Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

20 de outubro de 2016*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2004/83/CE — Normas mínimas relativas aos requisitos para a concessão do estatuto de refugiado ou do estatuto conferido pela proteção subsidiária — Regra processual nacional que prevê, para a apresentação de um pedido de proteção subsidiária, um prazo de quinze dias úteis a contar da notificação do indeferimento do pedido de asilo — Autonomia processual dos Estados-Membros — Princípio da equivalência — Princípio da efetividade — Correta tramitação do processo de apreciação do pedido de proteção subsidiária — Correta tramitação do processo de regresso — Incompatibilidade»

No processo C-429/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Court of Appeal (Tribunal de Recurso, Irlanda), por decisão de 29 de julho de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 5 de agosto de 2015, no processo

Evelyn Danqua

contra

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

Attorney General,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: L. Bay Larsen (relator), presidente de secção, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 16 de junho de 2016,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de E. Danqua, por M. Trayers, solicitor, P. O'Shea, BL, e C. Power, SC,

— em representação do Minister for Justice and Equality, por R. Cotter e E. Creedon, na qualidade de agentes, assistidos por F. O'Sullivan, BL, e R. Barron, SC,

* Língua do processo: inglês.

— em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande e X. Lewis, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 29 de junho de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do princípio da equivalência.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Evelyn Danqua, nacional do Gana, ao Minister for Justice and Equality (Ministro da Justiça e da Igualdade, Irlanda) (a seguir «Ministro»), à Irlanda e ao Attorney General, a respeito da recusa do Ministro em analisar o pedido da interessada de obtenção do estatuto conferido pela proteção subsidiária.

Quadro jurídico

Diretiva 2004/83/CE

3 Nos termos do artigo 2.º, alíneas a), e) e f), da Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida (JO 2004, L 304, p. 12), entende-se por:

«a) 'Proteção internacional', o estatuto de refugiado e o estatuto de proteção subsidiária, definidos nas alíneas d) e f);

[...]

e) 'Pessoa elegível para proteção subsidiária', o nacional de um país terceiro […] que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem […], correria um risco real de sofrer ofensa grave na aceção do artigo 15.º […];

f) 'Estatuto de proteção subsidiária', o reconhecimento por parte de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro […] como pessoa elegível para proteção subsidiária.»

4 O artigo 18.º desta diretiva enuncia:

«Os Estados-Membros concedem o estatuto de proteção subsidiária ao nacional de um país terceiro […] elegível para proteção subsidiária, nos termos dos capítulos II e V.»

Diretiva 2005/85/CE

5 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; retificação no JO 2006, L 236, p. 36), precisa, nomeadamente, os direitos dos requerentes de asilo.

6 Esta diretiva, nos termos do seu artigo 3.º, n.º 1, é aplicável a todos os pedidos de asilo apresentados no território dos Estados-Membros.

7 O artigo 3.º, n.º 3, da referida diretiva prevê:

«Quando os Estados-Membros aplicarem ou introduzirem um procedimento no âmbito do qual os pedidos de asilo sejam apreciados como pedidos com base na Convenção [relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 [1954])], e como pedidos de outros tipos de proteção internacional concedida nas circunstâncias definidas no artigo 15.º da Diretiva [2004/83], devem aplicar a presente diretiva ao longo de todo esse procedimento.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

8 Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que E. Danqua, nacional do Gana, apresentou na Irlanda, em 13 de abril de 2010, um pedido de obtenção do estatuto de refugiado, com fundamento no seu receio de ser sujeita às práticas *trokosi*, uma forma de escravidão ritual praticada no Gana e que afeta maioritariamente as mulheres.

9 A Refugee Applications Commissionner (Serviço do Comissário Responsável pelos Pedidos de Asilo, Irlanda), num relatório de 16 de junho de 2010, formulou, a respeito deste pedido, uma recomendação negativa, pela sua falta de credibilidade. Esta recomendação foi confirmada em sede de recurso pelo Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para os Refugiados, Irlanda), por decisão de 13 de janeiro de 2011.

10 Em 9 de fevereiro de 2011, o Ministro notificou a E. Danqua uma decisão de indeferimento do seu pedido de asilo e comunicou-lhe a sua intenção de ordenar a sua recondução à fronteira (*proposal to deport*), tendo-a informado, nomeadamente, da possibilidade de apresentar um pedido de proteção subsidiária, no prazo de quinze dias úteis a contar dessa notificação.

11 Na sequência dessa decisão, o Refugee Legal Services (Serviço de Assistência Jurídica aos Refugiados, Irlanda) informou E. Danqua de que, devido a esse indeferimento, não seria assistida no âmbito das suas diligências para a obtenção da proteção subsidiária.

12 No entanto, o Serviço de Assistência Jurídica aos Refugiados apresentou, em nome de E. Danqua, um pedido de autorização de residência por razões humanitárias.

13 Por carta de 23 de setembro de 2013, o Ministro informou E. Danqua de que esse pedido tinha sido indeferido e de que, em 17 de setembro de 2013, havia sido tomada uma decisão de regresso a seu respeito.

14 Em 8 de outubro de 2013, E. Danqua apresentou um pedido de proteção subsidiária.

15 Por carta de 5 de novembro de 2013, o Ministro informou E. Danqua de que o seu pedido para beneficiar do estatuto conferido pela proteção subsidiária não podia ser acolhido favoravelmente, uma vez que não tinha sido apresentado no prazo de quinze dias úteis mencionado na notificação da decisão do Ministro de 9 de fevereiro de 2011, que indeferiu o pedido de asilo da interessada.

16 E. Danqua impugnou esta decisão na High Court (Tribunal Superior, Irlanda), invocando, nomeadamente, uma violação do princípio da equivalência em razão da obrigação de o requerente de proteção subsidiária respeitar um prazo como o que está em causa no processo principal para a apresentação do pedido de proteção subsidiária, quando não tinha sido imposto um prazo semelhante para a apresentação de um pedido de asilo.

17 Por sentença de 16 de outubro de 2014, a High Court (Tribunal Superior) negou provimento ao recurso de E. Danqua, declarando, nomeadamente, que o princípio da equivalência não era aplicável no caso em apreço, uma vez que a interessada comparava duas regras processuais baseadas no direito da União.

18 Em 13 de novembro de 2014, E. Danqua interpôs então recurso desta sentença na Court of Appeal (Tribunal de Recurso). No referido órgão jurisdicional, a interessada reiterou a sua argumentação segundo a qual a obrigação de o requerente de proteção subsidiária respeitar um prazo como o que está em causa no processo principal violava o princípio da equivalência, uma vez que não existia prazo semelhante aplicável às pessoas que apresentem um pedido de obtenção do estatuto de refugiado.

19 A Court of Appeal (Tribunal de Recurso), interrogando-se sobre a pertinência do princípio da equivalência no presente processo, considera que um pedido de asilo pode constituir um parâmetro de comparação adequado para assegurar o respeito do referido princípio.

20 A este propósito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, embora a maioria dos pedidos de asilo seja tratada segundo o regime instituído pela Diretiva 2004/83, os Estados-Membros podem sempre, pelo menos em teoria, conceder o benefício do asilo em conformidade com o respetivo direito nacional. Nessa medida, os pedidos de asilo podem enquadrar-se, em parte, no direito da União e, em parte, no direito nacional.

21 Quanto à obrigação de o requerente de proteção subsidiária respeitar um prazo como o que está em causa no processo principal para a apresentação de um pedido de proteção subsidiária, o órgão jurisdicional de reenvio considera que este prazo é justificado por considerações objetivas. Com efeito, a regulamentação nacional em vigor antes da prolação do acórdão de 8 de maio de 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), caracterizava-se pela existência de dois procedimentos separados e sucessivos para efeitos da apreciação, respetivamente, do pedido de asilo e do pedido de proteção subsidiária, que subordinava a apreciação do pedido de proteção subsidiária ao indeferimento prévio do pedido de obtenção do estatuto de refugiado.

22 Segundo esse órgão jurisdicional, a regulamentação em vigor à data dos factos do processo principal tinha por objetivo garantir que os pedidos de proteção internacional fossem tratados num prazo razoável.

23 Foi neste contexto que a Court of Appeal (Tribunal de Recurso) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes:

«1) Para efeitos do princípio da equivalência, pode considerar-se que um pedido de asilo, regulado pela legislação nacional que reflete as obrigações dos Estados-Membros nos termos da [Diretiva 2004/83], é um parâmetro de comparação adequado com um pedido de proteção subsidiária?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, é relevante para este efeito que o prazo fixado para a apresentação dos pedidos de proteção subsidiária sirva o propósito importante de assegurar que os pedidos de proteção internacional sejam tratados dentro de um prazo razoável?»

Quanto às questões prejudiciais

24 Com as suas duas questões, que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o princípio da equivalência deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regra processual nacional, como a que está em causa no processo principal, que sujeita

um pedido de obtenção do estatuto conferido pela proteção subsidiária a um prazo de caducidade de quinze dias úteis a contar da notificação, pela autoridade competente, da possibilidade de o requerente de um pedido de asilo indeferido apresentar um pedido dessa natureza.

25 A título preliminar, há que recordar que a Diretiva 2004/83 não continha regras processuais aplicáveis à apreciação de um pedido de proteção internacional.

26 Por seu turno, a Diretiva 2005/85 estabelece normas mínimas para os procedimentos de apreciação dos pedidos de proteção internacional e precisa os direitos dos requerentes de asilo. O artigo 3.º, n.os 1 e 3, dessa diretiva enuncia que a mesma é aplicável aos pedidos de asilo que sejam apreciados como pedidos com base na Convenção relativa ao Estatuto de Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951, e como pedidos de outros tipos de proteção internacional concedida nas circunstâncias definidas no artigo 15.º da Diretiva 2004/83.

27 Em consequência, o Tribunal de Justiça declarou que a Diretiva 2005/85 não se aplica aos pedidos de proteção subsidiária, salvo quando um Estado-Membro instituir um procedimento único no âmbito do qual examine um pedido à luz das duas formas de proteção internacional, a saber, a forma relativa ao estatuto de refugiado e a forma respeitante à proteção subsidiária (acórdão de 8 de maio de 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, n.º 39).

28 Todavia, resulta dos autos que não era esse o caso da Irlanda, à data dos factos do processo principal.

29 Daqui resulta que, na falta de regras, estabelecidas pelo direito da União, sobre as modalidades processuais relativas à apresentação e ao exame de um pedido de proteção subsidiária aplicáveis na Irlanda, cabe ao ordenamento jurídico interno desse Estado-Membro regular essas modalidades, desde que, por um lado, essas modalidades não sejam menos favoráveis do que as que regulam situações semelhantes de natureza interna (princípio da equivalência) e, por outro, não tornem impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (v., neste sentido, acórdão de 8 de maio de 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, n.º 41 e jurisprudência referida).

30 No que se refere ao princípio da equivalência, há que recordar que o respeito deste princípio exige a aplicação indiferenciada de uma regra nacional aos processos baseados no direito da União e aos baseados no direito nacional (v., neste sentido, acórdão de 28 de janeiro de 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, n.º 74).

31 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à questão de saber se um pedido de obtenção do estatuto de refugiado constitui um fundamento adequado de comparação com um pedido de obtenção do estatuto conferido pela proteção subsidiária, a fim de garantir o respeito deste princípio.

32 Ora, no caso vertente, como salientou o advogado-geral nos n.os 54 e 58 das suas conclusões, a situação em causa no processo principal diz respeito a dois pedidos baseados no direito da União, a saber, o pedido da interessada de obtenção do estatuto de refugiado e o seu pedido para beneficiar do estatuto conferido pela proteção subsidiária.

33 De resto, importa sublinhar que, segundo a própria redação da primeira questão, a legislação nacional que rege a apreciação dos pedidos de asilo «reflete» as obrigações dos Estados-Membros nos termos da Diretiva 2004/83.

34 Além disso, não resulta dos elementos de que dispõe o Tribunal de Justiça que o direito irlandês relativo ao asilo contenha regras nacionais de direito material que completem o direito da União.

35 Vistas as considerações que precedem, há que observar que, numa situação como a que está em causa no processo principal, que se refere a dois tipos de pedidos baseados, tanto um como o outro, no direito da União, a invocação do princípio da equivalência não tem pertinência.

36 Assim sendo, segundo jurisprudência constante, no âmbito do processo de cooperação judicial entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça instituído pelo artigo 267.º TFUE, cabe ao Tribunal de Justiça dar ao juiz nacional uma resposta útil que lhe permita dirimir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, incumbe, sendo caso disso, ao Tribunal de Justiça reformular as questões que lhe são submetidas (acórdão de 28 de abril de 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, n.º 30 e jurisprudência referida).

37 Além disso, incumbe ao Tribunal de Justiça fornecer ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação do direito da União que possam ser úteis para a apreciação do litígio que lhe foi submetido, quer o órgão jurisdicional de reenvio lhes tenha ou não feito referência no enunciado das suas questões (v., neste sentido, acórdão de 21 de fevereiro de 2006, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, n.º 29 e jurisprudência referida).

38 No caso vertente, para esse efeito, há que compreender as duas questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio como se destinando a saber se o princípio da efetividade deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regra processual nacional, como a que está em causa no processo principal, que sujeita um pedido de obtenção do estatuto conferido pela proteção subsidiária a um prazo de caducidade de quinze dias úteis a contar da notificação, pela autoridade competente, da possibilidade de o requerente de um pedido de asilo indeferido apresentar aquele pedido.

39 No que respeita a este princípio, conforme recordado no n.º 29 do presente acórdão, uma regra processual nacional como a que está em causa no processo principal não deve tornar impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União. Assim, no caso em apreço, essa regra deve permitir o acesso efetivo das pessoas que requerem a proteção subsidiária aos direitos que lhes são conferidos pela Diretiva 2004/83.

40 Antes de mais, há que examinar a questão de saber se uma pessoa como E. Danqua, que pede proteção subsidiária, pode, concretamente, fazer valer os direitos que para ela decorrem da Diretiva 2004/83, a saber, no caso vertente, o direito de submeter um pedido de obtenção dessa proteção e, nos casos em que estejam preenchidos os requisitos exigidos para poder beneficiar da referida proteção, o de lhe ser concedido o estatuto conferido por esta última.

41 Resulta da decisão de reenvio e dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que, segundo a regra processual nacional em causa no processo principal, o requerente de proteção subsidiária já não pode, em princípio, apresentar um pedido para beneficiar do estatuto conferido por essa proteção, após o termo do prazo de quinze dias úteis a contar da notificação do indeferimento do seu pedido de obtenção do estatuto de refugiado.

42 A este respeito, cabe salientar que o Tribunal de Justiça já declarou que cada caso em que se coloque a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito da União deve ser analisado tendo em conta o lugar que essa disposição ocupa no processo, visto como um todo, na tramitação deste e nas suas particularidades, perante as várias instâncias nacionais. Nesta perspetiva, há nomeadamente que tomar em consideração, se for esse o caso, a proteção dos direitos de defesa, o princípio da segurança jurídica e a correta tramitação do processo (v., neste sentido, acórdão de 11 de novembro de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, n.º 41 e jurisprudência referida).

43 No caso vertente, há que examinar, em particular, se um prazo de caducidade como o que está em causa no processo principal pode ser justificado para garantir a correta tramitação do processo de apreciação de um pedido de proteção subsidiária, atendendo às consequências daí decorrentes para a aplicação do direito da União (v., por analogia, acórdão de 3 de setembro de 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, n.º 28).

44 Quanto aos prazos de caducidade, o Tribunal de Justiça decidiu que, no que respeita às regulamentações nacionais abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União, cabe aos Estados-Membros fixar os prazos em função, designadamente, da importância que as decisões a tomar têm para os interessados, da complexidade dos procedimentos e da legislação a aplicar, do número de pessoas que podem ser afetadas e dos restantes interesses públicos ou privados que devam ser tomados em consideração (v., neste sentido, acórdão de 29 de outubro de 2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, n.º 48).

45 Ora, no que se refere à legislação em causa no processo principal, há que salientar, como fez o advogado-geral nos n.os 75 a 78 das suas conclusões, que o processo de apreciação dos pedidos de proteção subsidiária reveste particular importância na medida em que permite assegurar aos requerentes de proteção internacional a preservação dos seus direitos mais essenciais através da concessão de tal proteção.

46 Neste contexto, tendo em conta as dificuldades com que esses requerentes podem ser confrontados, devido, nomeadamente, à situação humana e materialmente difícil em que se possam encontrar, há que declarar que um prazo de caducidade como o que está em causa no processo principal se afigura particularmente curto e não assegura, na prática, a todos estes requerentes uma possibilidade efetiva de apresentar um pedido de obtenção de proteção subsidiária e, se for esse o caso, de lhes ser concedido o estatuto conferido por essa proteção. Em consequência, tal prazo não pode ser razoavelmente justificado para assegurar a correta tramitação do processo de apreciação de um pedido de concessão deste estatuto.

47 Quanto ao mais, esta conclusão não pode ser posta em causa pela necessidade de garantir a eficácia dos procedimentos de regresso, na medida em que o prazo em causa no processo principal não está diretamente relacionado com o procedimento de regresso, mas sim com o indeferimento do pedido de obtenção do estatuto de refugiado.

48 Em consequência, há que concluir que uma regra processual nacional como a que está em causa no processo principal é suscetível de comprometer o acesso efetivo dos requerentes de proteção subsidiária aos direitos que lhes são reconhecidos pela Diretiva 2004/83.

49 Visto o conjunto das considerações que precedem, há que responder às questões submetidas que o princípio da efetividade deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regra processual nacional, como a que está em causa no processo principal, que sujeita um pedido de obtenção do estatuto conferido pela proteção subsidiária a um prazo de caducidade de quinze dias úteis a contar da notificação, pela autoridade competente, da possibilidade de um requerente de asilo cujo pedido foi indeferido apresentar aquele pedido.

Quanto às despesas

50 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este 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 (Terceira Secção) declara:

O princípio da efetividade deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regra processual nacional, como a que está em causa no processo principal, que sujeita um pedido de obtenção do estatuto conferido pela proteção subsidiária a um prazo de caducidade de quinze dias úteis a contar da notificação, pela autoridade competente, da possibilidade de um requerente de asilo cujo pedido foi indeferido apresentar aquele pedido.

Assinaturas