



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
VERICA TRSTENJAK
apresentadas em 12 de janeiro de 2012¹

Processo C-620/10

Migrationsverket
contra
Nurije Kastrati
Valdrina Kastrati
Valdrin Kastrati

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Kammarrätten i Stockholm (Suécia)]

«Direito de asilo — Regulamento n.º 343/2003 — Determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo — Entrada com um visto Schengen — Apresentação de um pedido de asilo num Estado-Membro que não emitiu o visto Schengen — Pedido de concessão de autorização de residência no Estado de residência — Retirada do pedido de asilo — Tomada a cargo do candidato a asilo pelo Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo»

I — Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial, apresentado pelo Kamarrätten i Stockholm (Tribunal Administrativo de Estocolmo), diz respeito à interpretação do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise [d]e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro². O órgão jurisdicional de reenvio pretende, no essencial, saber de que forma a retirada do pedido de asilo por um candidato a asilo que apresentou um pedido de asilo apenas num Estado-Membro se repercute sobre a aplicação do Regulamento n.º 343/2003.

II — Quadro jurídico

A — *Regulamento n.º 343/2003*

2. O artigo 1.º do Regulamento n.º 343/2003 dispõe o seguinte:

«O presente regulamento estabelece os critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro.»

1 — Língua original das conclusões: esloveno. Língua do processo: sueco.

2 — JO L 50, p. 1.

3. O artigo 2.º, alínea f), do Regulamento n.º 343/2003 define a retirada do pedido de asilo como as ações através das quais, explícita ou tacitamente, o requerente de asilo põe termo ao procedimento desencadeado pela introdução do seu pedido de asilo, em conformidade com a legislação nacional.

4. O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 343/2003 refere o seguinte:

«Os Estados-Membros analisarão todo o pedido de asilo apresentado por um nacional de um país terceiro a qualquer dos Estados-Membros, quer na fronteira, quer no território do Estado-Membro em causa. O pedido de asilo é analisado por um único Estado, que será aquele que os critérios enunciados no capítulo III designarem como responsável.»

5. O artigo 4.º do Regulamento n.º 343/2003 dispõe o seguinte:

«1. O processo de determinação do Estado-Membro responsável nos termos do presente regulamento tem início a partir do momento em que um pedido de asilo é apresentado pela primeira vez a um Estado-Membro.

[...]

5. O Estado-Membro a que tiver sido apresentado o pedido de asilo é obrigado, nas condições previstas no artigo 20.º e a fim de concluir o processo de determinação do Estado responsável pela análise do pedido, a retomar a cargo o candidato que se encontre presente noutro Estado-Membro e aí tenha formulado um novo pedido de asilo, após ter retirado o seu pedido durante o processo de determinação do Estado responsável.

Esta obrigação cessa se o candidato a asilo tiver entretanto abandonado o território dos Estados-Membros durante um período de, pelo menos, três meses, ou for detentor de um título de residência emitido por um Estado-Membro.»

6. No artigo 5.º do Regulamento n.º 343/2003 é referido o seguinte:

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

2. A determinação do Estado-Membro responsável em aplicação dos referidos critérios é efetuada com base na situação existente no momento em que o candidato a asilo tiver apresentado pela primeira vez o seu pedido junto de um Estado-Membro.»

7. O artigo 9.º do Regulamento n.º 343/2003 dispõe o seguinte:

«1. Se o candidato a asilo for titular de um título de residência válido, o Estado-Membro que o tiver emitido é responsável pela análise do pedido de asilo.

2. Se o candidato a asilo for titular de um visto válido, o Estado-Membro que o tiver emitido é responsável pela análise do pedido de asilo [...]

[...]»

8. O artigo 16.º do Regulamento n.º 343/2003 dispõe o seguinte:

«1. O Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo por força do presente regulamento é obrigado a:

a) Tomar a cargo, nas condições previstas nos artigos 17.º a 19.º, o requerente de asilo que tenha apresentado um pedido noutro Estado-Membro;

- b) Finalizar a análise do pedido de asilo;
- c) Retomar a cargo, nas condições previstas no artigo 20.º, o requerente de asilo cujo pedido esteja a ser analisado e que se encontre, sem para tal ter recebido autorização, no território de outro Estado-Membro;
- d) Retomar a cargo, nas condições previstas no artigo 20.º, o requerente de asilo que tenha retirado o seu pedido durante o processo de análise e tenha formulado um pedido de asilo noutra Estado-Membro;
- e) Retomar a cargo, nas condições previstas no artigo 20.º, o nacional de um país terceiro cujo pedido tenha rejeitado e que se encontre, sem para tal ter recebido autorização, no território de outro Estado-Membro.

2. Se um Estado conceder um título de residência ao requerente de asilo, serão para ele transferidas as obrigações previstas no n.º 1.

3. Cessam as obrigações previstas no n.º 1 se o nacional de um país terceiro tiver abandonado o território dos Estados-Membros durante um período mínimo de três meses, a menos que seja titular de um título de residência válido emitido pelo Estado-Membro responsável.

4. Cessam igualmente as obrigações previstas nas alíneas d) e e) do n.º 1 se o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo tiver tomado e efetivamente aplicado, na sequência da retirada ou da rejeição do pedido de asilo, as disposições necessárias para que o nacional de um país terceiro regresse ao seu país de origem, ou se dirija para outro país em que possa entrar legalmente.»

B — *Diretiva 2005/85*

9. O artigo 19.º da 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-Membros³, dispõe o seguinte, sob o título «Procedimento em caso de retirada do pedido»:

- «1. Na medida em que o seu direito interno preveja essa possibilidade, em caso de retirada expressa de um pedido de asilo pelo requerente, os Estados-Membros asseguram que o órgão de decisão profira uma decisão de pôr termo à apreciação ou de indeferimento do pedido.
- 2. Os Estados-Membros podem igualmente permitir que o órgão de decisão ponha termo à apreciação sem tomar uma decisão. Neste caso, os Estados-Membros asseguram que o órgão de decisão introduza uma nota no processo do requerente.»

10. O artigo 20.º da Diretiva 2005/85 dispõe o seguinte, sob o título «Procedimento em caso de retirada tácita ou desistência do pedido»:

«1. Quando haja motivos razoáveis para considerar que um requerente de asilo retirou tacitamente o seu pedido de asilo ou dele desistiu, os Estados-Membros asseguram que o órgão de decisão profira uma decisão de pôr termo à apreciação ou indeferimento do pedido, com base no facto de o requerente não ter demonstrado o seu direito ao estatuto de refugiado, nos termos da Diretiva 2004/83/CE.

[...]

3 — JO L 326, p. 13.

2. Os Estados-Membros asseguram que o requerente que se apresente de novo às autoridades competentes depois de proferida uma decisão de pôr termo à apreciação, tal como mencionado no n.º 1 do presente artigo, tem o direito de requerer a reabertura do processo, salvo se este estiver a ser apreciado nos termos dos artigos 32.º e 34.º

Os Estados-Membros podem prever um prazo findo o qual o processo do requerente já não possa ser reaberto.

Os Estados-Membros asseguram que tal pessoa não seja afastada em contravenção ao princípio da não repulsão.

Os Estados-Membros podem autorizar o órgão de decisão a retomar a apreciação no ponto em que esta tenha sido interrompida.»

III — Matéria de facto, tramitação processual no órgão jurisdicional nacional e questões prejudiciais

11. Os demandantes no processo principal, Nurije Kastrati e os seus dois filhos menores, são nacionais de um país terceiro que entraram no Espaço Schengen com um visto Schengen emitido pelas autoridades francesas. Após a família ter pedido asilo na Suécia em 30 de abril de 2009, o Migrationsverk (autoridade de imigração sueca) requereu, em 4 de julho de 2009, ao abrigo do disposto no Regulamento n.º 343/2003, que a França tomasse a cargo a família e analisasse os seus pedidos de asilo. Em 16 de junho de 2009, os demandantes no processo principal requereram autorização de residência com fundamento em laços familiares com uma pessoa residente na Suécia, tendo em 22 de junho de 2009 retirado os seus pedidos de asilo. Após as autoridades francesas, em 23 de julho de 2009, terem aceite tomar a cargo os demandantes no processo principal, o Migrationsverk indeferiu, por decisão de 30 de julho de 2009, os pedidos de asilo e os de autorização de residência, invocando para tal a responsabilidade da França, e decidiu, para além disso, transferir os demandantes no processo principal para França, ao abrigo do artigo 19.º, n.º 1 e 3, do Regulamento n.º 343/2003.

12. Na sequência do recurso interposto desta decisão para o Länsrätt i Skåne län (tribunal administrativo de Skåne), Migrationsdomstol (órgão jurisdicional competente em matéria de imigração), foi anulada a decisão em causa e remetido o processo ao Migrationsverk para este proceder à apreciação das condições de atribuição da autorização de residência, tendo em consideração o facto de o Regulamento n.º 343/2003 já não ser aplicável após a retirada dos pedidos de asilo. O Migrationsverk opôs-se a esta decisão interpondo recurso para o órgão jurisdicional de reenvio alegando, neste âmbito, que o Regulamento n.º 343/2003 continua a aplicar-se mesmo após a retirada dos pedidos de asilo.

13. Na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre a aplicabilidade do Regulamento n.º 343/2003 num caso como o do processo principal, decidir suspender a instância e submeter as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

1. Tendo em conta, nomeadamente, o disposto no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 343/2003 e/ou o facto de, para além dos artigos 4.º, n.º 5, segundo parágrafo, e 16.º, n.º 3 e 4, não existirem nesse regulamento outras disposições sobre a cessação da responsabilidade de um Estado-Membro para apreciar um pedido de asilo, deve o regulamento ser interpretado no sentido de que a retirada de um pedido de asilo não obsta à possibilidade da sua aplicação?
2. Para a resposta à questão precedente, é relevante a fase do procedimento em que o pedido de asilo é retirado?

IV — Tramitação processual no Tribunal de Justiça

14. A decisão de reenvio, com data de 16 de dezembro de 2010, deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 27 de dezembro de 2010. Os demandantes no processo principal, a República Helénica, a República Federal da Alemanha, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, a República Italiana, o Reino dos Países Baixos e a Comissão Europeia apresentaram observações. Na audiência de 30 de novembro de 2011 participaram os demandantes no processo principal, o Migrationsverket, a República Helénica, o Reino dos Países Baixos e a Comissão.

V — Argumentos das partes

15. Os Governos neerlandês, britânico e alemão entendem que o Regulamento n.º 343/2003 também é aplicável no caso da retirada de um único pedido de asilo, situação que não está expressamente regulada no referido diploma. Na medida em que o Regulamento n.º 343/2003 tem por objeto a retirada de um entre vários pedidos de asilo, resulta deste diploma que uma retirada não tem quaisquer efeitos sobre a responsabilidade já determinada de um Estado-Membro. Para além disso, um dos objetivos do regulamento consiste em impedir que um candidato a asilo que formule e altere repetidamente pedidos escolha o Estado-Membro responsável, e em manter a responsabilidade de um Estado-Membro declarado competente até à conclusão definitiva do processo. Por conseguinte, quando um pedido de asilo é apresentado, tal facto implica que se mantenha a aplicabilidade do Regulamento n.º 343/2003.

16. Os Governos grego e italiano e a Comissão, consideram, pelo contrário, que a retirada de um único pedido de asilo afasta a aplicabilidade do Regulamento n.º 343/2003, no qual estão regulados, de forma taxativa, os casos de aplicabilidade do regulamento apesar da retirada de um pedido de asilo. Ao retirar um único pedido de asilo apresentado na União, o requerente demonstra já não pretender recorrer à proteção internacional. Por conseguinte, cessa o fundamento para a aplicação do Regulamento n.º 343/2003, cujo objetivo consiste, por um lado, em garantir um procedimento célere aos requerentes de asilo e, por outro, em impedir um eventual abuso relacionado com a apresentação de vários pedidos de asilo simultâneos ou consecutivos.

17. Os demandantes no processo principal referem que nunca pretenderam obter asilo, mas apenas a concessão de um título de residência, tendo o pedido de asilo apenas sido apresentado após terem sido aconselhados nesse sentido pelo Migrationsverket.

VI — Apreciação jurídica

A — Quanto à primeira questão prejudicial

18. Com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se um candidato a asilo que formulou um pedido de asilo num Estado-Membro se pode subtrair à aplicação do Regulamento n.º 343/2003 ao retirar o referido pedido de asilo quando não tenha apresentado qualquer outro pedido de asilo noutra Estado-Membro.

19. No que diz respeito ao argumento apresentado pelos demandantes no processo principal de que em momento algum teriam pretendido obter asilo, pelo que o seu pedido, de facto, não pode ser qualificado como um pedido de asilo na aceção do Regulamento n.º 343/2003, mas sim como um pedido de concessão de um título de residência, importa referir que, nos termos de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, compete exclusivamente aos órgãos jurisdicionais de reenvio definir o objeto das questões que entendem submeter. Com efeito, compete unicamente aos órgãos jurisdicionais nacionais chamados a conhecer do litígio e aos quais cabe a responsabilidade pela decisão judicial a proferir, apreciar, tendo em conta as particularidades de cada caso, tanto a

necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão, como a pertinência das questões submetidas ao Tribunal de Justiça⁴. Neste contexto, o Tribunal de Justiça também não é competente para apurar os factos no processo principal.

20. Tendo em consideração a argumentação dos demandantes no processo principal compete, por conseguinte, ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se o pedido dos demandantes no processo principal, aqui em causa, deve ser classificado como um pedido de asilo na aceção do Regulamento n.º 343/2003. Neste sentido, com base na definição de «pedido de asilo» constante do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 343/2003, o órgão jurisdicional de reenvio deve analisar se o pedido apresentado pelos demandantes no processo principal constitui um pedido que possa ser qualificado como um pedido de proteção internacional ao abrigo da Convenção de Genebra sobre os refugiados. Caso o órgão jurisdicional de reenvio tenha dúvidas quanto à aplicação desta definição no contexto concreto do processo principal, deve pedir ao Tribunal de Justiça, por via de um novo pedido de decisão prejudicial, novos esclarecimentos sobre a aplicação da referida definição a um caso como o do processo principal.

21. Caso o órgão jurisdicional de reenvio conclua que o pedido dos demandantes no processo principal deve ser qualificado como um pedido de asilo na aceção do Regulamento n.º 343/2003, levanta-se a questão, submetida pelo mesmo órgão jurisdicional, relativa aos efeitos jurídicos da retirada deste pedido pelos demandantes no processo principal.

22. Apesar de a questão da retirada de um único pedido de asilo, em causa no processo principal, e os efeitos daqui decorrentes não estarem expressamente regulados no Regulamento n.º 343/2003, considero que uma interpretação sistemática do regulamento no que respeita ao seu teor e à sua finalidade permite concluir que o candidato a asilo que apenas tenha apresentado um pedido de asilo não pode excluir a aplicabilidade do Regulamento n.º 343/2003 a este pedido de asilo através da retirada unilateral do pedido.

23. Nos termos de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, na interpretação de uma disposição de direito da União há que ter em conta não apenas os seus termos mas igualmente o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte⁵.

24. Os objetivos essenciais do Regulamento n.º 343/2003 foram expostos pela Comissão na sua proposta de regulamento de 26 de julho de 2001⁶. No seu ponto 2.1, sob a epígrafe «Objetivos», a proposta baseia-se, por um lado, na garantia do direito a asilo através de um procedimento rápido, baseado em critérios objetivos e equitativo para as pessoas em causa e, por outro, também na prevenção de abusos relacionados com a apresentação de múltiplos pedidos de asilo em vários Estados-Membros através da célere determinação do Estado-Membro responsável. Em princípio, a responsabilidade deve recair sobre o Estado-Membro com maior envolvimento na entrada ou na estadia do requerente de asilo no território dos Estados-Membros⁷, quer por lhe ter concedido um visto ou um título de residência, quer por não ter funcionado devidamente o seu sistema de controlo das fronteiras, quer ainda por lhe ter permitido a entrada sem visto⁸.

4 — V. acórdãos de 5 de maio de 2011, MSD Sharp (C-316/09 Colet., p. I -3249, n.º 21), e de 30 de novembro de 2006, Brünsteiner e Autohaus Hilgert (C-376/05 e C-377/05, Colet., p. I-11383, n.º 26).

5 — V. acórdãos de 18 de maio de 2000, KVS International (C-301/98, Colet., p. I-3583, n.º 21); de 23 de novembro de 2006, ZVK (C-300/05, Colet., p. I-11169, n.º 15), e de 29 de janeiro de 2009, Petrosian e o. (C-19/08, Colet., p. I-495, n.º 34).

6 — Proposta de regulamento do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro, COM(2001) 447 final.

7 — Em conformidade com os artigos 1.º e 2.º do Protocolo relativo à Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia, e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Dinamarca não participou inicialmente na adoção do Regulamento n.º 343/2003 (v. décimo oitavo considerando); no entanto, o âmbito de aplicação do referido regulamento foi alargado à Dinamarca através do Acordo entre a Comunidade Europeia e o Reino da Dinamarca relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado na Dinamarca ou em qualquer outro Estado-Membro da União Europeia e ao sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin (JO 2006, L 66, p. 38). Alguns países terceiros, como por exemplo a Confederação Suíça (JO 2008, L 53, p. 5), também participaram, na sequência de acordos internacionais, no sistema da União relativo à determinação do Estado responsável por pedidos de asilo.

8 — V. proposta de regulamento referida na nota 6, ponto 3.1.

25. Estes objetivos essenciais formulados pela Comissão foram também consagrados no Regulamento n.º 343/2003. O terceiro e o quarto considerando indicam como objetivo fundamental a rápida determinação do Estado-Membro responsável com base num método claro e operacional, por forma a garantir um acesso efetivo ao procedimento. No artigo 3.º do Regulamento n.º 343/2003, é definido um princípio fundamental que impõe que cada pedido de asilo apenas seja analisado por um único Estado-Membro. Deste modo previnem-se, por um lado, os casos de *refugees in orbit*, ou seja, que os candidatos a asilo sejam expulsos de um Estado para outro, sendo o seu direito a asilo, na prática, desvirtuado. Por outro lado, impede-se também o fenómeno do denominado *asylum shopping*, excluindo a possibilidade de deslocações não controladas, no âmbito das quais são intentados vários procedimentos de asilo paralelos ou sucessivos no território da UE⁹.

26. Tendo em consideração o último objetivo referido, foi aprovado —já na vigência da Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro das Comunidades Europeias celebrada em Dublin em 15 de junho de 1990¹⁰ — o Regulamento (CE) n.º 2725/2000 do Conselho, de 11 de dezembro de 2000, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin^{11 12}. O referido regulamento visava em primeiro lugar a aplicação e execução da Convenção de Dublin, que foi substituída pelo Regulamento n.º 343/2003. Neste sentido, existe uma relação¹³ entre os dois regulamentos, o que evidencia que a determinação do Estado-Membro responsável deve também ser assegurada através da comparação de dados¹⁴.

27. Por conseguinte, o capítulo III do Regulamento n.º 343/2003 contém critérios para a determinação do Estado-Membro responsável ordenados hierarquicamente¹⁵, de forma a facilitar a aplicação do princípio da determinação do Estado-Membro responsável apenas com base em critérios objetivos e também a concretizar o objetivo de impedir abusos relacionados com a apresentação simultânea ou consecutiva de vários pedidos de asilo através da determinação de um único Estado-Membro responsável.

28. É exatamente a determinação do Estado-Membro responsável que constitui o objetivo principal do Regulamento n.º 343/2003. Quanto à questão da aplicabilidade do Regulamento n.º 343/2003, o artigo 4.º, n.º 1, prevê que o processo de determinação do Estado-Membro responsável tem início a partir do momento em que um pedido de asilo é apresentado pela primeira vez a um Estado-Membro. A análise efetiva do pedido de asilo, por seu lado, realiza-se de acordo com as disposições nacionais do respetivo Estado-Membro, com observância do disposto na Diretiva 2005/85 e na 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 concedida¹⁶.

9 — V., a este respeito, Hermann, M., em: Hailbronner, K. (ed.), *EU Immigration and Asylum Law*, Munique 2010, comentários ao Regulamento n.º 343/2003, artigo 1.º, n.º 20 e seg.; Filzwieser, C./Sprung, A., *Dublin II-Verordnung. Das Europäische Asylzuständigkeitsystem*, 3.ª edição 2010, artigo 3.º, n.º K6; Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., *Ausländer- und Asylrecht*, 2.ª edição, Munique 2008, n.º 1885.

10 — JO 1997, C 254, p. 1.

11 — JO L 316, p. 1.

12 — Para uma análise geral dos aspetos relativos à proteção de dados e do contexto da recolha de informações pessoais nos bancos de dados do sistema «Eurodac», v. Hofmann, H./Rowe, G./Türk, A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, pp. 480 e segs.

13 — V. relatório da Comissão sobre a avaliação do sistema de Dublin, COM(2007) 299 final, ponto 2.1; Hermann, M., *op. cit.* (nota 9), artigo 1.º, n.º 46.

14 — Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., *op. cit.* (nota 9), n.º 1904; Hailbronner, K., *Asyl- und Ausländerrecht*, 2.ª edição, Estugarda 2008, n.º 46, e Filzwieser, C./Sprung, A., *op. cit.* (nota 9), artigo 9.º, n.º K2.

15 — V., a este respeito, Alland, D./Chassin, C., *Répertoire de droit international*, v. Asile, n.º 46.

16 — JO L 304, p. 2.

29. Nas suas observações escritas, a Comissão refere corretamente que, tendo em consideração o conjunto da regulamentação, o procedimento de asilo é constituído por duas fases, designadamente a determinação do Estado-Membro responsável após a primeira apresentação de um pedido de asilo em aplicação do Regulamento n.º 343/2003 e, em seguida, a análise efetiva, que compete ao respetivo Estado-Membro responsável e em cujo âmbito devem ser respeitadas as normas mínimas nos termos da Diretiva 2005/85. Estão em causa, por conseguinte, duas fases do procedimento de asilo que devem ser diferenciadas uma da outra. Esta consideração já tinha constituído o ponto de partida aquando das primeiras reflexões relativas à elaboração da Diretiva 2005/85¹⁷ e foi depois também consagrada no seu vigésimo nono considerando, que refere expressamente que a Diretiva 2005/85 não abrange os procedimentos regidos pelo Regulamento n.º 343/2003. O objetivo do Regulamento n.º 343/2003 não consiste, por conseguinte, na criação de garantias processuais para os candidatos a asilo na aceção da fixação de condições de deferimento ou indeferimento dos seus pedidos de asilo¹⁸. Pelo contrário, este diploma regula, antes de mais, a repartição das obrigações e das missões recíprocas dos Estados-Membros. Neste contexto, as disposições do Regulamento n.º 343/2003 relativas às obrigações dos Estados-Membros para com os candidatos a asilo que estão sujeitos ao procedimento de Dublin, dizem apenas respeito, em princípio, à tramitação dos procedimentos nas relações entre os Estados-Membros, ou visam garantir a coerência com outros atos em matéria de direito de asilo¹⁹.

30. Do ponto de vista da responsabilidade, o Regulamento n.º 343/2003 contém também normas relativas aos efeitos da retirada de um pedido de asilo para o processo de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo. No entanto, apenas estão previstas disposições expressas para a situação de um de vários pedidos ser retirado, como está previsto, nomeadamente, no artigo 4.º, n.º 5, ou no artigo 16.º, n.º 1, alínea d), e n.º 4. Estas disposições dizem particularmente respeito a casos em que o candidato a asilo retirou o seu pedido de asilo ainda durante o processo de determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo (artigo 4.º, n.º 5), ou então durante o processo de análise (artigo 16.º, n.º 1, alínea d)), e apresentou um novo pedido de asilo noutra Estado-Membro.

31. Os efeitos jurídicos da retirada de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro que não seja acompanhada da apresentação de um novo pedido de asilo noutra Estado-Membro não estão, no entanto, expressamente regulados no Regulamento n.º 343/2003.

32. A meu ver, o facto de os efeitos da retirada de um único pedido de asilo não estarem expressamente regulados no Regulamento n.º 343/2003 está relacionado com a circunstância de este caso não configurar a possibilidade de um conflito de competências. Desta situação não pode, no entanto, ser inferido que a retirada de um pedido de asilo por um candidato a asilo que não apresentou quaisquer outros pedidos de asilo possa conduzir *eo ipso* à inaplicabilidade do Regulamento n.º 343/2003.

33. À primeira vista, afigura-se plausível a suposição de que o regulamento apenas se aplica no caso da apresentação de um pedido de asilo e que a necessidade de proteção do requerente deixa de existir caso este, ao retirar o seu pedido, torne evidente que já não necessita de proteção internacional. Isto é tanto mais assim quanto o facto de não ser referida esta hipótese pode levar a concluir que o regulamento não é, consequentemente, aplicável neste caso.

17 — Proposta de diretiva do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros, COM (2000) 578 final, ponto 2 da exposição de motivos.

18 — Neste sentido, também Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., *op. cit.* (nota 9), n.º 1885, e Bergmann, J., em Renner, *Ausländerrecht*, 9.ª edição, 2011, n.º 130.

19 — V., neste âmbito, proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, COM(2008) 820 final, em particular o ponto 3 da exposição de motivos.

34. Resulta, contudo, do contexto geral das regulamentações relativas ao procedimento de asilo que, em princípio, a responsabilidade de um Estado-Membro, uma vez atribuída, apenas é afastada após a conclusão definitiva de um procedimento de asilo. Para além disso, não é de pressupor desde logo uma conclusão de tal forma definitiva quando um nacional de um país terceiro opta por não manter o seu pedido de asilo, mas apenas quando a autoridade competente do Estado-Membro em causa tomou uma decisão definitiva.

35. O teor do Regulamento n.º 343/2003 apoia, desde logo, esta interpretação.

36. Neste sentido, a definição de «retirada do pedido de asilo» constante do artigo 2.º, alínea f), do Regulamento n.º 343/2003 como as ações através das quais, explícita ou tacitamente, o requerente de asilo põe termo ao procedimento desencadeado pela introdução do seu pedido de asilo, «em conformidade com a legislação nacional», demonstra que uma declaração de retirada apenas pode pôr termo ao procedimento se cumprir as disposições nacionais pertinentes. Na medida em que as referidas disposições nacionais devem corresponder às exigências da Diretiva 2005/85, a questão dos efeitos da retirada de um pedido de asilo sobre a aplicabilidade e a aplicação do Regulamento n.º 343/2003 apenas pode ser respondida após uma análise global do referido regulamento em conjugação com a Diretiva 2005/85.

37. De acordo com o disposto na Diretiva 2005/85, os nacionais de um país terceiro que tenham requerido asilo num Estado-Membro não deverão ser considerados em situação irregular no território desse Estado-Membro enquanto não entrar em vigor a decisão de indeferimento do pedido ou a decisão que ponha termo ao seu direito de permanência enquanto requerente de asilo²⁰.

38. Para obter uma decisão definitiva deste tipo é necessário que as autoridades competentes do Estado-Membro tomem uma decisão. No que diz respeito ao caso da retirada expressa do pedido de asilo, o artigo 19.º da Diretiva 2005/85 dispõe que, na medida em que o direito interno dos Estados-Membros preveja essa possibilidade, se deve assegurar, em caso de retirada expressa de um pedido de asilo pelo requerente, que o órgão de decisão profira uma decisão de pôr termo à apreciação ou de indeferimento do pedido. Também no caso de retirada tácita do pedido de asilo é necessário, nos termos do artigo 20.º da referida diretiva, que o órgão de decisão profira uma decisão de indeferimento do pedido ou ponha formalmente termo à apreciação do mesmo.

39. É possível concluir, com base nestas considerações, que a declaração de retirada por parte do candidato a asilo não leva *eo ipso* à conclusão do procedimento de asilo, sendo para tal necessário que o órgão de decisão do Estado-Membro responsável profira a decisão correspondente. Esta consideração assenta logicamente no pressuposto de que, apesar da declaração de retirada por parte do candidato a asilo, o órgão de decisão competente em matéria de asilo ainda pode ser determinado de acordo com o disposto no Regulamento n.º 343/2003.

40. No que respeita à relevância da conclusão jurídica e administrativa do procedimento de asilo no caso de retirada voluntária de um pedido de asilo, a Comissão, na sua primeira proposta de Diretiva 2005/85, já tinha referido que apenas uma conclusão deste tipo permite assegurar que os Estados-Membros utilizem as informações necessárias no caso de o requerente reaparecer no mesmo ou noutro Estado-Membro e de se colocar a questão da responsabilidade pela análise de um novo pedido de asilo²¹.

20 — V. artigo 7.º da Diretiva 2005/8, bem como o décimo terceiro considerando da mesma diretiva. V. ainda nono considerando da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO L 348, p. 98).

21 — V. proposta de diretiva referida na nota 17 (comentários relativos ao anterior artigo 16.º da proposta).

41. Mesmo após um debate minucioso e a consulta de todos os Estados-Membros, este ponto de vista não só continuou a ser determinante na proposta de diretiva da Comissão de 18 de junho de 2012, profundamente alterada, como foi também realçado nos comentários às disposições da diretiva propostas que, por razões de eficácia, se considera imperativo definir normas claras e precisas sobre a atitude a tomar quando os procedimentos são interrompidos ou anulados — quer em resultado de uma retirada expressa (artigo 19.º), quer por outros motivos (artigo 20.º) — e que as referidas normas descrevem de forma exaustiva as opções processuais dos Estados-Membros. Consequentemente, a diretiva permite que os Estados-Membros optem por dar por terminada a apreciação ou indeferir o pedido nos casos em que os requerentes de asilo retirem o pedido²².

42. Este ponto de vista foi também consagrado nos artigos 19.º e 20.º da Diretiva 2005/85, que prevê, para além disso, a possibilidade de um procedimento específico para os pedidos subsequentes apresentados após a retirada de um pedido anterior de acordo com o disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea a), em conjugação com os artigos 32.º e segs. Neste âmbito, de acordo com o disposto no artigo 34.º, os Estados-Membros podem obrigar um candidato a asilo que formula um pedido subsequente a indicar os factos e a apresentar novos elementos de prova que justifiquem um novo procedimento, bem como tomar uma decisão sem ouvir o requerente, contrariamente ao disposto no artigo 12.º

43. Caso fosse concedida, pelo contrário, ao candidato a asilo a possibilidade de retirada do seu pedido sem quaisquer consequências no contexto do Regulamento n.º 343/2003, tal seria incompatível com as regras da Diretiva 2005/85 relativas à apresentação de pedidos de asilo sucessivos e às consequências jurídicas daí resultantes para eventuais pedidos subsequentes.

44. Esta interpretação do Regulamento n.º 343/2003, nos termos da qual o candidato a asilo não pode influenciar unilateralmente as regras de competência definidas no referido regulamento através da retirada do seu pedido de asilo, corresponde também à estrutura e ao objetivo do regulamento de determinar o mais rapidamente possível a responsabilidade de um Estado-Membro, apenas com base em critérios objetivos, e de retirar ao candidato a asilo qualquer possibilidade de influência através da apresentação de vários pedidos.

45. Caso um candidato a asilo tivesse o poder de influenciar a determinação do Estado-Membro responsável através da apresentação sucessiva de novos pedidos de asilo, retirando simultaneamente os pedidos anteriores, apesar de o Regulamento n.º 343/2003 pretender impedir essa mesma situação, estes objetivos seriam frustrados. Neste âmbito importa referir a regra do artigo 13.º do Regulamento n.º 343/2003, que estabelece, nos casos em que a responsabilidade não pode ser determinada com base nos critérios enumerados neste regulamento, que o responsável pela análise do pedido é o Estado-Membro em que foi apresentado o primeiro pedido de asilo. Por conseguinte, o legislador previu a possibilidade de não se conseguir determinar o Estado-Membro responsável apesar de todos os critérios de análise disponíveis, e adotou uma regra de competência subsidiária para este caso. Caso a aplicabilidade do Regulamento n.º 343/2003 fosse afastada sempre que um pedido fosse retirado, o candidato a asilo teria, de acordo com as circunstâncias do caso concreto, a possibilidade de determinar o Estado-Membro através da seleção do seu local de residência. Para além disso, não seria possível concretizar o objetivo da tramitação rápida do processo através da determinação célere do Estado-Membro responsável.

46. Neste contexto importa referir igualmente a problemática da responsabilidade pelo regresso de um antigo candidato a asilo, na medida em que resulta do Regulamento n.º 343/2003 que o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo continua, em princípio, a ser igualmente responsável pelo regresso do antigo candidato a asilo após a declaração de retirada do pedido de asilo — expressa ou tácita — por parte do candidato a asilo e após o ato da autoridade competente do Estado-Membro necessário para pôr termo ao procedimento.

22 — Proposta alterada de diretiva do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros (COM(2002), 326 final, comentários ao artigo 19.º).

47. Assim, a regulamentação constante do artigo 16.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento n.º 343/2003 torna evidente que, apesar da conclusão do procedimento de asilo através de uma decisão de indeferimento insuscetível de recurso, o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo é obrigado a retomar a cargo o antigo candidato a asilo, desde que este se encontre, sem para tal ter recebido autorização, no território de outro Estado-Membro. Nos termos do disposto no Regulamento n.º 343/2003, esta obrigação cessa apenas se o nacional de um país terceiro tiver obtido um título de residência de outro Estado-Membro (artigo 16.º, n.º 2), se tiver abandonado o território dos Estados-Membros sem um título de residência válido durante um período mínimo de três meses (artigo 16.º, n.º 3), ou se o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo tiver tomado e efetivamente aplicado, na sequência da rejeição do pedido de asilo, as disposições necessárias para que o nacional de um país terceiro regresse ao seu país de origem, ou se dirija para outro país em que possa entrar legalmente (artigo 16.º, n.º 4).

48. Neste âmbito, o Regulamento n.º 343/2003 retomou, no essencial, a ideia da Convenção de Dublin de 15 de junho de 1990, nos termos da qual num espaço em que a livre circulação das pessoas é garantida em conformidade com as disposições dos Tratados, cada Estado-Membro é responsável perante todos os outros pela sua ação em matéria de entrada e de estada de nacionais de países terceiros e deve assumir as respetivas consequências num espírito de solidariedade e cooperação leal. Os principais critérios de atribuição de responsabilidade e a sua ordem hierárquica refletem esta abordagem geral ao fazerem recair a responsabilidade sobre o Estado-Membro com maior envolvimento na entrada ou na estada do requerente de asilo no território dos Estados-Membros, quer atribuindo-lhe um visto ou um título de residência, quer deixando-o entrar à margem do sistema de controlo das fronteiras, quer ainda permitindo a entrada sem visto. Um segundo grupo de critérios visa determinar as consequências das deficiências reveladas por um Estado-Membro em matéria de luta contra a imigração clandestina²³.

49. Daqui resulta claramente que o elemento de conexão decisivo para a aplicação do Regulamento n.º 343/2003, à luz do princípio segundo o qual o responsável por uma situação deve providenciar a sua solução, é a responsabilidade de um Estado-Membro para com os outros Estados-Membros em relação a um candidato a asilo, o que reflete o princípio nos termos do qual cada Estado-Membro responde perante todos os outros pela sua ação em matéria de entrada e de estada de nacionais de países terceiros²⁴.

50. A responsabilidade de acordo com o princípio segundo o qual o responsável por uma situação deve providenciar a sua solução é ainda complementada pela Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular²⁵, na qual são previstas regras relativas ao regresso de um nacional de um país terceiro em situação irregular, bem como regras para o caso de esse regresso não ser possível por razões específicas. O facto de não estarem previstas quaisquer regras de competência específicas neste contexto demonstra de forma ainda mais evidente que o Regulamento n.º 343/2003 é ainda aplicável nesta fase do processo.

51. Face ao exposto, a primeira questão prejudicial deve ser respondida no sentido de que a retirada de um pedido de asilo por um candidato a asilo que apresentou um pedido de asilo apenas num Estado-Membro não obsta, enquanto tal, à aplicabilidade do Regulamento n.º 343/2003 nem à determinação do Estado-Membro responsável pela análise do mesmo pedido nos termos do referido regulamento.

23 — V., a este respeito, a proposta de regulamento referida na nota 6 (ponto 3.1 da exposição de motivos).

24 — V., comentários ao artigo 9.º V. ainda a proposta de regulamento referida na nota 19 (ponto 3 da exposição de motivos).

25 — JO L 348, p. 98.

B — *Quanto à segunda questão*

52. Com a sua segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, num caso como o do processo principal, o momento da retirada do pedido de asilo por um candidato a asilo assume relevância para a apreciação das consequências jurídicas da referida retirada à luz do Regulamento n.º 343/2003.

53. Esta questão pode, sem mais, ser respondida negativamente. Das considerações precedentes resulta que a retirada de um pedido de asilo por um candidato a asilo que apresentou um pedido de asilo apenas num Estado-Membro não obsta, enquanto tal, à aplicabilidade do Regulamento n.º 343/2003 nem à determinação do Estado-Membro responsável pela análise do mesmo pedido nos termos do referido regulamento. Isto é válido independentemente da fase do procedimento em que tem lugar a retirada.

VII — Conclusão

54. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões prejudiciais:

A retirada de um pedido de asilo por um candidato a asilo que apresentou um pedido de asilo apenas num Estado-Membro não obsta, enquanto tal, à aplicabilidade do Regulamento n.º 343/2003 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, nem à determinação do Estado-Membro responsável pela análise do mesmo pedido nos termos do referido regulamento. Isto é válido independentemente da fase do procedimento em que tem lugar a retirada.