ao declarar várias nacionalidades ou regiões de origem, tornando assim difícil ou impossível a análise do risco de repulsão.

64. Da formulação da segunda questão prejudicial resulta que o órgão jurisdicional de reenvio distingue dois problemas que dificultam o cumprimento da obrigação que incumbe à autoridade administrativa: por um lado, a ausência de dados suficientes sobre o nacional de um país terceiro

³⁵ V. Acórdão Adrar (n.º 20).

visado pela decisão de regresso e, por outro, o facto de a decisão de regresso designar mais do que um país de destino. Estes dois problemas estão intrinsecamente ligados, sendo o segundo o resultado do primeiro. Por conseguinte, afigura-se-me oportuno analisá-los separadamente, dado que tal ligação pode não ser evidente noutros processos³⁶. A minha análise será antecedida de uma observação preliminar.

1. Observação preliminar

65. Embora o órgão jurisdicional de reenvio pretenda expressamente saber que obrigação impende sobre a autoridade que ordena a medida de detenção³⁷, sou de opinião de que, para lhe dar uma resposta útil, é necessário alargar o âmbito da questão e examinar também se a obrigação de proceder a uma apreciação à luz do princípio da não repulsão recai sobre esse órgão jurisdicional.

66. Com efeito, conforme resulta de jurisprudência constante, o juiz chamado a fiscalizar a legalidade da colocação em detenção não se deve limitar a fiscalizar a apreciação efetuada pela autoridade administrativa. O Tribunal de Justiça já especificou, a este respeito, que, no âmbito dessa fiscalização, a autoridade judicial competente deve estar em condições de se pronunciar sobre todos os elementos de facto e de direito pertinentes para verificar essa legalidade. Para o efeito, deve poder tomar em consideração os elementos de facto e as provas invocadas pela autoridade administrativa que ordenou a detenção inicial. Deve também poder tomar em consideração os factos, as provas e as observações que lhe sejam eventualmente apresentados pela pessoa em causa. Além disso, deve poder procurar quaisquer outros elementos pertinentes para a sua decisão caso o considere necessário. Os poderes que esta detém no âmbito de uma fiscalização não podem, em caso nenhum, circunscrever-se apenas aos elementos apresentados pela autoridade administrativa³⁸.

67. Por outro lado, segundo o Tribunal de Justiça, a autoridade judicial competente deve tomar em consideração todos os elementos, nomeadamente os factuais, levados ao seu conhecimento, completados ou esclarecidos no âmbito de medidas processuais que considere ser necessário adotar com base no seu direito nacional, e, com base nesses elementos, identificar, se for caso disso, a inobservância de um requisito de legalidade decorrente do direito da União, ainda que essa inobservância não tenha sido invocada pela pessoa em causa. Esta obrigação não prejudica a obrigação que consiste em a autoridade judicial assim levada a suscitar oficiosamente esse requisito de legalidade convidar cada uma das partes a exprimir-se sobre o mesmo em conformidade com o princípio do contraditório³⁹.

68. Neste contexto, no Acórdão Adrar, o Tribunal de Justiça declarou que a autoridade judicial competente para fiscalizar a colocação ou a manutenção em detenção de um nacional de país terceiro em situação irregular deve certificar-se, sendo caso disso oficiosamente, de que o princípio da não repulsão não se opõe ao afastamento desse nacional e, quando este princípio se oponha ao afastamento, deve libertar imediatamente o referido nacional⁴⁰.

³⁶ É fácil imaginar que a decisão de regresso designe dois países de destino, mas que tal não se deva a dificuldades em determinar a identidade de uma pessoa que possua dupla nacionalidade, dado que este último facto estará suficientemente fundamentado pelos dados disponíveis.

³⁷ V. redação da segunda questão, nomeadamente a parte da frase «no momento da colocação em detenção».

³⁸ V. Acórdão Adrar (n.º 71 e jurisprudência aí referida).

³⁹ V. Acórdão Adrar (n.º 72 e jurisprudência aí referida).

⁴⁰ V. Acórdão Adrar (n.º 73).

69. Assim, independentemente dos elementos tomados em consideração pela autoridade administrativa que impôs a medida de detenção sujeita à fiscalização do juiz, cabe a este último proceder, no âmbito da fiscalização da legalidade da detenção, à sua própria apreciação à luz do princípio da não repulsão com base em todos os elementos que estejam à sua disposição, independentemente de estes terem estado ou não acessíveis à autoridade administrativa que impôs a medida de detenção. Daqui decorre que essa apreciação não se deve limitar a verificar se a autoridade administrativa cumpriu a sua obrigação de proceder à apreciação à luz do princípio da não repulsão, antes devendo ser distinta e autónoma em relação à apreciação efetuada, se for caso disso, por essa autoridade.

70. Em contrapartida, no que diz respeito à natureza do exercício, tanto a autoridade administrativa como a autoridade judicial devem efetuar a mesma análise, que consiste, em substância, em responder à questão de saber se, tendo em conta todos os elementos relativos, por um lado, à pessoa em causa e, por outro, ao país de destino, essa pessoa estaria exposta, em caso de execução da decisão de regresso, a um risco real de tratamentos contrários ao artigo 19.º, n.º 2, da Carta.

71. A resposta a dar à questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio é, portanto, válida, no que diz respeito à apreciação a efetuar, tanto para a autoridade que impõe a medida de detenção como para a autoridade judicial chamada a fiscalizar esta última decisão.

2. Quanto à questão da ausência de dados relativos ao nacional de um país terceiro visado pela decisão de regresso

72. O problema em causa é uma questão de grande importância que afeta a eficácia dos procedimentos de regresso em geral. Não tem necessariamente de se manifestar através de declarações de um nacional de um país terceiro que indique, como no caso em apreço, vários países de origem. É fácil imaginar que a pessoa em causa se recuse a indicar o seu país de origem ou declare, frequentemente no âmbito dos procedimentos de proteção internacional, como país de origem um único país terceiro, que não é, na realidade, o seu país de origem. Como se depreende das observações do Governo Neerlandês e da Comissão, bem como da proposta de regulamento que revoga a Diretiva 2008/115, este problema está longe de ser excecional⁴¹. Ora, a determinação da identidade e da origem da pessoa em causa é indispensável para que possa ser designado, como país de destino, o país de origem dessa pessoa, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, primeiro travessão, da Diretiva 2008/115.

73. Trata-se, portanto, de um problema clássico de aplicação do direito, seja por via de um ato administrativo, seja por via de um ato judicial, nomeadamente do apuramento dos factos relevantes do ponto de vista da norma aplicada. No que diz respeito à determinação do país de destino na decisão de regresso, cabe à autoridade competente efetuar as constatações necessárias, tendo em conta as declarações da pessoa em causa. Sobretudo, não está excluído que durante o procedimento de regresso se venha a verificar que os factos apurados na fase de adoção da decisão de regresso não eram verdadeiros. Trata-se de um risco inerente a este procedimento.

74. E no entanto, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça⁴², a autoridade que adota a decisão de regresso está obrigada a proceder a uma apreciação à luz do princípio da não repulsão, e o resultado dessa apreciação afeta o conteúdo dessa decisão. Com efeito, o artigo 5.º da Diretiva

⁴¹ V., nomeadamente, p. 12 da proposta de regulamento que revoga a Diretiva 2008/115.

⁴² V. n.ºs 2 e 3 das presentes conclusões.

2008/115 opõe-se a que um nacional de um país terceiro seja objeto de uma decisão de regresso quando esta decisão vise, como país de destino, um país onde existem motivos sérios e comprovados para crer que, em caso de execução da referida decisão, esse nacional está exposto a um risco real de tratos contrários ao artigo 19.º, n.º 2, da Carta⁴³.

75. Nestas circunstâncias, há que começar por rejeitar a ideia de que a apreciação à luz do princípio da não repulsão pode de todo não ser efetuada devido a problemas na determinação dos factos relevantes devido à falta de dados suficientes sobre o nacional de um país terceiro visado pela decisão de regresso. Com efeito, a Diretiva 2008/115 não prevê nenhuma derrogação a esta obrigação em caso de incumprimento da cooperação por parte do nacional de um país terceiro em causa⁴⁴.

76. Por conseguinte, esta apreciação tanto deverá ter lugar na fase de colocação em detenção de um nacional de um país terceiro como na fase de fiscalização da legalidade dessa colocação. Tendo em conta, por um lado, a natureza absoluta da obrigação em causa e, por outro lado, as dificuldades objetivas e práticas de apuramento dos factos pertinentes relativos à pessoa objeto do procedimento de regresso, parece-me que se deve concluir que a apreciação à luz do princípio da não repulsão deve ser efetuada tendo em conta todas as informações fiáveis disponíveis na fase da apreciação relativas à pessoa em causa e à situação no país de destino.

77. Se as autoridades competentes dispuserem de informações fiáveis sobre o nacional de um país terceiro em causa e sobre a situação no país de destino, das quais resulte que o princípio da não repulsão se opõe ao afastamento desse nacional, aquelas autoridades estão obrigadas a constatar que esse princípio se opõe à sua colocação em detenção. Na ausência de tais informações, essa apreciação assumirá necessariamente um caráter geral.

78. A este respeito, recordo que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o artigo 5.º da Diretiva 2008/115, lido à luz do artigo 4.º e do artigo 19.º, n.º 2, da Carta, obriga a autoridade nacional a proceder, antes de executar a decisão de regresso, a uma avaliação atualizada dos riscos, em que o nacional de país terceiro incorre, de ser exposto a tratos proibidos em termos absolutos por estas duas disposições da Carta⁴⁵. Além disso, o artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115 impõe, em caso de manutenção de uma medida de detenção, que se proceda a uma reapreciação periódica «a intervalos razoáveis», a fim de verificar se as condições de legalidade da detenção continuam a estar reunidas. Se os dados disponíveis permitirem apenas que autoridade competente efetue uma apreciação muito geral à luz do princípio da não repulsão, esta poderá ser atualizada em caso de alteração das circunstâncias.

3. Quanto à forma de efetuar a apreciação à luz do princípio da não repulsão, no caso de, na decisão de regresso, ser designado mais do que um país de destino

79. Tendo em conta o que precede, observo que a particularidade do presente processo face a outros processos em que se coloca o problema da determinação dos factos pertinentes reside no facto de, da decisão de regresso em causa, se depreender que o afastamento poderá ser efetuado para três países terceiros, quando, logicamente, só será efetuado para um único desses países.

⁴³ V. Acórdão de 6 de julho de 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Refugiado que cometeu um crime grave) (C-663/21, EU:C:2023:540, n.º 50 e jurisprudência aí referida). Esta jurisprudência foi recentemente confirmada no Acórdão de 26 de março de 2026, Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, n.º 46 e jurisprudência aí referida).

⁴⁴ V., a este respeito, nota de rodapé n.º 16 das presentes conclusões.

⁴⁵ V. Acórdão de 17 de outubro de 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, n.º 38).

80. Em meu entender, nada impede que a apreciação à luz do princípio da não repulsão seja efetuada separadamente em relação a cada país terceiro designado, tendo em conta todas as informações que justificaram a designação de cada país de destino, completadas com todas as informações disponíveis sobre o nacional do país terceiro em causa e sobre a situação no país de destino designado.

81. A questão concreta que se coloca nesta situação é a das consequências a retirar da constatação de que o princípio da não repulsão se opõe ao afastamento para um dos países terceiros designados.

82. São possíveis três cenários: 1) declara-se a não violação do princípio da não repulsão, independentemente do país de destino definitivo do interessado; 2) declara-se a violação deste princípio em caso de afastamento para qualquer país designado na decisão de regresso; 3) declara-se a violação do referido princípio em caso de afastamento para alguns dos países designados na decisão de regresso, mas não para todos.

83. Os dois primeiros cenários não suscitam dificuldades. Correspondem às situações nas quais a decisão de regresso designa apenas um único país de destino. As consequências a retirar deveriam, então, ser análogas, ou inclusivamente idênticas, às consequências decorrentes da não violação do princípio da não repulsão e da constatação da violação desse princípio em caso de execução de uma decisão de regresso que designe um único país de destino.

84. Só o terceiro cenário parece ser problemático. Teoricamente, são possíveis duas soluções.

85. Primeiro, pode argumentar-se que a possibilidade de afastar o interessado para um dos países designados na decisão de regresso sem que o princípio da não repulsão seja violado significa que a detenção não implica a violação deste princípio. Segundo, pode afirmar-se que a possibilidade de afastar o interessado para um dos países designados na decisão de regresso, o que teria como efeito a violação do princípio da não repulsão, significa que a detenção implica a violação deste princípio.

86. Recordo que, embora as competências do órgão jurisdicional chamado a fiscalizar a legalidade da detenção sejam amplas, não há dúvida de que esse órgão jurisdicional não é competente para alterar ou anular a decisão de regresso. Independentemente de qual seja a sua apreciação do afastamento para o país terceiro designado à luz do princípio da não repulsão, convém sublinhar que só pode negar provimento ao recurso e, assim, validar a colocação em detenção, ou dar provimento ao recurso e libertar a pessoa em causa. Como já sublinhei, o referido órgão jurisdicional não exerce uma fiscalização contínua da legalidade da decisão de regresso.

87. Assim, o mesmo órgão jurisdicional teria de libertar o nacional de um país terceiro em causa quando constataste que a execução da decisão de regresso não é possível. Esta impossibilidade só existe quando não seja possível proceder ao afastamento para nenhum país de destino sem que o princípio da não repulsão seja violado.

88. Daqui decorre que, na hipótese de o afastamento para um país de destino ser possível sem que esse princípio seja violado, a detenção não viola o princípio da não repulsão.

89. Nestas condições, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à segunda questão prejudicial no sentido de que os artigos 5.º e 15.º da Diretiva 2008/115, lidos em conjugação com o artigo 6.º, o artigo 19.º, n.º 2, e o artigo 47.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que, tanto na fase de imposição de uma medida de detenção destinada a assegurar a execução da

decisão de regresso que designa mais do que um país de destino, como na fase de fiscalização da legalidade da colocação em detenção, as autoridades competentes estão obrigadas a apreciar se o princípio da não repulsão se opõe ao afastamento de um nacional de um país terceiro em situação irregular para cada um desses países e a declarar que esse princípio se opõe à detenção dessa pessoa quando o afastamento para cada um dos referidos países tenha por consequência a violação do referido princípio. Esta obrigação incumbe a essas autoridades independentemente do facto de a designação de mais de um país de destino na decisão de regresso resultar do incumprimento da cooperação desse nacional. No âmbito do cumprimento da citada obrigação, as referidas autoridades devem tomar em consideração todas as informações fiáveis de que dispõem relativas ao referido nacional e à situação no país de destino.

D. Quanto à terceira questão prejudicial

90. A terceira questão foi colocada para o caso de se responder negativamente às primeira e segunda questões prejudiciais. Uma vez que proponho responder de forma afirmativa à segunda questão, entendo que não há motivo para responder à terceira questão. Com efeito, a confirmação da obrigação de proceder à apreciação à luz do princípio da não repulsão na fase de adoção da decisão de regresso e da decisão de colocação em detenção implica que a hipótese referida na terceira questão, segundo a qual essa apreciação poderia ser adiada para uma fase posterior, deve ser rejeitada.

V. Conclusão

91. Tendo em conta todas as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais apresentadas pelo rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Tribunal de Primeira Instância de Haia, lugar da audiência em Haarlem, Países Baixos) da seguinte forma:

Os artigos 5.º e 15.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, lidos em conjugação com o artigo 6.º, o artigo 19.º, n.º 2, e o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,

devem ser interpretados no sentido de que:

- a autoridade judicial chamada a fiscalizar a legalidade da detenção de um nacional de um país terceiro em situação irregular, com vista ao seu afastamento em execução de uma decisão de regresso que se tenha tornado definitiva, a qual designa mais do que um país de destino, não é competente para fiscalizar oficiosamente se, na fase de adoção da decisão de regresso, foi apreciado se o princípio da não repulsão se opõe ao afastamento desse nacional e, na ausência de tal apreciação, daí retirar consequências considerando que um requisito específico dessa decisão não foi respeitado, pelo que a decisão de regresso não pode ser considerada como base legal para adotar uma medida de detenção;
- tanto na fase de imposição de uma medida de detenção destinada a assegurar a execução da decisão de regresso que designa mais do que um país de destino, como na fase de fiscalização da legalidade da colocação em detenção, as autoridades competentes estão obrigadas a apreciar se o princípio da não repulsão se opõe ao afastamento de um nacional de um país terceiro em situação irregular para cada um desses países e a declarar que esse princípio se

opõe à detenção dessa pessoa quando o afastamento para cada um dos referidos países tenha por consequência a violação do referido princípio. Esta obrigação incumbe a essas autoridades independentemente do facto de a designação de mais do que um país de destino na decisão de regresso resultar do incumprimento da cooperação desse nacional. No âmbito do cumprimento da citada obrigação, as referidas autoridades devem tomar em consideração todas as informações fiáveis de que dispõem relativas ao referido nacional e à situação no país de destino.