



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANTHONY MICHAEL COLLINS
apresentadas em 9 de março de 2023¹

Processo C-568/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Segurança e Justiça)
outras partes no processo:
E.,
S.,
e os seus filhos menores

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Regulamento (UE) n.º 604/2013 — Artigo 2.º, alínea l) — Conceito de “título de residência” — Cartão de identidade diplomático emitido por um Estado-Membro — Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional — Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas — Privilégios e imunidades — Direito de permanecer no território do Estado-Membro de acolhimento»

I. Introdução

1. As presentes conclusões analisam se os cartões de identidade diplomáticos emitidos por um Estado-Membro ao abrigo da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, celebrada em Viena em 18 de abril de 1961 (a seguir «Convenção de Viena»)², a nacionais de países terceiros que são funcionários de uma missão diplomática nesse Estado-Membro constituem títulos de residência para efeitos do artigo 2.º, alínea l), 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 (a seguir «Regulamento Dublin III»)³, pelo que esse Estado-Membro é responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional apresentados pelos titulares desses documentos.

¹ Língua original: inglês.

² *Recueil des traités des Nations unies*, Vol. 500, p. 95.

³ JO 2013, L 180, p. 31.

II. Regulamento Dublin III

2. Os considerandos 4 e 5 do Regulamento Dublin III têm a seguinte redação:

«(4) As conclusões do Conselho de Tampere precisaram igualmente que o [Sistema Europeu Comum de Asilo] deverá incluir, a curto prazo, um método claro e operacional para determinar o Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de asilo.

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

3. O artigo 1.º do Regulamento Dublin III, com a epígrafe «Objeto», prevê que «[o] presente regulamento estabelece os critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (a seguir designado “Estado-Membro responsável”)».

4. Para efeitos do Regulamento Dublin III, o artigo 2.º, alínea l), define «título de residência» como «[...] uma autorização emitida pelas autoridades de um Estado-Membro que permite a estadia de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida no seu território, incluindo os documentos que comprovam a autorização de se manter no território, no âmbito de um regime de proteção temporária ou até que deixem de se verificar as circunstâncias que obstavam à execução de uma medida de afastamento, com exceção dos vistos e das autorizações de residência emitidos durante o período necessário para determinar o Estado-Membro responsável, em conformidade com o presente regulamento, ou durante a análise de um pedido de proteção internacional ou de uma autorização de residência».

5. Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III, «[o]s critérios de determinação do Estado-Membro responsável aplicam-se pela ordem em que são enunciados no presente capítulo».

6. O artigo 12.º, n.º 1, e o artigo 14.º do Regulamento Dublin III estabelecem os critérios pertinentes. O artigo 12.º, n.º 1, deste regulamento, com a epígrafe «Emissão de documentos de residência ou vistos», estipula que «[s]e o requerente for titular de um título de residência válido, o Estado-Membro que o tiver emitido é responsável pela análise do pedido de proteção internacional». O artigo 14.º do Regulamento Dublin III, com a epígrafe «Dispensa de visto de entrada», dispõe:

«1. Se um nacional de um país terceiro ou um apátrida entrar num Estado-Membro em que está dispensado de visto, esse Estado-Membro é responsável pela análise do pedido de proteção internacional.

2. O princípio estabelecido no n.º 1 não se aplica se o nacional de um país terceiro ou o apátrida apresentar o seu pedido de proteção internacional noutro Estado-Membro em que esteja igualmente dispensado de visto de entrada. Nesse caso, é este o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional.»

7. Nos termos do artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III:

«A transferência do requerente [...] do Estado-Membro requerente para o Estado-Membro responsável efetua-se [...], 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.

[...]»

III. Factos do processo principal, questão prejudicial e processo perante o Tribunal de Justiça

8. Os requerentes de proteção internacional (a seguir «requerentes») são uma família de nacionais de países terceiros. O marido trabalhou na embaixada do seu Estado de origem no Estado-Membro X. O marido, a mulher e os dois filhos gozavam de privilégios e imunidades ao abrigo da Convenção de Viena e receberam cartões de identidade diplomáticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros desse Estado. Alguns anos mais tarde, a família deixou o Estado-Membro X e apresentou um pedido de proteção internacional nos Países Baixos⁴.

9. Em 31 de julho de 2019, o staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Segurança e Justiça, Países Baixos) (a seguir «Secretário de Estado») informou os requerentes de que considerava que o Estado-Membro X era responsável pela análise dos seus pedidos nos termos do artigo 12.º, n.º 1 ou n.º 3, do Regulamento Dublin III.

10. Em 30 de agosto de 2019, o Estado-Membro X indeferiu os pedidos de tomada a cargo do Secretário de Estado, declarando que não tinha emitido títulos de residência nem vistos aos requerentes, uma vez que estes tinham sido residentes nesse Estado-Membro apenas em virtude do seu estatuto diplomático. Os requerentes tinham entrado no Estado-Membro X e nos Países Baixos com passaportes diplomáticos emitidos pelo seu Estado de origem, pelo que não necessitavam de visto. Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento Dublin III, os Países Baixos eram, por conseguinte, responsáveis pela análise dos seus pedidos.

11. Em 11 de setembro de 2019, o Secretário de Estado solicitou ao Estado-Membro X que reconsiderasse os pedidos de tomada a cargo. O Secretário de Estado, invocando o manual do Estado-Membro X sobre privilégios e imunidades diplomáticas, considerou que os cartões de identidade diplomáticos emitidos pelo Estado-Membro X eram títulos de residência. Nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III, a responsabilidade pela análise dos pedidos cabe ao Estado-Membro X.

12. Em 25 de setembro de 2019, o Estado-Membro X aceitou os pedidos de tomada a cargo.

13. Por Decisões de 29 de janeiro de 2020, o Secretário de Estado decidiu não analisar os pedidos de proteção internacional.

⁴ Para proteger a identidade dos requerentes, o despacho de reenvio não indica a sua nacionalidade nem o Estado-Membro da sua missão diplomática, designado por Estado-Membro X. As presentes conclusões seguem a mesma abordagem.

14. Os requerentes interpuseram recurso dessas decisões. Argumentaram perante o rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância da Haia, Países Baixos) que o Estado-Membro X não era responsável pela análise dos seus pedidos porque o seu direito de residência nesse Estado-Membro resultava da Convenção de Viena. Sustentaram que os cartões de identidade diplomáticos emitidos pelo Estado-Membro X têm natureza declarativa e, portanto, confirmam o anterior.

15. O rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância da Haia) declarou o recurso procedente. Anulou as decisões do Secretário de Estado, com o fundamento de que os cartões de identidade diplomáticos não podiam ser considerados uma autorização de permanência no Estado-Membro X, uma vez que os requerentes já tinham o direito de permanecer nesse Estado-Membro ao abrigo da Convenção de Viena. Esses cartões eram declarativos e não constitutivos desse direito. Por conseguinte, Secretário de Estado estava obrigado a analisar os pedidos dos requerentes.

16. O Secretário de Estado interpôs recurso dessa decisão no Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos).

17. O órgão jurisdicional de reenvio considera que nem o texto nem o contexto do artigo 2.º, alínea l), do Regulamento Dublin III oferecem uma definição suficientemente clara do termo «título de residência». Este regulamento não declara expressamente que o título de residência deve ser um documento emitido nos termos do direito nacional. Embora deva tratar-se de uma autorização de permanência no território de um Estado-Membro emitida pelas autoridades desse Estado, não especifica o que essa autorização deve comportar. A jurisprudência do Tribunal de Justiça tão-pouco clarifica o assunto. A Convenção de Viena obriga os Estados Partes a permitir que o pessoal diplomático e as suas famílias permaneçam nos seus territórios. O Estado acreditador não tem o poder de conceder ou de recusar aos diplomatas a autorização de permanência no seu território⁵.

18. À luz destas observações, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

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

19. Os requerentes, os Governos dos Países Baixos e da Áustria e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas.

IV. Apreciação da questão prejudicial

A. Quanto à admissibilidade

20. O Governo austríaco alega que, com base nas informações de que dispõe, o reenvio pode ser inadmissível. Embora o Estado-Membro X tenha aceite os pedidos de tomada a cargo em 25 de setembro de 2019, a transferência dos requerentes não ocorreu nos seis meses

⁵ Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o direito do pessoal diplomático de permanecer nos Países Baixos decorre diretamente da Convenção de Viena, e não do direito nacional.

subsequentes. Por conseguinte, nos termos do artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III, os Países Baixos são responsáveis pela análise dos pedidos, o recurso do Secretário de Estado é inoperante e a questão prejudicial já não carece de resposta⁶.

21. Depreendo da decisão de reenvio que, quando o Secretário de Estado interpôs o recurso no Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) requereu uma injunção provisória para suspender o prazo de seis meses previsto no artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III. O órgão jurisdicional de reenvio deferiu este pedido em 24 de março de 2020. Daqui decorre que o litígio entre as partes no órgão jurisdicional de reenvio subsiste e que o reenvio prejudicial é, portanto, admissível⁷.

B. Quanto ao mérito

1. Síntese das observações das partes

22. O órgão jurisdicional de reenvio chega a duas interpretações possíveis. Um cartão de identidade diplomático é um título de residência na aceção do artigo 2.º, alínea l), do Regulamento Dublin III, pelo que o Estado-Membro X é responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional. Um cartão de identidade diplomático não constitui um título de residência desse tipo, pelo que os Países Baixos são responsáveis pela análise do respetivo pedido.

23. O Governo dos Países Baixos e a Comissão defendem a primeira interpretação. Alegam que a definição de «título de residência» do Regulamento Dublin III é suficientemente ampla para incluir os cartões de identidade diplomáticos. Apoiam-se na interpretação que o Tribunal de Justiça faz dos artigos 12.º a 14.º do referido regulamento, no sentido de que a aplicação dos critérios estabelecidos nestas disposições deve, regra geral, permitir a atribuição da responsabilidade pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado por um nacional de um país terceiro ao Estado-Membro que está na origem da entrada ou da permanência desse nacional de um país terceiro no território dos Estados-Membros.

24. A Comissão não está convencida de que os cartões de identidade diplomáticos tenham natureza declarativa e não constitutiva, porque os Estados Partes na Convenção de Viena gozam de uma certa margem de apreciação quanto às pessoas que aceitam nos seus territórios na qualidade de pessoal diplomático. Podem, por exemplo, declarar qualquer delas *persona non grata* ou não aceitável. Em todo o caso, seria contrário aos objetivos do Regulamento Dublin III que um Estado-Membro que tivesse aceitado um nacional de um país terceiro como membro do pessoal diplomático não tivesse a obrigação de tratar o pedido de proteção internacional dessa pessoa.

25. O Governo dos Países Baixos considera que os cartões de identidade diplomáticos declaram os direitos estabelecidos no artigo 39.º da Convenção de Viena, designadamente o direito de permanecer no Estado-Membro X, mas que esses direitos decorrem, em última análise, das decisões do Estado-Membro X e do Estado de origem dos requerentes de se tornarem partes na Convenção de Viena e de encetarem relações diplomáticas. Foi neste contexto que o

⁶ V., por exemplo, Acórdão de 24 de novembro de 2020, Openbaar Ministerie (Falsificação de documento) (C-510/19, EU:C:2020:953, n.º 27 e jurisprudência referida).

⁷ V., por analogia, Acórdãos de 26 de julho de 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, n.ºs 56 a 60), e de 25 de outubro de 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, n.º 46). Não formulo nenhuma opinião sobre a legalidade da suspensão nos termos do Regulamento Dublin III.

Estado-Membro X autorizou a estadia dos requerentes no seu território, sem prejuízo do seu poder de apreciação para declarar qualquer *persona non grata* ou não aceitável. Isto demonstra a importância do papel desempenhado pelo Estado-Membro X ao permitir a estadia dos requerentes no seu território.

26. Os requerentes e o Governo austríaco defendem a segunda interpretação, ainda que mediante abordagens diferentes. Os requerentes invocam um acórdão do Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) segundo o qual o estatuto privilegiado do pessoal diplomático e dos seus familiares decorre diretamente da Convenção de Viena e não depende da posse de um documento⁸. Do mesmo modo, o direito dos requerentes de permanecer no Estado-Membro X decorre diretamente da Convenção de Viena e um cartão de identidade diplomático é apenas o comprovativo de um direito de residência existente. Nos termos da Convenção de Viena, o Estado acreditador não pode, salvo exceções muito limitadas, revogar o direito de residência de um diplomata. Daqui resulta que o Estado acreditador não pode conceder esse direito. Salientam igualmente o facto de os diplomatas estarem excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração⁹.

27. O Governo austríaco alega que um cartão de identidade diplomático comprova os privilégios e imunidades de que goza o pessoal diplomático ao abrigo da Convenção de Viena. Estes direitos não incluem o direito de entrar ou permanecer no Estado acreditador. Os cartões de identidade diplomáticos emitidos ao abrigo da Convenção de Viena não são, portanto, títulos de residência na aceção do artigo 2.º, alínea l), do Regulamento Dublin III. Esse Governo sublinha que muitos Estados-Membros, incluindo a Áustria, exigem que o pessoal diplomático peça um visto de entrada que, caso seja emitido, constitui efetivamente uma autorização de permanência nesse Estado-Membro.

2. Apreciação

28. Analisarei em primeiro lugar o contexto jurídico em que o Estado-Membro X emitiu os cartões de identidade diplomáticos dos requerentes. De seguida, abordarei as alegações das partes relativas à jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de direitos de residência dos cidadãos dos Estados-Membros e examinarei a sua pertinência no presente contexto. Por último, apreciarei o texto e o contexto das disposições pertinentes do Regulamento Dublin III, para concluir que são determinantes para a resposta à questão prejudicial.

a) Cartões de identidade diplomáticos dos requerentes

29. A Convenção de Viena é um acordo de direito internacional público assinado e ratificado por Estados-Membros e Estados não membros, atuando no exercício dos seus poderes soberanos no domínio das relações diplomáticas. Não diz respeito às relações com a União Europeia, que não é parte nesse acordo¹⁰.

⁸ Acórdão de 27 de março de 2008 da Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) (NL:RVS:2008:BC8570).

⁹ JO 2004, L 16, p. 44; v. artigo 3.º, n.º 2, alínea f, da referida diretiva.

¹⁰ Acórdão de 22 de março de 2007, Comissão/Bélgica (C-437/04, EU:C:2007:178, n.º 33).

30. Os Estados Partes na Convenção de Viena acordam atribuir ao pessoal das missões diplomáticas certos privilégios e imunidades com o objetivo de facilitar a «manutenção da paz e da segurança internacional e [o] desenvolvimento das relações de amizade entre as nações». A «finalidade de tais privilégios e imunidades não é beneficiar indivíduos, mas sim [...] garantir o eficaz desempenho das funções das missões diplomáticas, [enquanto] representantes dos Estados»¹¹.

31. Como refere o Governo austríaco, a Convenção de Viena não confere expressamente ao pessoal diplomático o direito de entrar e permanecer no território de um Estado acreditador, e os Estados Partes podem estabelecer procedimentos para resolver essas questões. No entanto, é razoável supor que o desempenho eficiente das funções das missões diplomáticas exige que o pessoal de uma missão seja autorizado não só a entrar mas também a permanecer no território do Estado acreditador¹².

32. Esse direito não é absoluto. A Convenção de Viena confere aos Estados Partes uma margem de apreciação significativa quanto à identidade e ao número de pessoas que aceitam como membros do pessoal das missões diplomáticas, bem como quanto à duração da sua presença após a cessação das suas funções¹³.

33. O Estado-Membro X é signatário da Convenção de Viena, que ratificou na década de 1990. Resulta das circunstâncias do presente reenvio prejudicial que o Estado-Membro X e o Estado de origem dos requerentes estabeleceram relações diplomáticas regidas por esta Convenção. Por conseguinte, o Estado-Membro X acordou conceder os privilégios e imunidades previstos na Convenção de Viena ao pessoal dessa missão diplomática para efeitos do desempenho eficiente das funções da missão, sem prejuízo do exercício do seu poder discricionário descrito no número precedente das presentes conclusões.

34. O despacho de reenvio refere que os cartões de identidade diplomáticos em causa incluem as seguintes menções: «cartão de identidade diplomático, missão, apelido, nomes próprios, data de nascimento, código pessoal, cargo, data de emissão, data de caducidade e assinatura do titular». O estatuto também é indicado. Dos autos do órgão jurisdicional nacional não consta uma cópia dos cartões emitidos aos requerentes.

¹¹ Convenção de Viena, segundo e quarto considerandos.

¹² V. Denza, E., *Diplomatic Law — Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, quarta edição, Oxford University Press, 2016, p. 50: «Embora o direito de entrar e permanecer no território do Estado acreditador não esteja expressamente previsto como um privilégio na [Convenção de Viena], na prática considera-se que decorre do artigo 7.º e é aplicado na legislação nacional em matéria de imigração, dado que isso é necessário em alguns Estados [nota de rodapé omitida].» O artigo 7.º da Convenção de Viena dispõe que, sob reserva das disposições especificadas, o Estado acreditante pode nomear livremente os membros do pessoal da sua missão.

¹³ A Convenção de Viena estabelece que o Estado acreditante deverá certificar-se de que a pessoa que pretende nomear como chefe de missão obteve o *agrément* do Estado acreditador; o *agrément* pode ser recusado sem indicação das razões (artigo 4.º). O Estado acreditador tem um poder discricionário de nomeação de membros do pessoal diplomático que sejam nacionais desse Estado (artigo 8.º, n.º 2). Esse poder permite que o Estado acreditador declare que uma pessoa é *persona non grata* ou não é aceitável em qualquer momento e sem ser obrigado a justificar a sua decisão (artigo 9.º). O Estado acreditador pode limitar a dimensão da missão, restringindo assim o número de funcionários (artigo 11.º). O Estado acreditador tem o poder discricionário de fixar o prazo que considera razoável para que um membro do pessoal de uma missão deixe o seu território após a cessação das suas funções e o prazo durante o qual os membros da família podem permanecer nesse território após a morte de um membro da missão (artigo 39.º, n.ºs 2 e 3). Os acontecimentos recentes demonstram amplamente o exercício desse poder. Em 7 de abril de 2022, o Ministério dos Negócios Estrangeiros da República da Áustria anunciou que se sentia obrigado a revogar o estatuto diplomático de três membros da Embaixada da Federação da Rússia em Viena e de um membro do Consulado-Geral da Federação da Rússia em Salzburgo. Estas pessoas tinham praticado atos incompatíveis com o seu estatuto diplomático, em resultado dos quais foram declarados *personae non gratae* nos termos do artigo 9.º da Convenção de Viena e receberam ordem de abandonar o território austríaco até 12 de abril de 2022.

35. O Governo neerlandês remete para o manual do Estado-Membro X sobre privilégios e imunidades diplomáticas¹⁴, segundo o qual um cartão de identidade diplomático concede os privilégios e imunidades descritos na Convenção de Viena. Esse manual constitui a base jurídica da residência do pessoal diplomático e dos seus familiares nesse Estado-Membro. Juntamente com o passaporte, concede ao portador o direito de entrar e viajar no interior dos Estados do espaço Schengen¹⁵.

36. O Estado-Membro X também publicou um documento que inclui um exemplo dos cartões de identidade diplomáticos que emite¹⁶. Intitula-se «cartão de identidade diplomático» e contém uma fotografia do portador à esquerda. No lado do cartão em que aparece a fotografia constam as informações descritas no n.º 34 das presentes conclusões. O texto que figura no verso declara que autoriza o portador a residir no Estado-Membro X até à data de caducidade do cartão e, quando apresentado juntamente com um documento de viagem válido, a entrar no território dos Estados do espaço Schengen. O documento em que figura um exemplo do cartão explica que no verso deste constam informações sobre os privilégios do portador.

37. Ao contrário do que o Governo austríaco alega, resulta das considerações precedentes que os cartões de identidade diplomáticos dos requerentes atestam o seu direito de permanecer no Estado-Membro X durante o período indicado nos cartões, em conformidade com a Convenção de Viena¹⁷.

b) Jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de direitos de residência e autorizações de residência

38. Os requerentes invocam, por analogia, a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual o direito de os nacionais de um Estado-Membro entrarem no território de outro Estado-Membro e aí residirem para os fins tidos em vista pelo Tratado constitui um direito diretamente atribuído pelo Tratado ou, se for caso disso, pelas disposições adotadas para a sua execução. A emissão de uma autorização de residência a um nacional de um Estado-Membro deve ser considerada não um ato gerador de direitos (um documento constitutivo), mas um ato destinado a comprovar a situação individual de um nacional de outro Estado-Membro relativamente às disposições do direito da União (um documento declarativo)¹⁸. Os requerentes entendem que esta jurisprudência pode ser transposta para a situação dos nacionais de países terceiros ao abrigo da Convenção de Viena, que os seus cartões de identidade diplomáticos se limitam a declarar direitos de que já gozavam ao abrigo dessa convenção e que, por conseguinte, as autoridades do Estado-Membro X não lhes emitiram títulos de residência para efeitos do Regulamento Dublin III.

¹⁴ Esse documento não foi facultado ao Tribunal de Justiça; a versão atual está disponível na Internet.

¹⁵ Artigo 19.º, n.º 2 (e ponto 4.3 do anexo VII) do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1).

¹⁶ Este modelo de cartão foi notificado à Comissão nos termos do artigo 34.º, n.º 1, alínea e), do Código das Fronteiras Schengen e publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* em conformidade com o artigo 34.º, n.º 2, do mesmo Código. O modelo anterior, provavelmente a versão em uso quando os requerentes chegaram ao Estado-Membro X, foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* três anos antes. Para efeitos do presente processo, não há diferença material entre as duas versões.

¹⁷ Afigura-se que, nos termos do direito primário do Estado-Membro X, que não foi comunicado ao Tribunal de Justiça mas está disponível na Internet, os tratados e instrumentos de direito internacional fornecem a base jurídica para a estadia temporária e residência do pessoal diplomático nesse Estado. Tal como os Países Baixos, o Estado-Membro X é geralmente descrito como monista, uma vez que aceita os tratados internacionais que ratificou como parte do direito nacional sem necessidade de legislação nacional de transposição.

¹⁸ V., por exemplo, Acórdãos de 23 de março de 2006, Comissão/Bélgica (C-408/03, EU:C:2006:192, n.ºs 62 e 63 e jurisprudência referida) e de 21 de julho de 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, n.º 54). V. também Conclusões do advogado-geral M. Bobek no processo I (C-195/16, EU:C:2017:374, n.ºs 37 e 38 e jurisprudência referida).

39. Neste contexto, é útil examinar um dos primeiros acórdãos em que o Tribunal de Justiça analisou a fonte do direito de os nacionais de um Estado-Membro entrarem no território de outro Estado-Membro e aí residir, a saber, o Acórdão Royer¹⁹.

40. O Tribunal de Justiça declarou que o direito de os nacionais de um Estado-Membro entrarem no território de outro Estado-Membro e aí residirem para os fins tidos em vista pelo Tratado constitui um direito diretamente atribuído pelo Tratado ou, se for caso disso, pelas disposições adotadas para a sua execução. Por conseguinte, este direito é adquirido independentemente da concessão de um título de residência pela autoridade competente de um Estado-Membro. A concessão desse título deve ser considerada não um ato constitutivo de direitos, mas um ato destinado a confirmar a situação individual de um nacional de outro Estado-Membro, à luz das disposições do direito da União. Em seguida, o Tribunal de Justiça observou que a Diretiva n.º 68/360²⁰ obrigava os Estados-Membros a reconhecerem o direito de permanência no seu território às pessoas que pudessem apresentar os documentos referidos nessa diretiva e que um título de residência constituía prova do direito de residência. As disposições pertinentes desta diretiva visavam, portanto, definir os aspetos práticos que regulam o exercício dos direitos conferidos diretamente pelo Tratado. Consequentemente, as autoridades dos Estados-Membros tinham de conceder o direito de residência a qualquer pessoa que estivesse abrangida pelas categorias estabelecidas na diretiva e que pudesse provar, mediante a apresentação dos documentos referidos, pertencer a uma dessas categorias. Tratando-se do exercício de um direito adquirido por força do Tratado, a omissão das formalidades legais não poderia, em si mesma, ser considerada uma lesão da ordem ou da segurança pública suscetível de justificar a emissão de uma ordem de expulsão²¹.

41. Dois pontos importantes decorrem desta jurisprudência.

42. Em primeiro lugar, uma vez que os contextos são jurídica e materialmente diferentes, não é possível extrapolar as declarações do Tribunal de Justiça sobre os direitos dos nacionais dos Estados-Membros decorrentes dos Tratados no contexto da ordem jurídica da União e sobre a aplicação da doutrina do efeito direto aos privilégios e imunidades de que gozam os nacionais de países terceiros, ao abrigo da Convenção de Viena, na ordem jurídica de um determinado Estado-Membro.

43. Em segundo lugar, perante uma situação em que certos Estados-Membros restringiram indevidamente os direitos de nacionais dos Estados-Membros, o Tribunal de Justiça declarou que esses direitos decorrem diretamente dos Tratados e existem independentemente da emissão de uma autorização de residência. Essa situação não se verifica no presente caso. Não foi alegado que exista discrepância entre os direitos que assistem aos requerentes, direta ou indiretamente, por força da Convenção de Viena e os direitos que os cartões de identidade diplomáticos atestam ou aqueles de que os requerentes eram titulares por outra via.

44. À luz das considerações precedentes, entendo que determinar se os cartões de identidade diplomáticos dos requerentes são declarativos ou constitutivos na aceção do Acórdão Royer não contribui para a resolução da questão prejudicial submetida ao Tribunal de Justiça,

¹⁹ Acórdão de 8 de abril de 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57). V. também Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77).

²⁰ Diretiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade (JO 1968, L 257, p. 13; EE C 05, F 001 p. 88).

²¹ Acórdão de 8 de abril de 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57, n.ºs 18 a 40).

nomeadamente, se esses cartões são títulos de residência na aceção do artigo 2.º, alínea l), do Regulamento Dublin III. Além disso, a análise textual e contextual que se segue indica que não é necessário fazê-lo.

c) Análise textual e contextual do artigo 2.º, alínea l), e do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III

45. De acordo com redação do artigo 2.º, alínea l), e do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III, uma autoridade de um Estado-Membro que considere que um nacional de um país terceiro ou um apátrida tem o direito de permanecer no seu território emite um documento de autorização para o efeito. O Estado-Membro X fez precisamente isso quando emitiu cartões de identidade diplomáticos aos requerentes²².

46. O texto dessas disposições não indica que as autorizações emitidas em razão de esse Estado-Membro ser parte num acordo internacional como a Convenção de Viena, ou da legislação nacional de transposição pertinente, estão excluídas da definição de «títulos de residência». Da mesma forma, e contrariamente aos argumentos dos requerentes, é irrelevante que o documento possa ser descrito como declarativo ou constitutivo e/ou que seja diferente, na forma ou substância, das autorizações de residência emitidas a terceiros, por exemplo, a cidadãos ou residentes permanentes do Estado-Membro X. O Regulamento Dublin III não faz referência a tais considerações.

47. Esta interpretação do texto dessas disposições é consistente com o contexto em que aparecem. O Regulamento Dublin III visa estabelecer um método claro e operacional para determinar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional²³. É conforme com esse objetivo que todos os documentos emitidos pelos Estados-Membros para autorizar as pessoas a permanecerem no seu território sejam considerados títulos de residência para efeitos do seu artigo 2.º, alínea l). Por conseguinte, essa interpretação está igualmente em consonância com o entendimento do Tribunal de Justiça sobre os objetivos prosseguidos pelo Regulamento Dublin III²⁴.

48. O Governo dos Países Baixos e a Comissão salientam também que os requerentes têm uma ligação mais forte com o Estado-Membro X. Entraram no território dos Estados-Membros em virtude das relações diplomáticas entre o seu Estado de origem e o Estado-Membro X, onde trabalharam e viveram durante vários anos.

49. O entendimento de que o Estado-Membro X é responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional é conforme com a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o Regulamento Dublin III que procura assegurar os três resultados seguintes. Primeiro, a responsabilidade pela análise dos pedidos cabe ao Estado-Membro que está na origem da entrada ou da permanência de um cidadão estrangeiro no território dos Estados-Membros. Segundo, deve ser tido em conta o papel desempenhado pelo Estado-Membro X quando os requerentes entraram nesse território. Terceiro, num espaço de livre circulação, cada Estado-Membro é responsável

²² V., por analogia, Acórdão de 26 de julho de 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, n.º 58). No caso em apreço, o Estado-Membro X não se limitou a tolerar a presença dos requerentes no seu território.

²³ Considerandos 4 e 5 do Regulamento Dublin III.

²⁴ V., por exemplo, Acórdão de 9 de dezembro de 2021, BT (ação contra o segurado) (C-708/20, EU:C:2021:986, n.º 24 e jurisprudência referida).

perante todos os outros Estados-Membros pelos seus atos relativos à entrada e residência de nacionais de países terceiros. Por conseguinte, cada Estado-Membro deve assumir as consequências das suas ações, de acordo com os princípios da solidariedade e da cooperação leal²⁵.

50. Como observam o órgão jurisdicional de reenvio e o Governo neerlandês, uma interpretação diferente significaria que os nacionais de países terceiros na mesma situação dos requerentes, que gozam de privilégios e imunidades ao abrigo da Convenção de Viena, têm a possibilidade de escolher o Estado-Membro no qual podem apresentar um pedido de proteção internacional, enquanto outros, cujos títulos de residência têm uma base jurídica diferente, não o podem fazer. Isso seria contrário aos mecanismos e critérios uniformes de determinação do Estado-Membro responsável que o Regulamento Dublin III pretende alcançar²⁶. É irrelevante que apenas um pequeno número de pessoas se possa encontrar nas circunstâncias dos requerentes.

51. Por último, não estou convencido de que a exclusão dos diplomatas do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/109 tenha alguma influência nesta conclusão. Esta diretiva visa excluir do seu âmbito de aplicação as pessoas, como as que gozam de um estatuto jurídico ao abrigo da Convenção de Viena, que não tenham para intenção de se instalar de forma duradoura no território dos Estados-Membros²⁷. Isso não impede que os Estados-Membros emitam a essas pessoas títulos de residência na aceção do artigo 2.º, alínea l), do Regulamento Dublin III.

V. Conclusão

52. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão prejudicial submetida pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos) da seguinte forma:

O artigo 2.º, alínea l), 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,

deve ser interpretado no sentido de que

um cartão de identidade diplomático emitido nos termos da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, celebrada em Viena em 18 de abril de 1961, é um título de residência na aceção desta disposição.

²⁵ Acórdãos de 21 de dezembro de 2011, N.S. e o. (C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, n.º 79); e de 26 de julho de 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, n.ºs 86 a 88 e 91).

²⁶ V., por analogia, Acórdão de 2 de abril de 2019, H. e R. (C-582/17 e C-583/17, EU:C:2019:280, n.º 77 e jurisprudência referida).

²⁷ V. artigo 3.º, n.º 2, alínea f), desta diretiva e Conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, n.ºs 36 a 39).