



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
YVES BOT  
apresentadas em 7 de novembro de 2013<sup>1</sup>

**Processo C-604/12**

**H. N.**  
**contra**  
**Minister for Justice, Equality and Law Reform**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Supreme Court (Irlanda)]

«Sistema europeu comum de asilo — Diretiva 2004/83/CE — Normas mínimas relativas às condições de concessão do estatuto de refugiado ou do estatuto conferido pela proteção subsidiária — Diretiva 2005/85/CE — Normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros — Regra processual nacional que sujeita a apreciação de um pedido de proteção subsidiária ao prévio indeferimento de um pedido de estatuto de refugiado — Admissibilidade — Respeito do direito a uma boa administração — Celeridade e imparcialidade do procedimento de apreciação»

1. O presente reenvio prejudicial suscita, uma vez mais, a questão da organização do procedimento de concessão de proteção internacional na Irlanda e inscreve-se na mesma linha do acórdão M.<sup>2</sup>, e do acórdão D. e A.<sup>3</sup>.
2. Em concreto, a Supreme Court (Irlanda) pergunta ao Tribunal de Justiça se uma regra processual nacional que sujeita a apreciação de um pedido de proteção subsidiária ao prévio indeferimento de um pedido de estatuto de refugiado cumpre os requisitos da Diretiva 2004/83/CE<sup>4</sup> e, designadamente, o princípio da boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>5</sup>.
3. A proteção subsidiária é uma proteção internacional que, nos termos do artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2004/83, se destina aos nacionais de um país terceiro que não possam ser considerados refugiados, mas em relação aos quais se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso voltem para o seu país de origem, correriam um risco real de sofrerem ofensa grave.

1 — Língua original: francês.

2 — Acórdão de 22 de novembro de 2012 (C-277/11).

3 — Acórdão de 31 de janeiro de 2013 (C-175/11).

4 — 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, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida (JO L 304, p. 12, e retificação no JO 2005, L 204, p. 24).

5 — A seguir «Carta».

4. No quadro do regime de asilo europeu comum, a proteção subsidiária completa as regras relativas ao estatuto de refugiado estabelecidas na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>6</sup>. A maioria dos Estados-Membros adotou, entretanto, um procedimento único no âmbito do qual analisa o pedido de asilo apresentado pelo interessado à luz das duas formas de proteção internacional. A Irlanda, porém, manteve um sistema mais compartimentado, tendo instituído dois procedimentos distintos. Assim, só é possível apresentar um pedido de proteção subsidiária na Irlanda depois de se esgotar o procedimento relativo ao pedido de estatuto de refugiado ou de o Minister for Justice, Equality and Law Reform ter notificado o interessado da sua intenção de emitir contra ele um despacho de condução à fronteira. No quadro desse sistema — como, aliás, no quadro de qualquer outro sistema —, uma pessoa não pode apresentar um pedido autónomo com vista à obtenção exclusiva de proteção subsidiária.

5. Foi ao abrigo desta legislação que o Minister for Justice, Equality and Law Reform indeferiu o pedido de proteção subsidiária apresentado por H. N.

6. H. N. é um cidadão paquistanês que vive na Irlanda desde 2003. Começou por beneficiar de um visto de estudante antes de obter um título de residência válido até 31 de dezembro de 2005 na sequência do seu casamento com uma nacional irlandesa. Em 23 de fevereiro de 2006, o Minister for Justice, Equality and Law Reform notificou H. N. da sua intenção de emitir contra ele um despacho de condução à fronteira devido ao facto de o seu título de residência não ter sido renovado, já que H. N. se havia separado da sua mulher. Não obstante, H. N. permaneceu no território irlandês como estudante, tendo obtido um diploma em ciências económicas em 2007. Além disso, instaurou uma ação judicial contra o Minister for Justice, Equality and Law Reform e o Estado irlandês, alegando que a legislação que regula a condução à fronteira é parcialmente inconstitucional.

7. H. N. nunca apresentou um pedido de asilo na Irlanda. Explica que não receia ser perseguido em razão da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a determinado grupo social e que, portanto, não é um refugiado, na aceção do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2004/83. Não obstante, alega que correria o risco de sofrer ofensas graves caso tivesse de regressar ao Paquistão, nomeadamente devido à violência cega que reina no Vale de Swat, onde reside a sua família.

8. Por conseguinte, H. N. apresentou um pedido de proteção subsidiária em 16 de junho de 2009. O Minister for Justice, Equality and Law Reform indeferiu o seu pedido por este não ter sido precedido de um pedido de estatuto de refugiado. Uma vez que foi negado provimento ao recurso de anulação interposto na High Court (Irlanda), H. N. interpôs recurso para a Supreme Court.

9. Na medida em que esta regra processual nacional suscita preocupações quanto à eficácia, à imparcialidade e à duração do processo, a Supreme Court decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A Diretiva 2004/83/CE [...], interpretada à luz do princípio da boa administração em direito da União, nomeadamente tal como se encontra consagrado no artigo 41.º da Carta [...], permite que um Estado-Membro estabeleça na sua legislação que um pedido de estatuto de proteção subsidiária só pode ser examinado se tiver sido precedido do indeferimento de um pedido de estatuto de refugiado nos termos do direito nacional?»

10. Por outras palavras, no quadro da aplicação da Diretiva 2004/83, o respeito pelo direito a uma boa administração obriga um Estado-Membro a introduzir um procedimento autónomo para a obtenção do estatuto conferido pela proteção subsidiária?

6 — Esta Convenção, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954) (a seguir «Convenção de Genebra»)], entrou em vigor em 22 de abril de 1954. Foi completada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 31 de janeiro de 1967, que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967.

11. Embora a questão que o órgão jurisdicional de reenvio coloca ao Tribunal de Justiça vise a compatibilidade da legislação irlandesa com o direito da União, ela refere-se, na realidade, a uma regra processual que podemos encontrar em todos os Estados-Membros. Com efeito, qualquer que seja a arquitetura do procedimento de apreciação, quer se trate de um balcão único ou de um procedimento como aquele que está em causa no processo principal, a autoridade nacional competente analisa sempre se o interessado pode beneficiar do estatuto de refugiado antes de verificar se tem direito à proteção subsidiária. Neste sentido, o procedimento irlandês não difere portanto significativamente dos procedimentos instituídos nos restantes Estados-Membros. Além disso, nenhum dos sistemas prevê, neste momento, a introdução de um procedimento autónomo para a concessão da proteção subsidiária.

12. Nas presentes conclusões, exporei as razões pelas quais entendo que, no quadro do procedimento de apreciação de um pedido de asilo, o princípio da boa administração deve, acima de tudo, garantir a determinação correta da necessidade de proteção internacional, o que implica uma avaliação exaustiva do pedido à luz das duas formas de proteção internacional. Assim, explicarei por que razão estou convencido de que a regra processual em causa, ao exigir uma apreciação prévia do pedido com base nas condições estabelecidas para a obtenção do estatuto de refugiado, permite garantir às pessoas que procuram legitimamente uma proteção internacional que lhes será concedido um estatuto apropriado e que terão efetivamente acesso aos direitos que lhes são conferidos pela Diretiva 2004/83, nomeadamente com base numa apreciação em conformidade com o espírito e os textos que regulam o regime de asilo europeu comum.

## **I — Direito irlandês**

13. Na Irlanda, o procedimento de apreciação de um pedido de proteção internacional caracteriza-se por uma série de fases processuais.

14. As regras processuais aplicáveis aos pedidos de concessão do estatuto de refugiado estão fixadas na Lei de 1996 relativa aos refugiados (Refugee Act 1996)<sup>7</sup>.

15. Nos termos da Section 8 da lei relativa aos refugiados, o pedido de asilo deve ser dirigido ao Refugee Applications Commissioner. A Section 11 desta lei prevê que este membro do Office of the Refugee Applications Commissioner (serviço do comissário responsável pelos pedidos de asilo) fica encarregado de realizar uma entrevista com o requerente e de efetuar os inquéritos e os pedidos de informação necessários. O referido membro deve seguidamente redigir um relatório no qual formulará uma recomendação favorável ou desfavorável quanto à concessão do estatuto de refugiado ao requerente em causa e transmitirá esse relatório ao Minister for Justice, Equality and Law Reform<sup>8</sup>.

16. Nos termos da Section 17(1) da lei relativa aos refugiados, quando a recomendação do Refugee Applications Commissioner for favorável, o Minister for Justice, Equality and Law Reform fica obrigado a conceder o estatuto de refugiado ao requerente em causa. Quando seja recomendada a não concessão do estatuto de refugiado ao requerente, este pode, nos termos da Section 16 desta lei, recorrer da recomendação para o Refugee Appeals Tribunal (Irlanda). Se este der razão ao requerente de asilo e considerar que a recomendação deve ser favorável, o Minister for Justice, Equality and Law Reform é obrigado, de acordo com a Section 17(1) da referida lei, a conceder o estatuto de refugiado. Caso contrário, se o Refugee Appeals Tribunal confirmar a recomendação desfavorável do Refugee Applications Commissioner, o Minister for Justice, Equality and Law Reform mantém o poder discricionário de decidir conceder ou não este estatuto.

7 — Lei conforme alterada pela Section 11(1) da Lei de 1999 relativa à imigração (Immigration Act 1999), pela Section 9 da Lei de 2000 relativa à imigração ilegal [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000], assim como pela Section 7 da Lei de 2003 relativa à imigração (Immigration Act 2003) (a seguir «lei relativa aos refugiados»).

8 — Section 13 da referida lei.

17. Nos termos da Section 5 da Lei de 2000 relativa à imigração ilegal, os requerentes de asilo podem contestar a validade das recomendações do Refugee Applications Commissioner e das decisões do Refugee Appeals Tribunal na High Court, com a ressalva das condições específicas aplicáveis aos processos relativos aos pedidos de asilo. De acordo com aquela disposição, só é possível recorrer de uma decisão da High Court para a Supreme Court se a própria High Court proferir um acórdão que admita tal recurso («certificate of leave to appeal»).

18. Quando o pedido de asilo é definitivamente indeferido, o Minister for Justice, Equality and Law Reform pode notificar o interessado da sua intenção de emitir um despacho de condução à fronteira («proposal to deport»), nos termos da Section 3(3) da Lei de 1999 relativa à imigração.

19. É nesta fase do processo que irão aplicar-se as disposições relativas ao processo que regula os pedidos de proteção subsidiária. Estas disposições constam do Decreto de 2006 relativo às Comunidades Europeias (requisitos para poder beneficiar de uma proteção) [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006], aprovado pelo Minister for Justice, Equality and Law Reform em 9 de outubro de 2006, que visa, nomeadamente, a transposição da Diretiva 2004/83<sup>9</sup>.

20. Nos termos da Regulation 4(1) do Decreto de 2006, a notificação do Minister for Justice, Equality and Law Reform é acompanhada de um aviso informando o interessado de que pode requerer o estatuto de proteção subsidiária e a autorização temporária de permanência no território («application for leave to remain»). Para este efeito, anexam-se à referida carta um documento informativo sobre a proteção subsidiária e o formulário para apresentar o pedido. Além dos dados pessoais, o requerente é convidado a apresentar todos os documentos suplementares e a detalhar as razões relacionadas especificamente com as circunstâncias invocadas em apoio do seu pedido de proteção subsidiária, precisando, designadamente, a ofensa grave que poderia sofrer em caso de regresso ao seu país de origem.

21. O Minister for Justice, Equality and Law Reform pronuncia-se sobre o pedido de proteção subsidiária por decisão fundamentada, passível de recurso de anulação.

22. De acordo com a Regulation 4(2) do Decreto de 2006, o Minister for Justice, Equality and Law Reform não é obrigado a apreciar um pedido de proteção subsidiária se este for apresentado por uma pessoa cujo pedido de asilo não foi indeferido. No seu acórdão de 9 de julho de 2010, *Izevbeckhai and Others/Minister for Justice, Equality and Law Reform*<sup>10</sup>, a Supreme Court declarou que, em conformidade com essa disposição, o Minister for Justice, Equality and Law Reform apenas pode apreciar os pedidos de proteção subsidiária apresentados por pessoas cujo pedido de asilo foi anteriormente indeferido.

## II — Análise

23. Recordo que, com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça, no essencial, se uma regra processual nacional que sujeita a apreciação de um pedido de proteção subsidiária ao prévio indeferimento de um pedido de estatuto de refugiado cumpre os requisitos da Diretiva 2004/83 e, designadamente, o princípio da boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta.

24. Em minha opinião, esta questão exige uma resposta evidentemente positiva.

9 — A seguir «Decreto de 2006».

10 — [2010] IESC 44.

A — *Observações preliminares*

25. Antes de analisar a questão, gostaria de formular duas observações.

26. Em primeiro lugar, a questão que o órgão jurisdicional de reenvio coloca ao Tribunal de Justiça exige que sejam levadas em conta outras normas de direito além das expressamente referidas pela Supreme Court na sua decisão de reenvio<sup>11</sup>. Embora esta concentre a sua questão nos direitos conferidos ao requerente de asilo pela Diretiva 2004/83 e pelo artigo 41.º da Carta, julgo que também é necessário invocar as regras do procedimento de concessão de proteção internacional estabelecidas na Diretiva 2005/85/CE<sup>12</sup>.

27. Com efeito, a Diretiva 2004/83 não pretende, pelo seu conteúdo e pela sua finalidade, estabelecer as regras processuais aplicáveis à apreciação de um pedido de proteção internacional nem, portanto, determinar as garantias processuais que devem, a esse respeito, ser concedidas ao requerente de asilo<sup>13</sup>. A referida diretiva tem por único objetivo estabelecer critérios comuns a todos os Estados-Membros no que se refere às condições materiais a preencher por nacionais de países terceiros para poderem beneficiar de proteção internacional<sup>14</sup> e ao conteúdo material da proteção concedida<sup>15</sup>. É nesse sentido que a Diretiva 2004/83 determina, no seu artigo 2.º, alíneas c) e e), quais as pessoas suscetíveis de beneficiar do estatuto de refugiado e do estatuto de proteção subsidiária, bem como, no seu capítulo VII, os direitos associados a cada um desses estatutos.

28. As regras processuais aplicáveis à apreciação de um pedido de proteção internacional são, por sua vez, fixadas pela Diretiva 2005/85. De acordo com o seu artigo 1.º, a diretiva tem por objetivo definir normas mínimas comuns a todos os Estados-Membros no que se refere ao procedimento de concessão e de retirada do estatuto de refugiado e precisa, nos seus capítulos II e III, os direitos e as obrigações processuais que se impõem ao requerente e ao Estado-Membro relativamente à avaliação de um pedido de proteção internacional.

29. Por conseguinte, analisarei a compatibilidade da regulamentação em causa com o direito da União não apenas à luz dos termos e da finalidade da Diretiva 2004/83, mas também tendo em conta as disposições previstas no quadro da Diretiva 2005/85.

30. Em segundo lugar, a questão que o órgão jurisdicional de reenvio coloca ao Tribunal de Justiça obriga a ter em conta a autonomia processual de que a Irlanda dispõe na organização da tramitação dos pedidos de proteção internacional. Com efeito, importa especificar que, no estado atual do direito aplicável ao presente litígio, a União Europeia não regulamenta as modalidades processuais relativas à apreciação de um pedido de proteção subsidiária quando essa apreciação se inscreve num procedimento distinto daquele relacionado com o estatuto de refugiado.

11 — Importa recordar que é de jurisprudência constante que, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, instituído pelo artigo 267.º TFUE, compete a este dar ao órgão jurisdicional de reenvio uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, o Tribunal de Justiça pode tomar em consideração normas de direito da União a que o juiz nacional não fez referência nas suas questões prejudiciais na medida em que essas normas sejam necessárias ao exame do litígio no processo principal [v., nomeadamente, o acórdão de 8 de dezembro de 2011, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-157/10, Colet., p. I-13023, n.ºs 18 a 20 e jurisprudência referida)].

12 — Diretiva do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros (JO L 326, p. 13, e retificação no JO 2006, L 236, p. 36).

13 — Acórdão M., já referido (n.º 73).

14 — V. artigo 1.º da referida diretiva.

15 — V. n.º 19 das minhas conclusões no processo que deu origem ao acórdão M., já referido, e acórdão M., já referido (n.º 72).

31. Tal como a Diretiva 2004/83, a Diretiva 2005/85 tem por objetivo uma harmonização mínima das regras. Por conseguinte, reconhece aos Estados-Membros uma margem de apreciação na aplicação de tais disposições e, designadamente, na organização da tramitação dos pedidos de asilo<sup>16</sup>. Acresce que, em virtude do artigo 3.º da diretiva, esta aplica-se apenas quando o Estado-Membro aprecia um pedido de estatuto de refugiado ou quando tiver instituído um procedimento único no âmbito do qual examine um pedido à luz das duas formas de proteção internacional, a saber, a forma relativa ao estatuto de refugiado e a respeitante à proteção subsidiária.

32. A Diretiva 2005/85 confere, portanto, total liberdade aos Estados-Membros para organizarem o procedimento de apreciação dos pedidos de proteção subsidiária quando estes optam por apreciar tais pedidos no âmbito de um procedimento distinto daquele relacionado com a obtenção do estatuto de refugiado, como é o caso da Irlanda.

33. Todavia, a remissão para a autonomia processual dos Estados-Membros é tradicionalmente temperada pela obrigação de respeitar os princípios da equivalência e da efetividade<sup>17</sup> e pela necessidade de garantir o respeito pelos direitos fundamentais.

34. O princípio da equivalência exige que as regras processuais adotadas neste contexto pelos Estados-Membros não sejam menos favoráveis do que as previstas para uma ação semelhante fundada no direito nacional. No caso em apreço, esta questão não se coloca.

35. No que diz respeito ao princípio da efetividade, este exige que as modalidades processuais não tornem impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos ao interessado pelo direito da União. No presente processo, convém, por isso, analisar se a regra processual em causa garante o acesso efetivo dos requerentes de proteção internacional aos direitos que lhes são conferidos pela Diretiva 2004/83.

36. Por outro lado, os Estados-Membros são obrigados a garantir o respeito dos direitos fundamentais e dos princípios gerais do direito da União quando adotam decisões que se enquadram no âmbito de aplicação do direito da União. É o que sucede com as decisões relativas à apreciação de um pedido de proteção subsidiária<sup>18</sup>. Por conseguinte, não resta qualquer dúvida de que as autoridades irlandesas devem assegurar o respeito pelo direito dos interessados a uma boa administração, não apenas porque esse direito constitui um princípio geral do direito da União<sup>19</sup>, como também porque se trata de um direito fundamental consagrado no artigo 41.º da Carta. Embora o artigo 41.º, n.º 1, da Carta se refira às relações que os particulares mantêm com as «instituições, órgãos e organismos da União»<sup>20</sup>, julgo que, de facto, o direito a uma boa administração se impõe nos mesmos moldes aos Estados-Membros quando estes aplicam o direito da União<sup>21</sup>.

16 — V., a este respeito, considerando 11 da Diretiva 2005/85, e acórdão D. e A., já referido (n.ºs 62 a 66).

17 — V., nomeadamente, acórdãos de 15 de janeiro de 2013, Križan e o. (C-416/10, n.º 85 e jurisprudência referida), e de 10 de setembro de 2013, G. e R. (C-383/13 PPU, n.º 35 e jurisprudência referida).

18 — V., a este respeito, o artigo 6.º, n.º 3, do TUE. V. também os acórdãos de 21 de dezembro de 2011, N. S. e o. (C-411/10 e C-493/10, Colet., p. I-13905, n.º 77 e jurisprudência referida); de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, n.ºs 18 a 21); e acórdão G. e R., já referido (n.º 35 e jurisprudência referida). V., igualmente, n.º 111 das minhas conclusões no processo que deu origem ao acórdão de 6 de setembro de 2011, Scatollon (C-108/10, Colet., p. I-7491), e n.ºs 32 e 114 das minhas conclusões no processo que deu origem ao acórdão M., já referido.

19 — V. anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (JO 2007, C 303, p. 17), referentes ao artigo 41.º da Carta, nos termos das quais «[o] artigo 41.º fundamenta-se na existência da União como comunidade de direito, cujas características foram desenvolvidas pela jurisprudência que consagrou a boa administração como princípio geral de direito (v., nomeadamente, [acórdão de 31 de março de 1992, Burban/Parlamento, C-255/90 P, Colet., p. I-2253])». V., igualmente, acórdão de 18 de dezembro de 2008, Sopropé (C-349/07, Colet., p. I-10369, n.ºs 33 e 38).

20 — V. acórdão de 21 de dezembro de 2011, Cicala (C-482/10, Colet., p. I-14139, n.º 28).

21 — V. anotações relativas à Carta referentes ao artigo 51.º, n.º 1, da mesma, assim como acórdãos de 15 de novembro de 2011, Dereci e o. (C-256/11, Colet., p. I-11315, n.º 72), e acórdão M., já referido (n.ºs 82 a 84).

37. É com base nestes elementos que em seguida analisarei se a regra processual em causa é compatível com os requisitos da Diretiva 2004/83 e cumpre os princípios da efetividade e da boa administração.

B — *Quanto ao respeito do princípio da efetividade*

38. A meu ver, a legislação em questão garante ao requerente de asilo o acesso efetivo aos direitos que lhe são conferidos pela Diretiva 2004/83 com base numa apreciação segundo o espírito e os textos que regulam o regime de asilo europeu comum.

39. Em primeiro lugar, ao exigir uma apreciação prévia do pedido de proteção internacional à luz das condições aplicáveis à concessão do estatuto de refugiado, esta regra assegura o pleno respeito do artigo 78.º TFUE.

40. Importa recordar que as Diretivas 2004/83 e 2005/85 foram adotadas com base no artigo 63.º, primeiro parágrafo, ponto 1, CE (atual artigo 78.º TFUE), nos termos do qual o Conselho da União Europeia estava encarregado de adotar medidas em matéria de asilo com base numa «aplicação integral e global da Convenção de Genebra»<sup>22</sup>. Estas duas diretivas participam assim no estabelecimento de um regime de asilo europeu comum que, de acordo com o novo artigo 78.º, n.º 1, TFUE, deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra.

41. A referida convenção é um tratado de direito internacional, que, enquanto tal, tem força obrigatória para as partes contratantes entre as quais figuram os Estados-Membros da União. Como o legislador da União reconhece no terceiro considerando da Diretiva 2004/83, a convenção constitui o fundamento ou, melhor dizendo, a «pedra angular» do direito internacional dos refugiados, definindo o próprio conceito de refugiado, bem como os direitos e os deveres associados a esse estatuto. Foi no intuito de completar as regras estabelecidas na Convenção de Genebra que o legislador da União introduziu outras formas de proteção internacional, designadamente a proteção subsidiária. Assim, o artigo 78.º, n.º 2, alíneas a) e b), TFUE especifica que o Parlamento Europeu e o Conselho devem adotar as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua não só «um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União», mas também «um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, *sem obterem o asilo europeu*, careçam de proteção internacional»<sup>23</sup>.

42. Assim, o uso do termo «subsidiário» assim como a redação do artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2004/83 indicam claramente que o estatuto de proteção subsidiária visa os nacionais de países terceiros que não cumprem as condições exigidas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado<sup>24</sup>. O artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2005/85, por sua vez, acrescenta que qualquer pedido de proteção internacional apresentado com base na Diretiva 2004/83 é considerado um pedido de asilo, na aceção da Convenção de Genebra.

43. Por conseguinte, ao introduzir uma forma subsidiária de proteção no regime de asilo europeu comum, o legislador na União não pretende oferecer uma possibilidade de escolha entre uma ou outra forma de proteção internacional. O seu objetivo consiste em garantir a «primazia» da Convenção de Genebra, assegurando que as formas subsidiárias de proteção instituídas na União não minam o alcance essencial da convenção. Esta finalidade está claramente patente nos trabalhos preparatórios da Diretiva 2004/83. Na sua proposta de diretiva<sup>25</sup>, a Comissão Europeia referiu

22 — V. considerando 2 da Diretiva 2004/83.

23 — O sublinhado é nosso.

24 — V. considerandos 5 e 24 da Diretiva 2004/83.

25 — Proposta de Diretiva do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros e apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como normas mínimas relativas ao respetivo estatuto [COM(2001) 510 final].

expressamente que o «exame que visa determinar se um requerente preenche as condições para poder beneficiar de proteção subsidiária só terá lugar após ter sido determinado que esse requerente não preenche as condições para obter o estatuto de refugiado»<sup>26</sup>, baseando-se a Comissão na necessidade de garantir uma «aplicação geral e completa da Convenção de Genebra»<sup>27</sup> e de não prejudicar o regime instituído pela mesma.

44. Por princípio, a proteção conferida pelo estatuto de refugiado deve pois ser analisada em primeiro lugar, porque foi em complemento das regras estabelecidas no quadro dessa convenção que o legislador da União introduziu outras formas de proteção internacional designadas de «subsidiária», «complementar» ou ainda «temporária»<sup>28</sup>.

45. É de salientar que uma interpretação semelhante também se impõe quando o requerente não pode, manifestamente, ser considerado um refugiado no sentido do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2004/83, conforme é invocado por H. N. no presente processo. Com efeito, nesse caso, o artigo 23.º, n.º 4, alínea b), da Diretiva 2005/85 prevê expressamente que o Estado-Membro pode acelerar o procedimento de apreciação das condições necessárias para beneficiar do estatuto de refugiado, mas, em caso algum, o legislador da União dispensa essa apreciação prévia<sup>29</sup>. E com razão. Pois apenas essa apreciação permite conceder ao interessado um «estatuto adequado», em conformidade com o artigo 78.º, n.º 1, TFUE. Com efeito, permite que cada Estado-Membro proceda a uma avaliação exaustiva do pedido a fim de determinar corretamente a necessidade de proteção internacional do interessado. Isso pressupõe que o órgão de decisão nacional possa, previamente à apreciação do pedido de proteção subsidiária, certificar-se de que a ameaça de que o interessado alega ser vítima não se enquadra no conceito de «perseguição», na aceção do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2004/83, e não exige que lhe seja reconhecido o estatuto de refugiado.

46. A este respeito, importa não esquecer que, ao abrigo da Diretiva 2004/83, o estatuto de refugiado confere direitos e benefícios económicos e sociais mais amplos do que no caso da concessão de uma proteção subsidiária<sup>30</sup>. Por conseguinte, esta avaliação prévia também permite garantir ao interessado o máximo possível de direitos. Como o Tribunal de Justiça concluiu no seu acórdão M., já referido, a natureza dos direitos inerentes ao estatuto de refugiado e a natureza dos direitos inerentes ao estatuto conferido pela proteção subsidiária são, de facto, diferentes<sup>31</sup>. No seu capítulo VII, intitulado «Conteúdo da proteção internacional», a Diretiva 2004/83 estabelece uma distinção entre refugiados e beneficiários de proteção subsidiária<sup>32</sup>. No que se refere aos beneficiários de proteção subsidiária, a

26 — P. 15.

27 — *Idem*. No seu parecer sobre a «Proposta de Diretiva do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros e apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como normas mínimas relativas ao respetivo estatuto» (JO 2002, C 221, p. 43), o Comité Económico e Social Europeu realçou, entre outras, a «regra de prioridade que a própria Comissão recorda e segundo a qual deverá ser sempre o estatuto de refugiado a ser analisado primeiramente aquando da análise do pedido, enquanto a proteção subsidiária não pode ser um meio de reduzir a proteção conferida pelo estatuto de refugiado» (ponto 2.3.5).

28 — V. Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (JO L 212, p. 12).

29 — A referida disposição estabelece o seguinte:

«Os Estados-Membros podem estabelecer que um procedimento de apreciação, nos termos dos princípios e garantias fundamentais enunciados no capítulo II, seja considerado prioritário ou acelerado se:  
[...]

b) O requerente não preencher claramente as condições para ser considerado refugiado ou para lhe ser concedido o estatuto de refugiado num Estado-Membro em conformidade com a Diretiva 2004/83/CE[...].».

30 — A 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 L 180, p. 60), suprime as diferenças existentes entre o nível de direitos concedidos aos refugiados e aos beneficiários de proteção subsidiária que deixaram de se poder considerar justificadas. As alterações referem-se à duração das autorizações de residência e ao acesso à segurança social, aos cuidados de saúde e ao mercado de trabalho.

31 — V. n.º 92 deste acórdão.

32 — Este capítulo especifica, nomeadamente, as condições em que os beneficiários de proteção internacional podem obter uma autorização de residência e documentos de viagem, ou podem ter acesso ao emprego, à educação, à segurança social, aos cuidados de saúde e a um alojamento.



diretiva autoriza os Estados-Membros a adotarem condições mais restritivas na emissão de autorizações de residência ou documentos de viagem<sup>33</sup>. Assim, enquanto a diretiva obriga os Estados-Membros a conceder aos refugiados uma autorização de residência válida durante, pelo menos, três anos, permite-lhes limitar a validade dessa autorização a um ano quando a mesma é concedida a um beneficiário de proteção subsidiária. A diretiva também autoriza os Estados-Membros a limitarem o acesso a certos direitos económicos e sociais, como sejam o acesso ao emprego ou à segurança social<sup>34</sup>. Assim, enquanto os Estados-Membros são obrigados a prestar aos beneficiários de proteção internacional a mesma assistência social necessária, à semelhança dos nacionais desse Estado-Membro, podem não obstante limitar a assistência social a conceder aos beneficiários de proteção subsidiária às prestações sociais de base.

47. Há que constatar que é no interesse de qualquer requerente de asilo que o seu pedido seja apreciado à luz das condições aplicáveis à concessão do estatuto de refugiado. Assim sendo, não se compreendem as razões que motivam as diligências de H. N. neste processo.

48. A este respeito, penso que não cabe ao requerente de asilo decidir qual é o estatuto mais adequado à sua situação. Essa é uma competência exclusiva do órgão de decisão nacional que, com base nas informações obtidas junto do interessado e dos seus serviços, instrui o pedido de acordo com as regras fixadas nas Diretivas 2004/83 e 2005/85.

49. Importa ter em mente que a decisão aguardada se reveste de importância vital para quem procura legitimamente uma proteção internacional. Também convém não esquecer que essa pessoa se encontra numa situação humana e material extremamente difícil e que o procedimento por ela iniciado junto das autoridades estatais deve garantir a preservação dos seus direitos mais básicos. Ora, é pouco provável que o interessado possa sempre determinar se a situação em que se encontra é consentânea com os critérios enunciados para efeitos de obtenção do estatuto de refugiado ou cumpre antes as condições estabelecidas para a concessão de proteção subsidiária. A linha de separação entre as duas formas de proteção internacional pode ser extremamente difícil de traçar, designadamente nas situações que se caracterizam por uma violência cega contra certos grupos, que, na realidade, obriga sempre os órgãos de decisão nacionais a proceder a um exame aprofundado e rigoroso das declarações e dos elementos de prova apresentados pelo requerente. Importa igualmente ter em conta a fragilidade psicológica em que o requerente de asilo se pode encontrar e as dificuldades com que provavelmente se deparará, por exemplo, em virtude da sua língua, não apenas para compreender as regras processuais, mas também para conhecer os direitos e deveres que lhe incumbem. Neste aspeto, haverá inúmeros requerentes que não possuem os recursos necessários para disporem de apoio judiciário. É por isso que não podemos correr o risco de que um indivíduo em busca de refúgio se abstenha de apresentar um pedido de estatuto de refugiado quando esse é um direito que lhe assiste.

50. Finalmente, não devemos esquecer que essa avaliação prévia permite esgotar o procedimento de concessão de proteção internacional, garantindo desse modo que nenhum outro pedido será apresentado na União e limitando, por conseguinte, os movimentos secundários dos requerentes de asilo no território da União, um fenómeno mais conhecido como *asylum shopping*<sup>35</sup>.

51. Assim, tendo em conta todos estes elementos, dificilmente podemos partilhar das opiniões expressas por H. N. e pela Comissão nas suas observações. Com efeito, estes consideram que, tendo em conta os textos aplicáveis, a Irlanda deveria introduzir um procedimento autónomo para efeitos de obtenção do estatuto conferido pela proteção subsidiária.

33 — V., respetivamente, os artigos 24.º e 25.º da diretiva.

34 — V., respetivamente, os artigos 26.º e 28.º da Diretiva 2004/83.

35 — Este fenómeno é gerado pelas diferenças existentes entre os Estados-Membros no que se refere às condições de concessão de proteção internacional. Descreve a situação de um requerente de asilo que, tendo entrado num Estado-Membro responsável pela apreciação do seu pedido de proteção internacional, decide ainda assim apresentá-lo noutra Estado-Membro por considerar que aí terá maior probabilidade de sucesso ou porque as condições de acolhimento lhe parecem mais favoráveis.

52. À luz das considerações que precedem, uma tal interpretação das regras do direito poderia, em nosso entender, violar o espírito que está na base do regime de asilo europeu comum, designadamente a finalidade e os termos do artigo 78.º TFUE e das Diretivas 2004/83 e 2005/85.

53. Antes de mais, correria o risco de pôr em causa a primazia da Convenção de Genebra na medida em que as formas subsidiárias de proteção poderiam acabar por diminuir o efeito essencial dessa convenção. Além disso, correria o risco de minar a harmonização das regras do direito de asilo preconizada pelo legislador da União<sup>36</sup>, alimentando assim os movimentos secundários de requerentes de asilo que a União se comprometeu a combater. De facto, como salienta o Governo alemão nas suas observações, não podemos excluir o risco de um requerente de asilo apresentar um pedido de proteção subsidiária num Estado-Membro diferente daquele responsável pelo processo de asilo e que a mesma situação seja, então, apreciada em paralelo por dois Estados-Membros à luz de duas ordens jurídicas diferentes.

54. Além disso, e este é certamente o argumento mais forte, a introdução de um procedimento autónomo não permitiria garantir uma avaliação exaustiva do pedido de proteção internacional que é, no entanto, o garante dos direitos conferidos ao requerente de asilo no quadro da Diretiva 2004/83. Por outras palavras, correríamos o risco de desferir um duro golpe na proteção dos direitos fundamentais das pessoas mais vulneráveis. O sistema defendido pela Comissão levar-nos-ia, de facto, a ignorar uma etapa indispensável à garantia dos direitos dos interessados. É certo que, na audiência, a Comissão referiu que as situações em que o interessado não apresentaria o pedido seriam marginais. Ora, este é um argumento que me recuso a levar em conta, dado que os direitos fundamentais da pessoa não podem evidentemente ser prejudicados pelo facto de o número de pessoas afetadas ser diminuto.

55. Por último, para além da falta de base jurídica, penso que não faz qualquer sentido exigir que a Irlanda introduza um procedimento autónomo para a obtenção do estatuto conferido pela proteção subsidiária, quando os Estados-Membros são, atualmente, instados a criar um sistema de «balcão único». De facto, a minha análise não seria exaustiva se deixasse de mencionar os objetivos que o legislador da União prossegue no quadro da segunda fase do regime de asilo europeu comum, mais especificamente na nova Diretiva 2013/32, ainda que este texto não seja aplicável à matéria de facto do litígio no processo principal<sup>37</sup>.

56. Com efeito, de acordo com o seu décimo primeiro considerando, a diretiva institui um procedimento único no intuito de garantir uma avaliação global e eficiente das necessidades de proteção internacional dos requerentes de asilo. O artigo 10.º, n.º 2, da referida diretiva dispõe, atualmente, que, «[a]o apreciar os pedidos de proteção internacional, o órgão de decisão deve determinar *em primeiro lugar* se os requerentes preenchem as condições necessárias para beneficiar do estatuto de refugiados e, *caso contrário*, determinar se os requerentes são elegíveis para proteção subsidiária»<sup>38</sup>. A instituição de um procedimento único não é meramente facultativa como era o caso na Diretiva 2005/85, mas constitui, atualmente, uma obrigação que também permite ao legislador da União simplificar e racionalizar os procedimentos de apreciação dos pedidos de asilo, bem como aliviar a carga administrativa que recai sobre os Estados-Membros.

36 — V., nomeadamente, os considerandos 6 e 7 da Diretiva 2004/83, os considerandos 3 a 6 da Diretiva 2005/85, bem como os considerandos 8 a 10, bem como 12 e 13 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 (JO L 337, p. 9), assim como o considerando 13 da Diretiva 2013/32.

37 — A Diretiva 2013/32 entrou em vigor em 19 de julho de 2013. Todavia, conforme referido no considerando 58 da diretiva, a Irlanda não está vinculada à mesma, em conformidade com os artigos 1.º, 2.º e 4.º-A, n.º 1, do Protocolo (n.º 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo aos Tratados UE e FUE.

38 — V., igualmente, considerando 22 da Diretiva 2013/32. O sublinhado é nosso.

57. Estes elementos demonstram, caso necessário fosse, que o requerente de asilo não dispõe — nem deve dispor — da possibilidade de escolha entre uma ou outra forma de proteção internacional. Como o Governo belga realçou, com razão, na audiência, a concessão de proteção internacional não deve pois ficar dependente de uma apreciação subjetiva do requerente e este não deverá dispor dessa faculdade face a reais ou presumíveis interesses. O seu pedido deve, obrigatoriamente, ser apreciado com base nos critérios de concessão do estatuto de refugiado, podendo o interessado apenas requerer uma forma de proteção subsidiária no caso de não lhe ser concedido esse estatuto. Esta avaliação impõe-se independentemente da arquitetura do procedimento adotado pelo Estado-Membro, quer se trate de um sistema de balcão único ou de um sistema como aquele que está em causa no processo principal, diferenciando-se ambos muito pouco neste aspeto.

58. À luz de todas estas considerações, estou pois convencido de que a regra processual em causa garante ao requerente de asilo um acesso efetivo aos direitos que lhe são conferidos pela Diretiva 2004/83, cumprindo o princípio da efetividade.

59. Considero igualmente que a regulamentação em causa garante uma boa administração do pedido de proteção internacional, na medida em que exige uma apreciação prévia do mesmo à luz das condições aplicáveis à concessão do estatuto de refugiado.

#### *C — Quanto ao respeito do direito a uma boa administração*

60. Nos termos do décimo considerando da Diretiva 2004/83 e do oitavo considerando da Diretiva 2005/85, o legislador da União comprometeu-se a respeitar os direitos fundamentais no estabelecimento de regras materiais e processuais relativas à concessão de proteção internacional. Velou, assim, por que as autoridades nacionais competentes garantam ao interessado o seu direito a uma boa administração, impondo-lhes certas obrigações processuais referidas no capítulo II da Diretiva 2005/85.

61. É certo que, como já foi mencionado, os Estados-Membros não são obrigados a aplicar essas garantias processuais na apreciação de um pedido de proteção subsidiária quando esse pedido se enquadra num procedimento administrativo distinto do procedimento de concessão do estatuto de refugiado. Tal resulta da limitação do âmbito de aplicação da Diretiva 2005/85. Recordo, no entanto, que continuam obrigados a garantir o respeito do direito a uma boa administração que assiste ao interessado, na medida em que, por um lado, a concessão de proteção subsidiária se enquadra no âmbito de aplicação do direito da União e que, por outro, o direito a uma boa administração constitui não só um princípio geral do direito da União, como também um direito fundamental.

62. O alcance desse direito é extremamente amplo.

63. Em conformidade com o artigo 41.º, n.º 1, da Carta, o direito a uma boa administração abrange o «direito a que os seus assuntos sejam tratados [...] de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável». De acordo com o artigo 41.º, n.º 2, da Carta, este direito compreende, «nomeadamente», o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente<sup>39</sup>, o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, bem como a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. Como o Tribunal de Justiça salientou no seu acórdão M., já referido, esta disposição é de aplicação geral, como resulta da sua própria letra<sup>40</sup>.

39 — Acórdão M., já referido (n.º 82).

40 — *Ibidem* (n.º 84).

64. No quadro do regime de asilo europeu comum, o direito a uma boa administração encontra-se consagrado no capítulo II da Diretiva 2005/85. Esse direito concretiza-se através do reconhecimento de obrigações processuais por parte da administração e mediante o estabelecimento de uma cooperação estreita entre esta e o requerente de asilo. O direito a uma boa administração deve pois permitir uma determinação correta da necessidade de proteção internacional do interessado. Para o efeito, o artigo 8.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2005/85 exige que os pedidos de proteção internacional sejam apreciados de forma individual, objetiva e imparcial pelo órgão de decisão nacional. O artigo 23.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da diretiva exige, além disso, que esse procedimento seja concluído o mais rapidamente possível com base numa apreciação adequada e exaustiva dos elementos factuais e circunstanciais em que se baseia o pedido. Finalmente, nos termos dos artigos 10.º e 13.º da Diretiva 2005/85, o órgão de decisão nacional deve assegurar o respeito do direito de ser ouvido mediante a realização de entrevistas pessoais em que o interessado possa expor a sua situação pessoal em total confidencialidade e, se necessário, com a ajuda de um intérprete. Uma vez mais, o objetivo de todas estas obrigações processuais consiste em garantir que ao requerente seja concedido um estatuto adequado, em conformidade com o artigo 78.º, n.º 1, TFUE, bem como o acesso efetivo aos direitos que lhe são conferidos pela Diretiva 2004/83.

65. Ora, verifica-se que a regra processual em causa, ao exigir uma apreciação prévia do pedido à luz das condições estabelecidas para a obtenção do estatuto de refugiado, contribui plenamente para a prossecução destes objetivos.

66. Todavia, H. N. e a Comissão alegam que essa regra processual não garante a imparcialidade e a celeridade da apreciação.

67. Por um lado, salientam que essa regulamentação leva a que o requerente de proteção subsidiária tenha de enfrentar uma multiplicidade de fases processuais que prolongam, inevitavelmente, a duração já de si excessiva dos procedimentos na Irlanda. A Comissão refere, a este respeito, que a dita regulamentação «obriga o requerente a participar numa ficção»<sup>41</sup> quando apresenta o seu pedido de estatuto de refugiado ou até mesmo «a passar pelas formalidades de um procedimento votado ao fracasso»<sup>42</sup>, atrasando inevitavelmente a apreciação do pedido de proteção subsidiária.

68. Por outro lado, H. N. e a Comissão consideram que a regra processual não cumpre a exigência de imparcialidade, na medida em que o pedido de proteção subsidiária é apresentado num momento em que o Minister for Justice, Equality and Law Reform não só indeferiu o pedido de concessão do estatuto de refugiado, como também se prepara para emitir uma ordem de condução à fronteira contra o requerente. Por conseguinte, a Comissão considera que o procedimento seria, «à partida, orientado para o afastamento [e que o Minister for Justice, Equality and Law Reform estaria a agir] num espírito favorável à expulsão»<sup>43</sup>, o que contraria as exigências de equidade e imparcialidade.

69. Embora partilhando das preocupações manifestadas quanto à duração dos procedimentos de apreciação dos pedidos de asilo na Irlanda<sup>44</sup>, penso contudo que as críticas suscitadas a este respeito por H. N. e pela Comissão visam sobretudo a economia processual no seu todo e não tanto a regulamentação em causa. É certo que esta acrescenta uma fase ao processo na medida em que o órgão de decisão nacional tem de apreciar o pedido de proteção internacional com base nas condições estabelecidas no artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2004/83 para efeitos de obtenção do estatuto de refugiado e, se for caso disso, com base nas condições previstas no artigo 2.º, alínea e), da mesma diretiva para efeitos de concessão de proteção subsidiária. Além disso, julgo que a rapidez do procedimento contribui não apenas para a segurança jurídica do requerente, mas igualmente para a sua integração.

41 — N.º 43 das observações da Comissão.

42 — N.º 41 das observações.

43 — N.º 42 das referidas observações.

44 — V., a este respeito, n.ºs 112 a 115 das minhas conclusões no processo que deu origem ao acórdão M., já referido.

70. Contudo, verificamos que essa apreciação constitui um pré-requisito indispensável do qual os Estados-Membros não podem abdicar sob pena de privarem o interessado dos direitos que lhe são conferidos pela Diretiva 2004/83 e de violarem o espírito em que assenta o regime de asilo europeu comum.

71. Por outro lado, essa apreciação prévia não me parece estar na origem dos prazos excessivos do procedimento, uma vez que, segundo as informações de que disponho, o atraso se concentra sobretudo na fase da apreciação do pedido de proteção subsidiária<sup>45</sup>. Neste contexto, importa referir que a dita apreciação prévia não implica qualquer atraso excessivo no âmbito dos procedimentos iniciados nos outros Estados-Membros. Por conseguinte, não penso que a omissão da apreciação do pedido à luz das condições aplicáveis à concessão do estatuto de refugiado se justifique para poupar tempo. Em contrapartida, essa apreciação impõe-se para assegurar a garantia e a plenitude dos direitos.

72. Analisarei, em seguida, as preocupações expressas por H. N. e pela Comissão no que se refere à imparcialidade do procedimento.

73. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a exigência de imparcialidade abrange dois aspetos: a imparcialidade subjetiva e a imparcialidade objetiva. A imparcialidade subjetiva exige que nenhum membro da instituição em causa tome partido ou manifeste preconceitos pessoais, presumindo-se a imparcialidade pessoal até prova em contrário. Quanto à imparcialidade objetiva, a instituição deve oferecer garantias suficientes para excluir a este respeito todas as dúvidas legítimas<sup>46</sup>.

74. Antes de mais, importa salientar que não existe nos autos nenhum elemento suscetível de pôr em causa a imparcialidade pessoal do Minister for Justice, Equality and Law Reform, não invocando H. N. a este respeito nenhum elemento que possa contribuir para a nossa análise.

75. Além disso, não partilho das preocupações expressas quanto à imparcialidade objetiva do processo.

76. Por um lado, convém recordar, uma vez mais, que independentemente da arquitetura do processo, a apreciação de um pedido de proteção subsidiária é sempre posterior à decisão de indeferimento do estatuto de refugiado.

77. Por outro lado, importa salientar que, quando o Minister for Justice, Equality and Law Reform inicia a apreciação de um pedido de proteção subsidiária, ainda não adotou a decisão de condução à fronteira contra o requerente. De acordo com a Section 3(3) da lei de 1999 relativa à imigração, o Minister for Justice, Equality and Law Reform notificou somente a sua intenção de adotar uma tal decisão. Essa notificação serve para explicar que, após o indeferimento do seu pedido de estatuto de refugiado, o requerente deixa de possuir um título legítimo que lhe permita permanecer no território. Essa é, aliás, uma consequência comum a todos os Estados-Membros. Além disso, a notificação destina-se a informar o interessado sobre os direitos que lhe assistem nessa fase do processo. Mais concretamente, e de acordo com a Regulation 4(1) do Decreto de 2006, a notificação informa o interessado de que pode requerer o estatuto de proteção subsidiária, bem como uma autorização temporária de permanência no território. A notificação é, por isso, acompanhada de um documento informativo sobre a proteção subsidiária e do formulário para apresentar o pedido. Além dos dados pessoais, o requerente é convidado a apresentar todos os documentos suplementares e a expor com detalhe as razões relacionadas especificamente com as circunstâncias invocadas em apoio do seu

45 — No quadro do processo que deu origem ao acórdão M., já referido, constatei que a apreciação do pedido do interessado de concessão do estatuto de refugiado durou seis meses e meio e o procedimento relativo ao seu pedido de proteção subsidiária 21 meses.

46 — V. despacho de 15 de dezembro de 2011, Altner/Comissão (C-411/11 P, n.º 15), e acórdão de 11 de julho de 2013, Ziegler/Comissão (C-439/11 P, n.º 155 e jurisprudência referida).

pedido de proteção subsidiária, especificando, designadamente, a ofensa grave que poderia sofrer em caso de regresso ao seu país de origem. Face a estes elementos, parece-me pois difícil atribuir ao Minister for Justice, Equality and Law Reform um «espírito favorável à expulsão», quando a concessão de proteção subsidiária permite ao interessado obter uma autorização de residência legal no território.

78. Por último, não partilho das observações da Comissão segundo as quais uma tal regulamentação «obriga[ria] o requerente a participar numa ficção» ou até mesmo «[o obrigaria] a passar pelas formalidades de um procedimento votado ao fracasso», prejudicando a eficácia do procedimento. Com efeito, importa não esquecer a finalidade do procedimento. Não se trata de um procedimento administrativo clássico que visa, por exemplo, a concessão de um benefício fiscal ou de uma licença de construção. O procedimento administrativo tem por objetivo a concessão de um direito fundamental, que é o direito de asilo, e a apreciação prévia deve permitir a tomada de uma decisão de importância vital para quem procura legitimamente proteção internacional. Não se trata, pois, de o «obrigar» a realizar uma diligência administrativa adicional, mas antes de lhe assegurar uma avaliação exaustiva do seu pedido e de lhe garantir os direitos mais adequados à sua situação no Estado-Membro de acolhimento. Muito menos se trata de participar numa ficção porque, em qualquer dos casos, por vezes é extremamente difícil determinar com rigor, numa fase preliminar do processo, se um indivíduo corre o risco, caso volte para o seu país de origem, de ser «perseguido», na aceção do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2004/83, ou de sofrer «ofensa grave», na aceção do artigo 2.º, alínea e), da mesma diretiva, como aliás o contencioso do Tribunal de Justiça demonstra muito bem.

79. Face ao exposto, considero que a regra processual em causa, porquanto exige uma apreciação prévia do pedido de proteção internacional à luz das condições aplicáveis à concessão do estatuto de refugiado, cumpre o princípio de uma boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta.

80. Isso não significa, porém, que a Irlanda não seja obrigada a organizar o seu procedimento de forma a assegurar uma apreciação o mais eficaz possível dos pedidos de asilo, de acordo com o objetivo de celeridade prosseguido com a Diretiva 2005/85. Para este efeito, o artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva 2005/85 prevê que os Estados-Membros podem acelerar o procedimento de apreciação das condições para a obtenção do estatuto de refugiado quando o requerente não preencher claramente as condições para ser considerado refugiado ou quando o pedido manifestamente não tiver credibilidade devido a declarações inverosímeis ou insuficientes.

81. Face a todas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que se digne declarar que a Diretiva 2004/83, lida à luz das regras e das garantias processuais estabelecidas no quadro da Diretiva 2005/85, por um lado, e do princípio da boa administração, por outro, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regra processual nacional que sujeita a apreciação de um pedido de proteção subsidiária ao indeferimento prévio de um pedido de concessão de estatuto de refugiado.

### III — Conclusão

82. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo à Supreme Court:

A Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida, lida à luz, por um lado, das regras e das garantias processuais estabelecidas no quadro da Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros, e, por outro lado, do princípio

de uma boa administração, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regra processual nacional que sujeita a apreciação de um pedido de proteção subsidiária ao indeferimento prévio de um pedido de concessão de estatuto de refugiado.