

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

28 de Julho de 2011 *

No processo C-69/10,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo tribunal administratif (Luxemburgo), por decisão de 3 de Fevereiro de 2010, entrado no Tribunal de Justiça em 5 de Fevereiro de 2010, no processo

Brahim Samba Diouf

contra

Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: J.N. Cunha Rodrigues, presidente de secção, A. Arabadjiev, A. Rosas (relator), U. Lõhmus e A. Ó Caoimh, juízes,

* Língua do processo: francês.

advogado-geral: P. Cruz Villalón,
secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 19 de Janeiro de 2011,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de B. S. Diouf, por O. Lang e G. Gros, avocats,

- em representação do Governo luxemburguês, por C. Schiltz, na qualidade de agente,

- em representação do Governo alemão, por J. Möller e N. Graf Vitzthum, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo helénico, por M. Michelogiannaki, na qualidade de agente,

- em representação do Governo neerlandês, por C. Wissels, na qualidade de agente,

- em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 1 de Março de 2011,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 39.º da Directiva 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 L 326, p. 13, e — rectificação — JO 2006, L 236, p. 36).

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe B. Samba Diouf, de nacionalidade mauritana, em situação irregular, ao ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (Ministro do Trabalho, do Emprego e da Imigração) luxemburguês, relativo ao indeferimento, no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada, do pedido apresentado pelo interessado com vista à obtenção do estatuto de refugiado, com fundamento na falta de razões que justifiquem a concessão de protecção internacional.

Quadro jurídico

Regulamentação da União

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

- ³ O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que tem por epígrafe «Direito à acção e a um tribunal imparcial», dispõe:

«Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma acção perante um tribunal nos termos previstos no presente artigo.

Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo.

[...]»

Directiva 2005/85

- 4 O décimo primeiro considerando da Directiva 2005/85 enuncia:

«É do interesse tanto dos Estados-Membros como dos requerentes de asilo que a decisão sobre os pedidos de asilo seja proferida o mais rapidamente possível. A organização da tramitação dos pedidos de asilo deverá ser deixada à discricionariedade dos Estados-Membros, para que estes possam, de acordo com as necessidades nacionais, considerar prioritário ou acelerar a tramitação de qualquer pedido, tendo em conta as normas previstas na presente directiva.»

- 5 O primeiro período do décimo terceiro considerando desta directiva tem a seguinte redacção:

«Para que seja possível identificar correctamente as pessoas que necessitam de protecção enquanto refugiados na acepção do artigo 1.º da Convenção [relativa ao estatuto dos refugiados, assinada em Genebra, em 28 de Julho de 1951 (a seguir “Convenção de Genebra”)], os requerentes deverão, ressalvadas determinadas excepções, ter acesso efectivo aos procedimentos, a possibilidade de cooperarem e comunicarem devidamente com as autoridades competentes de forma a exporem os factos relevantes da sua situação, bem como garantias processuais suficientes para defenderem o seu pedido em todas as fases do procedimento.»

- 6 O vigésimo sétimo considerando da referida directiva prevê:

«Um dos princípios fundamentais do direito comunitário implica que as decisões relativas a um pedido de asilo e à retirada do estatuto de refugiado sejam passíveis de recurso efectivo perante um órgão jurisdicional na acepção do artigo [267.º TFUE]. A eficácia do recurso, também no que respeita à apreciação dos factos pertinentes, depende do sistema administrativo e judicial de cada Estado-Membro no seu todo.»

- 7 O artigo 23.º da Directiva 2005/85, que tem por epígrafe «Procedimento de apreciação», dispõe:

«1. Os Estados-Membros tratam os pedidos de asilo no âmbito de um procedimento de apreciação conforme com os princípios e garantias fundamentais enunciados no capítulo II.

2. Os Estados-Membros asseguram a conclusão desse procedimento o mais rapidamente possível, sem prejuízo da adequação e exaustividade da apreciação.

Os Estados-Membros asseguram que, nos casos em que não seja possível proferir uma decisão no prazo de seis meses, o requerente em causa seja:

a) Informado do atraso; ou

b) Receba, a seu pedido, informações sobre o prazo no qual é de prever que seja proferida uma decisão sobre o seu pedido. Essa informação não obriga o Estado-Membro a proferir uma decisão nesse prazo.

3. Os Estados-Membros podem conceder prioridade ou acelerar uma apreciação, em conformidade com os princípios e garantias fundamentais enunciados no capítulo II, inclusivamente nos casos em que o pedido seja susceptível de estar bem fundamentado ou em que o requerente tenha necessidades especiais.

4. Além disso, os Estados-Membros podem estabelecer que um procedimento de apreciação, nos termos dos princípios e garantias fundamentais enunciados no capítulo II, seja considerado prioritário ou acelerado se:

[...]

b) O requerente não preencher claramente as condições para ser considerado refugiado ou para lhe ser concedido o estatuto de refugiado num Estado-Membro em conformidade com a Directiva 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 protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida (JO L 304, p. 12)]; ou

c) O pedido de asilo for considerado infundado:

i) porque o requerente provém de um país de origem seguro, na acepção dos artigos 29.º, 30.º e 31.º, ou

ii) porque o país que não é um Estado-Membro é considerado país terceiro seguro para o requerente, sem prejuízo do n.º 1 do artigo 28.º; ou

d) O requerente tiver induzido em erro as autoridades, apresentando informações ou documentos falsos ou ocultando informações ou documentos importantes a respeito da sua identidade e/ou nacionalidade susceptíveis de terem um impacto negativo na decisão [...]

[...]»

- 8 O artigo 28.º da Directiva 2005/85, que tem por epígrafe «Pedidos infundados», tem a seguinte redacção:

«1. Sem prejuízo do disposto nos artigos 19.º e 20.º, os Estados-Membros só podem considerar um pedido de asilo infundado se o órgão de decisão verificar que o requerente não preenche as condições para beneficiar do estatuto de refugiado nos termos da Directiva 2004/83/CE.

2. Nos casos referidos na alínea b) do n.º 4 do artigo 23.º e nos casos de pedidos de asilo infundados a que se apliquem qualquer das circunstâncias referidas nas alíneas a) e c) a o) do n.º 4 do artigo 23.º, os Estados-Membros podem igualmente considerar um pedido manifestamente infundado nos casos em que o direito interno o definir.»

- 9 O artigo 39.º da Directiva 2005/85, que tem por epígrafe «Direito a um recurso efectivo», tem a seguinte redacção:

«1. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes de asilo tenham direito a interpor recurso efectivo perante um órgão jurisdicional:

a) Da decisão proferida sobre o seu pedido de asilo, incluindo a decisão:

i) que determina inadmissibilidade do pedido, nos termos do n.º 2 do artigo 25.º;

ii) proferida na fronteira ou nas zonas de trânsito de um Estado-Membro, conforme descrito no n.º 1 do artigo 35.º;

- iii) de não proceder à apreciação, em aplicação do artigo 36.º;

 - b) Da recusa de reabertura da apreciação de um pedido após o termo dessa apreciação em aplicação dos artigos 19.º e 20.º;

 - c) Da decisão de não prosseguir a apreciação do pedido subsequente, de acordo com os artigos 32.º e 34.º;

 - d) Da decisão de recusa de entrada, no âmbito dos procedimentos previstos no n.º 2 do artigo 35.º;

 - e) Da decisão de retirar o estatuto de refugiado, de acordo com o artigo 38.º
2. Os Estados-Membros devem estabelecer os prazos e outras regras necessárias para o requerente exercer o seu direito de recurso efectivo nos termos do n.º 1.
3. Os Estados-Membros devem estabelecer, se for caso disso, as regras de acordo com as suas obrigações internacionais para determinar:
- a) Se o recurso nos termos do n.º 1 permite aos requerentes permanecerem no Estado-Membro, na pendência da respectiva decisão; e

- b) A possibilidade de recurso judicial ou de medidas de protecção, caso o recurso nos termos do n.º 1 não permita aos requerentes permanecerem no Estado-Membro em causa na pendência da respectiva decisão. Os Estados-Membros podem igualmente prever um recurso *ex officio*; e
- c) Os motivos para contestar uma decisão ao abrigo da alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º, de acordo com a metodologia aplicada ao abrigo das alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 27.º
4. Os Estados-Membros podem fixar prazos para o órgão jurisdicional[...] apreciar a decisão do órgão de decisão[...] nos termos do n.º 1.
5. Quando tiver sido concedido um estatuto a um requerente que lhe confira os mesmos direitos e benefícios, ao abrigo do direito nacional e comunitário, que o estatuto de refugiado por força da Directiva 2004/83/CE, pode considerar-se que o requerente tem um recurso efectivo sempre que um órgão jurisdicional decidir que o recurso nos termos do n.º 1 é inadmissível ou tem poucas possibilidades de ser bem sucedido por falta de interesse do requerente em manter o processo.
6. Os Estados-Membros podem igualmente estabelecer no direito interno as condições em que se pode presumir que o requerente retirou tacitamente ou desistiu do recurso nos termos do n.º 1, juntamente com as regras processuais a observar em tais casos.»

Legislação nacional

10 A legislação pertinente é constituída pela Lei de 5 de Maio de 2006 relativa ao direito de asilo e às formas complementares de protecção (*Mémorial A 2006*, p. 1402), conforme alterada pela Lei de 29 de Agosto de 2008 (*Mémorial A 2008*, p. 2024, a seguir «Lei de 5 de Maio de 2006»).

11 O artigo 19.º da Lei de 5 de Maio de 2006 dispõe:

«(1) O Ministro apreciará o mérito do pedido de protecção internacional mediante decisão fundamentada que será comunicada por escrito ao requerente. Em caso de decisão negativa, as informações relativas ao direito de recurso são expressamente mencionadas na decisão. O Ministro assegura que o procedimento seja concluído o mais rapidamente possível, sem prejuízo de um exame adequado e exaustivo. Quando não seja possível tomar uma decisão no prazo de seis meses, o requerente em causa recebe, a seu pedido, informações sobre o prazo dentro do qual pode ser tomada uma decisão sobre o seu pedido. Estas informações não impõem ao Ministro obrigação alguma, para com o requerente, de tomar uma decisão dentro desse prazo. Uma decisão negativa do Ministro equivale a uma ordem de abandonar o território.

(2) Os recursos gratuitos não interrompem os prazos de recurso previstos no presente artigo.

(3) Da decisão de indeferimento de um pedido de protecção cabe recurso de plena jurisdição para o tribunal administratif. Da ordem de abandonar o país cabe recurso de anulação para o tribunal administratif. Os dois recursos devem constar de uma única petição de recurso, sob pena de inadmissibilidade do recurso em separado. O recurso deve ser interposto no prazo de um mês a contar da notificação. O prazo para

interposição de recurso e o recurso interposto dentro do prazo têm efeito suspensivo.
[...]

(4) Das decisões do tribunal administratif cabe recurso para a Cour administrative [Supremo Tribunal Administrativo]. O recurso deve ser interposto no prazo de um mês a contar da notificação por iniciativa da Secretaria. O prazo para a interposição de recurso e o recurso interposto dentro do prazo têm efeito suspensivo [...]».

¹² O artigo 20.º da Lei de 5 de Maio de 2006 prevê:

«(1) O Ministro pode pronunciar-se, quanto ao mérito, sobre o pedido de protecção internacional, no âmbito de procedimento com tramitação acelerada nos casos seguintes:

[...]

b) se for manifesto que o requerente não preenche os requisitos exigidos para poder requerer o estatuto conferido pela protecção internacional;

[...]

d) se o requerente tiver induzido em erro as autoridades, apresentando informações ou documentos falsos ou ocultando informações ou documentos a respeito da sua identidade ou nacionalidade susceptíveis de terem um impacto negativo na decisão;

[...]

(2) O Ministro deve tomar a decisão no prazo máximo de dois meses a contar do dia em que se verifica que o requerente está abrangido por um dos casos previstos no anterior n.º 1. O Ministro pronuncia-se mediante decisão fundamentada que é comunicada por escrito ao requerente. Em caso de decisão negativa, as informações relativas ao direito de recurso são expressamente mencionadas na decisão. Uma decisão negativa do Ministro equivale a uma ordem de abandonar o país, em conformidade com o disposto na Lei de 28 de Março de 1972, conforme alterada [...].

(3) Os recursos gratuitos não interrompem os prazos de recurso previstos no presente artigo.

(4) Das decisões de indeferimento de um pedido de protecção internacional tomadas no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada cabe recurso de plena jurisdição para o tribunal administratif. Da ordem de abandonar o país cabe recurso de anulação para o tribunal administratif. Os dois recursos devem constar de uma única petição, sob pena de inadmissibilidade do recurso em separado. O recurso deve ser interposto no prazo de quinze dias a contar da notificação. O tribunal administratif decide no prazo de dois meses a contar da apresentação da petição. [...] O prazo para interposição de recurso e o recurso interposto dentro do prazo têm efeito suspensivo. Das decisões do tribunal administratif não cabe recurso.

(5) Da decisão do Ministro que se pronuncia, quanto ao mérito, sobre o pedido de protecção internacional no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada não cabe recurso.»

13 A Lei de 5 de Maio de 2006 foi alterada pela Lei de 19 de Maio de 2011 (*Memorial A 2011*, p. 1618). O n.º 5 do artigo 20.º da primeira destas leis foi revogado e o n.º 4 deste artigo foi alterado nos seguintes termos:

«Da decisão do Ministro que se pronuncia, quanto ao mérito, sobre o pedido de protecção internacional no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada cabe recurso de anulação no tribunal administratif. Das decisões de indeferimento do

pedido de protecção internacional proferidas no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada cabe recurso para o tribunal administratif. Da ordem de abandonar o território cabe recurso para o tribunal administratif. Os três recursos devem constar de uma única petição inicial, sob pena de inadmissibilidade do recurso em separado. O recurso deve ser interposto no prazo de quinze dias a contar da notificação. O tribunal administratif decide no prazo de dois meses a contar da apresentação da petição. [...] O prazo para interposição de recurso e o recurso interposto dentro do prazo têm efeito suspensivo. Das decisões do tribunal administratif não cabe recurso.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 14 Em 19 de Agosto de 2009, B. Samba Diouf, de nacionalidade mauritana, apresentou um pedido de protecção internacional no serviço competente do ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration (Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Imigração) luxemburguês. Em 22 de Setembro de 2009, foi ouvido a respeito da sua situação e das razões deste pedido.
- 15 B. Samba Diouf declarou que tinha deixado a Mauritânia para fugir de uma situação de servidão e que se pretendia estabelecer na Europa para viver em melhores condições e fundar uma família. O interessado exprimiu, por outro lado, o receio de que o seu antigo empregador, ao qual furtou 3 000 euros para poder partir para a Europa, o procure e o assassine.
- 16 O pedido de protecção internacional apresentado por B. Samba Diouf foi apreciado no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada, tendo sido indeferido por falta de fundamento, por decisão do ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration luxemburguês de 18 de Novembro 2009, enviada ao interessado por carta registada em 20 de Novembro de 2009.

- 17 Através desta decisão, em primeiro lugar, B. Samba Diouf foi informado de que o seu pedido de protecção internacional foi apreciado, quanto ao mérito, no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada, visto estar abrangido por um dos dois casos previstos no artigo 20.º, n.º 1, da Lei de 5 de Maio de 2006, no sentido de que é manifesto que não preenche os requisitos exigidos para solicitar o estatuto conferido pela protecção internacional [artigo 20.º, n.º 1, alínea b)] e que o requerente tentou induzir as autoridades em erro apresentando informações ou documentos falsos [artigo 20.º, n.º 1, alínea d)].
- 18 Em segundo lugar, na referida decisão, o ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration recusou a protecção internacional solicitada por B. Samba Diouf na decisão que apreciou o mérito. Em terceiro lugar, o referido Ministro ordenou que o interessado abandonasse o território luxemburguês.
- 19 O indeferimento do pedido apresentado por B. Samba Diouf teve por fundamento o facto de que, por um lado, este último tinha apresentado um passaporte falsificado, o que tinha induzido as autoridades em erro, e, por outro, que os fundamentos invocados eram de ordem económica e não preenchiam nenhum dos critérios de fundo que justificam uma protecção internacional.
- 20 Mais precisamente, considerou-se que o receio de represálias por parte do antigo empregador de B. Samba Diouf não pode ser qualificado de receio de perseguição na acepção da Convenção de Genebra, na medida em que não existe um plano de fundo político, étnico ou religioso. Além disso, considerou-se que este receio de represálias, que permanecia hipotético, não tinha sido provado. As restantes considerações formuladas por B. Samba Diouf, a saber, que a sua vinda para a Europa se devia também à vontade de se casar e de fundar uma família, bem como ao facto de as condições de trabalho serem demasiado difíceis na Mauritânia, foram consideradas manifestamente alheias ao âmbito de aplicação da Convenção de Genebra. Além disso, também foi indicado que o novo Governo mauritano adoptou uma lei contra a escravatura, que entrou em vigor no mês de Fevereiro de 2008, por força da qual a escravatura é passível de multa e pena de prisão de dez anos.

- 21 Por fim, também se considerou que não existiam motivos sérios e comprovados, para acreditar que B. Samba Diouf corria um risco real de sofrer os danos graves definidos no artigo 37.º da Lei de 5 de Maio de 2006 que justifiquem a concessão de uma protecção subsidiária.
- 22 B. Samba Diouf interpôs recurso no tribunal administratif da decisão do ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration de 18 de Novembro de 2009, no qual pedia, em primeiro lugar, a anulação desta decisão, na medida em que, mediante esta decisão, o Ministro se decidiu pronunciar, quanto ao mérito, sobre o seu pedido de protecção internacional no âmbito do procedimento com tramitação acelerada, em segundo lugar, a revisão, senão mesmo anulação, da referida decisão, na medida em que, mediante esta decisão, a concessão de protecção internacional lhe é recusada, e, em terceiro lugar, a anulação da mesma decisão, na medida em que, mediante esta decisão, lhe é ordenado que abandone o território luxemburguês.
- 23 Ao apreciar a admissibilidade do recurso que tinha por objecto a anulação da decisão do ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration de se pronunciar, quanto ao mérito, sobre o pedido de B. Samba Diouf no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada, o tribunal administratif considerou que a aplicação do artigo 20.º, n.º 5, da Lei de 5 de Maio de 2006, que prevê que essa decisão não é susceptível de recurso, suscita questões relativas à interpretação do artigo 39.º da Directiva 2005/85, quanto à aplicação do princípio geral do direito a um recurso jurisdiccional efectivo.
- 24 A este respeito, o tribunal administratif salienta que a decisão de se pronunciar, quanto ao mérito, sobre um pedido de asilo no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada tem consequências para o requerente de asilo. Por um lado, segundo esse órgão jurisdiccional, a escolha do procedimento com tramitação acelerada que, contrariamente às decisões materiais relativas à recusa de concessão da protecção internacional e ao afastamento do território, não é susceptível de recurso nos termos

do direito luxemburguês tem por efeito reduzir o prazo de recurso de um mês para quinze dias. Por outro lado, no âmbito deste procedimento, o requerente não tem acesso às vias de recurso jurisdicionais, que comportam normalmente dois graus de jurisdição na medida em que o processo judicial se limita, segundo o referido órgão jurisdicional, a um único grau de jurisdição.

25 Além disso, o tribunal administratif tomou posição sobre a argumentação que o delegado do Governo luxemburguês apresentou, segundo a qual a legalidade da decisão de se pronunciar, quanto ao mérito, sobre o pedido de protecção internacional no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada seria fiscalizada pelo tribunal administratif — através de uma via de recurso indirecta — ao apreciar o recurso de revisão da decisão definitiva de indeferimento. Este argumento baseia-se num acórdão da Cour administrative de 16 de Janeiro de 2007 (n.º 22095 C).

26 O tribunal administratif alega que não podia seguir neste ponto o referido acórdão da Cour administrative, na medida em que a fiscalização da decisão de se pronunciar, quanto ao mérito, sobre um pedido de asilo no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada «através da via de acção de impugnação da decisão definitiva», como propôs a Cour administrative, lhe parece contrária à intenção do legislador de excluir, através do artigo 20.º, n.º 5, da Lei de 5 de Maio de 2006, qualquer fiscalização da legalidade desta decisão.

27 Nestas circunstâncias, o tribunal administratif decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 39.º da Directiva 2005/85/CE ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a instituída pelo Grão-Ducado do Luxemburgo através do artigo 20.º, n.º 5, [da Lei de 5 de Maio de 2006], em aplicação da qual um requerente de asilo não dispõe de recurso jurisdicional contra a decisão da autoridade administrativa de apreciar o mérito do pedido de protecção internacional no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada?

- 2) Em caso de resposta negativa [à primeira questão], deve o princípio geral do direito a um recurso jurisdicional efectivo consagrado pelo direito comunitário, inspirado pelos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, [assinada em Roma, em 4 de Novembro de 1950], ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a instituída pelo Grão-Ducado do Luxemburgo através do artigo 20.º, n.º 5, da [Lei de 5 de Maio de 2006], em aplicação da qual um requerente de asilo não dispõe de recurso jurisdicional contra a decisão da autoridade administrativa de apreciar o mérito do pedido de protecção internacional no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada?»

Quanto às questões prejudiciais

- ²⁸ Com estas questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 39.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2005/85, segundo o qual os requerentes devem ter direito de interpor recurso efectivo da decisão proferida «sobre o seu pedido de asilo», e, em termos mais gerais, o princípio geral do direito a um recurso efectivo devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação como a que está em causa no processo principal, por força da qual não pode ser interposto recurso jurisdicional autónomo da decisão da autoridade nacional competente para apreciar um pedido de asilo no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada.

Observações preliminares

- ²⁹ Para examinar esta questão, importa, a título preliminar, sublinhar que os procedimentos instituídos pela Directiva 2005/85 constituem normas mínimas e que os Estados-Membros dispõem, em vários aspectos, de uma margem de apreciação na execução destas disposições, tendo em conta as especificidades do direito nacional.

- 30 Assim, a organização do tratamento dos pedidos de asilo é, por força do décimo primeiro considerando da Directiva 2005/85, deixada à apreciação dos Estados-Membros, os quais podem, em função das necessidades nacionais, dar prioridade a pedidos determinados ou acelerar o respectivo tratamento, observando as normas previstas na referida directiva, sem prejuízo, segundo o artigo 23.º, n.º 2, desta última, de um exame adequado e exaustivo. No mesmo considerando, sublinha-se que é do interesse tanto dos Estados-Membros como dos requerentes de asilo que os pedidos de asilo sejam objecto de decisão o mais rapidamente possível.
- 31 O artigo 23.º da Directiva 2005/85 concede, em especial, aos Estados-Membros a possibilidade de aplicar um procedimento com tramitação acelerada nos casos previstos nos seus n.ºs 3 e 4, a saber, quando o pedido possa ser fundado ou o requerente tenha necessidades especiais ou, ainda, com base nas dezasseis razões específicas que justificam a aplicação desse procedimento. Essas razões dizem respeito, nomeadamente, aos pedidos em relação aos quais tudo leva a crer que são infundados porque existem elementos claros e evidentes que permitem às autoridades considerar que o requerente não poderá beneficiar de protecção internacional, bem como aos pedidos fraudulentos ou abusivos.
- 32 A este respeito, o artigo 23.º, n.º 4, alíneas b) e d), da Directiva 2005/85 menciona, entre outras, as situações em que o requerente não pode ser manifestamente considerado refugiado ou não preenche os requisitos exigidos para obter o estatuto de refugiado num Estado-Membro por força da Directiva 2004/83, ou induziu as autoridades em erro no que diz respeito à sua identidade e/ou à sua nacionalidade e/ou autenticidade dos seus documentos, apresentando falsas indicações ou documentos falsos ou dissimulando informações ou documentos pertinentes que poderiam ter influenciado a decisão em sentido desfavorável.
- 33 A Directiva 2005/85 não contém uma definição do conceito de procedimento com tramitação acelerada. No seu artigo 23.º, n.º 4, condiciona, todavia, a tramitação acelerada de certos pedidos de asilo ao respeito dos princípios de base e das garantias fundamentais referidas no seu capítulo II. Este capítulo contém um conjunto de disposições

que visam assegurar um acesso efectivo aos procedimentos de asilo, impondo aos Estados-Membros a concessão aos requerentes de garantias suficientes para que estes últimos possam fazer valer o seu pedido em todas as fases do procedimento.

- 34 Nos termos do oitavo considerando, a Directiva 2005/85 respeita os direitos fundamentais e observa os princípios consagrados designadamente na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Em especial, as decisões tomadas sobre um pedido de asilo e a retirada do estatuto de refugiado devem, segundo o vigésimo sétimo considerando desta directiva, ser passíveis de recurso efectivo para um órgão jurisdicional na acepção do artigo 267.º TFUE.
- 35 O princípio fundamental do direito a um recurso efectivo é objecto do artigo 39.º da Directiva 2005/85. Este artigo impõe aos Estados-Membros que garantam aos requerentes de asilo um direito um recurso efectivo para um órgão jurisdicional dos actos enumerados no seu n.º 1.
- 36 Segundo o referido artigo 39.º, n.º 1, alínea a), os Estados-Membros devem garantir que os requerentes de asilo disponham do direito a um recurso efectivo «[d]a decisão proferida sobre o seu pedido de asilo», incluindo as decisões de inadmissibilidade do pedido, as decisões tomadas na fronteira ou nas zonas de trânsito, bem como as decisões de não proceder à apreciação do pedido, pelo facto de a autoridade competente ter provado que o requerente pretende entrar, ou entrou, ilegalmente no seu território a partir de um país terceiro seguro.

Quanto ao conceito de decisão relativa ao pedido de asilo, na acepção do artigo 39.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2005/85

- 37 Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 39.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2005/85 deve ser interpretado no sentido de que visa a decisão da autoridade administrativa competente de apreciar um pedido de protecção internacional no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada.

- 38 O recorrente no processo principal defende que a redacção deliberadamente pouco precisa do artigo 39.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2005/85 permite afirmar que toda e qualquer decisão em matéria de pedido de asilo é visada por esta disposição e que os Estados-Membros devem prever um direito de impugnar a decisão de uma autoridade nacional de examinar um pedido no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada.
- 39 Em contrapartida, os governos que apresentaram observações e a Comissão alegam que as decisões finais que conduzam à recusa ou à retirada do estatuto de refugiado são as únicas visadas pela referida disposição. O objecto do recurso efectivo previsto no artigo 39.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2005/85 só pode ser a decisão final que se pronuncia sobre o pedido de protecção, e não a decisão por força da qual a autoridade nacional decide apreciar este pedido no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada, que é uma decisão preparatória da decisão final ou uma decisão de organização do procedimento.
- 40 Por conseguinte, importa verificar se a decisão de apreciar um pedido de asilo no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada constitui uma «decisão proferida sobre o [...] pedido de asilo», contra a qual o requerente dispõe de um direito a um recurso efectivo para um órgão jurisdicional, em aplicação do artigo 39.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2005/85.
- 41 A este respeito, importa salientar que resulta da redacção do artigo 39.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2005/85 e, em especial, dos actos que são aí enumerados de forma não exaustiva que o conceito de «decisão proferida sobre o [...] pedido de asilo» visa uma série de decisões que, pelo facto de conduzirem ao indeferimento do pedido de asilo ou de serem tomadas na fronteira, são equivalentes a uma decisão definitiva e negativa quanto ao mérito. O mesmo acontece com as restantes decisões que o artigo 39.º, n.º 1, alíneas b) a e), da Directiva 2005/85 submete expressamente ao direito a um recurso jurisdicional efectivo.

- 42 Portanto, as decisões das quais o requerente de asilo deve dispor de um recurso ao abrigo do artigo 39.º, n.º 1, da Directiva 2005/85 são as que implicam um indeferimento do pedido de asilo por razões de mérito ou, sendo caso disso, por razões de natureza formal ou processual que excluem uma decisão de mérito.
- 43 Daqui decorre que as decisões preparatórias da decisão de mérito ou as decisões de organização do procedimento não são abrangidas por esta disposição.
- 44 Além disso, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 53 e 54 das suas conclusões, interpretar a letra do artigo 39.º da Directiva 2005/85 no sentido de que uma «decisão proferida sobre o [...] pedido de asilo» abrange toda e qualquer decisão relativa ao pedido de asilo e de que abrange igualmente as decisões preparatórias da decisão final que se pronuncie sobre o pedido de asilo, ou as decisões de organização do procedimento, não seria conforme com o interesse que se prende com a rapidez dos procedimentos em matéria de pedidos de asilo. Este interesse de que um procedimento nesta matéria seja, em conformidade com o artigo 23.º, n.º 2, da Directiva 2005/85, concluído o mais rapidamente possível, sem prejuízo de um exame adequado e exaustivo, é partilhado, como resulta do décimo primeiro considerando desta directiva, tanto pelos Estados-Membros como pelos requerentes de asilo.
- 45 Por conseguinte, o artigo 39.º, n.º 1, da Directiva 2005/85 deve ser interpretado no sentido de que não impõe que o direito nacional preveja um recurso específico ou autónomo para impugnar a decisão de apreciar um pedido de asilo no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada. Esta disposição não se opõe, portanto, em princípio, a uma regulamentação nacional como a prevista no artigo 20.º, n.º 5, da Lei de 5 de Maio de 2006.

Quanto à compatibilidade de uma regulamentação como a que está em causa no processo principal com o direito a um recurso jurisdicional efectivo

- 46 O artigo 39.º, n.º 2, da Directiva 2005/85 permite que os Estados-Membros decidam dos prazos e das outras regras necessárias ao exercício do direito a um recurso efectivo, previsto no referido artigo 39.º, n.º 1. Como recordado no vigésimo sétimo considerando desta directiva, a efectividade do recurso, também no que respeita à apreciação dos factos pertinentes, depende do sistema administrativo e judicial de cada Estado-Membro, considerado no seu todo.
- 47 Na medida em que, no processo principal, as razões consideradas pela autoridade competente para recorrer à aplicação de um procedimento com tramitação acelerada coincidem total ou parcialmente com as que estão na base da decisão de mérito que indeferiu o estatuto de refugiado, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em segundo lugar, se o facto de um requerente de asilo não poder beneficiar do direito de recurso da decisão da autoridade administrativa competente para examinar o seu pedido no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada viola o direito a um recurso efectivo no sentido de que esse requerente de asilo não teve a oportunidade de impugnar, quanto ao mérito, a decisão que lhe recusou o estatuto de refugiado.
- 48 Assim, a questão submetida diz respeito ao direito de um requerente de asilo a um recurso efectivo para um órgão jurisdicional em conformidade com o artigo 39.º da Directiva 2005/85 e, no contexto do direito da União, o princípio da protecção jurisdicional efectiva.
- 49 Este princípio é um princípio geral de direito da União, que se encontra actualmente consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (v. acórdão de 22 de Dezembro de 2010, DEB, C-279/09, Colect., p. I-13849, n.ºs 30 e 31, e despacho de 1 de Março de 2011, Chartry, C-457/09, Colect., p. I-819, n.º 25).

- 50 Por conseguinte, importa verificar se o sistema instituído pela regulamentação nacional em causa no processo principal respeita o princípio da protecção jurisdicional efectiva e, em especial, se a inexistência de recurso da decisão de apreciar o pedido de asilo no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada priva o requerente de asilo do seu direito a um recurso efectivo.
- 51 A Lei de 5 de Maio de 2006 prevê, no seu artigo 20.º, n.º 4, o direito de interpor no tribunal administratif recurso de revisão da decisão tomada pelo ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada e que indefere o pedido de protecção internacional, bem como um recurso de anulação da ordem de abandonar o território.
- 52 Segundo o recorrente no processo principal, o artigo 20.º, n.º 5, da Lei de 5 de Maio de 2006, que prevê que a decisão do Ministro de se pronunciar, quanto ao mérito, sobre o pedido de protecção internacional no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada não é susceptível de recurso, opõe-se a qualquer fiscalização jurisdicional da referida decisão, tanto pela via de um recurso autónomo como no âmbito de um recurso, quanto ao mérito, da decisão definitiva relativa à concessão da protecção internacional. Esta impossibilidade de interpor recurso impede o requerente de ter acesso a um recurso efectivo da decisão definitiva que se pronuncia, quanto ao mérito, sobre o seu pedido de asilo, porque o seu recurso quanto ao mérito não teria nenhuma possibilidade de ser julgado procedente nestas circunstâncias.
- 53 Os governos que apresentaram observações e a Comissão consideram que o direito a um recurso jurisdicional efectivo não se opõe a uma regulamentação como a que está em causa no processo principal, salientando que, ao examinar a decisão final, o fundamento jurídico de toda e qualquer decisão preparatória deve poder ser objecto de fiscalização jurisdicional. A este respeito, o Governo luxemburguês alega que existe uma via de recurso efectiva através da via de acção contra a decisão definitiva, como reconheceu a Cour administrative, no seu acórdão de 16 de Janeiro de 2007 (n.º 22095 C), e como é confirmado pela jurisprudência até agora constante do tribunal administratif.

- 54 A este respeito, importa recordar que, no acórdão de 11 de Setembro de 2003, *Safalero* (C-13/01, *Colect.*, p. I-8679, n.ºs 54 a 56), o Tribunal de Justiça decidiu que o princípio da protecção jurisdicional efectiva dos direitos que a ordem jurídica da União confere aos litigantes deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional por força da qual um litigante não tem possibilidade de interpor recurso jurisdicional de uma decisão tomada pela Administração Pública, uma vez que dispõe de uma via de recurso susceptível de assegurar o respeito dos seus direitos, tal como estes lhe são conferidos pelo direito da União, e que lhe permite obter uma decisão judicial que declare a incompatibilidade entre a referida disposição e o direito da União.
- 55 A decisão relativa ao procedimento a aplicar no exame do pedido de asilo, considerada de modo autónomo e independentemente da decisão final que defere ou indefere este pedido, constitui um acto preparatório da decisão final que se pronuncie sobre o pedido.
- 56 Nestas condições, a inexistência de recurso nesta fase do procedimento não constitui uma violação do direito a um recurso efectivo, desde que, todavia, a legalidade da decisão final adoptada no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada e, nomeadamente, as razões que levaram a autoridade competente a indeferir o pedido de asilo por este ser infundado possam ser objecto de um exame aprofundado por parte do juiz nacional, no quadro do recurso da decisão de indeferimento do referido pedido.
- 57 No que se refere à fiscalização jurisdicional efectuada no âmbito do recurso, quanto ao mérito, da decisão de indeferimento do pedido de protecção internacional, importa salientar que a efectividade do recurso não é assegurada se, devido à impossibilidade de interpor o recurso previsto no artigo 20.º, n.º 5, da Lei de 5 de Maio de 2006, as razões que levaram o *ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration* a examinar o mérito do pedido no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada não pudessem ser objecto dessa fiscalização. Com efeito, numa situação como a que está em causa no processo principal, as razões invocadas pelo Ministro para aplicar

o procedimento com tramitação acelerada são as mesmas que conduziram ao indeferimento desse pedido. Esta situação impossibilitaria a fiscalização da legalidade da decisão, tanto de facto como de direito (v., por analogia, acórdão de 19 de Setembro de 2006, Wilson, C-506/04, Colect., p. I-8613, n.ºs 60 a 62).

- 58 Importa, por conseguinte, que as razões que justificam a aplicação de um procedimento com tramitação acelerada possam ser efectivamente contestadas posteriormente perante o juiz nacional e examinadas por este no âmbito do recurso que possa ser interposto da decisão final que põe termo ao procedimento relativo ao pedido de asilo. Com efeito, não seria compatível com o direito da União que uma regulamentação nacional como a que resulta do artigo 20.º, n.º 5, da Lei de 2006 possa ser interpretada no sentido de que as razões que levaram a autoridade administrativa competente a apreciar o pedido de asilo no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada não possam ser objecto de fiscalização jurisdicional.
- 59 A este respeito, cumpre recordar que não compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se, no âmbito de um reenvio prejudicial, sobre a interpretação das disposições nacionais nem decidir se é correcta a interpretação que das mesmas dá o órgão jurisdicional de reenvio. Com efeito, só os órgãos jurisdicionais nacionais são competentes para se pronunciar sobre a interpretação do direito interno (v., neste sentido, acórdão de 23 de Abril de 2009, Angelidaki e o., C-378/07 a C-380/07, Colect., p. I-3071, n.º 48).
- 60 Todavia, há que recordar, neste contexto, a exigência de uma interpretação conforme do direito nacional, que permita aos órgãos jurisdicionais nacionais assegurar, no âmbito das suas competências, a plena eficácia do direito da União quando decidem dos litígios que lhes são submetidos (v., designadamente, acórdão de 15 de Abril de 2008, Impact, C-268/06, Colect., p. I-2483, n.º 99). O princípio da interpretação conforme exige que os órgãos jurisdicionais nacionais façam tudo o que for da sua competência, tomando em consideração o direito interno, considerado no seu todo, e aplicando os métodos de interpretação por este reconhecidos, para garantir a plena efectividade da directiva em causa e chegar a uma solução conforme com a finalidade por ela prosseguida (v. acórdão Impact, já referido, n.º 101 e jurisprudência referida).

- 61 O objectivo da Directiva 2005/85 consiste em estabelecer um quadro comum de garantias que permitam assegurar o pleno respeito da Convenção de Genebra e dos direitos fundamentais. O direito a um recurso efectivo constitui um princípio fundamental do direito da União. Para que o exercício deste direito seja efectivo, é necessário que o juiz nacional possa verificar o mérito das razões que levaram a autoridade administrativa competente a considerar o pedido de protecção internacional infundado ou abusivo, sem que estas beneficiem de uma presunção inilidível de legalidade. É igualmente no quadro deste recurso que o juiz nacional ao qual foi submetido o processo deve verificar se a decisão de examinar um pedido de asilo no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada foi adoptada com observância dos procedimentos e das garantias fundamentais previstas no capítulo II da Directiva 2005/85, conforme previsto no seu artigo 23.º, n.º 4.
- 62 No que se refere aos prazos de interposição de recurso e à possibilidade de um duplo grau de jurisdição, o órgão jurisdicional de reenvio aponta as diferenças que existem entre o procedimento com tramitação acelerada e o procedimento normal de apreciação de um pedido de asilo. Sublinha, em especial, que o recurso da decisão final deve ser interposto no prazo de quinze dias a contar da notificação desta última, em vez de um mês, no âmbito de procedimento normal, e que as decisões do tribunal administratif tomadas no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada não são susceptíveis de recurso.
- 63 Os governos que apresentaram observações e a Comissão defendem que os requisitos mínimos exigidos pelo princípio da garantia de uma protecção jurisdicional efectiva são preenchidos pela existência de um único recurso jurisdicional, não constituindo o prazo de quinze dias, no caso em apreço, uma violação deste princípio, tanto à luz da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 64 Importa verificar se o direito da União se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, na medida em que a escolha de um procedimento com tramitação acelerada em vez de um procedimento normal implica

diferenças que se traduzem, no essencial, no facto de ser reservado um tratamento menos favorável ao requerente de asilo do ponto de vista do direito a um recurso efectivo, dado que o referido requerente só pode interpor recurso no prazo de quinze dias e não beneficia do duplo grau de jurisdição.

- 65 A este respeito, há que salientar desde já que as diferenças que existem, na regulamentação nacional, entre o procedimento com tramitação acelerada e o procedimento normal, que se traduzem numa redução do prazo de recurso e na inexistência de um duplo grau de jurisdição, decorrem da natureza do procedimento aplicado. As disposições em causa no processo principal destinam-se a assegurar um tratamento mais rápido dos pedidos de asilo infundados ou inadmissíveis, com vista a permitir um tratamento mais eficaz dos pedidos apresentados pelas pessoas que legitimamente podem beneficiar do estatuto de refugiado.
- 66 No que se refere ao facto de o prazo de recurso ser de quinze dias no caso de uma decisão ser tomada através do procedimento com tramitação acelerada, quando esse prazo é de um mês no caso de uma decisão adoptada em aplicação do procedimento normal, importa, como salientou o advogado-geral no n.º 63 das suas conclusões, que o prazo fixado seja materialmente suficiente para a preparação e interposição de um recurso efectivo.
- 67 No que diz respeito aos procedimentos abreviados, um prazo de recurso de quinze dias não se afigura, em princípio, materialmente insuficiente para a preparação e interposição de um recurso efectivo, e parece razoável e proporcionado em relação aos direitos e interesses em causa.
- 68 Contudo, incumbe ao juiz nacional, na hipótese em que, numa determinada situação, esse prazo se revele insuficiente tendo em conta as circunstâncias, determinar se esse elemento pode, por si só, justificar que se julgue procedente o recurso interposto indirectamente da decisão de apreciar o pedido de asilo no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada, de forma que, ao julgar o recurso procedente, o referido juiz ordenasse que o pedido fosse examinado através do procedimento normal.

- 69 No que se refere à circunstância de o requerente de asilo não beneficiar do duplo grau de jurisdição no que diz respeito a uma decisão adoptada no âmbito do procedimento normal, importa salientar que a Directiva 2005/85 não impõe a existência de um duplo grau de jurisdição. Só importa a existência de um recurso para instância jurisdicional, garantida pelo artigo 39.º da Directiva 2005/85. O princípio da protecção jurisdicional efectiva assegura ao particular um direito de acesso a um tribunal e não a vários graus de jurisdição.
- 70 Por conseguinte, há que responder às questões submetidas que o artigo 39.º da Directiva 2005/85 e o princípio da protecção jurisdicional efectiva devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, por força da qual nenhum recurso autónomo pode ser interposto da decisão da autoridade nacional competente para apreciar um pedido de asilo no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada, desde que as razões que conduziram essa autoridade a apreciar o mérito do referido pedido no âmbito desse procedimento possam ser efectivamente sujeitas a uma fiscalização jurisdicional no âmbito do recurso de que pode ser objecto a decisão final de indeferimento, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar.

Quanto às despesas

- 71 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 efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O artigo 39.º da Directiva 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, e o princípio da protecção jurisdicional efectiva devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, por força da qual nenhum recurso autónomo pode ser interposto da decisão da autoridade nacional competente para apreciar um pedido de asilo no âmbito de um procedimento com tramitação acelerada, desde que as razões que conduziram essa autoridade a apreciar o mérito do referido pedido no âmbito desse procedimento possam ser efectivamente sujeitas a uma fiscalização jurisdicional no âmbito do recurso de que pode ser objecto a decisão final de indeferimento, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar.

Assinaturas