

**Processo C-556/21****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:**

10 de setembro de 2021

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

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

**Data da decisão de reenvio:**

1 de setembro de 2021

**Recorrente:**

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

**Recorridos:**

E.N.

S.S.

J.Y.

**Objeto do processo principal**

O processo principal tem por objeto os pedidos dos cidadãos estrangeiros E.N., S.S. e J.Y. (a seguir «requerentes») de uma autorização de residência. O *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* decidiu não apreciar os referidos pedidos por serem da responsabilidade de outro Estado-Membro. Nos três processos dos referidos estrangeiros, o *Staatssecretaris* interpôs recurso para a *Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State* (Secção de Direito Administrativo do Conselho de Estado, Países Baixos, a seguir «*Afdeling*») das decisões dos tribunais que anularam as referidas decisões, depois de o *Voorzieningenrechter* (Juiz das Providências Cautelares) da *Afdeling* ter decidido que o prazo no qual os estrangeiros deviam ser transferidos para o país responsável seria suspenso na pendência do recurso.

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

O presente pedido de decisão prejudicial apresentado nos termos do artigo 267.º TFUE tem por objeto a questão de saber se o artigo 29.º, n.º 1, e o artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 604/2013 (a seguir «Regulamento de Dublin») se opõem ao regime holandês segundo o qual o juiz das providências cautelares pode suspender o prazo de transferência em sede de recurso.

## **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 que, no caso de o ordenamento jurídico do Estado-Membro prever uma segunda instância para processos como os ora em apreço, o tribunal que conhece do recurso decrete uma providência cautelar durante o julgamento do processo, a pedido da autoridade competente do Estado-Membro, que tenha por efeito suspender o prazo de transferência?

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

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 (Regulamento de Dublin): considerandos 5, 9 e 19 e artigos 18.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, artigo 9.º, n.º 1.

## **Disposições de direito nacional invocadas**

Algemene wet bestuursrecht (Lei Geral Administrativa, a seguir «Awb»), artigos 8:81 e 7:12.

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

- 1 Cada um dos requerentes apresentou um pedido de proteção internacional nos Países Baixos, mas o *Staatssecretaris* entendeu que a Itália era responsável pela análise dos dois primeiros pedidos e a Roménia pela análise do terceiro. Uma vez que os dois países aceitaram a referida responsabilidade, o *Staatssecretaris* decidiu, nos três casos, não apreciar os pedidos. No entanto, o *Rechtbank* (tribunal de primeira instância) anulou as referidas decisões por motivos não pertinentes para a questão prejudicial, após o que o *Staatssecretaris* interpôs recurso destas sentenças na *Afdeling*. Em sede de recurso, o *Staatssecretaris* pediu ao juiz das providências cautelares que declarasse suspenso, na pendência do recurso, o prazo no qual os estrangeiros deviam ser transferidos para o país responsável. O pedido foi deferido nos três processos.

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

- 2 Os requerentes, que desejam que os seus pedidos sejam analisados nos Países Baixos, alegam que o prazo de transferência não pode ser suspenso na pendência de um recurso. Tal contraria o disposto no artigo 29.º, n.º 1, e no artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento de Dublin. De facto, o termo «pessoa em causa» utilizado no artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento de Dublin indica que este artigo se destina a proteger os interesses dos estrangeiros e não os do *Staatssecretaris*. Além disso, a suspensão do prazo de transferência não está em conformidade com o objetivo referido no considerando 5 do Regulamento de Dublin de celeridade no tratamento dos pedidos de proteção internacional.

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

- 3 Nos termos do artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento de Dublin, o prazo de transferência do estrangeiro é de seis meses a contar da data em que o Estado-Membro responsável aceitou tomar ou retomar a cargo o estrangeiro ou da decisão final sobre o recurso ou revisão, nos casos em que exista efeito suspensivo nos termos do artigo 27.º, n.º 3. O órgão jurisdicional de reenvio observa que os próprios Estados-Membros podem determinar as modalidades de aplicação do efeito suspensivo, escolhendo entre as diferentes possibilidades do artigo 27.º, n.º 3. Nos Países Baixos vigora o regime do artigo 27.º, n.º 3, alínea c), segundo o qual «a pessoa em causa» tem a possibilidade de requerer, dentro de um prazo razoável, a suspensão da execução da decisão de transferência «enquanto [se] aguarda o resultado do recurso ou do pedido de revisão».
- 4 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esta formulação poderá indicar que o referido efeito suspensivo só poderá ser solicitado pelo estrangeiro quando este tiver apresentado um pedido de revisão da decisão ou se tiver interposto sucessivamente um recurso. Os denominados «processos de Dublin» relativos à transferência de estrangeiros também podem ser objeto de recurso em segunda

instância<sup>1</sup> nos Países Baixos. Nesses recursos, o *Staatssecretaris* solicita, em muitos casos, ao juiz das providências cautelares que ordene a suspensão do prazo de transferência dos estrangeiros em causa. A *Afdeling* deferiu tais pedidos em vários casos, na sequência de uma apreciação do mérito. Os argumentos apresentados pelos requerentes no presente processo puseram em causa o direito do *Staatssecretaris* de solicitar um tal efeito suspensivo com o fundamento de que este estaria reservado à «pessoa em causa».

- 5 Contudo, o órgão jurisdicional de reenvio observa que também há motivos razoáveis para considerar que o Regulamento de Dublin não exclui uma via de recurso em sede superior em que o prazo de transferência seja suspenso a pedido do *Staatssecretaris*. A título de esclarecimento, salienta, em primeiro lugar, que não há nada que impeça a possibilidade de recurso em segunda instância, mesmo que o Regulamento de Dublin não imponha a sua obrigatoriedade. Pode-se depreender dos n.ºs 25 e 26 do Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de setembro de 2018, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (efeito suspensivo do recurso) (C-180/17, EU:C:2018:775), que uma diretiva que torna obrigatório o recurso em primeira instância também permite, em princípio, a interposição de recurso em segunda instância. É óbvio que esta conclusão se aplica também ao Regulamento de Dublin.
- 6 Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio analisa o objetivo do Regulamento de Dublin, que estabelece um método para a rápida determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. Pretende-se, assim, 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. Acórdão de 21 de dezembro de 2011, N.S., C-411/10, EU:C:2011:865, n.º 79, considerando 9 do Regulamento de Dublin e Acórdão de 7 de junho de 2016, *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, n.º 57). Assim, embora a rápida determinação do Estado-Membro responsável seja um dos objetivos do Regulamento de Dublin, deve também ser garantida uma via de recurso eficaz contra as decisões de transferência de requerentes para esse Estado-Membro, conforme resulta igualmente dos considerandos 9 e 19 do referido regulamento. Pode-se concluir, por conseguinte, que o estrangeiro poderá preferir a proteção jurídica adicional à determinação rápida do Estado-Membro responsável.
- 7 Relativamente ao estrangeiro, não parece haver nenhum impedimento a que este solicite ao juiz das providências cautelares, em sede de recurso em segunda instância, que suspenda o prazo de transferência, embora o recurso de segunda instância não seja mencionado na formulação «enquanto [se] aguarda o resultado do recurso [em primeira instância]<sup>2</sup> ou do pedido de revisão» do artigo 27.º, n.º 3,

<sup>1</sup> N. do T: O órgão jurisdicional de reenvio distingue os termos «*hoger beroep*» e «*beroep*», relativos, respetivamente, ao recurso em segunda instância e ao recurso em primeira instância. Para maior clareza, a distinção é mantida sempre que possível na tradução.

<sup>2</sup> V. nota 1.

alínea c), do Regulamento de Dublin. Uma interpretação diferente poderia conduzir a duas situações que o órgão jurisdicional de referência considera indesejáveis. Em primeiro lugar, o estrangeiro poderia ser transferido na pendência do recurso de segunda instância e, em caso de procedência do recurso, teria de ser reconduzido aos Países Baixos. Em segundo lugar, se o estrangeiro não pudesse ser transferido, o prazo de transferência poderia expirar durante o recurso, e o pedido de asilo teria de ser analisado nos Países Baixos mesmo que fosse negado provimento ao recurso interposto pelo estrangeiro.

- 8 O órgão jurisdicional de reenvio considera que se o estrangeiro tem direito a um recurso em segunda instância efetivo, o *Staatssecretaris* também deve ter o mesmo direito, incluindo o direito à suspensão do prazo de transferência. Se o juiz das providências cautelares não pudesse suspender o prazo de transferência, a interposição de um recurso em segunda instância pelo *Staatssecretaris* seria, regra geral, inútil. Com efeito, o *Staatssecretaris* só tem interesse na apreciação do seu recurso em segunda instância se o prazo de transferência não tiver ainda expirado. Se o recurso for procedente, apenas nesse caso poderá o *Staatssecretaris* transferir ainda o estrangeiro para o Estado-Membro responsável. A prática tem demonstrado que o recurso em segunda instância não pode ser apreciado no prazo de seis meses em todos os casos. Além disso, após a tramitação do recurso, o *Staatssecretaris* necessita ainda de tempo para preparar a transferência efetiva.
- 9 Refira-se, a este respeito, que o Regulamento de Dublin não estabelece prazos para a interposição de um recurso. Decorre do Acórdão de 13 de novembro de 2018, C-47/17 e C-48/17, X e X, EU:C:2018:900, n.ºs 69 e 70, que o legislador da União estabeleceu prazos para assegurar a celeridade dos procedimentos de tomada e retomada a cargo. Tal não impede, no entanto, que um recurso só seja eficaz se o tribunal puder dispor para tal de um prazo razoável (v. Acórdão de 19 de março de 2020, C-406/18, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2020:216, n.ºs 32 a 36). Por conseguinte, ao contrário do que é sustentado pelos estrangeiros, não parece irrazoável que, em processos como o presente, o prazo de transferência seja suspenso por um período que pode chegar a exceder o prazo máximo de 18 meses previsto no artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento de Dublin para as situações de fuga da pessoa em causa.
- 10 O órgão jurisdicional de reenvio observa, por último, que num sistema em que só é oferecida proteção jurídica em sede de primeira instância, o que é suficiente segundo o Regulamento de Dublin, a utilização do termo «pessoa em causa» no artigo 27.º, n.º 3, alínea c), não suscita dificuldades. Não existindo a possibilidade de recurso em segunda instância, também não se impõe a necessidade de incluir qualquer disposição a esse respeito no artigo sobre a proteção jurídica. As disposições sobre o recurso da «pessoa em causa» são suficientes. A situação em que a própria autoridade competente pretende interpor recurso verifica-se apenas num sistema como o holandês, em que este recurso em segunda instância é possível nos processos ao abrigo do Regulamento de Dublin. Nesse caso, parece óbvia a aplicação em conformidade do referido artigo à autoridade competente.

- 11 Resulta da resposta do *Staatssecretaris* a uma questão do órgão jurisdicional de reenvio de que, até à presente data, não se tinha verificado que um Estado-Membro tivesse recusado a tomada ou a retomada a cargo de um estrangeiro quando o prazo de transferência já tinha, de facto, expirado, mas que tivesse sido suspenso pelo juiz das providências cautelares durante o recurso em segunda instância interposto pelo *Staatssecretaris*. A tomada ou a retomada a cargo só é recusada se o *Staatssecretaris* não tiver, indevidamente, informado de forma atempada o Estado-Membro, em conformidade com o n.º 1 do artigo 9.º, do efeito suspensivo de um procedimento de recurso ou de revisão.
- 12 O órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça a apensação do presente processo ao processo C-338/21 no qual submeteu também uma questão. No referido processo, o órgão jurisdicional de reenvio deferiu igualmente os pedidos de providência cautelar deduzidos pelo *Staatssecretaris*. A questão de saber se o prazo de transferência se suspendeu nos referidos casos depende, portanto, da resposta do Tribunal de Justiça à questão prejudicial em apreço.