

Processo C-338/21**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:**

31 de maio de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

26 de maio de 2021

Recorrente:

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

Recorridos:

S.S.

N.Z.

S.S.

Objeto do processo principal

Recurso interposto pelo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Justiça e da Segurança, Países Baixos, a seguir «Staatssecretaris»), no Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos) das decisões proferidas pelo Rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia, Países Baixos) em três processos que lhe foram submetidos, através das quais este órgão jurisdicional julgou procedentes cada um dos recursos interpostos pelos estrangeiros em causa da decisão do Staatssecretaris de recusa de análise do respetivo pedido de autorização de residência ao abrigo do direito de asilo por tempo determinado e anulou as três decisões.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Pedido nos termos do artigo 267.º do TFUE de interpretação do artigo 27.º, n.º 3, e do 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 (a seguir «Regulamento Dublin»).

O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se se o artigo 29.º, n.º 1, e o artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento de Dublin, relativos ao prazo em que um estrangeiro pode ser transferido para o Estado-Membro responsável (a seguir «prazo de transferência») e à suspensão desse prazo no caso de um recurso ou pedido de revisão da decisão de transferência, se opõem ao regime holandês que também suspende o prazo de transferência sempre que, durante o procedimento de Dublin, um estrangeiro apresente um pedido de autorização de residência porque, segundo as suas próprias declarações, foi vítima de tráfico de seres humanos nos Países Baixos e/ou no Estado-Membro responsável e o mesmo estrangeiro apresente uma reclamação contra o indeferimento desse pedido. Uma vez que a Lei dos estrangeiros de 2000 dos Países Baixos permite ao estrangeiro aguardar a apreciação da reclamação nos Países Baixos, a transferência para o Estado-Membro responsável nesse período não é, de facto, possível.

Questão prejudicial

Devem os artigos 27.º, n.º 3, e 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 2013, L 180), ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional como a que está aqui em causa, na qual um Estado-Membro optou por transpor o artigo 27.º, n.º 3, proémio e alínea c), mas também atribuiu efeito suspensivo da execução da decisão de transferência à reclamação ou recurso apresentados de uma decisão num processo relativo a um pedido de autorização de residência por motivo de tráfico de seres humanos que, não sendo uma decisão de transferência, impede de facto temporariamente a transferência?

Disposições de direito da União invocadas

Regulamento de Dublin, nomeadamente os considerandos 4, 5, 9 e 19, e os artigos 27.º e 29.º

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, nomeadamente os considerandos 9, 10 e 11

Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho, nomeadamente os considerandos 1 e 7

Disposições de direito nacional invocadas

Lei Geral Administrativa [Algemene wet bestuursrecht], nomeadamente o artigo 8:81 e o artigo 8:108

Lei de Estrangeiros de 2000 [Vreemdelingenwet 2000], nomeadamente os artigos 28.º, 73.º e 82.º

Decreto relativo aos estrangeiros de 2000 [Vreemdelingenbesluit 2000], nomeadamente o artigo 3.48 e o artigo 7.3

Circular relativa aos estrangeiros de 2000 [Vreemdelingencirculaire 2000], nomeadamente o ponto B1/7.2

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 S.S. (a seguir «1.º-estrangeiro»), N.Z. (a seguir «2.º-estrangeiro») e S.S. (a seguir «3.º-estrangeiro») apresentaram nos Países Baixos, em 2019, um pedido de proteção internacional, mas o Staatssecretaris considerou que a Itália era responsável pela análise desses pedidos. As autoridades italianas aceitaram, expressa ou tacitamente, os pedidos de tomada ou de retomada a cargo e, por esse motivo, o Staatssecretaris não analisou os pedidos de proteção internacional.
- 2 Posteriormente, cada um dos estrangeiros apresentou também uma denúncia nos Países Baixos por tráfico de seres humanos de que consideram ter sido vítimas nos Países Baixos e/ou na Itália. As denúncias foram oficiosamente qualificadas pelo Staatssecretaris de pedidos de concessão de uma autorização de residência normal de duração determinada por razões humanitárias temporárias na aceção do artigo 3:48 do Decreto relativo aos estrangeiros de 2000 ou seja, enquanto vítimas do tráfico de seres humanos. Tal pedido de [autorização de] residência por motivos de tráfico de seres humanos constitui, no regime holandês, o início de um novo procedimento separado, sem qualquer relação em termos de conteúdo com o procedimento relativo ao pedido de proteção internacional. Posteriormente, o Staatssecretaris indeferiu os pedidos de residência por motivos de tráfico de seres humanos, tendo os estrangeiros apresentado reclamação contra as referidas decisões de indeferimento. O Staatssecretaris indeferiu, por falta de fundamento, as reclamações apresentadas pelo 1.º-estrangeiro e pelo 3.º-estrangeiro contra as decisões de indeferimento. O Staatssecretaris não tomou uma decisão sobre a reclamação apresentada pela 2.ª-estrangeira porque esta retirou a reclamação.

- 3 O órgão jurisdicional de primeira instância anulou a decisão do Staatssecretaris de recusa de análise dos pedidos em cada um dos três processos relativos aos pedidos de proteção internacional.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 4 Os estrangeiros alegaram que o entendimento do órgão jurisdicional de primeira instância nas decisões sobre o prazo de transferência é correto.
- 5 Nos processos dos 2.^a e 3.^o-estrangeiros, o órgão jurisdicional de primeira instância considerou que o prazo de transferência não tinha sido prorrogado, com base no artigo 29.^o, n.^o 3, do Regulamento de Dublin, pela reclamação apresentada contra o indeferimento do pedido de [autorização de] residência por razões de tráfico de seres humanos e que, por conseguinte, os Países Baixos se tornaram responsáveis pelos pedidos de proteção internacional. O órgão jurisdicional de primeira instância considerou, em primeiro lugar, que, por força do artigo 29.^o, n.^o 1, do Regulamento de Dublin, o prazo de transferência só pode ser suspenso nos termos do artigo 27.^o, n.^o 3, do Regulamento de Dublin. Uma vez que os Países Baixos optaram pela aplicação do artigo 27.^o, n.^o 3, proémio e alínea c), do Regulamento de Dublin, o estrangeiro tem a possibilidade de dentro de um prazo razoável requerer junto do órgão jurisdicional a suspensão da execução da decisão de transferência enquanto aguarda o resultado do recurso ou do pedido de revisão da decisão de transferência. A reclamação apresentada no processo relativo ao pedido de [autorização de] residência por razões de tráfico de seres humanos não constitui, segundo o órgão jurisdicional de primeira instância, um recurso da decisão de transferência, nem uma medida provisória tomada contra a decisão de transferência. A referida reclamação não pode, portanto, em seu entender, conduzir à suspensão do prazo de transferência. É certo que o 3.^o-estrangeiro apresentou um pedido de medidas provisórias com o recurso que interpôs da decisão de transferência, mas retirou-o, de modo que, mesmo nesse processo, não houve suspensão da produção de efeitos da decisão de transferência em virtude de um pedido de medidas provisórias. O órgão jurisdicional de primeira instância considerou ainda que o artigo 27.^o, n.^o 3, do Regulamento de Dublin contém uma lista alternativa de vias de recurso, pelo que o efeito suspensivo pretendido pelo Staatssecretaris não se pode basear igualmente no artigo 27.^o, n.^o 3, alínea a), do Regulamento de Dublin. Por último, o contexto e os objetivos do Regulamento de Dublin também não corroboram, no entender do órgão jurisdicional de primeira instância, o efeito suspensivo pretendido pelo Staatssecretaris, porque este regulamento prossegue diferentes objetivos e destes não resulta, sem mais, uma interpretação mais ampla das disposições em causa. No processo do 1.^o-estrangeiro, o órgão jurisdicional anulou a decisão do Staatssecretaris por outros motivos e o órgão jurisdicional de reenvio deve responder previamente à questão de saber se o prazo de transferência expirou no referido processo.

- 6 O Staatssecretaris sustenta, nos três processos, que os prazos de transferência não expiraram, uma vez que foram suspensos pela reclamação apresentada pelos estrangeiros nos processos de impugnação do indeferimento dos respetivos pedidos de [autorização de] residência por razões de tráfico de seres humanos. Segundo o Staatssecretaris, o Regulamento de Dublin não se opõe a tal suspensão. O Staatssecretaris precisou ainda que a sua interpretação do Regulamento de Dublin tem em conta o efeito útil do Regulamento de Dublin e impede a utilização abusiva deste regulamento, que o artigo 27.º, n.º 3, proémio e alínea c), visa igualmente a execução da decisão de transferência; a sua interpretação está em consonância com a autonomia processual dos Estados-Membros e que as três possibilidades previstas no artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento de Dublin não se excluem mutuamente.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 7 O órgão jurisdicional de reenvio começa por observar que resulta dos trabalhos preparatórios do Regulamento de Dublin, dos seus considerandos 5 e 9 e dos n.ºs 37 e 64 das Conclusões apresentadas em 17 de março de 2016 pela advogada-geral E. Sharpston no processo Ghezelbash (EU:C:2016:186), que o Regulamento de Dublin visa estabelecer um método tendo por objetivo a determinação rápida do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional que é apresentado por um requerente num dos Estados-Membros, por forma a garantir um acesso efetivo aos processos de concessão de proteção internacional e a não comprometer o objetivo de celeridade no tratamento dos pedidos de proteção internacional. O Regulamento de Dublin tem por objetivo racionalizar a análise dos pedidos de asilo, assegurar uma maior segurança jurídica na determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo e, deste modo, evitar o «forum shopping» (v. n.º 79 do Acórdão de 21 de dezembro de 2011, N.S., EU:C:2011:865, considerando 19 do Regulamento de Dublin e n.º 57 do acórdão Ghezelbash).
- 8 É pacífico entre as partes que, através do artigo 7.3, n.º 1, do Decreto relativo aos estrangeiros de 2000, os Países Baixos optaram pela aplicação do artigo 27.º, n.º 3, proémio e alínea c), do Regulamento de Dublin.
- 9 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o sentido literal do conceito de «pedidos de revisão de decisões de transferência» do artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento de Dublin, e o sentido literal do termo «ou» desse número, alíneas a) e b), poderiam apoiar a conclusão de que o artigo 29.º, n.º 1, e o artigo 27.º, n.º 3, alínea c), do Regulamento de Dublin se opõem ao regime holandês. Embora esta interpretação esteja de acordo com a letra das disposições, parece ignorar as amplas possibilidades de recurso oferecidas pelo artigo 27.º do Regulamento de Dublin e o facto de o contexto e o objetivo do Regulamento de Dublin poderem não coincidir com os da Diretiva 2004/81/CE.

- 10 O órgão jurisdicional de reenvio expõe, em seguida, quatro argumentos que militam a favor da conclusão de que o Regulamento de Dublin não se opõe ao regime holandês de efeito suspensivo em causa no presente litígio.
- 11 Relativamente ao primeiro argumento, que se refere ao combate da utilização abusiva do Regulamento de Dublin e da Diretiva 2004/81/CE, o órgão jurisdicional de reenvio observa que o Regulamento de Dublin foi adotado com vista a racionalizar o tratamento dos pedidos de asilo e a aumentar a segurança jurídica no que diz respeito à determinação do Estado responsável pelo tratamento do pedido de asilo e, assim, a evitar o «*forum shopping*», e refere os considerandos 1 e 7 da Diretiva 2011/36/UE, dos quais resulta que a prevenção e o combate ao tráfico de seres humanos constituem prioridades da UE e dos Estados-Membros. Os direitos das vítimas do tráfico de seres humanos devem ser protegidos nesse contexto. Na implementação de uma abordagem integrada, holística e baseada nos direitos humanos da luta contra o tráfico de seres humanos deve-se ter em conta a Diretiva 2004/81/CE. É importante, pois, que os Estados-Membros analisem cuidadosamente as denúncias de tráfico de seres humanos. O seguimento diligente destas denúncias exige um grande dispêndio de tempo, com todas as consequências daí decorrentes para o prazo de transferência limitado no tempo do Regulamento de Dublin.
- 12 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio refere o artigo 73.º da Lei de Estrangeiros de 2000, que prevê que a reclamação apresentada contra o indeferimento de um pedido de autorização de residência por razões de tráfico de seres humanos tem efeito suspensivo. O estrangeiro não pode ser expulso dos Países Baixos antes da decisão sobre essa reclamação e não pode, portanto, ser transferido para outro Estado-Membro. A decisão do Staatssecretaris de 10 de julho de 2019, número WBV 2019/10, que produziu efeitos em 1 de agosto de 2019, refere ainda que se considera que o efeito suspensivo desta reclamação também suspende automaticamente a execução de uma decisão de transferência relativa ao estrangeiro. Segundo esta decisão, os estrangeiros que denunciam o tráfico de seres humanos podem beneficiar de uma autorização de residência normal temporária por razões de tráfico de seres humanos, se o Ministério Público tiver concluído que a sua presença nos Países Baixos é necessária para efeitos da investigação criminal. Segundo o ponto B8/3.1 da Circular relativa aos estrangeiros de 2000, os estrangeiros dispõem de um prazo de reflexão de três meses a contar da data de apresentação do pedido de asilo para realização de uma denúncia de tráfico de seres humanos. Na sequência desta denúncia, o Ministério Público determina se a presença do estrangeiro nos Países Baixos é necessária no quadro da investigação criminal. Se não for o caso, o pedido de autorização de residência por razões de tráfico de seres humanos é, em princípio, indeferido e o estrangeiro pode apresentar uma reclamação contra essa decisão. Segundo o Staatssecretaris, ocorre frequentemente que, no momento da decisão sobre a reclamação, já decorreram quatro ou mais meses do prazo de transferência. Sem o efeito suspensivo da reclamação relativamente ao prazo de transferência, há o risco de que a transferência efetiva não possa ser realizada no respetivo prazo, expirando o prazo de transferência e devendo o Staatssecretaris assumir a análise

do pedido de asilo. No caso dos estrangeiros dos processos em apreço, decorreram mais de seis meses entre o acordo de tomada a cargo e a decisão sobre a reclamação ou a retirada da reclamação. O Staatssecretaris alega que tal é inevitável quando se trata de efetuar uma análise cuidada do pedido de autorização de residência por motivos de tráfico de seres humanos. Tal fomenta, segundo o Staatssecretaris o abuso e o «forum shopping».

- 13 O órgão jurisdicional de reenvio conclui que a atribuição de efeito suspensivo à apresentação de uma reclamação pelo estrangeiro contra o indeferimento do seu pedido de [autorização de] residência por razões de tráfico de seres humanos permite conciliar o efeito útil do Regulamento de Dublin e da Diretiva 2004/81/CE e evitar a utilização abusiva dos dois diplomas legais.
- 14 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, pode-se encontrar um segundo argumento na leitura do artigo 27.º, n.º 3, proémio e alínea c), do Regulamento de Dublin. Nos termos deste artigo, para efeitos de recursos ou de pedidos de revisão de decisões de transferência, os Estados-Membros devem prever na sua legislação nacional que a pessoa em causa tenha a possibilidade de requerer, num prazo razoável, junto do órgão jurisdicional a suspensão da execução da decisão de transferência enquanto aguarda o resultado do recurso ou do pedido de revisão. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se se pode depreender desta disposição que a interposição de uma via de recurso que obsta à execução efetiva de uma decisão de transferência deve igualmente levar à suspensão do prazo de transferência. Importa salientar, a este respeito, que a apresentação de uma reclamação contra o indeferimento de um pedido de [autorização de] residência por motivo de tráfico de seres humanos tem efeito suspensivo, daí resultando que o estrangeiro pode aguardar o desfecho do processo relativo a esse pedido nos Países Baixos e não pode ser transferido. Assim, embora não se trate de uma reclamação contra a própria decisão de transferência, a reclamação tem como consequência, no entanto, que a transferência não possa, de facto, ser executada. Estas considerações militam a favor de uma interpretação do conceito de «decisão de transferência» no proémio do n.º 3 no sentido de incluir «a execução efetiva da transferência».
- 15 O terceiro argumento refere-se à autonomia processual dos Estados-Membros. O Staatssecretaris considera que o Regulamento de Dublin permite aos Estados-Membros regulamentar a atribuição do efeito suspensivo na sua legislação nacional. O Tribunal de Justiça concluiu, no n.º 49 do seu Acórdão de 29 de janeiro de 2009, Petrosian, C-19/08 (EU:C:2009:41), que os Estados-Membros que quiseram oferecer aos requerentes de asilo vias de recurso suscetíveis de suspender a transferência não podem ser colocados, em nome da observância da exigência de celeridade, numa situação menos favorável do que aquela em que se encontram os Estados-Membros que não optaram por fazê-lo. Do mesmo modo, nos n.ºs 67 e 68 do Acórdão de 13 de setembro de 2017, Amayry, C-60/16, EU:C:2017:675, o Tribunal de Justiça sublinha que, no caso da suspensão da execução de transferência proceder de uma decisão adotada pela autoridade competente (e, portanto, não resultar do efeito da lei ou uma decisão

judicial), a pessoa em causa encontra-se, todavia, numa situação em todos os aspetos comparável à de uma pessoa a cujo recurso ou revisão é atribuído efeito suspensivo em aplicação do artigo 27.º, n.º 3, do referido regulamento. Assim, segundo o Staatssecretaris, a autonomia processual do Estado-Membro holandês permite-lhe optar pelo efeito suspensivo pretendido da referida reclamação.

- 16 O quarto argumento é o de que a enumeração do artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento de Dublin é constituída por possibilidades que não se excluem mutuamente. É pacífico que os Países Baixos escolheram a opção prevista no artigo 27.º, n.º 3, proémio e alínea c), do Regulamento de Dublin e que o efeito suspensivo proposto pelo Staatssecretaris está abrangido pela alínea a). O órgão jurisdicional de reenvio tem em conta, a este respeito, o facto de, no Acórdão de 16 de julho de 2015, A./B., EU:C:2015:479, o Tribunal de Justiça ter considerado que, no contexto em causa, o termo «ou» não tinha, por definição o sentido de exclusão. No referido acórdão, o Tribunal de Justiça considera que o que é importante para a interpretação final pretendida são: a redação, os objetivos prosseguidos e o contexto em que se insere a disposição em causa (v. n.º 47 do acórdão).
- 17 Nesta interpretação do artigo 27.º, n.º 3, proémio e alínea c), do Regulamento de Dublin, seria de concluir que o artigo visa conferir proteção jurídica contra a decisão de transferência e a sua execução. O contexto pertinente consiste, por um lado, na clarificação célere do estrangeiro acerca do Estado-Membro responsável pel[a análise d]o pedido de asilo e, por outro, em evitar a utilização abusiva e o «*forum shopping*» do Regulamento de Dublin. Além disso, como resulta do considerando 1 da Diretiva 2011/36/UE, a prevenção e o combate ao tráfico de seres humanos constituem prioridades da UE e dos Estados-Membros. Neste raciocínio, não se pode dar como adquirido que um Estado-Membro só possa escolher uma das três opções previstas no artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento de Dublin e não uma combinação das mesmas. Tal liberdade de escolha está igualmente em consonância com a autonomia processual dos Estados-Membros.
- 18 Em suma, o órgão jurisdicional de reenvio depreende de uma interpretação literal dos artigos 27.º, n.º 3, e 29.º, n.º 1, do Regulamento de Dublin que estes artigos poderão opor-se à suspensão da execução de uma decisão de transferência por uma reclamação contra o indeferimento de um pedido de [autorização de] residência por motivos de tráfico de seres humanos ou, mais genericamente, ao efeito suspensivo de uma reclamação apresentada contra uma decisão diferente da decisão de transferência. Existem, por outro lado, diversos argumentos, também suportados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, que conduzem à conclusão oposta. O órgão jurisdicional de reenvio tem, portanto, a obrigação de submeter ao Tribunal de Justiça, a título prejudicial, a questão acima formulada.