

Processo C-753/22**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:**

12 de dezembro de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha)

Data da decisão de reenvio:

7 de setembro de 2022

Demandante e recorrente em «Revision»:

QY

Demandada e recorrida em «Revision»:

Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha)

Objeto do processo principal

Efeito vinculativo da concessão do estatuto de refugiado por um Estado-Membro da União Europeia relativamente a outro Estado-Membro

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE, em particular

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) (a seguir «Diretiva 2013/32»)

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) (a seguir «Diretiva 2011/95»)

Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO 2013, L 180, p. 31, retificação no JO 2017, L 49, p. 50) (Regulamento Dublin III) (a seguir «Regulamento n.º 604/2013»)

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO 2012, C 326, p. 391) (a seguir «Carta»)

Questão prejudicial

Caso um Estado-Membro não possa fazer uso da faculdade conferida pelo artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32, de considerar inadmissível um pedido de proteção internacional tendo em conta a concessão do estatuto de refugiado noutra Estado-Membro, pelo facto de as condições de vida nesse Estado-Membro exporem o requerente a um risco sério de tratos desumanos ou degradantes na aceção do artigo 4.º da Carta, devem o artigo 3.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 604/2013, o artigo 4.º, n.º 1, segundo período, e o artigo 13.º da Diretiva 2011/95, bem como o artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, e o artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), da Diretiva 2013/32, ser interpretados no sentido de que o facto de o estatuto de refugiado já ter sido concedido impede o Estado-Membro de analisar autonomamente o pedido de proteção internacional que lhe é apresentado, obrigando-o a conceder o estatuto de refugiado ao requerente sem examinar as condições materiais dessa proteção?

Disposições de direito da União invocadas

Diretiva 2013/32, em especial artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, artigo 33.º, n.º 1, bem como artigo 33.º, n.º 2, alínea a)

Diretiva 2011/95, em especial artigo 4.º, n.º 1, segundo período, e artigo 13.º

Regulamento n.º 604/2013, em especial artigo 3.º, n.º 1, segundo período

Artigo 4.º da Carta

Disposições de direito nacional invocadas

Asylgesetz (Lei Relativa ao Asilo, a seguir «AsylG»)

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) (Lei Relativa à Residência, à

Atividade Profissional e à Integração de Estrangeiros no Território Federal, a seguir «AufenthG»)

Factos e tramitação processual

- 1 A demandante, que foi reconhecida como elegível para proteção subsidiária pelo Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço Federal para a Migração e os Refugiados, a seguir «Bundesamt»), requer a concessão do estatuto de refugiado.
- 2 A demandante, nascida em 1999, é uma cidadã síria a quem já foi concedido o estatuto de refugiado na Grécia em 2018. Não pode regressar à Grécia porque, segundo a decisão transitada em julgado de um tribunal administrativo, correria aí um risco sério de tratamento desumano ou degradante na aceção do artigo 4.º da Carta.
- 3 Por Decisão de 1 de outubro de 2019, o Bundesamt concedeu-lhe proteção subsidiária e indeferiu o seu pedido de concessão do estatuto de refugiado.
- 4 O Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo) negou provimento ao recurso a este respeito, com o fundamento de que o direito invocado não resultava já do facto de o estatuto de refugiado ter sido concedido à demandante na Grécia. Quanto ao mérito, o pedido da demandante é infundado, uma vez que esta não corre o risco de perseguição na Síria.
- 5 Em apoio do recurso interposto no tribunal de reenvio, a demandante alega principalmente que a demandada está vinculada pelo estatuto de refugiado já concedido.

Fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 6 A procedência deste recurso depende de uma decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «Tribunal de Justiça») sobre a interpretação dos Tratados.
- 7 A apreciação jurídica da decisão impugnada do Bundesamt rege-se, no direito alemão, pela AsylG e pela AufenthG.
- 8 Nos termos do direito nacional, a demandante não tem direito à concessão do estatuto de refugiado, por força do § 3, n.º 4, primeira parte da frase, em conjugação com o n.º 1 da AsylG. No entanto, na falta de uma decisão prejudicial do Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio não está em condições de determinar se esta leitura da referida legislação nacional é compatível com as disposições do direito da União referidas na questão prejudicial.
- 9 Assim, a questão prejudicial acima referida requer uma clarificação por parte do Tribunal de Justiça, uma vez que não é clarificada pela sua jurisprudência nem a sua resposta é óbvia.

- 10 A demandante não tem direito à concessão do estatuto de refugiado ao abrigo do direito nacional. Esse direito não decorre, à luz da situação individual da demandante, do § 3, n.º 4, primeira parte da frase, em conjugação com o n.º 1 da AsylG. No acórdão recorrido, o Verwaltungsgericht considerou, com razão, que a demandante partiu sem ter sofrido nenhuma perseguição. As condições reais na Síria devem ser apreciadas no sentido de que, no caso de um – hipotético – regresso, a demandante não correria o risco relevante de ser perseguida para efeitos do estatuto de refugiado.
- 11 Segundo o direito nacional, a demandante também já não pode reivindicar o direito invocado pelo facto de o estatuto de refugiado lhe ter sido concedido na Grécia. Em conformidade com o § 60, n.º 1, segundo período, da AufenthG, o estatuto estrangeiro de refugiado concedido por um determinado Estado exclui igualmente a expulsão para esse Estado da Alemanha. Daqui não decorre, porém, um direito a uma nova concessão do estatuto de refugiado. Também não decorre do § 3, n.º 3, da AsylG uma vinculação ulterior do Bundesamt, uma vez que as suas condições não estão preenchidas e não é possível uma aplicação análoga desta disposição.
- 12 O órgão jurisdicional de reenvio considera que é necessário esclarecer se, em casos como o presente, as disposições do direito da União referidas na questão prejudicial se opõem a que o pedido de proteção internacional apresentado pela demandante seja analisado autonomamente. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, está excluído esse efeito vinculativo da concessão do estatuto de refugiado por um Estado-Membro da União Europeia noutro Estado-Membro baseado no direito primário da União. Por outro lado, a questão de saber se o mesmo poderia decorrer do direito derivado da União, requer uma clarificação por parte do Tribunal de Justiça.

Efeito vinculativo baseado no direito primário da União

- 13 De acordo com o artigo 78.º, n.º 1, primeiro período, TFUE, a União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária. Para o efeito, ao abrigo do artigo 78.º, n.º 2, TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho adotam medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo (a seguir «SECA»). Este sistema inclui, nomeadamente, um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União, e um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional [artigo 78.º, n.º 2, alíneas a) e b), TFUE]. Nem essas regras nem outras disposições constantes dos artigos 77.º e seguintes TFUE permitem concluir que a concessão do estatuto de refugiado num Estado-Membro se opõe à análise autónoma de um pedido de proteção internacional apresentado noutro Estado-Membro. Pelo contrário, não houve até à data reconhecimento mútuo de decisões positivas em matéria de asilo. Esta é igualmente a posição da Comissão Europeia.

- 14 O Tribunal de Justiça também desenvolveu o «princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros» a partir dos artigos 2.º e 3.º TUE e dos artigos 67.º e 82.º, n.º 1, TFUE. Exige, em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, que cada Estado-Membro assuma, salvo em circunstâncias excepcionais, que os outros Estados-Membros respeitam o direito da União e, em particular, os direitos fundamentais nele reconhecidos [Acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de março de 2019, Ibrahim e o., C-297/17, C-18/17, C-319/17 e C-438/17, EU:C:2019:219, n.ºs 83 e seguintes, e de 22 de fevereiro de 2022, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unidade familiar – proteção já concedida), C-483/20, EU:C:2022:103, n.º 28].
- 15 Daí não decorre, porém, um efeito vinculativo sobre a concessão do estatuto de refugiado efetuada noutra Estado-Membro. A existência de uma consequência jurídica desse alcance é contrariada pelo facto de, até ao presente, a União não ter criado um estatuto uniforme de proteção na aceção do artigo 78.º, n.º 2, alíneas a) e b), TFUE. A análise do mérito das condições do pedido de proteção internacional continua, portanto, a ser da competência do Estado-Membro em que esse pedido foi apresentado.

Efeito vinculativo baseado no direito secundário da União

- 16 O direito secundário da União também não contém uma regra de direito processual ou substantivo em matéria de refugiados que exija expressamente que a concessão do estatuto de refugiado por um Estado-Membro seja vinculativa para o procedimento de asilo de outro Estado-Membro.
- 17 O Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre a questão de saber se um efeito vinculativo das decisões de reconhecimento dos Estados-Membros no âmbito dos procedimentos de asilo pode decorrer do princípio geral do direito da União segundo o qual o mérito do pedido de asilo de um requerente é analisado por um único Estado-Membro, que será aquele que os critérios enunciados no capítulo III do Regulamento n.º 604/2013 designarem como responsável. Este princípio está refletido no artigo 3.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 604/2013.
- 18 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, este princípio constitui um princípio central do Regulamento Dublin III, que está, em geral, subjacente ao SECA (Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de abril de 2019, H. e R., C-582/17 e C-583/17, EU:C:2019:280, n.º 78). Por conseguinte, poderia também aplicar-se a casos que – como o caso da demandante – não devem ser avaliados ao abrigo do Regulamento n.º 604/2013. Consequentemente, uma análise do mérito num único Estado-Membro poderia – independentemente do resultado da análise – aplicar-se em todos os outros Estados-Membros.
- 19 A redação dos artigos 4.º, n.º 1, segundo período, e 13.º da Diretiva 2011/95 também não se opõe a uma interpretação segundo a qual o reconhecimento em

todos os Estados-Membros da União Europeia poderia depender unicamente da concessão do estatuto de refugiado num Estado-Membro.

- 20 Além disso, há que ter em conta as condições da Diretiva 2013/32, em particular, o considerando 43, segundo período, o artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, bem como o artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, alínea a).
- 21 A possibilidade concedida aos Estados-Membros pelo artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32 de renunciarem a uma decisão de mérito no caso de outro Estado-Membro ter concedido proteção internacional – regulada pelo § 29, n.º 1, ponto 2, da AsylG, na República Federal da Alemanha – poderia ser entendida como expressão do princípio de uma única análise de mérito de um pedido de asilo num único Estado-Membro da União Europeia.
- 22 Contudo, num caso como o presente, em que a faculdade prevista no artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32 não pode ser exercida sob pena de violar o artigo 4.º da Carta, coloca-se a questão de saber se uma decisão de reconhecimento adotada por um Estado-Membro pode ter um efeito vinculativo em todos os Estados-Membros ou quais são as consequências jurídicas.
- 23 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera convincente a opinião do advogado-geral P. Pikamäe [Conclusões do advogado-geral P. Pikamäe no processo Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unidade familiar – proteção já concedida), C-483/20, EU:C:2021:780, n.º 64], sobre a qual o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou. Segundo esta opinião, o Estado-Membro deve tratar o nacional de um país terceiro em causa como uma pessoa que requer proteção internacional pela primeira vez, independentemente da proteção que já lhe tenha sido concedida por outro Estado-Membro. A fim de não privar de efeito útil o artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32, a concessão prévia de proteção internacional por um primeiro Estado-Membro não pode ser tida em conta no âmbito da análise do mérito do pedido.
- 24 Contudo, certos indícios da existência de um efeito vinculativo da concessão do estatuto de refugiado podem também resultar do facto de a negação desta consequência jurídica poder levar a uma evasão das regras especiais relativas à cessação, à exclusão e à revogação do estatuto de refugiado, de acordo com os artigos 11.º, 12.º e 14.º da Diretiva 2011/95. Contudo, o facto de o procedimento de asilo em questão não se referir à cessação ou revogação do estatuto de refugiado concedido no primeiro Estado-Membro, mas à possibilidade de um requerente de asilo obter um novo direito de proteção com os direitos que lhe estão associados no segundo Estado-Membro além do estatuto de refugiado, já concedido no primeiro Estado-Membro, é contrário a esse risco de evasão.

Jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça

- 25 O órgão jurisdicional de reenvio está convencido de que a jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça não pode ser utilizada com certeza para responder à questão

da vinculação suscitada, nem num sentido nem no outro. O Despacho de 13 de novembro de 2019, Hamed e Omar (C-540/17 e C-541/17, não publicado, EU:C:2019:964), não contém conclusões suficientemente claras sobre a maneira de conduzir um novo procedimento de asilo.

- 26 No n.º 42 do referido despacho, o Tribunal de Justiça decide textualmente o seguinte: «Além disso, como resulta do pedido de decisão prejudicial, embora o direito alemão conceda uma determinada proteção a um requerente que, devido a um risco sério de ser sujeito a um tratamento desumano ou degradante contrário ao artigo 4.º da Carta no Estado-Membro que já lhe concedeu o estatuto de refugiado, não pode ser reenviado para esse Estado-Membro, não prevê o reconhecimento desse estatuto e a concessão dos respetivos direitos, incluindo na Alemanha, sem um novo procedimento de asilo.»
- 27 Dado que o Tribunal de Justiça fala, por um lado, num «novo» procedimento de asilo, isso milita a favor de uma análise autónoma em todos os aspetos. Por outro lado, na sequência desta frase, o Tribunal de Justiça coloca em primeiro plano os direitos relacionados com o estatuto de refugiado, ou seja, as consequências jurídicas do reconhecimento do estatuto jurídico. Esta constatação do Tribunal de Justiça poderia igualmente ser entendida no sentido de um efeito vinculativo da concessão inicial do estatuto de refugiado de um Estado-Membro por outros Estados-Membros.

DOCUMENTO DE TRABALHO