

Processo C-454/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

18 de julho de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Dioikitiko Dikastirio Diethnous Prostatias (Tribunal Administrativo para a Proteção Internacional, Chipre)

Data da decisão de reenvio:

19 de junho de 2023

Recorrente:

K.A.M.

Recorrida:

República de Chipre

Objeto do processo principal

Recurso pelo qual o recorrente no processo principal recorre da Decisão da Anatheoritikis Archis Prosfygon (Autoridade para o controlo dos refugiados, Chipre), de 30 de julho de 2019, que indefere o seu recurso administrativo contra a Decisão do Ypiresia Asylos (Serviço de Asilo, Chipre), de 12 de abril de 2019, de revogação do estatuto de refugiado que este serviço lhe tinha reconhecido.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do artigo 14.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2011/95, à luz do direito primário da União e do direito internacional - Artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

1) Podem as disposições do artigo 14.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011,

que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (reformulação), que preveem que o estatuto de refugiado pode ser revogado quando haja motivos razoáveis para considerar que representa um perigo para a segurança do Estado de proteção, à luz das disposições do artigo 78.º, n.º 1, TFUE e da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, e do artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, relativo ao direito de asilo, ser interpretadas no sentido de que permitem a revogação do estatuto de refugiado em relação a comportamentos passados ou a alegados atos cometidos pelo refugiado antes da sua entrada no país de proteção, ocorridos fora do país de proteção e que não estão abrangidos pelo comportamento que constitui motivo de exclusão do estatuto de refugiado, à luz das disposições do artigo 1.º, [secção] F, da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados e do artigo 12.º da Diretiva 2011/95 sobre a exclusão, que definem taxativamente os motivos pelos quais uma pessoa pode ser excluída do estatuto de refugiado.

2) Em caso de resposta afirmativa à [primeira questão], é o artigo 14.º, n.º 4, alínea a), assim interpretado, compatível com o artigo 18.º da Carta e com o artigo 78.º, n.º 1, TFUE, os quais preveem, designadamente, a conformidade do direito derivado [da União] com a Convenção de Genebra, cuja cláusula de exclusão, prevista no artigo 1.º, [secção] F, é formulada de modo taxativo e é de interpretação estrita?

3) Qual a interpretação do conceito de «perigo para a segurança do Estado-Membro», no contexto da aplicação do artigo 14.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2011/95/UE, à luz do padrão extraordinariamente elevado desse conceito, previsto no artigo 33.º, n.º 2, da Convenção de Genebra, e das graves consequências para o refugiado cujo estatuto é revogado, e, em especial, se esse artigo pode incluir uma avaliação do perigo em relação a alegados atos ou comportamentos anteriores à entrada no país de proteção. Pode o conceito de «perigo para a segurança do Estado», no contexto da aplicação do artigo 14.º, n.º 4, alínea [a], da Diretiva 2011/95/UE, incluir atos ou comportamentos do refugiado que não tenham ocorrido nesse Estado?

Disposições pertinentes de direito internacional

Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (a seguir «Convenção de Genebra»): artigo 1.º, [secção] F.

Disposições pertinentes de direito da União e jurisprudência do Tribunal de Justiça

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: artigo 78.º, n.º 1.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»): artigo 18.º

Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60): considerandos 49 e 50 e artigo 2.º, alínea o).

Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (JO 2011, L 337, p. 9): artigo 12.º, n.º 2, e artigo 14.º, n.º 4.

Acórdãos de 9 de novembro de 2010, B e D (C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661); de 4 de abril de 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255); de 14 de maio de 2019, M e o. (Revogação do estatuto de refugiado) (C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403); de 6 de outubro de 2020, La Quadrature du Net e o. (C-511/18, C-512/18 e C-520/18, EU:C:2020:791); de 6 de outubro de 2021, W.Ž. (Secção de Fiscalização Extraordinária e dos Processos de Direito Público do Supremo Tribunal de Justiça – Nomeação) (C- 487/19, EU:C:2021:798), e de 22 de setembro de 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e o. (C- 159/21, EU:C:2022:708).

Disposições pertinentes de direito nacional

Legge in materia di rifugiati, del 2000 (L. 6(I)/2000) [(Lei em matéria de refugiados, de 2000) (Lei n.º 6 (I) de 2000)]: artigo 6.º-A, n.ºs 1, 1-A e 2.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 29 de dezembro de 2018, o recorrente entrou ilegalmente no território da República de Chipre, através dos territórios ocupados. Em 10 de janeiro de 2019 apresentou um pedido de concessão do estatuto de proteção internacional. Em 18 de janeiro e em 20 de março de 2019, foram realizadas entrevistas com o recorrente para analisar o seu pedido enquanto este se encontrava detido.
- 2 Em 28 de janeiro de 2019, o Gabinete de Antiterrorismo (Chipre) enviou uma carta confidencial ao Serviço de Asilo (Chipre), denunciando a perigosidade do requerente.
- 3 O Serviço de Asilo, depois de analisar o pedido do requerente, decidiu conceder-lhe o estatuto de refugiado. Todavia, o seu pedido foi indeferido pelo funcionário-chefe do Serviço de Asilo, com base no artigo 6.º-A, n.º 1, alínea c), da Lei em matéria de refugiados, segundo o qual «o estatuto de refugiado é

revogado quando o funcionário-chefe [...] considera que o interessado constitui, por motivos razoáveis, um perigo para a segurança da República».

- 4 Em especial, a decisão do Serviço de Asilo descrevia detalhadamente os argumentos apresentados pelo requerente em todas as fases do seu pedido de asilo, que se subdividiam em três factos essenciais, a saber: (i) a cidadania marroquina do requerente; (ii) o seu estatuto religioso de ateu; e (iii) o alegado receio do requerente de ser perseguido se fosse repatriado para Marrocos devido ao seu estatuto de ateu.
- 5 Depois de ter avaliado a credibilidade interna do requerente e de ter efetuado uma investigação independente para recolher informações sobre a situação em Marrocos no que diz respeito aos assuntos religiosos e ao tratamento dos ateus e de outras minorias na sociedade, o Serviço de Asilo aceitou os argumentos do requerente relativamente a todos os factos.
- 6 No entanto, com base no artigo 6.º-A, n.º 1, alínea c), da Lei em matéria de refugiados e tendo em consideração as cartas do Departamento de (registo da) População e Imigração, bem como do Departamento de Antiterrorismo, que se referem ao requerente como pessoa considerada perigosa para a sociedade cipriota e para a segurança da República, o Serviço de Asilo decidiu revogar o estatuto de refugiado do requerente
- 7 A carta do Serviço de Asilo relativa ao indeferimento do pedido do recorrente foi-lhe notificada em 16 de abril de 2019.
- 8 O requerente interpôs um recurso administrativo junto da Anatheoritiki Archi Prosfygon (Autoridade para o controlo dos refugiados, Chipre), que emitiu uma decisão, em 30 de julho de 2019, que confirmava a decisão do Serviço de Asilo e concluía que o requerente tinha demonstrado que preenchia as condições necessárias para o reconhecimento do estatuto de refugiado por motivos religiosos. Contudo, tendo em conta o facto de o recorrente ser considerado uma pessoa perigosa para a sociedade cipriota e para a segurança da República, a referida Autoridade considerou que ele não merecia o reconhecimento do estatuto de refugiado e que, portanto, o seu estatuto de refugiado devia ser revogado nos termos dos artigos 6.º-A, n.º 1, alínea c), da Lei em matéria de refugiados.
- 9 Em 14 de outubro de 2019, o requerente interpôs um recurso no Dioikitiko Dikastirio Diethnous Prostias (Tribunal Administrativo para a Proteção Internacional, Chipre), em que pedia a anulação da decisão acima referida do Anatheoritiki Archi Prosfygon (Autoridade para o controlo dos refugiados).
- 10 O requerente, que se encontrava detido, foi libertado em 24 de fevereiro de 2020, na sequência do deferimento do seu pedido de *habeas corpus* atendido pelo Anotato Dikastirio (Supremo Tribunal, Chipre).
- 11 Em 21 de abril de 2021, o advogado do recorrente apresentou um pedido para a emissão de um despacho, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, que submetesse ao

Tribunal de Justiça uma série de questões prejudiciais indicadas em anexo a esse pedido.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 12 A tese principal do recorrente é que deve ser submetida uma questão ao Tribunal de Justiça para determinar se as disposições do artigo 14.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2011/95, que preveem que o estatuto de refugiado pode ser revogado quando existam motivos razoáveis para considerar que o refugiado constitui um perigo para a segurança do Estado de proteção, [podem ser interpretadas] no sentido de que permitem a revogação do estatuto de refugiado em relação a comportamentos passados ou a alegados atos cometidos pelo refugiado antes da sua entrada no país de proteção, ocorridos fora do país de proteção e que não se enquadram no comportamento que constitui motivo de exclusão do estatuto de refugiado, nem podem ser incluídos no artigo 33.º da Convenção de Genebra, como comportamento ocorrido antes de entrar no país de proteção.
- 13 Em caso de resposta afirmativa à questão precedente, pergunta-se se essa interpretação alarga a lista taxativa dos casos em que a exclusão do estatuto de refugiado é permitida pela Convenção de Genebra.
- 14 A República de Chipre, através do Serviço de Asilo (a seguir «recorrida»), sugere que o pedido seja indeferido. Objeta que nenhuma das condições previstas no artigo 267.º TFUE para o reenvio de uma questão submetida a título prejudicial ao Tribunal de Justiça está preenchida e, em especial, a inexistência de um recurso judicial de direito interno.
- 15 Sustenta que o artigo 14.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2011/95 é inequívoco e que, de qualquer modo, o artigo 14.º, n.º 5, dessa diretiva é aplicável no caso em apreço. Além disso, o artigo 6.º-A da Lei em matéria de refugiados está em conformidade com a diretiva acima referida e permite a revogação do estatuto de refugiado durante o exame do pedido de proteção internacional do requerente. Por último, a recorrida alega que o recorrente não pode pedir ao Tribunal de Justiça que analise o direito derivado de acordo com as disposições do direito internacional, mas somente de acordo com os Tratados e o direito primário.
- 16 Além disso, sustenta que o conceito de «perigo para a segurança do Estado» foi interpretado pelo direito da União e que as questões de segurança nacional são da competência exclusiva dos Estados-Membros.
- 17 Declara também que o recorrente, com o seu pedido, pretende que sejam examinadas questões relativas à compatibilidade entre o direito nacional e o direito da União, o que extravasa a competência do Tribunal de Justiça.
- 18 Alega-se também que o exame da compatibilidade do direito da União com a Convenção de Genebra, objeto da segunda questão prejudicial, extravasa o âmbito

de aplicação do artigo 78.º TFUE, e que a terceira questão prejudicial não é relevante para efeitos da matéria em apreço.

- 19 A recorrida sublinha também que, como já existe jurisprudência sobre a interpretação desta disposição comunitária, o órgão jurisdicional de reenvio não está obrigado a submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, visto que tal atrasaria o tratamento do caso e a correta administração da justiça.
- 20 O recorrente sublinha que, embora se enquadre no poder discricionário do órgão jurisdicional de reenvio, a formulação de questões prejudiciais é necessária para que este se possa pronunciar, designadamente no que respeita à interpretação das disposições da Diretiva 2011/95 à luz do disposto no TFUE e na Convenção de Genebra, dado que esta constitui o fundamento de toda a política comum europeia em matéria de asilo.
- 21 O recorrente alega ainda que a condição de «não sujeição a recursos judiciais de direito interno» se refere a casos de reenvio prejudicial obrigatório por um tribunal cujas decisões não são suscetíveis de recurso, e não a potenciais reenvios como o presente. Refere ainda que «cabe ao Tribunal de Justiça fornecer ao órgão jurisdicional nacional que lhe submeteu um reenvio prejudicial os elementos de interpretação do direito da União que se possam revelar necessários à solução do litígio no processo principal, tendo simultaneamente em conta as indicações que a decisão de reenvio contém quanto ao direito nacional aplicável ao referido litígio e aos factos que o caracterizam» [Acórdão de 6 de outubro de 2021, W.Ž. (Secção de Fiscalização Extraordinária e dos Processos de Direito Público do Supremo Tribunal de Justiça - Nomeação), C- 487/19, EU:C:2021:798, n.º 78].
- 22 O recorrente sustenta também, em relação ao argumento da recorrida segundo o qual a segunda questão prejudicial visa verificar a compatibilidade do direito da União Europeia com a Convenção de Genebra, que o mesmo artigo 78.º, n.º 1, TFUE estabelece que a política comum em matéria de asilo deve ser compatível com a Convenção de Genebra. Cita também a jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça [Acórdão de 14 de maio de 2019, M e X (Revogação do estatuto de refugiado), C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403], no qual o Tribunal de Justiça se pronunciou em parte sobre a compatibilidade da Diretiva 2011/95/UE com a Convenção de Genebra. Importa também sublinhar que essas questões prejudiciais visam interpretar o direito da União Europeia e não o direito interno ou a compatibilidade do direito interno com o direito da União.
- 23 No que diz respeito ao conceito de «perigo para a segurança do Estado», o recorrente alega que o Tribunal de Justiça já procedeu à interpretação desse conceito por diversas ocasiões, mas sempre à luz das circunstâncias e dos factos de cada caso específico e que, portanto, subsiste ainda uma lacuna interpretativa relativa ao âmbito de aplicação do artigo 14.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2011/95. Além disso, sublinha a contradição nas declarações da recorrida, segundo a qual, por um lado, o conceito em questão caberia na competência

exclusiva dos Estados-Membros e, por outro, já tinha sido interpretada pelo direito da União.

- 24 Em resposta a tudo o que precede, a recorrida alega que o artigo 33.º da Convenção de Genebra não é aplicável no presente caso porque não se verifica uma ordem de expulsão contra o recorrente e porque este mantém o seu direito de residência enquanto aguarda o resultado do seu recurso e, conseqüentemente, é irrelevante avaliar a compatibilidade deste artigo com o artigo 14.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2011/95.
- 25 A recorrida defende também que a jurisprudência do Tribunal de Justiça que declarou a compatibilidade do direito de revogação do estatuto de proteção internacional e se tal constitui violação da Convenção de Genebra, citando simultaneamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça em apoio e como justificação da sua posição. A recorrida baseia-se, por um lado, no que respeita ao conceito de «perigo para a segurança do Estado», o Acórdão de 4 de abril de 2017 (Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255), e as Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, n.ºs 47 a 79), e, por outro, no Acórdão de 14 de maio de 2019, M. e o. (Revogação do estatuto de refugiado) (C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, n.ºs 105 a 112), em apoio da sua posição segundo a qual o artigo 33.º da Convenção de Genebra não entra em contradição com o direito derivado e, por extensão, com o direito primário. A recorrida fez também referência às Conclusões do advogado-geral M. Wathelet nos processos apensos M e o. (C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2018:486, n.ºs 95 a 103), relativos à questão da compatibilidade do artigo 14.º, n.º 4, da Diretiva 2011/95 com o artigo 18.º da Carta e com o artigo 78.º, n.º 1, TFUE.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 26 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as partes concordam que os factos que conduziram à decisão de revogar o estatuto de refugiado do requerente se referem a provas de comportamentos e/ou atos passados do requerente, anteriores à sua entrada na República de Chipre.
- 27 O órgão jurisdicional de reenvio tem em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça, referida pelo recorrente, que, no entender deste órgão jurisdicional, demonstra que questões semelhantes foram suscitadas noutros processos, mas que não foi dada resposta às questões específicas colocadas no processo principal.
- 28 Em especial, o órgão jurisdicional de reenvio remete para o Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de maio de 2019, M e o. (Revogação do estatuto de refugiado) (C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403). Os órgãos jurisdicionais de reenvio perguntaram ao Tribunal de Justiça se as disposições da Diretiva 2011/95, que permitem aos Estados-Membros revogar ou recusar a concessão do estatuto de refugiado, constituem uma cláusula de cessação ou de exclusão não prevista na Convenção de Genebra. Foi perguntado ao Tribunal de Justiça se as disposições

controvertidas da Diretiva 2011/95 são válidas à luz das disposições da Carta e do TFUE, segundo as quais a política de asilo da União deve respeitar a Convenção de Genebra.

- 29 O Tribunal de Justiça considerou válidas as disposições da Diretiva 2011/95 relativas à revogação e à recusa de concessão do estatuto de refugiado por motivos relacionados com a proteção da segurança ou da comunidade do Estado-Membro de proteção. Sublinhou que a revogação e a recusa de concessão do estatuto de refugiado não têm por efeito privar uma pessoa, que receia com razão ser perseguida no seu país de origem, do estatuto de refugiado ou dos direitos que a Convenção de Genebra confere a esse estatuto, sugerindo assim que o conceito de «estatuto de refugiado», na aceção da Convenção de Genebra, deve distinguir-se do conceito de «estatuto de refugiado», tal como definido na Diretiva 2011/95.
- 30 Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou, antes de mais, que a Diretiva 2011/95, embora institua um sistema europeu de proteção dos refugiados, se baseia, contudo, na Convenção de Genebra e visa garantir o pleno respeito dessa Convenção. Neste contexto, o Tribunal esclareceu que, se um nacional de um país terceiro ou um apátrida tem um receio fundado de ser perseguido no seu país de origem ou de residência, deve ser qualificado de refugiado na aceção da Diretiva 2011/95 e da Convenção de Genebra, independentemente de lhe ter sido formalmente reconhecido o estatuto de refugiado ao abrigo da Diretiva 2011/95. A este propósito, o Tribunal de Justiça salientou, por um lado, que a Diretiva 2011/95 define o «estatuto de refugiado» como o reconhecimento do estatuto de refugiado por um Estado-Membro e, por outro, que este ato é puramente declarativo e não constitui um elemento constitutivo do estatuto de refugiado.
- 31 O Tribunal de Justiça observou, portanto, que os motivos de revogação e de recusa do estatuto de refugiado previstos na diretiva são idênticos aos motivos que, segundo a Convenção de Genebra, justificam o afastamento de um refugiado. O Tribunal sublinhou que, embora nos casos em que estão reunidas as condições para invocar os motivos acima referidos a aplicação da Convenção de Genebra possa privar um refugiado da proteção concedida pelo princípio da não expulsão para um país onde a sua vida ou a sua liberdade possam estar ameaçadas, a diretiva deve ser interpretada e aplicada em conformidade com os direitos consagrados na Carta, que excluem qualquer possibilidade de expulsão para esse país. Em tais circunstâncias, o Tribunal de Justiça declarou que, enquanto a Diretiva 2011/95, a fim de salvaguardar a proteção da segurança e da comunidade do Estado-Membro de acolhimento, confere a este a faculdade de revogar ou de recusar o reconhecimento do estatuto de refugiado, ao passo que a Convenção de Genebra permite, precisamente pelas mesmas razões, o repatriamento de um refugiado para um Estado onde a sua vida ou a sua liberdade possam estar ameaçadas, o direito da União concede aos refugiados em questão uma proteção internacional mais ampla do que a garantida pela Convenção de Genebra.
- 32 O Tribunal de Justiça declarou ainda que a revogação ou a recusa de concessão do estatuto de refugiado não tem por efeito privar ou retirar o estatuto de refugiado a

uma pessoa que tem um receio fundado de ser perseguido no seu país de origem. Com efeito, embora essa pessoa não adquira nem deixe de ter acesso a todos os direitos e benefícios que a diretiva confere aos beneficiários do estatuto de refugiado, essa pessoa, adquire ou mantém, porém, o acesso a alguns direitos previstos na Convenção de Genebra. O Tribunal de Justiça concluiu, portanto, que as disposições da diretiva em questão são compatíveis com a Convenção de Genebra e com as normas da Carta e do TFUE que impõem o respeito dessa convenção.

- 33 O órgão jurisdicional de reenvio remete, em especial, para os n.ºs 79, 80, 81 e 93 desse acórdão.
- 34 No Acórdão de 9 de novembro de 2010, B e D. (C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661), o Tribunal de Justiça declarou que os motivos de exclusão nesse caso em apreço [artigo 12.º, n.º 2, alíneas b) e c)] deviam ser interpretados como consequência de atos cometidos no passado, observando que qualquer perigo que um refugiado possa representar atualmente para o Estado-Membro em questão pode ser tomado em consideração, não ao abrigo do artigo 12.º, n.º 2, mas apenas nos termos do artigo 14.º, n.º 4, ou do artigo 21.º, n.º 2.
- 35 O órgão jurisdicional de reenvio remete, em especial, para os n.ºs 100 a 105 desse acórdão.
- 36 À luz de tudo o que precede, o órgão jurisdicional de reenvio considera necessário submeter as questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça.