

Processo C-323/21**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:**

25 de maio de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

19 de maio de 2021

Recorrente:

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

Recorrido:

B.

Objeto do processo principal

O recurso no processo principal foi interposto da Decisão do Rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia, Países Baixos), de 12 de junho de 2019, que julgou procedente o recurso interposto por B. da Decisão de 8 de Março de 2019 do Secretário de Estado da Justiça e da Segurança (Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, a seguir «Staatssecretaris») de recusa de análise do pedido de B. de autorização de residência ao abrigo do direito de asilo por tempo determinado porque, em seu entender, a Itália ainda é responsável pela análise desse pedido, e anulou a referida decisão com o fundamento de que, em 4 de Abril de 2019, a responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do 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 (a seguir «Regulamento Dublin») foi transferida para a Alemanha e de que a responsabilidade da Itália cessou nessa data, sendo irrelevante para o efeito que os Países Baixos e a Itália tenham celebrado um acordo de tomada a cargo em 1 de Abril de 2018 e que B. tenha sido transferido para a Itália em 29 de Abril de 2019.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Pedido nos termos do artigo 267.º do TFUE sobre a interpretação do artigo 27.º, n.º 1, e do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin.

O órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça esclarecimentos relativamente à aplicação deste regulamento numa situação em que já existe um acordo de tomada a cargo entre dois Estados-Membros, em que o estrangeiro foge antes da transferência entre esses dois Estados-Membros e em seguida apresenta um novo pedido de proteção internacional num terceiro Estado-Membro. Mais especificamente, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em primeiro lugar, como deverá ser interpretado o conceito de «Estado-Membro requerente» na aceção do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin e, em segundo lugar, se o estrangeiro pode invocar, num Estado-Membro terceiro, o termo do prazo de transferência entre outros dois Estados-Membros, nos termos do artigo 27.º, n.º 1, do referido regulamento.

Questões prejudiciais

1. a) Deve o conceito de «Estado-Membro requerente» na aceção do artigo 29.º, n.º 2, do 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 L 180 de 2013), ser interpretado no sentido de que esse é o último Estado-Membro (*in casu*, o terceiro Estado-Membro, a saber, os Países Baixos) que apresentou a outro Estado-Membro um pedido de tomada ou de retomada a cargo?

b) Em caso de resposta negativa: o facto de ter sido celebrado anteriormente um acordo de tomada a cargo entre dois Estados-Membros (*in casu*, a Alemanha e a Itália) afeta as obrigações jurídicas do terceiro Estado-Membro (*in casu*, os Países Baixos) por força do Regulamento Dublin relativamente ao estrangeiro ou aos Estados-Membros abrangidos pelo acordo anterior? Em caso afirmativo, quais?

2. Em caso de resposta negativa à questão 1, deve o artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 604/2013, lido à luz do considerando 19 do referido regulamento, ser interpretado no sentido de que se opõe à procedência do argumento apresentado por um requerente de proteção internacional, no âmbito do recurso judicial interposto de uma decisão de transferência, de que a transferência não pode ter lugar porque o prazo para a transferência previamente acordada entre dois Estados-Membros (*in casu*, a Alemanha e a Itália) já expirou?

Disposições do direito da União invocadas

Regulamento Dublin, em especial os considerandos 4, 5, 9, 19 e 28, e os artigos 2.º, 3.º, 18.º, 19.º, 20.º, 21.º, 23.º, 25.º, 26.º, 27.º e 29.º

Regulamento (CE) n.º 1560/2003 da Comissão, de 2 de setembro de 2003, relativo às modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro (JO 2003, L 222, p. 3), conforme alterado pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 118/2014 da Comissão, de 30 de janeiro de 2014 (JO 2014, L 39, p. 9).

Disposições de direito nacional invocadas

Lei dos Estrangeiros de 2000 (Vreemdelingenwet 2000), em especial os artigos 8.º, 28.º e 30.º

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 3 de julho de 2017, B., que é originário da Gâmbia (a seguir «estrangeiro»), pediu proteção internacional na Alemanha. Uma vez que tinha previamente solicitado proteção internacional na Itália, a Alemanha solicitou à Itália a retomada a cargo, tendo o pedido sido aceite. Consequentemente, o prazo de transferência de seis meses iniciou-se em 4 de outubro de 2017, mas foi prorrogado até 4 de abril de 2019 porque se tornou evidente que o estrangeiro tinha abandonado a Alemanha com destino desconhecido.
- 2 Posteriormente, em 17 de fevereiro de 2018, o estrangeiro apresentou um pedido de proteção internacional nos Países Baixos. Em 17 de março de 2018, o Staatssecretaris apresentou um pedido de retomada a cargo à Itália, o qual foi aceite em 1 de abril de 2018. Por carta de 29 de junho de 2018, as autoridades neerlandesas informaram a Itália de que o estrangeiro tinha fugido e de que não era possível, por conseguinte, transferi-lo no prazo de seis meses.
- 3 Com efeito, em 9 de julho de 2018, o estrangeiro apresentou de novo um pedido de proteção internacional na Alemanha, mas em 21 de dezembro de 2018 as autoridades alemãs registaram que ele tinha partido com destino desconhecido. O estrangeiro regressou posteriormente aos Países Baixos, tendo aí apresentado o pedido de proteção internacional em causa no presente processo, em 27 de dezembro de 2018.
- 4 Por Decisão de 8 de março de 2019, o Staatssecretaris recusou a análise deste pedido porque, em seu entender, a Itália ainda era responsável pela sua análise. Em 29 de abril de 2019, o Staatssecretaris transferiu o estrangeiro para a Itália.

- 5 O estrangeiro interpôs recurso desta decisão para o Rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia), que proferiu a Decisão recorrida em 12 de junho de 2019.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 6 B. alegou perante o tribunal de primeira instância que a Alemanha se tinha tornado responsável pela análise do seu pedido de proteção internacional pelo facto de o prazo de transferência do acordo de tomada a cargo de 4 de outubro de 2017 entre aquele país e a Itália ter expirado.
- 7 O Staatssecretaris respondeu a essa alegação que a situação no dia em que o estrangeiro apresenta o pedido de proteção internacional determina o Estado-Membro responsável. Uma vez que o prazo de transferência entre a Itália e a Alemanha ainda não tinha expirado na data em que o estrangeiro apresentou o primeiro pedido de proteção internacional nos Países Baixos, a Itália era, em seu entender, responsável. Argumentou ainda, com base na chamada «*chain rule*» (regra da cadeia), que o pedido apresentado nos Países Baixos interrompeu o prazo de transferência entre a Alemanha e a Itália e desencadeou o decurso de um novo prazo de transferência de dezoito meses durante o qual o estrangeiro podia ser transferido para Itália.
- 8 Em apoio do seu recurso, o Staatssecretaris manteve a sua posição de que a Itália era responsável. Sustenta, a este respeito, que o órgão jurisdicional de primeira instância referiu indevidamente, na análise do acordo de tomada a cargo entre os Países Baixos e a Itália, a alteração da relação entre a Alemanha e a Itália em 4 de abril 2019. Segundo o Staatssecretaris, o critério para determinar se, devido ao decurso do tempo, outro Estado-Membro se tornou responsável, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin, só pode referir-se à relação entre os Países Baixos e a Itália. O Staatssecretaris alegou ainda que a responsabilidade pela transferência pertence, em primeiro lugar, ao Estado-Membro onde o estrangeiro se encontra e é objeto de um procedimento. Por conseguinte, em seu entender, a partir do momento da aceitação do pedido de retomada dos Países Baixos, em 1 de abril 2018, deve ser dada prioridade à execução da transferência dos Países Baixos para a Itália e o decurso do prazo de transferência entre a Alemanha e a Itália (já não é relevante para os Países Baixos). O Staatssecretaris argumentou, por último, que a Alemanha, não podia, na sua opinião, ser responsável, também tendo em conta a «*chain rule*», uma vez que o prazo de transferência de 18 meses se tinha iniciado de novo para a Alemanha quando o estrangeiro apresentou o novo pedido de proteção internacional nos Países Baixos em 17 de fevereiro de 2018.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 9 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, é indiscutível que os Países Baixos já tinham celebrado um acordo de tomada a cargo com a Itália na sequência do

pedido de proteção internacional de 17 de fevereiro de 2018 e que o prazo de transferência deste acordo ainda corria quando o estrangeiro apresentou o pedido de proteção internacional em apreço nos Países Baixos, em 27 de dezembro de 2018. Tal aplica-se também ao prazo de transferência ao abrigo do acordo de tomada a cargo entre a Alemanha e a Itália de 4 de outubro de 2017. O órgão jurisdicional de reenvio conclui deste facto que a Itália ainda era o Estado-Membro responsável na altura do pedido em apreço.

- 10 O órgão jurisdicional de reenvio entende, porém, que o litígio entre as partes se centra na questão de saber se essa responsabilidade foi transferida para a Alemanha antes da transferência do estrangeiro pelo Staatssecretaris para Itália, em 29 de abril de 2019, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin, uma vez que o prazo de transferência entre a Alemanha e a Itália expirou em 4 de abril de 2019.
- 11 A peculiaridade do presente processo reside no facto de, na altura do pedido de proteção internacional em apreço, existirem dois acordos de tomada a cargo válidos com prazos de transferência diferentes. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber em que medida o acordo de tomada a cargo com o respetivo prazo de transferência associado entre a Alemanha e a Itália era ainda relevante quando o estrangeiro apresentou o pedido de proteção internacional em apreço nos Países Baixos.
- 12 O órgão jurisdicional de reenvio observa que o Regulamento Dublin não contém uma definição do termo «Estado-Membro requerente». Embora a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o artigo 29.º do Regulamento Dublin se refira apenas a situações em que só estão envolvidos dois Estados-Membros, a jurisprudência do Tribunal oferece, de acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, elementos que permitem supor que um Estado-Membro só pode ser considerado «Estado-Membro requerente» desde que o estrangeiro possa ainda ser de facto transferido por este. Assim, no Acórdão de 19 de março de 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, n.º 59, o Tribunal de Justiça considerou que o prazo de transferência fixado no artigo 29.º, n.ºs 1 e 2, segundo período, do Regulamento Dublin visa igualmente deixar o tempo necessário aos dois Estados-Membros em causa para se concertarem com vista à realização dessa transferência e, mais concretamente, ao Estado-Membro requerente, para regular as modalidades da realização da transferência. Além disso, o Tribunal de Justiça explicou, no Acórdão de 26 de julho de 2017, A.S., C-490/16, EU:C:2017:585, n.º 56, que o artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin apenas precisa as consequências do termo do prazo de execução da transferência previsto no artigo 29.º, n.º 1, deste regulamento para a execução da transferência.
- 13 Ao contrário do tribunal de primeira instância, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a Alemanha já não pode ser considerada «Estado-Membro requerente» na aceção do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin, uma vez que as autoridades alemãs já não podem efetuar a transferência para Itália. Com efeito, o estrangeiro encontra-se nos Países Baixos e as autoridades neerlandesas

celebraram um novo acordo de tomada a cargo com a Itália. Contudo, o Regulamento Dublin e a jurisprudência do Tribunal não dão qualquer resposta a este respeito. Se os Países Baixos não podem ser considerados «Estado-Membro requerente», coloca-se a questão de saber se os Países Baixos, para efeitos de apresentação de um pedido de tomada ou de retomada a cargo, estão de alguma forma vinculados pelo prazo de transferência aplicável entre a Alemanha e a Itália.

- 14 No caso de se dever admitir que a Alemanha ainda pode ser considerada «Estado-Membro requerente», mesmo após o pedido de retomada a cargo dos Países Baixos à Itália, em 17 de março de 2018, e de o prazo de transferência entre a Alemanha e a Itália ter expirado após dezoito meses - em 4 de abril de 2019 - o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se se o estrangeiro poderá invocar o termo desse prazo de transferência nos Países Baixos no âmbito do recurso interposto da Decisão de transferência de 8 de março de 2019.
- 15 O órgão jurisdicional de reenvio refere, a esse respeito, o Acórdão de 25 de outubro de 2017, Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, n.º 46, onde o Tribunal de Justiça declarou que «o artigo 27.º, n.º 1, do [Regulamento Dublin], lido à luz do considerando 19 deste regulamento, e o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais devem ser interpretados no sentido de que um requerente de proteção internacional deve poder dispor de uma via de recurso efetiva e célere que lhe permita invocar a expiração do prazo de seis meses definido no artigo 29.º, n.ºs 1 e 2, do referido regulamento, que ocorreu após a adoção da decisão de transferência».
- 16 Contudo, ao contrário do que sucedia no processo que deu origem ao Acórdão Shiri, o presente caso envolve mais de dois Estados-Membros. Além disso, o prazo original de transferência entre a Alemanha e a Itália expirou no caso em apreço porque o estrangeiro fugiu. Segundo o órgão jurisdicional de referência, o Acórdão Shiri não é aplicável na presente situação.
- 17 O órgão jurisdicional de reenvio observa, a este respeito, que, no Acórdão de 7 de junho de 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, e no Acórdão de 26 de julho de 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, o Tribunal determinou o alcance do recurso previsto no artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento Dublin tendo em conta os objetivos e o contexto do regulamento. O Tribunal de Justiça decidiu, no n.º 46 do Acórdão Mengesteab e no n.º 52 do Acórdão Ghezelbash, que resulta do considerando 9 do Regulamento Dublin que este regulamento visa não só a eficácia do sistema de Dublin, mas também a proteção concedida aos requerentes, sendo esta designadamente assegurada pela proteção jurisdicional efetiva e completa de que os requerentes beneficiam.
- 18 O órgão jurisdicional de reenvio salienta, contudo, que o Tribunal de Justiça também salientou, no Acórdão Ghezelbash, que o sistema de Dublin se destinava a impedir o «forum shopping». Decorre do ponto 54 do referido acórdão que não se pretende que o órgão jurisdicional que aprecia tal recurso seja chamado a

confiar a responsabilidade da análise de um pedido de asilo a um Estado-Membro designado segundo a conveniência do requerente.

- 19 Tendo isto em conta, o órgão jurisdicional de reenvio considera que não é possível, nos termos do artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento Dublin, que um estrangeiro reclame, num terceiro Estado-Membro, contra um acordo de tomada a cargo já celebrado entre dois outros Estados-Membros. Uma interpretação diferente traduzir-se-ia num incentivo para o estrangeiro se manter deliberadamente fora do alcance das autoridades responsáveis pela execução da transferência, a fim de impedir essa transferência e poder em seguida alegar que a responsabilidade foi transferida para outro Estado-Membro pelo mero decurso do tempo.

DOCUMENTO DE TRABALHO