

Processo C-614/21**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:**

4 de outubro de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunal de Primeira Instância de Haia, Juízo de 's-Hertogenbosch, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

4 de outubro de 2021

Recorrente:

G

Recorrido:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Segurança e Justiça)

Objeto do processo principal

O recorrido não examinou o pedido de asilo do recorrente porque considera que a responsabilidade pela sua apreciação incumbe a Malta. O recorrente contesta a referida decisão porque receia que, em caso de transferência para Malta, possa vir a encontrar-se numa situação contrária ao artigo 4.º da Carta.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

O Rechtbank submete questões prejudiciais nos termos do artigo 267.º TFUE sobre o âmbito de aplicação e o alcance do princípio da confiança mútua, no contexto da transferência do recorrente para o Estado-Membro responsável, quando se verificam, nesse Estado-Membro, em relação ao recorrente e aos nacionais de países terceiros em geral, violações dos direitos fundamentais sob a forma, nomeadamente, de práticas de repulsão e de detenção. Coloca-se também a

questão de saber quais os meios de prova que o recorrente pode utilizar e qual deve ser o critério de prova aplicável quando este alega que a transferência deve ser proibida nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento de Dublin.

Questões prejudiciais

I. Tendo em conta os considerandos 3, 32 e 39 do Regulamento de Dublin, lidos em conjugação com os artigos 1.º, 4.º, 6.º, 18.º, 19.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve o referido regulamento ser interpretado e aplicado no sentido de que o princípio da proteção da confiança legítima entre Estados é indivisível, motivo pelo qual as infrações graves e sistemáticas do direito da União Europeia, cometidas pelo Estado-Membro potencialmente responsável antes de uma transferência em relação a nacionais de países terceiros que não sejam (ainda) objeto de uma medida de regresso ao abrigo do Regulamento de Dublin, constituem um impedimento absoluto à sua transferência para esse Estado-Membro?

II. Em caso de resposta negativa à questão anterior, deve o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento de Dublin, lido em conjugação com os artigos 1.º, 4.º, 6.º, 18.º, 19.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretado no sentido de que se o Estado-Membro responsável infringir séria e sistematicamente o direito da União Europeia, o Estado-Membro que procede à transferência não pode partir do princípio da confiança entre os Estados, mas deve dissipar todas as dúvidas ou demonstrar que, após a transferência, o recorrente não será colocado numa situação contrária ao artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia?

III. Que provas pode o recorrente utilizar em apoio dos seus argumentos de que o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento de Dublin se opõe à sua transferência, e que critério de prova deve ser utilizado para o efeito? Tendo em conta as referências ao acervo comunitário no preâmbulo do Regulamento de Dublin, tem o Estado-Membro que procede à transferência o dever de cooperação ou de verificação, ou devem, em caso de violações graves e estruturais dos direitos fundamentais em relação a nacionais de países terceiros, ser prestadas garantias individuais do Estado-Membro responsável de que os direitos fundamentais do recorrente serão (efetivamente) respeitados após a transferência? É relevante para a resposta a esta questão o facto de o recorrente ficar em situação de carência de prova se não puder comprovar as suas declarações consistentes e detalhadas com documentos, o que também não se pode esperar tendo em conta a natureza das declarações?

Disposições de direito da União e de direito internacional invocadas

Artigos 1.º e 33.º da Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados

Artigos 1.º, 4.º, 6.º, 18.º, 19.º, 47.º, 51.º e 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Considerandos 3, 19, 32 e 39 e artigos 3.º, 4.º, 5.º e 17.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013 (Regulamento de Dublin)

Artigo 4.º da Diretiva 2011/95/CE

Acórdão de 19 de março de 2019, Jawo (C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218, n.ºs 78 a 92)

Acórdão de 16 de fevereiro de 2017, C.K./Eslovénia (C-578/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:127, n.ºs 59, 63 e 65, 75 e 76)

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 19 de junho de 2019, o recorrente apresentou um pedido de asilo em Malta. Após a sua chegada a esse Estado-Membro, foi detido durante três meses e passou quatro meses num campo de acolhimento. Após um internamento no hospital na sequência de um grave acidente de trabalho, foi-lhe dito que devia abandonar o campo de acolhimento. Apesar dos problemas de saúde, foi obrigado a trabalhar porque deixou de receber assistência. Na data em que abandonou Malta, em 5 de dezembro de 2020, ainda não tinha sido ouvido sobre os seus motivos de asilo.
- 2 Em 12 de janeiro de 2021, entrou nos Países Baixos e apresentou nesse país um pedido de asilo. O recorrido considera que Malta é responsável pela análise do referido pedido e indeferiu, com esse fundamento, por Decisão de 22 de março de 2021, o pedido de asilo do recorrente. Anteriormente, em 9 de fevereiro de 2021, já tinha sido alcançado um acordo de tomada a cargo entre Malta e os Países Baixos.
- 3 Em 22 de março de 2021, o recorrente interpôs recurso da referida decisão e solicitou igualmente ao juiz competente para as providências cautelares que decretasse uma providência cautelar. O referido juiz julgou procedente a providência solicitada em 2 de abril de 2021 e proibiu a transferência do recorrente para Malta até ser proferida uma decisão sobre o recurso.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 4 O recorrente receia que os seus direitos fundamentais sejam violados após a sua transferência para Malta. O que fundamenta com as suas próprias declarações, provas relativas ao seu acidente e informações de cada país sobre o acolhimento de nacionais de países terceiros em Malta.
- 5 O recorrido alega que, com base no princípio da confiança mútua (referido nas questões como confiança entre os Estados), pode partir-se do princípio de que os direitos fundamentais do recorrente não serão violados após a sua transferência

para Malta. O recorrente não teria alegadamente fundamentado com documentos as suas declarações sobre o seu acolhimento em Malta. Em resposta à declaração do recorrente de que ainda não foi ouvido e de que ainda não foi tomada uma decisão sobre o seu pedido de asilo, o recorrido remete para o acordo sobre a tomada a cargo.

- 6 O recorrido sustenta ainda que a sua decisão não é contrária à jurisprudência do Tribunal de Justiça e do TEDH e que não há razão para tomar a cargo a análise que incumbe a Malta do pedido de asilo nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 604/2013.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 7 O Rechtbank considera que a execução do Regulamento n.º 604/2013 é regida pelo princípio da confiança mútua e que se pode partir do princípio de que o recorrente não se encontrará numa situação contrária ao artigo 4.º da Carta após a transferência. Se o recorrente alega o contrário, terá de prová-lo.
- 8 A análise nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 604/2013 limita-se à situação após a transferência e, em particular, às condições de acolhimento e de vida, bem como à qualidade do procedimento de asilo no Estado-Membro responsável, o que inclui a possibilidade de um estrangeiro apresentar uma queixa, se for caso disso.
- 9 Nos processos relativos a decisões de transferência nos termos do Regulamento n.º 604/2013, o Rechtbank é confrontado, cada vez como mais frequência, com a questão jurídica de saber se o princípio da confiança mútua deve ser aplicado em caso de violações flagrantes dos direitos fundamentais no território e por parte de diferentes Estados-Membros. Nomeadamente, são inúmeros os relatos de práticas de repulsão e são celebrados acordos com países terceiros para impedir as viagens para a União (*pullbacks*).
- 10 Os Estados-Membros devem simultaneamente respeitar a Convenção sobre os Refugiados, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e a Carta. Contudo, a proibição de repulsão aí estabelecida que, segundo o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), exige uma avaliação individual dos motivos de asilo, perde todo o sentido se o nacional de um país terceiro for de facto impedido de entrar no território da União para solicitar proteção internacional.
- 11 O Rechtbank depreende do Acórdão Jawo que o princípio da confiança mútua implica a confiança de que os Estados-Membros respeitam a todo o tempo todos os direitos fundamentais e asseguram o seu cumprimento em relação a todos.
- 12 No entanto, as práticas de repulsão (*pushback*) e as medidas de controlo da saída acordadas com países terceiros (*pullback*) desvirtuam o efeito do Regulamento n.º 604/2013 e o princípio da confiança mútua. Os requerentes de asilo enfrentam um risco de repulsão e são desencorajados de procurar proteção em determinados

Estados-Membros. Isto, por sua vez, leva a uma maior pressão sobre a capacidade de asilo e de acolhimento nos outros Estados-Membros.

- 13 Com base no princípio acima mencionado, a autoridade decisória pode partir do princípio de que os direitos fundamentais do recorrente não serão violados após a transferência. Contudo, se este último demonstrar ao órgão jurisdicional que estão a ser cometidas violações estruturais dos direitos fundamentais no Estado-Membro responsável e pelo Estado-Membro responsável, em relação ao recorrente e/ou a nacionais de países terceiros em geral, coloca-se a questão de saber se, nessa situação, as transferências devem ser absolutamente proibidas e/ou se para efeitos da determinação do Estado-Membro responsável se pode partir, sem mais, do princípio da confiança mútua.
- 14 Segundo o Rechtbank, tornou-se evidente que em Malta existem práticas de repulsão a grande escala e deficiências estruturais na capacidade e qualidade do acolhimento. Além disso, os migrantes são detidos de forma sistemática e em condições particularmente difíceis. Acresce que o procedimento de impugnação da detenção de cidadãos estrangeiros é insuficiente porque o acesso aos tribunais e à assistência jurídica não está garantido. As violações dos direitos fundamentais ocorrem não só na fronteira externa, mas também após a entrada. De resto, ao contrário de outros Estados-Membros, Malta não nega que deixou de poder cumprir as suas obrigações internacionais.
- 15 No entender do Rechtbank, as práticas de repulsão violam os artigos 1.º, 4.º, 18.º e 19.º da Carta. O TEDH também já concluiu, por várias vezes, que a forma como Malta detém os requerentes de asilo viola o artigo 5.º da CEDH.
- 16 O Rechtbank pretende saber qual é o alcance do princípio da confiança mútua e se este é cindível em função do local e do período em que ocorrem violações da Carta, dos direitos fundamentais atingidos e da medida em que a atitude do Estado-Membro responsável é relevante.
- 17 A Carta e a CEDH não estabelecem uma hierarquia entre os direitos fundamentais. O Rechtbank parte do princípio, portanto, de que o princípio da confiança mútua pressupõe que todos os direitos fundamentais sejam respeitados a todo o tempo e no território de todos os Estados-Membros, e não apenas em relação aos requerentes de asilo que regressam ao Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido de asilo.
- 18 Se o Tribunal de Justiça interpretar o direito comunitário no sentido de que só está em causa o risco de violação do artigo 4.º da Carta para o requerente específico, o Rechtbank conclui que esse órgão jurisdicional considera, deste modo, que o princípio da confiança mútua é cindível. O Rechtbank pede ao Tribunal de Justiça que esclareça, nesse caso, qual é a base jurídica de tal conclusão.
- 19 A questão jurídica central consiste em saber se o órgão jurisdicional deve dividir o princípio da confiança mútua em confiança entre antes e depois da transferência, e entre a confiança na situação específica de um requerente de asilo que regressa e a

confiança no respeito de todos os direitos fundamentais por parte do Estado-Membro responsável em relação a todos os nacionais de países terceiros.

- 20 Uma decisão baseia-se na «confiança» se estiverem em causa expectativas em relação a eventos futuros. Se, de facto, for constatado que o Estado-Membro responsável não cumpre as suas obrigações de respeito dos direitos fundamentais, coloca-se a questão de saber em que se baseia essa confiança.
- 21 A primeira questão que se coloca é a de saber se, no caso de se constatar que o Estado-Membro responsável viola de forma grave e sistemática vários direitos fundamentais em relação a nacionais de países terceiros, a transferência para esse Estado-Membro deve ser proibida, desde logo, por esse motivo. Em caso de resposta negativa a esta questão, coloca-se em seguida a questão de saber se a confiança mútua e recíproca deve ainda ser o ponto de partida para avaliar se existe uma situação como a referida no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 604/2013.
- 22 O Rechtbank deseja saber se a expressão «tratamento [...] em cada Estado-Membro», utilizada pelo Tribunal de Justiça no n.º 82 do Acórdão Jawo, deve ser lida como «nos e/ou pelos Estados-Membros». Se este termo for interpretado restritivamente como «no», no sentido de «no território do Estado-Membro», os artigos 18.º e 19.º da Carta, e o artigo 3.º do Regulamento n.º 604/2013, ficam esvaziados de significado. Com efeito, se os requerentes de asilo forem repelidos do território dos Estados-Membros, não pode haver violação «NOS» Estados-Membros.
- 23 O considerando 32 do Regulamento n.º 604/2013 parece indicar que a obrigação de respeitar os direitos fundamentais existe logo que um requerente de asilo se encontre sob a autoridade (jurídica) dos Estados-Membros e não apenas depois de ter efetivamente entrado na União. Uma interpretação diferente prejudicaria o efeito útil da Carta e do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 604/2013, porque um Estado-Membro poderia, nesse caso, evitar a sua responsabilidade em relação ao nacional de um país terceiro, impedindo de facto a sua entrada no seu território.
- 24 Além disso, o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 604/2013 pode impedir a transferência. Na aplicação da referida disposição, é necessário avaliar a situação em que o recorrente se encontrará após a transferência. Segundo o ponto 82 do Acórdão Jawo, reproduzido no considerando 32 do Regulamento n.º 604/2013, «o tratamento dado aos requerentes» de proteção internacional deve preencher os requisitos, entre outros, da Carta e da CEDH. Por conseguinte, o âmbito do princípio da confiança mútua e o período de tempo durante o qual os Estados-Membros devem cumprir as suas obrigações não parecem estar limitados ao período compreendido apenas entre a transferência e a observância do artigo 4.º da Carta.
- 25 O Rechtbank pretende saber até que ponto o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 604/2013 deve ser interpretado de forma estrita e se deve ser tido em conta o

respeito apenas pelo artigo 4.º da Carta ou o respeito por todos os direitos fundamentais.

- 26 Além disso, o Rechtbank pede esclarecimentos sobre a questão de saber se o grau de risco de violação dos direitos fundamentais após a transferência também é influenciado por violações anteriores à transferência contra o recorrente ou contra nacionais de países terceiros em geral. Ao contrário da Diretiva 2011/95/UE, o Regulamento n.º 604/2013 não contém nenhuma disposição segundo a qual a perseguição anterior seja uma indicação clara de que os receios do recorrente sejam fundamentados.
- 27 *In casu*, a decisão de transferência é tomada depois de ter sido alcançado um acordo de tomada a cargo. Segundo a prática jurídica holandesa, obtém-se, deste modo, a garantia de que não haverá violação do artigo 4.º da Carta. O Rechtbank interroga-se sobre a questão de saber se tal também se aplica numa situação como a de Malta.
- 28 A referida interpretação neerlandesa do acordo de tomada a cargo significa que o seu conteúdo e âmbito de aplicação são mais extensos do que o pretendido pelo legislador da União no artigo 18.º do Regulamento n.º 604/2013. Com efeito, esta disposição garante a tomada ou retomada a cargo e não a análise do pedido de asilo. O Rechtbank solicita, portanto, ao Tribunal de Justiça que esclareça o âmbito de aplicação do acordo de tomada a cargo.
- 29 Além disso, coloca-se a questão da importância da atitude do Estado-Membro responsável. O Tribunal de Justiça indicou no n.º 92 do Acórdão Jawo que, numa situação de relutância das autoridades, quaisquer deficiências que impeçam a transferência devem alcançar um «limiar de gravidade particularmente elevado». A questão que se coloca é a de saber se o referido limiar será mais baixo se as autoridades não estiverem relutantes. Para um requerente de asilo é pouco relevante, no entanto, que a violação dos seus direitos fundamentais resulte da falta de vontade ou da impotência do Estado-Membro responsável. De um ponto de vista jurídico, um elevado afluxo de nacionais de países terceiros e os problemas práticos associados dificilmente podem justificar que deixem de se cumprir as obrigações decorrentes do direito da União Europeia e de respeitar os direitos fundamentais.
- 30 Ao contrário das questões dos processos C-254/21, C-228-21, C-297/21, C-315-21 e C-328-21, as questões submetidas pelo Rechtbank dizem respeito à situação em que, antes de uma transferência, o Estado-Membro potencialmente responsável viola gravemente as suas obrigações decorrentes do direito da União Europeia de respeitar os direitos fundamentais e, por conseguinte, não age dentro do enquadramento jurídico, mas em sua violação. As questões referem-se exclusivamente à questão de saber se a transferência deve ser proibida em termos absolutos e, a título subsidiário, se o princípio da confiança mútua não deve ser aplicado na determinação do Estado-Membro responsável quando estão em causa

violações dos direitos fundamentais antes da transferência ou em relação a nacionais de países terceiros em geral.

- 31 Se a transferência não estiver já excluída nas circunstâncias acima referidas, a questão seguinte que se coloca é a de saber se o Estado-Membro que deseja transferir o recorrente pode invocar o princípio da confiança mútua ou se deve, por força do próprio direito comunitário, dissipar quaisquer dúvidas ou demonstrar que, após a transferência, não haverá uma violação do artigo 4.º da Carta.
- 32 Referindo-se ao Acórdão de 16 de fevereiro de 2017, C.K./Eslovénia (C-578/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:127), o Rechtbank pede ao Tribunal de Justiça que esclareça se, no caso de um recorrente apresentar provas objetivas de violações graves dos direitos fundamentais antes da transferência, cabe ao Estado-Membro que procede à transferência excluir a possibilidade dessa transferência envolver um risco real de violação do artigo 4.º da Carta e, assim, dissipar quaisquer dúvidas sérias quanto ao respeito dos direitos fundamentais garantidos pela Carta após a transferência.
- 33 A referida inversão do ónus da prova está de acordo com as obrigações dos Estados-Membros. Além disso, os Estados-Membros podem cumprir este ónus da prova mais facilmente do que o recorrente. O acordo de tomada a cargo já serve de garantia de que o Estado-Membro responsável cumpre as suas obrigações nos termos do artigo 18.º do Regulamento 604/2013. A título complementar, poderiam ser exigidas garantias explícitas relativas, nomeadamente, ao acolhimento após a transferência, e poderia ser controlada a observância destas garantias.
- 34 Se o Tribunal de Justiça interpretar o direito da União Europeia no sentido de que, independentemente de quaisquer violações anteriores dos direitos fundamentais para além do artigo 4.º da Carta, o Estado-Membro de transferência não está sujeito, por força do princípio da confiança mútua, aos deveres de fundamentação adicional e de averiguação, coloca-se a questão de saber como poderá o recorrente demonstrar que o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 604/2013 se opõe à transferência.
- 35 O Rechtbank também pergunta quais os requisitos e os critérios aplicáveis às provas apresentadas pelo recorrente em apoio do seu receio de que, após a transferência, se venha a encontrar numa situação que é contrária ao artigo 4.º da Carta. Com efeito, o anexo II do Regulamento de Execução (UE) n.º 118/2014 não menciona quaisquer meios de prova relativamente à aplicação do artigo 3.º, n.º 2, ou do artigo 17.º, n.º 1, ambos do Regulamento n.º 604/2013.
- 36 Tendo em conta o ponto de partida do Regulamento n.º 604/2013 de que, salvo exceção, deve realizar-se uma entrevista pessoal para determinar o Estado-Membro responsável, o que o recorrente declara sobre as suas experiências no Estado-Membro responsável deve ser relevante. Esta declaração pode, de facto,

conter indícios para a consideração de que a transferência deve ser proibida nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do referido regulamento, ou de que o Estado-Membro que determina qual é o Estado-Membro responsável deve tomar a cargo a análise do pedido de asilo.

- 37 Se essa interpretação estiver correta, presume-se que a declaração do candidato deve ser avaliada quanto à sua credibilidade. Solicita-se ao Tribunal de Justiça que esclareça esta questão e que indique quais são os requisitos que podem ser impostos ao recorrente. Segundo o Rechtbank, estes requisitos não podem, contudo, ser tão elevados que lhe seja impossível cumpri-los.
- 38 Além disso, o recorrente não pode solicitar garantias ao Estado-Membro responsável. O pressuposto de que, em caso de violação dos seus direitos fundamentais após a transferência, o recorrente deverá dirigir-se às autoridades do Estado-Membro responsável implica que o mesmo deva primeiro sofrer a violação, mesmo que o Estado-Membro da transferência tivesse conhecimento ou devesse ter tido conhecimento das violações dos direitos fundamentais anteriores.
- 39 Nos procedimentos de Dublin, as experiências anteriores dos requerentes de asilo traduzem-se frequentemente em «factos negativos», tais como a recusa de acesso ao procedimento ou ao acolhimento. É extremamente difícil demonstrar tais violações, sobretudo porque, regra geral, não são normalmente fornecidos documentos desses atos. Deve-se, por conseguinte, clarificar quais são os meios de prova que o recorrente deve utilizar em apoio da sua alegação de que o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 604/2013 se opõe à transferência e quais são os requisitos e o critério de prova que podem ser impostos às declarações emitidas pelo próprio recorrente.
- 40 É igualmente necessário determinar se os Estados-Membros têm um dever de cooperação semelhante ao estabelecido no artigo 4.º da Diretiva 2011/95 e se, numa situação como a que está em causa em Malta, o Estado-Membro de transferência deve compensar a posição do recorrente no que respeita à prova, a fim impedir que, após a transferência, os direitos fundamentais do recorrente sejam violados.
- 41 Tendo em conta o grande número de casos semelhantes cujo processo não pode ser suspenso enquanto se aguarda a decisão do Tribunal de Justiça, o Rechtbank solicitou que o presente processo fosse apreciado no âmbito do processo de tramitação acelerada, nos termos do artigo 105.º do Regulamento de Processo.