

Processo C-322/19**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

23 de abril de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

Data da decisão de reenvio:

25 de abril de 2019

Recorrentes:

KS

MHK

Recorridos:

The International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional)

The Minister for Justice and Equality (Ministro da Justiça e Igualdade)

Irlanda e o Attorney General (Procurador-Geral)

Objeto do processo principal

Processo judicial de recurso das decisões do International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional) (a seguir «IPAT») que negam provimento aos recursos interpostos pelos recorrentes contra as decisões do Department of Justice and Equality (Ministério da Justiça e Igualdade) de recusa de concessão de autorização para aceder ao mercado de trabalho.

Questões prejudiciais

- a) Quando, ao interpretar um instrumento do direito da União aplicável num determinado Estado-Membro, um instrumento que não se aplica nesse Estado-Membro é adotado ao mesmo tempo, pode ter-se em conta este último instrumento para interpretar o primeiro?
- b) O artigo 15.º da Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação) 2013/33/UE aplica-se a uma pessoa relativamente à qual foi adotada uma decisão de transferência ao abrigo do Regulamento Dublin III, Regulamento (UE) n.º 604/2013?
- c) Ao aplicar o artigo 15.º da Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação) 2013/33/UE, pode um Estado-Membro adotar uma medida geral nos termos da qual se imputa de facto aos requerentes que devem ser transferidos ao abrigo do Regulamento Dublin III, Regulamento (UE) n.º 604/2013, qualquer atraso na adoção de uma decisão de transferência ou posterior a esta?
- d) Quando um requerente deixa um Estado-Membro sem aí ter requerido proteção internacional, e se desloca para outro Estado-Membro onde apresenta um pedido de proteção internacional e é objeto de uma decisão adotada nos termos do Regulamento de Dublin III, Regulamento (UE) n.º 604/2013, com base na qual é transferido para o primeiro Estado-Membro, o atraso que daí decorre na tramitação do pedido de proteção pode ser imputado ao requerente para efeitos do artigo 15.º da Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação) 2013/33/UE?
- e) Quando um requerente é objeto de uma decisão de transferência para outro Estado-Membro ao abrigo do Regulamento Dublin III, Regulamento (UE) n.º 604/2013, mas essa transferência sofre um atraso devido à interposição de recurso pelo requerente, que tem por consequência suspender a transferência por força de uma decisão de suspensão da instância do órgão jurisdicional, pode o atraso que daí decorre na tramitação do pedido de proteção internacional ser imputado, ao requerente para efeitos do artigo 15.º da Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação) 2013/33/UE, de um modo geral ou em especial, quando se determina no processo que o recurso judicial é desprovido de fundamento, manifestamente ou não, ou constitui um uso indevido do processo?

Disposições do direito da União invocadas

Artigo 78.º TFUE.

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).

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; a seguir «Diretiva Procedimentos (reformulação)»). O artigo 31.º, n.º 3, da referida diretiva prevê que o prazo de seis meses para a análise de um pedido só começa a contar a partir do momento em que o requerente «*se encontrar no território do Estado-Membro [responsável] e tiver sido tomado a cargo pela autoridade competente*». Esta diretiva não se aplica à Irlanda, mas foi adotada no mesmo dia que a Diretiva 2013/33/UE e é considerada relevante para a interpretação desta última.

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; a seguir «Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação)»). Por um lado, o artigo 2.º e o considerando 8 preveem um amplo âmbito de aplicação que abarca todos os requerentes. O artigo 2.º, alínea b), define o requerente como «*um nacional de um país terceiro ou um apátrida que apresentou um pedido de proteção internacional relativamente ao qual ainda não foi tomada uma decisão final*». Por outro lado, o considerando 35 refere-se aos direitos da dignidade humana e a vários artigos da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), mas não faz referência ao artigo 15.º da Carta relativo ao direito de trabalhar. O artigo 15.º da diretiva reconhece o direito de trabalhar após um período de nove meses, exceto se o atraso puder ser imputado ao requerente. Trata-se de um amplo alcance quando comparado com o do artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva Procedimentos (reformulação), segundo o qual o atraso pode ser «*claramente*» atribuído ao facto de o requerente «*não*» cumprir as suas obrigações.

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; a seguir «Regulamento Dublin III»).

Disposições do direito nacional invocadas

A Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação) foi transposta para o direito nacional pelo European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 [Regulamento relativo às Comunidades Europeias (Condições de Acolhimento) de 2018 (a seguir «regulamento de 2018»)]. No processo principal contestam-se três disposições deste regulamento, nomeadamente:

i). O artigo 2.º, n.º 2, que dispõe que uma pessoa sujeita a uma decisão de transferência deixa de ser «requerente» para efeitos do regulamento. Segundo o

artigo 2.º, n.º 2, alínea a), as pessoas que foram notificadas da decisão de transferência deixam de ser consideradas requerentes, ao passo que a alínea b) do mesmo artigo cria a categoria de «destinatário mas não requerente». O conceito «requerente» é definido no artigo 2.º, n.º 1, como a pessoa que apresentou um pedido de proteção internacional, ou em nome da qual foi apresentado esse pedido, e que não deixou de ser requerente. Nos termos do artigo 2.º, n.º 3, quando uma pessoa contra a qual tenha sido tomada uma decisão de transferência, recorre dessa decisão no IPAT, passa a ser considerada destinatária mas não requerente.

ii). O artigo 11.º, n.º 2, que prevê que «salvo disposição em contrário em qualquer outro ato ou norma jurídica, um destinatário que não é um requerente não pode procurar emprego, nem iniciar ou exercer uma atividade profissional assalariada ou não assalariada».

iii). O artigo 11.º, n.º 12, que prevê que as Employment Permits Acts (Leis relativas à autorização de trabalho) de 2006 a 2014 não se aplicam aos requerentes ou destinatários, ou seja, os transferidos no âmbito do sistema de Dublin.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 O primeiro recorrente, K.S., viajou do Paquistão para o Reino Unido em 2010, onde não solicitou proteção internacional. Mudou-se para a Irlanda em 2015 onde pediu proteção internacional em 11 de maio de 2015. Em 9 de maio de março de 2016, o Refugee Applications Commissioner (Comissário para os refugiados, Irlanda) decidiu, transferir o pedido para o Reino Unido ao abrigo do sistema de Dublin. Esta decisão foi confirmada pelo Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para os Refugiados, Irlanda) em 17 de agosto de 2016. KS interpôs recurso da referida decisão na High Court (Tribunal Superior, Irlanda). O processo continua pendente, de modo que a transferência foi suspensa.
- 2 K.S. pediu ao Department of Justice and Equality (Ministério da Justiça e da Igualdade, Irlanda) que lhe concedesse acesso ao mercado de trabalho nos termos do artigo 11.º, n.º 3, do Regulamento de 2018. O acesso foi-lhe recusado com o fundamento de que o regulamento de 2018 dispõe que uma pessoa que, como o recorrente, tenha sido objeto de uma decisão de transferência ao abrigo do sistema de Dublin, a mesma não beneficia do direito de acesso ao mercado de trabalho. KS apresentou um pedido de reapreciação que foi indeferido em 19 de julho de 2018. KS recorreu então dessa decisão de indeferimento para o IPAT, que negou provimento ao recurso em 11 de setembro de 2018. K.S. interpôs um recurso contencioso dessa decisão na High Court (Tribunal Superior) que foi admitido em 24 de setembro de 2018.
- 3 O segundo recorrente, M.H.K. viajou do Bangladesh para o Reino Unido em 2009. A sua autorização de permanência no Reino Unido caducou e em 2014 mudou-se para a Irlanda, onde requereu proteção internacional em 16 de fevereiro de 2015. Em 25 de novembro de 2015, M.H.K foi notificado da decisão de

transferência do seu pedido para o Reino Unido ao abrigo do Regulamento Dublin III. Recorreu dessa decisão para o Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para os Refugiados), que negou provimento ao recurso em 30 de março de 2016. Em 18 de abril de 2016, M.H.K. interpôs recurso da referida decisão na High Court (Tribunal Superior). O processo continua pendente, de modo que a transferência foi suspensa.

- 4 M.H.K. pediu acesso ao mercado de trabalho nos termos do artigo 11.º, n.º 3, do regulamento de 2018. O acesso ao mercado de trabalho foi-lhe recusado pelo Department of Justice and Equality (Ministério da Justiça e da Igualdade, Irlanda) em 16 de agosto de 2018. M.H.K. apresentou, então, em 29 de agosto de 2018, apresentou um pedido de reapreciação dessa decisão que foi indeferido em 5 de setembro de 2018. Em 18 setembro de 2018, recorreu desse indeferimento para o IPAT que negou provimento ao recurso em 17 de outubro de 2018. MHK interpôs um recurso dessa decisão na High Court (Tribunal Superior) que foi admitido em 12 de novembro de 2018.
- 5 No processo principal, ambos os recorrentes pedem, em substância, a anulação das decisões de recusa de acesso ao mercado de trabalho, a declaração de incompatibilidade dos artigos 2.º, n.º 2 e 11.º, n.º 2 e 12 do regulamento de 2018 com a Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação) e uma indemnização.

Observações escritas essenciais das partes no processo principal

- 6 Os recorrentes alegam que as disposições nacionais em causa, nos termos das quais uma pessoa que foi objeto de uma decisão de transferência ao abrigo do Regulamento de Dublin III não tem direito de acesso ao mercado de trabalho nacional, são contrárias à Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação). Consideram que o artigo 15.º desta diretiva – que prevê o direito de trabalhar após um período de nove meses, exceto se houver atrasos que podem ser imputados ao requerente – é aplicável a uma pessoa que tenha sido objeto de uma decisão de transferência ao abrigo do Regulamento Dublin III, devido à definição ampla de «requerente» constante do artigo 2.º, alínea b), da referida diretiva. Invocam igualmente o Acórdão de 27 de setembro de 2012, Cimade [C-179/11, EU:C:2012:594], no qual o Tribunal de Justiça, num processo que versava sobre a anterior Diretiva Condições de Acolhimento (Diretiva 2003/9/CE), declarou que o benefício das condições mínimas de acolhimento era aplicável aos requerentes sujeitos ao sistema de Dublin.
- 7 Os, organismos estatais recorridos, alegam que o artigo 15.º da Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação) não se aplica a uma pessoa que tenha sido objeto de uma decisão de transferência ao abrigo do Regulamento de Dublin III, em razão da redação da disposição e dos trabalhos preparatórios; e que proporcionar tal proteção nunca foi um dos objetivos da diretiva. Além disso, alegam que o Acórdão Cimade do Tribunal de Justiça apenas admite a possibilidade de condições *materiais* de acolhimento (e não condições de

acolhimento em geral) serem concedidas aos requerentes ao abrigo do sistema de Dublin.

- 8 Os recorrentes alegam que, em aplicação do artigo 15.º da Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação), o Estado-Membro não pode adotar uma medida geral que impute aos requerentes suscetíveis de transferência, nos termos do Regulamento Dublin III, quaisquer atrasos na decisão de transferência ou posteriores. Os organismos estatais recorridos, contrapõem que o Estado-Membro pode adotar tal medida geral.
- 9 Os recorrentes sustentam que, nas circunstâncias referidas na quarta questão, o atraso decorrente da tramitação do pedido de proteção não pode ser imputado ao requerente para efeitos do artigo 15.º da Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação). Alegam que isto resulta implicitamente da fundamentação do Acórdão Cimade e invocam o considerando 8 da diretiva. Do mesmo modo, os recorrentes alegam que os atrasos decorrentes da interposição de um recurso, como referido na quinta questão, não podem ser imputados ao requerente para os efeitos do artigo 15.º da Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação), uma vez que quando interpõe um recurso jurisdicional está a exercer o seu direito de acesso à justiça. Os organismos estatais recorridos, consideram que tais atrasos podem ser imputados ao requerente.
- 10 Quanto à questão de saber se se deve ter em conta um instrumento do direito da União que não se aplica num Estado-Membro para interpretar um instrumento do direito da União aplicável nesse Estado-Membro, os recorrentes sustentam que uma diretiva reformulada que não seja aplicável pode ser tida em consideração na medida em que seja declarativa ou codificadora. Os organismos estatais recorridos alegam que a resposta a esta pergunta deve ser afirmativa e que o facto de a Irlanda não ter transposto a Diretiva Procedimentos (reformulação) não é relevante, dado que as diretivas são medidas de âmbito europeu que não podem ser interpretadas de forma diferente consoante os Estados-Membros.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 11 A título preliminar, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, caso a Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação) não conceda aos recorrentes o direito de trabalhar, estes não podem invocar a Carta, uma vez que a Irlanda não aplica o direito da União na apreciação dos seus pedidos de acesso ao mercado de trabalho, pelo que a Carta não lhes é aplicável. Ainda que fosse lhes fosse aplicável, o artigo 15.º da Carta não confere direitos aos nacionais de países terceiros, pelo que o caso em apreço resume-se à questão de saber se a diretiva confere esse direito aos recorrentes.
- 12 Quanto à primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, caso um instrumento não aplicável, em determinadas circunstâncias, seja importante para a interpretação de um instrumento aplicável, então também o deverá ser para a interpretação do direito nacional que transpõe o instrumento aplicável. No seu

entender, na medida em que uma diretiva indica simplesmente a intenção do legislador europeu, é irrelevante se um determinado país aplicou ou não a diretiva. Esta questão é importante na medida em que permite ao órgão jurisdicional de reenvio saber se pode ter em conta a Diretiva Procedimentos de Asilo (reformulação), que não se aplica à Irlanda, na interpretação da Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação). Caso a resposta seja afirmativa, isso reforça, de certa forma, a argumentação dos organismos estatais recorridos.

- 13 Quanto à segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio considera que as disposições do artigo 15.º da Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação) assentam na premissa de que a autoridade competente não tomou uma decisão no prazo de nove meses devido a atrasos. Tal pressupõe que a autoridade competente esteja em condições de tomar essa decisão. Isso não poderia aplicar-se no contexto do sistema de Dublin até à transferência efetiva do requerente. Além disso, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a jurisprudência Cimade não deve ser indevidamente alargada, tendo em conta o «fator de atração» que tem a concessão de direitos e, por conseguinte, *a fortiori*, a concessão de acesso ao mercado de trabalho a pessoas cuja única razão para a sua presença no território da União é pedir proteção. Além disso, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, coloca-se uma importante questão de abuso de direito no contexto do sistema de Dublin, uma vez que uma pessoa que tenha sido objeto de uma decisão de transferência «Dublin» é, por definição, alguém que, pelo menos em certa medida, fez um uso indevido do processo previsto pelo Sistema Europeu Comum de Asilo. A importância desta questão reside no facto de que, caso o artigo 15.º não seja aplicável aos recorrentes, o seu pedido improcede.
- 14 Quanto à terceira questão, a resposta sugerida pelo órgão jurisdicional de reenvio é a de que um requerente que não pede asilo no primeiro Estado-Membro em cujo território se encontre e que depois deixe esse Estado-Membro e apresente o pedido noutra Estado-Membro, é inteiramente responsável pela necessidade de invocar os procedimentos previstos no sistema de Dublin e, por conseguinte, um Estado-Membro pode adotar uma disposição geral que impute os consequentes atrasos a esse requerente. Tal não invalida o Acórdão Cimade em geral, na medida em que o conceito de atraso imputável ao requerente não é uma questão de carácter geral na Diretiva Condições de Acolhimento (reformulação), aplicando-se apenas no âmbito dos artigos 9.º, n.º 1 (relativamente à detenção) e 15.º, n.º 1. A importância desta questão reside no facto de que, caso a resposta seja afirmativa, o pedido dos recorrentes improcede.
- 15 Quanto à quarta questão, a resposta sugerida pelo órgão jurisdicional de reenvio é que, nessa situação, tais atrasos devem poder ser imputados ao requerente, uma vez que resultam do facto de não ter pedido proteção no primeiro Estado-Membro, de se ter mudado voluntariamente para outro Estado-Membro e aí ter apresentado um pedido, contrariamente ao sistema previsto pela aplicação regular e ordenada do direito da União. A importância desta questão reside no facto de que, caso a resposta seja afirmativa, o pedido dos recorrentes improcede.

- 16 Quanto à quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio propõe que se responda no sentido de que a interposição de um recurso, embora lícita, não deixa de ser um ato voluntário de um requerente, pelo que pode ser-lhe imputado o consequente atraso. Isto é duplamente verdade no caso de o recurso ser desprovido de fundamento ou abusivo. A importância desta questão reside no facto de que, caso a resposta seja afirmativa, o pedido dos recorrentes improcede. Se a resposta for no sentido de que os atrasos devidos à interposição de recurso só podem ser imputados ao requerente no caso de o recurso ser desprovido de fundamento ou abusivo, há que suspender a instância no processo principal até que a questão possa ser resolvida no âmbito dos primeiros recursos interpostos por cada recorrente.

Pedido de tramitação acelerada

- 17 O órgão jurisdicional de reenvio pede que o presente reenvio prejudicial seja submetido à tramitação acelerada, nos termos do artigo 105.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. A este respeito, invoca os Despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 17 de abril de 2008, *Metock e o./Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-127/08, e de 9 de setembro de 2011, *Dereci e o./Bundesministerium für Inneres*, C-256/11. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, os recorrentes e outras pessoas que tenham interposto recursos semelhantes na High Court (Tribunal Superior) encontram-se atualmente numa situação de incerteza quanto ao seu direito de acesso ao mercado de trabalho. Por conseguinte, a resposta do Tribunal de Justiça, se dada num prazo muito curto, poderá pôr termo a essa incerteza.