



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 11 de setembro de 2014¹

Processo C-373/13

**H. T.
contra
Land Baden-Württemberg**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
(Alemanha)]

«Espaço de liberdade, de segurança e de justiça — Asilo e imigração — Normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida — Revogação da autorização de residência ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83 — Requisitos — Conceito de ‘motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública’ — Participação de um refugiado reconhecido nas atividades de uma organização terrorista»

1. O presente pedido de decisão prejudicial do Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Alemanha) suscita diversas questões sensíveis e complexas. O órgão jurisdicional de reenvio pretende obter orientações sobre a interpretação a dar aos artigos 21.º e 24.º, n.º 1, da Diretiva «Qualificação»². Pergunta se essas disposições são aplicáveis e, em caso afirmativo, como devem ser aplicadas nos casos em que as autoridades competentes de um Estado-Membro expulsam uma pessoa a quem foi concedido o estatuto de refugiado ao abrigo da Diretiva «Qualificação», e revogam a sua autorização de residência. Se, todavia, o refugiado em causa for autorizado a permanecer no território do Estado-Membro em causa, o facto de já não possuir uma autorização de residência e, conseqüentemente, não ter, nos termos do direito nacional, direito (em maior ou menor grau) a certos benefícios, como o acesso ao emprego, é compatível com o direito da UE? Se essa pessoa tiver sido expulsa por ter apoiado uma organização terrorista e, deste modo, violado o direito nacional, que fatores devem ser tomados em consideração para demonstrar que existem motivos imperiosos de segurança nacional ou de ordem pública que justificam a decisão de revogar a autorização de residência daquela pessoa?

1 — Língua original: inglês.

2 — 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 (JO 2004 L 304, p. 12) (a seguir «a Diretiva ‘Qualificação’»). Esta diretiva foi revogada e substituída (em versão reformulada) pela 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). Este último ato entrou em vigor em 21 de dezembro de 2013; v. nota 103 *infra*. Os aspetos essenciais dos artigos 21.º e 24.º, n.º 1, da Diretiva «Qualificação» são descritos nos n.ºs 22 e 23 *infra*.

Direito internacional

Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados

2. A Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados³ assenta na Declaração Universal dos Direitos do Homem, que reconhece o direito de todas as pessoas sujeitas a perseguição de procurarem asilo em outros países. O artigo 1.º, secção A, n.º 2, da Convenção de Genebra estabelece que o termo «refugiado» se aplica a qualquer pessoa que «receando, com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país».

3. Além de estabelecer as condições de declaração do estatuto de refugiado, a Convenção de Genebra também confere direitos e impõe obrigações. Assim, o artigo 2.º dispõe que cada refugiado tem para com o país em que se encontra deveres que incluem, em especial, a obrigação de acatar as leis e os regulamentos, bem como as medidas adotadas para a manutenção da ordem pública.

4. A Convenção de Genebra estabelece uma série de direitos mínimos que são aplicáveis às pessoas que preenchem as condições para beneficiarem do estatuto de refugiado. Os Estados contratantes são obrigados a conceder aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios direitos como, por exemplo, o direito de: (i) exercer uma profissão assalariada⁴; (ii) beneficiar do mesmo tratamento de que beneficiam os nacionais em matéria de remuneração (incluindo os abonos de família) e de segurança social⁵; (iii) escolher o local de residência e circular livremente naquele território, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros nas mesmas circunstâncias⁶.

5. O artigo 32.º (com a epígrafe «Expulsão») proíbe os Estados contratantes de expulsarem um refugiado que se encontre regularmente no seu território, salvo por razões de segurança nacional ou ordem pública. A decisão de expulsão deverá ser tomada em conformidade com o procedimento previsto pela lei. O refugiado deverá ter a oportunidade de impugnar a decisão de expulsão, apresentando provas a seu favor e/ou interpondo recurso da decisão, a não ser que razões imperiosas de segurança nacional a isso se oponham. Enquanto a decisão de expulsão não for executada, os Estados contratantes devem conceder ao refugiado um prazo razoável para este procurar ser admitido regularmente noutro país. Os Estados contratantes conservam o direito de aplicar, durante aquele período, as medidas internas que considerarem necessárias.

6. A Convenção não contém qualquer disposição expressa sobre a revogação do estatuto de refugiado⁷.

7. O princípio da não repulsão é um dos princípios fundamentais subjacentes à Convenção de Genebra. Os Estados contratantes não podem expulsar, entregar ou extraditar um refugiado para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas⁸. Contudo,

3 — A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951 [*United Nations Treaty Series*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], entrou em vigor em 22 de abril de 1954. Foi complementada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, celebrado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967, que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967. Designarei a Convenção e o Protocolo em conjunto por «Convenção de Genebra».

4 — Artigo 17.º

5 — Artigo 24.º

6 — Artigo 26.º

7 — No entanto, poder-se-ia pensar que esta possibilidade está implícita (por exemplo) na justaposição das definições constantes do artigo 1.º, secções A e C (condições em que a Convenção deixa de ser aplicável) ou do artigo 1.º, secções A e F (exclusão dos autores de crimes de guerra, etc.), se o estatuto de refugiado tiver sido concedido antes de os factos que justificam a exclusão prevista no artigo 1.º, secção F terem sido revelados.

8 — Artigo 33.º, n.º 1.

quando existam motivos sérios para considerar que o refugiado representa um perigo para a segurança do país em causa ou quando tenha sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constituindo, assim, uma ameaça para a comunidade do dito país, o refugiado não pode invocar o benefício do princípio da não repulsão⁹.

Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

8. O artigo 3.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais¹⁰ proíbe a tortura e as penas ou os tratamentos desumanos e degradantes. O artigo 8.º garante o direito ao respeito pela vida privada e familiar. O artigo 1.º do Protocolo n.º 7 à CEDH estabelece certas garantias processuais em caso de expulsão de estrangeiros, nomeadamente o direito de fazer valer as razões que militam contra a sua expulsão, o direito de fazer examinar o seu caso e o direito de se fazer representar para esse fim¹¹.

Direito da União Europeia

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

9. A proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes estabelecida no artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹² corresponde ao artigo 3.º da CEDH. O artigo 7.º da Carta dispõe: «Todas as pessoas têm direito ao respeito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio e pelas suas comunicações.» O direito de asilo é garantido pelo artigo 18.º da Carta, no respeito pelas regras estabelecidas na Convenção de Genebra e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O artigo 19.º confere proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição. Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes¹³. O artigo 52.º, n.º 1 estabelece que qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve ser prevista por lei e está sujeita ao princípio da proporcionalidade. Só são admissíveis as restrições que forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros. O artigo 52.º, n.º 3 estabelece que os direitos consagrados na Carta devem ser interpretados de forma consistente com os direitos correspondentes garantidos pela CEDH.

Acervo de Schengen

10. O espaço Schengen foi criado pelo Acordo de Schengen, de 1985¹⁴, através do qual os Estados signatários concordaram em abolir todas as fronteiras internas e estabelecer uma fronteira externa única. Dentro do espaço Schengen são aplicáveis regras e procedimentos comuns em matéria de vistos para estadas de curta duração, pedidos de asilo e controlos fronteiriços. Nos termos do artigo 1.º da

9 — Artigo 33.º, n.º 2.

10 — Assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»).

11 — Os direitos inalienáveis referidos no artigo 15.º, n.º 2, da CEDH são o direito à vida (artigo 2.º), a proibição da tortura e a proibição da escravatura e do trabalho forçado (respetivamente, artigos 3.º e 4.º) e o direito de não ser punido sem um processo judicial equitativo prévio (artigo 7.º); n.º 17, *infra*.

12 — JO 2010 C 83, p. 389 (a seguir «Carta»).

13 — Artigo 19.º, n.º 2.

14 — O acervo de Schengen — Acordo entre os governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns (JO 2000 L 239, p. 13).

Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen¹⁵, entende-se por «estrangeiro» qualquer pessoa que não seja nacional de um Estado-Membro. O artigo 5.º, n.º 1 estabelece que, caso estejam preenchidas certas condições, poderá ser autorizada a um estrangeiro uma estada no território das partes contratantes, por um período não superior a três meses. Nos termos do artigo 21.º, os estrangeiros detentores de um título de residência válido emitido por uma das partes contratantes podem circular livremente, durante um período máximo de três meses, no território de outras partes contratantes, desde que preencham as condições previstas no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a), c) e e)¹⁶.

Medidas restritivas contra pessoas e entidades envolvidas em atos terroristas

11. Em dezembro de 2001, a União Europeia adotou as primeiras medidas restritivas contra pessoas e entidades envolvidas em atos terroristas, no rescaldo dos ataques terroristas aos Estados Unidos da América, nomeadamente ao World Trade Centre em Nova Iorque, em 11 de setembro do mesmo ano. A lista da UE foi estabelecida em execução da Resolução 1373 do Conselho de Segurança da ONU (2001), adotada nos termos do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Para o efeito, o Conselho adotou a Posição Comum 2001/931/PESC¹⁷ e o Regulamento n.º 2580/2001¹⁸. A primeira estabelece os critérios de inclusão na lista de pessoas, grupos ou entidades envolvidos em atos terroristas, e identifica as ações que constituem atos terroristas. O segundo introduz medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas a certas pessoas e entidades.

Sistema Europeu Comum de Asilo e Diretiva «Qualificação»

12. O Sistema Europeu Comum de Asilo (a seguir «SECA») foi criado tendo em vista a aplicação da Convenção de Genebra¹⁹. As medidas adotadas para efeitos do SECA respeitam os direitos fundamentais e os princípios reconhecidos na Carta²⁰. No tratamento das pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação daquelas medidas, os Estados-Membros encontram-se vinculados pelas obrigações impostas pelos instrumentos de direito internacional de que são partes²¹. O SECA tem por objetivo harmonizar o quadro jurídico aplicável no Estados-Membros, com base em normas mínimas comuns.

15 — Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns (JO 2000 L 239, p. 19).

16 — V. igualmente artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2006 L 105, p. 1), recentemente revisto pelo Regulamento (UE) n.º 1051/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013 (JO 2013 L 295, p. 1).

17 — Posição Comum do Conselho, de 27 de dezembro de 2011, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO 2001 L 344, p. 93) (a seguir «Posição Comum 2001/931»). O anexo à Posição Comum 2001/931 foi recentemente revisto pela Decisão 2014/72/PESC do Conselho (JO 2014, L 40, p. 56); o Partiya Karkerên Kurdistan (Partido dos Trabalhadores do Curdistão) (a seguir «PKK») é mencionado no ponto 16 da lista revista.

18 — Regulamento (CE) n.º 2580/2001 do Conselho, de 27 de dezembro de 2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (JO 2001 L 344, p. 70). Aquela lista foi declarada ilegal num processo relativo ao PKK, principalmente por o Conselho não ter fundamentado plenamente a sua decisão; v. acórdão PKK/Conselho, T-229/02, EU:T:2008:87; v. igualmente acórdão E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, n.º 38. Porém, o Conselho adotou posteriormente um novo regulamento para corrigir aquela deficiência: v. Regulamento (CE) n.º 501/2009 do Conselho, de 15 de junho de 2009, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (JO 2009 L 151, p. 14), que inclui o PKK na lista revista (no ponto 17).

19 — V. considerandos 2 e 3.

20 — V. considerando 10.

21 — V. considerando 11.

Uma das características intrínsecas das medidas que estabelecem normas mínimas é a possibilidade de os Estados-Membros preverem ou manterem disposições mais favoráveis²². A introdução do SECA conduziu à adoção de várias medidas²³. Em 2013, na sequência de uma avaliação do SECA, foram adotadas novas regras²⁴.

13. A Diretiva «Qualificação» visa estabelecer, em todos os Estados-Membros, normas mínimas e critérios comuns relativos ao reconhecimento dos refugiados e de outras pessoas que necessitem genuinamente de proteção internacional, ao conteúdo ou aos benefícios do estatuto de refugiado e a um procedimento de asilo justo e eficiente²⁵. Uma vez estabelecido, o reconhecimento do estatuto de refugiado é um ato declarativo²⁶.

14. São relevantes os seguintes considerandos:

«(22) Os atos contrários aos objetivos e princípios da Organização das Nações Unidas estão enunciados no preâmbulo e nos artigos 1.º e 2.º da Carta das Nações Unidas, estando incluídos, entre outros, nas resoluções daquela organização relativas às medidas visando eliminar o terrorismo internacional, segundo as quais, ‘os atos, métodos e práticas terroristas são contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas’ e ‘são igualmente contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas o financiamento, a planificação e a incitação, com conhecimento de causa, de tais atos terroristas’.

[...]

(28) A noção de segurança nacional e de ordem pública abrange também os casos em que nacional de um país terceiro pertença a uma associação de apoio ao terrorismo internacional ou apoie uma associação desse tipo.

[...]

(30) Dentro dos limites definidos pelas obrigações internacionais, os Estados-Membros poderão determinar que a concessão de benefícios em matéria de acesso ao emprego, à segurança social, aos cuidados de saúde e aos mecanismos de integração exige a emissão prévia de uma autorização de residência.

[...]»

15. Espelhando o artigo 1.º, secção A, n.º 2, da Convenção de Genebra, a definição do termo «refugiado» é a seguinte: «o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões acima mencionadas, a ele não possa ou, em virtude do

22 — V. considerando 8.

23 — Entre as primeiras medidas do SECA contam-se a Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros (JO 2003 L 31, p. 18) (a seguir «Diretiva ‘Condições de acolhimento’»). Esta diretiva é aplicável a todos os nacionais de países terceiros e apátridas que apresentam um pedido de asilo na fronteira ou no território de um Estado-Membro, enquanto lhes for permitido permanecer nesse território na qualidade de requerentes de asilo. V., subsequentemente, Diretiva 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 2005 L 326, p. 13) (a seguir «Diretiva ‘Procedimento’»), que é aplicável a todos os pedidos de asilo apresentados no território da União.

24 — Não enumerei todas as medidas que fazem parte do SECA, dado não serem relevantes para o presente caso. Pelo mesmo motivo, não enumerarei as correspondentes medidas revistas.

25 — V. considerandos 1 a 4, 6, 7, 8, 10, 11 e 17.

26 — Considerando 14; v. n.º 15, *infra*.

referido receio, não queira voltar, e aos quais não se aplique o artigo 12.º»²⁷. Por «estatuto de refugiado» entende-se o reconhecimento, por parte de um Estado-Membro, de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como refugiado²⁸. Uma autorização de residência é «qualquer autorização ou licença emitida pela autoridade de um Estados-Membros nos termos da sua legislação que permita a um nacional de um país terceiro ou a um apátrida residir no seu território»²⁹.

16. Uma pessoa que preencha as condições do capítulo II da Diretiva «Qualificação», relativo à apreciação dos pedidos de proteção internacional, poderá ser qualificado de refugiado se provar que foi, ou tem motivos para recear ser, vítima de atos de perseguição na aceção do artigo 9.º

17. Tais atos devem ser suficientemente graves devido à sua natureza para constituir uma violação grave dos direitos humanos fundamentais, em especial dos direitos inderrogáveis (previstos no artigo 15.º, n.º 2, da CEDH), ou devem constituir um cúmulo de várias medidas suficientemente graves para ser equiparados a uma violação grave dos direitos humanos fundamentais³⁰. A definição de atos de perseguição abrange os atos de violência física ou mental³¹. Tem de haver um nexo entre os motivos a que se refere o artigo 10.º e os atos de perseguição mencionados no artigo 9.º da Diretiva «Qualificação»³².

18. Os motivos de perseguição enumerados no artigo 10.º incluem o conceito de «raça», de «religião», de «nacionalidade», de «pertença a um determinado grupo social» e de «opinião política».

19. O artigo 11.º estabelece os casos de cessação do estatuto de refugiado. Essas circunstâncias implicam, de uma forma ou de outra, que o refugiado volte a beneficiar da proteção do país de que tem nacionalidade ou onde tinha a sua residência habitual, ou passe a usufruir da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu. Assim acontecerá, por exemplo, se um refugiado: (i) decidir voluntariamente valer-se de novo da proteção do país de que tem nacionalidade; (ii) recuperar voluntariamente a sua nacionalidade; (iii) adquirir uma nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; (iv) regressar voluntariamente ao país que abandonou; (v) não puder continuar a recusar valer-se da proteção do país de que tem nacionalidade por terem deixado de existir as circunstâncias segundo as quais foi reconhecido como refugiado; ou (vi) tratando-se de apátrida sem nacionalidade, estiver em condições de regressar ao país onde tinha a sua residência habitual por terem deixado de existir as circunstâncias devido às quais foi reconhecido como refugiado.

20. O nacional de um país terceiro está excluído do âmbito de aplicação da Diretiva «Qualificação» se estiver abrangido pelo artigo 12.º No caso em apreço, o motivo de exclusão relevante consta do artigo 12.º, n.º 2, ou seja, a existência de suspeitas graves de que praticou: crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, nos termos dos instrumentos internacionais que estabelecem disposições relativas a estes crimes³³; um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de ter sido admitido como refugiado, ou seja, antes da data em que foi emitida uma autorização de residência com base na concessão do estatuto de refugiado (naquele contexto, poderão ser classificados como crimes de direito comum graves os atos particularmente cruéis, mesmo que praticados com objetivos alegadamente políticos)³⁴; ou atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas enunciados no preâmbulo e nos artigos 1.º e 2.º da Carta das Nações Unidas³⁵.

27 — Artigo 2.º, alínea c). Quanto ao âmbito de aplicação da exclusão prevista no artigo 12.º, v. n.º 18, *infra*.

28 — Artigo 2.º, alínea d).

29 — Artigo 2.º, alínea j).

30 — Artigo 9.º, n.º 1.

31 — Artigo 9.º, n.º 2.

32 — Artigo 9.º, n.º 3.

33 — Artigo 12.º, n.º 2, alínea a).

34 — Artigo 12.º, n.º 2, alínea b).

35 — Artigo 12.º, n.º 2, alínea c).

21. Os Estados-Membros podem revogar, suprimir ou recusar renovar o estatuto de refugiado quando estejam preenchidas as condições estabelecidas no artigo 14.º Em especial, podem fazê-lo, ao abrigo do artigo 14.º, n.º 4, quando haja motivos razoáveis para considerar que o refugiado representa um perigo para a segurança do Estado-Membro em que se encontra³⁶ ou quando, tendo sido condenado por sentença transitada em julgado por crime especialmente grave, o refugiado represente um perigo para a comunidade desse Estado-Membro³⁷.

22. O conteúdo da proteção internacional encontra-se estabelecido no capítulo VII da Diretiva «Qualificação». As disposições deste capítulo não prejudicam os direitos garantidos pela Convenção de Genebra³⁸. Salvo indicação em contrário, são aplicáveis tanto aos refugiados como às pessoas elegíveis para proteção subsidiária³⁹. O artigo 20.º, n.º 6 dispõe o seguinte: «Dentro dos limites estabelecidos pela Convenção de Genebra, os Estados-Membros podem reduzir os benefícios concedidos ao abrigo do presente capítulo a um refugiado cujo estatuto tenha sido obtido com base em atividades realizadas com a exclusiva ou principal finalidade de criar condições para o seu reconhecimento como refugiado»⁴⁰. Nenhuma outra regra geral autoriza os Estados-Membros a reduzirem os benefícios concedidos nos termos do capítulo VII.

23. O artigo 21.º, n.º 1 exige que os Estados-Membros respeitem o princípio da não repulsão, de acordo com as suas obrigações internacionais. O artigo 21.º, n.º 2 estabelece que, nos casos em que as suas obrigações internacionais não o proibam, «os Estados-Membros podem repelir um refugiado, formalmente reconhecido ou não, quando: a) haja motivos razoáveis para considerar que representa um perigo para a segurança do Estado-Membro em que se encontra; ou b) tendo sido condenado por sentença transitada em julgado por crime particularmente grave, represente um perigo para a comunidade desse Estado-Membro». De acordo com o artigo 21.º, n.º 3, «[o]s Estados-Membros podem revogar, suprimir ou recusar renovar ou conceder autorização de residência ao refugiado a quem seja aplicável o [artigo 21.º, n.º 2]».

24. O artigo 24.º, n.º 1 dispõe: «Logo que possível após a concessão do respetivo estatuto, os Estados-Membros devem emitir aos beneficiários do estatuto de refugiado uma autorização de residência válida durante, pelo menos, três anos e renovável, a menos que motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública exijam o contrário e sem prejuízo do n.º 3 do artigo 21.º[...]»

25. Em relação aos beneficiários do estatuto de refugiado, os Estados-Membros devem ainda: (i) emitir documentos de viagem, a menos que motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública exijam o contrário⁴¹; (ii) autorizar o exercício de atividades por conta de outrem ou por conta própria⁴²; (iii) assegurar que sejam proporcionadas oportunidades de formação ligadas ao emprego para adultos, em condições equivalentes às dos respetivos nacionais⁴³; (iv) providenciar para que recebam a assistência social necessária, à semelhança dos nacionais desse Estado-Membro⁴⁴; (v) providenciar o acesso a cuidados de saúde, de acordo com os mesmos critérios de elegibilidade aplicáveis aos nacionais do Estado-Membro em causa⁴⁵; (vi) assegurar o acesso a alojamento em condições equivalentes às dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos seus territórios⁴⁶;

36 — Artigo 14.º, n.º 4, alínea a).

37 — Artigo 14.º, n.º 4, alínea b). Os Estados-Membros podem decidir não conceder o estatuto de refugiado a um requerente enquanto não for tomada uma decisão nos termos do artigo 14.º, n.º 4 (artigo 14.º, n.º 5). V. ainda capítulo IV da Diretiva «Procedimento», relativo à revogação do estatuto de refugiado.

38 — Artigo 20.º, n.º 1.

39 — Artigo 20.º, n.º 2.

40 — O artigo 20.º, n.º 7, contém uma disposição semelhante sobre pessoas elegíveis para proteção subsidiária.

41 — Artigo 25.º, n.º 1.

42 — Artigo 26.º, n.º 1.

43 — Artigo 26.º, n.º 2.

44 — Artigo 28.º, n.º 1.

45 — Artigo 29.º, n.º 1.

46 — Artigo 31.º

(vii) permitir a liberdade de circulação nos respetivos territórios nas mesmas condições e com as mesmas restrições que as previstas para os nacionais de países terceiros que residam legalmente nos respetivos territórios⁴⁷; (viii) estabelecer programas de integração ou criar condições prévias que garantam o acesso a esses programas⁴⁸.

Diretiva 2003/109/CE do Conselho

26. A Diretiva 2003/109/CE do Conselho⁴⁹ baseia-se no artigo 63.º, n.ºs 3 e 4, CE (atual artigo 79.º TFUE), relativo à política comum de imigração. Estabelece as regras aplicáveis à concessão e à perda do estatuto de residente de longa duração conferido a nacionais de países terceiros legalmente residentes no território dos Estados-Membros⁵⁰. Os Estados-Membros podem emitir títulos de residência permanentes ou de validade ilimitada em condições mais favoráveis do que as fixadas na Diretiva «Residentes de longa duração»⁵¹. Um nacional de um país terceiro é definido como qualquer pessoa que não seja um cidadão da União na aceção do atual artigo 20.º, n.º 1, TFUE⁵², e um título CE (atualmente UE) de residência de longa duração como o título de residência emitido pelo Estado-Membro em questão aquando da aquisição do estatuto de residente de longa duração⁵³. A Diretiva «Residentes de longa duração» é aplicável aos refugiados e às pessoas que necessitem de proteção internacional na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva «Qualificação»⁵⁴. Os Estados-Membros devem conceder o estatuto de residente de longa duração aos nacionais de países terceiros que tenham residido legal e ininterruptamente no seu território durante cinco anos⁵⁵. O estatuto de residente de longa duração tem caráter permanente, sem prejuízo da sua retirada ou perda nas condições previstas no artigo 9.º⁵⁶. Os títulos de residência de longa duração concedidos nos termos da Diretiva 2003/109 têm a validade mínima de cinco anos, sendo automaticamente renováveis no termo do período de validade⁵⁷.

27. O estatuto de residente de longa duração pode ser retirado ou perdido nas condições estabelecidas no artigo 9.º, nomeadamente nos casos em que seja adotada uma medida de expulsão⁵⁸ ou em que a pessoa em causa represente uma ameaça para a ordem pública devido à gravidade das infrações praticadas, embora tal ameaça não constitua motivo para expulsão na aceção do artigo 12.º da diretiva⁵⁹. A decisão de indeferimento do pedido de aquisição do estatuto de residente de longa duração ou a decisão de retirada desse estatuto deve ser fundamentada, devendo igualmente existir vias de recurso⁶⁰. Os residentes de longa duração beneficiam de igualdade de tratamento perante os

47 — Artigo 32.º

48 — Artigo 33.º

49 — Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004 L 16, p. 44) (a seguir «Diretiva 'Residentes de longa duração'» ou «Diretiva 2003/109»). Esta diretiva foi alterada pela Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional (JO 2011 L 132, p. 1; a seguir «Diretiva 2011/51»), que entrou em vigor em 20 de maio de 2011.

50 — V. considerandos 2 e 11, bem como artigo 1.º

51 — Artigo 13.º

52 — Artigo 2.º, alínea a) (o texto original faz referência ao «n.º 1 do artigo 17.º do Tratado»).

53 — Artigo 2.º, alínea g).

54 — A Diretiva «Residentes de longa duração» foi alterada pela Diretiva 2011/51. V. considerandos 1 a 4, bem como artigo 3.º da Diretiva 2011/51, que entrou em vigor em 20 de maio de 2011.

55 — Artigo 4.º, n.º 1.

56 — Artigo 8.º, n.º 1.

57 — Artigo 8.º, n.º 2.

58 — Artigo 9.º, n.º 1, alínea b).

59 — Artigo 9.º, n.º 3.

60 — Artigo 10.º

nacionais relativamente a vários benefícios sociais⁶¹, como o acesso ao emprego. As disposições que regulam a expulsão de residentes de longa duração constam do artigo 12.º Essencialmente, os Estados-Membros só podem tomar essa decisão se a pessoa em causa «representar uma ameaça real e suficientemente grave para a ordem pública ou a segurança pública»⁶².

Diretiva «Cidadania»

28. A Diretiva 2004/38/CE⁶³ estabelece as condições que regem, entre outros, o exercício do direito de livre circulação e de residência no território dos Estados-Membros por cidadãos da União e membros das suas famílias⁶⁴. No capítulo VI, são estabelecidas restrições ao direito de entrada e ao direito de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. O artigo 28.º, com a epígrafe «Proteção contra o afastamento», dispõe o seguinte:

«[...]

2. O Estado-Membro de acolhimento não pode decidir o afastamento de cidadãos da União ou de membros das suas famílias, independentemente da nacionalidade, que tenham direito de residência permanente no seu território, exceto por razões graves de ordem pública ou de segurança pública.

3. Não pode ser decidido o afastamento de cidadãos da União, exceto se a decisão for justificada por razões imperativas de segurança pública, tal como definidas pelos Estados-Membros, se aqueles cidadãos da União:

a) Tiverem residido no Estado-Membro de acolhimento durante os 10 anos precedentes;

[...]»

Direito nacional

29. O § 16a da Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha) prevê o direito de asilo. O procedimento de admissão de requerentes de asilo é regulado pela Asylverfahrensgesetz (Lei relativa ao procedimento de asilo). Se as autoridades competentes concederem o estatuto de refugiado, o requerente recebe um título de residência temporário, sendo então elegível para os mesmos benefícios que se aplicam aos nacionais alemães, em matéria de segurança social e de abono de família, bem como para a assistência à integração, que inclui certos abonos e acesso a cursos de línguas.

30. A Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (a seguir «Vereinsgesetz») (Lei que estabelece o regime público das associações) proibiu as atividades do PKK⁶⁵. Nos termos do § 20 da Vereinsgesetz, quem violar aquela proibição comete um crime.

61 — Artigo 11.º

62 — Artigo 12.º, n.º 1.

63 — Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/EEC (JO 2004 L 158, p. 77) (a seguir «Diretiva Cidadania»).

64 — Artigo 1.º

65 — Sucederam-lhe várias organizações — por exemplo, o Eniya Rizgariya Neteweyî ya Kurdistanê (a seguir, «ENRK»), o KADEK e o KONGRA-GEL. Para efeitos das presentes conclusões, o termo PKK também abrange estas organizações.

31. Nos termos da Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (a seguir «Aufenthaltsgesetz») (Lei relativa à residência, à atividade profissional e à integração dos estrangeiros no território federal), os nacionais de países terceiros que entrem e permaneçam na Alemanha devem possuir um título de residência, que poderá assumir, entre outras, a forma de uma autorização de residência ou de uma autorização de estabelecimento⁶⁶. As autorizações de residência são concedidas a título temporário⁶⁷. Uma autorização de estabelecimento é uma autorização de residência permanente que permite ao seu titular exercer uma atividade económica⁶⁸.

32. Se as autoridades competentes concederem o asilo ou o estatuto de refugiado a um nacional de um país terceiro, devem igualmente conceder-lhe uma autorização de residência⁶⁹. Nestes casos, a autorização de residência pode ser emitida e renovada por um período máximo de três anos⁷⁰. O titular de uma autorização de residência tem direito a uma autorização de estabelecimento, em conformidade com o § 26, n.º 3, da Aufenthaltsgesetz⁷¹.

33. Os nacionais de países terceiros que não forem titulares de uma autorização de residência nem do direito de residência são obrigados a abandonar a Alemanha⁷². A autorização de residência caduca, nomeadamente, quando o seu prazo de validade termina, quando é retirada ou revogada ou quando o nacional de um país terceiro é expulso⁷³.

34. As autoridades competentes podem expulsar um nacional de um país terceiro se tiverem motivos para suspeitar que este pertence (ou pertenceu) a uma organização que apoia o terrorismo, ou que apoiou uma organização deste tipo; a pertença ou o apoio a uma destas organizações no passado também pode justificar a expulsão, se a mesma continuar a representar uma ameaça⁷⁴. Se for emitida uma ordem de expulsão nos termos do § 54, n.º 5, da Aufenthaltsgesetz, o interessado deve apresentar-se na esquadra da polícia da sua área de residência, pelo menos, uma vez por semana e só poderá residir dentro do território administrativo da autoridade competente responsável pelo seu processo⁷⁵. É concedida aos refugiados proteção especial contra a expulsão, salvo se existirem razões graves de segurança pública e de ordem pública em contrário. Em regra, considera-se que estas razões existem quando é emitida uma ordem de expulsão, nomeadamente nos termos do § 54, n.º 5, da Aufenthaltsgesetz.

35. Em caso de expulsão, a autorização de residência é automaticamente retirada. Neste caso, não é emitida uma nova autorização de residência, mesmo que as restantes condições para o efeito estejam preenchidas⁷⁶. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, este facto tem implicações em matéria de acesso do refugiado ao emprego e de outros direitos sociais previstos no direito nacional.

36. Porém, em certas circunstâncias, o nacional de um país terceiro poderá não ser expulso, nomeadamente: (i) quando, conforme previsto na Convenção de Genebra, a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas; (ii) quando possa sofrer ofensa grave; ou (iii) quando a sua

66 — § 4, n.º 1. V. exceções no § 1, n.º 2. Nas presentes conclusões, utilizo o termo «autorização de residência» como termo genérico.

67 — § 7.

68 — § 9, n.º 1.

69 — O § 25, n.º 1, da referida lei não é aplicável se o nacional de um país terceiro em causa tiver sido expulso por razões graves relacionadas com a segurança pública e a ordem pública.

70 — § 26, n.º 1.

71 — V. também § 26, n.º 4.

72 — § 50.

73 — § 51, n.º 1.

74 — § 54, n.º 5.

75 — § 54, alínea a).

76 — §§ 11 e 25, n.º 2.

expulsão for incompatível com a CEDH⁷⁷. A expulsão poderá ser suspensa, entre outras, por razões de direito internacional ou por razões humanitárias, enquanto for impossível, de facto ou de direito, deportar a pessoa em causa (ou seja, afastá-la do território); durante este período, porém, não lhe é concedida uma autorização de residência⁷⁸. O facto de a expulsão estar suspensa não afeta a obrigação de o nacional de um país terceiro abandonar a Alemanha⁷⁹. As autoridades competentes emitem um certificado que confirma a suspensão da expulsão⁸⁰.

Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais

37. H. T. é um cidadão turco de etnia curda que nasceu em 1956. Vive na Alemanha desde 1989 com a sua mulher, que tem igualmente nacionalidade turca, e com os seus oito filhos, cinco dos quais têm nacionalidade alemã.

38. Em 24 de junho de 1993, as autoridades competentes deferiram o pedido de asilo apresentado por H. T. Esta decisão tomou em consideração as suas atividades políticas no exílio em nome do PKK ou em apoio desta organização, bem como a ameaça de perseguição a que estava sujeito devido às suas convicções políticas caso regressasse à Turquia. H. T. é titular de uma autorização de residência permanente na Alemanha desde 7 de outubro de 1993. Foi-lhe concedido o estatuto de refugiado na aceção da Convenção de Genebra. Em 21 de agosto de 2006, as autoridades competentes revogaram o estatuto de refugiado de H. T., alegando que a situação política na Turquia tinha mudado e, como tal, o risco de perseguição deixara de existir. Esta decisão foi impugnada e anulada por despacho do Verwaltungsgericht Karlsruhe, em 30 de novembro de 2007. Consequentemente, H. T. manteve o estatuto de refugiado.

39. Tendo obtido provas incriminadoras na sequência de uma busca domiciliária, as autoridades competentes instauraram subsequentemente um processo penal contra H. T., nos termos do § 20 da Vereinsgesetz. Durante aquele processo, ficou provado que H. T. tinha recolhido donativos a favor do PKK, os quais transferira para esta organização, e que tinha distribuído ocasionalmente a revista *Serxwebûn*, uma publicação do PKK. Foi, por isso, condenado no pagamento de uma multa por sentença do Landgericht Karlsruhe de 3 de dezembro de 2008. Esta sentença transitou em julgado em 8 de abril de 2009, após o Bundesgerichtshof ter julgado improcedente o seu recurso.

40. Em 27 de março de 2012, o Regierungspräsidium Karlsruhe adotou uma decisão em nome do Land Baden-Württemberg ordenando a expulsão de H. T. do território alemão com fundamento nos motivos previstos no § 54, n.º 5, da Aufenthaltsgesetz (apoio a uma organização que apoia o terrorismo) (a seguir «decisão de 27 de março de 2012»). Em virtude desta decisão, foram impostas a H. T. certas condições (conforme estabelecido no § 55 da Aufenthaltsgesetz), nomeadamente, a obrigação de se apresentar regulamente numa esquadra de polícia da sua área de residência e a proibição de residir fora da cidade de Mannheim. Porém, tendo em conta que H. T. possuía o estatuto de refugiado com direito permanente de residência, bem como os seus laços familiares e o seu direito ao respeito pela vida familiar consagrado no artigo 8.º da CEDH (este direito é igualmente garantido pelo artigo 7.º da Carta), as autoridades competentes decidiram suspender a execução da decisão de expulsão⁸¹. H. T. interpôs recurso da decisão de 27 de março de 2012, o qual foi julgado improcedente pelo Verwaltungsgericht Karlsruhe em 7 de agosto de 2012.

77 — § 60, n.º 1.

78 — § 60a, n.ºs 1 e 2.

79 — § 60a, n.º 3.

80 — § 60a, n.º 4.

81 — Ao abrigo do § 60a da Aufenthaltsgesetz.

41. Em 28 de novembro de 2012, foi interposto recurso daquela sentença no Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg. No âmbito desse recurso, H. T. alega que: (i) o PKK não é uma organização terrorista; (ii) embora seja verdade que, enquanto curdo, celebra eventos como o *Newroz* (o Ano Novo curdo) e participou em reuniões autorizadas relacionadas com o PKK, na Alemanha, não apoiou aquela organização; (iii) os critérios dos artigos 21.º e 24.º da Diretiva «Qualificação» não foram tomados em consideração na decisão de 27 de março de 2012; e (iv) a sua expulsão não é possível, a menos que existam razões sérias para suspeitar que existe uma ameaça para a segurança nacional (razões essas que, no seu caso, não existem). O recorrido no processo principal considera que nem o artigo 21.º nem o artigo 24.º da Diretiva «Qualificação» se opõem à expulsão de H. T. da Alemanha

42. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se quanto à interpretação dos artigos 21.º e 24.º da Diretiva «Qualificação» e pretende saber se a expressão «razões sérias», constante do § 56 da Aufenthaltsgesetz, deve ser interpretada à luz daquelas disposições. Nesta conformidade, submeteu as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

- «1. a) [O] disposto no artigo 24.º, n.º 1, primeiro [parágrafo], da [Diretiva «Qualificação»], relativo ao dever de os Estados-Membros emitirem uma autorização de residência aos beneficiários do estatuto de refugiado, também [deve ser respeitado] no caso de revogação de uma autorização de residência já concedida?
 - b) Deve a referida norma ser interpretada no sentido de que se opõe à revogação ou [à] supressão da autorização de residência (por exemplo, devido a expulsão nos termos do direito nacional) de um beneficiário do estatuto de refugiado quando não [estejam] preenchidos os requisitos do artigo 21.º, n.º 3, em conjugação com o n.º 2 da [Diretiva «Qualificação»], ou quando não [existam] ‘motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública’ na aceção do artigo 24.º, n.º 1, primeiro [parágrafo], da [Diretiva «Qualificação»]?
2. Em caso de resposta afirmativa a ambas as partes da questão 1:
 - a) Como deve ser interpretada a exclusão [por] ‘motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública’ referida no artigo 24.º, n.º 1, primeiro [parágrafo], da [Diretiva «Qualificação»], atendendo aos perigos que resultam do apoio a uma associação terrorista?
 - b) Podem existir ‘motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública’ na aceção do artigo 24.º, n.º 1, primeiro [parágrafo], da [Diretiva «Qualificação»] quando um beneficiário do estatuto de refugiado [tenha apoiado] o PKK, designadamente através da recolha de donativos e da participação regular em eventos relacionados com o PKK, mesmo [que] os requisitos [que permitem derrogar a] proibição de repulsão, consagrada no artigo 33.º, n.º 2, da Convenção de Genebra nem, consequentemente, os requisitos do artigo 21.º, n.º 2, da [Diretiva «Qualificação»] não estejam preenchidos?
3. Em caso de resposta negativa à questão 1a):

A revogação ou a supressão da autorização de residência concedida ao beneficiário do estatuto de refugiado (por exemplo, devido a expulsão nos termos do direito nacional) só é admissível, à luz do direito da União, quando estão preenchidos os requisitos estabelecidos no artigo 21.º, n.º 3, em conjugação com o n.º 2 do mesmo artigo, da [Diretiva «Qualificação»] (ou nas disposições com o mesmo teor da Diretiva 2011/95/UE que lhe sucedeu)?»

43. Foram apresentadas observações escritas por H. T. e pela Alemanha, a Grécia, a Itália e a Comissão Europeia. À exceção da Itália, todas as partes participaram e apresentaram observações orais na audiência de 4 de junho de 2014.

Apreciação

Observações preliminares

44. É jurisprudência constante que a Convenção de Genebra constitui a pedra angular do regime jurídico internacional de proteção dos refugiados⁸². A Diretiva «Qualificação» foi adotada para auxiliar as autoridades competentes a aplicarem aquela convenção com base em conceitos e critérios comuns⁸³. Assim, a referida diretiva deve ser interpretada à luz da sua economia geral e da sua finalidade, no respeito pela Convenção de Genebra e por outros Tratados pertinentes referidos no artigo 78.º, n.º 1, TFUE; deve ser igualmente interpretada no respeito dos direitos reconhecidos pela Carta⁸⁴.

45. Antes da concessão do estatuto do refugiado a uma pessoa, nos termos da Diretiva «Qualificação», a sua posição é regulada, nomeadamente, pela Diretiva «Condições de acolhimento» e pela Diretiva «Procedimento». Essa pessoa não tem direito a uma autorização de residência enquanto não for tomada uma decisão sobre o seu pedido de concessão do estatuto de refugiado⁸⁵. No entanto, foi concedido a H. T. o estatuto de refugiado nos termos da Diretiva «Qualificação», tendo sido também emitida uma autorização de residência. Ao ponderarem a expulsão, as autoridades competentes de um Estado-Membro devem ter em conta as obrigações assumidas ao abrigo da Convenção de Genebra, assegurar que ninguém é transferido para onde possa ser perseguido, isto é, aplicar o princípio da não repulsão⁸⁶. O órgão jurisdicional de reenvio refere que as autoridades competentes tiveram, efetivamente, em conta estas obrigações e que o que está aqui em causa é a expulsão de H. T. da Alemanha e a possibilidade de revogar, por esse motivo, a sua autorização de residência, e não a sua repulsão.

46. Existe um certo grau de sobreposição entre as três questões prejudiciais apresentadas. Creio que as questões essenciais consistem em saber, primeiro, se uma autorização de residência, uma vez concedida, pode ser revogada (i) quando existam motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública, na aceção do artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva «Qualificação», ou motivos para aplicar a exceção ao princípio da não repulsão prevista no artigo 21.º, n.º 2, ou (ii) apenas quando existam motivos para aplicar a exceção ao princípio da não repulsão prevista no artigo 21.º, n.º 2 (questões 1 e 3). Segundo, se a resposta à primeira questão for a indicada em (i), como deve ser interpretada a expressão «motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública» constante do artigo 24.º, n.º 1 (questão 2)?

Situação de H. T.

47. Será que os artigos 21.º, n.ºs 2 e 3 ou 24.º, n.º 1, da Diretiva «Qualificação»⁸⁷ abrangem o caso de H. T.? Uma vez que é difícil responder a esta questão em abstrato, começarei por resumir a situação de H. T., tal como explicada pelo órgão jurisdicional de reenvio.

48. H. T. é um refugiado reconhecido na aceção do artigo 2.º, alínea d), da Diretiva «Qualificação». As autoridades decidiram expulsá-lo na sequência da sua condenação, nos termos do § 20 da Vereinsgesetz, por apoiar o PKK. O órgão jurisdicional de reenvio considera que o PKK é uma organização que apoia o terrorismo e que H. T. apoiava as atividades do PKK, para efeitos do § 54,

82 — Acórdão Salahadin Abdulla e o., C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, n.º 52; acórdão Y e Z, C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518, n.º 47; e acórdão X, Y e Z, C-199/12, C-200/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, n.º 39.

83 — Acórdão X, Y e Z, EU:C:2013:720, n.º 40.

84 — Acórdão X, Y e Z, EU:C:2013:720, n.º 40. V. também artigo 10.º da Carta.

85 — V. artigo 6.º da Diretiva «Condições de acolhimento» e artigo 7.º da Diretiva «Procedimento», referidas na nota 19.

86 — Acórdão N. S. e o., C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, n.º 7; v. ainda n.º 5,7 *infra*.

87 — Por norma, mencionarei o artigo 21.º, n.ºs 2 e 3, ou o artigo 24.º, n.º 1 (consoante o caso), sem acrescentar a expressão «da Diretiva 'Qualificação'» a fim de simplificar o texto.

n.º 5, da Aufenthaltsgesetz, nomeadamente recolhendo e transferindo donativos para aquela organização. Contudo, estas circunstâncias não preenchem os requisitos estabelecidos no artigo 21.º, n.º 2, da Diretiva «Qualificação». Por conseguinte, H. T. continua a beneficiar de proteção contra a repulsão.

49. A autorização de residência que permite a H. T. residir na Alemanha (ver artigo 2.º, alínea j), da Diretiva «Qualificação») foi revogada porque este está sujeito a uma ordem de expulsão. A execução dessa ordem foi suspensa. Assim, poder-se-ia dizer que H. T. foi expulso *de jure*, mas permanece legalmente na Alemanha *de facto*, dado que foi autorizado a fazê-lo pelas autoridades competentes⁸⁸.

50. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a execução da decisão de expulsão fica ao critério das autoridades nacionais competentes. Aquele órgão jurisdicional considera que a suspensão da execução da expulsão de H. T. é proporcionada, nos termos do direito nacional, por razões humanitárias, nomeadamente atendendo ao seu direito ao respeito pela vida familiar⁸⁹, dado que cinco dos seus oito filhos têm nacionalidade alemã e vivem com ele e com a sua mulher⁹⁰.

51. O órgão jurisdicional de reenvio explica que uma decisão de expulsão não implica necessariamente o afastamento de um refugiado da Alemanha. Porém, nos termos do direito nacional, tal decisão implica a revogação da autorização de residência do refugiado⁹¹. H. T. continua a ser um refugiado para os efeitos da Diretiva «Qualificação». No entanto, em virtude da decisão de expulsão, não tem acesso a emprego, a formação e/ou direitos sociais. Nos termos do direito alemão, o acesso a estes direitos depende da posse de uma autorização de residência válida e não do estatuto de refugiado. Outra questão que se coloca no processo principal consiste em saber se a presença de H. T. na Alemanha, onde apenas é «tolerado» («*Duldungen*»), uma vez que a sua autorização de residência foi revogada, é compatível com a diretiva.

Artigos 21.º, n.ºs 2 e 3, ou 24.º, n.º 1, da Diretiva «Qualificação» são aplicáveis?

52. Com as questões 1 e 3 pretende-se saber se os Estados-Membros podem revogar uma autorização de residência ao abrigo do artigo 21.º, n.ºs 2 e 3, ou ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, ou se, pelo contrário, uma autorização de residência só pode ser revogada ao abrigo do artigo 21.º, n.º 3, no caso de o refugiado já não beneficiar de proteção contra a repulsão (em virtude de a exceção do artigo 21.º, n.º 2 ser aplicável).

Observações das partes

53. H. T. alega que os artigos 21.º e 24.º estabelecem regimes distintos e exaustivos. Quando um Estado-Membro concede uma autorização de residência a um refugiado, o artigo 21.º, n.º 3, estabelece os requisitos para que essa autorização possa ser subsequentemente revogada, fazendo depender a revogação da perda da proteção contra a repulsão (artigo 21.º, n.º 2). Diversamente, o artigo 24.º, n.º 1 estabelece as obrigações e os requisitos aplicáveis à emissão (ou recusa de emissão) de uma autorização de residência após a concessão do estatuto de refugiado. Não é possível revogar uma autorização de residência ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1. Não há motivo para aplicar o artigo 24.º, n.º 1, por analogia com o artigo 21.º, n.º 3, ou como alternativa. Se assim fosse, o legislador teria incluído uma remissão para o artigo 24.º no artigo 21.º, n.º 3. Por conseguinte, a resposta à questão 1 deve ser negativa.

88 — V. n.ºs 31, 32, 33 e 38, *supra*.

89 — V. n.ºs 36 e 38, *supra*.

90 — O órgão jurisdicional de reenvio não suscita qualquer questão relativamente aos possíveis direitos de um nacional de um país terceiro no caso de alguns dos seus filhos serem cidadãos da União. Por conseguinte, não explorarei mais este aspeto.

91 — V. n.º 34, *supra*.

54. Todos os Estados-Membros que apresentaram observações neste processo bem como a Comissão consideram que a autorização de residência de um refugiado pode ser revogada ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1.

55. Alegam, no essencial, em primeiro lugar, que está implícito no enunciado do artigo 24.º, n.º 1, que os Estados-Membros têm a faculdade de recusar (i) a *emissão* ou (ii) a *renovação* de uma autorização de residência quando existam motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública. Daqui resulta, logicamente, que os Estados-Membros também deveriam ter a faculdade de *revogar* uma autorização de residência quando existam tais motivos. Em segundo lugar, é consentâneo com a economia da legislação que os Estados-Membros possam revogar uma autorização de residência antes da data prevista para a sua renovação. Uma vez que o artigo 21.º, n.º 3, admite esta possibilidade, não há motivo para que não exista uma disposição semelhante a título do artigo 24.º, n.º 1. Em terceiro lugar, uma interpretação restritiva do artigo 24.º, n.º 1, significa que os Estados-Membros só poderiam revogar uma autorização de residência nos casos em que estivessem também autorizados a repelir o refugiado. Em quarto lugar, uma interpretação do artigo 24.º, n.º 1, que exclua o poder de revogação conduz a resultados arbitrários. A possibilidade de um Estado-Membro recusar a emissão de uma autorização de residência num caso concreto dependeria de as informações subjacentes aos motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública serem conhecidas no momento da emissão ou da renovação (recusa possível) ou noutra momento posterior (recusa impossível). Por último, um nacional de um país terceiro que seja titular de uma autorização de residência válida pode circular livremente dentro do espaço Schengen⁹². Consequentemente, é importante que os Estados-Membros também possam revogar as autorizações de residência em situações em que não esteja em causa a repulsão: existem implicações não apenas para o Estado em causa, mas também para todos os Estados que fazem parte do espaço Schengen e para o combate conjunto ao terrorismo internacional.

56. A Comissão considera que todas as medidas que tenham por efeito suprimir uma autorização de residência devem respeitar o princípio da não repulsão garantido pelo artigo 33.º da Convenção de Genebra e pelo artigo 21.º da Diretiva «Qualificação».

Artigo 21.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva «Qualificação»

57. O artigo 21.º, n.º 1 estabelece que os Estados-Membros devem respeitar o princípio da não repulsão, de acordo com as suas obrigações internacionais. Embora este princípio não se encontre definido na própria Diretiva «Qualificação», o considerando 2 desta diretiva reafirma o princípio da não repulsão consagrado na Convenção de Genebra e esclarece que ninguém deve ser reenviado para onde possa ser perseguido. Nos termos do artigo 33.º, n.º 1, da Convenção de Genebra, o princípio da não repulsão significa que um refugiado não pode ser expulso ou repellido para as fronteiras dos territórios onde possa ser perseguido⁹³ e onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas. Assim, a repulsão abrange apenas os casos em que o refugiado em causa esteja sujeito a expulsão do Estado-Membro onde procura proteção e seja repellido por esse Estado para o território (ou para as respetivas fronteiras) que abandonou para evitar ser perseguido. *Não* abrange a expulsão para outro país terceiro onde o refugiado esteja em segurança.

58. O artigo 21.º, n.º 2, dispõe expressamente que, sem prejuízo das obrigações internacionais por eles assumidas, os Estados-Membros têm a faculdade de repelir um refugiado quando: a) haja motivos razoáveis para considerar que representa um perigo para a segurança do Estado-Membro em que se encontra; ou b) tendo sido condenado por sentença transitada em julgado por crime particularmente

92 — V. n.º 9, *supra*.

93 — V. n.º 7, *supra*.

grave, represente um perigo para a comunidade desse Estado-Membro (a seguir «exceção do artigo 21.º, n.º 2»). Esta redação reflete o artigo 33.º, n.º 2, da Convenção de Genebra. O artigo 21.º da diretiva não menciona expressamente a expulsão de refugiados quando não esteja em causa a sua repulsão.

59. Acresce que, no que respeita às obrigações internacionais dos Estados-Membros, o artigo 32.º, n.º 1, da Convenção de Genebra estabelece que os Estados contratantes mantêm o direito de expulsar refugiados por razões de segurança nacional ou ordem pública⁹⁴. Este enunciado não encontra expressão no artigo 21.º da diretiva (e difere do texto do artigo 24.º, n.º 1)⁹⁵.

60. A CEDH não prevê o direito ao estatuto de refugiado⁹⁶. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem sistematicamente reconhecido que os Estados contratantes têm o direito de controlar a entrada, a residência e a expulsão de estrangeiros⁹⁷. Porém, declarou que as ordens de expulsão podem suscitar problemas à luz do artigo 3.º da CEDH e, como tal, desencadear a responsabilidade do Estado em causa sempre que existam motivos válidos para considerar que, se for expulso, o refugiado corre um risco real de ser sujeito a tratamentos que violem aquela disposição. Nestes casos, o artigo 3.º da CEDH implica a obrigação de não expulsar o refugiado para esse país⁹⁸.

61. No meu entender, a expulsão de um refugiado do território do Estado-Membro em causa é um conceito mais vasto do que o de repulsão, envolvendo não apenas o afastamento daquele Estado como também o regresso a um país onde a pessoa em causa poderá estar em perigo. Chamo igualmente a atenção para o facto de, nos casos em que a situação do refugiado preencha os requisitos estabelecidos no artigo 21.º, n.º 2, os Estados-Membros não serem obrigados a repeli-lo, tendo antes três opções: (i) repulsão (ii) expulsão para um país terceiro seguro, ou (iii) autorização do refugiado a permanecer no seu território.

62. Nos casos em que seja aplicável a exceção do artigo 21.º, n.º 2, os Estados-Membros podem revogar, suprimir ou recusar renovar ou conceder autorização de residência ao refugiado nos termos do artigo 21.º, n.º 3. Quando um refugiado seja objeto de repulsão, deixa de ser necessário obter uma autorização de residência (ou, consoante os casos, a manutenção ou a renovação da autorização que já possui). Consequentemente, se não for possível invocar a exceção do artigo 21.º, n.º 2, o artigo 21.º, n.º 3, não é aplicável. Assim, quando um Estado-Membro instaura um processo contra um refugiado num caso como o de H. T., mas não pede a sua repulsão porque as condições de aplicação da exceção do artigo 21.º, n.º 2, não estão preenchidas, a autorização de residência dessa pessoa não pode ser revogada em conformidade com o artigo 21.º, n.º 3⁹⁹. Saber se, nestas circunstâncias, a revogação da autorização de residência de um refugiado é compatível com a Diretiva «Qualificação» constitui a questão central do presente caso.

94 — V. artigo 1.º do Protocolo n.º 7 da CEDH relativamente às garantias processuais aplicáveis à expulsão de estrangeiros.

95 — V. n.º 74 e segs., *infra*, onde analiso o conceito de «motivos imperiosos».

96 — V., por exemplo, TEDH, acórdão Vilvarajah e o. c. Reino Unido de 30 de outubro de 1991, série A, n.º 215, § 102.

97 — TEDH, acórdão S. F. e o. c. Suécia de 15 de maio de 2012, petição n.º 52077/10, § 62 e jurisprudência aí referida.

98 — TEDH, acórdão Chahal c. Reino Unido de 15 de novembro de 1996, *Coletânea dos acórdãos e decisões* 1996-V, § 74, e TEDH, acórdão S. F. e o. c. Suécia, referido na nota 96, § 62; v. ainda TEDH, acórdão Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido de 17 de janeiro de 2012, petição n.º 8139/09, §§ 258 a 261, TEDH 2012 (extratos), relativo ao direito a um processo equitativo garantido pelo artigo 6.º da CEDH.

99 — V. n.º 47, *supra*.

Artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva «Qualificação»

63. A regra geral do artigo 24.º, n.º 1, é que os Estados-Membros devem emitir, logo que possível, a favor dos beneficiários do estatuto de refugiado, uma autorização de residência (renovável) válida durante, pelo menos, três anos, a menos que motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública exijam o contrário (a seguir «exceção do artigo 24.º, n.º 1»). A concessão de uma autorização de residência está expressamente subordinada à concessão inicial do estatuto de refugiado ou à renovação de uma autorização de residência.

64. O artigo 24.º, n.º 1, tem (pelo menos) um duplo objetivo. Em primeiro lugar, assegura normalmente que a pessoa em causa possui os documentos administrativos necessários para poder ter acesso, por exemplo, ao emprego e à assistência social, bem como para iniciar o processo de integração no Estado-Membro onde vive. Em segundo lugar, concede aos Estados-Membros uma certa margem de discricionariedade, na medida em que estabelece uma exceção de âmbito limitado à regra geral que os obriga a emitirem ou a renovarem uma autorização de residência.

65. O artigo 24.º, n.º 1, é aplicável «sem prejuízo do n.º 3 do artigo 21.º». Daqui resulta claramente que existe uma ligação entre as duas disposições e que a aplicação do artigo 24.º, n.º 1, não é afetada pelo direito (distinto) dos Estados-Membros de revogarem, suprimirem ou recusarem renovar ou conceder uma autorização de residência a um refugiado ao abrigo do artigo 21.º, n.º 3.

66. Na falta de uma disposição expressa, podem também os Estados-Membros *revogar* uma autorização de residência ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, após a sua emissão mas antes da data prevista para a sua renovação?

67. Salvo melhor opinião, entendo que a resposta deve ser afirmativa.

68. Em primeiro lugar, a possibilidade adicional de revogação não é expressamente excluída pela letra do artigo 24.º, n.º 1. Em segundo lugar, a revogação é consentânea com a finalidade daquela disposição, que permite expressamente que os Estados-Membros recusem uma autorização de residência, quer no momento da emissão quer no da renovação, quando existam motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública. Em terceiro lugar, a referida possibilidade é coerente com a economia da diretiva, na medida em que o artigo 21.º, n.º 3, já prevê expressamente a revogação de uma autorização de residência quando estejam preenchidos os requisitos do artigo 21.º, n.º 2. Em quarto lugar, os trabalhos preparatórios revelam que o artigo 24.º, n.º 1, foi inserido pelos Estados-Membros reunidos em Conselho Europeu na sequência de uma proposta da Alemanha¹⁰⁰. As alterações foram introduzidas no rescaldo dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, a fim de combater o terrorismo mediante a restrição da circulação de nacionais de países terceiros no espaço Schengen e, deste modo, controlar as ameaças à segurança nacional ou à ordem pública¹⁰¹. O poder implícito de revogar uma autorização de residência naqueles casos é totalmente coerente com o referido objetivo. Por último, esta interpretação tem a vantagem de evitar possíveis anomalias: (i) caso contrário, o momento em que são conhecidas as informações sobre a existência de motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública passaria a ser determinante; (ii) facilita a leitura da Diretiva «Qualificação» em conjunto com a Diretiva «Residentes de longa duração», na medida em que esta última admite a retirada do estatuto de residente de longa duração na sequência da adoção de uma medida de expulsão¹⁰².

100 — V. documento 8919/03 do Conselho, de 12 de maio de 2003, p. 24, relativamente ao artigo 22.º da proposta, que corresponde ao artigo 24.º da Diretiva «Qualificação».

101 — Os nacionais de países terceiros que se encontrem legalmente no território de um Estado contratante necessitam de uma autorização de residência e de um documento de viagem válidos para circularem dentro do espaço Schengen, podendo permanecer no território dos respetivos Estados contratantes durante o período máximo de 90 dias; v. n.º 9, *supra*.

102 — V. artigo 9.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva «Residentes de longa duração».

69. Por conseguinte, considero que, quando um Estado-Membro expulsa um refugiado por estarem preenchidos os requisitos da exceção do artigo 24.º, n.º 1, também pode revogar a sua autorização de residência. Esta posição é coerente com a economia da diretiva. Um refugiado que seja obrigado a abandonar o território em virtude de uma ordem de expulsão não necessita de uma autorização de residência.

70. É certo que H. T. não se enquadra nesta situação, dado que foi expulso através de uma decisão jurídica, mas, de facto, tem autorização para permanecer na Alemanha. Não obstante, entendo que o artigo 24.º, n.º 1, permite que as autoridades do Estado-Membro tomem em consideração a expulsão *de jure* e revoguem a sua autorização de residência. Analisarei as consequências desta posição mais adiante¹⁰³.

71. Mencionei aqui, de passagem, que a Diretiva 2011/95 reformulou a Diretiva «Qualificação»¹⁰⁴. Normalmente, uma reformulação tem por objetivo clarificar e simplificar o ato legislativo revisto, embora, neste caso, a última diretiva também tenha introduzido algumas alterações substantivas. É pena que o legislador não tenha aproveitado esta oportunidade para clarificar o âmbito do artigo 24.º, n.º 1 (o texto reformulado é praticamente igual ao original). É particularmente importante que as disposições legislativas relativas aos direitos fundamentais sejam claras e acessíveis, a fim de permitir que as pessoas conheçam os seus direitos e que os governos dos Estados-Membros desempenhem as suas funções.

72. Em resumo: entendo que uma autorização de residência concedida a um refugiado pode ser revogada quando existam motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública, na aceção do artigo 24.º, n.º 1, ou (nos termos do artigo 21.º, n.º 3) quando existam motivos para aplicar a exceção do artigo 21.º, n.º 2.

Qual é o significado da exceção prevista no artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva «Qualificação»?

73. A segunda questão do órgão jurisdicional de reenvio está formulada em duas partes. Abordarei aqui o primeiro ponto suscitado, que compreende duas vertentes: o significado da expressão «motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública» constante do artigo 24.º, n.º 1, e a existência de uma eventual sobreposição entre essa disposição e o artigo 21.º, n.º 2.

Motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública

74. H. T. alega que os fundamentos da recusa de emissão (ou de renovação) de uma autorização de residência nos termos do artigo 24.º, n.º 1, são mais exigentes do que os previstos no artigo 21.º, n.ºs 2 e 3. Neste contexto, considera útil a referência, por analogia, ao artigo 28.º da Diretiva «Cidadania», em que a expressão «razões graves de [...] ordem pública» é utilizada para descrever os casos em que um Estado-Membro pode emitir uma decisão de expulsão contra um cidadão da União que resida no seu território. Se a intenção do legislador tivesse sido interpretar de modo diferente aquela expressão e as palavras «motivos imperiosos» no artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva «Qualificação», teria deixado essa intenção bem clara no texto da legislação.

75. É pacífico entre os Estados-Membros que apresentaram observações que existe uma certa sobreposição entre o artigo 21.º, n.ºs 2 e 3, e o artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva «Qualificação». A Alemanha considera que os fundamentos para a aplicação da exceção do artigo 21.º, n.º 2, são mais exigentes do que os da exceção do artigo 24.º, n.º 1, dado que as consequências da repulsão ao abrigo

103 — V. n.º 105 e segs., *infra*.

104 — A Diretiva 2011/95 revogou e substituiu a Diretiva «Qualificação», com efeitos a partir de 12 de dezembro de 2013, ou seja, após a emissão da ordem de expulsão no processo principal (v. n.º 38, *supra*). Por conseguinte, não é aplicável no presente processo.

do artigo 21.º, n.º 2, são mais graves para o refugiado do que as consequências da mera revogação da sua autorização de residência (neste último caso, o refugiado não tem necessariamente de abandonar o território). Por este motivo, a Alemanha entende que as duas disposições são complementares. A Grécia alega que a obrigação de provar a existência de «motivos imperiosos» deve ser interpretada de modo a assegurar a sua aplicação exclusivamente em casos excecionais, em conformidade com a posição da jurisprudência relativa à Diretiva «Cidadania». A Itália alega que a expressão «motivos imperiosos» constante do artigo 24.º, n.º 1, deve ser objeto de uma interpretação menos restritiva do que a expressão «motivos razoáveis» constante do artigo 21.º, n.º 2, da Diretiva «Qualificação».

76. A Comissão salienta que a versão alemã do artigo 33.º, n.º 2, da Convenção de Genebra utiliza o termo «*schwerwiegende Gründe*» (razões ponderosas), ao contrário das versões inglesa e francesa, que mencionam, respetivamente, «*reasonable grounds*» e «*des raisons sérieuses*». A versão alemã do artigo 21.º, n.º 2, da Diretiva «Qualificação» também difere das versões inglesa e francesa e da Convenção de Genebra, dado que faz referência a «*stichhaltige Gründe*» (razões válidas), ao passo que as versões inglesa e francesa seguem as respetivas versões linguísticas da Convenção de Genebra. Segundo a Comissão, se a versão alemã fosse objeto de uma interpretação literal, o nível de exigência associado aos fundamentos de aplicação da exceção do artigo 21.º, n.º 2, da Diretiva «Qualificação» seria inferior ao nível estabelecido nas versões inglesa e francesa. A Comissão considera que este entendimento não reflete a intenção do legislador e que, por conseguinte, deve ser aplicado o nível estabelecido nas versões inglesa e francesa.

77. Entendo que, embora os artigos 21.º e 24.º deem origem a regimes diferentes, existe efetivamente uma sobreposição, na medida em que ambas as disposições dizem respeito à recusa de concessão, revogação ou renovação da autorização de residência de um refugiado, e esse facto tem implicações para o seu estatuto no Estado-Membro onde procura proteção.

78. Embora a Comissão esteja certa ao salientar que existem diferenças entre as versões inglesa, francesa e alemã do artigo 33.º, n.º 2, da Convenção de Genebra e do artigo 21.º, n.º 2, da Diretiva «Qualificação», considero impossível retirar deste facto alguma indicação que permita determinar se o artigo 24.º, n.º 1, daquela diretiva abrange a revogação de uma autorização de residência em casos como o de H. T.

79. Por uma questão de exaustividade, gostaria de acrescentar que, de acordo com jurisprudência constante, sempre que existam diferenças entre as versões linguísticas de uma determinada disposição, esta deve ser interpretada e aplicada à luz das versões redigidas em todas as línguas da UE¹⁰⁵, e em função da economia geral e da finalidade da regulamentação de que faz parte¹⁰⁶. O artigo 21.º da Diretiva «Qualificação» baseia-se no artigo 33.º da Convenção de Genebra. As versões inglesa e francesa da Convenção são as únicas que fazem fé. As expressões «*reasonable grounds*» e «*des raisons sérieuses*» que são utilizadas naquelas duas versões da Convenção de Genebra também são utilizadas nas mesmas versões linguísticas da Diretiva «Qualificação». Consequentemente, são as que traduzem mais fielmente as intenções do legislador.

80. Na Diretiva «Qualificação», o artigo 21.º e o artigo 24.º fazem parte do capítulo VII («Conteúdo da proteção internacional») e o artigo 20.º, n.º 2, indica ao leitor que «[s]alvo indicação em contrário, o presente capítulo é aplicável tanto aos refugiados como às pessoas elegíveis para proteção subsidiária». Sequencialmente, este capítulo surge depois dos capítulos «Disposições gerais», «Apreciação do pedido de proteção internacional», «Condições para o reconhecimento como refugiado», «Estatuto de refugiado» e «Qualificação para a proteção subsidiária». Por conseguinte, o capítulo VII tem por objeto definir os benefícios de que poderão usufruir os requerentes do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária caso o seu pedido seja deferido.

105 — Acórdão Endendijk, C-187/07, EU:C:2008:197, n.º 22.

106 — Acórdão Endendijk, EU:C:2008:197, n.º 24.

81. O meu ponto de partida é o princípio (expresso no artigo 21.º, n.º 1) de que os refugiados estão normalmente protegidos contra a repulsão. As duas alíneas do artigo 21.º, n.º 2, em conjunto, constituem a exceção a este princípio, permitindo a repulsão de «um refugiado, formalmente reconhecido ou não» quando «haja motivos razoáveis para considerar que representa um perigo para a segurança do Estado-Membro em que se encontra» [artigo 21.º, n.º 2, alínea a)] ou «tendo sido condenado por sentença transitada em julgada por crime particularmente grave, represente um perigo para a comunidade desse Estado-Membro» [artigo 21.º, n.º 2, alínea b)]. As consequências da aplicação da exceção do artigo 21.º, n.º 2, para a pessoa em causa são potencialmente muito drásticas, dado que poderá ser forçada a regressar a um país onde pode estar em perigo. (Segundo a minha leitura, isto explica igualmente por que razão o artigo 21.º, n.º 2, é meramente permissivo — «os Estados-Membros podem repelir» —, deixando outras opções em aberto)¹⁰⁷. É exatamente por este motivo que a letra das duas alíneas do artigo 21.º, n.º 2, é mais específica do que a do artigo 24.º, n.º 1, que é mais abstrata («a menos que motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública exijam o contrário»). É lógico. Para um refugiado, as potenciais consequências de se ver (após a aplicação do artigo 24.º, n.º 1) sem uma autorização de residência são certamente indesejáveis, mas muito menos graves do que as consequências de ter perdido a proteção contra a repulsão (após a aplicação do artigo 21.º, n.º 2). O facto de poder também perder a autorização de residência (artigo 21.º, n.º 3) é apenas mais uma contrariedade.

82. Ajudaria a análise de outras disposições da Diretiva «Qualificação» a esclarecer a questão ou, pelo contrário, torná-la-ia mais confusa ou obscura [por exemplo, a análise do artigo 14.º («Revogação, supressão ou recusa de renovação do estatuto de refugiado»), que está integrado no capítulo IV («Estatuto de refugiado»)]?

83. O artigo 14.º, n.º 4, estabelece duas possíveis situações em que os «Estados-Membros podem revogar, suprimir ou recusar renovar o estatuto concedido a um refugiado por uma entidade governamental, administrativa, judicial ou parajudicial». Estas situações, que são descritas sem a conjunção «ou» (presumivelmente omitida por inadvertência), espelham exatamente as duas alíneas do artigo 21.º, n.º 2. Até aqui, tudo bem; no entanto, este paralelismo não ajuda a decidir como deve ser interpretado o artigo 24.º, n.º 1, que diz respeito às autorizações de residência das pessoas que *mantêm* o seu estatuto de refugiado (e não daquelas a quem este estatuto foi retirado). (Não resisto a relembrar — com algum pesar — que o ponto 6 do Acordo Interinstitucional, de 22 de dezembro de 1998, sobre as diretrizes comuns em matéria de qualidade de redação da legislação comunitária¹⁰⁸ dispõe que a terminologia utilizada deve ser coerente tanto entre disposições de um mesmo ato como entre esse ato e os atos já em vigor, especialmente na mesma matéria.)

84. Neste contexto, não considero particularmente útil dedicar especial atenção ao uso da expressão «motivos razoáveis para» (artigos 14.º, n.º 4, e 21.º, n.º 2) em comparação com «motivos imperiosos de» (artigo 24.º, n.º 1). Cada expressão deve ser lida no contexto da disposição de que faz parte. É necessário examinar a letra de cada exceção no seu todo e, uma vez que se trata de uma exceção a direitos garantidos pelo direito da UE, cada uma deve ser interpretada de forma restritiva.

85. Fazendo a leitura possível do texto, verifica-se que o artigo 24.º, n.º 1, tem um âmbito mais vasto do que o artigo 21.º, n.º 2, e que certas circunstâncias poderiam desencadear a exceção do artigo 24.º, n.º 1, (deixando o refugiado com o seu estatuto de refugiado mas sem uma autorização de residência) sem satisfazer os requisitos de aplicação da exceção do artigo 21.º, n.º 2, deixando-o exposto ao risco de perder a proteção contra a repulsão.

107 — V. n.º 61, *supra*.

108 — JO 1999 C 73, p. 1 (a seguir «diretrizes comuns»). Estes acordos interinstitucionais têm agora base legal nos Tratados: v. artigo 295.º TFUE.

86. No meu entender, o conceito de «motivos imperiosos de segurança nacional e ordem pública» tem de incluir sempre um elemento objetivo. Devem existir indícios plausíveis de que os motivos invocados podem ser justificadamente considerados «imperiosos». Simultaneamente, a utilização do termo «imperiosos» sugere um certo grau de subjetividade, na medida em que os referidos motivos são considerados imperiosos pelo Estado-Membro em causa no momento em que decide agir. Por conseguinte, esses mesmos motivos não serão necessariamente «imperiosos» em todo e qualquer caso¹⁰⁹.

87. Por último, não considero nem necessário nem útil procurar fazer uma interpretação por analogia com a Diretiva «Cidadania» ou com a Diretiva «Residentes de longa duração».

88. Quanto à primeira, é verdade que a Diretiva «Qualificação» e a Diretiva «Cidadania» foram adotadas no mesmo dia. Também é verdade que, embora o método de interpretação legitimamente utilizado pelo Tribunal de Justiça permita, se for o caso, uma interpretação específica em função do objetivo próprio de cada diretiva para assegurar o seu efeito útil, os direitos e os princípios fundamentais não podem ser aplicados diferentemente consoante o domínio em que se encontrem sem perderem, desse modo, o seu caráter fundamental¹¹⁰. Dito isto, existem diferenças importantes entre as duas diretivas. A Diretiva «Qualificação» foi adotada ao abrigo do artigo 63.º CE (atuais artigos 78.º TFUE e 79.º TFUE); faz parte do SEAC, que se enquadra no título V do TFUE («Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça») e (talvez mais importante ainda) deve ser interpretada por referência à Convenção de Genebra. A Diretiva «Cidadania» foi adotada com base na atual parte II do TFUE, respeitante à cidadania da União e à não discriminação. Assim, as duas medidas têm âmbitos e objetos muito diferentes.

89. Relativamente à segunda diretiva, a saber, a Diretiva 2003/109, embora não faça parte do SEAC, a sua proveniência é a mesma que a da Diretiva «Qualificação», na medida em que também teve a sua origem na reunião do Conselho Europeu realizada em Tampere, em 15 e 16 de outubro de 1999. Contudo, os artigos 9.º e 12.º da Diretiva 2003/109 (com as epígrafes «Retirada ou perda do estatuto» e «Proteção contra a expulsão», respetivamente) também estão expressos em termos diferentes dos utilizados na Diretiva «Qualificação». O exame da Diretiva «Residentes de longa duração» não ajuda a estabelecer uma abordagem consistente ou sistemática quanto à sua redação. Por conseguinte, não facilita a tarefa de interpretação¹¹¹.

Apoio a uma organização terrorista desencadeia a aplicação da exceção do artigo 24.º, n.º 1?

90. Com a segunda parte da questão 2, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se (e, em caso afirmativo, em que circunstâncias) o apoio a uma organização terrorista constitui «motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública» para efeitos do artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva «Qualificação».

91. Nas suas observações, os Estados-Membros e a Comissão sustentam que o apoio a uma organização terrorista pode preencher os requisitos de aplicação da exceção do artigo 24.º, n.º 1, e, como tal, justificar a revogação (ou a recusa de emissão ou de renovação) da autorização de residência de um refugiado. H. T. defende a posição contrária, alegando que, ainda que seja condenado por ter violado o direito nacional (concretamente, o § 20 da Vereinsgesetz), os requisitos de aplicação do artigo 24.º, n.º 1, não estão preenchidos.

109 — Acórdão Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, n.º 23 e jurisprudência aí referida.

110 — V. conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:322, n.º 47.

111 — V. considerando 2 da Diretiva «Residentes de longa duração». Por uma questão de exaustividade, importa acrescentar que os trabalhos preparatórios da Diretiva «Qualificação» não ajudam a esclarecer a questão, dado que nem o atual artigo 14.º nem o atual artigo 21.º, n.º 2 e 3, da referida diretiva constavam da proposta original da Comissão, mencionada na nota 100, *supra*.

92. O artigo 1.º, n.º 3, da Posição Comum 2001/931 define o que constitui um ato terrorista¹¹². O PKK consta das listas anexas àquele ato e ao Regulamento n.º 2580/2001. O considerando 28 da Diretiva «Qualificação» dispõe que «[a] noção de segurança nacional e de ordem pública abrange também os casos em que um nacional de um país terceiro pertença a uma associação de apoio ao terrorismo internacional ou apoie uma associação desse tipo»¹¹³.

93. O apoio a uma organização constante da lista, que pratica atos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Posição Comum 2001/931 e/ou do Regulamento n.º 2580/2001, poderá, assim, preencher os requisitos de aplicação da exceção do artigo 24.º, n.º 1, mas nem sempre será forçosamente esse o caso. Tudo depende do que se entenda exatamente por «apoio».

94. Na apreciação dos factos num determinado caso concreto (uma tarefa que incumbe às autoridades nacionais competentes), é necessário começar por perguntar se os atos da organização em causa constituem motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública para efeitos do artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva «Qualificação». Em primeiro lugar, é indiscutível que atos terroristas que se caracterizem, por exemplo, por violência contra a população civil, mesmo quando cometidos com um objetivo pretensamente político, devem ser considerados crimes graves de direito comum e, como tal, pode entender-se que constituem motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública¹¹⁴. Em segundo lugar, os atos de terrorismo internacional são, de um modo geral e independentemente da participação de um Estado, contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas¹¹⁵.

95. O Tribunal de Justiça não dispõe de qualquer informação que indique se os atos praticados pelo PKK estão ou não abrangidos por qualquer das categorias supramencionadas. A inscrição de uma organização numa das listas anexas à Posição Comum 2001/931 constitui, à primeira vista, um forte indício de que é uma organização terrorista ou de que é suspeita (com base em provas que podem ser legitimamente contestadas) de o ser¹¹⁶. Essa inscrição é, assim, um fator que as autoridades nacionais competentes devem ter em conta ao verificar, numa primeira fase, se a referida organização praticou atos terroristas¹¹⁷.

96. Dito isto, é necessário ter em conta que os objetivos prosseguidos pela Posição 2001/931 e pela Diretiva «Qualificação», respetivamente, são muito diferentes. Consequentemente, entendo que não se justifica que, ao ponderar a exclusão de uma pessoa dos benefícios decorrentes do estatuto de refugiado garantidos no capítulo VII da Diretiva «Qualificação», a autoridade competente baseie exclusivamente a sua decisão no facto de aquela pessoa ter manifestado alguma forma de apoio a uma organização que figura numa lista adotada fora do quadro instaurado pela Diretiva «Qualificação» e pela Convenção de Genebra¹¹⁸.

97. E quanto ao papel desempenhado pela pessoa em causa no «apoio» à organização inscrita na lista? Que tipo de atividades são suficientes para desencadear a exceção do artigo 24.º, n.º 1?

98. Antes de mais, creio que, quando esse apoio envolva atividades suscetíveis de desencadear plausivelmente a aplicação de qualquer uma das alíneas do artigo 21.º, n.º 2, os requisitos de aplicação da exceção do artigo 24.º, n.º 1, estarão necessariamente preenchidos. Não é tão fácil estabelecer uma regra clara para classificar outras atividades. Uma vez que a exceção do artigo 24.º, n.º 1, se baseia em

112 — V. n.º 11 *supra*.

113 — V. documento 8919/03 do Conselho, de 12 de maio de 2003, referido na nota 100, *supra*.

114 — V. acórdão B e D, C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661, n.ºs 80 e 81, relativamente à interpretação do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva «Qualificação», que aplico aqui por analogia.

115 — *Ibidem*, n.ºs 82 e 83.

116 — A rápida multiplicação de acórdãos do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça no âmbito da impugnação de decisões de inscrição de pessoas ou entidades nas listas deveria desencorajar a conclusão de que, por estar incluída na lista, determinada organização deve ser necessariamente uma organização terrorista: v. nota 17, *supra*.

117 — Acórdão B e D, EU:C:2010:661, referido na nota 114, n.º 90.

118 — V. acórdão B e D, EU:C:2010:661, referido na nota 114, n.º 89.

«motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública», é evidente que as autoridades competentes não são obrigadas a demonstrar (por exemplo) que existem motivos razoáveis para considerar que a pessoa em questão representa um perigo para a segurança do Estado-Membro em causa. Em meu entender, o que é necessário é uma análise justa e equilibrada do apoio que as atividades da pessoa em causa representam para a organização em questão. Assim, as autoridades competentes do Estado-Membro devem determinar, por exemplo, se a pessoa em causa: (i) praticou, ela mesma, atos terroristas; (ii) participou no planeamento, na tomada de decisões ou na instrução de terceiros tendo em vista a prática desses atos; ou (iii) financiou ou angariou os meios necessários para que terceiros pudessem praticar atos terroristas. (Devo deixar claro que, embora *cada* donativo a uma organização inscrita na lista, por mais pequeno que seja, corresponda tecnicamente ao «financiamento» daquela organização — muitos poucos fazem muito — pessoalmente considero que privar um refugiado da sua autorização de residência devido a pequenos donativos ocasionais constitui um uso excessivo da exceção do artigo 24.º, n.º 1. Cabe às autoridades competentes do Estado-Membro apreciar os factos no caso concreto, sob fiscalização judicial dos órgãos jurisdicionais nacionais.)

99. E se aqueles elementos não estiverem presentes? Será então necessário apurar se há ou não outros motivos imperiosos para considerar que existe uma ameaça à segurança nacional ou ordem pública. Utilizo aqui a expressão «motivos imperiosos» praticamente como sinónimo de «razões sérias» — certamente menos do que «motivos incontornáveis», mas certamente mais do que «motivos possíveis». Os factos devem ser cuidadosamente examinados e apreciados, dado que uma decisão desfavorável poderá conduzir à expulsão da pessoa em causa e, eventualmente, a uma ingerência nos seus direitos fundamentais.

100. Recordo, de passagem, que um refugiado na aceção do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva «Qualificação» pode ter «residência legal e ininterrupta no [território do Estado-Membro] durante [...] cinco anos» (artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva «Residentes de longa duração») e, por conseguinte, pode requerer o estatuto de residente de longa duração ao abrigo desta diretiva¹¹⁹. O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva «Residentes de longa duração» permite a um Estado-Membro «recusar a concessão do estatuto de residente de longa duração por razões de ordem pública ou de segurança pública», precisando que, «[a]o tomarem as decisões pertinentes, os Estados-Membros devem ter em consideração a gravidade ou o tipo de ofensa à ordem pública ou à segurança pública cometida, ou os perigos que possam advir da pessoa em causa, tendo também na devida conta a duração da residência e a existência de ligações ao país de residência». Uma vez adquirido esse estatuto, o artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva «Residentes de longa duração» prevê uma exceção à proteção contra a expulsão de que, em regra, goza um residente de longa duração, se este «representar uma ameaça real e suficientemente grave para a ordem pública ou a segurança pública».

101. Correndo o risco de enunciar uma evidência, nenhum destes dois critérios (estabelecidos na Diretiva «Residentes de longa duração») corresponde, nem sequer de forma aproximada, à letra da exceção do artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva «Qualificação».

102. Voltando ao artigo 24.º, n.º 1: concluo que, na apreciação dos factos num caso concreto, são relevantes os seguintes elementos: (i) as ações concretas do próprio refugiado; (ii) as ações da organização que alegadamente apoiou; e (iii) a eventual existência de outros elementos ou circunstâncias que reforcem a probabilidade de ameaça para a segurança nacional ou para a ordem pública. Cabe às autoridades competentes do Estado-Membro apreciar os factos no caso concreto, sob fiscalização judicial dos órgãos jurisdicionais nacionais.

119 — V. artigos 5.º e 7.º da Diretiva «Residentes de longa duração».

103. De acordo com os elementos ao dispor do Tribunal de Justiça, as manifestações de apoio de H. T. ao PKK incluem a participação em reuniões autorizadas e em atos (como a celebração do *Newroz*) que confirmam a sua identidade cultural como curdo¹²⁰. Estas atividades não permitem concluir automaticamente que apoia atividades terroristas; além disso, atos desta natureza não constituem automaticamente atos terroristas. Entendo que seriam necessários mais elementos para justificar a conclusão de que uma pessoa naquela posição era um terrorista e/ou um membro ativo de uma organização proibida, e que, por conseguinte, os requisitos da exceção do artigo 24.º, n.º 1, estavam preenchidos. Contudo, todas estas são questões que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar e apreciar.

Quais são as consequências da aplicação da exceção do artigo 24.º, n.º 1?

104. Quando o Estado-Membro de acolhimento invoca e aplica a exceção do artigo 24.º, n.º 1, existem consequências formais e substantivas para o refugiado. A consequência formal é, naturalmente, o facto de o refugiado deixar de possuir uma autorização de residência que indique que o Estado-Membro em causa lhe permite residir no seu território¹²¹ (embora — conforme acontece com H. T. no presente caso — possa estar autorizado a permanecer legalmente no território com base noutra título). Porém, o refugiado mantém o seu estatuto de refugiado¹²², a menos e até que esse estatuto seja suprimido¹²³. No presente caso, é indiscutível que H. T. continua a ser um refugiado. Como tal, continua a ter direito aos benefícios substantivos concedidos a todos os refugiados nos termos do capítulo VII da Diretiva «Qualificação». Estes benefícios incluem: proteção contra a repulsão¹²⁴; preservação da unidade familiar¹²⁵; direito a documentos de viagem¹²⁶; acesso ao emprego, à educação, à segurança social, aos cuidados de saúde e a alojamento¹²⁷; liberdade de circulação dentro do Estado-Membro em questão¹²⁸; e acesso a mecanismos de integração¹²⁹.

105. O órgão jurisdicional de reenvio explica que a revogação de uma autorização de residência afeta os direitos que assistem a um refugiado ao abrigo do direito nacional, na medida em que tem implicações para o seu acesso ao emprego, à formação profissional e a outros direitos sociais para os quais é exigida uma autorização de residência¹³⁰. Por conseguinte, afeta claramente o gozo por H. T. dos direitos substantivos que lhe são atribuídos pelo capítulo VII da Diretiva «Qualificação».

106. Considero que, embora seja possível revogar a autorização de residência de um refugiado nos casos em que seja aplicável a exceção do artigo 24.º, n.º 1, *não* é admissível retirar ou reduzir também o nível mínimo de garantias previsto no capítulo VII da Diretiva «Qualificação», salvo se estiverem igualmente preenchidos determinados requisitos expressos para a retirada desses benefícios¹³¹. O órgão jurisdicional de reenvio não deu qualquer indicação de que essas circunstâncias se verificam no presente caso. Daqui se conclui que o Estado-Membro em causa não goza de qualquer discricionariedade para decidir continuar ou não a conceder esses benefícios substantivos.

120 — V. n.ºs 38, 40 e 47, *supra*.

121 — V. artigo 2.º, alínea j), da Diretiva «Qualificação».

122 — V. artigo 2.º, alínea d), da Diretiva «Qualificação».

123 — Uma pessoa a quem tenha sido concedido o estatuto de refugiado ao abrigo da Diretiva «Qualificação» conserva esse estatuto, a menos que seja aplicável (em especial) o artigo 11.º (cessação) ou o artigo 14.º (revogação, supressão ou recusa de renovação do estatuto de refugiado). Seria ainda necessário seguir os procedimentos adequados que figuram capítulo IV da Diretiva «Procedimento». É pacífico que nada disto se aplica e/ou aconteceu no presente caso.

124 — Artigo 21.º

125 — Artigo 23.º

126 — Artigo 25.º

127 — Respetivamente, artigos 26.º, 27.º, 28.º, 29.º e 31.º

128 — Artigo 32.º

129 — Artigo 33.º

130 — V. n.ºs 33 e 47, *supra*.

131 — V., em especial, artigo 20.º, n.º 6 (e, para as pessoas elegíveis para proteção subsidiária, a correspondente disposição no artigo 20.º, n.º 7).

107. É certo que o considerando 30 da Diretiva «Qualificação» dispõe que «[d]entro dos limites definidos pelas obrigações internacionais, os Estados-Membros poderão determinar que a concessão de benefícios em matéria de acesso ao emprego, à segurança social, aos cuidados de saúde e aos mecanismos de integração exige a emissão prévia de uma autorização de residência». Porém, este considerando não proporciona, por si só, uma base jurídica para os Estados-Membros reduzirem os benefícios garantidos no capítulo VII em caso de revogação da autorização de residência de um refugiado. Qualquer outra interpretação iria contrariar a finalidade de um considerando de um ato jurídico¹³². Os considerandos têm por finalidade fundamentar uma ou mais disposições substantivas. Não podem, em si mesmos, determinar o direito substantivo: na falta de uma disposição substantiva correspondente (como no presente caso), não têm qualquer efeito útil.

108. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio examinar e apurar os factos no presente caso, determinar se as consequências para, H. T., da perda da sua autorização de residência são compatíveis com a manutenção dos seus direitos como refugiado ao abrigo da Diretiva «Qualificação» e tomar as providências necessárias para proteger esses direitos. Apresento seguidamente algumas observações, na esperança de que possam ser úteis.

109. Não creio que as restrições impostas à circulação de H. T. dentro da Alemanha na sequência da sua condenação por violação do § 20.º da Vereinsgesetz¹³³ sejam necessariamente incompatíveis com a Diretiva «Qualificação» interpretada à luz da Convenção de Genebra: este último instrumento confirma que os refugiados têm a obrigação de acatar as leis e os regulamentos do Estado em que procuram proteção¹³⁴. Uma consequência direta da revogação da autorização de residência de H. T. é a perda do seu direito de livre circulação dentro do espaço Schengen¹³⁵. Pode dar-se o caso de as circunstâncias que desencadeiam a exceção do artigo 24.º, n.º 1, também implicarem a perda do seu documento de viagem, por ser aplicável a exceção prevista no artigo 25.º, n.º 1 (o órgão jurisdicional de reenvio não tomou posição sobre esta matéria). Porém, não está prevista qualquer exceção expressa aos direitos de acesso ao emprego, à educação, à segurança social, aos cuidados de saúde e a alojamento, garantidos pelo capítulo VII¹³⁶.

110. Se — como parece ser o caso — H. T. continuar a ter direito de acesso a esses benefícios substantivos porque mantém o estatuto de refugiado, impõe-se a conclusão de que o Estado-Membro está obrigado a tomar as providências necessárias para que uma pessoa naquela situação usufrua desses benefícios. A escolha da forma como deve fazê-lo compete ao Estado-Membro.

111. Entendo que, num determinado caso concreto, um Estado-Membro poderá (por exemplo) seguir uma das seguintes vias. Em primeiro lugar, pode decidir que, embora a exceção do artigo 24.º, n.º 1, seja aplicável, não revogará a autorização de residência do refugiado (nos termos da Diretiva «Qualificação», os Estados-Membros podem sempre prever ou manter normas mais favoráveis)¹³⁷.

112. Alternativamente, o Estado-Membro pode — como aconteceu no presente caso — optar por revogar a autorização de residência mas, por outros motivos, permitir que o refugiado permaneça legalmente no seu território. Embora não disponha de informações detalhadas sobre se (alguns) outros Estados-Membros possuem regimes semelhantes ao «estatuto tolerado» representado pelo «*Duldungen*» na Alemanha, é plausível admitir essa possibilidade¹³⁸. Se o Estado-Membro optar por esta via, terá de criar mecanismos adequados para garantir a manutenção do acesso aos benefícios previstos

132 — V. ponto 10 das diretrizes comuns, referidas na nota 108, *supra*.

133 — V. n.º 38, *supra*.

134 — V. n.º 3, *supra*.

135 — V. n.º 9, *supra*.

136 — Ou aos mecanismos de integração, que poderão ser ou não relevantes, dado que H. T. vive na Alemanha desde 1989.

137 — V. artigo 3.º da Diretiva «Qualificação».

138 — Não posso deixar de estabelecer um paralelo, ainda que não exato, com o conceito de «admissão temporária» existente no ordenamento jurídico nacional que conheço melhor.

no capítulo VII, a que o refugiado ainda tem direito. Porém, o que *não* pode fazer, no meu entender, é colocar o refugiado numa espécie de limbo jurídico que tolera a sua presença no território, mas que o priva (pelo menos, em parte) dos benefícios substantivos que decorrem do seu estatuto de refugiado. Tal seria incompatível com a letra, os objetivos e a economia da Diretiva «Qualificação». A proporcionalidade de tal ato parece-me também questionável, e todas as medidas adotadas por um Estado-Membro na aplicação do artigo 24.º, n.º 1, devem ser proporcionadas.

113. O princípio da proporcionalidade (um dos princípios gerais do direito da UE) é relevante para a interpretação da legislação da UE¹³⁹. Quando aplicado no contexto do direito da UE, este princípio exige que as medidas utilizadas pelos Estados-Membros sejam adequadas para alcançar o objetivo desejado¹⁴⁰. No presente caso, a revogação da autorização de residência de um refugiado enquadra-se inquestionavelmente no âmbito do direito da UE (sob a forma da Diretiva «Qualificação»), o mesmo acontecendo com as consequências de tal revogação na medida em que possam comprometer o acesso aos benefícios substantivos garantidos por aquela diretiva aos titulares do estatuto de refugiado. Embora o objetivo aqui prosseguido seja legítimo (com efeito, é expressamente confirmado no artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva «Qualificação»), a consequente perda dos benefícios garantidos pela Diretiva «Qualificação», apesar de o refugiado permanecer no território do Estado-Membro, não é adequada ou necessária para alcançar aquele objetivo.

114. Se, por força da aplicação de normas nacionais, uma pessoa que já não possui autorização de residência, mas mantém o seu estatuto de refugiado, deixar de ter acesso aos benefícios substantivos que lhe confere o referido estatuto, essas normas nacionais são incompatíveis com a diretiva. Decorre de jurisprudência constante que, nos casos em que o direito nacional seja incompatível com uma diretiva, um órgão jurisdicional nacional que, no exercício da sua competência, seja chamado a aplicar as disposições do direito da UE tem a obrigação de garantir a plena eficácia dessas disposições, não aplicando, se necessário e a título oficioso, qualquer disposição contrária da legislação nacional¹⁴¹.

Conclusão

115. À luz de todas as considerações precedentes, considero que o Tribunal de Justiça deve responder ao pedido de decisão prejudicial nos seguintes termos:

Uma autorização de residência concedida a um refugiado pode ser revogada quando existam motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública na aceção do artigo 24.º, n.º 1, 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, necessita de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida) ou quando existam motivos para aplicar a exceção ao princípio da não repulsão prevista no artigo 21.º, n.º 2, daquela diretiva.

A expressão «motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública» constante do artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83 significa que existem razões sérias para suspeitar de que a segurança nacional ou a ordem pública estão ameaçadas. Esta expressão tem um âmbito mais vasto do que o requisito previsto no artigo 21.º, n.º 2, daquela diretiva, ou seja, a existência de motivos razoáveis para considerar que o refugiado representa um perigo para a segurança do Estado-Membro em causa [nos termos do artigo 21.º, n.º 2, alínea a)] ou que, tendo sido condenado por sentença transitada em julgado por crime especialmente grave, o refugiado representa um perigo para a comunidade desse Estado [nos termos do artigo 21.º, n.º 2, alínea b)].

139 — V., por exemplo, jurisprudência em matéria de igualdade de remuneração, como o acórdão Cadman, C-17/05, EU:C:2006:633, n.ºs 31 e 32.

140 — Acórdão Zhu e Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, n.ºs 32 e 33.

141 — Acórdão Filipiak, C-314/08, EU:C:2009:719, n.º 81.

Uma autorização de residência concedida a um refugiado só pode ser revogada, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83, com fundamento no facto de o referido refugiado apoiar uma organização proibida, se tiver sido previamente realizada uma apreciação casuística dos elementos de facto. São relevantes para essa apreciação os seguintes elementos: (i) as ações concretas do próprio refugiado; (ii) as ações da organização que alegadamente apoiou; e (iii) a eventual existência de outros elementos ou circunstâncias que reforcem a probabilidade de ameaça para a segurança nacional ou a ordem pública. Cabe às autoridades competentes do Estado-Membro apreciar os factos no caso concreto, sob fiscalização dos órgãos jurisdicionais nacionais.

Quando um Estado-Membro expulsa um refugiado, mas suspenda a execução dessa decisão, é incompatível com a Diretiva 2004/83 negar a essa pessoa o acesso aos benefícios garantidos pelo seu capítulo VII, salvo se for aplicável uma exceção expressamente prevista; além disso, qualquer medida adotada por um Estado-Membro a fim de prosseguir os objetivos dessa disposição terá de ser proporcionada.

O estatuto de refugiado só pode ser revogado com base nas disposições expressas da Diretiva 2004/83. Consequentemente, nos casos em que um refugiado mantenha o seu estatuto ao abrigo daquela diretiva, mas as normas nacionais tenham por efeito negar-lhe o acesso aos benefícios a que tem direito enquanto refugiado nos termos daquela medida, essas normas são incompatíveis com a Diretiva 2004/83. Nos casos em que o direito nacional seja incompatível com uma diretiva, um órgão jurisdicional nacional que, no exercício da sua competência, seja chamado a aplicar direito da UE tem a obrigação de garantir a plena eficácia dessas disposições, desaplicando, se necessário e a título oficioso, qualquer disposição contrária da legislação nacional.