Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PRIIT PIKAMÄE
apresentadas em 2 de junho de 2022 [1]

Processos apensos C-245/21 e C-248/21

Bundesrepublik Deutschland vertreten durch Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
contra
MA,
PB (C-245/21)
e
LE (C-248/21)

[pedidos de decisão prejudicial apresentados pelo Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha)]

«Reenvio prejudicial — Regulamento (UE) n.º 604/2013 — Determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional — Transferência do interessado para o Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido — Artigos 27.º e 29.º — Suspensão da transferência devido à pandemia de COVID-19 — Nexo com a proteção jurisdicional — Consequências a nível do prazo de transferência»

I. Introdução

1. Os pedidos de decisão prejudicial submetidos pelo Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha) nos termos do artigo 267.º TFUE, têm por objeto a interpretação do artigo 27.º, n.º 4, e do artigo 29.º, n.º 1, 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 [2].

2. Esses pedidos de decisão prejudicial foram apresentados no contexto de litígios que opõem três nacionais de países terceiros à República Federal da Alemanha, a propósito de decisões tomadas pelo Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados, Alemanha, a seguir «Serviço»), que declarou inadmissíveis os seus pedidos de asilo após ter concluído não existirem motivos que se oponham ao seu afastamento, ordenou a sua recondução a Itália e impôs-lhes proibições de entrada e permanência. As decisões da

[1] Língua original: francês.

[2] JO 2013, L 180, p. 31 (a seguir «Regulamento Dublim III»).

transferência para Itália, Estado-Membro que as autoridades alemãs, em conformidade com o disposto no Regulamento Dublim III, consideram ser responsável pela análise desses pedidos de asilo, foram suspensas pelo próprio Serviço, por ser materialmente impossível executar essas decisões devido à pandemia de COVID-19.

3. Os presentes processos oferecem ao Tribunal de Justiça a oportunidade de se pronunciar sobre as consequências jurídicas de uma decisão de suspensão da transferência tomada pelas autoridades administrativas do Estado-Membro requerente face aos desafios colocados pela pandemia enquanto fenómeno que perturbou sensivelmente o bom funcionamento do sistema europeu comum de asilo. Mais concretamente, o Tribunal de Justiça deverá pronunciar-se quanto à questão de saber se essa decisão de suspensão interrompe o prazo para a transferência ou, no caso de a transferência não ocorrer dentro desse prazo, se o Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional fica isento da sua obrigação de tomar a cargo a pessoa em causa, sendo então transferida para o Estado-Membro requerente a responsabilidade pela análise do seu pedido de asilo. Nesta perspetiva, e enquanto durar a pandemia, os presentes processos são da maior importância para a gestão do sistema europeu comum de asilo.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. O Regulamento Dublim III define os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. Os considerandos 4, 5 e 19 do regulamento enunciam, a este propósito, o seguinte:

«(4) As conclusões do Conselho [Europeu, na sua reunião especial] de Tampere [de 15 e 16 de outubro de 1999,] precisaram igualmente que o [sistema europeu comum de asilo] deverá incluir, a curto prazo, um método claro e operacional para determinar o Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de asilo.

(5) Este método deverá basear-se em critérios objetivos e equitativos, tanto para os Estados-Membros como para as pessoas em causa. Deverá, permitir, nomeadamente, uma determinação rápida do Estado-Membro responsável, por forma a garantir um acesso efetivo aos procedimentos de concessão de proteção internacional e a não comprometer o objetivo de celeridade no tratamento dos pedidos de proteção internacional.

[…]

(19) A fim de garantir a proteção efetiva dos direitos das pessoas em causa, deverão ser previstas garantias legais e o direito efetivo de recurso contra as decisões de transferência para o Estado-Membro responsável, nos termos, nomeadamente, do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A fim de garantir o respeito do direito internacional, o direito efetivo de recurso contra essas decisões deverá abranger a análise da aplicação do presente regulamento e da situação jurídica e factual no Estado-Membro para o qual o requerente é transferido.»

5. O artigo 27.º, n.os 3 e 4, desse regulamento dispõe:

«3. Para efeitos de recursos ou de pedidos de revisão de decisões de transferência, os Estados-Membros devem prever na sua legislação nacional que:

a) O recurso ou o pedido de revisão confira à pessoa em causa o direito de permanecer no Estado-Membro em causa enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão; ou

b) A transferência seja automaticamente suspensa e que essa suspensão termine após um período razoável, durante o qual um órgão jurisdicional, após exame minucioso e rigoroso, deve tomar uma decisão sobre o efeito suspensivo de um recurso ou de um pedido de revisão; ou

c) A pessoa em causa tenha a possibilidade de dentro de um prazo razoável requerer junto do órgão jurisdicional a suspensão da execução da decisão de transferência enquanto [s]e aguarda o resultado do recurso ou do pedido de revisão. Os Estados-Membros devem garantir a possibilidade de uma via de recurso, suspendendo o processo de transferência até que seja adotada a decisão sobre o primeiro pedido de suspensão. A decisão sobre a suspensão ou não da execução da decisão de transferência deve ser tomada num prazo razoável, mas que não ponha em causa o exame minucioso e rigoroso do pedido de suspensão. As decisões de não suspensão da execução da decisão de transferência devem ser fundamentadas.

4. Os Estados-Membros podem prever que as autoridades competentes possam decidir, a título oficioso, suspender a execução da decisão de transferência enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão.»

6. O artigo 28.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do referido regulamento prevê:

«Se a pessoa estiver retida em aplicação do presente artigo, a sua transferência do Estado-Membro requerente para o Estado-Membro responsável deve ser efetuada logo que seja materialmente possível e, o mais tardar, no prazo de seis semanas após a aceitação implícita ou explícita do pedido de tomada ou retomada a cargo por outro Estado-Membro ou a partir do momento em que o recurso ou revisão deixe de ter efeito suspensivo em conformidade com o artigo 27.º, n.º 3»

7. O artigo 29.º, n.os 1 e 2, do mesmo regulamento está redigido nos seguintes termos:

«1. A transferência do requerente […] do Estado-Membro requerente para o Estado-Membro responsável efetua-se […] logo que seja materialmente possível e, o mais tardar, no prazo de seis meses a contar da aceitação do pedido de tomada ou retomada a cargo da pessoa em causa por outro Estado-Membro 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.

[…]

2. Se a transferência não for executada no prazo de seis meses, o Estado-Membro responsável fica isento da sua obrigação de tomada ou retomada a cargo da pessoa em causa, e a responsabilidade é transferida para o Estado-Membro requerente. Este prazo pode ser alargado para um ano, no máximo, se a transferência não tiver sido efetuada devido a retenção da pessoa em causa, ou para 18 meses, em caso de fuga.»

B. Direito alemão

1. Asylgesetz

8. O § 29 da Asylgesetz (Lei do Asilo) trata dos pedidos de asilo inadmissíveis. O seu n.º 1 dispõe, nomeadamente:

«Os pedidos de asilo são inadmissível se

1. outro Estado for responsável pelo processo de asilo

a) ao abrigo do [Regulamento Dublim III] ou

b) com base noutras disposições do direito da União Europeia ou num Tratado Internacional,

[…]»

9. O § 34a da Lei do Asilo, intitulado «Ordem de afastamento», está redigido nos seguintes termos (extratos):

«(1) Caso o cidadão estrangeiro seja objeto de uma medida de afastamento para um Estado terceiro seguro (§ 26bis) ou para um Estado responsável pela condução do processo de asilo (§ 29, n.º 1, ponto 1), o [Serviço] ordena o afastamento para esse Estado desde que se demonstre que este é possível. […] A ordem de afastamento não pressupõe aviso prévio e tem efeitos imediatos. Caso não possa ser adotada uma ordem de afastamento ao abrigo do primeiro ou segundo período *supra*, o Serviço advertirá [a pessoa em causa] de que o seu afastamento para o Estado em causa está iminente.

(2) Os pedidos fundados no § 80, n.º 5, do [Verwaltungsgerichtsordnung (Código de Justiça Administrativa)], destinados a contestar a ordem de afastamento, devem ser apresentados no prazo de uma semana a contar da notificação. Tendo o referido pedido sido apresentado dentro desse prazo, não é possível autorizar um qualquer afastamento antes de o Tribunal se pronunciar.»

2. Código de Justiça Administrativa

10. O § 80, n.ºs 4 e 5, do Código de Justiça Administrativa enuncia:

«(4) A autoridade autora do ato administrativo ou a autoridade que tem de se pronunciar sobre a oposição pode suspender a execução do ato nos casos a que se refere o n.º 2, salvo disposição em contrário da legislação federal. […]

(5) Mediante pedido, o órgão jurisdicional que deve ajuizar do mérito do pedido pode ordenar a suspensão total ou parcial. […]»

III. Factos na origem dos litígios nos processos principais, tramitações processuais e questões prejudiciais

A. Processo C-245/21

11. Em novembro de 2019, MA e PB apresentaram pedidos de asilo na Alemanha. Como uma busca no sistema Eurodac revelou que tinham entrado irregularmente no território italiano e que tinham sido registados como requerentes de proteção internacional nesse Estado-Membro, o Serviço solicitou às autoridades italianas, em 19 de novembro de 2019, que tomassem a cargo MA e PB ao abrigo do Regulamento Dublim III. As autoridades italianas não responderam a esse pedido de tomada a cargo.

12. Por Decisão de 22 de janeiro de 2020, o Serviço declarou inadmissíveis os pedidos de asilo de MA e PB, verificou não existirem motivos que se opusessem ao seu afastamento, ordenou que fossem reconduzidos a Itália e proibiu-os de entrar e de permanecer no seu território.

13. Em 1 de fevereiro de 2020, MA e PB interpuseram recurso dessa decisão do Serviço no tribunal administrativo competente. Além disso, PB juntou a esse recurso um pedido de suspensão da execução da decisão de transferência. Esse pedido foi indeferido em 11 de fevereiro de 2020.

14. Por ofício de 8 de abril de 2020, o Serviço suspendeu, até nova ordem, a execução das ordens de afastamento ao abrigo do § 80, n.º 4, do Código de Justiça Administrativa e do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III, pois a execução das transferências deixou de ser possível dada a evolução da pandemia de COVID-19.

15. Por Decisão de 14 de agosto de 2020, o tribunal administrativo em que foi interposto o recurso anulou a decisão do Serviço. Esta decisão baseou-se na conclusão de que, partindo do princípio de que a República Italiana era responsável pela análise dos pedidos de asilo de MA e de PB, essa responsabilidade tinha sido transferida para a República Federal da Alemanha devido à expiração do prazo de transferência definido no artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, pois a decisão de suspensão que o Serviço tomou em 8 de abril de 2020 não interrompeu o decurso desse prazo.

16. A República Federal da Alemanha interpôs diretamente recurso de «Revision» dessa Decisão de 14 de agosto de 2020 no Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal).

B. Processo C-248/21

17. Em agosto de 2019, LE apresentou um pedido de asilo na Alemanha. Uma vez que uma busca no sistema Eurodac revelou que, em 7 de junho de 2017, LE tinha apresentado em Itália um pedido de proteção internacional, o Serviço solicitou às autoridades italianas que o retomassem a cargo ao abrigo do Regulamento Dublim III. As autoridades italianas responderam afirmativamente a esse pedido de retomada a cargo.

18. O Serviço declarou inadmissível o pedido de asilo de LE, verificou não existirem motivos que se opusessem ao seu afastamento, ordenou que fosse reconduzido para Itália e proibiu-o de entrar e de permanecer no seu território.

19. Em 11 de setembro de 2019, LE interpôs recurso dessa Decisão do Serviço para o tribunal administrativo competente. Além disso, juntou a esse recurso um pedido de suspensão da execução da decisão de transferência. Esse pedido foi indeferido por Decisão de 1 de outubro de 2019.

20. Por ofício de 24 de fevereiro de 2020, as autoridades italianas informaram as autoridades alemãs de que, dada a pandemia de COVID-19, as transferências para e a partir de Itália ao abrigo do Regulamento Dublim III não podiam ocorrer.

21. Por ofício de 25 de março de 2020, o Serviço suspendeu, até nova ordem, a execução das decisão de afastamento ao abrigo do § 80, n.º 4, do Código de Justiça Administrativa e do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III, pois, dada a evolução da pandemia de COVID-19, a execução da transferência não era possível.

22. Após ter rejeitado, em 4 de maio de 2020, um segundo pedido de suspensão da decisão de transferência, o tribunal administrativo em que foi interposto o recurso anulou, por Decisão de 10 de junho de 2020, a Decisão do Serviço. Essa decisão baseou-se em fundamentos similares aos da decisão mencionada no n.º 15 das presentes conclusões.

23. A República Federal da Alemanha interpôs diretamente recurso de «Revision» dessa decisão no Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal).

C. Considerações comuns aos dois processos

24. O órgão jurisdicional de reenvio considera que os recursos aí interpostos deverão ser julgados procedentes caso se demonstre que a suspensão da execução de uma ordem de afastamento, motivada pela impossibilidade material da transferência devido à pandemia de COVID-19, integra o âmbito de aplicação do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III e pode, por conseguinte, implicar a interrupção do prazo de transferência previsto no artigo 29.º, n.º 1, desse regulamento.

25. Considera que, embora o artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III exija que a suspensão da execução da decisão de transferência que prevê esteja ligada à interposição de um recurso, a sua aplicação, numa situação como a que está em causa nos processos principais, podia eventualmente ser considerada, uma vez que está pendente um recurso de uma decisão de transferência e é possível que, na ordem jurídica alemã, a impossibilidade de se proceder ao afastamento suscite dúvidas quanto à legalidade dessa decisão. Importa, porém, ter em conta os objetivos desse regulamento, bem como os interesses respetivos das pessoas e do Estado-Membro em causa, cujo equilíbrio devia ser garantido no atual contexto sanitário.

26. Nestas condições, o Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A suspensão administrativa da execução da decisão de transferência, que é suscetível de ser revogada e resulta apenas da impossibilidade de facto (temporária) de efetuar transferências devido à pandemia de COVID-19, na pendência de um recurso jurisdicional, é abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, essa decisão de suspensão interrompe o prazo de transferência previsto no artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III?

3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão: isso é igualmente válido quando, antes da eclosão da pandemia de COVID-19, um órgão jurisdicional tinha indeferido o pedido apresentado pelo requerente da proteção no sentido de a execução da decisão de transferência ser suspensa enquanto se aguardava o resultado do recurso, ao abrigo do artigo 27.º, n.º 3, alínea c), do Regulamento Dublim III?»

IV. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

27. As decisões de reenvio nos processos C-245/21 e C-248/21, datadas de 26 de janeiro de 2021, deram entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 19 e 21 de abril de 2021, respetivamente. Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 7 de junho de 2021, os presentes processos foram apensados para efeitos das fases escrita e oral, bem como do acórdão.

28. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio solicitou ao Tribunal de Justiça que os presentes reenvios prejudiciais fossem submetidos a tramitação acelerada, ao abrigo do artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Em 7 de junho de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça, ouvidos o juiz-relator e o advogado-geral, decidiu indeferir esse pedido.

29. Os Governos alemão e suíço e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas no prazo fixado, em conformidade com o disposto no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

30. Na audiência de 9 de março de 2022, os mandatários *ad litem* de MA e PB, do Governo alemão e da Comissão apresentaram observações.

V. Análise jurídica

A. Observações prévias

1. Características do sistema europeu comum de asilo

31. O direito de asilo é um elemento essencial do direito internacional. Reconhecido pela primeira vez em 1951 na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951[3], esse direito confere proteção internacional às pessoas que fogem às perseguições no seu próprio país. A nível da União, a criação de um espaço de livre circulação nas fronteiras internas abertas encorajou a harmonização dos processos de asilo. Nas conclusões da Cimeira de Tampere, de 15 e 16 de outubro de 1999, o Conselho Europeu reafirmou a importância que a União e os seus Estados-Membros atribuem ao respeito absoluto do direito de requerer asilo. Ficou acordado trabalhar no sentido da criação de um sistema comum europeu de asilo, baseado numa aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra, assegurando deste modo que ninguém será reenviado para o país onde é perseguido, ou seja, mantendo o princípio da não recusa de entrada. O artigo 78.º, n.º 1, TFUE e o artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») comprovam esse compromisso.

[3] *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954) (a seguir «Convenção de Genebra»).

32. O sistema comum europeu de asilo rege-se atualmente por diversos instrumentos jurídicos. O denominado sistema «de Dublim», devido ao local onde foi assinado, em 15 de junho de 1990, da Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro das Comunidades Europeias[4], assenta no princípio de que apenas um Estado é competente para um requerente de asilo, devendo essa competência ser determinada com base em critérios objetivos. Na sequência do Tratado de Amesterdão, o Regulamento (CE) n.º 343/2003 (Dublim II)[5] entrou em vigor e instituiu prazos processuais e de transferência, bem como o princípio da proteção da unidade familiar. O Regulamento Dublim III, adotado com base no Tratado de Lisboa e em vigor desde 19 de julho de 2013, atribuiu mais garantias processuais às pessoas que podem ser transferidas, garantias essas a serem fornecidas pelo Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido de asilo[6]. A celeridade no tratamento dos pedidos de proteção internacional e a garantia do direito a um recurso efetivo para contestar as decisões de transferência são dois princípios fundamentais do sistema de Dublim que se afiguram pertinentes para efeitos da apreciação dos presentes processos.

2. Pertinência das questões prejudiciais para efeitos da resolução dos litígios nos processos principais

33. A importância da questão de saber se as autoridades administrativas nacionais podem suspender a execução de uma decisão de transferência e interromper o decurso do prazo de transferência é explicada pelas especificidades das interações entre o direito da União e o direito nacional que importa expor sucintamente. De acordo com o artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, o período de transferência começa com a aceitação do pedido de admissão pelo outro Estado-Membro. Todavia, se o requerente interpuser recurso da decisão de transferência, o prazo só começa a correr a partir da decisão final sobre o recurso, o que retarda o início do período de transferência. Contudo, a título de condição prévia, é necessário que o recurso tenha efeito suspensivo, conforme disposto no artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento Dublim III.

34. No ordenamento jurídico alemão, o recurso de anulação de uma ordem de afastamento ao abrigo do § 75, n.º 1, da Lei do Asilo não tem efeito suspensivo. Todavia, as pessoas em causa podem, no prazo de uma semana, apresentar um pedido de efeito suspensivo ao abrigo do § 34a, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, desta lei. Se o pedido de medidas provisórias não tiver sido apresentado ou tiver sido indeferido, começa a correr o prazo de transferência; durante a pandemia de COVID-19, esta situação expôs as autoridades administrativas a dificuldades, designadamente para respeitar o prazo de transferência. Perante estas circunstâncias, as autoridades administrativas alemãs recorreram à possibilidade de interromper o prazo, suspendendo a execução da decisão de transferência, ao abrigo do § 80, n.º 4, do Código de Justiça Administrativa; o que, porém, suscita a questão de saber se essa abordagem é compatível com o direito da União.

35. As três questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio estão intrinsecamente relacionadas, porquanto só é necessário examinar a segunda e terceira questão em caso de resposta afirmativa à primeira. No interesse de uma análise estruturada e compreensível dessas questões, propomo-nos examiná-las em conjunto e oferecer uma resposta

[4] JO 1997, C 254, p. 1.

[5] Regulamento do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, 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 (JO 2003, L 50, p. 1).

[6] Warin, C., «Le contentieux du règlement Dublin III», *Droit luxembourgeois et européen de l'asile* (dir. F. Chaouche, J. Gerkrath, J. Silga, J. Sinnig, C. Warin), Luxembourg 2019, p. 118.

clara que permita ao órgão jurisdicional decidir os litígios nos processos principais. Essas questões são relativas, no essencial, à possibilidade de as autoridades administrativas nacionais suspenderem, com base no artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III, a execução de uma decisão de transferência e interromperem o decurso do prazo de transferência definido no artigo 29.º, n.º 1, do referido regulamento.

36. A análise dessas questões exige que se realce, num primeiro momento, a articulação entre as referidas disposições [7] e que se examine, num segundo momento, se a impossibilidade material de proceder a essa transferência devido à pandemia de COVID-19 constitui um motivo legítimo passível de permitir às autoridades nacionais recorrer às referidas disposições [8]. Examinarei aprofundadamente este último aspeto, pois está no âmago dos presentes processos, tendo em conta as circunstâncias próprias de cada processo principal [9].

B. Quanto à articulação entre o artigo 27.º, n.º 4, e o artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III

1. Interpretação das disposições pertinentes à luz da jurisprudência

37. O reconhecimento da possibilidade de as autoridades administrativas nacionais suspenderem a execução de uma decisão de transferência e, consequentemente, interromperem o decurso do prazo de transferência, obriga a que se analise a articulação existente entre as disposições pertinentes.

38. Por força do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III, «[o]s Estados-Membros podem prever que as autoridades competentes possam decidir, a título oficioso, suspender a execução da decisão de transferência». O artigo 29.º, n.º 1, deste regulamento, prevê que a «transferência […] do Estado-Membro requerente para o Estado-Membro responsável efetua-se […] após concertação entre os Estados-Membros envolvidos, logo que seja materialmente possível e, o mais tardar, no prazo de seis meses a contar da aceitação do pedido de tomada ou retomada a cargo da pessoa em causa por outro Estado-Membro 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».

39. Conforme resulta de uma leitura conjugada das referidas disposições, a primeira dificuldade com que nos deparamos para determinar como estas se articulam resulta do facto de o artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III remeter para o n.º 3, e não para o n.º 4, do artigo 27.º deste regulamento.

40. Contudo, não considero que essa falta de referência explícita ao artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III possa obstar a uma interpretação segundo a qual as autoridades administrativas nacionais deveriam poder interromper o decurso do prazo de transferência na sequência da suspensão da execução da decisão de transferência em causa. Pelo contrário, parece-me haver argumentos a favor da tese de que o artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III deve ser interpretado no sentido de também compreender as suspensões ordenadas pelas autoridades nacionais com base no artigo 27.º, n.º 4, deste regulamento.

7 V. n.os 37 e segs. das presentes conclusões.

8 V. n.os 47 e segs. das presentes conclusões.

9 V. n.os 75 e segs. das presentes conclusões.

41. Decorre do artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III que o prazo de execução da transferência só começa a correr quando a transferência a realizar já esteja, em princípio, acordada e garantida e só falte definir a forma como se processará. Não é este, porém, o caso enquanto a execução da decisão de transferência estiver suspensa enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão.

42. A este respeito, note-se que não há *nenhuma razão objetiva para se proceder a uma distinção* entre uma suspensão da execução da decisão de transferência ao abrigo do artigo 27.º, n.º 3, ou do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III. Em ambos os casos, a suspensão da execução está associada ao facto de a decisão de transferência ter sido objeto de recurso e os Estados-Membros em causa têm de fazer face às mesmas dificuldades práticas na organização da transferência. Por conseguinte, em ambos os casos, devem dispor do mesmo prazo de seis meses que podem utilizar livremente para definir as modalidades técnicas da transferência.

43. Além disso, observe-se que, no contexto da regra aplicável em matéria de prazo, fixada no artigo 28.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento Dublim III, o Tribunal de Justiça já declarou que, embora essa regra se refira apenas ao n.º 3 e não ao n.º 5 do artigo 27.º deste regulamento no que respeita ao início do prazo, este só começa a correr quando o recurso ou a revisão deixar de ter efeito suspensivo e quando a suspensão da execução da decisão de transferência não tenha sido, como acontece no caso do artigo 27.º, n.º 4, do referido regulamento, especificamente requerida pela pessoa em causa [10].

44. O Tribunal de Justiça também sublinhou a *semelhança dos termos utilizados* no artigo 28.º, n.º 3, terceiro parágrafo, e no artigo 29.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento. Declarou a esse propósito que uma interpretação dessa disposição segundo a qual o prazo para efetuar a transferência deve ser contado a partir da aceitação do pedido para efeitos da tomada ou retomada a cargo, mesmo quando a autoridade competente faz uso da faculdade prevista no artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III, privaria amplamente, na prática, a referida disposição de efeito útil. Com efeito, não podia ser utilizada sem o risco de obstar à realização da transferência nos prazos previstos por este regulamento [11].

45. As considerações expostas *supra* levam-me a pensar que o prazo a que se refere o artigo 29.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento Dublim III não pode começar a correr enquanto uma decisão administrativa, tomada nos termos do artigo 27.º, n.º 4, deste regulamento, suspender a execução da decisão de transferência enquanto se aguarda o resultado do recurso interposto pela pessoa em causa.

2. Conclusão intercalar

46. Resulta do que precede que as autoridades administrativas nacionais dispõem, em princípio, da possibilidade de suspender a execução de uma decisão de transferência e, consequentemente, de interromper a contagem do prazo de transferência.

[10] Acórdão de 13 de setembro de 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, n.ºs 63 a 73).

[11] Acórdão de 13 de setembro de 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, n.ºs 70 e 71).

C. Quanto à possibilidade de as autoridades administrativas nacionais suspenderem a execução de uma decisão de transferência e, por conseguinte, interromperem a contagem do prazo de transferência devido a uma impossibilidade material decorrente da pandemia

47. Conforme referi nas minhas observações prévias, a questão de saber se as autoridades administrativas nacionais têm essa faculdade, em virtude de lhes ser materialmente impossível proceder a uma transferência devido à pandemia de COVID-19, constitui o aspeto central dos presentes processos.

48. Para responder a esta questão, é necessário determinar, com recurso aos métodos de interpretação reconhecidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, se uma medida como a adotada nos processos principais pelas autoridades alemãs integra o âmbito de aplicação do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III.

1. Aplicação dos métodos de interpretação reconhecidos pela jurisprudência

49. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, decorre da exigência de uma aplicação uniforme do direito da União que, na medida em que uma disposição do direito da União não remeta para o direito dos Estados-Membros no que respeita a um conceito específico, este último deve ser objeto, em toda a União, de uma interpretação autónoma e uniforme, que deve ser efetuada tendo em conta não só os termos da disposição em causa mas também o seu contexto e o objetivo prosseguido pela regulamentação de que faz parte [12].

a) Interpretação literal

50. A redação do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III indica que essa disposição se refere a decisões administrativas adotadas à luz de um recurso interposto pela pessoa em causa. Com efeito, segundo essa disposição, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem decidir, a título oficioso, «suspender a execução da decisão de transferência *enquanto se aguarda o resultado* do recurso ou da revisão» [13]. Por conseguinte, a própria redação dessa disposição pressupõe claramente *a existência de uma relação entre o recurso interposto pela pessoa em causa e a decisão de suspensão das autoridades*.

51. Contrariamente ao que defende o Governo alemão nas suas observações, esse nexo não está limitado a uma correspondência meramente temporal. A análise de diferentes versões linguísticas permite interpretar o artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III no sentido de que a decisão de suspensão deve ter sido tomada *para proteger o estatuto jurídico* do requerente de asilo durante toda a duração do processo de recurso ou revisão [14]. Esta conclusão encontra confirmação noutros métodos de interpretação.

12 Acórdão de 19 de março de 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, n.º 55).

13 O sublinhado é meu.

14 V. versões nas línguas espanhola [«para suspender ([…]) hasta la resolución del recurso o revisión»]; dinamarquesa [«udsætte ([…]) indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger»]; alemã [«um ([…]) bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen»]; estoniana («kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni»); inglesa [«to suspend ([…]) pending the outcome of the appeal or review»]; italiana: [«sospendere ([…]) in attesa dell'esito del ricorso o della revisione»]; neerlandesa [«([…]) op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar»] e portuguesa [«suspender ([…]) enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão»].

b) Interpretação sistemática

52. A posição sistemática do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III confirma que esta disposição apenas se refere às decisões administrativas de suspensão da execução *acessórias a um recurso* interposto pela pessoa em causa. Com efeito, conforme resulta do título («Vias de recurso») e do n.º 1 do artigo 27.º deste regulamento, o referido artigo trata dos recursos interpostos pela pessoa em causa. Por conseguinte, *só as decisões administrativas tomadas em conexão com esse recurso podem ser abrangidos* pelo artigo 27.º, n.º 4, do referido regulamento.

53. A localização dessa disposição na economia do Regulamento Dublim III em sentido amplo milita também a favor da necessidade desse nexo. Em especial, o facto de essa disposição se integrar na secção IV («Garantias processuais») permite sublinhar o objetivo legislativo, enunciado no considerando 19 deste regulamento, de garantir a proteção efetiva dos direitos das pessoas em causa, prevendo garantias legais e o direito efetivo de recurso contra as decisões de transferência para o Estado-Membro responsável, nos termos, nomeadamente, do artigo 47.º da Carta.

c) Interpretação teleológica

1) Considerações relacionadas com o objetivo de garantir uma proteção jurisdicional efetiva

54. A interpretação teleológica obriga a que se recorde que o Tribunal de Justiça também sublinhou a importância da suspensão da execução da decisão de transferência requerida pela pessoa em causa perante um tribunal no contexto da aplicação do artigo 27.º, n.ºs 3 a 6, do Regulamento Dublim III. Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou na sua jurisprudência que o legislador da União decidiu associar a este processo os requerentes de asilo, obrigando os Estados-Membros a assegurar-lhes um direito de recurso efetivo contra a decisão de transferência eventualmente tomada na sequência de um processo [15].

55. Pelas razões expostas nos números anteriores das presentes conclusões, estou convencido de que a possibilidade dada às autoridades administrativas nacionais, ao abrigo do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III, de decidir, a título oficioso, suspender a execução da decisão de transferência *não pode ser dissociada da sua função que consiste em garantir uma proteção jurisdicional efetiva* à pessoa em causa.

56. Considero, portanto, que uma interpretação demasiado ampla do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III, que permitisse às autoridades administrativas nacionais suspender a execução de uma decisão de transferência, independentemente da existência de um recurso interposto pela pessoa em causa, conduziria inevitavelmente a colocá-las em condições de adiar, por qualquer razão, a transferência da pessoa em causa para o Estado-Membro responsável, sem que isso tenha implicações na transferência entre Estados-Membros da responsabilidade pelo exame do pedido de proteção internacional.

57. Ora, parece-me que essa situação vai precisamente contra o objetivo prosseguido pelo Regulamento Dublim III de definir um método que permita determinar rapidamente o Estado-Membro responsável sem comprometer o objetivo de celeridade no tratamento dos pedidos de asilo, mencionado no considerando 5 desse regulamento. Com efeito, os requerentes

[15] Acórdão de 7 de junho de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, n.ºs 50 a 52).

de asilo ficariam sob o arbítrio das autoridades administrativas nacionais, podendo estas prolongar o tempo de espera, quando esse tempo podia ser despendido mais eficazmente no tratamento dos pedidos de asilo.

58. Além disso, parece-me que a prorrogação do prazo de seis meses, previsto para efetuar a transferência, *só pode ser justificada pelo interesse da pessoa em causa em que a legalidade da decisão de transferência seja clarificada pelas autoridades judiciais*, e não por um qualquer interesse das autoridades administrativas em ver a decisão suspensa. Com efeito, importa observar que o Tribunal de Justiça sublinhou por diversas vezes que «o legislador da União não teve intenção de descurar a proteção jurisdicional garantida dos requerentes de asilo em prol da exigência de celeridade no tratamento dos pedidos de asilo» [16]. Daqui se conclui que o Tribunal de Justiça nunca pretendeu deixar às autoridades administrativas nacionais uma margem de atuação ilimitada no exercício dos seus poderes. Isto é especialmente válido no que respeita à faculdade conferida pelo artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III, que, como o próprio órgão jurisdicional de reenvio refere, estabelece determinados limites ao vasto campo de ação definido pelo ordenamento jurídico nacional.

59. Por conseguinte, considero que uma interpretação dessa disposição que permita às autoridades administrativas nacionais interromper livremente o prazo de transferência devido a uma qualquer dificuldade de ordem prática surgida no âmbito da sua atividade, não é conforme ao sistema instituído pelo Regulamento Dublim III.

2) Considerações relacionadas com a obrigação de suportar o risco de uma eventual impossibilidade material da transferência

60. Neste contexto, importa recordar que já houve casos similares que foram regulamentados pelo legislador da União ou reconhecidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça, e em que se previu explicitamente que a responsabilidade pelo exame do pedido de proteção internacional deve ser transferida para o Estado-Membro requerente. Parece-me pertinente, para efeitos da presente análise, mencionar dois casos em que uma impossibilidade material de proceder à transferência do requerente de asilo teve precisamente por consequência essa transferência de responsabilidade.

61. Por um lado, há a hipótese a que se refere o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento Dublim III, que prevê que o Estado-Membro que procede à determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo passa a ser o Estado-Membro responsável quando a transferência se torna impossível devido a «*falhas sistémicas* no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes […] que impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante» no Estado-Membro inicialmente designado responsável e que nenhum outro Estado-Membro pode ser designado responsável. A este respeito, importa sublinhar que esta disposição codifica a jurisprudência do Tribunal de Justiça, conforme fixada nos processos N. S. e o. [17].

62. Por outro lado, gostaria de salientar que o Tribunal de Justiça decidiu, no Acórdão proferido no processo C.K. e o., que, na hipótese de *o estado de saúde* do requerente de asilo em causa não permitir ao Estado-Membro requerente proceder à sua transferência antes de decorrido o prazo de seis meses previsto no artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, o Estado-Membro

[16] Acórdão de 7 de junho de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, n.º 57).

[17] Acórdão de 21 de dezembro de 2011 (C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865).

responsável será liberado da sua obrigação de tomar o requerente de asilo a cargo, sendo a sua responsabilidade transferida para o primeiro Estado-Membro, em conformidade com o n.º 2 desse artigo [18].

63. Estes exemplos são reveladores da intenção clara do legislador da União de obrigar o Estado-Membro requerente a *suportar o eventual risco de uma impossibilidade material da transferência* do requerente de asilo para o Estado-Membro que, em princípio, é responsável pela análise do pedido de proteção internacional [19]. Conforme já se indicou nas presentes conclusões [20], este tipo de risco não devia prejudicar o direito da pessoa em causa a que o seu pedido de asilo seja tratado com a devida celeridade.

64. Ora, uma interrupção do prazo, provavelmente *sine die*, pelo Estado-Membro requerente, face à mais pequena dificuldade em executar uma decisão de transferência, iria precisamente em sentido desfavorável. A solução preconizada pelo legislador da União no que se refere à repartição dos riscos na gestão do sistema instituído pelo Regulamento Dublim III seria desprezada se o Estado-Membro tivesse a possibilidade de se liberar das suas obrigações ao impedir uma transferência de responsabilidade ao abrigo do artigo 29.º, n.º 2, deste regulamento.

65. As considerações que acabo de expor são sobretudo válidas numa situação como as em causa nos processos principais, ou seja, uma crise sanitária à escala mundial que, enquanto *caso de força maior*, não pode ser imputado nem ao requerente de asilo nem ao Estado-Membro que, em princípio, é responsável pela análise do pedido de proteção internacional. À luz das considerações expostas *supra*, o sistema instituído pelo Regulamento Dublim III obriga a que o Estado-Membro que ordenou o afastamento do requerente de asilo seja o que deve suportar o risco da eventual impossibilidade material de efetuar a referida transferência.

66. Com efeito, esta situação não se diferencia substancialmente de outras, consideradas casos de força maior e suscetíveis de pôr em causa esse processo de transferência, como uma doença súbita da pessoa em causa, uma deficiência técnica inesperada no avião que devia efetuar o voo de transferência ou uma alteração súbita das condições meteorológicas que tornam o transporte impossível [21]. De acordo com o princípio da igualdade de tratamento, estas situações amplamente comparáveis não devem ser tratadas de forma diferente [22].

67. Além disso, parece-me necessário alertar para o facto de a Comissão, nas suas Orientações sobre a aplicação das disposições pertinentes da UE em matéria de procedimentos de asilo e de regresso e sobre a reinstalação adotadas devido à pandemia de COVID-19 [23], reconhecer expressamente as dificuldades com que se veem confrontados os Estados-Membros nesse

[18] Acórdão de 16 de fevereiro de 2017 (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, n.º 89).

[19] Werdermann, D., «Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF», *Legal Tribune Online*, 9 de abril de 2020; este autor considera que os motivos para a impossibilidade de uma transferência que implicam uma prorrogação do prazo foram exaustivamente regulados pelo artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublim III. Mais concretamente, estão em causa os casos de retenção e de fuga do requerente de asilo. Em todos os outros casos, o Estado-Membro que não pode observar o prazo suporta o risco da eventual impossibilidade material da transferência e prevalece o direito do requerente de asilo a uma análise rápida do seu pedido de proteção.

[20] V. n.º 57 das presentes conclusões.

[21] Petterson, P., «Abschiebungen und Corona — Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung», *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, n.º 7, 2020, p. 232; este autor considera que o facto de um Estado-Membro não poder tomar a cargo pessoas devido à pandemia constitui um caso de força maior.

[22] Acórdão de 15 de abril de 2010, Gualtieri/Comissão (C-485/08 P, EU:C:2010:188, n.º 70).

[23] Comunicação da Comissão «COVID-19: Orientações sobre a aplicação das disposições pertinentes da UE em matéria de procedimentos de asilo e de regresso e sobre a reinstalação» (2020/C 126/02), JO 2020, C 126, p. 12.

contexto. Dito isto, importa, contudo, observar que a Comissão sublinha a necessidade de «*retomarem as transferências logo que possível em termos práticos*, tendo em conta a evolução da situação» (o sublinhado é meu).

68. O facto de a Comissão ter indicado no referido documento que «[c]aso uma transferência para o Estado-Membro responsável não seja efetuada dentro do prazo aplicável, a responsabilidade *passa para o Estado-Membro que solicitou a transferência* nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento de Dublim [III]» parece-me particularmente pertinente para efeitos da análise dos presentes processos. Com efeito, esta afirmação deve conjugada com o juízo constante do mesmo parágrafo, segundo o qual «*[n]enhuma disposição do regulamento permite uma derrogação desta regra* numa situação como a resultante da pandemia de COVID-19» (o sublinhado é meu). Esta apreciação parece-me correta e confirma, aliás, a interpretação defendida nas presentes conclusões [24].

3) Considerações relacionadas com a segurança jurídica no contexto da gestão do sistema europeu comum de asilo

69. Além disso, considero pertinente mencionar neste contexto mais dois casos de impossibilidade material temporária, já regulamentadas pelo legislador da União, em que o artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublim III não prevê uma interrupção *sine die* do prazo, mas uma prorrogação do prazo de transferência até, no máximo, um ano se a transferência não tiver podido ser efetuada devido a retenção da pessoa em causa, ou até 18 meses em caso de fuga da pessoa em causa. Estes exemplos revelam que o legislador da União pretende *definir prazos claros, no interesse da segurança jurídica*, tornando os processos do sistema europeu comum de asilo suficientemente previsíveis para o conjunto dos Estados-Membros.

70. Estes casos, que foram objeto de uma regulamentação específica, confirmam a conclusão de que, segundo a apreciação do legislador da União, o objetivo de celeridade só poderá ser derrogado a título excecional e isto apenas por determinadas razões consideradas legítimas. Entre essas razões figura o comportamento (retenção e fuga) imputável ao requerente de asilo. Outra razão é a necessidade de lhe *garantir uma proteção jurisdicional efetiva*, conforme decorre da articulação entre, por um lado, o artigo 27.º, n.ºs 3 e 4, e, por outro, o artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III. Por outras palavras, o objetivo de celeridade deve ceder perante outros interesses protegidos pelo legislador. Em contrapartida, em circunstâncias não imputáveis ao requerente ou não relacionadas com a sua proteção jurisdicional, é o Estado-Membro requerente que deverá assumir o risco de a transferência se tornar eventualmente impossível ou, pelo menos, difícil de organizar [25].

71. Por conseguinte, parece-me que as considerações expostas pelo órgão jurisdicional de reenvio, sugestivas da existência de um «vazio jurídico involuntário», conducentes à aplicação por analogia do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III e à admissão da interrupção do prazo de transferência, definido no artigo 29.º, n.º 1, deste regulamento, não têm fundamento. Pelo contrário, os exemplos evocados nos números anteriores das presentes conclusões militam em

[24] Neumann, C., «Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublim-Verfahren durch das BAMF», *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, n.º 9, 2020, p. 319; este autor considera que a situação sanitária não justifica uma interrupção dos prazos de transferência, conforme previstos no Regulamento Dublim III. O autor pronuncia-se igualmente contra uma aplicação analógica, pois, em seu entender, não existe qualquer lacuna jurídica. Interpreta as orientações da Comissão no sentido de os referidos prazos não dependerem da boa vontade dos Estados-Membros nem estarem sujeitos à sua discricionariedade.

[25] V., neste sentido, Lehnert, M., e Werdermann, D., «Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, vol. 39, n.º 18/2020, p. 1310.

favor de uma interpretação favorável *à transferência da responsabilidade para o Estado-Membro requerente se a transferência não tiver lugar no prazo de seis meses*, conforme disposto no artigo 29.º, n.º 2, do referido regulamento.

72. Partilho, portanto, das dúvidas manifestadas pelo Governo suíço em relação a uma interpretação demasiado ampla do âmbito de aplicação do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III. Em especial, considero que o facto de permitir às autoridades administrativas nacionais suspender a execução da decisão de transferência «até nova ordem» (em alemão «bis auf Weiteres») e consequentemente, pelo menos agora, indefinidamente, seria *prejudicial para a segurança jurídica*, pois os Estados partes no sistema de Dublim deixariam de poder confiar em prazos imperativos.

73. Além disso, mais incertezas resultariam do facto de os Estados partes no sistema de Dublim, no contexto de uma interpretação como a proposta pelo órgão jurisdicional de reenvio, poderem passar a invocar obstáculos à transferência de natureza factual, cujo efeito seria sempre interromper o prazo de transferência, que só recomeçaria a correr quando a transferência voltasse a ser possível. Todavia, é de recear que uma tal interpretação conduza a problemas sensíveis de competência entre os Estados-Membros em causa. O bom funcionamento do sistema europeu comum de asilo ficaria, portanto, *sensivelmente comprometido*.

2. Conclusão intercalar

74. Pelos motivos expostos *supra*, considero que o artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III deve ser interpretado no sentido de que abrange as decisões de suspensão tomadas pelas autoridades administrativas nacionais devido ao facto de haver *dúvidas sobre a legalidade da decisão de transferência suscitadas no âmbito do recurso interposto pela pessoa em causa*. Em contrapartida, esta disposição não abrange as decisões das autoridades administrativas nacionais tomadas por outros motivos, designadamente pelo interesse que têm em que a decisão seja suspensa para evitar a transferência da responsabilidade para o Estado requerente.

D. Quanto aos motivos invocados pelas autoridades administrativas alemãs que ordenaram a suspensão da execução da decisão de transferência dos recorrentes nos processos principais

1. Alegada impossibilidade material de execução, passível de tornar ilegal a decisão de transferência

75. A questão que em seguida se coloca é a de saber se a alegada impossibilidade material de proceder à transferência de um requerente de asilo devido à pandemia de COVID-19, nas circunstâncias descritas pelo órgão jurisdicional de reenvio, constitui um fundamento legítimo suscetível de permitir às autoridades nacionais invocar as referidas disposições. Para responder a esta questão, há que verificar se a decisão tomada pelas autoridades administrativas alemãs nos processos principais integra o âmbito de aplicação do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III, conforme definido no n.º 74 das presentes conclusões.

76. Como explicado nos números anteriores, no contexto da apreciação da extensão do âmbito de aplicação do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III, é determinante saber se as dúvidas a propósito da legalidade da decisão de transferência, que decorrem da impossibilidade de se proceder à transferência devido à pandemia de COVID-19, foram *suscitadas no âmbito do recurso* interposto pela pessoa em causa.

77. Segundo as informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, a suspensão da execução ordenada pelas autoridades alemãs estava relacionada com a proteção jurisdicional em caso de impossibilidade temporária de transferência, pois o afastamento só pode ser ordenado desde que se demonstre que é possível proceder ao afastamento. O órgão jurisdicional de reenvio explica que, de acordo com a legislação alemã, não sendo o afastamento possível, é duvidosa a legalidade da ordem de afastamento. Esta argumentação pode ser entendida no sentido de que, através dessa suspensão, o Serviço pretendeu *evitar ter de executar uma decisão administrativa ilegal*.

78. Uma análise dos antecedentes do litígio nos processos principais leva-me, contudo, a pensar que as autoridades administrativas alemãs podiam, na verdade, ter decidido suspender a execução da transferência dos recorrentes nos processos principais por motivos não previstos no artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III. Com efeito, certos indícios permitem considerar que as referidas autoridades administrativas adotaram uma medida que não se inclui no âmbito de aplicação material dessa disposição. Exporei primeiro o meu ponto de vista numa análise destinada a determinar *os limites que o direito da União estabelece no que respeita à margem de atuação dos Estados-Membros na aplicação dessa disposição*. Em seguida, referirei os elementos que, em meu entender, suscitam dúvidas quanto à sua correta aplicação.

2. Necessidade de um «recurso» ou de uma «revisão» pendente «num órgão jurisdicional» administrativo nacional

79. Importa de imediato sublinhar que o artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III enuncia inequivocamente que «as autoridades competentes po[dem] decidir, a título oficioso, suspender a execução da decisão de transferência *enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão*» (o sublinhado é meu). Conforme já se indicou nas presentes conclusões [26], esta disposição permite às autoridades administrativas nacionais ter em conta o objetivo de garantir ao requerente de asilo uma proteção jurisdicional efetiva.

80. A este propósito, importa observar que, como decorre, em primeiro lugar, da terminologia usada nessa disposição e, em segundo lugar, da sua conjugação com o seu n.º 1 («para um órgão jurisdicional»), as próprias autoridades administrativas não se podem pronunciar sobre esse «recurso» ou «revisão», e que só o órgão jurisdicional competente ao qual foi submetido o litígio tem esse poder. Por outras palavras, as autoridades administrativas podem determinar a *suspensão* a título oficioso, mas não a própria *fiscalização jurisdicional* em vista da qual essa medida é tomada.

81. Por conseguinte, não se pode considerar que a suspensão da execução de uma decisão de transferência pelas autoridades administrativas nacionais, sem que exista um qualquer litígio pendente nos órgãos jurisdicionais, está abrangida pela referida base jurídica, pois não foi decidida «enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão». Consequentemente, essa suspensão da execução da decisão de transferência não pode ter por efeito interromper o prazo de

[26] V. n.º 55 das presentes conclusões.

transferência ao abrigo do artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III. O mesmo se verifica em relação a uma decisão de suspensão adotada posteriormente, ou seja, após a prolação de um acórdão definitivo pelo órgão jurisdicional competente.

82. Questionado na audiência sobre o âmbito da prática administrativa do Serviço em causa, o Governo alemão garantiu que a execução das decisões relativas aos requerentes de asilo não tinha sido suspensa em relação a todos, *mas apenas em relação àqueles que tinham interposto recurso nos órgãos jurisdicionais administrativos nacionais*. É esse, de resto, o caso dos recorrentes nos processos principais. Por conseguinte, nesta fase da análise, importa reter que uma condição essencial para a aplicação do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III, relativa à existência de um recurso pendente, está preenchida no presente caso.

3. Suspensão da execução de uma decisão de transferência «até nova ordem» excede os limites impostos pelo direito da União

83. Embora o Regulamento Dublim III seja diretamente aplicável nos Estados-Membros, não deixa de ser certo que algumas das suas disposições exigem que se recorra ao ordenamento jurídico nacional para efeitos da sua efetiva aplicação. É o caso, designadamente, das normas processuais nacionais que devem ser interpretadas de acordo com a letra e a finalidade do direito da União. Conforme decorre da exegese efetuada nas presentes conclusões [27], o artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III obriga a que exista um nexo intrínseco entre o recurso de uma decisão de transferência interposto no órgão jurisdicional e o efeito suspensivo conferido pelas autoridades administrativas. A expressão «*enquanto se aguarda o resultado* do recurso» (o sublinhado é meu) indica que a decisão de suspensão da execução da decisão de transferência *deve permanecer em vigor até ao termo do processo jurisdicional em curso*.

84. A este respeito, observe-se que o Serviço suspendeu a execução das ordens de afastamento «até nova ordem», ao abrigo do § 80, n.º 4, do Código de Justiça Administrativa. Tal significa que é previsível que a decisão de transferência em causa seja executada quando o Serviço considerar oportuno. A locução «até nova ordem» comporta, de um ponto de vista semântico, o reconhecimento de uma *ampla margem de atuação* que, em meu entender, excede bastante a latitude que o artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III confere às autoridades administrativas nacionais.

85. Com efeito, contrariamente ao que essa disposição prevê, uma suspensão ao abrigo do § 80, n.º 4, do Código de Justiça Administrativa, não impõe, de forma alguma, que já exista um «recurso» ou uma «revisão» pendente num órgão jurisdicional. Além disso, a expressão «até nova ordem» implica que a suspensão da execução de um ato administrativo seja ordenada sem prejuízo de uma decisão posterior, *deixada apenas ao critério das autoridades administrativas* [28].

86. Na falta de informações precisas, é lógico supor que esse poder discricionário que as autoridades administrativas reivindicam no presente caso compreende igualmente o poder de *determinar a duração da suspensão*, sendo que o artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III só

[27] V. n.os 47 a 74 das presentes conclusões.

[28] Neumann, C., «Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF», *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, n.º 9, 2020, p. 318. Este autor reconhece que numa situação de pandemia podem existir dúvidas quanto à legalidade de uma decisão de transferência. Todavia, considera que uma suspensão da execução com base no § 80, n.º 4, do Código de Justiça Administrativa não tem realmente por objetivo garantir uma fiscalização jurisdicional, mas antes colocar as autoridades administrativas em condições de retomar as transferências, após a revogação da decisão de suspensão da execução, quando as dificuldades práticas ligadas à pandemia tiverem desaparecido.

permite essa suspensão «*enquanto se aguarda* o resultado do recurso ou da revisão» (o sublinhado é meu), ou seja, no *decorrer do processo*, garantindo assim que o requerente de asilo não será reconduzido à fronteira antes de o órgão jurisdicional demandado se ter pronunciado sobre a legalidade da decisão de transferência. A margem de atuação que o legislador da União concedeu às autoridades administrativas nacionais tem, portanto, *um objetivo determinado* e é, em princípio, *limitada no tempo*. Estes aspetos confirmam a ideia de que existem divergências fundamentais entre a abordagem do Serviço e o quadro normativo definido pelo direito da União.

87. Mais concretamente, não se pode excluir a hipótese de a suspensão da execução das decisões de transferência ser motivada por interesses próprios às autoridades administrativas e, designadamente, pelo *interesse em impedir uma transferência da responsabilidade* para o Estado-Membro requerente, ou seja, nos presentes processos, a República Federal da Alemanha, de acordo com o artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, devido à dificuldade das autoridades administrativas do referido Estado-Membro em efetuar, em tempo útil, as transferências durante a crise sanitária [29]. Uma interrupção do prazo de seis meses previsto no artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III permitiria às autoridades administrativas dispor de um «período de tempo adicional» para executar as transferências.

88. Esta hipótese parece-me corroborada, pelo menos parcialmente, pelas explicações dos recorrentes nos processos principais que, na audiência, se referiram aos desafios organizacionais com que se viram confrontadas as autoridades alemãs. Contudo, uma aplicação do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III motivada por esse tipo de considerações seria contrária ao objetivo de celeridade no tratamento dos pedidos de asilo, mencionado no considerando 5 desse regulamento [30]. Com efeito, a suspensão da execução de uma decisão de transferência por *tempo indeterminado* tem por efeito prolongar inutilmente o tempo de espera da pessoa em causa, quando esse tempo poderia ser utilizado para analisar o seu pedido de asilo.

89. Conforme a Comissão corretamente sublinhou na audiência, é inaceitável que uma pessoa que solicita proteção internacional seja mantida numa situação de incerteza jurídica durante um longo período de tempo. Além disso, importa ter em atenção o facto de que, dado que o fim de uma pandemia mundial como a de COVID-19 não pode ser previsto com um grau de certeza suficiente, a abordagem adotada pelo Serviço equivalia na prática a um adiamento *sine die*, o que levaria a paralisar o sistema europeu comum de asilo. Ora, é evidente que esse resultado não era de todo desejável. Essa abordagem atentaria contra a segurança jurídica e comprometeria o bom funcionamento do sistema europeu comum de asilo [31].

4. Suspensão da execução de uma decisão de transferência não pode ter por objetivo principal evitar a responsabilidade do Estado requerente

90. No que se refere especificamente às razões concretas que levaram o Serviço a suspender a execução das decisões de transferência, observo que a argumentação apresentada pelo Governo alemão e pelo órgão jurisdicional de reenvio, que tende a realçar *a prevalência do interesse do*

[29] Petterson, P., «Abschiebungen und Corona — Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung», *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, n.º 7, 2020, p. 232. Este autor considera que as autoridades administrativas nacionais não podem interromper de qualquer modo o prazo de transferência. Esse prazo é necessário para cumprir as condições impostas pelo artigo 27, n.º 4, do Regulamento Dublim III, nomeadamente para assegurar a proteção jurisdicional do requerente de asilo. Uma suspensão com o objetivo único de interromper a contagem desse prazo configurava antes um «abuso de direito». O autor considera que a abordagem do Serviço não tem por objetivo garantir uma proteção jurisdicional.

[30] V. n.º 57 das presentes conclusões.

[31] V. n.ºs 69 e segs. das presentes conclusões.

Estado-Membro que pretende proceder à transferência sobre o interesse do requerente de asilo, está até certo ponto em contradição com a argumentação igualmente exposta por esse governo, segundo a qual a referida decisão de suspensão foi tomada para garantir uma proteção jurisdicional efetiva do requerente de asilo. Esta incoerência na argumentação suscita dúvidas quanto aos verdadeiros motivos da abordagem do Serviço.

91. Importa observar, para ser exaustivo, que resulta das decisões de reenvio que a decisão do Serviço de suspender a execução da decisão de transferência só foi tomada após um órgão jurisdicional alemão ter indeferido um pedido de medidas provisórias dos recorrentes, em que estes solicitavam que ao seu recurso fosse reconhecido efeito suspensivo. Por conseguinte, o órgão jurisdicional competente já se tinha pronunciado, a título prévio e desfavoravelmente, sobre a necessidade de se conceder aos recorrentes nos processos principais uma proteção jurisdicional provisória. É, portanto, lógico supor que *essa decisão judicial encontrava fundamento em razões muito diversas da adotada em seguida*, ou seja, durante a crise sanitária, pelas autoridades administrativas.

92. A decisão do Serviço de suspender a execução da decisão de transferência parece-me, portanto, *não ter sido tomada com o intuito de esperar «o resultado» do processo judicial*, conforme exigido pelo artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III, mas com base em considerações alheias às subjacentes a essa disposição, ou seja, com o objetivo de impedir a transferência da responsabilidade em conformidade com o disposto no artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III. Nesse caso, a eventual existência de um litígio submetido à apreciação de um órgão jurisdicional mais não seria do que *uma circunstância do acaso* [32]. Desse ponto de vista, o argumento aduzido pelo Governo alemão, segundo o qual as autoridades administrativas alemãs tinham acabado por «responder favoravelmente ao pedido de proteção jurisdicional dos recorrentes nos processos principais», não me parece convincente.

93. Nestas circunstâncias, coloca-se a questão de saber se não seria mais adequado, perante a impossibilidade material de proceder à transferência, revogar a decisão de afastamento tomada em relação à pessoa em causa e assumir a responsabilidade pela análise do seu pedido de proteção internacional, ao abrigo da cláusula discricionária constante do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III. Recorde-se que, de acordo com o disposto no artigo 67.º, n.º 2, e no artigo 80.º TFUE, o sistema comum europeu de asilo, em que se integra o Regulamento Dublim III, funda-se na «solidariedade entre Estados-Membros» e na «partilha equitativa de responsabilidades» entre estes últimos. Conforme resulta do considerando 22 desse regulamento, essa solidariedade constitui um «elemento central» desse regime. A abordagem proposta era o reflexo de uma maior solidariedade, em especial para com esses Estados-Membros que têm de enfrentar simultaneamente as consequências da crise sanitária e importantes fluxos migratórios [33].

94. Decerto, não se pode excluir que, nos casos em que está pendente um litígio num órgão jurisdicional nacional, o argumento relativo à impossibilidade material de executar uma decisão de transferência possa também ser objeto do litígio pendente no órgão jurisdicional administrativo. Isto exige, porém, que *o direito processual nacional autorize as partes a invocar esse argumento no âmbito do referido litígio*. Nesse caso, era legítimo afirmar que tinha sido efetivamente tomada uma decisão de suspensão «*enquanto se aguarda* o resultado do recurso ou

[32] Lehnert, M., e Werdermann, D., «Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, vol. 39, n.º 18/2020, p. 1310 et 1311. Estes autores consideram que a decisão de suspender a execução das decisões de transferência não foi tomada «*devido* a um recurso» mas antes «por *ocasião de* um recurso» (o sublinhado é meu). Segundo os autores, as decisões de suspensão não permitem detetar um motivo relacionado com as pessoas em causa, passível de justificar uma derrogação ao objetivo de celeridade.

[33] V. Acórdão de 26 de julho de 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, n.º 100).

da revisão» na aceção do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III (o sublinhado é meu). Conforme já expliquei nas presentes conclusões [34], esta disposição deve ser interpretada no sentido de se referir às decisões de suspensão tomadas pelas autoridades administrativas nacionais devido às dúvidas suscitadas no recurso interposto pela pessoa em causa no que respeita à legalidade da decisão de transferência.

95. A este propósito, basta sublinhar que, no que se refere aos processos principais, não existe qualquer indício de que a pretensa ilegalidade relativa à impossibilidade material de efetuar a transferência foi suscitada no contexto dos recursos interpostos pelos recorrentes nos processos principais. De todo o modo, as decisões de reenvio não incluem nenhuma informação precisa quanto a esse aspeto. Por conseguinte, parece-me que no presente caso, mesmo nessa hipótese, não estão preenchidas as condições de aplicação do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III.

96. Dito isto, considero que é ao órgão jurisdicional de reenvio que cabe apreciar os factos com vista a determinar com a certeza necessária se a fundamentação a que o Serviço recorreu para suspender a execução das decisões de transferência consistiu *exclusivamente no facto de impedir uma transferência da responsabilidade* para a República Federal da Alemanha ao abrigo do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublim III, devido às dificuldades com que as autoridades administrativas alemãs se depararam para efetuar, em tempo útil, as transferências durante a crise sanitária ou para *garantir uma proteção jurisdicional efetiva* aos recorrentes nos processos principais [35]. Na primeira hipótese, deve ser excluída a interrupção do prazo de transferência.

97. Na segunda hipótese, *a possibilidade de interromper o prazo de transferência devia depender do cumprimento de determinados requisitos*. Mais concretamente, o Serviço devia ter o direito de invocar o artigo 27.º, n.º 4, e o artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III em virtude da impossibilidade material temporária de proceder às transferências devido à pandemia de COVID-19 desde que a decisão de suspensão fosse tomada em razão da existência de dúvidas a propósito da legalidade da decisão de transferência suscitadas no contexto de um recurso interposto de uma decisão de transferência ou de uma revisão de uma decisão de transferência da pessoa em causa.

5. Conclusão intercalar

98. Certos indícios levam a crer que o Serviço pode ter suspendido a execução das decisões de transferência para evitar uma transferência da responsabilidade, após o termo do prazo de seis meses previsto no artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublim III, devido às dificuldades em efetuar, em tempo útil, as transferências dos requerentes de asilo para outros Estados-Membros durante a crise sanitária.

99. Como *um tal fundamento não constitui, por si só, um motivo legítimo passível de justificar a interrupção do prazo de transferência* ao abrigo do artigo 27.º, n.º 4, e do artigo 29.º, n.º 1, do referido regulamento, parece-me indicado pedir ao órgão jurisdicional de reenvio que apure se a decisão de suspensão foi tomada *principalmente devido à existência de dúvidas acerca da legalidade da decisão de transferência*.

[34] V. n.º 74 das presentes conclusões.

[35] Neste contexto, importa observar que o Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal) reconhece na sua jurisprudência o risco de «abuso de direito» no contexto da aplicação do artigo 27.º, n.º 4, do Regulamento Dublim III, designadamente na hipótese de ter sido tomada uma decisão de suspensão da transferência pelas autoridades administrativas alemãs *com o único intuito de interromper a contagem do prazo*, dado que esse prazo não pôde ser respeitado devido a falhas da administração (v. Acórdão do Bundesverwaltungsgericht de 8 de janeiro de 2019, BVerwG 1 C 16.18, n.º 27).

100. Importa, contudo, esclarecer que esse motivo só é pertinente para efeitos da aplicação das referidas disposições se as dúvidas relativas à legalidade tiverem sido *suscitadas perante um órgão jurisdicional no contexto de um litígio*, ou seja, de um recurso de uma decisão de transferência ou de um pedido de revisão de uma decisão de transferência da pessoa em causa.

VI. Conclusão

101. À luz das considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões prejudiciais submetidas pelo Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha):

1) A administração do Estado-Membro requerente dispõe, cumpridos certos requisitos, da possibilidade de suspender a execução de uma decisão de transferência e, consequentemente, de interromper o decurso do prazo de transferência ao abrigo do artigo 27.º, n.º 4, e do artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 604/2013 (UE) 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.

2) A administração do Estado-Membro requerente pode exercer esse poder desde que a suspensão da execução tenha sido ordenada principalmente em virtude das dúvidas existentes a respeito da legalidade da decisão de transferência, suscitadas perante um órgão jurisdicional nacional no contexto de um recurso interposto de uma decisão de transferência ou de um pedido de revisão de uma decisão de transferência da pessoa em causa.

3) Como o interesse da administração em evitar uma transferência da responsabilidade para o Estado-Membro requerente após o termo do prazo de seis meses previsto no artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento n.º 604/2013, devido a dificuldades para efetuar, em tempo útil, as transferências dos requerentes de asilo para outros Estados-Membros durante a pandemia de COVID-19, não constitui, por si só, um motivo legítimo passível de justificar uma interrupção do prazo de transferência, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar as razões que levaram a administração a suspender a execução das decisões de transferência em causa.