

Processo C-325/21**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, em formação jurisdicional, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

19 de maio de 2021

Recorrente:

K.

Recorrido:

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

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 17 de outubro de 2019, que julgou improcedente o recurso interposto por K. da Decisão de 24 de julho 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 K. de autorização de residência ao abrigo do direito de asilo por tempo determinado porque, em seu entender, a Áustria ainda é responsável pela análise desse pedido, e decidiu que o *Staatssecretaris* determinou corretamente que a Áustria era a responsável pela análise do pedido de proteção internacional.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Pedido apresentado nos termos do artigo 267.º TFUE sobre a interpretação do artigo 27.º, n.º 1, e 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»).

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. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio observa que, a fim de impedir o decurso do prazo de transferência previsto no artigo 29.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento Dublin, e que a responsabilidade pela análise de um pedido de proteção internacional passe para outro Estado-Membro em virtude da fuga repetida de um estrangeiro, vários Estados-Membros aplicam na prática um método de cálculo dos prazos de transferência conhecido como «*chain rule*» [regra da cadeia]. Esta regra, que foi concebida pelo *Dublin Contact Committee*¹ [Comité de Contacto de Dublin], prevê que o prazo de transferência começa a correr novamente nos casos em que o estrangeiro foge antes de a transferência ser efetuada e apresenta um novo pedido de proteção internacional num terceiro Estado-Membro antes de expirar o referido prazo. Uma vez que a «*chain rule*» (ainda) não tem estatuto jurídico, mas já é aplicada na prática dos Estados, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se o Regulamento Dublin se opõe à aplicação desta regra. O órgão jurisdicional de reenvio submete igualmente ao Tribunal de Justiça a questão de saber se o estrangeiro pode invocar, num Estado-Membro terceiro, o termo do prazo de transferência entre o Estado-Membro requerente e o Estado-Membro requerido, conforme referido no artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin.

Questões prejudiciais

1. Deve o artigo 29.º 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 um prazo de transferência em curso, conforme referido no artigo 29.º, n.ºs 1 e 2, começa a correr de novo no momento em que o estrangeiro, depois de ter obstruído a transferência por um Estado-Membro por ter fugido, apresenta um novo pedido de proteção internacional noutra (*in casu*, num terceiro) Estado-Membro?

¹ O *Dublin Contact Committee* é um grupo de peritos nacionais nomeados pelos Estados-Membros para aconselhar a Comissão no exercício das suas competências ao abrigo do Regulamento Dublin e das respetivas normas de execução.

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 França e a Áustria) já expirou, daí resultando que o prazo no qual os Países Baixos podem transferir 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 (a seguir «Regulamento de Execução»), em especial o artigo 9.º

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 K., que é originário da Nigéria (a seguir «estrangeiro»), pediu proteção internacional na França em 6 de setembro de 2018. Uma vez que tinha previamente solicitado proteção internacional na Áustria, a França solicitou à Áustria a retomada a cargo. A Áustria aceitou o pedido de retomada a cargo em 4 de outubro de 2018. Uma vez que o estrangeiro fugiu, a transferência entre a França e a Áustria não se realizou.
- 2 Posteriormente, em 27 de março de 2019, o estrangeiro apresentou um pedido de proteção internacional nos Países Baixos. Em 3 de maio de 2019, o Staatssecretaris considerou a Alemanha responsável pela análise do pedido, por força do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento de Dublin. A Áustria recusou o pedido de retomada a cargo em 10 de maio de 2019, porque a França não lhe tinha comunicado que a transferência não podia realizar-se no prazo de seis meses. Por conseguinte, segundo a Áustria, a responsabilidade pela

apreciação do pedido passou, por força do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin, para a França em 4 de abril de 2019.

- 3 Posteriormente, em 31 de maio de 2019, o Staatssecretaris solicitou à Áustria e à França que reconsiderassem o pedido de retomada a cargo. Na carta dirigida às autoridades austríacas, o Staatssecretaris referiu que a Áustria era responsável porque o prazo de transferência entre a França e a Áustria tinha começado de novo a correr pelo facto de o estrangeiro ter apresentado um pedido de proteção internacional nos Países Baixos antes do termo do referido prazo.
- 4 Em 3 de junho de 2019, a Áustria aceitou o pedido de retomada a cargo dos Países Baixos. Por decisão de 24 de julho de 2019, o Staatssecretaris recusou a análise do pedido do estrangeiro de proteção internacional.
- 5 O estrangeiro interpôs recurso desta decisão para o Rechtbank Den Haag, que proferiu a decisão recorrida em 17 de outubro de 2019.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 6 K. alegou, em sede de primeira instância, que a França passou a ser o Estado-Membro responsável a partir de 4 de abril de 2019 porque não comunicou à Áustria que a transferência nos termos do artigo 29.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento Dublin devia ser adiada. Uma vez que os Países Baixos não apresentaram à Áustria um pedido de tomada a cargo ou de retomada a cargo, o estrangeiro não pode ser transferido para a Áustria. Porque o Staatssecretaris também não apresentou à França um pedido de tomada a cargo ou de retomada a cargo depois daquela data e no prazo do artigo 21.º, n.º 1, ou do artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento Dublin, os Países Baixos passaram a ser, segundo o estrangeiro, o Estado-Membro responsável.
- 7 Em apoio do seu recurso, o estrangeiro sustenta que o entendimento do órgão jurisdicional de primeira instância é contrário ao artigo 29.º do Regulamento Dublin, porque os prazos de transferência deste artigo são, em seu entender, prazos máximos e não podem ser, por conseguinte, prorrogados se for apresentado um pedido de proteção internacional num terceiro Estado-Membro. K. contesta ainda o entendimento do órgão jurisdicional de primeira instância de que tal interpretação deste artigo contrarie o objetivo do Regulamento Dublin, uma vez que este regulamento se destina não só a impedir o «forum shopping», mas também tem por objetivo esclarecer o estrangeiro a curto prazo sobre qual é o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 8 O órgão jurisdicional de reenvio observa que não está em causa, em sede de recurso, o facto de as autoridades francesas não terem comunicado à Áustria, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento de Execução que o estrangeiro tinha

fugido e que não podiam, por esse motivo, efetuar a transferência no prazo de seis meses.

- 9 Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o prazo de seis meses e as condições para a sua prorrogação previstas no artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin devem ser rigorosamente aplicados. Assim, no n.º 72 do Acórdão de 19 de março de 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, o Tribunal considerou que o artigo 29.º, n.º 2, segundo período, do [Regulamento Dublin] não prevê, para a prorrogação do prazo de transferência nas situações aí referidas, nenhuma concertação entre o Estado-Membro requerente e o Estado-Membro responsável. Além disso, o Tribunal de Justiça decidiu repetidamente que os procedimentos de tomada a cargo e de retomada a cargo devem obrigatoriamente ser conduzidos em conformidade com as regras enunciadas, nomeadamente, no capítulo VI do Regulamento Dublin e, em especial, no respeito de uma série de prazos imperativos (v. Acórdãos de 26 de julho de 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, n.ºs 49 e 50; de 25 de janeiro de 2018, Hasan, C-360/16 EU:C:2018:35, n.º 60; e 13 de novembro de 2018, X e X, C-47/17 e C-48/17, EU:C:2018:900, n.º 57). No n.º 70 deste último acórdão, o Tribunal de Justiça explica que essa série de prazos imperativos testemunha a importância especial que o legislador da União atribui à determinação rápida do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. Por conseguinte, o legislador da União aceitou que esses pedidos sejam, sendo caso disso, apreciados por um Estado-Membro diferente do responsável nos termos dos critérios enunciados no capítulo III do referido regulamento.
- 10 Tendo em conta a referida jurisprudência, o órgão jurisdicional de reenvio considera que se deve admitir que é aplicável o prazo de transferência imperativo de dezoito meses entre a Áustria e a França e que o termo deste prazo leva à transferência da responsabilidade entre os dois Estados-Membros. Levanta-se, contudo, a questão de saber até que ponto este prazo é ainda pertinente para a análise de um novo pedido de proteção internacional num terceiro Estado-Membro, uma vez que o artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin não parece referir-se diretamente à situação do estrangeiro que não só fugiu, como também apresentou um novo pedido de proteção internacional na Alemanha em 27 de março de 2019, ou seja, dentro do prazo de transferência entre a Áustria e a França. O órgão jurisdicional de reenvio considera que a resposta a esta questão é importante para determinar se o Regulamento Dublin pode ser interpretado de acordo com a «*chain rule*».
- 11 Para a resposta a esta pergunta, o órgão jurisdicional de reenvio considera dois cenários: no primeiro, os prazos do artigo 29.º do Regulamento Dublin afetam apenas a relação entre o Estado-Membro responsável e o Estado-Membro requerente, portanto a Áustria e a França; no segundo cenário, parte-se da «*chain rule*», com base na qual o prazo de transferência original pode começar de novo a correr, aplicando-se, deste modo, também à relação entre a Áustria e Estados-Membros terceiros onde o estrangeiro tenha apresentado um pedido de proteção internacional.

- 12 No âmbito deste último cenário, o artigo 29.º do Regulamento Dublin é interpretado no sentido de que o prazo de transferência previsto neste artigo se aplica em todo o caso entre os dois Estados-Membros que celebraram o acordo de tomada a cargo subjacente à decisão de transferência (v. Acórdão Jawo, n.º 59, que se refere aos «dois Estados-Membros em causa»). O facto de o mesmo estrangeiro apresentar, após a conclusão do referido acordo, um novo pedido de proteção internacional num terceiro Estado-Membro não afeta a duração desse prazo de transferência.
- 13 Esta interpretação implicaria, neste caso, que o prazo de transferência entre a Áustria e a França expirou após seis meses. Deste modo, a Áustria ficou isenta da sua obrigação de retomada a cargo do estrangeiro 4 de abril de 2019 e a responsabilidade foi transferida para a França.
- 14 Independentemente da questão de saber se pode proceder o argumento do estrangeiro de que a Áustria aceitou o pedido do Staatssecretaris de retomada a cargo com fundamentos incorretos (v., neste contexto, Acórdão de 2 de abril de 2019, H.R., EU:C:2019:280, n.º 80 e a 2.ª questão prejudicial), o órgão jurisdicional de reenvio entende que o raciocínio, neste primeiro cenário, leva à conclusão de que a responsabilidade pela apreciação do pedido de proteção internacional passou para os Países Baixos. Para além dos prazos de transferência do artigo 29.º do Regulamento Dublin, também devem ser considerados os prazos de apresentação de um pedido de tomada ou de retomada a cargo do artigo 21.º, n.º 1, terceiro parágrafo, e do artigo 23.º, n.º 3, do Regulamento Dublin. Pelo facto de estes prazos terem expirado, o Staatssecretaris já não pode, neste caso, apresentar um novo pedido de tomada ou de retomada a cargo à França.
- 15 A interpretação dada no primeiro cenário está de acordo com o objetivo do Regulamento Dublin de determinar o Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional segundo um método claro e operacional. Tal é importante para garantir o acesso efetivo aos procedimentos de concessão de proteção internacional e permitir a celeridade no tratamento de tais pedidos, conforme resulta dos considerandos 4 e 5 do Regulamento Dublin e dos n.ºs 58 e 59 do Acórdão Jawo. Se o Estado-Membro requerente não puder transferir o estrangeiro para o Estado-Membro responsável no prazo de seis a dezoito meses, a responsabilidade passa automaticamente para este Estado-Membro requerente.
- 16 Contra esta interpretação pode-se invocar o facto de esta favorecer o «forum shopping» e os fluxos migratórios secundários. O presente processo demonstra que, mediante a sua fuga e deslocação, o próprio estrangeiro pode, em grande medida, determinar o Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido de proteção internacional. Com efeito, se o estrangeiro fugir por tempo suficiente, o Estado-Membro requerente não pode transferi-lo para o Estado-Membro responsável no prazo de transferência e, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin, este último Estado-Membro fica isento da sua obrigação de retomada do estrangeiro. O terceiro Estado-Membro onde o estrangeiro aparece e apresenta um novo pedido de proteção internacional também tem frequentemente

de fazer mais do que uma tentativa para conseguir um acordo de tomada ou retomada a cargo. Tal contraria os objetivos do Regulamento Dublin da celeridade no tratamento dos pedidos de proteção internacional e do impedimento do «*forum shopping*» (v. considerando 5 do Regulamento Dublin e Acórdão de 7 de junho de 2016, Ghezelbash, EU:C:2016:409, n.º 54).

- 17 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio observa que a sua conclusão de que existe, no atual Regulamento Dublin, uma tendência para o «*forum shopping*» é partilhada pela Comissão. Tal resulta, em primeiro lugar, do considerando 25 da proposta da Comissão de reformulação do Regulamento Dublin [COM(2016) 270 final] que parece dar a entender que a interpretação que é dada, neste primeiro cenário, ao artigo 29.º do atual Regulamento Dublin é a correta, mas que ao mesmo tempo indica que o seu resultado neste caso é indesejável e, em segundo lugar, do artigo 35.º, n.º 2, da nova proposta de regulamento da Comissão relativo à gestão do asilo e da migração [COM(2020) 610 final]. Nos termos desta disposição, o prazo de transferência em curso é interrompido em caso de fuga do estrangeiro e de comunicação desta ocorrência por parte do Estado-Membro transferidor ao Estado Membro responsável. Se o estrangeiro reaparecer mais tarde neste Estado-Membro, o prazo de transferência começa a correr novamente e o estrangeiro poderá ainda ser transferido dentro do prazo remanescente. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, este é um método de combate ao «*forum shopping*» completamente diferente da «*chain rule*».
- 18 No segundo cenário, o tribunal de referência salienta que a interpretação dada pelo Staatssecretaris à «*chain rule*» significa, no caso apreço, que o prazo original de transferência entre a França e a Áustria era de seis meses e expirou em 27 de março de 2019. Uma vez que o estrangeiro fugiu e apresentou um novo pedido de proteção internacional nos Países Baixos em 27 de março de 2019, ou seja, antes do termo do referido prazo, o prazo começou a correr novamente por força da «*chain rule*». O prazo no qual a transferência para a Áustria podia realizar-se foi, portanto, prorrogado *de facto* por seis meses em 27 de março de 2019, até 27 de setembro de 2019. Segundo este raciocínio, a Áustria continuaria a ser o Estado-Membro responsável pela análise do pedido do estrangeiro.
- 19 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a aplicação desta regra pode eliminar o incentivo à fuga e aos fluxos migratórios secundários, uma vez que torna pouco atrativo para o estrangeiro conseguir, mediante a sua fuga e deslocação, que a responsabilidade pela análise de um pedido de proteção internacional passe para outro Estado-Membro. Porém, constata que a referida regra não tem estatuto juridicamente vinculativo ao abrigo do atual Regulamento Dublin, uma vez que as atas do *Dublin Contact Committee* reproduzem apenas discussões informais que não vinculam os Estados-Membros e a Comissão. A falta de estatuto juridicamente vinculativo da «*chain rule*» leva a entendimentos divergentes entre os Estados-Membros quanto à sua aplicabilidade, o que pode resultar em situações em que vários Estados-Membros se consideram responsáveis ou, pelo contrário, em que nenhum Estado-Membro se considera responsável, o que é contrário ao

objetivo do Regulamento Dublin da celeridade de tratamento dos pedidos de proteção internacional.

- 20 No caso de se dever admitir que o Regulamento de Dublin não permite a «*chain rule*» e uma vez que o prazo de transferência entre a Áustria e a França expirou após seis meses – em 4 de abril de 2019 – o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o estrangeiro poderá invocar o termo desse prazo de transferência nos Países Baixos - no âmbito do recurso interposto da decisão de transferência de 24 de julho de 2019 –, daí resultando que o prazo no qual os Países Baixos podem transferir expirou.
- 21 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».
- 22 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 Áustria e a França expirou no caso em apreço porque o estrangeiro fugiu. Segundo o órgão jurisdicional de referência, o Acórdão *Shiri* não é aplicável na presente situação.
- 23 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 de Justiça 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.
- 24 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.
- 25 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 assegurar deliberadamente a sua permanência 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