

Processo C-66/21**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:**

29 de janeiro de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (Tribunal de Primeira Instância de Haia, Juízo de Zwolle, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

28 de janeiro de 2021

Recorrente:

O.T. E.

Recorrido:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Objeto do processo principal

O recorrente solicitou asilo nos Países Baixos, depois de ter anteriormente apresentado pedidos de asilo na Itália e na Bélgica. Declarou à autoridade holandesa competente em matéria de asilo que tinha sido vítima de traficantes de seres humanos na Itália. A referida autoridade decidiu não apreciar o pedido pelo facto de a Itália ser o Estado competente para o efeito tendo em conta a existência de pedidos anteriores. O recorrente interpôs recurso da decisão da autoridade que previa igualmente a sua transferência para a Itália.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Na sequência do pedido de retomada a cargo apresentado pelos Países Baixos à Itália por força do Regulamento (UE) n.º 604/2013, coloca-se a questão de saber como deve ser interpretado o artigo 6.º da Diretiva 2004/81/CE e as garantias (como o prazo de reflexão ou a autorização de residência relacionada com o

tráfico de seres humanos) conferidas por este artigo aos estrangeiros que foram vítimas do tráfico de seres humanos. Artigo 276.º TFUE.

Questões prejudiciais

Questão 1a: Uma vez que os Países Baixos não determinaram na sua legislação nacional o início do prazo de reflexão garantido no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81/CE, deve esta disposição ser interpretada no sentido de que o referido prazo de reflexão começa a correr automaticamente com a denúncia (comunicação) às autoridades neerlandesas, pelo nacional de um país terceiro, do tráfico de seres humanos?

Questão 1b: Uma vez que os Países Baixos não determinaram na sua legislação nacional a duração do prazo de reflexão garantido no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81/CE, deve esta disposição ser interpretada no sentido de que o referido prazo de reflexão cessa automaticamente depois de ter sido efetuada a denúncia do tráfico de seres humanos ou se o nacional de um país terceiro afetado indicar que pretende desistir da referida denúncia?

Questão 2: Devem as medidas de afastamento de um nacional de um país terceiro do território de um Estado-Membro para o território de outro Estado-Membro ser consideradas medidas de afastamento na aceção do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81/CE?

Questão 3a: Opõe-se o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81/CE a que seja tomada uma decisão de transferência durante o prazo de reflexão garantido no n.º 1 do mesmo artigo?

Questão 3b: Opõe-se o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81/CE a que, durante o prazo de reflexão garantido no n.º 1 do mesmo artigo, seja executada ou preparada a execução de uma decisão de transferência já tomada?

Disposições de direito da União invocadas

Artigo 2.º, artigo 17.º, n.º 1, artigo 18.º, n.º 1, alínea d), e artigo 19.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

Artigos 2.º, 6.º e 17.º da Diretiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes

Artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/40/CE do Conselho, de 28 de maio de 2001, relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros

Artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2008/115/CE, 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

Disposições de direito nacional invocadas

Artigo 8.º, alínea k), artigo 30.º, n.º 1, e artigo 60.º da Vreemdelingenwet 2000 (Lei dos Estrangeiros de 2000).

Secções A4/1, B8/3.1 e C2/5 da Vreemdelingencirculaire (Diretrizes de Implementação da Lei dos Estrangeiros)

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 26 de abril de 2019, o recorrente solicitou asilo nos Países Baixos, depois de ter apresentado anteriormente três pedidos de asilo na Itália e um pedido de asilo na Bélgica. Na sua audiência de registo, declarou que tinha sido ameaçado e maltratado por criminosos organizados.
- 2 Em 3 de junho de 2019, os Países Baixos solicitaram à Itália que retomasse a cargo o recorrente por força do artigo 18.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 604/2013. Em 13 de junho de 2019, a Itália aceitou o pedido.
- 3 Em 30 de julho de 2019, o recorrente informou que tinha sido vítima do tráfico de seres humanos em Itália e que tinha reconhecido um dos criminosos envolvidos no centro de acolhimento holandês. Foi ouvido a esse respeito pela polícia de estrangeiros. Embora o recorrente já desejasse fazer uma denúncia de tráfico de seres humanos nessa altura, a referida denúncia acabou por só ser feita em 3 de outubro de 2019.
- 4 Não foram concedidos ao recorrente nem um prazo de reflexão ao abrigo do artigo 6.º da Diretiva 2004/81, nem uma autorização de residência temporária relacionada com o tráfico de seres humanos.
- 5 Por Decisão de 12 de agosto de 2019, o recorrido indeferiu liminarmente o pedido apresentado pelo recorrente de concessão de uma autorização de residência de duração limitada ao abrigo do direito de asilo pelo facto de a Itália ser o Estado competente para o efeito por força do Regulamento n.º 604/2013. A referida decisão determina igualmente a transferência do recorrente para as autoridades italianas.
- 6 O recorrente interpôs recurso desta decisão.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 7 O recorrente alega que o recorrido deveria ter apreciado de mérito o seu pedido de asilo em aplicação do artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento n.º 604/2013.
- 8 O Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) considera que a invocação do Regulamento n.º 604/2013 não pode proceder tendo em conta a decisão do Tribunal de Justiça de 23 de janeiro de 2019 no processo C-661/17, M.A. e o. (ECLI:EU:C:2019:53). O recorrente não demonstrou a existência de circunstâncias excecionais que obrigassem o recorrido a exercer a referida faculdade.
- 9 O recorrente alegou pela primeira vez em 30 de julho de 2019 que tinha sido vítima de violência ou de ameaças relacionadas com o tráfico de seres humanos. Consequentemente, coloca-se perante o Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) a questão de saber se devia ter sido concedido ao recorrente um prazo de reflexão ao abrigo do artigo 6.º da Diretiva 2004/81 e se, em caso afirmativo, o recorrido podia, mesmo sem o referido prazo de reflexão, tomar medidas de afastamento do recorrente dos Países Baixos. Coloca-se também a questão de saber se a decisão impugnada constitui uma medida de afastamento.
- 10 Segundo o recorrido, o recorrente não necessitou que lhe fosse concedido um prazo de reflexão ao abrigo do artigo 6.º da Diretiva 2004/81. Segundo a política de estrangeiros holandesa, as únicas autoridades competentes para conceder um prazo de reflexão são a Koninklijke Marechaussee (Guarda Nacional, Países Baixos) e a Polícia, e não o recorrido. O recorrido considera que a questão de saber se deveria ou não ter sido concedido um prazo de reflexão não pode, portanto, ser apreciada no âmbito do presente processo.
- 11 Além disso, o recorrido entende que o prazo de reflexão do recorrente cessou com a denúncia. O recorrente deixou, portanto, de ter qualquer interesse na apreciação da questão de saber se lhe deveria ou não ter sido concedido um prazo de reflexão. Além disso, o mesmo tem residência legal e decorre da Diretiva 2004/81 que só devem beneficiar de um prazo de reflexão as pessoas sem autorização de residência válida.
- 12 De resto, o prazo de reflexão não impediria que fosse tomada a decisão impugnada porque uma decisão de transferência não é uma decisão de afastamento na aceção do artigo 6.º da Diretiva 2004/81. O afastamento na referida aceção deve ser entendido como o afastamento da União Europeia, o que não se verifica no caso de uma transferência ao abrigo do Regulamento n.º 604/2013.
- 13 O recorrido refere, a este respeito, o artigo 2.º da Diretiva 2004/81 que define os conceitos de «decisão de afastamento» e de «medida de execução de uma decisão de afastamento». Em seu entender, estas definições baseiam-se na Diretiva 2001/40 que visa o afastamento para fora do território da UE. Decorre do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/40 que as disposições do Regulamento

n.º 604/2013 continuam a ser aplicáveis. Decorre, por sua vez, dos artigos 2.º e 19.º do referido regulamento que este tem em conta o conceito de «afastamento», mas que este não é equiparado a transferência.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 14 O Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) considera que o recorrente ainda tem interesse na apreciação da questão de saber se deveria ter sido concedido um prazo de reflexão após a denúncia. Na apreciação da Decisão de transferência de 12 de agosto de 2019, o Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) tem em conta factos e circunstâncias que se tornaram conhecidos ou que ocorreram após aquela data. Subsiste, no entanto, a questão de saber se o recorrido podia ter tomado legalmente a decisão impugnada.
- 15 O Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) não vê nenhum fundamento jurídico para a afirmação do recorrido de que só deve beneficiar de um prazo de reflexão o estrangeiro que, por força da legislação nacional, esteja ilegalmente no território de um Estado-Membro. O artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2004/81/CE aponta claramente noutra direção.
- 16 Os Países Baixos limitaram-se a implementar muito sucintamente o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81/CE por meio de diretrizes. De acordo com a jurisprudência, a obrigação de transpor a diretiva para o direito nacional não foi, portanto, satisfeita. O que também é reconhecido pelo recorrido. A duração e o início do prazo de reflexão não foram determinados. Também não existe nenhuma disposição vinculativa que determine qual a autoridade competente para conceder o prazo de reflexão ou para fixar o seu início. A afirmação do recorrido de que os agentes da Koninklijke Marechaussee (Guarda Nacional) e a Polícia são as únicas autoridades competentes para conceder o prazo de reflexão carece, portanto, de suporte legal.
- 17 A Diretiva 2004/81 deveria ter sido transposta até 6 de agosto de 2006. Coloca-se, portanto, a questão de saber quais devem ser as consequências da não transposição. O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva é suficientemente preciso para ser aplicado pelo Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância). Um entendimento diferente prejudicaria o efeito útil do direito da União a este respeito e não parece ser compatível com a grande importância atribuída pelas instituições da União e pelos Estados-Membros à luta contra o tráfico de seres humanos e outros crimes conexos.
- 18 Coloca-se, assim, a questão de saber como deverão ser interpretados o artigo 6.º da Diretiva e as garantias que este oferece aos nacionais de países terceiros que afirmam ter sido vítimas de tráfico de seres humanos. Para o efeito, o Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) submete ao Tribunal de Justiça a primeira questão prejudicial relativa ao prazo de reflexão garantido no referido artigo.

- 19 A segunda questão prejudicial refere-se ao conceito de «afastamento». O recorrido alegou, em primeiro lugar, que deve entender-se por «afastamento» na aceção do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81, o afastamento de um estrangeiro do território de todos os Estados-Membros da União ou do espaço Schengen. O recorrido invoca, para o efeito, o artigo 2.º e o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/40.
- 20 O Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) considera que estas disposições não são pertinentes, nomeadamente porque a decisão de transferência do recorrido não dá execução ao reconhecimento de uma decisão de afastamento tomada por outro Estado-Membro.
- 21 Parece-lhe, por outro lado, que se um Estado-Membro tomar uma decisão de afastamento de um cidadão estrangeiro *do território da União*, por força do direito da União, não é necessária uma diretiva sobre o reconhecimento mútuo e a observância de tais decisões, pois tal decisão tomada por uma autoridade competente é igualmente vinculativa mesmo sem coordenação. É precisamente no caso de uma medida de afastamento se referir apenas ao afastamento *do território de um Estado-Membro* que é necessário, a fim de alcançar o resultado desejado de afastamento do território da União, o regime de direito da União sobre o reconhecimento mútuo das medidas nacionais de afastamento.
- 22 Em segundo lugar, o recorrido invoca a Diretiva 2008/115 em apoio da sua interpretação do conceito de «afastamento». No entender do Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância), não decorre daí que se deva entender por «medida de afastamento», na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81, o afastamento para fora do território dos Estados-Membros, sobretudo tendo em conta que a Diretiva 2008/115 foi adotada vários anos depois da Diretiva 2004/81 e não tem o mesmo objetivo.
- 23 Além disso, o artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2008/115 define afastamento como «o transporte físico para fora do Estado-Membro» para execução do dever de regresso. Decorre logicamente da execução do dever de regresso, ou seja, da obrigação de regressar ao país de origem ou a outro país que deseje receber o nacional de um país terceiro que, *nos termos da Diretiva 2008/115*, o afastamento do território de um Estado-Membro não se pode efetuar para o território de outro Estado-Membro.
- 24 O recorrido referiu, por último, para efeitos da interpretação do conceito de «afastamento», os artigos 2.º e 19.º do Regulamento n.º 604/2013 e observou que este regulamento não equiparava uma decisão de transferência ao afastamento na aceção do artigo 6.º da Diretiva 2004/81.
- 25 O Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) não vê aí nenhum argumento a favor da interpretação defendida pelo recorrido. Para a apreciação da decisão impugnada, que consiste numa decisão de transferência por força do Regulamento n.º 604/2013, é determinante saber se as medidas de afastamento de um nacional

de um país terceiro do território de um Estado-Membro para o território de outro Estado-Membro são também medidas de afastamento na aceção do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81. A fim de obter uma certeza sobre o alcance do conceito de «afastamento» do referido artigo 6.º, o Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) submete, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça a segunda questão prejudicial.

- 26 O artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2004/81 proíbe a execução das «medida[s] de afastamento [tomadas contra nacionais de países terceiros]». No entender do Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) pode-se depreender da referida disposição que, durante o prazo de reflexão, também não podem ser tomadas novas medidas de afastamento que devam ser executadas. Uma decisão (ainda por executar) que visa o afastamento do território de um Estado-Membro para o território de outro Estado-Membro poderia, portanto, em caso de resposta afirmativa à segunda questão, ser considerada uma medida de afastamento na aceção da diretiva.
- 27 A natureza do prazo de reflexão garantido no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/81 parece, nesse caso, impedir que, durante o referido período, seja tomada uma decisão de transferência como a que foi impugnada pelo recorrente. No entanto, o recorrido declara expressamente o contrário.
- 28 A fim de obter uma certeza quanto à interpretação correta da diretiva, o Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) submete ao Tribunal de Justiça a terceira questão prejudicial.