

Processo C-568/21**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:**

16 de setembro de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

25 de agosto de 2021

Recorrentes:

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

Recorridos:

E. e S., também em representação dos filhos menores

Objeto do processo principal

O processo principal tem por objeto o recurso interposto pelo Staatssecretaris no Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos) da Sentença de 20 de março de 2020 do Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunal da Comarca de Haia, Juízos de Amesterdão, Países Baixos). Na referida sentença, o tribunal anulou as Decisões do Staatssecretaris de 29 de janeiro de 2020 de não apreciação dos pedidos de proteção internacional apresentados pelos estrangeiros.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

O órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 267.º TFUE, se um cartão de identidade diplomático emitido por um Estado-Membro ao abrigo da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas constitui uma autorização de residência na aceção do artigo 2.º, proémio e alínea l), do Regulamento de Dublin.

Questão prejudicial

Deve o artigo 2.º, proémio e alínea l), do Regulamento de Dublin ser interpretado no sentido de que um cartão de identidade diplomático emitido por um Estado-Membro ao abrigo da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas constitui uma autorização de residência na aceção da referida disposição?

Disposições de direito internacional e de direito da União invocadas

Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 18 de abril de 1961, artigos 2.º, 4.º, 7.º, 9.º, 10.º e 39.º

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, considerando 4 e 5, artigos 2.º, 12.º e 14.º

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Os estrangeiros em causa no presente processo são nacionais de países terceiros e formam uma família. O pai trabalhou na embaixada do seu país no Estado-Membro X, e residiu nesse país com a família. Os recorridos obtiveram cartões de identidade diplomáticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Estado-Membro X. Decorridos vários anos, a família deixou o referido Estado-Membro e apresentou pedidos de proteção internacional nos Países Baixos.

Tramitação do procedimento de tomada a cargo

- 2 Em 31 de julho de 2019, o Staatssecretaris considerou que a Alemanha era o país responsável pela análise dos referidos pedidos, por força do artigo 12.º, n.ºs 1 ou 3, do Regulamento de Dublin.
- 3 O Estado-Membro X indeferiu os pedidos de tomada a cargo em 30 de agosto de 2019. Este Estado-Membro considera que não foi emitido um visto ou autorização de residência a favor dos estrangeiros e que estes residiram no Estado-Membro X com base apenas no respetivo estatuto diplomático. Os estrangeiros entraram no Estado-Membro X e nos Países Baixos mediante apresentação dos respetivos passaportes diplomáticos que os dispensavam da posse de visto. Segundo este Estado-Membro, a responsabilidade cabe, nos termos do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento de Dublin, aos Países Baixos.
- 4 Em 11 de setembro de 2019, o Staatssecretaris pediu ao Estado-Membro X que considerasse os pedidos de tomada a cargo. O Staatssecretaris - que invoca, para o efeito, um manual do Ministério dos Negócios Estrangeiros do

Estado-Membro X - considera que os cartões de identidade diplomáticos emitidos pelo Estado-Membro X constituem uma autorização de residência. Segundo o Staatssecretaris, a responsabilidade cabe, nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento de Dublin, ao Estado-Membro X.

- 5 Em 25 de setembro de 2019, o Estado-Membro X aceitou os pedidos de tomada a cargo nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento de Dublin.

As decisões e a sentença do Rechtbank

- 6 Por Decisões de 29 de janeiro de 2020, o Staatssecretaris recusou a apreciação dos pedidos de proteção internacional apresentados pelos estrangeiros, uma vez que o Estado-Membro X era o responsável pela sua apreciação.
- 7 Os estrangeiros interpuseram recurso desta decisão e alegaram no Rechtbank que o Estado-Membro X não era responsável pela análise dos seus pedidos. Com efeito, as autoridades do Estado-Membro X nunca lhes emitiram uma autorização de residência e o seu direito de residência decorria diretamente da Convenção de Viena ou do seu estatuto diplomático. Os seus cartões de identidade diplomáticos constituem apenas a confirmação de tal direito.
- 8 O Rechtbank julgou procedente o referido recurso e anulou as decisões em causa. Em especial, o Rechtbank considerou que os cartões de identidade diplomáticos emitidos pelo Estado-Membro X não podiam ser considerados uma autorização ou permissão de residência, uma vez que os estrangeiros já dispunham de um direito de residência no Estado-Membro X com base na Convenção de Viena. Os cartões de identidade diplomáticos tinham, portanto, uma natureza puramente declarativa (e não constitutiva) do direito de residência. Segundo o Rechtbank, o Staatssecretaris, que errou ao considerar o Estado-Membro X responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional, deveria apreciar estes pedidos quanto ao mérito.
- 9 O Staatssecretaris interpôs recurso da referida sentença no órgão jurisdicional de reenvio.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 10 Em primeiro lugar, o Staatssecretaris sustenta que os cartões de identidade diplomáticos fornecidos aos estrangeiros pelo Estado-Membro X estão abrangidos pela definição de autorização de residência na aceção do artigo 2.º, proémio e alínea l), do Regulamento de Dublin. Ao entregar os referidos cartões, o Estado-Membro X confirmou que os estrangeiros tinham direito de residência ao abrigo da Convenção de Viena. A conclusão não se altera pelo facto de o direito de residência resultar diretamente da convenção. Com efeito, o Regulamento de Dublin, que não exige um título de residência ao abrigo do direito de estrangeiros, não exclui que um cartão de identidade diplomático possa ser um título de residência na aceção das referidas disposições.

- 11 A título subsidiário, o Staatssecretaris alega que, tendo em conta a economia geral e os objetivos do Regulamento de Dublin, os cartões de identidade diplomáticos devem ser considerados uma autorização de residência. O Estado-Membro X desempenhou o papel mais importante na entrada e na permanência dos cidadãos estrangeiros no território dos Estados-Membros. O Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de julho de 2017, Jafari, C-646/16, ECLI:EU:C:2017:586, é aplicável por analogia.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 12 Alguns Estados-Membros consideram que o cartão de identidade diplomático é uma autorização de residência, outros não.

Interpretação do artigo 2.º, proémio e alínea l), do Regulamento de Dublin

- 13 Para responder à questão prejudicial, o artigo 2.º, proémio e alínea l), do referido regulamento deve ser interpretado à luz da redação da disposição, da economia geral, do contexto e dos objetivos do Regulamento de Dublin e da Convenção de Viena:

- A definição do termo «autorização de residência» não fornece uma resposta clara a esta questão.

O Regulamento de Dublin exige apenas uma autorização de residência em sentido geral, sem prever expressamente que se trate de um título emitido de acordo com a legislação nacional. Além disso, deve tratar-se de uma autorização emitida pelas autoridades de um Estado-Membro para residir no território desse Estado-Membro, sem que se precise o conteúdo da autorização.

- A economia geral, o contexto, os objetivos e os trabalhos preparatórios do Regulamento de Dublin também não permitem chegar a nenhuma conclusão.

O Regulamento de Dublin visa estabelecer um método claro e operacional para determinar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional (considerandos 4 e 5). Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente, que o Regulamento de Dublin se destina a impedir o «forum shopping» e que a responsabilidade pela análise de tal pedido cabe ao Estado-Membro que está na origem da entrada ou da permanência no território dos Estados-Membros. No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça decidiu que, num espaço de livre circulação, cada Estado-Membro responde perante todos os outros pela sua ação em matéria de entrada e de estadia dos nacionais de países terceiros. Cada Estado-Membro deve, portanto, suportar as respetivas consequências, em conformidade com os princípios da solidariedade e da cooperação leal (v., designadamente, os Acórdãos de 26 de julho de 2017, Jafari, C-646/16,

EU:C:2017:586, n.ºs 87 a 88; de 7 de junho de 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, n.º 54; de 21 de dezembro de 2011, N.S. e o., EU:C:2011:865, n.º 79).

- A Convenção de Viena estabelece as regras que regem as relações diplomáticas.

Ao contrário do que sucede em relação ao chefe de missão diplomática, relativamente aos restantes membros do pessoal diplomático e às respetivas famílias é suficiente a notificação ao Ministério dos Negócios Estrangeiros da nomeação, da sua chegada e partida definitiva ou do termo das suas funções. Não é exigida a notificação prévia da chegada e da partida. Cabe ao Estado de envio a nomeação do pessoal diplomático (artigos 4.º, 7.º e 10.º). A consequência desta designação, que confere estatuto diplomático, é a de que o diplomata e os respetivos familiares têm direito aos privilégios e imunidades previstos na referida Convenção, incluindo o direito de residir no Estado de acolhimento (artigo 39.º). A Convenção obriga os Estados Partes na Convenção a autorizarem a residência do pessoal diplomático e dos respetivos familiares. A criação do respetivo direito de residência não depende da emissão ou da recusa de uma autorização de residência pelo Estado de acolhimento.

- 14 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio indica duas possíveis interpretações:
- Um cartão de identidade diplomático é uma autorização de residência, o que significa que o Estado-Membro X é responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional.
 - Um cartão de identidade diplomático não é uma autorização de residência, o que significa que os Países Baixos são responsáveis pela análise dos pedidos acima mencionados.

Possibilidade 1: um cartão de identidade diplomático é um título de residência

- 15 Esta interpretação está em conformidade com o princípio de que a responsabilidade pela análise de um pedido de proteção internacional cabe ao Estado-Membro que está na origem da entrada ou permanência no território dos Estados-Membros [Acórdão de 26 de julho de 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, n.º 87, e a exposição de motivos da proposta Dublin III COM(2008) 820 final, ponto 3].
- 16 Neste caso, os estrangeiros têm a ligação mais forte com o Estado-Membro X. Entraram no território dos Estados-Membros em virtude das relações diplomáticas entre o Estado de envio e o Estado-Membro X, onde também trabalharam e residiram durante vários anos. Uma interpretação diferente levaria a que os estrangeiros que trabalham como pessoal diplomático num Estado-Membro e que

pretendam subsequentemente apresentar um pedido de proteção internacional seriam livres de escolher o Estado-Membro onde apresentar o pedido. A instituição de instrumentos e critérios uniformes para a determinação do Estado-Membro responsável destina-se precisamente a evitar esta situação (Acórdão de 2 de abril de 2019, H. e R., EU:C:2019:280, n.º 77).

Possibilidade 2: um cartão de identidade diplomático não é um título de residência

- 17 Parece decorrer da Convenção de Viena que, nas relações internacionais dos diplomatas, não cabe ao Estado de acolhimento conceder ou recusar a autorização de residência dos diplomatas no seu território.
- 18 No caso em apreço, o pai foi nomeado como membro do pessoal da representação diplomática no Estado-Membro X pelo Estado de envio, o que permitiu a ele e à sua família adquirir o estatuto diplomático. O direito de residência no Estado-Membro X do pai e da respetiva família era um privilégio baseado no referido estatuto diplomático. Este privilégio decorreu diretamente da Convenção de Viena, sem a mediação das autoridades do Estado-Membro X. O cartão de identidade diplomático apenas confirma a residência legal já existente dos estrangeiros no Estado-Membro X. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, este facto apoia a conclusão de que um cartão de identidade diplomático não constitui uma autorização de residência na aceção do Regulamento de Dublin.

Conclusão

- 19 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a resposta a esta questão não é inequívoca, nem pode inferir-se imediatamente da disposição do Regulamento de Dublin em causa, da sua sistemática ou das regras pertinentes do direito internacional. Também não existe jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o Regulamento de Dublin que clarifique este ponto. Além disso, os Estados Membros parecem ter práticas diferentes.
- 20 Embora, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, não esteja em causa, no presente processo, uma autorização das autoridades do Estado-Membro X e, por conseguinte, uma autorização de residência, o mesmo considera que, tendo em conta os objetivos e os pressupostos do Regulamento de Dublin, não se pode excluir uma interpretação diferente.