



Imprensa e Informação

Tribunal de Justiça da União Europeia
COMUNICADO DE IMPRENSA n.º 57/17

Luxemburgo, 8 de junho de 2017

Conclusões da advogada-geral nos processos C-490/16 e C-646/16
A.S./República da Eslovénia e Jafari/Bundesamt für Fremdenwesen und
Asyl

Nas circunstâncias excepcionais da crise dos refugiados, a advogada-geral E. Sharpston considera que os Estados-Membros em que inicialmente foram apresentados pedidos de proteção internacional são responsáveis pela análise desses pedidos

A expressão «passagem ilegal» contida no Regulamento Dublin III não abrange uma situação em que, como consequência de um afluxo maciço de pessoas a Estados-Membros fronteiriços, esses países autorizaram nacionais de países terceiros a entrar e a atravessar o seu território para chegarem a outros Estados-Membros

Em 2015, mais de um milhão de pessoas – refugiados, deslocados e outros migrantes – entraram na União. Muitas destas pessoas procuraram proteção internacional. Tratou-se da maior deslocação em massa de pessoas através da Europa desde a Segunda Guerra Mundial, constituindo as circunstâncias verdadeiramente excepcionais que são o pano de fundo destes dois casos.

Está em causa nestes processos a rota migratória dos Balcãs Ocidentais. Essa rota inclui uma viagem por mar e/ou por terra dos países do Próximo e Médio Oriente para a Turquia, em direção a oeste para a Grécia, e depois para os Balcãs Ocidentais (ARJ da Macedónia, Sérvia, Croácia, Hungria e Eslovénia).

Processo C-490/16 A.S.

A.S., cidadão sírio, viajou da Síria para a Eslovénia através da rota dos Balcãs Ocidentais. Após a sua entrada no posto de passagem designado na fronteira nacional entre a Sérvia e a Croácia, A.S. foi autorizado a entrar na Croácia e as autoridades croatas organizaram o seu transporte até à fronteira nacional eslovena.

Em fevereiro de 2016, A.S. apresentou um pedido de proteção internacional às autoridades eslovenas. De acordo com o Regulamento Dublin III ¹, caso se comprove que o requerente de proteção internacional «atravessou ilegalmente» a fronteira entrando num Estado-Membro a partir de um país terceiro, esse Estado-Membro é responsável pela análise do pedido de proteção internacional. As autoridades eslovenas consideraram que A. S. entrou «ilegalmente» na Croácia, na aceção do regulamento e que a Croácia era, por conseguinte, o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de A.S.. A Croácia aceitou tomar a cargo A.S. e as autoridades eslovenas informaram-no dessa decisão.

A.S. recorreu da decisão das autoridades eslovenas com fundamento na aplicação incorreta do critério de determinação do Estado-Membro responsável, uma vez que o comportamento das autoridades croatas (autorizando-o a atravessar a fronteira externa) deve ser interpretado no sentido de que A.S. entrou legalmente na Croácia. O Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Supremo Tribunal da República da Eslovénia) pretende que o Tribunal de Justiça clarifique como devem ser aplicados os termos «entrada irregular ou ilegal» neste contexto.

¹ 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).

Processo C-646/16 Jafari

Khadija Jafari, Zainab Jafari e os seus filhos são nacionais do Afeganistão. Em 2015, as famílias fugiram do Afeganistão para a Áustria através da rota dos Balcãs Ocidentais. Inicialmente, entraram o território da União pela Grécia onde ficaram três dias antes de deixarem o território da União e de reentrarem pela Croácia. Ao chegarem à Áustria, as famílias Jafari pediram proteção internacional.

As autoridades austríacas consideraram que a Croácia era o Estado-Membro responsável pela análise do pedido. Entenderam que as famílias entraram pela primeira vez na União pela Grécia de forma ilegal, visto que, na qualidade de cidadãos afegãos, tinham de possuir vistos. No entanto, uma vez que na Grécia o processo de asilo apresentava falhas sistémicas contínuas, à luz do Regulamento Dublin III, a Croácia (onde entraram em trânsito para a Áustria) devia ser considerada o Estado-Membro responsável.

As irmãs Jafari impugnaram essa decisão alegando que a sua entrada foi autorizada por motivos humanitários ao abrigo do Código das Fronteiras Schengen² e, por conseguinte, não foi «ilegal». Como tal, consideram que a Áustria é o Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido.

O Verwaltungsgerichtshof Wien (Supremo Tribunal Administrativo, Viena) pede orientações ao Tribunal de Justiça para determinar se o conceito de «passagem ilegal» da fronteira deve ser interpretado de forma independente ou por referência a outros atos da União relativos a nacionais de países terceiros que atravessam a fronteira externa da União, como o Código das Fronteiras Schengen.

As questões submetidas ao Tribunal de Justiça nos dois casos são as seguintes: (i) se o Regulamento Dublin III deve ser interpretado em conjugação com outros atos da União; (ii) se a cooperação e as facilidades proporcionadas pelos Estados de trânsito da União constituem vistos na aceção desse regulamento; (iii) como deve a expressão «atravessou ilegalmente a fronteira» ser interpretada; (iv) se os nacionais de países terceiros autorizados a entrar no espaço Schengen durante a crise humanitária estão abrangidos pelas exceções às regras gerais do Código das Fronteiras Schengen; e (v) o que constitui uma «dispensa de visto de entrada» na aceção do Regulamento Dublin III.

Nas suas conclusões hoje apresentadas, a advogada-geral Eleanor Sharpston reitera o contexto factual excecional em que estes casos foram objeto de reenvio e observa que é pedida ao Tribunal de Justiça uma solução jurídica que se adegue às circunstâncias factuais sem precedentes da crise dos refugiados.

Em primeiro lugar, a advogada-geral considera que o **Regulamento Dublin III deve ser interpretado exclusivamente por referência à letra, ao contexto e aos objetivos desse mesmo regulamento**, e não em conjugação com outros atos da União – mormente o Código das Fronteiras Schengen e a Diretiva Regresso³. Para chegar a esta conclusão, a advogada-geral observa que o Regulamento Dublin III é parte integrante do Sistema Europeu Comum de Asilo, pelo que tem uma finalidade diferente da de atos como o Código das Fronteiras Schengen e da Diretiva Regresso. Por outro lado, também não existe uma base jurídica comum aos três atos que indique que o respetivo contexto e objetivos não sejam exatamente os mesmos.

Em segundo lugar, a advogada-geral entende que, nas circunstâncias verdadeiramente excecionais de um afluxo maciço de nacionais de países terceiros o facto de **alguns Estados-Membros terem autorizado as pessoas em causa a atravessar a fronteira externa da União e a deslocar-se subsequentemente através de outros Estados-Membros para**

² Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1).

³ 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).

apresentarem pedidos de proteção internacional não equivale à emissão de um «visto». A esse propósito, salienta que as regras que regulam a emissão dos vistos implicam o cumprimento de várias formalidades, não tendo nenhuma delas sido satisfeita nestes casos.

Em terceiro lugar, a advogada-geral conclui que **a expressão «passagem ilegal» do Regulamento Dublin III não abrange uma situação em que**, como consequência de um afluxo maciço de nacionais de países terceiros em busca de proteção internacional na União Europeia, **os Estados-Membros autorizam esses nacionais de países terceiros a atravessar a fronteira externa da União Europeia e, subsequentemente, a deslocarem-se através de outros Estados-Membros** para apresentarem pedidos de proteção internacional num Estado-Membro específico.

A advogada-geral recorda que o objetivo subjacente ao artigo 13.º, n.º 1, do regulamento, que estabelece que o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional é o Estado-Membro que o nacional de um país terceiro atravessou ilegalmente, consiste em assegurar que os Estados-Membros sejam cuidadosos na garantia da integridade da fronteira externa da União. No entanto, na sua opinião, o regulamento não visa garantir a repartição sustentável de responsabilidades relativas aos requerentes de proteção internacional por toda a União Europeia em resposta a um afluxo excecional de pessoas como o que está subjacente aos presentes pedidos de decisão prejudicial.

Nessas circunstâncias, **embora as entradas de A.S. e das famílias Jafari no território da União não possam ser consideradas «regulares», também não podem, segundo a advogada-geral, ser classificadas de ilegais na aceção do regulamento. Em particular, porque as autoridades dos Estados-Membros de trânsito não só toleraram as passagens de fronteira em massa, como facilitaram ativamente tanto a entrada como o trânsito nos seus territórios.** Na perspetiva da advogada-geral, **o regulamento não foi concebido para cobrir essas circunstâncias excecionais**, pelo que a expressão «atravessou ilegalmente» não abrange as circunstâncias dos presentes pedidos de decisão prejudicial.

Em quarto lugar, a advogada-geral julga que, **nas circunstâncias excecionais dos casos em apreço, um Estado-Membro poderia ter aplicado a derrogação prevista no Código das Fronteiras Schengen que lhe permite autorizar nacionais de países terceiros a atravessar a sua fronteira externa por motivos humanitários**, ou para cumprimento de obrigações internacionais. A advogada-geral não considera necessário que o Estado-Membro proceda a uma avaliação individual em relação à pessoa em causa, não sendo esse requisito, em seu entender, um pré requisito da derrogação invocável.

Por último, **a advogada-geral rejeita a ideia de que, nas circunstâncias em apreço, a autorização dos nacionais de países terceiros para entrarem no território dos Estados-Membros da União constitua uma dispensa de visto de entrada para efeitos do Regulamento Dublin III.** Considera que, além das exceções expressamente previstas no direito da União, não existem quaisquer outras circunstâncias em que um nacional de um país terceiro possa ser dispensado da obrigação de visto. Além disso, um Estado-Membro não pode desaplicar unilateralmente, com fundamentos adicionais, a exigência geral aplicável a determinados nacionais de países terceiros de posse de visto para entrada na União Europeia, especialmente quando não tenha sido efetuada uma avaliação individual por esse Estado-Membro.

Tendo chegado às conclusões acima expostas, a advogada-geral equaciona a aplicação do regulamento a ambos os casos em apreço. Reitera o afluxo de pessoas sem precedentes aos Balcãs Ocidentais⁴ e o facto de nenhum critério específico ter sido introduzido no Regulamento Dublin III para cobrir essa situação. Na opinião da advogada-geral, **caso os Estados-Membros fronteiriços, como a Croácia, sejam considerados responsáveis pelo acolhimento e o tratamento de um número excecionalmente elevado de requerentes de asilo, existe um sério risco de não conseguirem fazer face à situação.** Por outro lado, essa situação pode levar

⁴ Entre 16 de setembro de 2015 e 5 de março de 2016 um total de 685 068 pessoas entrou na Croácia.

os Estados-Membros à impossibilidade de cumprirem as suas obrigações em matéria de direito da União e de direito internacional.

Por conseguinte, tendo em conta o objetivo do regulamento de distribuir de forma clara a responsabilidade pela análise dos pedidos de proteção internacional entre os Estados-Membros, e o facto de em nenhum dos casos o Estado-Membro em que os pedidos foram apresentados ter assumido voluntariamente a responsabilidade, **esses pedidos devem ser analisados pelo primeiro Estado-Membro em que são apresentados, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III.**

A advogada-geral conclui que a **Eslovénia é o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional de A.S.** e que a **Áustria é o Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos da família Jafari.**

NOTA: As conclusões do advogado-geral não vinculam o Tribunal de Justiça. A missão dos advogados-gerais consiste em propor ao Tribunal, com toda a independência, uma solução jurídica nos processos que lhes são atribuídos. Os juízes do Tribunal iniciam agora a sua deliberação no presente processo. O acórdão será proferido em data posterior.

NOTA: O reenvio prejudicial permite aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, no âmbito de um litígio que lhes seja submetido, interrogar o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do direito da União ou sobre a validade de um ato da União. O Tribunal não resolve o litígio nacional. Cabe ao órgão jurisdicional nacional decidir o processo em conformidade com a decisão do Tribunal. Esta decisão vincula do mesmo modo os outros órgãos jurisdicionais nacionais aos quais seja submetido um problema semelhante.

Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não envolve a responsabilidade do Tribunal de Justiça.

O texto integral das conclusões [C-490/16](#) e [C-646/16](#) é publicado no sítio CURIA no dia da leitura

Contacto Imprensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667