

**Processo C-616/19**

**Pedido de decisão prejudicial**

**Data de entrada:**

16 de agosto de 2019

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

High Court (Irlanda)

**Data da decisão de reenvio:**

2 de julho de 2019

**Recorrentes:**

M.S.

M.W.

G.S.

**Recorrido:**

Minister for Justice and Equality

---

**A HIGH COURT (TRIBUNAL SUPERIOR)**

**FISCALIZAÇÃO JURISDICIONAL**

*[Omissis]*

**ENTRE**

**M.S. (AFEGANISTÃO)**

**RECORRENTE**

**E**

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (MINISTRO DA JUSTIÇA E  
DA IGUALDADE)**

**RECORRIDO**

**E**

*[Omissis]*

**M.W. (AFEGANISTÃO)**

**RECORRENTE**

**E**

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY**

**RECORRIDO**

**E**

*[Omissis]*

**G.S. (GEÓRGIA)**

**RECORRENTE**

**E**

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY**

**RECORRIDO**

**SENTENÇA do Juiz Richard Humphreys proferida em 2 de julho de 2019**

**Matéria de facto no processo de M.S.**

1. M. S. é um requerente de asilo do Afeganistão que alega ter chegado à Irlanda passando pela Grécia, por Itália e por França. Em 1 de agosto de 2017, requereu proteção internacional. De modo fraudulento, não declarou ao IPO [International Protection Office (Gabinete de Proteção Internacional)] que Itália já lhe tinha concedido proteção subsidiária. Na sequência do seu pedido, um acerto Eurodac revelou a correspondência com impressões digitais anteriormente recolhidas em França, em abril e junho de 2017, e em Itália, em 6 de agosto de 2012. Foram estabelecidos contactos com as autoridades italianas que, em 10 de outubro de 2017, informaram o International Protection Office de que tinha sido concedida ao requerente proteção subsidiária em Itália e que este tinha um título de residência válido até 11 de dezembro de 2020. Em 1 de dezembro de 2017, o IPO decidiu que o pedido de proteção era inadmissível nos termos da section 21(4)(a) da International Protection Act 2015 (Lei relativa à proteção internacional de 2015, a seguir «Lei de 2015»). O recorrente interpôs recurso desta recomendação para o International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional, a seguir «IPAT») em 17 de janeiro de 2018. Em 23 de maio de

2018, o referido tribunal decidiu confirmar a decisão de considerar o pedido de proteção inadmissível.

### **Matéria de facto no processo de M.W.**

2. M. W. provém igualmente do Afeganistão e tem um historial de imigração particularmente complicado. Alega que saiu do Afeganistão em 2009 e que viajou para o Reino Unido atravessando o Irão, a Turquia, a Grécia, a Itália e a França. Foi-lhe concedida uma autorização de residência de um ano no Reino Unido, que tentou, em vão, renovar. Aí permaneceu depois ilegalmente até 22 de fevereiro de 2014, quando viajou para França e seguidamente para a Bélgica. Apresentou um pedido de proteção internacional na Bélgica em 24 de fevereiro de 2014 e, em seguida, foi obrigado a regressar ao Reino Unido em 1 de maio de 2014, provavelmente por força do sistema de Dublin. Foi expulso do Reino Unido para o Afeganistão em 22 de julho de 2014, mas voltou a sair do seu país em dezembro de 2014, viajando através do Paquistão, do Irão, da Turquia, da Grécia, da Macedónia do Norte, da Sérvia, da Croácia e da Áustria e, por fim, passando períodos na Alemanha, em França e em Itália. Em seguida, regressou a França por um ano, voltando depois ilegalmente ao Reino Unido no início de 2017 e foi, por fim, para a Irlanda, onde apresentou um pedido de proteção internacional em 4 de julho de 2017. Mais uma vez, ao fazê-lo, não parece ter divulgado o seu historial de imigração.
3. Em 14 de agosto de 2017, as autoridades italianas informaram o IPO de que tinha sido concedida ao recorrente proteção subsidiária em Itália e que este tinha um título de residência válido até 23 de janeiro de 2022. Em 2 de fevereiro de 2018, o IPO decidiu considerar que o pedido de proteção internacional era inadmissível. O recorrente interpôs recurso para o IPAT, em 8 de fevereiro de 2018, através de um requerimento que não continha qualquer fundamento. Em 22 de fevereiro de 2018, foi apresentado um fundamento de recurso subsequente. Em 28 de setembro de 2018, o IPAT negou provimento ao recurso.

### **Matéria de facto no processo de G.S.**

4. G. S. é nacional da Geórgia e alegou ter saído da Geórgia inicialmente em 1993. Foi para Alemanha, onde apresentou um pedido de asilo, mas regressou ao seu país de origem após dez dias. Voltou a sair da Geórgia em 1995 e foi para Portugal com um visto de trabalho, onde ficou durante quatro anos antes de regressar ao seu país de origem. Deixou novamente o seu país em 2003 e foi para a Áustria, onde apresentou um pedido de asilo, mas foi obrigado a sair após quatro anos de permanência nesse país. A certa altura, apresentou também um pedido de asilo na Suíça, mas desistiu desse pedido. Regressou à Geórgia e, seguidamente, em janeiro de 2009, foi para Itália através da Turquia e requereu proteção internacional. Foi-lhe recusada a qualidade de refugiado, mas foi-lhe concedida proteção subsidiária. Viajou depois para a Irlanda, tendo chegado em 17 de dezembro de 2017, e foi-lhe recusada a entrada. Indicou, seguidamente, que pretendia requerer proteção internacional, o que fez no dia seguinte. Ao contrário

dos outros recorrentes, foi honesto quanto ao seu historial de imigração. Um acerto Eurodac confirmou a concordância com as impressões digitais recolhidas em Itália em 12 de março de 2009. Em 17 de janeiro de 2018 foi enviado a Itália um pedido de retomada a cargo nos termos do sistema de Dublin, que foi recusado em 31 de janeiro de 2018 com fundamento em que o procedimento de asilo tinha sido concluído em Itália. Em 29 de junho de 2018, o IPO decidiu considerar que o seu pedido de proteção internacional era inadmissível. Esta decisão foi objeto de recurso para o IPAT que, em 18 de outubro de 2018, decidiu confirmar esta recomendação.

**Tramitação processual no processo de M.S.**

5. O recorrente apresentou os seus fundamentos de recurso em 20 de junho de 2018, pedindo, a título principal, uma decisão de *certiorari*, que anula a decisão do IPAT de 23 de maio de 2018. Concedi a autorização de recurso em 25 de junho de 2018 [omissis]. [tramitação processual nacional]

**Tramitação processual no processo de M.W.**

6. Os fundamentos de recurso foram apresentados em 4 de outubro de 2018, pedindo-se, a título principal, uma decisão de *certiorari*, que anula a decisão do IPAT de 28 de setembro de 2018 [omissis]. Concedi a autorização de recurso em 8 de outubro de 2018. [Omissis]. [tramitação processual nacional]

**Tramitação processual no processo de G.S.**

7. A autorização do recurso de G.S. foi concedida em 19 de outubro de 2018, sendo pedida, a título principal, uma decisão de *certiorari*, que anula a decisão do IPAT de 19 de outubro de 2018 e uma declaração de que a section 21(2)(a) da Lei de 2015 é contrária ao direito da União e é inválida. [Omissis]. [tramitação processual nacional]

**Legislação nacional e da União em questão**

8. A section 21(2)(a) da Lei de 2015 dispõe que «(2) *Um pedido de proteção internacional é inadmissível quando uma ou mais das seguintes circunstâncias se verificar em relação à pessoa a que o pedido respeita; a) outro Estado-Membro tiver concedido a qualidade de refugiado ou proteção subsidiária a essa pessoa [...]».*
9. O considerando 22 da Diretiva 2005/85 sobre os procedimentos de asilo tem a seguinte redação:

*«Os Estados-Membros deverão apreciar todos os pedidos quanto ao fundo, ou seja, avaliar se o requerente em causa preenche as condições necessárias para beneficiar do estatuto de refugiado, nos termos da Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para*

*poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto e relativas ao conteúdo da proteção concedida, salvo disposição em contrário da presente diretiva, em especial quando se possa razoavelmente presumir que outro país procederia à apreciação ou proporcionaria proteção suficiente. Concretamente, os Estados-Membros não deverão ser obrigados a apreciar um pedido de asilo quanto ao fundo caso um primeiro país de asilo tenha concedido ao requerente o estatuto de refugiado ou outra forma de proteção suficiente e o requerente vá ser readmitido nesse país.»*

- 10.** O artigo 25.º da Diretiva 2005/85 dispõe o seguinte: «1. Além dos casos em que um pedido não é apreciado em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 343/2003, os Estados-Membros não são obrigados a analisar se o requerente preenche as condições para ser considerado refugiado, em conformidade com a Diretiva 2004/83/CE, quando o pedido for considerado inadmissível nos termos do presente artigo. 2. Os Estados-Membros podem considerar inadmissível um pedido de asilo, nos termos do presente artigo, quando: a) Outro Estado-Membro tiver concedido o estatuto de refugiado; b) Um país, que não um Estado-Membro, for considerado o primeiro país de asilo para o requerente, nos termos do artigo 26.º; c) Um país, que não um Estado-Membro, for considerado país terceiro seguro para o requerente, nos termos do artigo 27.º; d) O requerente for autorizado a permanecer no Estado-Membro em causa por outros motivos e, em resultado desse facto, tiver beneficiado de um estatuto que lhe confere direitos e benefícios equivalentes aos do estatuto de refugiado por força da Diretiva 2004/83/CE; e) O requerente for autorizado a permanecer no território do Estado-Membro em causa por outros motivos que o protejam contra a repulsão na pendência do resultado de um procedimento para a determinação do estatuto, nos termos da alínea d); f) O requerente tiver apresentado um pedido idêntico posterior à pronúncia de uma decisão final; g) Uma pessoa a cargo do requerente tiver introduzido um pedido depois de ter consentido, em conformidade com o n.º 3 do artigo 6.º, que o seu caso fosse abrangido por um pedido feito em seu nome e não existam elementos relativos à situação dessa pessoa que justifiquem um pedido separado.»
- 11.** A Diretiva Procedimentos reformulada, que não é aplicável à Irlanda, alterou a referência correspondente ao estatuto de refugiado para uma referência à hipótese de «[o]utro Estado-Membro t[er] concedido proteção internacional» (artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32/UE).
- 12.** Nos processos apensos C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, Bashar Ibrahim e o./Bundesrepublik Deutschland e Bundesrepublik Deutschland/Taus Magamadov, o TJUE declarou, no n.º 71, que a Diretiva Procedimentos reformulada «[...] permite aos Estados-Membros declarar um pedido de asilo não admissível se outro Estado-Membro tiver concedido ao requerente não um direito de asilo mas apenas uma proteção subsidiária.» É feita uma observação semelhante no n.º 58 do Acórdão.

13. O principal problema de interpretação no processo em apreço é que, embora os elementos interligados do sistema comum europeu de asilo sejam tais que, ao abrigo da Diretiva Procedimentos reformulada e do Regulamento Dublin III, n.º 604/2013, conjugados, é manifesto que nenhum Estado-Membro tem de tratar um pedido de proteção internacional que tenha sido anteriormente concedido noutro país, quer porque um pedido subsequente num Estado-Membro pode ser considerado inadmissível, quer porque a pessoa pode ser obrigada a regressar ao abrigo do sistema de Dublin, surge uma anomalia na categoria muito limitada de Estados-Membros que ficaram vinculados pelo Regulamento Dublin III, mas não pela Diretiva Procedimentos reformulada. Só a Irlanda e o Reino Unido fazem parte desta categoria, criando assim a questão de interpretação essencial neste caso que é, em última análise, a de saber se um Estado-Membro se pode basear na concessão de proteção subsidiária por outro Estado-Membro para considerar inadmissível um pedido subsequente de proteção internacional.
14. Há três questões de direito da União que carecem de decisão no caso em apreço e, no exercício do meu poder de apreciação a este respeito, considero necessário e adequado submeter estas questões ao TJUE nos termos do artigo 267.º TFUE.

**Quanto à primeira questão**

15. A primeira questão é a seguinte: a referência ao «Estado-Membro em causa» constante do artigo 25.º, n.º 2, alíneas d) e e), da Diretiva 2005/85 significa a) um primeiro Estado-Membro que tenha concedido a um requerente proteção equivalente ao asilo ou b) um segundo Estado-Membro ao qual é apresentado um pedido de proteção internacional subsequente ou c) qualquer desses Estados-Membros?
16. Os recorrentes no processo M.S e M.W. afirmam que o «Estado-Membro em causa» significa o segundo Estado-Membro. O recorrente no processo G.S. parecia admitir que podia ser um dos dois Estados-Membros. O recorrido afirma que a frase inclui o primeiro Estado-Membro.
17. A resposta que proponho é que a referência ao «Estado-Membro em causa» no artigo 25.º, n.º 2, alíneas d) e e), da Diretiva Procedimentos faz mais sentido e é interpretada da melhor forma se significar qualquer um dos dois Estados-Membros. Esta interpretação daria também um significado coerente ao considerando 22 da Diretiva Procedimentos. Não sendo incluído o primeiro Estado-Membro nesta disposição, surgiria uma anomalia significativa porque tal implicaria que a concessão de direitos equivalentes à proteção subsidiária num país que não um Estado-Membro seria suficiente para considerar um pedido inadmissível. Isto faz pouco sentido.
18. A relevância desta questão é que, se o «Estado-Membro em causa» incluir o primeiro Estado-Membro, ou seja, se significar o primeiro Estado-Membro ou qualquer um dos dois Estados-Membros, podia ter existido uma base legal para considerar os pedidos em apreço inadmissíveis e, por conseguinte, a section 21 da

Lei de 2015 pode não ser incompatível com o direito da União. É certo que a base legal que daí resultaria não seria a que foi especificamente invocada pelo IPAT. Mas isso pode ser considerado uma questão puramente técnica porque, fundamentalmente, o tribunal se baseou na section 21 da Lei de 2015, que poderia ser considerada válida se o «*Estado-Membro em causa*» significa ou inclui o primeiro Estado-Membro.

### **Quanto à segunda questão**

19. A segunda questão é a seguinte: quando um nacional de um país terceiro tiver obtido proteção internacional sob a forma de proteção subsidiária num primeiro Estado-Membro e se desloca para o território de um segundo Estado-Membro, a apresentação de um pedido de proteção internacional subsequente no segundo Estado-Membro constitui um abuso de direito tal que permita ao segundo Estado-Membro adotar uma medida nos termos da qual esse pedido subsequente seja inadmissível?
20. Os recorrentes nos três processos afirmam que tal pedido subsequente não constitui um abuso de direito. [Omissis] O recorrente no processo G.S. alegou ainda que esta questão não resulta da decisão do IPAT, embora esta objeção se afigure fraca, uma vez que a questão diz respeito à validade da legislação invocada pela decisão do IPAT. O recorrido alega que é permitido a um Estado-Membro adotar uma medida do tipo referido na questão.
21. Na minha opinião, a apresentação de um segundo pedido, ou mesmo de um pedido subsequente, quando a pessoa já tenha obtido proteção subsidiária, constitui um abuso de direito e, por conseguinte, em conformidade com os princípios gerais do direito da União, um Estado-Membro tem o direito de adotar medidas para considerar tais pedidos inadmissíveis, tais como a medida em causa no presente processo. Com todo o respeito, entendo ainda que, em termos da sustentabilidade futura global do projeto europeu, seria imprudente interpretar o direito da União de modo a conferir direitos adicionais na área sensível da imigração, salvo se for esse o significado claro da disposição em questão, especialmente no que respeita aos nacionais de países terceiros, e sobretudo quando exista uma situação manifesta de abuso.
22. A questão é relevante uma vez que, se o pedido puder ser indeferido por abuso de direito, o recurso dos recorrentes não tem provimento.

### **Quanto à terceira questão**

23. A terceira questão é a seguinte: deve o artigo 25.º da Diretiva 2005/85 ser interpretado no sentido de que impede um Estado-Membro que não está vinculado pela Diretiva 2011/95 mas está vinculado pelo Regulamento n.º 604/2013 de adotar uma medida como a que está em causa no presente processo, que considera inadmissível um pedido de asilo apresentado por um nacional de um país [terceiro] ao qual tenha previamente sido concedida proteção subsidiária por outro Estado-Membro?

24. Os recorrentes alegam que não é permitida a adoção da legislação referida na questão, ao passo que o recorrido sustenta que o é.
25. Na minha opinião, uma leitura literal da Diretiva Procedimentos, neste contexto, criaria uma anomalia sem qualquer objetivo específico e seria incoerente com a intenção e com o objetivo da diretiva, considerada em conjunto com a legislação do sistema de Dublin. A anomalia surge porque a lógica e a intenção da Diretiva Procedimentos e do Regulamento Dublin II, considerados em conjunto, é a de que um Estado-Membro não tenha de examinar um pedido de asilo apresentado por alguém que já beneficie de proteção subsidiária ou equivalente noutro Estado-Membro ou até mesmo noutro país. Esta lógica e esta intenção mantêm-se na Diretiva Procedimentos reformulada e no Regulamento Dublin III, considerados em conjunto, como foi efetivamente observado por Vedsted Hansen em Hailbronner e Thym, *EU Immigration and Asylum Law*, 2.<sup>a</sup> ed. (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016) p. 1354, onde se afirma que a Diretiva Procedimentos reformulada pode ser «vista como um suplemento do Regulamento Dublin III». Mas existe uma lacuna quando um Estado atua com base numa combinação da Diretiva Procedimentos inicial e do Regulamento Dublin III, uma situação que apenas se aplica à Irlanda e ao Reino Unido. Em tal situação, coloca-se a questão de saber se o sentido literal da Diretiva Procedimentos deve ser afastado, interpretando a diretiva de modo coerente com a sua intenção geral.
26. A questão é relevante uma vez que, se tal legislação for permitida, o recurso dos recorrentes não tem provimento.

### Despacho

27. Tendo em conta o que precede, há que submeter as seguintes questões ao TJUE nos termos do artigo 267.º TFUE.
- i). A referência ao «Estado-Membro em causa» constante do artigo 25.º, n.º 2, alíneas d) e e), da Diretiva 2005/85 significa a) um primeiro Estado-Membro que tenha concedido a um requerente de proteção internacional uma proteção equivalente ao asilo ou b) um segundo Estado-Membro ao qual é apresentado um pedido de proteção internacional subsequente ou c) qualquer desses Estados-Membros?
  - ii). Quando um nacional de um país terceiro tiver obtido proteção internacional sob a forma de proteção subsidiária num primeiro Estado-Membro e se desloca para o território de um segundo Estado-Membro, a apresentação de um pedido de proteção internacional subsequente no segundo Estado-Membro constitui um abuso de direito tal que permita ao segundo Estado-Membro adotar uma medida nos termos da qual esse pedido subsequente seja inadmissível?
  - iii). Deve o artigo 25.º da Diretiva 2005/85 ser interpretado no sentido de que impede um Estado-Membro que não está vinculado pela Diretiva 2011/95 mas está vinculado pelo Regulamento n.º 604/2013 de adotar uma medida



como a que está em causa no presente processo, que considera inadmissível um pedido de asilo apresentado por um nacional de um país terceiro ao qual tenha previamente sido concedida proteção subsidiária por outro Estado-Membro?

DOCUMENTO DE TRABALHO