

**Processo C-662/23 [Izmir] <sup>i</sup>****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:**

9 de novembro de 2023

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

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

**Data da decisão de reenvio:**

8 de novembro de 2023

**Recorrente:**

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

**Recorrido:**

X

**Objeto do processo principal**

Recurso interposto pelo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Justiça e da Segurança; órgão de decisão competente em matéria do direito neerlandês dos estrangeiros; a seguir: «Staatssecretaris») da decisão do Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) que julgou procedente o recurso interposto por um estrangeiro da não adoção de uma decisão pelo Staatssecretaris sobre o pedido de proteção internacional por si apresentado.

**Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Interpretação do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção

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

internacional. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber como deve ser interpretada a expressão «um grande número de nacionais de países terceiros ou apátridas apresentarem simultaneamente um pedido de proteção internacional», como se deve articular a mesma com a expressão «tornando muito difícil na prática a conclusão do procedimento no prazo de seis meses» e se podem ser tidas em conta outras circunstâncias na sua apreciação.

## **Questões prejudiciais**

### ***Questão 1a***

Pode a autoridade competente, no caso de um grande número de pedidos de proteção internacional, na aceção do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos, fazer uso da sua faculdade de prorrogar o prazo de decisão de seis meses se o aumento do grande número de pedidos de proteção internacional se verificar gradualmente ao longo de um determinado período e, em consequência desse facto, se tornar muito difícil, na prática, a conclusão do procedimento no prazo de seis meses? Como deve ser interpretado, neste contexto, o termo «simultaneamente»?

### ***Questão 1b***

Com base em que critérios deve ser apreciada a existência de um «grande número» de pedidos de proteção internacional, na aceção do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos?

### ***Questão 2***

Deve o período durante o qual se verifica o aumento do número de pedidos de proteção internacional estar limitado no tempo para estes poderem continuar a estar abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos? Em caso afirmativo, quanto tempo pode esse período durar?

### ***Questão 3***

Para determinar se é muito difícil, na prática, a conclusão do procedimento no prazo de seis meses, na aceção do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos, podem ser tidas em conta – atendendo também ao artigo 4.º, n.º 1, desta diretiva – circunstâncias não relacionadas com o aumento do número de pedidos de proteção internacional, como o facto de a autoridade competente se ver confrontada com atrasos que já existiam antes do aumento do número de pedidos de proteção internacional ou a falta de efetivos suficientes?

### **Disposições de direito da União invocadas**

Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação) (JO 2013, L 180, p. 60) (a seguir «Diretiva Procedimentos»): considerando 18, artigos 1.º e 4.º, artigo 31.º, n.ºs 2 e 3, terceiro parágrafo, alínea b)

### **Disposições de direito nacional invocadas**

Vreemdelingenwet 2000 (Lei dos Estrangeiros de 2000; a seguir «Vw 2000»): artigo 42.º, n.º 4, proémio e alínea b)

Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (Decisão que altera a circular relativa aos estrangeiros de 21 de setembro de 2022; a seguir: «WBV 2022/22»)

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

1. Através da Decisão WBV 2022/22, em vigor desde 27 de setembro de 2022, o Staatssecretaris prorrogou por nove meses o prazo legal de seis meses de concessão de uma autorização de residência temporária ao abrigo do direito de asilo. A decisão é aplicável a todos os pedidos cujo prazo legal não tenha ainda decorrido em 27 de setembro de 2022. A decisão foi adotada com base no artigo 42.º, n.º 4, proémio e alínea b), da Vw 2000, que transpôs para o direito neerlandês o artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos. Segundo esta disposição, os Estados-Membros podem prorrogar o prazo de decisão de seis meses por um período que não exceda outros nove meses, no caso de um grande número de nacionais de países terceiros ou apátridas apresentarem simultaneamente um pedido de proteção internacional, tornando muito difícil, na prática, a conclusão do procedimento no prazo de seis meses.
2. O referido prazo de decisão foi prorrogado devido ao grande aumento inesperado do número de pedidos de asilo no segundo semestre de 2021 e em 2022. Além disso, o Staatssecretaris foi confrontado com atrasos na apreciação de pedidos de asilo iniciais, pelo que em relação a uma grande parte desses pedidos tomou decisões fora do prazo de seis meses. Devido também à insuficiência de efetivos, o Staatssecretaris deixou, na prática, de poder apreciar diligentemente os pedidos de asilo num prazo de seis meses, como refere a exposição de motivos da WBV 2022/22.
3. Em 10 de abril de 2022, X, um nacional turco, apresentou um pedido de asilo nos Países Baixos. O Staatssecretaris não adotou uma decisão sobre o pedido de asilo no prazo de seis meses. Por conseguinte, X notificou o Staatssecretaris para cumprir em 13 de outubro de 2022, após o que o Staatssecretaris não adotou uma decisão no prazo de duas semanas. Consequentemente, X interpôs recurso no

Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) da não adoção de uma decisão atempada.

4. Por Sentença de 6 de janeiro de 2023, o Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) decidiu que o Staatssecretaris não tinha, através da WBV 2022/22, prorrogado legalmente o prazo de decisão dos pedidos de asilo. Verificava-se, de facto, um crescimento do número de pedidos de asilo a partir do segundo semestre de 2021, mas não a situação referida no artigo 42.º, n.º 4, alínea b), da Vw 2000. Por conseguinte, o Rechtbank julgou procedente o recurso interposto por X.
5. Segundo o Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância), este artigo deve ser interpretado no sentido de que deve verificar-se um aumento tão rápido («pico») do número de pedidos de asilo apresentados simultaneamente que o Staatssecretaris deixe de estar em condições de tomar uma decisão diligente sobre estes pedidos de asilo no prazo de decisão fixado. Tal pico não existe atualmente porque se trata apenas de um aumento progressivo do número de pedidos de asilo e não de uma situação em que um grande número de estrangeiros pede simultaneamente proteção internacional.
6. Segundo o Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância), a Diretiva Procedimentos não permite prorrogar o prazo de decisão se o número de pedidos de asilo apenas aumentar de forma progressiva. Com efeito, nesse caso, o Staatssecretaris dispõe de tempo e oportunidade suficientes para aumentar a capacidade de decisão. Esta interpretação está em conformidade com o objetivo da Diretiva Procedimentos, segundo o qual o órgão de decisão deve tomar decisões sobre os pedidos de asilo o mais rapidamente possível, mas com a devida diligência.
7. O recorrente interpôs recurso da referida sentença na Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado, em formação jurisdicional; a seguir «Raad van State»), o órgão jurisdicional de reenvio.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

8. Em sede de recurso, o Staatssecretaris alega que o Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) considerou erradamente que aquele não tinha, através da WBV 2022/22, prorrogado validamente o prazo legal de decisão. Segundo o Staatssecretaris, o Rechtbank interpretou erradamente o artigo 42.º, n.º 4, alínea b), da Vw 2000, e o artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos. À luz do objetivo e do efeito útil da Diretiva Procedimentos, as referidas disposições não devem ser interpretadas de forma restritiva, mas de forma ampla. Segundo o Staatssecretaris, não resulta da disposição, nem da diretiva, que deva existir um «pico» no número de pedidos de asilo apresentados simultaneamente. O órgão de decisão pode igualmente prorrogar o prazo de decisão no caso de um aumento mais gradual do número de pedidos de asilo e em conjugação com outras circunstâncias, a fim de assegurar a apreciação diligente e

adequada dos pedidos de asilo, conforme exigido pelo artigo 31.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos.

9. O Staatssecretaris entende também que os valores relativos ao número de pedidos de asilo mostram que a capacidade de decisão atual não lhe permite fazer face ao aumento dos pedidos de asilo. Para aumentar a capacidade de decisão, é necessário tempo. O artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos dá-lhe, em seu entender, esta possibilidade, uma vez que, na situação atual, já não pode garantir o tratamento adequado e exaustivo atempado e que esse interesse prevalece, tendo em conta o artigo 31.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos, sobre a celeridade da adoção das decisões. Além disso, o Staatssecretaris considera que pode igualmente ter em conta, na ponderação da decisão de prorrogar o prazo de decisão, os atrasos existentes no tratamento dos pedidos de asilo. Com efeito, estes comprometem a capacidade de decisão e contribuem para tornar muito difícil, na prática, a conclusão diligente do procedimento no prazo de seis meses.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

#### *Estatísticas*

10. O Raad van State apresenta uma síntese das estatísticas relativas ao número total de pedidos de asilo apresentados nos Países Baixos no período compreendido entre 2014 e 2022, com ênfase em 2021 e 2022, e às respetivas previsões utilizadas pelo Staatssecretaris. Apresenta igualmente números relativos aos efetivos de que dispõe o Staatssecretaris. O quadro mostra que, em 2021, foram apresentados, no total, cerca de 36 620 pedidos de asilo. Em 2022, foram apresentados 47 991 pedidos de asilo, enquanto a previsão do Staatssecretaris para 2022 era, em setembro de 2021, de 34 370 pedidos de asilo. Por conseguinte, em 2022, o número de pedidos de asilo aumentou 24 % relativamente a 2021, e foi 28 % superior ao previsto. Os efetivos do Staatssecretaris eram constituídos, em 2021, por 4 120 ETI (trabalhadores a tempo inteiro) e 849 agentes externos e, em 2022, por 4 558 ETI e 835 agentes externos.

#### *Questões relativas ao alcance do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos*

11. Não resulta claramente do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos se a situação de um grande número de nacionais de países terceiros ou apátridas apresentarem simultaneamente um pedido de proteção internacional se verifica no caso de um aumento progressivo do número de pedidos de asilo ao longo de um determinado período. Além disso, se o aumento progressivo ao longo de um determinado período estiver abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos, não é claro qual poderá ser a duração máxima desse período. Coloca-se, além disso, a questão de saber se, tendo em conta o termo «tornando

muito difícil» [«waardoor», na versão neerlandesa da diretiva], podem ser consideradas, para efeitos de aplicação desta disposição, outras circunstâncias diferentes do grande número de pedidos de asilo simultâneos, como a circunstância de o órgão de decisão já se ver confrontado com atrasos não relacionados com o aumento do número de pedidos de asilo (a seguir «atrasos autónomos»).

12. Além disso, o artigo 31.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos prevê que o procedimento de apreciação seja concluído o mais rapidamente possível, sem prejuízo da adequação e exaustividade da apreciação. Tanto na interpretação restritiva como na interpretação não restritiva do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos existe uma certa tensão entre a celeridade e a diligência do procedimento de apreciação. Segundo o Raad van State, a redação, o objetivo, os trabalhos preparatórios, e a sistemática do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos não oferecem quaisquer elementos sobre a forma como esta disposição deve ser interpretada.

#### *Redação*

13. O artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos não define nem precisa a expressão «um grande número de nacionais de países terceiros ou apátridas apresentarem simultaneamente um pedido de proteção internacional» e a sua conciliação com a expressão «tornando muito difícil na prática a conclusão do procedimento no prazo de seis meses». A este respeito, o Raad van State interroga-se, nomeadamente, sobre como devem ser interpretados os termos «simultaneamente» e «um grande número».
14. Por um lado, o termo «simultaneamente» presta-se a uma interpretação estrita, a saber, ao mesmo tempo, na mesma altura, paralelamente, no mesmo momento. Por outro lado, é possível uma interpretação um pouco mais ampla do termo «simultaneamente», nomeadamente se se tiver em conta o facto de, na prática, os pedidos de asilo raramente serem, de facto, apresentados no mesmo momento. Neste contexto, o termo «simultaneamente» pode igualmente ser entendido no sentido de «num curto espaço de tempo». Tal poderá significar que o artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos também se pode aplicar no caso de um número total de pedidos de asilo ser apresentado durante um curto espaço de tempo, levando a que o Staatssecretaris se veja confrontado, num dado momento, com um grande número de pedidos de asilo sobre os quais deve decidir num prazo limitado e tornando muito difícil na prática a conclusão do procedimento no prazo de seis meses.
15. Além disso, também não é suficientemente claro o que se deve entender por «um grande número». A questão que se coloca é a de saber quantos pedidos de asilo constituem um «grande número» de pedidos e se tal deve ser determinado de forma absoluta ou se também deve ser comparado, por exemplo, com os fluxos de entrada estruturais do Estado-Membro.

16. Assim, a interpretação literal da disposição não fornece qualquer orientação quanto à forma como deve ser interpretado o artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos.

*Objetivo e trabalhos preparatórios*

17. O objetivo do artigo 31.º da Diretiva Procedimentos também não permite clarificar a questão de como deve ser interpretado o seu artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b). Resulta da proposta e da proposta alterada da Comissão Europeia para a reformulação da Diretiva Procedimentos [v. COM(2009) 554 final, p.8, e COM(2011) 319 final, anexo, pp.11 e 12], bem como do considerando 18 da diretiva, que o artigo 31.º da Diretiva Procedimentos prossegue objetivos diferentes. Por um lado, o prazo geral de seis meses visa, no interesse tanto dos Estados-Membros como dos requerentes, que a decisão sobre os pedidos de proteção internacional seja proferida o mais rapidamente possível. Na reformulação da Diretiva Procedimentos também se optou explicitamente por manter este prazo de seis meses. Tal pode indicar que as exceções formuladas no artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva Procedimentos, em relação a esta regra geral, devem ser objeto de interpretação estrita. Por outro lado, é possível que as possibilidades de prorrogação previstas no artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva Procedimentos não sejam consideradas exceções a uma regra geral, mas situações especiais que justificam um prazo de decisão mais longo. Milita a favor deste entendimento o facto de as possibilidades de prorrogação serem introduzidas para proporcionar maior flexibilidade aos Estados-Membros numa situação, por exemplo, de aumento repentino dos pedidos de proteção internacional. Tal flexibilidade poderia ficar comprometida por uma interpretação estrita das disposições.

*Sistemática*

18. A sistemática do artigo 31.º da Diretiva Procedimentos também não oferece qualquer indicação sobre a questão de saber como deve ser interpretado o artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos. Nos termos do artigo 31.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos, o Estado-Membro deve concluir o procedimento de apreciação o mais rapidamente possível, sem prejuízo da adequação e exaustividade da apreciação. Parece resultar desta disposição que, embora a celeridade do procedimento de apreciação seja importante, esta não pode obter-se a expensas da diligência do procedimento de asilo. À luz do que precede, é possível uma interpretação mais ampla do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos, podendo esta faculdade ser igualmente exercida quando, devido a um grande número de pedidos de asilo, é necessária a prorrogação do prazo de decisão para garantir a diligência do procedimento de asilo, mesmo que os pedidos não tenham sido todos apresentados num curto espaço de tempo, mas o Staatssecretaris seja obrigado a decidir simultaneamente sobre um grande número de pedidos de asilo. Em contrapartida, o artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos parece constituir uma exceção à regra geral de que o Staatssecretaris deve concluir o procedimento

no prazo de seis meses. Partindo deste pressuposto, pode-se sustentar que o artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos deve ser interpretado de forma restritiva. Neste caso, o órgão de decisão pode prorrogar o prazo de decisão quando exista um grande número de pedidos de asilo apresentados num curto espaço de tempo, partindo-se, por conseguinte, de uma interpretação ligeiramente mais ampla do termo «simultaneamente».

***Relação entre o artigo 31.º e o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva Procedimentos***

19. A expressão «tornando muito difícil na prática a conclusão do procedimento no prazo de seis meses» e, em especial, a expressão «tornando muito difícil», suscita a questão de saber se outras circunstâncias, diferentes do grande número de pedidos de asilo simultâneos, como por exemplo o facto de o órgão de decisão já se ver confrontado com atrasos autónomos, podem desempenhar um papel na aplicação do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos. Além disso, o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva Procedimentos obriga os Estados-Membros a assegurarem que o órgão de decisão disponha, nomeadamente, de pessoal competente em número suficiente para o exercício das respetivas funções nos termos da presente diretiva. À luz desta disposição, é concebível que os Estados-Membros não possam invocar, para efeitos da decisão de aplicação do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos, o facto de sofrerem atrasos autónomos.

***Apreciação provisória***

20. Tendo em conta o que precede, o Raad van State tem dúvidas quanto ao modo como deve ser interpretado o artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos. Considera, provisoriamente, que o termo «simultaneamente» utilizado nesta disposição não pode ser entendido no sentido literal de «no mesmo momento», uma vez que, na prática, os pedidos de asilo raramente são, de facto, apresentados no mesmo momento. Porém, mesmo no caso de uma interpretação mais ampla do termo «simultaneamente», o conceito deve ser delimitado no tempo.
21. O artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos parece constituir uma exceção à regra geral de que o Staatssecretaris deve concluir o procedimento no prazo de seis meses. O Raad van State considera concebível que esta disposição possa ser objeto de uma interpretação ampla, tendo em conta o objetivo e o efeito útil do artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva Procedimentos. Se assim for, será possível fazer uso da faculdade de prorrogar o prazo de decisão mesmo no caso de um aumento mais progressivo do número de pedidos de asilo durante um período mais longo.
22. Esta interpretação não é necessariamente contrária ao artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva Procedimentos, que pressupõe que o órgão de decisão assegure que certas flutuações no número de pedidos de asilo possam ser acomodadas. Não parece resultar do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva Procedimentos que o Staatssecretaris só



cumpra esta obrigação se puder sempre decidir no prazo de seis meses, independentemente da dimensão do número de pedidos de asilo. Com efeito, o aumento da capacidade de decisão exige tempo e não é, na prática, automaticamente sincronizado com as previsões.

23. Por último, parece resultar do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos que, para a resposta à questão de saber se devido ao grande número de pedidos de asilo simultâneos se tornou muito difícil a conclusão do procedimento de apreciação no prazo de seis meses, não devem ser tidas em conta outras circunstâncias para além do grande número de pedidos de asilo apresentados simultaneamente. A redação desta disposição parece opor-se a uma interpretação que considere outras causas para a não adoção atempada de uma decisão. Se, por exemplo, pudessem ser considerados os atrasos autónomos na apreciação dos pedidos de proteção internacional para efeitos da decisão sobre a prorrogação do prazo de decisão nos termos do artigo 31.º, n.º 3, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva Procedimentos, tal poderia afetar a obrigação do Estado-Membro de assegurar que o órgão de decisão disponha dos meios adequados.

#### **Relevância das questões prejudiciais**

24. Na sequência da decisão do Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância), o Staatssecretaris adotou, em 14 de abril de 2023, uma decisão sobre o pedido de asilo de X. Não obstante, segundo o direito nacional, o Staatssecretaris continua a ter interesse no recurso que interpôs da decisão do Rechtbank, segundo a qual não prorrogou validamente, através da Decisão WBV 2022/22, o prazo de decisão dos processos de asilo e, por conseguinte, na resposta às questões prejudiciais, devido ao efeito de precedente dessa decisão. Além disso, estão pendentes vários recursos semelhantes no Raad van State, nos quais o Staatssecretaris remete para o conteúdo da petição de recurso do presente processo. Por último, o Rechtbank Den Haag aguarda a resposta à questão da legalidade da Decisão WBV 2022/22, uma vez que está pendente um elevado número de recursos interpostos da não adoção de uma decisão atempada sobre os pedidos de asilo.