Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

14 de janeiro de 2021 *

[Texto retificado por Despacho de 12 de maio de 2021]

«Reenvio prejudicial — Controlos nas fronteiras, asilo e imigração — Proteção internacional — Normas para o acolhimento dos requerentes de proteção internacional — Diretiva 2013/33/UE — Nacional de um Estado terceiro que se deslocou de um Estado-Membro da União Europeia para outro, mas que só requereu proteção internacional neste último — Decisão de transferência para o primeiro Estado-Membro — Regulamento (UE) n.º 604/2013 — Acesso ao mercado de trabalho como requerente de proteção internacional»

Nos processos apensos C-322/19 e C-385/19,

que têm por objeto dois pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela High Court (Tribunal Superior, Irlanda) (C-322/19), e pelo International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional, Irlanda) (C-385/19), por Decisões de 25 de março de 2019 e de 16 de maio de 2019, que deram entrada no Tribunal de Justiça, respetivamente, em 23 de abril de 2019 e em 16 de maio de 2019, nos processos

K.S.,

M.H.K.

contra

The International Protection Appeals Tribunal,

The Minister for Justice and Equality,

Ireland,

The Attorney General (C-322/19),

e

R.A.T.,

D.S.

contra

Minister for Justice and Equality (C-385/19),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: M. Vilaras, presidente de secção, N. Piçarra (relator), D. Šváby, S. Rodin e K. Jürimäe, juízes,

advogado-geral: J. Richard de la Tour,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– [Conforme retificado por Despacho de 12 de maio de 2021] em representação de K.S., por M. Conlon, SC, E. Dornan, P. O'Shea, BL, e B. Burns, solicitor,

– [Conforme retificado por Despacho de 12 de maio de 2021] em representação de M.H.K., por M. Conlon, SC, E. Dornan, P. O'Shea, BL, e B. Burns, solicitor,

– [Conforme retificado por Despacho de 12 de maio de 2021] em representação de R.A.T., por M. Conlon, SC, E. Dornan, BL, e B. Burns, solicitor,

– [Conforme retificado por Despacho de 12 de maio de 2021] em representação de D.S., por M. Conlon, SC, E. Bourached, BL, e S. Bartels, solicitor,

– [Conforme retificado por Despacho de 12 de maio de 2021] em representação do Minister for Justice and Equality e da Irlanda, por M. Browne, G. Hodge e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidos por R. Barron, SC, e S.-J. Hillery, BL,

– em representação da Comissão Europeia, por A. Azéma, C. Ladenburger e J. Tomkin, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 3 de setembro de 2020,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 15.º da Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 96).

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem, por um lado, K.S. e M.H.K. ao International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional, Irlanda), ao Minister for Justice and Equality (Ministro da Justiça e da Igualdade, Irlanda), à Irlanda e ao Attorney General, bem como, por outro, R.A.T. e D.S. ao Minister for Justice and Equality (Ministro da Justiça e da Igualdade, Irlanda), a respeito da legalidade das decisões que indeferiram os seus pedidos de acesso ao mercado de trabalho na sua qualidade de requerentes de proteção internacional cuja transferência para outro Estado-Membro foi requerida ao abrigo 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, p. 31, a seguir «Regulamento Dublim III»).

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2013/33

3 A Diretiva 2013/33 revogou e substituiu, com efeitos a partir de 21 de julho de 2015, a Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros (JO 2003, L 31, p. 18).

4 Os considerandos 8, 11, 23 e 33 da Diretiva 2013/33 enunciam:

«(8) No intuito de garantir a igualdade de tratamento dos requerentes em toda a União, a presente diretiva deverá aplicar-se a todas as fases e todos os tipos de procedimentos relativos a pedidos de proteção internacional, a todos os locais e instalações de acolhimento de requerentes, e enquanto estes sejam autorizados a permanecer no território dos Estados-Membros na qualidade de requerentes.

(11) Deverão ser estabelecidas normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes que sejam suficientes para lhes garantir um nível de vida digno e condições de vida equiparáveis em todos os Estados-Membros.

(23) A fim de promover a autossuficiência dos requerentes e limitar as grandes discrepâncias entre Estados-Membros, é essencial estabelecer normas claras sobre o acesso dos requerentes ao mercado de trabalho.

(33) Nos termos dos artigos 1.º, 2.º e 4.º-A, n.º 1, do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao TUE e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), e sem prejuízo do artigo 4.º do referido Protocolo, o Reino Unido e a Irlanda não participam na adoção da presente diretiva e não ficam a ela vinculados nem sujeitos à sua aplicação.»

5 O artigo 2.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Definições», prevê:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

b) "Requerente", um nacional de um país terceiro ou um apátrida que apresentou um pedido de proteção internacional que ainda não foi objeto de decisão definitiva;

[…]

f) "Condições de acolhimento", o conjunto de medidas tomadas pelos Estados-Membros a favor dos requerentes nos termos da presente diretiva;

g) "Condições materiais de acolhimento", as condições de acolhimento que compreendem o alojamento, a alimentação e o vestuário, fornecidos em espécie ou sob a forma de subsídios ou de cupões, ou uma combinação dos três, e subsídios para despesas diárias;

[…]»

6 O artigo 15.º da Diretiva 2013/33, sob a epígrafe «Emprego», dispõe:

«1. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes têm acesso ao mercado de trabalho pelo menos nove meses a contar da data de apresentação do pedido de proteção internacional, se a autoridade competente não tiver tomado uma decisão em primeira instância e esse atraso não puder ser imputado ao requerente.

2. Os Estados-Membros decidem em que condições concedem ao requerente de asilo acesso ao mercado de trabalho, nos termos do direito nacional, garantindo ao mesmo tempo o acesso efetivo dos requerentes ao referido mercado.

[…]

3. Nos casos em que o recurso de uma decisão negativa, proferida num procedimento regular, tenha efeito suspensivo, o acesso ao mercado de trabalho não é retirado durante o procedimento de recurso enquanto não tiver sido notificado o seu indeferimento.»

Diretiva 2013/32/UE

7 A Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60), revogou e substituiu, com efeitos a partir de 21 de julho de 2015, a Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros (JO 2005, L 326, p. 13).

8 Os considerandos 27 e 58 da Diretiva 2013/32 enunciam:

«(27) Uma vez que os cidadãos de países terceiros e as pessoas apátridas que manifestaram o desejo de requerer proteção internacional são requerentes de proteção internacional, os mesmos deverão cumprir as obrigações e beneficiar dos direitos decorrentes da presente diretiva e da Diretiva [2013/33] […].

(58) Em conformidade com os artigos 1.º e 2.º e o artigo 4.º-A, n.º 1, do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao TUE e ao TFUE, e sem prejuízo do artigo 4.º do mesmo Protocolo, o Reino Unido e a Irlanda não participam na adoção da presente diretiva e não ficam a ela vinculados nem sujeitos à sua aplicação.»

9 O artigo 2.º, alínea p), da Diretiva 2013/32 define os termos «permanência no Estado-Membro» como «a permanência no território do Estado-Membro em que o pedido de proteção internacional foi apresentado ou esteja a ser apreciado, incluindo a fronteira e as zonas de trânsito desse território».

10 O artigo 9.º desta diretiva, sob a epígrafe «Direito de permanência no Estado-Membro durante a apreciação do pedido», dispõe, no seu n.º 1:

«Os requerentes são autorizados a permanecer no Estado-Membro, unicamente para efeitos do processo, até à pronúncia de uma decisão pelo órgão de decisão nos termos dos procedimentos em primeira instância contemplados no capítulo III. Esse direito de permanência não habilita o requerente de asilo à autorização de residência.»

11 O artigo 13.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Obrigações dos requerentes», prevê:

«1. Os Estados-Membros devem impor aos requerentes a obrigação de cooperar com as autoridades competentes, a fim de determinar a respetiva identidade e outros elementos referidos no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95/UE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (JO 2011, L 337, p. 9)]. Os Estados-Membros podem impor aos requerentes outras obrigações de cooperação com as autoridades competentes, desde que sejam necessárias à tramitação do pedido.

2. Em especial, os Estados-Membros podem prever que:

a) Os requerentes devam contactar as autoridades competentes ou comparecer pessoalmente junto destas, imediatamente ou em momento determinado;

b) Os requerentes devam entregar os documentos em sua posse relevantes para a apreciação do pedido, como os passaportes;

c) Os requerentes devam informar, logo que possível, as autoridades competentes sobre o seu local de residência ou a sua morada atual e comunicar-lhes qualquer alteração desses dados, o mais rapidamente possível. […]

d) As autoridades competentes possam revistar o requerente e os objetos que transportar. […]

e) As autoridades competentes possam tirar fotografias do requerente; e

f) As autoridades competentes possam gravar as declarações orais do requerente, desde que este seja previamente informado desse facto.»

12 O artigo 31.º da Diretiva 2013/32, sob a epígrafe «Procedimento de apreciação», prevê, no seu n.º 3:

«Os Estados-Membros asseguram a conclusão do procedimento de apreciação no prazo de seis meses a contar da apresentação do pedido.

No caso de um pedido sujeito [ao] procedimento estabelecido no Regulamento [Dublim III], o prazo de seis meses começa a contar do momento em que o Estado-Membro responsável pela sua análise for determinado, nos termos desse regulamento, e o requerente se encontrar no território desse Estado-Membro e tiver sido tomado a cargo pela autoridade competente.

Os Estados-Membros podem prorrogar o prazo de seis meses fixado no presente número por um período que não exceda outros nove meses, no caso de:

[…]

c) O atraso poder ser claramente atribuído ao facto de o requerente não cumprir as suas obrigações ao abrigo do artigo 13.º»

Regulamento Dublim III

13 Os considerandos 11 e 19 do Regulamento Dublim III enunciam:

«(11) A Diretiva [2013/33] deverá ser aplicável ao procedimento de determinação do Estado-Membro responsável, tal como previsto no presente regulamento, dentro dos limites de aplicação dessa diretiva.

[…]

(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».

14 O artigo 3.º deste regulamento, sob a epígrafe «Acesso ao procedimento de análise de um pedido de proteção internacional», dispõe:

«1. Os Estados-Membros analisam todos os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros ou por apátridas no território de qualquer Estado-Membro, inclusive na fronteira ou nas zonas de trânsito. Os pedidos são analisados por um único Estado-Membro, que será aquele que os critérios enunciados no capítulo III designarem como responsável.

2. Caso o Estado-Membro responsável não possa ser designado com base nos critérios enunciados no presente regulamento, é responsável pela análise do pedido de proteção internacional o primeiro Estado-Membro em que o pedido tenha sido apresentado.

Caso seja impossível transferir um requerente para o Estado-Membro inicialmente designado responsável por existirem motivos válidos para crer que há falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes nesse Estado-Membro, que impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante na aceção do artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Estado-Membro que procede à determinação do Estado-Membro responsável prossegue a análise dos critérios estabelecidos no capítulo III a fim de decidir se algum desses critérios permite que outro Estado-Membro seja designado responsável.

Caso não possa efetuar-se uma transferência ao abrigo do presente número para um Estado-Membro designado com base nos critérios estabelecidos no capítulo III ou para o primeiro Estado-Membro onde foi apresentado o pedido, o Estado-Membro que procede à determinação do Estado-Membro responsável passa a ser o Estado-Membro responsável.

[…]»

15 O artigo 7.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Hierarquia dos critérios», prevê:

«1. Os critérios de determinação do Estado-Membro responsável aplicam-se pela ordem em que são enunciados no presente capítulo.

2. A determinação do Estado-Membro responsável em aplicação dos critérios enunciados no presente capítulo é efetuada com base na situação existente no momento em que o requerente tiver apresentado pela primeira vez o seu pedido de proteção internacional junto de um Estado-Membro […]»

16 O artigo 13.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Entrada e/ou estadia», indica, no seu n.º 1:

«Caso se comprove, com base nos elementos de prova ou nos indícios […], incluindo os dados referidos no Regulamento (UE) n.º 603/2013 [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema "Eurodac" de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, 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 um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (JO 2013, L 180, p. 1),] que o requerente de asilo atravessou ilegalmente a fronteira de um Estado-Membro por via terrestre, marítima ou aérea e que entrou nesse Estado-Membro a partir de um país terceiro, esse Estado-Membro é responsável pela análise do pedido de proteção internacional. Essa responsabilidade cessa 12 meses após a data em que teve lugar a passagem ilegal da fronteira.»

17 O artigo 17.º do Regulamento Dublim III, sob a epígrafe «Cláusulas discricionárias», prevê, no seu n.º 1:

«Em derrogação do artigo 3.º, n.º 1, cada Estado-Membro pode decidir analisar um pedido de proteção internacional que lhe seja apresentado por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, mesmo que essa análise não seja da sua competência por força dos critérios definidos no presente regulamento.»

18 O artigo 27.º deste regulamento, sob a epígrafe «Vias de recurso», dispõe:

«1. O requerente […] tem direito a uma via de recurso efetiva, sob a forma de recurso ou de pedido de revisão, de facto e de direito, da decisão de transferência, para um órgão jurisdicional.

[…]

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; […]

[…]»

19 O artigo 29.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Modalidades e prazos», prevê:

«1. A transferência do requerente […] do Estado-Membro requerente para o Estado-Membro responsável efetua-se em conformidade com o direito nacional do Estado-Membro requerente, 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.

[…]

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.

[…]»

Direito irlandês

20 Em aplicação do artigo 4.º do Protocolo (n.º 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça (a seguir «Protocolo n.º 21»), as European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (S.I. n.º 230/2018) [Regulamento de 2018 relativo às Comunidades Europeias (Condições de Acolhimento) (S.I. n.º 230/2018)] (a seguir «Regulamento de 2018») transpuseram para o direito irlandês as disposições da Diretiva 2013/33, com efeitos a partir de 30 de junho de 2018.

21 A regulation 2(2) e (3) deste regulamento prevê:

«(2) Para efeitos do presente regulamento, quando uma decisão de transferência, na aceção das [European Union (Dublin System) Regulations 2018 (S.I. n.º 62/2018) (Regulamento de 2018 relativo à União Europeia) (Sistema de Dublim)], tiver sido adotada em relação a um requerente, este:

a) perde o estatuto de requerente, e

b) é considerado beneficiário, mas não requerente, a contar da data da notificação dessa decisão, nos termos da regulation 5(2) do referido regulamento.

(3) Para efeitos do presente regulamento, uma pessoa que, nos termos da regulation 16(2) do [European Union (Dublin System) Regulations 2018 (S.I. n.º 62/2018) (Regulamento de 2018 relativo à União Europeia (Sistema de Dublim)], tenha interposto um recurso no International Protection Appeals Tribunal [Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional, Irlanda], sobre o qual este último ainda não tenha tomado uma decisão, é considerada beneficiária e não requerente.»

22 A regulation 11(3) e (4) do Regulamento de 2018, que dá execução ao artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33, dispõe:

«(3) Um requerente pode apresentar um pedido de autorização para exercício de atividade profissional […]

b) Depois de decorridos pelo menos oito meses desde a apresentação do seu pedido [de proteção internacional].

(4) O Ministro pode […] conceder uma autorização [de acesso ao mercado de trabalho] ao requerente se:

a) sob reserva do previsto em (6), tiver decorrido um prazo de nove meses desde a data da apresentação do pedido e nessa data ainda não tiver sido tomada uma decisão em primeira instância sobre o pedido de proteção apresentado pelo requerente, e

b) a situação acima referida na alínea a) não puder ser imputada, no todo ou em parte, ao requerente.»

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Processo C-322/19

23 K.S. deixou o Paquistão e foi para o Reino Unido em fevereiro de 2010. Não apresentou um pedido de proteção internacional neste Estado-Membro. Em maio de 2015, deslocou-se para a Irlanda, onde apresentou um pedido de proteção internacional em 11 de maio de 2015. Em 9 de março de 2016, o Refugee Applications Commissioner (Comissário para os Refugiados, Irlanda) adotou uma decisão de transferência daquele pedido para o Reino Unido, ao abrigo do Regulamento Dublim III. K.S. interpôs recurso desta decisão, ao qual o Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para os Refugiados, Irlanda) negou provimento em 17 de agosto de 2016. K.S. apresentou então um pedido de fiscalização judicial (*judicial review*) na High Court (Tribunal Superior, Irlanda), que continua pendente e tem efeitos suspensivos.

24 Entretanto, K.S. apresentou um pedido de autorização de acesso ao mercado de trabalho ao abrigo da regulation 11(3) do Regulamento de 2018 no Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (Unidade de Acesso ao Mercado de Trabalho do Ministério da Justiça e da Igualdade, Irlanda). Tendo este pedido sido indeferido, K.S. interpôs recurso, ao qual foi negado provimento por Decisão de 19 de julho de 2018. K.S. interpôs recurso desta decisão no International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional). Por Decisão de 11 de setembro de 2018, esse órgão jurisdicional confirmou a decisão de indeferimento por, nos termos do Regulamento de 2018, as pessoas cujo pedido tenha sido transferido para outro Estado-Membro, em aplicação do Regulamento de Dublim III, não terem direito de aceder ao mercado de trabalho. K.S. apresentou então no órgão jurisdicional de reenvio um pedido de fiscalização judicial (*judicial review*) da decisão do International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional).

25 M.H.K. deixou o Bangladexe e foi para o Reino Unido em 24 de outubro de 2009. Tendo caducado a sua autorização de residência, deslocou-se para a Irlanda, em 4 de setembro de 2014, antes de ser proferida decisão sobre o seu pedido de prorrogação do seu direito de residência no Reino Unido. Em 16 de fevereiro de 2015, M.H.K. apresentou na Irlanda um pedido de proteção internacional. Em 25 de novembro de 2015, o Comissário para os Refugiados adotou uma decisão de transferência deste pedido para o Reino Unido ao abrigo Regulamento Dublim III. M.H.K. interpôs recurso desta decisão, ao qual, em 30 de março de 2016, o Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para os Refugiados) negou provimento. M.H.K. apresentou então um pedido de fiscalização judicial (*judicial review*) na High Court (Tribunal Superior), invocando o artigo 17.º do Regulamento Dublim III. Este processo, que continua pendente, tem efeitos suspensivos.

26 M.H.K. apresentou igualmente, ao abrigo da regulation 11(3) do Regulamento de 2018, à autoridade competente do Ministério da Justiça e da Igualdade um pedido de autorização de acesso ao mercado de trabalho. Tendo este pedido sido indeferido por Decisão de 16 de agosto de 2018, M.H.K. interpôs recurso, ao qual foi negado provimento em 5 de setembro de 2018. M.H.K. interpôs recurso desta decisão de indeferimento no International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional). Por Decisão de 17 de outubro de 2018, esse órgão jurisdicional negou provimento ao recurso, tendo declarado que o acesso ao mercado de trabalho não é abrangido pelas «condições materiais de acolhimento». M.H.K. apresentou então, no órgão jurisdicional de reenvio, um pedido de fiscalização judicial (*judicial review*) desta decisão.

27 Os pedidos de fiscalização judicial (*judicial review*) apresentados na High Court (Tribunal Superior) foram admitidos, respetivamente, em 24 de setembro e em 12 de novembro de 2018. Esse órgão jurisdicional indica que através destes dois pedidos é requerido, em primeiro lugar, que sejam adotados despachos *de certiorari* que tenham por objeto a anulação das decisões de recusa de acesso

ao mercado de trabalho, em segundo lugar, que seja declarado que a regulation 2(2) e a regulation 11(2) e (12) do Regulamento de 2018 são contrárias à Diretiva 2013/33 e, em terceiro lugar, que os prejuízos sofridos sejam indemnizados.

28 Nestas circunstâncias, a High Court (Tribunal Superior) pergunta, em primeiro lugar, se a Diretiva 2013/32, embora não seja aplicável à Irlanda, pode ser tomada em consideração para interpretar a Diretiva 2013/33.

29 Em segundo lugar, a High Court (Tribunal Superior) pretende saber se um requerente de proteção internacional cujo pedido foi transferido para outro Estado-Membro em aplicação do Regulamento Dublim III pode invocar o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33. Esse órgão jurisdicional recorda que, num projeto de diretiva relativa às condições de acolhimento, em 13 de julho de 2016, a Comissão Europeia propôs excluir do acesso ao mercado de trabalho as pessoas que sejam objeto de uma decisão de transferência em aplicação do Regulamento Dublim III. No entanto, o referido órgão jurisdicional considera que daqui não se pode deduzir, *a contrario*, que o artigo 15.º da Diretiva 2013/33 permite que as pessoas que são objeto de tal decisão acedam ao mercado de trabalho.

30 A High Court (Tribunal Superior) considera, por um lado, que pessoas como os recorrentes no processo principal são pessoas que «por definição» abusaram, em certa medida, do mecanismo instituído pelo Regulamento Dublim III e, por outro, que a apresentação de um pedido de proteção internacional num Estado-Membro diferente daquele em que ocorreu a primeira entrada do requerente contraria este regulamento. Atendendo ao conceito de abuso de direito, estas pessoas não podem assim beneficiar de um acesso ao mercado de trabalho nos termos do artigo 15.º da Diretiva 2013/33.

31 Neste contexto, o referido órgão jurisdicional pergunta, em terceiro lugar, se um Estado-Membro pode adotar, no âmbito da transposição do artigo 15.º da Diretiva 2013/33, uma medida geral que imputa aos requerentes de proteção internacional, cuja transferência para outro Estado-Membro foi decidida em aplicação do Regulamento Dublim III, qualquer atraso na tramitação deste procedimento. O órgão jurisdicional de reenvio considera que se deve responder afirmativamente a esta questão.

32 Em quarto lugar, a High Court (Tribunal Superior) pretende saber se a apresentação, pelo requerente de proteção internacional, de um pedido de fiscalização judicial (*judicial review*), com efeitos suspensivos, que tenha por objeto uma decisão de transferência para outro Estado-Membro ao abrigo do Regulamento Dublim III também constitui um atraso imputável ao referido requerente, na aceção do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33. A Hight Court (Tribunal Superior) considera que há igualmente que responder afirmativamente a esta questão.

33 Nestas condições, a High Court (Tribunal Superior) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Quando, ao interpretar um instrumento do direito da União aplicável num determinado Estado-Membro, um instrumento que não se aplica nesse Estado-Membro é adotado ao mesmo tempo, pode ter-se em conta este último instrumento para interpretar o primeiro?

2) O artigo 15.º da Diretiva [2013/33] aplica-se a uma pessoa relativamente à qual foi adotada uma decisão de transferência ao abrigo do Regulamento Dublim III […]?

3) Ao aplicar o artigo 15.º da Diretiva [2013/33], pode um Estado-Membro adotar uma medida geral nos termos da qual se imputa de facto aos requerentes que devem ser transferidos ao abrigo do Regulamento Dublim III […] qualquer atraso na adoção de uma decisão de transferência ou posterior a esta?

4) Quando um requerente deixa um Estado-Membro sem aí ter requerido proteção internacional, e se desloca para outro Estado-Membro onde apresenta um pedido de proteção internacional e é objeto de uma decisão adotada nos termos do Regulamento Dublim III […], com base na qual é transferido para o primeiro Estado-Membro, o atraso que daí decorre na tramitação do pedido de proteção [internacional] pode ser imputado ao requerente para efeitos do artigo 15.º da Diretiva [2013/33]?

5) Quando um requerente é objeto de uma decisão de transferência para outro Estado-Membro ao abrigo do Regulamento Dublim III […], mas essa transferência sofre um atraso devido [a um processo de fiscalização judicial apresentado] pelo requerente, que tem por consequência suspender a transferência por força de uma decisão de suspensão da instância do órgão jurisdicional, pode o atraso que daí decorre na tramitação do pedido de proteção internacional ser imputado, ao requerente para efeitos do artigo 15.º da Diretiva [2013/33], de um modo geral ou em especial, quando se determina no processo que [a fiscalização] judicial é desprovid[a] de fundamento, manifestamente ou não, ou constitui um uso indevido do processo?»

Processo C-385/19

34 R.A.T., cidadã iraquiana, apresentou um pedido de proteção internacional na Irlanda, em 7 de março de 2018. Por carta de 2 de outubro de 2018, foi informada de que tinha sido tomada em relação a si uma decisão de transferência para o Reino Unido, em aplicação do Regulamento Dublim III. Em 18 de outubro de 2018, R.A.T. interpôs no International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional) recurso desta decisão. Este recurso ainda está pendente.

35 D.S., cidadão iraquiano, indica que deixou o Iraque em 1 de agosto de 2015 para se deslocar para a Áustria através da Turquia e, em seguida, da Grécia. D.S. apresentou um pedido de proteção internacional na Áustria, mas saiu deste Estado-Membro antes de ser proferida uma decisão sobre o seu pedido. D.S. afirma que regressou ao Iraque em agosto de 2015 e que em 25 de dezembro de 2015 viajou diretamente para a Irlanda. D.S. apresentou um pedido de proteção internacional neste último Estado-Membro em 8 de fevereiro de 2016. Tendo sido adotada a seu respeito uma decisão de transferência para a Áustria, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento Dublim III, a autoridade austríaca competente aceitou a retomada a cargo do interessado ao abrigo desta disposição. D.S. interpôs recurso desta decisão no International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional), ao qual foi negado provimento. D.S. apresentou então um pedido de fiscalização judicial (*judicial review*) na High Court (Tribunal Superior), que continua pendente.

36 R.A.T. e D.S. requereram que lhes fosse concedido acesso ao mercado de trabalho em aplicação da regulation 11 do Regulamento de 2018. O seu pedido foi indeferido porque, uma vez que eram objeto de uma decisão de transferência para outro Estado-Membro em aplicação do Regulamento Dublim III, já não tinham a qualidade de «requerente» e deviam passar a ser qualificados de «beneficiários», na aceção do Regulamento de 2018. Por conseguinte, não lhes podia ser concedida uma autorização de acesso ao mercado de trabalho irlandês. R.A.T. e D.S. interpuseram então, no International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional), recursos das decisões que indeferiram os seus pedidos. O órgão jurisdicional de reenvio julgou, por Decisões, respetivamente, de 12 de março e de 10 de abril de 2019, que esses recursos eram admissíveis.

37 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se as pessoas cuja transferência para outro Estado-Membro foi decidida em aplicação do Regulamento Dublim III podem constituir uma categoria diferente da categoria de «requerente», na aceção do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33, que, por conseguinte, fica excluída do acesso ao mercado de trabalho do Estado-Membro que pediu

essa transferência. Em seu entender, esta diretiva não permite que se proceda a uma distinção entre os requerentes de proteção internacional, o que o Tribunal de Justiça confirmou no n.º 40 do Acórdão de 27 de setembro de 2012, Cimade e GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594).

38 No que diz respeito à interpretação do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33, nomeadamente do membro de frase «esse atraso não puder ser imputado ao requerente», o International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional) considera que não se pode considerar automaticamente que constitui um atraso imputável ao requerente, na aceção desta disposição, o facto de um requerente interpor um recurso judicial para contestar a validade de uma decisão que lhe seja desfavorável.

39 O International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional) indica, por outro lado, que, na sequência da prolação do Acórdão de 4 de dezembro de 2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), considerou que o Regulamento de 2018 é contrário ao artigo 15.º da Diretiva 2013/33 e, por conseguinte, decidiu aplicar esta diretiva em vez das disposições nacionais, o que tem como consequência autorizar o acesso dos requerentes em causa ao mercado de trabalho irlandês.

40 Nestas condições, o International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 15.º da Diretiva [2013/33] prevê a existência de diferentes categorias de "requerente[s]"?

2) Na aceção do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva [2013/33], que tipo de comportamento permitirá considerar que o atraso é imputável ao requerente?»

Tramitação processual no Tribunal de Justiça

41 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça 14 de junho de 2019, os processos C-322/19 e C-385/19 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral, bem como do acórdão.

42 Por Despacho separado de 23 de abril de 2019, a High Court (Tribunal Superior) pediu ao Tribunal de Justiça que submetesse o processo C-322/19 a tramitação acelerada em aplicação do artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. O International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional), na sua Decisão de reenvio de 16 de maio de 2019, formulou o mesmo pedido relativamente ao processo C-385/19.

43 Resulta do artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo que, a pedido do órgão jurisdicional de reenvio ou, a título excecional, oficiosamente, o presidente do Tribunal pode, quando a natureza do processo exija o seu tratamento dentro de prazos curtos, ouvidos o juiz-relator e o advogado-geral, decidir submeter um reenvio prejudicial a tramitação acelerada, em derrogação das disposições do referido Regulamento de Processo.

44 Em apoio dos seus pedidos, os órgãos jurisdicionais de reenvio sublinham que os recorrentes nos processos principais se encontram num estado de insegurança quanto ao seu direito de acesso ao mercado de trabalho e quanto à sua vida familiar, que é agravado pela existência de decisões divergentes dos órgãos jurisdicionais irlandeses relativamente à aplicação da Diretiva 2013/33. Uma resposta do Tribunal de Justiça dada num prazo muito curto permitiria pôr termo a tal estado de insegurança.

45 Esses órgãos jurisdicionais salientam igualmente que o direito de acesso ao mercado de trabalho conferido pela Diretiva 2013/33, em causa nos processos principais, está abrangido pelo direito à dignidade do ser humano garantido pelo artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

46 Nas presentes situações, em 22 de maio de 2019, no que diz respeito ao processo C-322/19, e em 14 de junho de 2019, relativamente ao processo C-385/19, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu indeferir os pedidos dos órgãos jurisdicionais de reenvio referidos no n.º 42 do presente acórdão, em aplicação do artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.

47 Estas decisões justificam-se, antes de mais, pelo facto de a incerteza jurídica invocada pelos recorrentes nos processos principais e de o interesse legítimo destes em conhecerem o mais rapidamente possível o alcance dos direitos que lhes são conferidos pelo direito da União não serem suscetíveis, enquanto tais, de constituir uma circunstância excecional suscetível de justificar o recurso à tramitação acelerada prevista no artigo 105.º do Regulamento de Processo (v., neste sentido, Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 18 de janeiro de 2019, Adusbef e o., C-686/18, não publicado, EU:C:2019:68, n.º 14 e jurisprudência referida).

48 Assim, contrariamente ao Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 17 de abril de 2008, Metock e o. (C-127/08, não publicado, EU:C:2008:235), referido pela High Court (Tribunal Superior), no qual casais estavam privados da possibilidade de terem uma vida familiar normal, não resulta das decisões de reenvio que tal se verifique nos casos em apreço. Da mesma forma, no processo que deu origem ao Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 9 de setembro de 2011, Dereci e o. (C-256/11, não publicado, EU:C:2011:571, n.º 15), igualmente referido pela High Court (Tribunal Superior), foi recusado a pelo menos um dos recorrentes o efeito suspensivo do recurso que tinha interposto contra a sua ordem de expulsão, embora a medida de afastamento do território do interessado pudesse ser executada a qualquer momento. O Tribunal de Justiça considerou que esta ameaça de afastamento iminente o privava da possibilidade de ter uma vida familiar normal. No entanto, nos presentes processos principais, os recorrentes não estão privados de liberdade e as decisões de transferência de que são objeto estão suspensas na pendência de uma sentença definitiva.

49 Em seguida, importa precisar que uma divergência quanto à interpretação de uma disposição do direito da União nos órgãos jurisdicionais nacionais não é suficiente, por si só, para justificar que o reenvio prejudicial seja submetido a tramitação acelerada. Com efeito, a importância de assegurar a aplicação uniforme na União Europeia de todas as disposições que fazem parte da sua ordem jurídica é inerente a qualquer pedido apresentado ao abrigo do artigo 267.º TFUE (v., neste sentido, Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 17 de setembro de 2018, Lexitor, C-383/18, não publicado, EU:C:2018:769, n.º 16).

50 Por último, não resulta das decisões de reenvio que os recorrentes nos processos principais estejam privados da possibilidade de beneficiarem das condições materiais de acolhimento garantidas pela Diretiva 2013/33. Consequentemente, a sua situação não é de uma precariedade tal que se justifique submeter os reenvios prejudiciais à tramitação acelerada prevista no artigo 105.º do Regulamento de Processo.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade da terceira questão submetida no processo C-322/19

51 Com a sua terceira questão submetida no processo C-322/19, a High Court (Tribunal Superior) pergunta, em substância, se um Estado-Membro, no âmbito da transposição do artigo 15.º da Diretiva 2013/33, pode adotar uma medida geral que imputa ao requerente de proteção internacional, cuja transferência para outro Estado-Membro foi requerida em aplicação do Regulamento Dublim III, qualquer atraso na adoção de uma decisão de transferência.

52 Antes de mais, há que salientar que não resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que semelhante medida geral de transposição esteja em causa nos litígios nos processos principais.

53 Ora, embora as questões prejudiciais relativas ao direito da União gozem de uma presunção de pertinência, a justificação do reenvio prejudicial não consiste na formulação de opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas, mas decorre da necessidade inerente à resolução efetiva de um litígio (Acórdãos de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o., C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 28, e de 26 de março de 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny, C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, n.º 44).

54 Em todo o caso, como salienta, com razão, a Comissão, o atraso referido no artigo 15.º, n.º 1, desta diretiva diz respeito à adoção de uma decisão em primeira instância, que tenha por objeto um pedido de proteção internacional, e não à adoção de uma decisão de transferência, na aceção do Regulamento Dublim III.

55 Resulta do que precede que, na medida em que a terceira questão submetida no processo C-322/19 visa, na realidade, obter uma opinião consultiva do Tribunal de Justiça, esta questão é inadmissível.

Quanto ao mérito

Quanto à primeira questão submetida no processo C-322/19

56 Com a sua primeira questão submetida no processo C-322/19, a High Court (Tribunal Superior) pergunta, em substância, se um órgão jurisdicional nacional pode tomar em consideração a Diretiva 2013/32, que, por força dos artigos 1.º e 2.º, bem como do artigo 4.º-A, n.º 1, do Protocolo n.º 21, não se aplica no Estado-Membro desse órgão jurisdicional, para interpretar as disposições da Diretiva 2013/33, que, em contrapartida, é aplicável no referido Estado-Membro, em conformidade com o artigo 4.º deste protocolo.

57 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União, que não comporte uma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e o seu alcance, devem em princípio ser objeto, em toda a União, de uma interpretação autónoma e uniforme, sendo que ao procurar essa interpretação se deve tomar em consideração não apenas a sua redação mas também o contexto da disposição e do objetivo prosseguido pela regulamentação em causa [Acórdão de 25 de junho de 2020, Ministerio Fiscal (Autoridade competente para receber um pedido de proteção internacional), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, n.º 53 e jurisprudência referida].

58 Além disso, numa situação como a que está em causa no processo principal, na qual os dois instrumentos em causa pertencem ao mesmo acervo legislativo, a saber, ao Sistema Europeu Comum de Asilo, para efeitos da interpretação das disposições da Diretiva 2013/33, as disposições da Diretiva 2013/32 constituem elementos contextuais pertinentes e necessários.

59 Nestas condições, há que tomar em consideração a Diretiva 2013/32, incluindo quando esta última não se aplique no Estado-Membro do órgão jurisdicional de reenvio, por força do Protocolo n.º 21, para interpretar a Diretiva 2013/33, aplicável neste Estado-Membro, nos termos deste protocolo, e isto para assegurar uma interpretação e uma aplicação uniformes das disposições desta última diretiva em todos os Estados-Membros.

60 Por conseguinte, há que responder à primeira questão submetida no processo C-322/19 que um órgão jurisdicional nacional deve tomar em consideração a Diretiva 2013/32, que, por força dos artigos 1.º e 2.º, bem como do artigo 4.º-A, n.º 1, do Protocolo n.º 21, não é aplicável no Estado-Membro desse órgão jurisdicional, para interpretar as disposições da Diretiva 2013/33, que, em contrapartida, é aplicável no referido Estado-Membro, em conformidade com o artigo 4.º deste protocolo.

Quanto à segunda questão submetida no processo C-322/19 e à primeira questão submetida no processo C-385/19

61 Com a segunda questão submetida no processo C-322/19 e a primeira questão submetida no processo C-385/19, que importa examinar em conjunto, os órgãos jurisdicionais de reenvio perguntam, em substância, se o artigo 15.º da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que exclui do acesso ao mercado de trabalho um requerente de proteção internacional, na aceção do artigo 2.º, alínea b), desta diretiva, apenas pelo facto de ter sido adotada uma decisão de transferência a seu respeito em aplicação do Regulamento Dublim III.

62 A este respeito, há que recordar, em primeiro lugar, que, em conformidade com o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33, os Estados-Membros asseguram que os requerentes têm acesso ao mercado de trabalho nas condições previstas nesta disposição. Na medida em que a referida disposição visa o acesso ao mercado de trabalho a favor dos «requerentes», há que atender à definição deste conceito que figura no artigo 2.º, alínea b), desta diretiva.

63 O artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2013/33 define o «requerente» como «um nacional de um país terceiro ou um apátrida que apresentou um pedido de proteção internacional que ainda não foi objeto de decisão definitiva». Ao utilizar o artigo indefinido «um», o legislador da União precisa, como indicou o advogado-geral no n.º 54 das suas conclusões, que nenhum nacional de um país terceiro ou apátrida está, *a priori*, excluído do estatuto de requerente.

64 Além disso, este artigo 2.º, alínea b), não estabelece nenhuma distinção consoante o requerente seja ou não objeto de um procedimento de transferência para outro Estado-Membro em aplicação do Regulamento Dublim III. Com efeito, esta disposição prevê que o requerente conserva este estatuto enquanto o seu pedido de proteção internacional «ainda não [tiver sido] objeto de decisão definitiva». Ora, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 55 a 58 das suas conclusões, uma decisão de transferência não constitui uma decisão através da qual é resolvido de forma definitiva um pedido de proteção internacional, pelo que a sua adoção não pode ter por efeito privar o interessado da qualidade de «requerente», na aceção do artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2013/33.

65 Esta interpretação literal é conforme, em segundo lugar, com a intenção do legislador da União, tal como esta resulta do considerando 8 da Diretiva 2013/33, segundo o qual esta aplica-se a todas as fases e a todos os tipos de procedimentos relativos aos pedidos de proteção internacional e enquanto os requerentes sejam autorizados a permanecer no território dos Estados-Membros nesta qualidade.

Daqui resulta que os requerentes que são objeto dos «procedimentos relativos aos pedidos de proteção internacional» instituídos pelo Regulamento Dublim III são manifestamente abrangidos pelo âmbito de aplicação pessoal da referida diretiva e, por conseguinte, pelo do artigo 15.º desta última.

66 Esta interpretação é igualmente corroborada por dois outros instrumentos que fazem parte, tal como a Diretiva 2013/33, do Sistema Europeu Comum de Asilo, a saber, a Diretiva 2013/32 e o Regulamento Dublim III. Com efeito, nos termos do considerando 27 da Diretiva 2013/32, os cidadãos de países terceiros e as pessoas apátridas que manifestaram o desejo de requerer proteção internacional são requerentes de proteção internacional. Desta forma, devem beneficiar dos direitos garantidos ao abrigo desta diretiva e da Diretiva 2013/33. Do mesmo modo, resulta expressamente do considerando 11 do Regulamento Dublim III que a Diretiva 2013/33 é aplicável ao procedimento de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional, regido por este regulamento. Ora, tal procedimento desenrola-se, na prática, no Estado-Membro que pede a transferência do pedido para outro Estado-Membro, e isto até à tomada ou até à retomada a cargo do requerente pelo Estado-Membro requerido, se se verificar que este último é efetivamente responsável pela análise do referido pedido em aplicação deste regulamento.

67 Esta interpretação do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33 é, em terceiro lugar, coerente com o Acórdão de 27 de setembro de 2012, Cimade e GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594), relativo à obrigação, que incumbe ao Estado-Membro ao qual o pedido de proteção internacional tenha sido apresentado ao abrigo da Diretiva 2003/9, revogada e substituída pela Diretiva 2013/33, de garantir ao requerente condições materiais de acolhimento antes da sua tomada ou da sua retomada a cargo pelo Estado-Membro responsável pela análise deste pedido ao abrigo do regulamento que antecedeu o Regulamento Dublim III. O Tribunal de Justiça constatou, no n.º 40 desse acórdão, que os artigos 2.º e 3.º da Diretiva 2003/9, que correspondem, em substância, aos artigos 2.º e 3.º da Diretiva 2013/33, preveem apenas uma categoria de requerentes de proteção internacional que abrange todos os nacionais de países terceiros e apátridas que apresentem um pedido de proteção internacional. No n.º 53 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça precisou, em substância, que um requerente de proteção internacional conserva este estatuto enquanto não for adotada uma decisão definitiva sobre o seu pedido. Por último, o Tribunal de Justiça sublinhou, no n.º 58 do mesmo acórdão, que as obrigações, que incumbem ao Estado-Membro ao qual esse pedido foi submetido, de conceder as condições mínimas estabelecidas pela Diretiva 2003/9 só cessam quando da transferência efetiva do referido requerente realizada por este Estado-Membro.

68 Ora, embora o acesso ao mercado de trabalho não constitua *stricto sensu* uma condição material de acolhimento, na aceção do artigo 2.º, alínea g), da Diretiva 2013/33, este acesso está todavia abrangido pelas condições de acolhimento, na aceção do seu artigo 2.º, alínea f), entendidas como os direitos e os benefícios conferidos, por esta diretiva, a qualquer requerente de proteção internacional cujo pedido não tenha sido definitivamente decidido. Por conseguinte, a obrigação que incumbe ao Estado-Membro em causa, em aplicação do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33, de conceder acesso ao mercado de trabalho ao requerente de proteção internacional só termina no momento da transferência definitiva deste último para o Estado-Membro requerido.

69 Em quarto lugar, o considerando 11 da Diretiva 2013/33 enuncia que deverão ser estabelecidas normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes que sejam suficientes para lhes garantir um nível de vida digno e condições de vida equiparáveis em todos os Estados-Membros. O Tribunal de Justiça precisou igualmente que o respeito pela dignidade do ser humano se impõe não apenas em relação aos requerentes de asilo que, no território do Estado-Membro responsável, aguardam a decisão sobre o seu pedido de asilo mas também em relação aos requerentes de asilo que aguardam a determinação do Estado-Membro responsável por este pedido (Acórdão de 27 de setembro de 2012, Cimade e GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, n.º 43). Ora, como salientou o advogado-geral no n.º 85 das suas conclusões, o facto de trabalhar contribui, de forma evidente, para a preservação da dignidade do requerente, uma

vez que os rendimentos que obtém a partir desse emprego lhe permitem não apenas prover às suas próprias necessidades mas também dispor de um alojamento fora das estruturas de acolhimento, no qual pode acolher a sua família, se necessário.

70 Além disso, o considerando 23 da Diretiva 2013/33 enuncia que um dos objetivos prosseguidos por esta consiste em «promover a autossuficiência dos requerentes» de proteção internacional. A este respeito, importa recordar que, como a Comissão sublinhou na sua proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de dezembro de 2008, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros [COM(2008) 815 final], o acesso ao mercado de trabalho é benéfico tanto para o requerente de proteção internacional como para o Estado-Membro de acolhimento. Uma simplificação do acesso ao mercado de trabalho por estes requerentes é suscetível de prevenir um risco significativo de isolamento e de exclusão social atendendo à precariedade da sua situação. A autossuficiência dos requerentes de proteção internacional, que é um dos objetivos da Diretiva 2013/33, é igualmente favorecida.

71 Inversamente, impedir o requerente de proteção internacional de aceder ao mercado de trabalho contraria este objetivo, além de que faz com que os custos incidam sobre o Estado-Membro em causa, devido ao pagamento de prestações sociais suplementares. Sucede o mesmo se um requerente que é objeto de uma decisão de transferência para outro Estado-Membro for impedido de aceder ao mercado de trabalho durante todo o período compreendido entre a data de apresentação do seu pedido de proteção internacional e a data da aceitação da sua transferência para o Estado-Membro requerido, período ao qual acresce aquele que corresponde à análise propriamente dita do seu pedido, que pode durar até seis meses a contar da data da aceitação da transferência do interessado pelo Estado-Membro requerido.

72 Por conseguinte, os requerentes de proteção internacional, na aceção do artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2013/33, que são objeto de uma decisão de transferência, ao abrigo do Regulamento Dublim III, são abrangidos pelo âmbito de aplicação pessoal do artigo 15.º, n.º 1, desta diretiva.

73 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à segunda questão submetida no processo C-322/19 e à primeira questão submetida no processo C-385/19 que o artigo 15.º da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que exclui um requerente de proteção internacional do acesso ao mercado de trabalho apenas pelo facto de ter sido adotada uma decisão de transferência a seu respeito, em aplicação do Regulamento Dublim III.

Quanto à segunda questão submetida no processo C-385/19

74 Com a segunda questão submetida no processo C-385/19, o International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional) pergunta, em substância, quais são os comportamentos que podem constituir um atraso imputável ao requerente de proteção internacional, na aceção do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33.

75 Antes de mais, há que observar, à semelhança do advogado-geral nos n.ºs 99 e seguintes das suas conclusões, que a Diretiva 2013/33 não dá nenhuma indicação a este respeito.

76 Por conseguinte, é necessário atender às regras processuais comuns para a concessão de uma proteção internacional instituídas pela Diretiva 2013/32, a qual, como foi constatado no n.º 60 do presente acórdão, deve ser tomada em consideração para interpretar as disposições da Diretiva 2013/33.

77 Resulta assim do artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 que um atraso na análise do seu pedido de proteção internacional é imputável ao requerente quando este último não cumprir as obrigações que lhe incumbem ao abrigo do artigo 13.º desta diretiva. Esta última disposição prevê que o requerente tem a obrigação de cooperar com as autoridades competentes, a fim de determinar a respetiva

identidade e outros elementos referidos no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95, a saber, a sua idade, a sua história pessoal, incluindo a dos familiares pertinentes, a(s) sua(s) nacionalidade(s), país(es) bem como local(is) de residência anteriores, os seus pedidos de asilo anteriores, os seus itinerários, os seus documentos de viagem e os motivos pelos quais solicita proteção internacional. A obrigação de cooperação que incumbe ao requerente implica que este último forneça, tanto quanto possível, os documentos comprovativos pedidos e, sendo caso disso, as explicações e as informações solicitadas (Acórdão de 14 de setembro de 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, n.º 38).

78 O artigo 13.º da Diretiva 2013/32 permite igualmente que os Estados-Membros imponham ao requerente outras obrigações necessárias à tramitação do seu pedido, nomeadamente, que lhe imponham que contacte as autoridades competentes ou que compareça num determinado momento e num determinado local, que informe as autoridades sobre o seu local de residência ou ainda que o possam revistar, que lhe possam tirar fotografias ou que possam gravar as suas declarações.

79 Decorre, em substância, das considerações precedentes que um atraso na tramitação de um pedido de proteção internacional pode ser imputado ao requerente quando este não tenha cooperado com as autoridades nacionais competentes. Atendendo ao imperativo de interpretação e de aplicação uniformes do direito da União, recordado nos n.os 57 e seguintes do presente acórdão, esta interpretação impõe-se inclusivamente quando, devido a um ato derrogatório específico, neste caso o Protocolo n.º 21, a Diretiva 2013/32 não se aplique no Estado-Membro em causa.

80 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à segunda questão submetida no processo C-385/19 que o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que pode ser imputado ao requerente de proteção internacional o atraso na adoção de uma decisão de primeira instância que tenha por objeto um pedido de proteção internacional, resultante da falta de cooperação desse requerente com as autoridades competentes.

Quanto à quarta questão submetida no processo C-322/19

81 Com a quarta questão submetida no processo C-322/19, a High Court (Tribunal Superior) pergunta, em substância, se o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro pode imputar ao requerente de proteção internacional o atraso na adoção de uma decisão em primeira instância que tenha por objeto um pedido de proteção internacional, pelo facto de esse requerente não ter apresentado o seu pedido no primeiro Estado-Membro de entrada.

82 A este respeito, por um lado, como salientou o advogado-geral nos n.os 110 e 112 das suas conclusões, nenhuma disposição do Regulamento Dublim III impõe que um requerente de proteção internacional apresente o seu pedido no Estado-Membro da primeira entrada.

83 Por outro lado, importa recordar que o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III prevê que o pedido de proteção internacional é analisado por um único Estado-Membro, a saber, aquele que é designado responsável em aplicação dos critérios enunciados por ordem hierárquica no capítulo III deste regulamento. Ora, o Estado-Membro da primeira entrada não é automaticamente o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional, que deve ser determinado à luz dos critérios fixados pelo artigo 7.º, n.os 1 e 2, do referido regulamento.

84 Nestas condições, não se pode imputar a um requerente de proteção internacional que deixa um Estado-Membro sem ter apresentado um pedido de proteção internacional e que apresenta esse pedido noutro Estado-Membro o atraso que daí pode resultar no que se refere à análise do seu pedido apenas por este facto.

85 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à quarta questão submetida no processo C-322/19 que o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro não pode imputar ao requerente de proteção internacional o atraso na adoção de uma decisão em primeira instância que tenha por objeto um pedido de proteção internacional, pelo facto de o requerente não ter apresentado o seu pedido no primeiro Estado-Membro de entrada, na aceção do artigo 13.º do Regulamento Dublim III.

Quanto à quinta questão submetida no processo C-322/19

86 Com a quinta questão submetida no processo C-322/19, a High Court (Tribunal Superior) pergunta, em substância, se o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro pode imputar ao requerente de proteção internacional o atraso na tramitação do seu pedido de proteção internacional resultante da interposição, por este, de um recurso judicial, com efeitos suspensivos, da decisão de transferência adotada a seu respeito, em aplicação do Regulamento Dublim III.

87 Em primeiro lugar, há que recordar que o artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento Dublim III impõe aos Estados-Membros que prevejam no seu direito nacional, por um lado, que o recurso de uma decisão de transferência confere ao requerente de proteção internacional que dela é destinatário o direito de permanecer no Estado-Membro em causa enquanto se aguarda o resultado do seu recurso e, por outro, que a transferência é automaticamente suspensa.

88 Estas disposições devem ser interpretadas à luz do considerando 19 do Regulamento Dublim III, que enuncia que, a fim de garantir a proteção efetiva dos direitos dos requerentes de proteção internacional, deverão ser previstas garantias legais e o direito efetivo de recurso contra as decisões de transferência para o Estado-Membro responsável, nos termos do artigo 47.º da Carta. Assim, foi declarado, por um lado, que o legislador da União não quis sacrificar a proteção jurisdicional dos requerentes de proteção internacional em prol da exigência de celeridade na tramitação do seu pedido, ao assegurar-lhes uma proteção jurisdicional efetiva e completa (v., neste sentido, Acórdãos de 7 de junho de 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, n.º 57, e de 31 de maio de 2018, Hassan, C-647/16, EU:C:2018:368, n.º 57), e, por outro, que uma interpretação restritiva do alcance do direito de recurso previsto no artigo 27.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III seria suscetível de se opor à realização deste objetivo (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, n.ºs 46 e 47).

89 Daqui resulta que o exercício, pelo requerente, do seu direito de recurso de uma decisão de transferência de que é objeto pode, enquanto tal, ser constitutivo de um atraso imputável, na aceção do n.º 1 do artigo 15.º da Diretiva 2013/33. Este artigo especifica, aliás, no seu n.º 3, que o acesso ao mercado de trabalho de um requerente de proteção internacional não é retirado durante os processos de recurso. Sucede o mesmo quando tenha sido interposto recurso de uma decisão de transferência, previsto no artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento Dublim III.

90 Em segundo lugar, não se pode presumir, sem uma análise das circunstâncias do caso concreto realizada pelo órgão jurisdicional nacional, que a interposição de um recurso judicial de uma decisão de transferência constitui um abuso de direito.

91 A este respeito, importa recordar que para fazer prova de uma prática abusiva é necessário, por um lado, um conjunto de circunstâncias objetivas das quais resulte que, não obstante o respeito formal dos requisitos previstos pela regulamentação da União, o objetivo prosseguido por esta regulamentação não foi alcançado e, por outro, um elemento subjetivo que consiste na vontade de obter uma vantagem resultante da regulamentação da União, criando artificialmente as condições exigidas para a sua obtenção (Acórdão de 18 de dezembro de 2014, McCarthy e o., C-202/13, EU:C:2014:2450, n.º 54 e jurisprudência referida).

92 O Tribunal de Justiça precisou igualmente, em substância, que o facto de um Estado-Membro se ver, eventualmente, confrontado com um elevado número de casos de abuso de direito ou de fraude cometidos por nacionais de Estados terceiros não pode justificar que se adote uma medida que se baseie em considerações de prevenção geral, com exclusão de qualquer apreciação específica do próprio comportamento da pessoa em causa. Com efeito, a adoção de medidas que prossigam um objetivo de prevenção geral de casos generalizados de abuso de direito ou de fraude implicaria que o simples facto de pertencer a um determinado grupo de pessoas permitiria que os Estados-Membros recusassem reconhecer um direito que é expressamente conferido pelo direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2014, McCarthy e o., C-202/13, EU:C:2014:2450, n.os 55 e 56).

93 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à quinta questão submetida no processo C-322/19 que o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro não pode imputar ao requerente de proteção internacional o atraso na tramitação do seu pedido resultante da interposição, por este, de um recurso judicial, com efeitos suspensivos, da decisão de transferência adotada a seu respeito, em aplicação do Regulamento Dublim III.

Quanto às despesas

94 Revestindo os processos, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidentes suscitados perante os órgãos jurisdicionais de reenvio, compete a estes decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) declara:

1) **Um órgão jurisdicional nacional deve tomar em consideração a Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, que, por força dos artigos 1.º e 2.º, bem como do artigo 4.º-A, n.º 1, do Protocolo (n.º 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, não é aplicável no Estado-Membro desse órgão jurisdicional, para interpretar as disposições da Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, que, em contrapartida, é aplicável no referido Estado-Membro, em conformidade com o artigo 4.º deste protocolo.**

2) **O artigo 15.º da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que exclui um requerente de proteção internacional do acesso ao mercado de trabalho apenas pelo facto de ter sido adotada uma decisão de transferência a seu respeito, em aplicação 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.**

3) **O artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33 deve ser interpretado no sentido de que:**

   – **pode ser imputado ao requerente de proteção internacional o atraso na adoção de uma decisão de primeira instância que tenha por objeto um pedido de proteção internacional, resultante da falta de cooperação desse requerente com as autoridades competentes;**

– **um Estado-Membro não pode imputar ao requerente de proteção internacional o atraso na adoção de uma decisão em primeira instância que tenha por objeto um pedido de proteção internacional, pelo facto de o requerente não ter apresentado o seu pedido no primeiro Estado-Membro de entrada, na aceção do artigo 13.º do Regulamento n.º 604/2013;**

– **um Estado-Membro não pode imputar ao requerente de proteção internacional o atraso na tramitação do seu pedido resultante da interposição, por este, de um recurso judicial, com efeitos suspensivos, da decisão de transferência adotada a seu respeito, em aplicação do Regulamento n.º 604/2013.**

Assinaturas