



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MELCHIOR WATHELET
apresentadas em 21 de junho de 2018¹

Processos apensos C-391/16, C-77/17 e C-78/17

M

contra

Ministerstvo vnitra

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo, República Checa)]

e

X (C-77/17)

X (C-78/17)

contra

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica)]

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Política de asilo — Diretiva 2011/95/UE — Recusa de concessão ou revogação do estatuto de refugiado — Condenação por crime particularmente grave — Artigo 14.º, n.ºs 4 a 6 — Interpretação e validade — Artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 78.º, n.º 1, TFUE — Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951»

I. Introdução

1. Os pedidos de decisão prejudicial apresentados pelo Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica) nos processos C-77/17 e C-78/17 respeitam à interpretação do artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2011/95/UE², bem como à sua validade, à luz do artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e do artigo 78.º, n.º 1, TFUE.

2. No processo C-391/16, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo, República Checa) questiona o Tribunal de Justiça sobre a validade do artigo 14.º, n.ºs 4 e 6, da Diretiva 2011/95/UE, à luz das mesmas disposições, bem como do artigo 6.º, n.º 3, TUE.

¹ Língua original: francês.

² Diretiva 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).

3. Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios relativos à validade das decisões pelas quais as autoridades nacionais competentes em matéria de asilo recusaram a concessão do estatuto de refugiado e do estatuto conferido pela proteção subsidiária a X (processo C-77/17), em aplicação da legislação belga que transpôs o artigo 14.º, n.º 5, da Diretiva 2011/95, e retiraram o estatuto de refugiado anteriormente concedido a X (processo C-78/17) e a M (processo C-391/16), nos termos das disposições de direito interno (respetivamente, belga e checo) que transpõem o n.º 4 desse artigo.

4. Os n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 permitem, em substância, a um Estado-Membro revogar o estatuto concedido a um refugiado e recusar a concessão do estatuto de refugiado quando o refugiado em questão represente um perigo para a segurança ou para a comunidade desse Estado-Membro. O n.º 6 deste artigo precisa os direitos mínimos cujo gozo deve, contudo, ser assegurado a tal refugiado, enquanto este se encontrar no referido Estado-Membro.

5. Com as questões prejudiciais que submeteram, os órgãos jurisdicionais de reenvio pretendem saber, essencialmente, se estas disposições violam a Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados³ (a seguir «Convenção de Genebra») e são, conseqüentemente, inválidas à luz do artigo 18.º da Carta e do artigo 78.º, n.º 1, TFUE, por força dos quais a política comum de asilo deve respeitar esta convenção.

II. Quadro jurídico

A. *Direito internacional*

6. O artigo 1.º, secção A, n.º 2, da Convenção de Genebra define um «refugiado» como 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 proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual [...], não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar»⁴.

7. O artigo 1.º, secção C, desta convenção dispõe:

«Esta convenção, nos casos mencionados a seguir, deixará de ser aplicável a qualquer pessoa abrangida pelas disposições da secção A acima:

- 1) Se voluntariamente voltar a pedir a proteção do país de que tem a nacionalidade; ou
- 2) Se, tendo perdido a nacionalidade, a tiver recuperado voluntariamente; ou
- 3) Se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país de que adquiriu a nacionalidade; ou
- 4) Se voltou voluntariamente a instalar-se no país que deixou ou fora do qual ficou com receio de ser perseguido; ou
- 5) Se, tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi considerada refugiada, já não puder continuar a recusar pedir a proteção do país de que tem a nacionalidade; [...]

3 Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951, [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 137, n.º 2545 (1954)], que entrou em vigor em 22 de abril de 1954, conforme completada 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.

4 O artigo 1.º, secção A, n.º 2, da Convenção de Genebra precisa que tais receios devem surgir em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951. Por força do artigo 1.º do Protocolo de Nova Iorque, os Estados Contratantes aplicam, contudo, as disposições desta convenção sem tomarem em conta esta data limite.

6) Tratando-se de uma pessoa que não tenha nacionalidade, se, tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi considerada refugiada, está em condições de voltar ao país no qual tinha a residência habitual;

[...]»

8. O artigo 1.º secção F, da referida convenção prevê:

«As disposições desta convenção não serão aplicáveis às pessoas acerca das quais existam razões ponderosas para pensar:

- a) Que cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a Humanidade, segundo o significado dos instrumentos internacionais elaborados para prever disposições relativas a esses crimes;
- b) Que cometeram um grave crime de direito comum fora do país que deu guarida, antes de neste serem aceites como refugiados;
- c) Que praticaram atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.»

9. O artigo 33.º da mesma convenção enuncia:

«1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.

2. Contudo, o benefício da presente disposição não poderá ser invocado por um refugiado que haja razões sérias para considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país.»

10. Ao abrigo do artigo 42.º, n.º 1, da Convenção de Genebra, «[n]o momento da assinatura, ratificação ou adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da convenção que não os artigos 1, 3, 4, 16 (1), 33, 36 a 46, inclusive».

B. Direito da União

11. O artigo 2.º da Diretiva 2011/95 tem a seguinte redação:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

- d) “Refugiado”, o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um 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 que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar, e aos quais não se aplique o artigo 12.º;
- e) “Estatuto de refugiado”, o reconhecimento por parte de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como refugiado;

[...]»

12. O artigo 11.º desta diretiva, sob a epígrafe «Cessação», dispõe no seu n.º 1:

«O nacional de um país terceiro ou o apátrida deixa de ser refugiado se:

- a) Decidir voluntariamente valer-se de novo da proteção do país de que tem nacionalidade; ou
- b) Tendo perdido a sua nacionalidade, a recuperar voluntariamente; ou
- c) Adquirir uma nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou
- d) Regressar voluntariamente ao país que abandonou ou fora do qual permaneceu por receio de ser perseguido; ou
- e) Não puder continuar a recusar valer-se da proteção do país de que tem a nacionalidade, por terem deixado de existir as circunstâncias segundo as quais foi reconhecido como refugiado; ou
- f) Tratando-se de um apátrida, estiver em condições de regressar ao país em que tinha a sua residência habitual, por terem deixado de existir as circunstâncias segundo as quais foi reconhecido como refugiado.»

13. O artigo 12.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Exclusão», dispõe no seu n.º 2:

«O nacional de um país terceiro ou o apátrida é excluído da qualidade de refugiado quando existam suspeitas graves de que:

- a) Praticou crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, nos termos dos instrumentos internacionais que estabelecem disposições relativas a estes crimes;
- b) Praticou 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; [...]
- c) Praticou atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas enunciados no preâmbulo e nos artigos 1.º e 2.º da Carta das Nações Unidas.»

14. Nos termos do artigo 13.º da mesma diretiva, «[o]s Estados-Membros concedem o estatuto de refugiado ao nacional de um país terceiro ou ao apátrida que preencha as condições para ser considerado como refugiado nos termos dos capítulos II e III».

15. O artigo 14.º da Diretiva 2011/95 dispõe:

«1. Relativamente aos pedidos de proteção internacional apresentados após a entrada em vigor da Diretiva 2004/83/CE⁵, os Estados-Membros revogam, suprimem ou recusam renovar o estatuto de refugiado de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida concedido por uma entidade governamental, administrativa, judicial ou parajudicial se essa pessoa tiver deixado de ser refugiado nos termos do artigo 11.º

[...]

⁵ Diretiva 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, e relativas ao conteúdo da proteção concedida (JO 2004, L 304, p. 12).

3. Os Estados-Membros revogam, suprimem ou recusam renovar o estatuto de refugiado do nacional de um país terceiro ou de um apátrida se, após este ter recebido o estatuto de refugiado, for apurado pelo Estado-Membro em questão que:

- a) Deveria ter sido ou foi excluído da qualidade de refugiado, nos termos do artigo 12.º;
- b) A sua deturpação ou omissão de factos, incluindo a utilização de documentos falsos, foi decisiva para receber o estatuto de refugiado.

4. Os Estados-Membros podem revogar, suprimir ou recusar renovar o estatuto concedido a um refugiado por uma entidade governamental, administrativa, judicial ou parajudicial, quando:

- a) Haja motivos razoáveis para considerar que representa um perigo para a segurança do Estado-Membro em que se encontra;
- b) Tendo sido condenado por sentença transitada em julgado por crime particularmente grave, represente um perigo para a comunidade desse Estado-Membro.

5. Nas situações descritas no n.º 4, os Estados-Membros podem decidir não conceder o estatuto a um refugiado se essa decisão de reconhecimento ainda não tiver sido tomada.

6. As pessoas a quem se aplicam os n.ºs 4 ou 5 gozam de direitos constantes ou semelhantes aos que constam dos artigos 3.º, 4.º, 16.º, 22.º, 31.º, 32.º e 33.º da Convenção de Genebra, na medida em que estejam presentes no Estado-Membro.»

16. O artigo 20.º, n.º 1, desta diretiva, constante do capítulo VII, intitulado «Conteúdo da proteção internacional», prevê que «[este] capítulo não prejudica os direitos estabelecidos na Convenção de Genebra».

17. Nos termos do artigo 21.º da referida diretiva:

«1. Os Estados-Membros devem respeitar o princípio da não repulsão, de acordo com as suas obrigações internacionais.

2. Nos casos em que as obrigações internacionais mencionadas no n.º 1 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.

3. Os Estados-Membros podem revogar, suprimir ou recusar renovar ou conceder autorização de residência ao refugiado a quem seja aplicável o n.º 2.»

C. *Direitos nacionais*

1. *Direito belga*

18. A Lei de 15 de dezembro de 1980 relativa ao acesso ao território, à residência, ao estabelecimento e ao afastamento de estrangeiros (a seguir «Lei belga sobre os estrangeiros») ⁶, na versão aplicável aos factos nos processos principais nos processos C-77/17 e C-78/17, dispõe, no seu artigo 48/3, n.º 1, que «[o] estatuto de refugiado é concedido ao estrangeiro que reúna as condições previstas no artigo 1.º da [Convenção de Genebra]».

19. O artigo 48/4, n.º 1, desta lei enuncia as condições em que é concedido o estatuto de proteção subsidiária.

20. Nos termos do artigo 52/4, segundo parágrafo, da referida lei, «[o] Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [a seguir “CGRA”] pode recusar-se a reconhecer o estatuto de refugiado se o estrangeiro representar um perigo para a sociedade, por ter sido condenado, em decisão que se tornou definitiva, por uma infração particularmente grave, ou se existirem motivos razoáveis para o considerar um perigo para a segurança nacional. Nesse caso, o [CGRA] emite um parecer sobre a compatibilidade de uma medida de afastamento com os artigos 48/3 e 48/4.»

21. O artigo 55/3/1 da mesma lei prevê:

«§ 1. O [CGRA] pode retirar o estatuto de refugiado se o estrangeiro representar um perigo para a sociedade, por ter sido condenado, em decisão que se tornou definitiva, por uma infração particularmente grave, ou se existirem motivos razoáveis para o considerar um perigo para a segurança nacional.

[...]

§ 3. Ao retirar o estatuto de refugiado nos termos do n.º 1 [...], o [CGRA] emite, no âmbito da sua decisão, um parecer sobre a compatibilidade de uma medida de afastamento com os artigos 48/3 e 48/4.»

22. Os motivos previstos no artigo 55/3/1, § 1, da Lei belga sobre os estrangeiros implicam igualmente, por força do artigo 55/4, § 2, desta lei, a exclusão do estatuto da proteção subsidiária.

2. *Direito checo*

23. O artigo 2.º, n.º 6, da zákon č. 325/1999 Sb., o azylu (lei n.º 325/1999 sobre o asilo; a seguir «Lei checa sobre o asilo»), na versão em vigor à data dos factos pertinentes no processo C-391/16, define o refugiado, na aceção desta lei (*azylant*), como «o estrangeiro ao qual tenha sido concedido, ao abrigo da presente lei, o direito de asilo, durante o período de validade da decisão de concessão do direito de asilo».

24. Nos termos do artigo 12.º, alínea b), desta lei, o direito de asilo é concedido a um estrangeiro se ficar demonstrado que o mesmo tem razões legítimas para temer perseguições em virtude de um dos motivos enunciados no artigo 1.º, secção A, n.º 2, da Convenção de Genebra.

⁶ *Moniteur belge*, de 31 de dezembro de 1980, p. 14584.

25. Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, alínea i), da referida lei, o direito de asilo é revogado «se existirem motivos legítimos para considerar que o refugiado representa um risco para a segurança do Estado». O artigo 17.º, n.º 1, alínea j), desta mesma lei prevê que o direito de asilo é revogado «se o refugiado tiver sido definitivamente condenado por crime particularmente grave e representar assim um perigo para a segurança do Estado». Estes mesmos motivos implicam, nos termos do artigo 15.º A da Lei checa sobre o asilo, a impossibilidade de conceder a proteção subsidiária.

26. Segundo as indicações do Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo), um *azylant* goza de benefícios qualitativamente superiores aos de um «mero» refugiado que preencha as condições enunciadas no artigo 1.º, secção A, da Convenção de Genebra. Um refugiado cujo estatuto seja revogado deixa de ser um *azylant* e, conseqüentemente, de gozar desses benefícios.

III. Litígios nos processos principais, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

A. Processo C-77/17

27. X declarou ser nacional da Costa do Marfim e pertencer à etnia bété. Chegou à Bélgica em julho de 2003, com doze anos de idade. X acompanhava então o seu pai que era, nessa altura, próximo do antigo presidente Laurent Gbagbo e diplomata na embaixada da Costa do Marfim em Bruxelas.

28. Em 2010, X foi condenado pelo Tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunal de Primeira Instância de Bruxelas, Bélgica) numa pena de trinta meses de prisão por ofensas à integridade física voluntárias, detenção de arma branca sem motivo legítimo e detenção de arma proibida. Em 2011, a Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Recurso de Bruxelas, Bélgica) condenou-o numa pena de quatro anos de prisão por violação de menor com mais de 14 anos e menos de 16 anos.

29. Em 2013, X apresentou um primeiro pedido de asilo ao qual renunciou posteriormente. Em 2015, apresentou um segundo pedido de asilo em apoio do qual alegou receio de perseguições associadas ao facto de o seu pai e os seus familiares estarem fortemente associados ao antigo regime costa-marfinense e ao antigo presidente Laurent Gbagbo.

30. Por decisão de 19 de agosto de 2016, o CGRA recusou-se a reconhecer-lhe o estatuto de refugiado, ao abrigo do artigo 52/4, segundo parágrafo, da Lei belga sobre os estrangeiros. O CGRA considerou que, atendendo à natureza particularmente grave das infrações que tinha cometido e à sua repetição, X constituía um perigo para a sociedade na aceção desta disposição. Pelas mesmas razões, excluiu X da proteção subsidiária, nos termos do artigo 55/4, § 2, desta lei. Além disso, o CGRA emitiu um parecer nos termos do artigo 52/4 da referida lei, segundo o qual, atendendo ao seu receio de perseguições, X não podia ser repellido para a Costa do Marfim, dado que tal medida seria incompatível com os artigos 48/3 e 48/4 da mesma lei.

31. X interpôs recurso desta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio. Este órgão jurisdicional observa que o artigo 52/4, segundo parágrafo, da Lei belga sobre os estrangeiros transpõe para o direito belga o artigo 14.º, n.º 5, da Diretiva 2011/95. Interroga-se sobre a validade destas disposições à luz do artigo 18.º da Carta e do artigo 78.º, n.º 1, TFUE.

32. O referido órgão jurisdicional salienta, essencialmente, que o artigo 14.º, n.º 5, da Diretiva 2011/95 prevê, como motivo de recusa de concessão do estatuto de refugiado, o perigo para a segurança ou para a comunidade de um Estado-Membro. Ora, este motivo não é previsto nem entre as causas de exclusão taxativamente enumeradas no artigo 1.º, secção F, da Convenção de Genebra, nem por nenhuma outra disposição desta convenção. O artigo 14.º, n.º 5, desta diretiva institui, como motivos

de recusa, as situações previstas nos artigos 32.º e 33.º desta convenção, apesar de estes artigos não regerem a determinação do estatuto de refugiado mas a expulsão dos refugiados. Coloca-se, então, a questão de saber se o artigo 14.º, n.º 5, da Diretiva 2011/95 não cria, violando a Convenção de Genebra, uma nova forma de exclusão do estatuto de refugiado não prevista nesta convenção.

33. O órgão jurisdicional de reenvio observa que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (a seguir «ACNUR») emitiu um parecer particularmente sobre o artigo 14.º, n.ºs 4 a 6, da Diretiva 2004/83⁷ (à qual sucedeu a Diretiva 2011/95). A passagem pertinente deste parecer tem a seguinte redação⁸:

«O artigo [14.º, n.º 4], da Diretiva [2004/83] envolve o risco de introduzir alterações substanciais às cláusulas de exclusão da [Convenção de Genebra], acrescentando a disposição do artigo [33.º, n.º 2, desta convenção] (exceções ao princípio da não repulsão) como base de exclusão do estatuto de refugiado. Por força da [referida convenção], as cláusulas de exclusão e a exceção ao princípio da não repulsão têm objetivos diferentes. A lógica do artigo 1.º, [secção] F, que enumera de forma exaustiva os motivos de exclusão baseados no comportamento do requerente, é dupla. Em primeiro lugar, certos atos são a tal ponto graves que tornam os seus autores indignos da proteção internacional. Em segundo lugar, o quadro do asilo não deve colocar entraves aos procedimentos judiciais contra os grandes criminosos. Em contrapartida, o artigo [33.º, n.º 2,] respeita ao tratamento dos refugiados e define as circunstâncias em que estes podem, todavia, ser repelidos. Tem como objetivo a proteção da segurança do país de acolhimento ou da comunidade do referido país. A disposição assenta na apreciação da questão de saber se o refugiado em questão representa um perigo para a segurança nacional do país ou se este, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitui uma ameaça para a comunidade. O artigo [33.º, n.º 2,] não foi concebido, contudo, como um motivo para pôr fim ao estatuto de refugiado [...]. Equiparar as exceções ao princípio da não repulsão permitidas ao abrigo do artigo [33.º, n.º 2,] às cláusulas de exclusão do artigo 1.º, [secção] F, seria incompatível com a [Convenção de Genebra]. Além de que isso poderia conduzir a uma interpretação incorreta destas duas disposições [desta convenção].

A expressão “estatuto concedido a um refugiado” é entendida, portanto, no sentido de se referir ao asilo (“estatuto”) concedido pelo Estado-Membro e não ao estatuto de refugiado na aceção do artigo 1.º, [secção A, n.º 2], da [Convenção de Genebra] [...]. Consequentemente, os Estados são obrigados, todavia, a conferir os direitos [desta convenção] que não exijam residência regular e que não prevejam exceções enquanto o refugiado se encontrar sob a jurisdição do Estado em questão.»

34. Nestas circunstâncias, o Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «A. Deve o artigo 14.º, n.º 5, da Diretiva [2011/95] ser interpretado no sentido de que cria uma nova cláusula de exclusão do estatuto de refugiado previsto no artigo 13.º da mesma diretiva e, consequentemente, do artigo 1.º, [secção A,] da Convenção de Genebra?
- B. Em caso de resposta afirmativa à questão A, é o artigo 14.º, n.º 5, interpretado desse modo, compatível com o artigo 18.º da [Carta] e com o artigo 78.º, n.º 1, [TFUE], que preveem, designadamente, a conformidade do direito [derivado da União] com a Convenção de Genebra, cuja cláusula de exclusão, prevista no artigo 1.º, [secção] F, é formulada de forma exaustiva e deve ser objeto de interpretação estrita?

⁷ Os n.ºs 4 a 6 do artigo 14.º da Diretiva 2004/83 têm um conteúdo idêntico ao das disposições correspondentes da Diretiva 2011/95.

⁸ ACNUR, Comentários anotados do ACNUR sobre a [Diretiva 2004/83], 28 de janeiro de 2005, disponível em <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, pp. 31 e 32.

- C. Em caso de resposta negativa à questão A, deve o artigo 14.º, n.º 5, da Diretiva [2011/95] ser interpretado no sentido de que cria um motivo de recusa do estatuto de refugiado que não está previsto na Convenção de Genebra, cujo respeito é imposto pelo artigo 18.º da [Carta] e pelo artigo 78.º, n.º 1, [TFUE]?
- D. Em caso de resposta afirmativa à questão C, é o artigo 14.º, n.º 5, da [Diretiva 2011/95] compatível com o artigo 18.º da [Carta] e com o artigo 78.º, n.º 1, [TFUE], que preveem, designadamente, a conformidade do direito [derivado da União] com a Convenção de Genebra, uma vez que cria um motivo de recusa do estatuto de refugiado sem qualquer exame do receio de perseguição, como exigido pelo artigo 1.º, [secção A,] da Convenção de Genebra?
- E. Em caso de resposta negativa às questões A e C, como interpretar o artigo 14.º, n.º 5, da [Diretiva 2011/95] de maneira conforme com o artigo 18.º da Carta e com o artigo 78.º, n.º 1, [TFUE], que preveem, designadamente, a conformidade do direito [derivado da União] com a Convenção de Genebra?»

B. Processo C-78/17

35. Segundo as suas declarações, X é nacional da República Democrática do Congo, tendo nascido entre 1986 e 1990. Em 1997, foi retirado à sua mãe, levado para o campo militar de Kokolo (Congo) e, seguidamente, formado em Goma (Congo), onde foi drogado, maltratado e enviado para participar em operações militares. Em 2000, X juntou-se ao seu pai, na Bélgica, onde apresentou um pedido de asilo em 2006. Por decisão de 21 de fevereiro de 2007, o CGRA reconheceu-lhe a qualidade de refugiado.

36. Em 2010, X foi condenado pela Cour d'assises de Bruxelles (Tribunal de Júri de Bruxelas, Bélgica) numa pena de vinte cinco anos de prisão por roubo durante o qual foi cometido um homicídio voluntário. Além disso, X tinha cometido vários delitos de furtos e de agressões na Bélgica antes de lhe ser reconhecida a qualidade de refugiado.

37. Por decisão de 4 de maio de 2016, o CGRA retirou-lhe o estatuto de refugiado, ao abrigo do artigo 55/3/1 da Lei belga sobre os estrangeiros. O CGRA considerou que, atendendo à natureza particularmente grave das infrações verificadas pela Cour d'assises de Bruxelles, bem como ao seu percurso de delinquente, X constituía um perigo para a sociedade na aceção desta disposição — que transpõe o artigo 14.º, n.º 4, da Diretiva 2011/95. Além disso, o CGRA emitiu um parecer segundo o qual o afastamento de X seria compatível com os artigos 48/3 e 48/4 desta lei, na medida em que os seus receios de perseguição com base na sua deserção do exército congolês, que tinha exposto em 2007, já não eram atuais.

38. X interpôs recurso desta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio. Pelos mesmos motivos que os invocados no processo C-77/17, este órgão jurisdicional interroga-se sobre a validade do artigo 14.º, n.º 4, da Diretiva 2011/95 à luz do artigo 18.º da Carta e do artigo 78.º, n.º 1, TFUE.

39. Nestas circunstâncias, o Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«A. Deve o artigo 14.º, n.º [4], da Diretiva [2011/95] ser interpretado no sentido de que cria uma nova cláusula de exclusão do estatuto de refugiado previsto no artigo 13.º da mesma diretiva e, consequentemente, do artigo 1.º, [secção A,] da Convenção de Genebra?

- B. Em caso de resposta afirmativa à questão A, é o artigo 14.º, n.º [4], interpretado desse modo, compatível com o artigo 18.º da [Carta] e com o artigo 78.º, n.º 1, [TFUE], que preveem, designadamente, a conformidade do direito [derivado da União] com a Convenção de Genebra, cuja cláusula de exclusão, prevista no artigo 1.º, secção F], é formulada de forma exaustiva e deve ser objeto de interpretação [estrita]?
- C. Em caso de resposta negativa à questão A, deve o artigo 14.º, n.º 4, da Diretiva [2011/95] ser interpretado no sentido de que cria um motivo de retirada do estatuto de refugiado que não está previsto na Convenção de Genebra, cujo respeito é imposto pelo artigo 18.º da [Carta] e pelo artigo 78.º, n.º 1, [TFUE]?
- D. Em caso de resposta afirmativa à questão C, é o artigo 14.º, n.º 4, da [Diretiva 2011/95] compatível com o artigo 18.º da [Carta] e com o artigo 78.º, n.º 1, [TFUE], que preveem, designadamente, a conformidade do direito [derivado da União] com a Convenção de Genebra, uma vez que cria um motivo de retirada do estatuto de refugiado que, além de não ser previsto pela Convenção de Genebra, não encontra fundamento algum nesta convenção?
- E. Em caso de resposta negativa às questões A e C, como interpretar o artigo 14.º, n.º 4, da [Diretiva 2011/95] de maneira conforme com o artigo 18.º da Carta e com o artigo 78.º, n.º 1, [TFUE], que preveem, designadamente, a conformidade do direito [derivado da União] com a Convenção de Genebra?»

C. Processo C-391/16

40. Segundo as suas declarações, M nasceu em Grozni, na Chechénia, e combateu com o antigo presidente checheno durante a primeira guerra da Chechénia. Após esta guerra, deixou o exército e já não combateu na segunda guerra da Chechénia. M declarou que receava tanto os russos como os apoiantes de Ramzan Kadyrov, tendo estes últimos tentado matá-lo e tendo-o colocado num «campo de filtração» onde foi mutilado e espancado. Muitos membros da sua família foram mortos.

41. Tendo considerado que estes receios eram fundados, o Ministerstvo vnitra (Ministério do Interior, República Checa), por decisão de 21 de abril de 2006, concedeu a M o direito de asilo.

42. Em 2004, por sentença do Městský soud v Brně (Tribunal de Brno, República Checa), M tinha sido condenado por roubo numa pena de três anos de prisão. Depois de ter sido colocado em liberdade condicional, M praticou crimes de roubo e de extorsão, que foram considerados constitutivos de reincidência particularmente perigosa. Em 2007, o mesmo órgão jurisdicional condenou-o, por essa razão, numa pena de nove anos de prisão, a cumprir num estabelecimento prisional de alta segurança.

43. Atendendo a estas circunstâncias, o Ministério do Interior, por decisão de 29 de abril de 2014, declarou que M tinha sido definitivamente condenado por um crime particularmente grave e representava um perigo para a segurança do Estado e dos seus cidadãos. Com base neste fundamento, esta autoridade, aplicando o artigo 17.º, n.º 1, alínea j), da Lei checa sobre o asilo, revogou o direito de asilo de M e, nos termos do artigo 15.º A desta lei, considerou que o mesmo não podia beneficiar da proteção subsidiária.

44. M interpôs recurso desta decisão para o Městský soud v Praze (Tribunal de Praga, República Checa). Na sua petição, M alega, em particular, que o artigo 17.º, n.º 1, alíneas i) e j), da Lei checa sobre o asilo — que transpõe o artigo 14.º, n.º 4, da Diretiva 2011/95 — viola os compromissos internacionais da República Checa, na medida em que esta disposição introduz motivos de revogação da proteção internacional que não estão previstos na lista exaustiva destes motivos que consta do artigo 1.º, secção C, da Convenção de Genebra. Ora, o artigo 42.º, n.º 1, desta convenção não permite a formulação de reservas a esta disposição.

45. Tendo sido negado provimento a este recuso, M interpôs recurso de cassação para o órgão jurisdicional de reenvio.

46. Neste contexto, este órgão jurisdicional interroga-se, nomeadamente, sobre a conformidade dos n.ºs 4 e 6 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 com a Convenção de Genebra, partindo do pressuposto de que a violação desta convenção implica a invalidade de tais disposições à luz do artigo 18.º da Carta, do artigo 78.º, n.º 1, TFUE, bem como dos princípios gerais do direito da União consagrados no artigo 6.º, n.º 3, TUE.

47. Em particular, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) refere-se a um documento em que o ACNUR comentou a proposta da Comissão Europeia que levou à adoção da Diretiva 2011/95⁹. Nesse documento, o ACNUR, nomeadamente, reiterou as dúvidas que tinha expressado sobre a conformidade do artigo 14.º, n.ºs 4 a 6, da Diretiva 2004/83 com o artigo 1.º, secção F, da Convenção de Genebra¹⁰. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que estas dúvidas são partilhadas pelo Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (ECRE)¹¹, pela Associação internacional dos juízes especializados em matéria de refugiados¹², bem como pela mediadora da República Checa.

48. Porém, este órgão jurisdicional observa que a validade do artigo 14.º, n.ºs 4 e 6, da Diretiva 2011/95 é igualmente objeto de pareceres contrários. Tais pareceres assentam no entendimento segundo o qual esta diretiva tem como objetivo garantir normas de proteção mais elevadas no que respeita aos motivos de concessão da proteção internacional e ao conteúdo dessa proteção, a fim de garantir a aplicação integral e global da Convenção de Genebra, bem como o respeito dos direitos fundamentais consagrados na Carta e na Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»). O artigo 14.º, n.ºs 4 e 6, da Diretiva 2011/95 confere às pessoas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação uma proteção mais elevada do que a que decorre da Convenção de Genebra. Nos termos do artigo 33.º, n.º 2, dessa convenção, essas pessoas podem ser repelidas para um país onde corram o risco de ser perseguidas. Depois de saírem do país de asilo, deixam de gozar dos benefícios que decorrem da referida convenção. Pelo contrário, o artigo 14.º, n.º 4, da Diretiva 2011/95, conjugado com o n.º 6 deste artigo, não permite repelir as pessoas em questão nem privá-las do nível mínimo de direitos previstos na Convenção de Genebra.

49. Neste contexto, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«É inválido o artigo 14.º, n.ºs 4 e 6, da Diretiva [2011/95], por violar o artigo 18.º da [Carta], o artigo 78.º, n.º 1, [TFUE] e os princípios gerais do direito da União consagrados no artigo 6.º, n.º 3, [TUE]?»

D. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

50. Por decisão de 17 de março de 2017, o presidente do Tribunal de Justiça ordenou a apensação dos processos C-77/17 e C-78/17 para efeitos das fases escrita e oral, bem como do acórdão.

9 UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted [COM(2009) 551, de 21 de outubro de 2009], disponível em <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>, pp. 13 e 14.

10 V. n.º 33 das presentes conclusões.

11 ECRE, European Legal Network on Asylum (ELENA), The Impact of the Qualification Directive on International Protection, outubro de 2008, p. 25, disponível em <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/131.html>.

12 International Association of Refugee Law Judges, A Manual for Refugee Law Judges relating to European Council Qualification Directive 2004/38/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC, 2007, pp. 30 e 31.

51. Nestes processos, os requerentes nos processos principais, os Governos belga, checo, alemão, francês, húngaro e do Reino Unido, bem como o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia, apresentaram observações escritas ao Tribunal de Justiça.

52. No processo C-391/16, os Governos checo, belga, francês, neerlandês e do Reino Unido, bem como o Parlamento, o Conselho e a Comissão, apresentaram observações escritas ao Tribunal de Justiça.

53. Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 17 de janeiro de 2018, os processos C-77/17, C-78/17 e C-391/16 foram apensados para efeitos da fase oral e do acórdão.

54. X (no processo C-77/17), X (no processo C-78/17), M, os Governos belga, checo e do Reino Unido, bem como o Parlamento, o Conselho e a Comissão, participaram na audiência de alegações de 6 de março de 2018.

IV. Análise

A. Considerações preliminares

55. As faculdades de revogação e de recusa de concessão do estatuto de refugiado previstas nos n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 podem ser exercidas quando haja motivos razoáveis para considerar que um refugiado representa um perigo para a segurança do Estado-Membro em que se encontra ou quando este, tendo sido condenado por sentença transitada em julgado por crime particularmente grave, represente um perigo para a comunidade desse Estado-Membro.

56. Estas circunstâncias correspondem àquelas em que se aplica a exceção ao princípio da não repulsão enunciada no artigo 21.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95¹³, cuja redação retoma, em substância, a do artigo 33.º, n.º 2, da Convenção de Genebra¹⁴. Ao abrigo destas disposições, os Estados-Membros podem, perante tais circunstâncias, derrogar o princípio segundo o qual um refugiado não pode ser afastado para territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, pertença a certo grupo social ou opiniões políticas.

57. Contudo, como se precisa no artigo 21.º, n.º 2, desta diretiva, os Estados-Membros só são autorizados a exercer esta faculdade «nos casos em que as [suas] obrigações internacionais [...] não o proibam». Ora, os desenvolvimentos que se verificaram no domínio da proteção dos direitos do homem após a adoção da Convenção de Genebra implicam que as obrigações dos Estados-Membros por força do direito da União e do direito internacional neutralizam agora, em grande medida, a exceção ao princípio da não repulsão.

¹³ Saliento que a versão em língua francesa da Diretiva 2011/95 indica «motifs raisonnables» no artigo 14.º, n.º 4, alínea a), ao passo que menciona «raisons sérieuses» no artigo 21.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva. As versões nas línguas búlgara e checa contêm igualmente esta distinção. Contudo, as outras versões linguísticas não contêm tal distinção.

¹⁴ Decorre do Acórdão de 24 de junho de 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, n.º 75) que o artigo 21.º, n.º 2, e o artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2011/95 têm um âmbito de aplicação menos amplo que o do artigo 24.º, n.º 1, desta diretiva, que permite a revogação apenas da autorização de residência de um refugiado por «motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública». Segundo o Tribunal de Justiça, estes «motivos imperiosos» têm um alcance mais vasto que os «motivos razoáveis» evocados no artigo 21.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95 e, consequentemente, que os «motivos razoáveis» exigidos para a aplicação do seu artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, cujo âmbito de aplicação corresponde ao do seu artigo 21.º, n.º 2.

58. A este respeito, o artigo 19.º, n.º 2, da Carta prevê que «[n]inguém 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 degradantes». Esta disposição — tal como o artigo 4.º da Carta, que proíbe a tortura, bem como a aplicação dessas penas ou tratos¹⁵, — não permite qualquer derrogação.

59. Com efeito, como resulta das anotações relativas à Carta¹⁶, o artigo 19.º, n.º 2, foi inserido para incorporar a jurisprudência desenvolvida pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») relativa à proibição, de natureza absoluta, da tortura e das penas ou tratamentos desumanos ou degradantes, consagrada no artigo 3.º CEDH, ao qual corresponde o artigo 4.º da Carta¹⁷. Segundo jurisprudência constante do TEDH, o artigo 3.º CEDH proíbe, sem derrogação possível, que os Estados contratantes afastem, expulsem ou extraditem um estrangeiro quando existam motivos sérios e fundados para crer que o mesmo correrá, no país de destino, um risco real de sofrer tratos proibidos por esta disposição¹⁸.

60. Esta mesma proibição decorre igualmente das obrigações internacionais dos Estados-Membros nos termos do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos¹⁹ e da Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes²⁰, adotadas sob a égide das Nações Unidas.

61. Resulta do que precede que, quando a expulsão de um refugiado o faria correr um risco sério de lhe ser aplicada a pena de morte ou de sofrer tratamentos proibidos pelo artigo 4.º da Carta, pelo artigo 3.º CEDH, bem como pelas outras obrigações internacionais referidas no número anterior, a faculdade de derogar o princípio da não expulsão prevista no artigo 33.º, n.º 2, da Convenção de Genebra e no artigo 21.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95 não representa senão uma possibilidade teórica de que os Estados-Membros dispõem, cuja aplicação passou a ser proibida em nome da proteção dos direitos fundamentais²¹.

62. Como foi destacado pelos Governos alemão, checo, neerlandês e do Reino Unido, bem como pelo Parlamento, pelo Conselho e pela Comissão, os n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 destinam-se, precisamente, a reger a situação dos refugiados que, apesar de serem abrangidos por uma das hipóteses cobertas pela exceção ao princípio da não expulsão, não são repelidos porque, em particular, a sua expulsão violaria as obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força da Carta, da CEDH e de outros instrumentos de direito internacional. Assim, os Estados-Membros, ao exercerem as faculdades previstas nestas disposições, são obrigados, por força do n.º 6 do mesmo artigo, a garantir a tais refugiados o gozo dos direitos consagrados em certas disposições da Convenção de Genebra.

15 V. Acórdãos de 5 de abril de 2016, Aranyosi e Căldăraru (C-404/15 e C-659/PPU, EU:C:2016:198, n.º 85); de 6 de setembro de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 56); e de 24 de abril de 2018, MP (Proteção subsidiária de uma vítima de atos de tortura) (C-353/16, EU:C:2018:276, n.º 36).

16 JO 2007, C 303, p. 24.

17 Por força do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, na medida em que esta contenha direitos correspondentes aos direitos garantidos pela CEDH, o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por essa convenção. Esta disposição não obsta a que o direito da União lhes confira uma proteção mais ampla.

18 V., nomeadamente, Acórdãos TEDH, 7 de julho de 1989, Soering c. Reino Unido (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, §§ 90 e 91); 15 de novembro de 1996, Chahal c. Reino Unido (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, §§ 74 e 80); e 17 de dezembro de 1996, Ahmed c. Áustria (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494, §§ 39 e 41).

19 Este instrumento, cujo artigo 7.º proíbe a tortura e as penas ou tratamentos cruéis, inumanos ou degradantes, foi adotado em Nova Iorque, em 16 de dezembro de 1966, e entrou em vigor em 23 de março de 1976. Todos os Estados-Membros aderiram a este pacto. V. observação geral n.º 31 [80] do Comité dos Direitos do Homem relativa à natureza da obrigação jurídica geral imposta aos Estados que são partes no Pacto, 29 de março de 2004, ponto 12, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

20 Esta convenção, cujo artigo 3.º enuncia a proibição em questão, foi adotada em Nova Iorque, em 10 de dezembro de 1984, e entrou em vigor em 26 de junho de 1987. Todos os Estados-Membros aderiram à mesma.

21 Na minha opinião, é neste sentido restrito que deve ser entendido o n.º 43 do Acórdão de 24 de junho de 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413), em que o Tribunal de Justiça reconheceu a faculdade dos Estados-Membros de repelirem um refugiado que reúna as condições previstas no artigo 21.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95, sem prejuízo do respeito das obrigações internacionais referidas no n.º 1 deste artigo, bem como das obrigações que decorrem da Carta.

B. Quanto ao estatuto da Convenção de Genebra no direito da União

63. O artigo 18.º da Carta prevê que «[é] garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra». Nos termos do artigo 78.º, n.º 1, TFUE, a política comum em matéria de asilo «deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra».

64. Estas disposições do direito primário, através das quais os autores dos tratados quiseram obrigar as instituições da União, bem como os Estados-Membros quando aplicam o direito da União, a respeitar plenamente a Convenção de Genebra, refletem o estatuto específico desta convenção no direito da União. Embora a União, ao contrário dos seus Estados-Membros, não esteja vinculada por esta convenção perante Estados terceiros que nela são partes²², as instituições da União devem respeitá-la, por força do direito da União²³.

65. Assim, os considerandos 4, 23 e 24 da Diretiva 2011/95 indicam que a Convenção de Genebra constitui a «pedra basilar» do regime jurídico internacional relativo à proteção dos refugiados e que as disposições desta diretiva foram adotadas a fim de auxiliar as autoridades competentes dos Estados-Membros a aplicar esta convenção, baseando-se em conceitos e critérios comuns. O considerando 3 da referida diretiva acrescenta que o legislador da União, inspirando-se nas conclusões do Conselho Europeu de Tampere, pretendeu que o regime europeu de asilo, para cuja definição a referida diretiva contribui, se baseasse na aplicação integral e global da Convenção de Genebra. Além disso, várias disposições da Diretiva 2011/95 remetem para disposições desta convenção²⁴ ou retomam o seu conteúdo²⁵.

66. Nestas condições, o Tribunal de Justiça tem reiteradamente declarado que as disposições da Diretiva 2011/95 devem ser interpretadas à luz da economia geral e da finalidade desta, no respeito da Convenção de Genebra e dos demais tratados pertinentes visados pelo artigo 78.º, n.º 1, TFUE. Esta interpretação deve igualmente ser feita, como decorre do considerando 16 da referida diretiva, no respeito dos direitos fundamentais reconhecidos pela Carta²⁶.

67. Por outro lado, segundo jurisprudência constante, um ato da União deve ser interpretado, na medida do possível, de forma a não pôr em causa a sua validade e em conformidade com o direito primário no seu conjunto²⁷. Decorre deste princípio interpretativo, aplicado em conjugação com o exposto no número anterior, que as disposições da Diretiva 2011/95 devem, na medida do possível,

22 V. Acórdão de 17 de julho de 2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, n.ºs 23 a 25). Neste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que, uma vez que a União não assumiu todas as competências anteriormente exercidas pelos Estados-Membros no âmbito de aplicação da Convenção de Genebra, as disposições desta não são vinculativas para a União, na aceção da jurisprudência desenvolvida nos Acórdãos de 12 de dezembro de 1972, International Fruit Company e o. (21/72 a 24/72, EU:C:1972:115, n.º 18); de 3 de junho de 2008, Intertanko e o. (C-308/06, EU:C:2008:312, n.º 48); e de 4 de maio de 2010, TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, n.º 62).

23 Pode estabelecer-se uma certa aproximação com o significado particular que reveste a CEDH na ordem jurídica da União, apesar de a União não ter aderido à mesma. Como decorre do artigo 6.º, n.º 3, TUE, «[d]o direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a [CEDH] e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros». Antes da adoção da Carta como instrumento vinculativo, o Tribunal de Justiça teve de examinar a validade de disposições de direito derivado tendo em conta este artigo, lido à luz da CEDH. V., nomeadamente, Acórdãos de 12 de julho de 2005, Alliance for Natural Health e o. (C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, n.º 130), e de 26 de junho de 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone e o. (C-305/05, EU:C:2007:383, n.ºs 26 e 29).

24 V. artigo 9.º, n.º 1, artigo 12.º, n.º 1, alínea a), artigo 14.º, n.º 6, e artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2011/95.

25 V., nomeadamente, artigo 2.º, alínea d), artigo 11.º, artigo 12.º, n.º 2, bem como artigo 21.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95.

26 V. Acórdãos de 2 de março de 2010, Salahadin Abdulla e o. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, n.ºs 51 a 54); de 17 de junho de 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, n.ºs 36 a 38); de 9 de novembro de 2010, B e D (C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661, n.ºs 76 a 78); de 5 de setembro de 2012, Y e Z (C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518, n.ºs 47 e 48); de 19 de dezembro de 2012, Abed El Karem El Kott e o. (C-364/11, EU:C:2012:826, n.ºs 42 e 43); de 1 de março de 2016, Alo e Osso (C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, n.ºs 28 a 30); e de 31 de janeiro de 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, n.ºs 41 e 42).

27 V., nomeadamente, Acórdãos de 10 de setembro de 1996, Comissão/Alemanha (C-61/94, EU:C:1996:313, n.º 52); de 16 de setembro de 2010, Chatzi (C-149/10, EU:C:2010:534, n.º 43); e de 31 de janeiro de 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, n.º 44).

ser lidas de modo a respeitarem a Convenção de Genebra e serem, conseqüentemente, conformes ao artigo 18.º da Carta e ao artigo 78.º, n.º 1, TFUE. Só no caso de tal interpretação conforme ser impossível o Tribunal de Justiça poderia declarar a invalidade de uma disposição desta diretiva à luz destas disposições do direito primário.

68. Quando o Tribunal de Justiça é chamado a interpretar uma disposição de direito derivado ou a examinar a sua validade à luz do artigo 18.º da Carta e do artigo 78.º, n.º 1, TFUE, incumbe-lhe, como o Parlamento salientou na audiência, verificar se esta disposição de direito derivado confere aos refugiados um nível de proteção pelo menos equivalente ao que lhes é reservado pela Convenção de Genebra.

69. Neste contexto, o Tribunal de Justiça, no exercício das suas funções nos termos do artigo 267.º TFUE, é inevitavelmente conduzido a determinar previamente o conteúdo das exigências que o respeito desta convenção implica. Tal determinação pode exigir que o Tribunal de Justiça proceda a apreciações que ultrapassem a mera exposição da redação das disposições da Convenção de Genebra e que levem, portanto, à sua interpretação de modo incidental. Esta conclusão não coloca de modo algum em causa a falta de competência do Tribunal de Justiça para interpretar diretamente a referida convenção²⁸.

70. Foi nesta perspetiva que o Tribunal de Justiça, nos Acórdãos Bolbol²⁹ e Abed El Karem El Kott e o.³⁰, foi levado a interpretar o artigo 1.º, secção D, da Convenção de Genebra — para o qual remete expressamente o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95 — para interpretar esta disposição de direito derivado nos termos do artigo 267.º TFUE. Tendo em conta essa remissão, o Tribunal de Justiça não podia, com efeito, desempenhar essa missão sem determinar previamente as exigências que decorrem do artigo 1.º, secção D, desta convenção.

71. Esta mesma lógica implica, na minha opinião, que, sempre que o exercício pelo Tribunal de Justiça da sua competência para decidir a título prejudicial sobre a interpretação ou a validade de uma disposição de direito derivado implique que se precise o que a Convenção de Genebra exige ou não exige, o Tribunal de Justiça deve, se necessário, poder interpretar esta convenção para fornecer tais precisões³¹.

72. Nesta perspetiva, o exame das questões submetidas pelos órgãos jurisdicionais de reenvio comportará, dentro dos limites do necessário, tais interpretações da Convenção de Genebra³². Estas interpretações serão efetuadas, em conformidade com os princípios enunciados no artigo 31.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados³³, de boa-fé e de acordo com o sentido comum a

28 Acórdão de 17 de julho de 2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, n.º 24).

29 Acórdão de 17 de junho de 2010 (C-31/09, EU:C:2010:351, n.ºs 42 a 52). V., igualmente, Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, n.ºs 36 a 90).

30 Acórdão de 19 de dezembro de 2012 (C-364/11, EU:C:2012:826, n.ºs 46 a 65). V., igualmente, Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Abed El Karem El Kott e o. (C-364/11, EU:C:2012:569, n.ºs 22 a 24).

31 Saliento que, embora o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) tenha competência para interpretar a Convenção de Genebra, nos termos da cláusula compromissória prevista no artigo 38.º desta convenção, só lhe pode ser submetida uma causa no âmbito de um litígio entre Estados partes na referida convenção [v., igualmente, artigo 34.º, n.º 1, e artigo 36.º, n.º 2, alínea a), do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, de 26 de junho de 1945 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1, p. XVI)]. O TIJ não teve ainda a oportunidade de se pronunciar sobre as questões de interpretação da Convenção de Genebra suscitadas no caso em apreço. Nestas condições, o reconhecimento ao Tribunal de Justiça de uma competência para interpretar esta convenção a título incidental, no âmbito do exercício das suas funções de interpretação e de fiscalização da validade de atos de direito derivado adotados em matéria de política comum de asilo à luz do direito primário da União, afigura-se indispensável para lhe permitir desempenhar plenamente estas funções.

32 V., em particular, n.ºs 109 a 113 das presentes conclusões.

33 Celebrada em 23 de maio de 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331). Embora a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados não vincule a União nem todos os Estados-Membros, várias disposições desta convenção refletem as regras de direito consuetudinário internacional que, enquanto tais, vinculam as instituições da União e integram a ordem jurídica da União [Acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, n.ºs 42 e 43, e jurisprudência referida)]. V., igualmente, Acórdão de 24 de novembro de 2016, SECIL (C-464/14, EU:C:2016:896, n.º 94).

atribuir aos termos da Convenção de Genebra no seu contexto e à luz do seu objeto e do seu fim. Para este efeito, deverá ser dada especial atenção às notas interpretativas do ACNUR. Embora não sejam vinculativas para os Estados contratantes, constituem elementos de interpretação com particular «força persuasiva»³⁴.

73. No caso em apreço, parece-me, pelas razões que adiante exporei, que os n.ºs 4 a 6 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 se prestam a uma interpretação que permite concluir pela sua conformidade com o artigo 18.º da Carta e com o artigo 78.º, n.º 1, TFUE.

C. Interpretação do artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2011/95

1. Quanto à distinção entre a revogação ou a recusa de concessão do estatuto de refugiado e a cessação ou a exclusão da qualidade de refugiado

74. Com as questões A e B submetidas nos processos C-77/17 e C-78/17 e com a questão submetida no processo C-391/16, o Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros) e o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) procuram saber, essencialmente, se os n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 violam o artigo 18.º da Carta e o artigo 78.º, n.º 1, TFUE³⁵, por criarem causas de cessação e de exclusão não previstas no artigo 1.º, secções C e F, da Convenção de Genebra — cujo conteúdo é retomado nos artigos 11.º e 12.º desta diretiva. Como decorre das decisões de reenvio, as dúvidas que estes órgãos jurisdicionais têm a este respeito fundam-se, essencialmente, nas preocupações expressas pelo ACNUR sobre a compatibilidade destas disposições com a Convenção de Genebra³⁶.

75. Proponho que se responda a estas questões em sentido negativo, na medida em que a aplicação por um Estado-Membro dos n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 não tem como consequência, ao contrário da aplicação de uma causa de cessação ou de exclusão, privar o indivíduo em questão da qualidade de refugiado. O que está em causa nesta distinção é o facto de a manutenção desta qualidade implicar que esse indivíduo tenha direito não só à proteção do ACNUR³⁷ e de qualquer outro Estado parte na Convenção de Genebra se deixar esse Estado-Membro mas também, enquanto se mantiver nesse Estado-Membro, ao gozo dos direitos que esta convenção garante a todos os refugiados, independentemente da regularidade da sua residência (voltarei a este assunto)³⁸.

34 O mandato do ACNUR abrange, nomeadamente, a fiscalização da aplicação das disposições da Convenção de Genebra [v. Estatuto do ACNUR, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 14 de dezembro de 1950, A/RES/428, n.º 8, alínea a), bem como artigo 35.º da Convenção de Genebra]. O considerando 22 da Diretiva 2011/95 indica, aliás, que «[a] realização de consultas junto do [ACNUR] pode fornecer orientações úteis aos Estados-Membros para a determinação do estatuto de refugiado em conformidade com o artigo 1.º da Convenção de Genebra». V., a este respeito, Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, n.º 16 e nota 20).

35 O Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) acrescentou o artigo 6.º, n.º 3, TUE às disposições do direito primário à luz das quais coloca a questão da validade das disposições em causa. Resulta da decisão de reenvio que, desse modo, este órgão jurisdicional pretendeu designar as tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros que decorrem da Convenção de Genebra, em que todos os Estados-Membros são partes. Na medida em que o respeito desta convenção é igualmente imposto pelo artigo 18.º da Carta e pelo artigo 78.º, n.º 1, TFUE, o exame da validade do artigo 14.º, n.ºs 4 a 6, da Diretiva 2011/95 à luz destas disposições do direito primário implica igualmente o da conformidade destas com o artigo 6.º, n.º 3, TUE.

36 V. n.ºs 33 e 47 das presentes conclusões.

37 V. Estatuto do ACNUR, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1950, A/RES/428, n.º 6 B.

38 V. n.ºs 112 a 130 das presentes conclusões.

76. No que respeita ao n.º 4 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95, esta conclusão resulta da sua própria redação. Como o Governo alemão sustentou, a utilização dos termos «estatuto concedido *a um refugiado*» (o sublinhado é meu) indica, com efeito, que a aplicação desta disposição não afeta a qualidade de refugiado do interessado. Por outro lado, embora a versão francesa do n.º 5 deste artigo utilize a expressão «statut de réfugié», a maioria das outras versões linguísticas recorre a uma formulação correspondente aos termos «não conceder o estatuto *a um refugiado*»³⁹.

77. Segundo jurisprudência constante, em caso de disparidade entre as diferentes versões linguísticas de um texto do direito da União, a disposição em causa deve ser interpretada em função da economia geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento⁴⁰. No caso em apreço, uma leitura sistemática e teleológica dos n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 leva-me a considerar que a aplicação destas disposições não equivale à cessação ou à exclusão da qualidade de refugiado.

78. Em primeiro lugar, resulta da economia geral desta diretiva que as condições para ter a qualidade de refugiado, por um lado, e a concessão ou a retirada do estatuto de refugiado, por outro, constituem dois conceitos distintos.

79. Como se salienta no considerando 21 da Diretiva 2011/95, a qualidade de refugiado decorre do mero facto de uma pessoa preencher as condições para ser considerada um refugiado, independentemente de qualquer reconhecimento por parte de um Estado-Membro. Estas condições são objeto do capítulo III desta diretiva, intitulado «Condições para o reconhecimento como refugiado» e correspondem às enunciadas no artigo 1.º da Convenção de Genebra.

80. Este capítulo III inclui os artigos 11.º e 12.º da Diretiva 2011/95, relativos à cessação e à exclusão, cujo conteúdo retoma o do artigo 1.º, secções C e F, da Convenção de Genebra. Estas disposições enunciam as hipóteses em que um nacional de um país terceiro ou um apátrida é privado da qualidade de refugiado e, conseqüentemente, excluído do âmbito de aplicação da proteção internacional ao abrigo desta diretiva e desta convenção⁴¹.

81. Estas hipóteses não abrangem as situações, como as que estão em causa nos processos principais, em que um refugiado constitui uma ameaça para a comunidade do país de refúgio por ter praticado um crime particularmente grave de direito comum neste país⁴². Com efeito, as causas de exclusão não foram instituídas com o objetivo de proteger a segurança ou a sociedade do país de refúgio do perigo atual que um refugiado poderia representar, mas com o objetivo de preservar a integridade do sistema de proteção internacional dos refugiados e de evitar que o gozo desta proteção permita que os autores de certos crimes graves escapem à sua responsabilidade penal⁴³.

39 A saber, na versão em língua alemã, «einem Flüchtling eine Rechtsstellung nicht zuzuerkennen» e, na versão em língua inglesa, «not to grant status to a refugee». V., igualmente, as versões nas línguas dinamarquesa, eslovaca, eslovena, grega, italiana, letã, maltesa, neerlandesa, portuguesa e sueca.

40 V., nomeadamente, Acórdão de 1 de março de 2016, Alo e Osso (C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, n.º 27 e jurisprudência referida).

41 Como é demonstrado pela redação do artigo 11.º da Diretiva 2011/95, uma pessoa relativamente à qual se verifiquem as hipóteses enunciadas nesse artigo «deixa de ser refugiado». Embora a versão em língua francesa do artigo 12.º desta diretiva não seja, à semelhança de outras versões linguísticas, tão unívoca, na medida em que se refere à exclusão do «estatuto de refugiado», a versão em língua inglesa utiliza os termos «excluded from being a refugee». Outras versões linguísticas, como as versões nas línguas espanhola, portuguesa e sueca, recorrem a formulações semelhantes. Aliás, o artigo 2.º, alínea d), da Diretiva 2011/95 faz expressamente depender a qualidade de refugiado da não aplicação de uma causa de exclusão nos termos do artigo 12.º desta diretiva.

42 Em contrapartida, quando o interessado tiver praticado tal crime *fora* do país de refúgio antes de nele ser admitido como refugiado, é excluído do estatuto de refugiado por força do artigo 12.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2011/95, que corresponde ao artigo 1.º, secção F, alínea b), da Convenção de Genebra. V., igualmente, a este respeito, Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, dezembro de 2002, disponível em <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, n.º 6.

43 V. UNHCR, Comentários anotados do ACNUR sobre a [Diretiva 2004/83], 28 de janeiro de 2005, disponível em <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, p. 32, referidos no n.º 33 das presentes conclusões. V., igualmente, Acórdão de 9 de novembro de 2010, B e D (C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661, n.ºs 101 e 104).

82. Estas situações são abrangidas, em contrapartida, pelo âmbito de aplicação da exceção ao princípio da não repulsão, bem como do artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2011/95. Esta disposição encontra-se num capítulo distinto, a saber, o capítulo IV, intitulado «Estatuto de refugiado».

83. A distinção entre a qualidade de refugiado e o estatuto concedido a um refugiado destaca-se ainda mais nos n.ºs 1 e 3 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95. Estas disposições preveem a obrigação de revogar o estatuto de refugiado concedido a pessoas que não tenham, ou tenham deixado de ter, a qualidade de refugiado, nomeadamente por se verificar uma das causas de cessação previstas no artigo 11.º da Diretiva 2011/95, ou quando sejam ou devam ser excluídas por força do artigo 12.º desta diretiva. A cessação ou a exclusão da qualidade de refugiado e a revogação consecutiva do estatuto de refugiado não podem, portanto, ser reduzidas ao mesmo e único conceito.

84. Em segundo lugar, a realização dos objetivos do artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2011/95 pressupõe igualmente que, enquanto uma pessoa preencher as condições para ser considerada como refugiado, continua a revestir essa qualidade, sem que a mesma seja afetada pela revogação do estatuto que lhe foi concedido ou pela recusa de tal concessão.

85. Com efeito, as causas de cessação e de exclusão da qualidade de refugiado estão enumeradas exaustivamente no artigo 1.º, secções C a F, da Convenção de Genebra⁴⁴ — disposições relativamente às quais os Estados contratantes não podem formular reservas ao abrigo do artigo 42.º, n.º 1, desta convenção. Consequentemente, a introdução na Diretiva 2011/95 de causas de cessação ou de exclusão adicionais terá comprometido o objetivo desta diretiva, que consiste em assegurar a aplicação integral da referida convenção.

86. A este respeito, é emblemático que o artigo 17.º da Diretiva 2011/95 permita «excluir» um nacional de um país terceiro ou um apátrida do benefício da proteção subsidiária pelos mesmos motivos que os enunciados no artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, desta diretiva. Uma vez que a proteção subsidiária não está abrangida pelo âmbito de aplicação da Convenção de Genebra, o legislador da União era livre, com efeito, de determinar o círculo de quem dela podia beneficiar, segundo critérios autónomos. Pelo contrário, optou por outra abordagem no que respeita aos refugiados para assegurar a compatibilidade da referida diretiva com esta convenção⁴⁵.

87. Embora as considerações anteriores revelem que os n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 não são equiparáveis a causas de cessação ou de exclusão da qualidade de refugiado, não expõem plenamente o seu alcance e os seus efeitos reais. Esta problemática é objeto, em substância, das questões C a E submetidas nos processos C-77/17 e C-78/17.

2. Quanto ao alcance e aos efeitos reais do artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2011/95

88. Com as suas questões C a E, o Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros) pergunta se, no caso de o Tribunal de Justiça dar às questões A, nos processos C-77/17 e C-78/17, a resposta que atrás preconizo, os n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 devem então ser interpretados no sentido de que introduzem motivos de retirada e de recusa do estatuto de

44 V. UNHCR, *The Cessation Clauses: Guidelines on their Application*, abril de 1999, disponível em <http://www.refworld.org/pdfid/3c06138c4.pdf>, n.º 2; ACNUR, *Princípio orientadores sobre a proteção internacional n.º 5 — Aplicação das cláusulas de exclusão: artigo 1.ºF da [Convenção de Genebra]*, 4 de setembro de 2003, HCR/GIP/03/05, disponível em <http://www.refworld.org/docid/4110bc314.html>, n.º 3, e ACNUR, *Nota informativa sobre a aplicação das cláusulas de exclusão: artigo 1.ºF da [Convenção de Genebra]*, 4 de setembro de 2003, disponível em <http://www.refworld.org/docid/4110d7334.html>, n.º 7.

45 Um documento emitido pelo ACNUR [*Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive*, dezembro de 2002, disponível em <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, n.º 1] indica, como o Governo francês igualmente observou, que, no âmbito dos trabalhos preparatórios que antecederam a adoção da Diretiva 2004/83, o legislador tinha contemplado a inclusão dos motivos evocados no artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, desta diretiva entre as causas de cessação e de exclusão da qualidade de refugiado. Contudo, esta abordagem não foi seguida, tendo em conta, presumivelmente, as exigências que decorrem da Convenção de Genebra. V. igualmente, a este respeito, Hailbronner, K., e Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2.ª ed., C.H. Beck — Hart — Nomos, 2016, pp. 1202 e 1203.

refugiado que não estão previstos na Convenção de Genebra e são, por essa razão, inválidos (questões C e D), ou se estas disposições devem ser objeto de outra interpretação que permita assegurar a sua conformidade com o direito primário da União (questões E). O exame destas questões é igualmente necessário para decidir da questão submetida pelo Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo).

89. Para responder às referidas questões, parece-me necessário examinar mais aprofundadamente o sentido que deve ser atribuído aos termos «estatuto concedido a um refugiado» e «estatuto [de] refugiado» que constam, respetivamente, dos n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95⁴⁶. Se o «estatuto» que pode ser revogado ou recusado nos termos destas disposições não equivale à qualidade de refugiado, qual é o seu verdadeiro significado?

90. O artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2011/95, que não corresponde a nenhuma disposição da Convenção de Genebra, define o «estatuto de refugiado» como «o reconhecimento por parte de um Estado-Membro [...] como refugiado». Lidos à luz do considerando 21 desta diretiva, estes termos parecem designar o ato, de natureza declarativa, pelo qual um Estado-Membro reconhece a qualidade de refugiado de um requerente de asilo, tendo presente que este ato surge após um procedimento destinado a verificar se tal requerente preenche as condições para ser qualificado como refugiado⁴⁷.

91. Tal ato implica, em princípio, a concessão de todos os direitos referidos no capítulo VII da Diretiva 2011/95 (sob reserva das limitações nele previstas⁴⁸). Com efeito, como a Comissão destacou na audiência, a qualidade de refugiado e a concessão destes direitos são necessariamente conjugadas fora do contexto da aplicação dos n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º desta diretiva. Por força do artigo 20.º, n.º 2, da referida diretiva, os Estados-Membros são obrigados a conceder aos refugiados reconhecidos a totalidade destes direitos, ao passo que uma pessoa cuja qualidade de refugiado não tenha (ainda) sido reconhecida não goza dos mesmos⁴⁹. De igual modo, a aplicação a uma pessoa anteriormente reconhecida como refugiado de uma das causas de cessação ou de exclusão enunciadas nos artigos 11.º e 12.º da Diretiva 2011/95 implica, por força do artigo 14.º, n.ºs 1 e 3, desta diretiva, tanto a caducidade ou a nulidade desse reconhecimento como a perda dos direitos que dele decorriam.

92. Este nexos intrínseco entre o reconhecimento da qualidade de refugiado e a concessão destes direitos poderá explicar a razão pela qual a definição do «estatuto de refugiado», constante do artigo 2.º, alínea e), desta diretiva, apenas faz referência ao reconhecimento da qualidade de refugiado, sem mencionar a concessão consecutiva dos direitos a ela associados.

93. Os n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95, pelo contrário, introduzem uma desconexão entre a qualidade de refugiado e a concessão destes direitos. Embora conservem a qualidade de refugiado, as pessoas às quais são aplicadas estas disposições não beneficiam, ou deixam de beneficiar, dos direitos enunciados no capítulo VII desta diretiva.

46 A respeito da divergência entre as versões linguísticas do n.º 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95, v. n.º 76 das presentes conclusões.

47 Este procedimento deve observar as regras previstas pela Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60).

48 V. artigo 23.º, n.º 4, artigo 24.º, n.º 1, e artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2011/95.

49 A Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 96), impõe, contudo, aos Estados-Membros que garantam certos direitos mínimos aos requerentes de proteção internacional.

94. É à luz destas considerações que devem ser interpretados os termos «estatuto concedido a um refugiado» e «estatuto [de] refugiado», utilizados, respetivamente, nos n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95. Na minha opinião, estes termos revestem, neste contexto, um significado mais restrito do que o que decorre do artigo 2.º, alínea e), desta diretiva⁵⁰. Designam apenas a concessão dos direitos enunciados no capítulo VII da referida diretiva⁵¹, sem afetarem, todavia, o reconhecimento da qualidade de refugiado das pessoas em questão.

95. Na minha opinião, esta interpretação é a única que permite preservar a coerência interna desta diretiva e o efeito útil das suas disposições.

96. Em primeiro lugar, a interpretação segundo a qual a expressão «estatuto de refugiado» engloba o próprio reconhecimento da qualidade de refugiado parece-me incompatível com a redação e com a economia do artigo 14.º, n.º 5, da Diretiva 2011/95. Observo, a este respeito, que esta disposição se aplica aos refugiados aos quais não tenha ainda sido concedido qualquer estatuto. Porém, esta disposição refere-se efetivamente aos «refugiados», conforme são definidos no artigo 2.º, alínea d), desta diretiva, e não aos «requerentes» na aceção do artigo 2.º, alínea i), da referida diretiva. Assim, o artigo 14.º, n.º 5, da Diretiva 2011/95 aplica-se às pessoas cuja qualidade de refugiado tenha sido verificada e consequentemente reconhecida pelo Estado-Membro de refúgio.

97. Daqui decorre, como salientaram os Governos belga e francês, que esta disposição não pode ser interpretada no sentido de permitir aos Estados-Membros recusarem-se a examinar um pedido de asilo que lhes seja submetido, respeitando as garantias processuais previstas pela Diretiva 2013/32, e a reconhecer, sendo caso disso, a qualidade de refugiado do requerente. A este respeito, acrescento que o artigo 11.º, n.º 1, desta diretiva prevê que qualquer decisão sobre o pedido de asilo deve ser comunicada por escrito ao interessado. Como a Comissão precisou na audiência, a pessoa cujo estatuto tenha sido revogado deve dispor da possibilidade de comprovar a sua situação específica em caso de fiscalização administrativa, o que implica a emissão de um documento que comprove a sua qualidade de refugiado⁵².

98. Em segundo lugar, o artigo 14.º, n.º 4, da Diretiva 2011/95 aplica-se, por definição, aos refugiados cuja qualidade tenha já sido objeto de um reconhecimento. Como já expliquei atrás, a aplicação desta disposição não implica a perda de tal qualidade. Nestas condições, seria completamente ilógica a interpretação segundo a qual o «estatuto concedido a um refugiado», na aceção da referida disposição,

50 A este respeito, o considerando 32 da Diretiva 2011/95 indica que «[t]al como se refere no artigo 14.º, o “estatuto” também pode incluir o estatuto de refugiado». Embora seja difícil dele retirar um significado unívoco, este considerando demonstra, na minha opinião, que o legislador pretendeu atribuir ao termo «estatuto» utilizado no artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, desta diretiva um sentido um pouco diferente daquele que lhe é dado no artigo 2.º, alínea e), da referida diretiva.

51 Em particular, a aplicação do artigo 14.º, n.º 4 ou 5, da Diretiva 2011/95 implica a perda do direito à autorização de residência prevista pelo artigo 24.º, n.º 1, desta diretiva. Consequentemente, os refugiados em questão podem ser objeto de uma decisão de regresso e, sendo caso disso, podem ser expulsos para um país terceiro onde não corram o risco de sofrer perseguições ou ofensas graves, na aceção do artigo 15.º da Diretiva 2011/95, a saber, a pena de morte ou a execução, a tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante, bem como a ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno [v. Acórdão de 24 de junho de 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, n.º 43)], desde que tal país terceiro esteja disposto a acolhê-los. Os Estados-Membros devem, nesse caso, respeitar as garantias previstas para o efeito no artigo 32.º da Convenção de Genebra (v. n.ºs 112 e segs. das presentes conclusões). Além disso, os refugiados a que se refere o artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2011/95 perdem o gozo dos outros direitos enunciados no capítulo VII desta diretiva. A sua situação distingue-se, neste sentido, da dos refugiados que sejam apenas privados de uma autorização de residência, em aplicação do artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva 2011/95. Estes últimos continuam a gozar de todos os outros direitos previstos no capítulo VII da referida diretiva [v. Acórdão de 24 de junho de 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, n.º 95)], embora os motivos imperiosos de segurança nacional ou ordem pública que podem justificar a retirada de uma autorização de residência possam igualmente justificar a limitação dos benefícios associados à preservação da unidade familiar e à emissão de documentos de viagem (v. artigo 23.º, n.º 4, e artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2011/95).

52 V., a este respeito, ACNUR, Documentos de identidade para os refugiados, EC/SCP/33, 20 de julho de 1984, disponível em <http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5862c/pieces-didentite-refugies.html>. Segundo o ACNUR, «para que o refugiado possa beneficiar de um tratamento que respeite as normas internacionalmente reconhecidas, deve poder comprovar, perante representantes dos poderes públicos, não só a sua identidade como também a sua condição de refugiado».

designa tanto o reconhecimento da qualidade de refugiado como a concessão dos direitos que dela decorrem. Com efeito, à semelhança do requerente na causa principal no processo C-77/17, tenho dificuldade em ver o sentido que faria revogar este reconhecimento sem colocar em causa o seu objeto — ou seja, a qualidade de refugiado da pessoa em questão⁵³.

99. Nesta mesma linha, o ACNUR precisou que os motivos que permitem declarar inválida uma decisão de reconhecimento do estatuto de refugiado, na aceção da Convenção de Genebra, não incluem os motivos que implicam a perda da proteção contra a expulsão, nos termos do artigo 33.º, n.º 2, desta convenção — que correspondem aos motivos de revogação e de recusa de concessão do estatuto de refugiado previstos no artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2011/95⁵⁴.

100. Em terceiro lugar, saliento que os refugiados aos quais um Estado-Membro aplique os n.ºs 4 ou 5 do artigo 14.º desta diretiva mantêm, em razão da sua qualidade de refugiados, o gozo dos direitos previstos na Convenção de Genebra, a que o n.º 6 deste artigo se refere. Ora, o reconhecimento por um Estado-Membro do gozo destes direitos, de modo a permitir o seu exercício, pressupõe o reconhecimento da qualidade de refugiado, sem a qual o interessado não pode ser titular de tais direitos. Por outras palavras, embora nem todo o reconhecimento da qualidade de refugiado seja acompanhado da concessão do conjunto dos direitos enunciados no capítulo VII da Diretiva 2011/95, toda a concessão de direitos associados à qualidade de refugiado implica que esta seja reconhecida.

101. Acresce que a interpretação que proponho permite responder às preocupações expressas pelo ACNUR, associando-se, de resto, à interpretação que o próprio ACNUR preconizou em várias ocasiões. Segundo o ACNUR, para evitar que as faculdades previstas no artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2011/95 sejam interpretadas nos Estados-Membros de modo a introduzir novas causas de cessação e de exclusão, em violação da Convenção de Genebra, «a expressão “estatuto concedido a um refugiado” é entendida, portanto, no sentido de se referir ao asilo (“estatuto”) concedido pelo Estado e não ao estatuto [que, neste contexto, designa a qualidade] de refugiado na aceção do artigo [1.º, secção A, desta convenção] [...]»⁵⁵.

102. Consequentemente, considero que os termos «estatuto concedido a um refugiado» e «estatuto [de] refugiado», na aceção dos n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95, designam apenas o benefício dos direitos que esta diretiva prevê no seu capítulo VII⁵⁶, sem prejuízo dos direitos que devem ser conferidos aos refugiados em questão por força da Convenção de Genebra⁵⁷.

103. Passo agora a abordar a questão da validade destas disposições, interpretadas deste modo e conjugadas com o n.º 6 deste artigo — o qual deverá ser previamente objeto de uma interpretação com vista à resposta a esta questão —, à luz do artigo 18.º da Carta e do artigo 78.º, n.º 1, TFUE.

53 A situação prevista no n.º 4 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 distingue-se, neste sentido, da situação abrangida pelo n.º 3 deste artigo, como a que estava em causa num dos dois processos que deram origem ao Acórdão de 9 de novembro de 2010, B e D (C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661, n.º 60). Com efeito, esta última disposição aplica-se a pessoas às quais nunca devia ter sido reconhecida a qualidade de refugiado, pelo que os Estados-Membros devem revogar, simultaneamente, o reconhecimento desta qualidade e a concessão dos direitos que dela decorrem.

54 ACNUR, Nota sobre a anulação do estatuto de refugiado, 22 de novembro de 2004, disponível em <http://www.refworld.org/docid/4551f8714.html>, n.º 2.

55 UNHCR, Comentários anotados do ACNUR sobre a [Diretiva 2004/83], 28 de janeiro de 2005, disponível em <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, p. 32, referidos no n.º 33 das presentes conclusões. V., igualmente, UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted [COM(2009) 551, de 21 de outubro de 2009]], disponível em <http://www.unhcr.org/protection/operations/4c5037f99/unhcr-comments-european-commissions-proposal-directive-european-parliament.html>, p. 14, bem como UNHCR, Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive, novembro de 2007, disponível em <http://www.refworld.org/docid/473050632.html>, p. 94.

56 A Lei checa sobre o asilo, conforme exposta pelo órgão jurisdicional de reenvio no processo C-391/16 (v. n.º 26 das presentes conclusões), parece refletir esta interpretação.

57 V. n.ºs 112 a 130 das presentes conclusões.

D. Interpretação do n.º 6 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 e exame da validade dos n.ºs 4 a 6 deste artigo

104. Como o Governo belga e o Parlamento alegaram, a Diretiva 2011/95 constitui um instrumento autónomo inserido na ordem jurídica da União e que não se destina a transpor formalmente a Convenção de Genebra. Nesta perspetiva, o capítulo VII desta diretiva, embora precise que as disposições contidas neste capítulo não prejudicam os direitos estabelecidos nessa convenção⁵⁸, enuncia um conjunto de direitos, alguns dos quais não são garantidos pela referida convenção, ao passo que outros correspondem aos previstos em tal convenção.

105. Assim, por um lado, como observou o Governo do Reino Unido, algumas disposições do capítulo VII da Diretiva 2011/95 exigem que os Estados-Membros concedam aos refugiados direitos que não têm equivalência na Convenção de Genebra, tais como o direito a uma autorização de residência, ao reconhecimento das qualificações, aos cuidados de saúde, bem como o acesso aos mecanismos de integração⁵⁹.

106. Não há qualquer dúvida, na minha opinião, de que, na medida em que as disposições do capítulo VII da Diretiva 2011/95 garantem direitos distintos e autónomos relativamente à Convenção de Genebra, o legislador da União podia igualmente, sem violar as exigências de conformidade com esta convenção, determinar, através de outras disposições autónomas, as circunstâncias em que um refugiado pode ser privado desses direitos.

107. Por outro lado, o capítulo VII desta diretiva contém direitos que são igualmente previstos na Convenção de Genebra. Trata-se, em particular, dos direitos à emissão de documentos de viagem⁶⁰, à liberdade de circulação⁶¹, bem como ao acesso ao emprego⁶², ao alojamento⁶³, e à segurança social⁶⁴.

108. Na minha opinião, os n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 também não violam o artigo 18.º da Carta nem o artigo 78.º, n.º 1, TFUE, ao permitirem privar um refugiado dos direitos enunciados no número anterior quando o mesmo represente um perigo para a segurança ou para a comunidade de um Estado-Membro, apesar de a Convenção de Genebra não prever expressamente esta possibilidade.

109. Saliento, a este respeito, que estes direitos, nos termos da Convenção de Genebra, só devem ser garantidos aos refugiados que *residam regularmente* no território de um Estado contratante — ao contrário de outros direitos previstos nesta convenção, que devem ser concedidos a qualquer refugiado que *se encontre* nesse território⁶⁵. Esta convenção não define o conceito de residência

58 V. artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2011/95.

59 V. artigos 24.º, 28.º, 30.º e 34.º da Diretiva 2011/95.

60 V. artigo 25.º da Diretiva 2011/95 e artigo 28.º da Convenção de Genebra.

61 V. artigo 33.º da Diretiva 2011/95 e artigo 26.º da Convenção de Genebra.

62 V. artigo 26.º da Diretiva 2011/95 e artigos 17.º a 19.º, bem como 24.º da Convenção de Genebra.

63 V. artigo 32.º da Diretiva 2011/95 e artigo 21.º da Convenção de Genebra.

64 V. artigo 29.º da Diretiva 2011/95 e artigo 23.º da Convenção de Genebra. Os direitos previstos no capítulo VII desta diretiva que correspondem aos direitos inscritos nesta Convenção incluem, designadamente, o direito à proteção contra a expulsão (artigo 21.º da referida diretiva e artigo 33.º da Convenção de Genebra). Contudo, nos termos do artigo 14.º, n.º 6, da mesma diretiva, a aplicação dos n.ºs 4 ou 5 deste artigo não implica a perda deste direito.

65 V. n.º 112 das presentes conclusões.

regular. O ACNUR, numa nota interpretativa, considerou que o critério de regularidade que este conceito encerra remete normalmente para o respeito das normas do direito nacional dos Estados contratantes relativas às condições de admissão e de residência, dado que a Convenção de Genebra não rege tais condições⁶⁶.

110. No caso em apreço, a aplicação por um Estado-Membro do artigo 14.º, n.ºs 4 ou 5, da Diretiva 2011/95 tem como consequência, nomeadamente, privar o refugiado em questão da autorização de residência à qual teria normalmente direito ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, desta diretiva. Na minha opinião, esse Estado-Membro pode, sem violar as obrigações que decorrem da Convenção de Genebra, considerar que esse refugiado não reside, ou deixou de residir, regularmente no seu território, na aceção desta convenção e, conseqüentemente, privá-lo dos direitos previstos na referida convenção, cujo gozo depende da legalidade da residência⁶⁷.

111. Como alegaram os governos e as instituições que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, esta abordagem é conforme à economia e aos objetivos da Convenção de Genebra. Com efeito, os artigos 32.º e 33.º desta convenção permitem, verificadas certas condições, a expulsão e a repulsão de um refugiado que represente um perigo para a segurança ou para a comunidade do país de refúgio. Se os autores da referida convenção quiseram assim tomar em consideração os interesses dos Estados contratantes em preservar a ordem e a segurança públicas, permitindo medidas tão drásticas, esta convenção não pode ser interpretada no sentido de lhes proibir, por si própria, que considerem que tal refugiado não reside, ou deixou de residir, regularmente no seu território e, como tal, não goza, ou deixou de gozar, dos direitos que a referida convenção reserva aos refugiados com residência regular.

112. Porém, depois de terem exercido as faculdades previstas no artigo 14.º, n.ºs 4 ou 5, da Diretiva 2011/95, os Estados-Membros continuam obrigados a garantir aos refugiados em questão os direitos que, nos termos da Convenção de Genebra, aproveitam a qualquer refugiado, independentemente da legalidade da sua residência. Estes direitos respeitam à não-discriminação (artigo 3.º), à liberdade de religião (artigo 4.º), à proteção da propriedade mobiliária e imobiliária (artigo 13.º), ao acesso aos tribunais (artigo 16.º), ao racionamento (artigo 20.º), ao acesso à educação pública (artigo 22.º), ao auxílio administrativo (artigo 25.º), à emissão de documentos de identidade (artigo 27.º), à não-discriminação em matéria fiscal (artigo 29.º), à não aplicação de sanções penais pela entrada ou estada irregulares (artigo 31.º), bem como à proteção contra a expulsão (artigo 32.º) e a repulsão (artigo 33.º)⁶⁸.

66 UNHCR, «Lawfully Stayin» — A Note on Interpretation, 3 de maio de 1988, disponível em <http://www.refworld.org/docid/42ad93304.html>. Contudo, o ACNUR sustentou, nos n.ºs 16 a 22 desta nota, que a residência que não se encontre regularizada nos termos do direito nacional pode, todavia, em função das circunstâncias, ser considerada «regular» na aceção da Convenção de Genebra. V., igualmente, Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, dezembro de 2002, disponível em <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, nota 1.

67 Recordo, contudo, que, *por força do direito da União*, um Estado-Membro que retire a um refugiado apenas a sua autorização de residência, em aplicação do artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva 2011/95, continua obrigado a conceder-lhe todos os outros direitos previstos no capítulo VII desta diretiva (v. nota 51 das presentes conclusões).

68 Parece-me útil acrescentar que, quando um refugiado que se encontre em situação de residência irregular em resultado da aplicação do artigo 14.º, n.º 4 ou 5, da Diretiva 2011/95 seja objeto de uma decisão de regresso que não pode ser executado por força do princípio da não repulsão ou das obrigações dos Estados-Membros decorrentes da Carta, da CEDH e do direito internacional, a sua situação é igualmente abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 14.º da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO 2008, L 348, p. 98). Esta disposição prevê que, durante os períodos de adiamento do afastamento, os Estados-Membros asseguram, na medida do possível, aos interessados as garantias relativas, nomeadamente, à manutenção da unidade familiar e aos cuidados de saúde urgentes e ao tratamento básico de doenças.

113. Nesta perspectiva, o ACNUR observou que, quando os Estados-Membros exercem essas faculdades, «são obrigados, todavia, a conferir os direitos da [Convenção de Genebra] que não exijam residência regular e que não prevejam exceções enquanto o refugiado se encontrar sob a jurisdição do Estado em questão»⁶⁹. Recentemente, o ACNUR reiterou ainda, em substância, esta posição nos seus comentários relativos ao projeto de regulamento destinado a substituir a Diretiva 2011/95⁷⁰.

114. É à luz destas considerações que deve ser lido o artigo 14.º, n.º 6, da Diretiva 2011/95. Esta disposição prevê que os refugiados a quem tenha sido revogado ou recusada a concessão do estatuto de refugiado em aplicação dos n.ºs 4 ou 5 deste artigo continuam, enquanto se encontrarem no território de um Estado-Membro, a gozar «de direitos constantes ou semelhantes aos que constam dos artigos 3.º, 4.º, 16.º, 22.º, 31.º, 32.º e 33.º da Convenção de Genebra».

115. Os requerentes nos três processos principais colocaram em causa a validade do artigo 14.º, n.º 6, desta diretiva com fundamento em que esta disposição não menciona, entre os direitos que enumera, os direitos previstos nos artigos 13.º, 20.º, 25.º, 27.º e 29.º desta convenção.

116. Em conformidade com os princípios recordados nos n.ºs 66 e 67 das presentes conclusões, importa examinar se é possível interpretar o artigo 14.º, n.º 6, da Diretiva 2011/95, respeitando a Convenção de Genebra, de modo a preservar a sua validade à luz do direito primário, bem como a assegurar a realização do seu objetivo de aplicação integral desta convenção.

117. Estes princípios implicariam que esta disposição fosse interpretada de modo a não afetar a obrigação dos Estados-Membros, por força da Convenção de Genebra, de garantirem o gozo do conjunto de direitos de que, ao abrigo desta convenção, deve beneficiar qualquer refugiado que se encontre no território de um Estado-Membro, independentemente da regularidade da sua residência.

118. A chave dessa interpretação conforme reside, na minha opinião, nos termos «ou [direitos] semelhantes» utilizados no n.º 6 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95.

119. O alcance e o significado destes termos não são explicitados na Diretiva 2011/95 nem nos trabalhos preparatórios que precederam a sua adoção ou a da Diretiva 2004/83. Estes trabalhos preparatórios também não fornecem esclarecimentos quanto às razões pelas quais o legislador se absteve de enunciar todos os direitos pertinentes retirados da Convenção de Genebra na lista constante do artigo 14.º, n.º 6, da Diretiva 2011/95.

120. Nestas condições, a análise da redação desta disposição à luz do contexto e dos objetivos da regulamentação de que constitui um elemento, como exige a jurisprudência⁷¹, leva-me a concluir que deve ser interpretada no sentido de que os termos «ou [direitos] semelhantes» utilizados designam direitos previstos na Convenção de Genebra cujo gozo os Estados-Membros devem garantir aos refugiados aos quais tenham sido aplicados os n.ºs 4 ou 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95, a título adicional, e não alternativo, aos expressamente enumerados no n.º 6 do referido artigo.

69 UNHCR, Comentários anotados do ACNUR sobre a [Diretiva 2004/83], 28 de janeiro de 2005, disponível em <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, p. 32, referidos no n.º 33 das presentes conclusões.

70 V. UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation — COM (2016) 466, fevereiro de 2018, disponível em <http://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>, p. 23. O ACNUR recomendou neste documento que a situação dos refugiados que representem uma ameaça para a ordem pública ou para a segurança pública seja tratada na disposição correspondente do artigo 21.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95 e que esta disposição seja completada com o seguinte texto: «Persons to whom points (a) and (b) [apply] shall be entitled to rights set out in or similar to those set out in Articles 3, 4, 13, 16, 20, 22, 25, 27, 29, 31 and 32 of the Geneva Convention in so far as they are present in the Member State».

71 V., nomeadamente, Acórdão de 29 de janeiro de 2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, n.º 34 e jurisprudência referida).

121. No que respeita à *redação* do artigo 14.º, n.º 6, da Diretiva 2011/95, recorro que, como o Tribunal de Justiça já declarou noutros contextos, a conjunção «ou» pode, do ponto de vista linguístico, revestir um sentido alternativo ou cumulativo. Por conseguinte, deve ser lida no contexto em que é utilizada e à luz das finalidades do ato em questão⁷².

122. No caso em apreço, o *contexto* e a *finalidade* da Diretiva 2011/95 impõem, na minha opinião, que se atribua um sentido cumulativo a esta conjunção. Com efeito, constatei já que, com a adoção da referida diretiva, o legislador da União visava assegurar a aplicação integral da Convenção de Genebra nos Estados-Membros. Não foi, decerto, movido pela intenção de negar aos refugiados abrangidos pelos n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 o gozo dos direitos que os Estados-Membros são obrigados a conceder-lhes por força desta convenção. Este objetivo foi reafirmado nas observações apresentadas ao Tribunal de Justiça pelo Parlamento, pelo Conselho e pela Comissão⁷³.

123. Ora, a atribuição de um sentido alternativo à conjunção «ou» que consta do artigo 14.º, n.º 6, da Diretiva 2011/95 seria inconciliável com tal objetivo, na medida em que implicaria que os Estados-Membros poderiam livremente conceder aos refugiados em questão ou os direitos enunciados nos artigos 3.º, 4.º, 16.º, 22.º, 31.º, 32.º e 33.º da Convenção de Genebra, ou outros direitos de alcance semelhante. Este resultado violaria manifestamente esta convenção, que exige que sejam garantidos os direitos nela previstos, não podendo bastar a concessão de direitos «semelhantes» àqueles.

124. Atendendo ao objetivo de aplicação integral da Convenção de Genebra prosseguido pela Diretiva 2011/95, os termos «ou [direitos] semelhantes» remetem antes, na minha opinião, para os direitos, que acrescem aos que o artigo 14.º, n.º 6, desta diretiva refere expressamente, cuja concessão esta convenção prevê em benefício de qualquer refugiado que se encontre no território de um Estado contratante.

125. Esta interpretação é corroborada pela circunstância de nenhum dos governos que apresentou observações ao Tribunal de Justiça, com exceção do Governo do Reino Unido, ter expressado a necessidade de privar essas pessoas de alguns desses direitos. Pelo contrário, os Governos belga e checo sustentaram, na audiência, que o n.º 6 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 tinha como função, essencialmente, recordar aos Estados-Membros, de modo não exaustivo, as suas obrigações internacionais.

72 No Acórdão de 12 de julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 83), o Tribunal de Justiça atribuiu um sentido cumulativo à conjunção «ou» que consta do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, a qual prevê a possibilidade de o Tribunal de Justiça condenar um Estado-Membro ao pagamento «de uma quantia fixa ou progressiva» caso não seja dada execução a um acórdão que tenha declarado um incumprimento. V., igualmente, Acórdão de 10 de março de 2005, Tempelman e van Schaijk (C-96/03 e C-97/03, EU:C:2005:145, n.º 43), e, neste sentido, Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Georgakis (C-391/04, EU:C:2006:669, n.º 62).

73 Na audiência, o Parlamento e a Comissão alegaram, contudo, que a inexistência de uma referência aos artigos 13.º e 27.º da Convenção de Genebra na redação do n.º 6 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95 se explicava pela vontade de tratar os refugiados a que se referem os n.ºs 4 e 5 deste artigo de modo menos favorável do que os refugiados que, não sendo abrangidos pelo âmbito de aplicação destas disposições, não residam (ou não residam ainda) regularmente num Estado-Membro. Tenho dúvidas quanto à conformidade desta interpretação com o artigo 18.º da Carta e com o artigo 78.º, n.º 1, TFUE, na medida em que a Convenção de Genebra prevê que os direitos em questão aproveitam a «todos os refugiados» sem prever qualquer limitação, tendo também sido este o entendimento do ACNUR nas suas tomadas de posição expostas no n.º 113 das presentes conclusões.

126. A este respeito, saliente, em particular, que o direito à emissão de um documento de identidade, previsto no artigo 27.º da Convenção de Genebra, constitui, aliás, um requisito prévio para o exercício dos direitos previstos nesta convenção que o artigo 14.º, n.º 6, da Diretiva 2011/95 enumera expressamente⁷⁴. Tal exercício seria dificultado se não fosse concedido ao refugiado em questão um documento de identidade, que pode, de resto, servir igualmente para comprovar a sua qualidade de refugiado⁷⁵.

127. Parece-me também que a omissão de completar a lista prevista no artigo 14.º, n.º 6, da Diretiva 2011/95, não mencionando os artigos 13.º, 20.º, 25.º, 27.º e 29.º da Convenção de Genebra, pode ser explicada pelo facto de, como foi alegado pelos Governos belga e neerlandês, bem como pelo Parlamento e pelo Conselho, estes artigos poderem ser objeto de reservas nos termos do artigo 42.º, n.º 1, desta convenção. Com efeito, esta disposição permite aos Estados contratantes, no momento da assinatura, ratificação ou adesão à Convenção de Genebra, formular reservas às disposições desta convenção «que não os artigos 1, 3, 4, 16 (1), 33, 36 a 46, inclusive».

128. O legislador da União terá, assim, pretendido recordar aos Estados-Membros as suas obrigações pertinentes por força da Convenção de Genebra relativamente às quais não podem ser emitidas quaisquer reservas — a saber, os artigos 3.º, 4.º, 16.º e 33.º⁷⁶ —, obrigando-os também, simultaneamente, a conceder aos refugiados em questão os direitos enunciados nos artigos 22.º e 31.º desta convenção, atendendo à particular importância que a ordem jurídica da União confere a estes direitos⁷⁷. Pelo contrário, os artigos 13.º, 20.º, 25.º, 27.º e 29.º da referida convenção teriam sido omitidos expressamente na medida em que os Estados-Membros podiam formular reservas quanto aos mesmos⁷⁸, embora a Diretiva 2011/95 não afete a obrigação dos Estados-Membros de garantir os direitos previstos nestes artigos quando não tenham formulado tais reservas.

129. Esta explicação deve ser entendida à luz do carácter mínimo do nível de proteção imposto pelo artigo 14.º, n.º 6, desta diretiva. Uma vez que os n.ºs 4 e 5 deste artigo instituem meras faculdades, os Estados-Membros continuam, em qualquer caso, a poderem conceder aos refugiados relativamente aos quais exerçam essas faculdades direitos que ultrapassem o nível mínimo previsto no n.º 6 do

74 Por conseguinte, o direito à emissão de um documento de identidade decorre, a meu ver, já dos outros direitos enunciados no artigo 14.º, n.º 6, da Diretiva 2011/95, na medida em que é necessário para o exercício efetivo destes direitos. Um raciocínio comparável levou o Tribunal de Justiça, no Acórdão de 18 de dezembro de 2014, *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453, n.ºs 59 e 60), a declarar que um Estado-Membro está obrigado a cobrir, na medida do possível, as necessidades básicas de um nacional de país terceiro relativamente ao qual esse Estado-Membro deva assegurar cuidados de saúde urgentes e o tratamento indispensável das doenças, por força do artigo 14.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2008/115. Com efeito, embora esta diretiva não preveja expressamente esta obrigação, o seu artigo 14.º, n.º 1, alínea b), ficaria desprovido dos seus efeitos reais se essas necessidades não fossem asseguradas.

75 V. ACNUR, Documentos de identidade para os refugiados, EC/SCP/33, 20 de julho de 1984, disponível em <http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5862c/pieces-didentite-refugies.html>, n.º 2 e Comentários anotados do ACNUR sobre a [Diretiva 2004/83], 28 de janeiro de 2005, disponível em <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, p. 43. V., a este respeito, n.º 97 das presentes conclusões.

76 O artigo 1.º da Convenção de Genebra define o termo «refugiado». Os artigos 36.º a 46.º desta convenção constituem, por seu lado, disposições executórias e transitórias. Estes artigos não respeitam, portanto, ao conteúdo dos direitos dos refugiados.

77 A particular importância do direito ao acesso à educação pública no que respeita ao ensino primário, previsto no artigo 22.º, n.º 1, da Convenção de Genebra, decorre do artigo 14.º da Diretiva 2013/33. Esta disposição obriga os Estados-Membros a conceder aos filhos menores dos requerentes de proteção internacional e aos requerentes menores o acesso ao sistema de ensino — pelo menos o público — em condições semelhantes às dos seus nacionais [v., igualmente, artigo 14.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2008/115]. O artigo 8.º da Diretiva 2013/33, segundo o qual «[o]s Estados-Membros não podem manter uma pessoa detida pelo simples motivo de ela ser requerente [de proteção internacional]», comprova o lugar fundamental que ocupa a proibição de aplicar sanções penais aos refugiados pelo mero facto da sua entrada ou residência irregulares, enunciada no artigo 31.º desta convenção, que o considerando 15 desta diretiva refere especificamente [v., igualmente, considerando 20 e artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO 2013, L 180, p. 31)].

78 Vários Estados-Membros, a saber, a República da Áustria, a República da Estónia, a Irlanda, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e o Reino da Suécia, formularam certas reservas ao artigo 25.º da Convenção de Genebra. A República Francesa e a Irlanda formularam reservas relativas ao artigo 29.º desta convenção. V. *Collection des Traités des Nations unies*, disponível em https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_fr.

referido artigo. De um modo mais geral, o artigo 3.º da Diretiva 2011/95, lido à luz do seu considerando 12, permite aos Estados-Membros prever normas mais favoráveis relativas, nomeadamente, ao conteúdo da proteção internacional, desde que sejam compatíveis com esta diretiva.

130. Atendendo a estas considerações, entendo que o artigo 14.º, n.º 6, da Diretiva 2011/95 deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro que exerça as faculdades previstas nos n.ºs 4 e 5 deste artigo é obrigado a conceder ao refugiado em questão, além dos direitos previstos nos artigos 3.º, 4.º, 16.º, 22.º, 31.º, 32.º e 33.º da Convenção de Genebra, os outros direitos que esta convenção garante a qualquer refugiado que se encontre no território de um Estado contratante, a saber, os direitos previstos nos artigos 13.º, 20.º, 25.º, 27.º e 29.º da referida convenção, desde que esse Estado-Membro não tenha formulado reservas aos mesmos, nos termos do artigo 42.º, n.º 1, da referida convenção.

131. Consequentemente, considero que os n.ºs 4 a 6 do artigo 14.º da Diretiva 2011/95, lidos conjuntamente, e interpretados pela forma que proponho nas presentes conclusões, não violam o artigo 18.º da Carta nem o artigo 78.º, n.º 1, TFUE.

E. Observações finais

132. Por razões de exaustividade, preciso que a conclusão anterior respeita exclusivamente à validade do artigo 14.º, n.ºs 4 a 6, da Diretiva 2011/95, na medida em que instaura a possibilidade de os Estados-Membros privarem certos refugiados dos direitos previstos no capítulo VII desta diretiva, à luz do artigo 18.º da Carta e do artigo 78.º, n.º 1, TFUE. Com efeito, é apenas sobre a validade *in abstracto* desta possibilidade à luz de tais disposições que o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se no âmbito dos presentes reenvios prejudiciais e foi, consequentemente, sobre a mesma que incidiram as observações apresentadas ao Tribunal de Justiça.

133. Esta conclusão não prejudica a avaliação, a efetuar caso a caso, da compatibilidade do exercício, por parte de um Estado-Membro, das faculdades previstas no artigo 14.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 2011/95 com certos direitos fundamentais garantidos pela Carta.

134. A este respeito, ocorrem-me três exemplos. Em primeiro lugar, na hipótese de um Estado-Membro, na sequência do exercício dessas faculdades, privar um refugiado do acesso a certos cuidados médicos, tal privação poderia violar o artigo 35.º da Carta (relativo ao direito à saúde) ou mesmo, na medida em que colocasse em perigo a vida desse refugiado ou o expusesse a tratos desumanos ou degradantes, o artigo 2.º, n.º 1 (relativo ao direito à vida) ou o artigo 4.º da Carta⁷⁹. Em segundo lugar, caso um Estado-Membro decidisse expulsar o refugiado em questão para um país terceiro seguro disposto a admiti-lo no seu território⁸⁰, esse Estado-Membro deveria verificar a compatibilidade de tal medida com o direito ao respeito pela vida privada e familiar consagrado no

79 V., quanto ao alcance do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 3.º CEDH (que correspondem, respetivamente, ao artigo 2.º, n.º 1, e ao artigo 4.º da Carta), Acórdão TEDH, 10 de abril de 2012, Panaitescu c. Roménia (CE:ECHR:2012:0410JUD003090906, §§ 27 a 30 e jurisprudência referida). Recordo que resulta do artigo 52.º, n.º 3, da Carta que, na medida em que esta contenha direitos correspondentes aos direitos garantidos pela CEDH, o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por essa convenção, sem prejuízo da possibilidade de o direito da União conferir uma proteção mais ampla. Eventualmente, a privação do acesso a certos cuidados médicos poderia violar igualmente o artigo 14.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2008/115 (v. nota 68 das presentes conclusões).

80 V. nota 51 das presentes conclusões.

artigo 7.º da Carta⁸¹. Em terceiro lugar, embora o artigo 15.º da Carta, relativo à liberdade profissional e ao direito de trabalhar, só aproveite aos nacionais de países terceiros «que sejam autorizados a trabalhar no território dos Estados-Membros», não se pode excluir, nomeadamente, que a recusa de permitir a um refugiado inserir-se no mercado do trabalho depois de sair da prisão, quando não pode ser afastado para um país terceiro e é obrigado, portanto, a ficar indefinidamente no Estado-Membro de refúgio, possa, consoante as circunstâncias, violar o artigo 7.º da Carta. Segundo a jurisprudência do TEDH, o artigo 8.º CEDH, ao qual corresponde o artigo 7.º da Carta, engloba, com efeito, a identidade social, bem como as relações pessoais, sociais e económicas que constituem a vida privada de qualquer ser humano⁸².

V. Conclusão

135. Atendendo ao exposto, proponho que se responda do seguinte modo às questões submetidas pelo Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica) nos processos C-77/17 e C-78/17 e pelo Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo, República Checa) no processo C-391/16:

- 1) O artigo 14.º, n.º 4, da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, deve ser interpretado no sentido de que esta disposição permite aos Estados-Membros revogar, suprimir ou recusar renovar a decisão pela qual concederam os direitos previstos no capítulo VII desta diretiva aos refugiados abrangidos pelo âmbito de aplicação da referida disposição, sem que tal decisão afete a qualidade de refugiado destes últimos nem implique a invalidade da decisão pela qual tal qualidade lhes foi reconhecida.
- 2) O artigo 14.º, n.º 5, da Diretiva 2011/95 deve ser interpretado no sentido de que esta disposição permite aos Estados-Membros recusar a concessão dos direitos previstos no capítulo VII desta diretiva aos refugiados abrangidos pelo âmbito de aplicação da referida disposição, sem que tal recusa afete a qualidade de refugiado destes últimos ou a obrigação que incumbe aos Estados-Membros de examinar o pedido de proteção internacional, respeitando as exigências que decorrem da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional.
- 3) O artigo 14.º, n.º 6, da Diretiva 2011/95 deve ser interpretado no sentido de que, quando um Estado-Membro exerce as faculdades previstas nos n.ºs 4 e 5 deste artigo, tal Estado-Membro continua obrigado a garantir aos refugiados em questão, enquanto estes se encontrarem no seu território, não só os direitos previstos nos artigos 3.º, 4.º, 16.º, 22.º, 31.º, 32.º e 33.º da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951, como também

81 Segundo a jurisprudência do TEDH, a CEDH não garante o direito de um estrangeiro a entrar ou a residir num determinado país e os Estados contratantes têm o direito, ao abrigo de um princípio assente de direito internacional e sem prejuízo dos seus compromissos decorrentes de tratados (incluindo a CEDH), de fiscalizar a entrada, a residência e o afastamento dos estrangeiros. Contudo, medidas que restrinjam o direito de residência de um estrangeiro podem, em certos casos, dar origem a uma violação do artigo 8.º CEDH se delas resultarem repercussões desproporcionadas sobre a sua vida privada e/ou familiar [v., nomeadamente, Acórdão de 26 de junho de 2012, Kurić e o. c. Eslovénia (CE:ECHR:2012:0626JUD002682806, § 355 e jurisprudência referida)]. No que respeita aos fatores a tomar em conta para examinar a proporcionalidade de uma medida de afastamento, v. Acórdãos TEDH, 2 de agosto de 2001, Boulif c. Suíça (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48), e 18 de outubro de 2006, Ünner c. Países Baixos (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, §§ 57 e 58). Estes princípios são igualmente aplicáveis quando está em causa a proporcionalidade de uma decisão de recusa de emissão de uma autorização de residência [v., nomeadamente, Acórdão TEDH, 1 de março de 2018, Ejimson c. Alemanha (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, §§ 56 e 57)].

82 V., nomeadamente, Acórdãos TEDH, 9 de outubro de 2003, Slivenko c. Letónia (CE:ECHR:2003:1009JUD004832199, § 96), e, neste sentido, 18 de outubro de 2006, Ünner c. Países Baixos (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, § 59).

os previstos nos artigos 13.º, 20.º, 25.º, 27.º e 29.º desta convenção, desde que esse Estado-Membro não tenha formulado reservas a estas disposições, em conformidade com o artigo 42.º, n.º 1, da referida convenção.

- 4) A análise do artigo 14.º, n.ºs 4 a 6, da Diretiva 2011/95 não revelou elementos suscetíveis de afetar a sua validade.