

Processo C-185/24 [Tudmur]ⁱ

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

7 de março de 2024

Órgão jurisdicional de reenvio:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Tribunal Administrativo Regional Superior do *Land* da Renânia do
Norte-Vestefália)

Data da decisão de reenvio:

14 de fevereiro de 2024

Recorrente:

RL

Recorrida:

Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha)

[OMISSIS]

Despacho

No processo de contencioso administrativo instaurado por

RL

recorrente,

[OMISSIS]

contra

a Bundesrepublik Deutschland [OMISSIS]

ⁱ O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

recorrida,

em matéria de direito de asilo (Síria) – decisão de inadmissibilidade nos termos do § 29, n.º 1, ponto 1, alínea a), da Aufenthaltsgesetz (Lei relativa à Permanência de Estrangeiros, a seguir «AufenthG»), e medida de afastamento para Itália

a 11.ª
Secção do

OBERVERWALTUNGSGERICHTS FÜR DAS LAND
NORDRHEIN-WESTFALEN

em 14 de fevereiro de 2024

[OMISSIS]

decidiu:

Suspender a instância.

Submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais:

1. Deve o artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 604/2013, ser interpretado no sentido de que há falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes no Estado-Membro inicialmente designado responsável que implicam um risco de tratamento desumano ou degradante na aceção do artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, quando esse Estado-Membro recusa, por princípio, a (re)tomada a cargo de requerentes de asilo devido a uma suspensão da aceitação de transferências por tempo indeterminado ordenada pelo Estado?
2. Em caso de resposta negativa à primeira questão: Deve o artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 604/2013, ser interpretado no sentido de que os requisitos impostos pelo direito da União em matéria de apuramento dos factos que exigem a demonstração de elementos objetivos, fiáveis, precisos e devidamente atualizados sobre o procedimento de asilo e as condições de acolhimento dos requerentes a transferir são objeto de uma restrição quando o órgão jurisdicional a quem foi submetido o processo não pode obter essas informações, podendo apenas determinar factos hipotéticos, uma vez que o Estado-Membro em causa recusa, por princípio, a (re)tomada a cargo de requerentes de asilo devido a uma suspensão da aceitação de transferências por tempo indeterminado ordenada pelo Estado?

Fundamentação:

I.

O recorrente, nascido em 1996, tem nacionalidade síria. Segundo as suas próprias declarações, entrou na República Federal da Alemanha em meados de dezembro de 2021 e apresentou um pedido de asilo em 30 de outubro de 2021. Uma pesquisa no Eurodac revelou para o recorrente um resultado de categoria 2 para a Itália. Em seguida, as suas impressões digitais foram recolhidas em Trieste em 5 de dezembro de 2021. Itália não respondeu ao pedido de tomada a cargo apresentado pelo Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço Federal para a Migração e os Refugiados, a seguir «Serviço») em 6 de janeiro de 2022.

Por Decisão de 31 de março de 2022, o Serviço julgou o pedido de asilo inadmissível (n.º 1), declarou que não verificavam proibições de afastamento ao abrigo do § 60, n.º 5, e n.º 7, primeira frase, da AufenthG (n.º 2), e ordenou o seu afastamento para Itália (n.º 3). Decretou a proibição de entrada e estadia em conformidade com o § 11, n.º 1, da AufenthG, e limitou-a a quinze meses a partir do dia do afastamento (n.º 4).

Na sequência do pedido de medidas provisórias e do recurso interposto desta decisão, o Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunal Administrativo de Düsseldorf, Alemanha) ordenou o efeito suspensivo do recurso por despacho de 25 de abril de 2022 e anulou a decisão de 31 de março de 2022 por acórdão de 11 de maio de 2022. A pedido da recorrida, esta Secção admitiu o recurso desse acórdão por despacho de 27 de julho de 2022.

Durante o processo de recurso em curso, a Dublin-Unit italiana enviou uma circular a todas as Dublin-Units em 5 de dezembro de 2022:

«This is to inform you that due to suddenly appeared technical reasons related to unavailability of reception facilities Member States are requested to temporarily suspend transfers to Italy from tomorrow, with the exception of cases of family reunification of unaccompanied minors.

Further and more detailed information regarding the duration of the suspension will follow.»

Numa outra circular de 7 de dezembro de 2022, a Dublin-Unit italiana declarou o seguinte:

«I write following the previous communication on 5th December, concerning the suspension of transfers, with the exception of cases of family reunification of minors, due to the unavailability of reception facilities.

At this regard, considering the high number of arrivals both at sea and land borders, this is to inform you about the need for a re-scheduling of the reception activities for third countries nationals, also taking into account the lack of available reception places.»

Até à data, não foi feita qualquer outra declaração pela Dublin-Unit italiana.

Por Despacho de 21 de junho de 2023, esta Secção negou provimento ao recurso da recorrida com o seguinte fundamento: A decisão de inadmissibilidade do Serviço é ilegal, porque a República Federal da Alemanha se tornou responsável pelo procedimento de asilo do recorrente, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 604/2013. Com efeito, não pode ser efetuada nenhuma transferência ao abrigo deste número para o Estado-Membro designado com base nos critérios estabelecidos no Capítulo III. A responsabilidade da Itália, decorrente do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 604/2013, deixou de ser aplicável nos termos do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 604/2013, porque as autoridades italianas recusaram o acesso ao procedimento de asilo e o acolhimento de repatriados que devem ser transferidos para Itália em conformidade com este regulamento (a seguir «repatriados de Dublin»).

O Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha) anulou o Despacho desta Secção de 21 de junho de 2023 e remeteu o processo ao órgão jurisdicional de reenvio para nova audiência e decisão.

Por carta de 8 de fevereiro de 2024, o Serviço informou que, em 2023, foram efetuadas onze transferências da Alemanha para Itália no âmbito do procedimento de Dublin. De acordo com a resposta do Governo Federal ao pequeno questionário de 17 de janeiro de 2023 e de 28 de fevereiro de 2023 (Bundestagsdrucksache 20/5868), a Alemanha apresentou 14 439 pedidos de tomada a cargo à Itália em 2022 e, em 31 de dezembro de 2022, havia 8 932 pessoas na República Federal da Alemanha por cujos procedimentos de asilo a Itália era responsável. Em 2022, foram transferidas 362 pessoas da Alemanha para Itália.

II.

[OMISSIS] [Direito processual nacional]

1 O direito nacional aplicável apresenta-se do seguinte modo:

A apreciação jurídica da decisão impugnada do Serviço é regulada, no direito nacional, pela AsylG na versão publicada em 2 de setembro de 2008 (BGBl. I, p. 1798), com a última redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei de 19 de dezembro de 2023 (BGBl. 2023 I n.º 382).

As disposições pertinentes são as seguintes:

§ 1 da AsylG (Âmbito de aplicação)

(1) A presente lei é aplicável aos estrangeiros que requeiram o seguinte:

[...]

2. Proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011 [...]; a proteção internacional na aceção da Diretiva 2011/95/UE abrange a proteção contra perseguição nos termos da Convenção de 28 de julho de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados (BGBl. 1953 II, p. 559, 560) e a proteção subsidiária na aceção da Diretiva; [...]

§ 13 da AsylG (Pedido de asilo)

(2) Em cada pedido de asilo é requerido o reconhecimento como beneficiário do direito de asilo, bem como a proteção internacional na aceção do § 1, n.º 1, ponto 2. O estrangeiro pode restringir o pedido de asilo ao reconhecimento da proteção internacional. [...]

§ 29 da AsylG (Pedidos inadmissíveis)

(1) Um pedido de asilo é inadmissível quando:

1. outro Estado seja responsável pela análise do pedido de asilo

a) nos termos do Regulamento (UE) n.º 604/2013 [...]

[...].

2 As questões submetidas relativas à interpretação do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 604/2013, são pertinentes para a decisão do presente processo.

a) Os requisitos do § 29, n.º 1, ponto 1, alínea a), da AsylG, consideram-se preenchidos quando outro Estado é responsável, nos termos do Regulamento (UE) n.º 604/2013, pela execução do procedimento de asilo do recorrente. Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, e do artigo 22.º, n.º 7, do Regulamento (UE) n.º 604/2013, a Itália é responsável pelo procedimento de asilo do recorrente, a menos que a responsabilidade tenha sido transferida para a República Federal da Alemanha, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, segundo e terceiro parágrafos, do Regulamento (UE) n.º 604/2013.

O TJUE estabeleceu os limites legais das transferências ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 604/2013, no sentido de que as falhas sistémicas na aceção do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 604/2013, «só estão» abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 4.º da Carta e do artigo 3.º da CEDH, se atingirem um limiar de gravidade particularmente elevado, que depende de todas as circunstâncias do caso concreto, que seria alcançado quando a indiferença das autoridades de um Estado-Membro tivesse por consequência que uma pessoa completamente dependente do apoio público se encontrasse,

independentemente da sua vontade e das suas escolhas pessoais, numa situação de privação material extrema, que não lhe permita fazer face às suas necessidades mais básicas, como, nomeadamente, alimentar-se, lavar-se e ter alojamento, e que atente contra a sua saúde física ou mental ou a coloque num estado de degradação incompatível com a dignidade humana. Como tal, o referido limiar não pode abranger situações que se caracterizem por uma grande precariedade ou uma forte degradação das condições de vida da pessoa em causa, quando estas não impliquem uma privação material extrema que coloque a pessoa numa situação de gravidade tal que possa ser equiparada a um trato desumano ou degradante.

TJUE, Acórdãos de 19 de março de 2019 – C-297/17 e o. (ECLI:EU:C:2019:219), «Ibrahim» –, n.ºs 89 a 91, e – C-163/17 (ECLI:EU:C:2019:218), «Jawo» –, n.º 93; Despacho de 13 de novembro de 2019 – C-540/17 e o. (ECLI:EU:C:2019:964), «Omar» e o. –, n.º 39.

Segundo a apreciação desta Secção, a Itália não está preparada para (re)tomar a cargo o recorrente e outros repatriados de Dublin, com exceção dos casos individuais menos e não significativos, por tempo indeterminado. Por um lado, esta situação é demonstrada pelo facto de apenas terem sido efetuadas onze transferências para Itália em 2023, embora, tendo em conta as estatísticas de 2022, o número de requerentes de asilo por cujo procedimento de asilo a Itália é responsável seja muitas vezes superior ao número de transferências efetivamente efetuadas. É possível que as onze transferências tenham sido regressos de menores não acompanhados para efeitos de reagrupamento familiar, que deveriam ser autorizados a prosseguir de acordo com a carta de 5 de dezembro de 2022. Por outro lado, as referidas circulares da Dublin-Unit italiana não mencionam nem uma data de fim da suspensão das transferências nem um prazo aproximado ou previsível. Desde há mais de 14 meses, apesar do anúncio da Circular de 5 de dezembro de 2022, não são fornecidas outras informações sobre a duração da suspensão das transferências. A recorrida também não forneceu a esta Secção quaisquer novas informações no âmbito deste ou de qualquer outro processo.

Não foi esclarecido se a ordem de um Estado-Membro de deixar de aceitar transferências com efeitos imediatos e por um período não especificado ou limitado cria falhas sistémicas na aceção do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 604/2013. O TJUE ainda não se pronunciou sobre esta questão.

Esta Secção considera que a proibição de tomada a cargo imposta pela Circular Dublin-Unit italiana de 5 e 7 de dezembro de 2022 cria falhas sistémicas na aceção do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 604/2013. De acordo com as circulares e a prática correspondente da Dublin-Unit italiana, é evidente que a Itália não está deliberadamente a sujeitar as suas ações ao quadro jurídico do Regulamento (UE) n.º 604/2013 e já está a recusar aos requerentes o acesso ao procedimento de asilo e ao acolhimento em caso de transferência.

V. OVG NRW, Despacho de 5 de julho de 2023 – 11 A 1722/22.A –, juris, n.ºs 46 e segs., com outras referências; [OMISSIS] [jurisprudência suplementar, mas alegadamente menos unívoca]; outra opinião [OMISSIS] [decisões de alguns órgãos jurisdicionais administrativos] Hess. VGH, Despacho de 27 de julho de 2023 – 2 A 377/23.Z.A –, juris, p. 5.

Por conseguinte, a razão para a incapacidade fundamental de efetuar transferências para Itália não é a existência de obstáculos factuais ou jurídicos nacionais às transferências ou a impossibilidade prática de executar uma decisão de transferência,

v., a este respeito, TJUE, Acórdão de 12 de janeiro de 2023 – C-323/21 e o. (ECLI:EU:C:2023:4) –, n.ºs 69 e segs.,

o que poderia excluir a hipótese de falhas sistémicas.

Quanto ao resto, até à recusa de tomada a cargo por parte da Itália que se manifesta atualmente, esta Secção considerou que o procedimento de asilo italiano e as condições de acolhimento não apresentam, em princípio, quaisquer falhas sistémicas quando, como no caso em apreço, o recorrente ainda não tiver apresentado um pedido de asilo em Itália.

V., a este respeito, OVG NRW, Despacho de 26 de julho de 2022 – 11 A 1497/21.A –, juris, n.ºs 64 e segs..

De acordo com a jurisprudência do Bundesverwaltungsgericht, as condições previstas no artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que se baseiam (exclusivamente) na situação existente no Estado-Membro responsável, não são automaticamente cumpridas pelo simples facto de esse Estado-Membro se recusar a tomar a cargo as pessoas em causa desde o início. A mera falta de disponibilidade de tomar a cargo não é suficiente para concluir que existem falhas sistémicas na aceção do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 604/2013. A declaração da Itália só podia constituir um indício. No entanto, seria necessário expor melhor as circunstâncias da vida do requerente de asilo no caso de uma – suposta – transferência para Itália.

V. BVerwG, Despacho de 8 de novembro de 2023 – 1 B 29.23 –, juris, n.ºs 10, 15.

Em contrapartida, no que respeita à suspensão da tomada a cargo ordenada pela Itália, o Bundesverfassungsgericht considerou, num despacho que negou provimento a um recurso constitucional de uma decisão, que o Tribunal Administrativo violou a obrigação de esclarecer os factos que lhe incumbia na medida em que não examinou suficientemente as indicações da recorrente relativas às falhas sistémicas do sistema de asilo italiano e, sobretudo, não se informou, no âmbito do exame oficioso, sobre a situação atual de acolhimento em Itália e não teve em conta as notificações relativas à suspensão da tomada a cargo.

V. BVerfG, Despacho de recusa de 2 de agosto de 2023 – 2 BvR 593/23 –, juris, n.º 12.

b) A segunda questão é colocada em caso de resposta negativa à primeira questão.

Antes de concluir pela existência de um risco na aceção do artigo 4.º da Carta e do artigo 3.º da CEDH, o órgão jurisdicional deve apreciar, com base em elementos objetivos, fiáveis, precisos e devidamente atualizados e por referência ao nível de proteção dos direitos fundamentais garantido pelo direito da União, a existência, no procedimento de asilo e em razão das condições de acolhimento, de falhas, sistémicas ou generalizadas, ou que afetem determinados grupos de pessoas, que constituam razões sérias e verosímeis de que o requerente corre um risco real de ser sujeito a tratos desumanos ou degradantes, na aceção desta disposição.

V. TJUE, Acórdão de 19 de março de 2019 – C-163/17 (ECLI:EU:C:2019:218), «Jawo», n.ºs 85, 90 e segs.; Despacho de 13 de novembro de 2019 – C-540/17 e o. (ECLI:EU:C:2019:964), «Hamed e o.», n.ºs 38 e seg., com outras referências.

No entanto, não é possível obter elementos objetivos, fiáveis, precisos e devidamente atualizados sobre o procedimento de asilo e as condições de acolhimento dos requerentes que regressam se o Estado-Membro em causa – como a Itália no caso em apreço – se recusar a (re)tomar a cargo os requerentes. Não é possível determinar a situação atual dos requerentes que devem regressar a Itália. Há que procurar circunstâncias hipotéticas. Tal exigiria especulações, que são diferentes de elementos objetivos, fiáveis e precisos.

c) As questões são igualmente pertinentes para a solução do litígio, uma vez que o recurso de anulação da decisão de inadmissibilidade do Serviço na Decisão de 31 de março de 2022 só deve ser julgado procedente se o entendimento do órgão jurisdicional de reenvio for seguido. Se não for esse o caso, a ação deve ser julgada improcedente com base no direito nacional. Não existem outras razões que justifiquem a responsabilidade da República Federal da Alemanha. Em especial, o órgão jurisdicional parte do princípio de que não existem falhas sistémicas em Itália por outras razões.

V., a este respeito, OVG NRW, Despacho de 26 de julho de 2022 – 11 A 1497/21.A –, juris, n.ºs 64 e segs., relativo aos repatriados de Dublin que, como o recorrente, ainda não apresentaram anteriormente um pedido de asilo em Itália.

3 Esta Secção pede a aplicação de tramitação acelerada nos termos do artigo 105.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Tendo em conta o elevado número de refugiados residentes na Alemanha que apresentaram um pedido de asilo na Alemanha, mas cuja análise é da responsabilidade de outro Estado-Membro nos termos do Regulamento (UE) n.º 604/2013, é necessário um esclarecimento rápido.

O órgão jurisdicional de reenvio recorda que o TJUE foi igualmente convidado a pronunciar-se a título prejudicial no âmbito do processo 11 A 1080/22.A.

Esta decisão não é suscetível de recurso (§ 80 da AsylG).

[OMISSIS]

DOCUMENTO DE TRABALHO