Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
apresentadas em 18 de março de 2021 [1]

**Processo C-8/20**

**L. R.**
**contra**
**Bundesrepublik Deutschland**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemanha)]

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Política de asilo — Diretiva 2013/32/UE — Pedido de proteção internacional — Artigo 33.º, n.º 2, alínea d) — Inadmissibilidade no caso de decisão definitiva sobre um pedido anterior — Decisão definitiva por parte da Noruega — Artigo 2.º, alínea q) — Conceito de "pedido subsequente" — Regulamento (UE) n.º 604/2013 — Artigo 19.º, n.º 3 — Pedido de proteção internacional apresentado após o afastamento efetivo do requerente para o seu país de origem»

1. O presente pedido de decisão prejudicial, relativo a um pedido de proteção internacional, tem por objeto a interpretação do fundamento de inadmissibilidade previsto no artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 [2]. Este fundamento diz respeito aos «pedidos subsequentes» [3] em que não surgiram nem foram apresentados pelo requerente novos elementos ou dados relacionados com a análise do cumprimento das condições para o requerente beneficiar dessa proteção.

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe um nacional iraniano, L. R., à Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha) a respeito da legalidade de uma decisão do Bundesamt für Migration und Flüchtlinge — Außenstelle Boostedt (Serviço Federal para a Migração e os Refugiados, delegação de Boostedt, Alemanha) (a seguir «Serviço»), que indeferiu como não admissível o pedido de proteção internacional do interessado. Esta decisão baseia-se no facto de L. R, há alguns anos, ter apresentado um primeiro pedido junto do Reino da Noruega, o qual foi objeto de uma decisão definitiva negativa.

[1] Língua original: francês.

[2] Diretiva 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). Esta diretiva está associada ao 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; a seguir «Regulamento Dublim III»).

[3] O conceito de «pedido subsequente» é definido no artigo 2.º, alínea q), da Diretiva 2013/32. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), desta diretiva, conjugado com aquela primeira disposição.

3. Tal como formulada, a questão apresentada pelo órgão jurisdicional de reenvio pretende obter esclarecimentos sobre a participação do Reino da Noruega no sistema europeu comum de asilo a fim de saber, em substância, se uma decisão definitiva negativa desse Estado terceiro respeitante a um pedido de proteção internacional pode ser tratada como se tivesse sido tomada por um «Estado-Membro» e permitir ao Serviço declarar não admissível, na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, um «pedido subsequente» do mesmo requerente.

4. Antes de se poder responder a esta questão, considero que importa esclarecer se, no contexto da aplicação do Regulamento Dublim III, o facto de o requerente ter regressado ao seu país de origem entre o primeiro e o segundo pedido obsta, por si só, a qualificar este último de «pedido subsequente».

5. No termo da minha exposição, proporei ao Tribunal de Justiça que declare que, uma vez que L. R. foi afastado pelo Reino da Noruega para o seu país de origem na sequência da apreciação do seu primeiro pedido, o pedido em causa no processo principal deve ser tratado como um novo pedido. A título subsidiário, caso o Tribunal de Justiça não concorde com esta proposta, indicarei os motivos pelos quais considero que o facto de a decisão ter sido tomada por outro Estado-Membro ou, como no caso em apreço, pelo Reino da Noruega, não impede o Estado-Membro ao qual foi apresentado um pedido de o declarar não admissível enquanto «pedido subsequente».

## I. Quadro jurídico

### *A. Acordo entre a União Europeia, a República da Islândia e o Reino da Noruega*

6. O Acordo entre a [União] Europeia, a República da Islândia e o Reino da Noruega Relativo aos Critérios e Mecanismos de Determinação do Estado Responsável pela Análise de um Pedido de Asilo Apresentado num Estado-Membro, na Islândia ou na Noruega (JO 2001, L 93, p. 40; a seguir «Acordo entre a União, a República da Islândia e o Reino da Noruega») foi aprovado em nome da União Europeia pela Decisão 2001/258/CE[4].

7. Nos termos do artigo 1.º deste acordo:

«1. As disposições da Convenção de Dublim, referidas na parte 1 do anexo do presente acordo, bem como as decisões do comité instituído pelo artigo 18.º daquela convenção, referidas na parte 2 do referido anexo, devem ser executadas pela Islândia e pela Noruega e aplicadas nas suas relações mútuas e nas suas relações com os Estados-Membros, sob reserva do disposto no n.º 4.

2. Os Estados-Membros aplicam as normas referidas no n.º 1, sob reserva do disposto no n.º 4, em relação à Islândia e à Noruega.

[…]

4. Para efeitos dos n.os 1 e 2, as referências a "Estados-Membros" nas disposições abrangidas pelo anexo devem ser interpretadas no sentido de incluir a Islândia e a Noruega.

[…]»

[4] Decisão do Conselho de 15 de março de 2001 (JO 2001, L 93, p. 38).

8. Nem a Diretiva 2011/95 [5] nem a Diretiva 2013/32 se encontram previstas no anexo do referido acordo.

## *B. Direito da União*

### *1. Regulamento Dublim III*

9. O artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III prevê:

«1. O Estado-Membro responsável por força do presente regulamento é obrigado a:

[…]

d) Retomar a cargo, nas condições previstas nos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 29.º, o nacional de um país terceiro ou o apátrida cujo pedido tenha sido indeferido e que tenha apresentado um pedido noutro Estado-Membro ou que se encontre no território de outro Estado-Membro sem possuir um título de residência.»

10. O artigo 19.º, n.º 3, deste regulamento dispõe:

«As obrigações previstas no artigo 18.º, n.º 1, alíneas c) e d), cessam se o Estado-Membro responsável puder comprovar, quando lhe for solicitado para retomar a cargo um requerente ou outra pessoa referida no artigo 18, n.º 1, alíneas c) e d), que a pessoa em causa abandonou o território dos Estados-Membros em conformidade com uma decisão de regresso ou uma medida de afastamento emitida na sequência da retirada ou do indeferimento do pedido.

Os pedidos apresentados após um afastamento efetivo são considerados novos pedidos e dão lugar a um novo procedimento de determinação do Estado-Membro responsável.»

### *2. Diretiva 2013/32*

11. O considerando 13 da Diretiva 2013/32 tem a seguinte redação:

«A aproximação das normas relativas aos procedimentos de concessão e retirada de proteção internacional deverá contribuir para limitar os fluxos secundários de requerentes de proteção internacional entre Estados-Membros, nos casos em que tais fluxos sejam devidos a diferenças entre os seus regimes jurídicos, e criar condições equivalentes para a aplicação da Diretiva [2011/95] nos Estados-Membros.»

12. O considerando 36 desta diretiva dispõe:

«Caso um requerente apresente um pedido subsequente sem aduzir novos argumentos ou elementos de prova, seria desproporcionado obrigar os Estados-Membros a empreenderem um novo procedimento completo de apreciação. Em tais casos, os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de considerar o pedido não admissível, segundo o princípio do caso julgado.»

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

13. O artigo 2.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Definições», prevê:

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

[…]

q) "Pedido subsequente", um pedido de proteção internacional apresentado após ter sido proferida uma decisão definitiva sobre um pedido anterior, incluindo os casos em que o requerente tenha retirado expressamente o seu pedido e aqueles em que o órgão de decisão tenha indeferido um pedido na sequência da sua retirada implícita nos termos do artigo 28.º, n.º 1.»

14. Nos termos do artigo 33.º, n.º 2, dessa mesma diretiva, sob a epígrafe «Inadmissibilidade dos pedidos»:

«2. Os Estados-Membros podem considerar não admissível um pedido de proteção internacional apenas quando:

[…]

d) O pedido for um pedido subsequente, em que não surgiram nem foram apresentados pelo requerente novos elementos ou dados relacionados com a análise do cumprimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95 […]

[…]»

15. O artigo 40.º da Diretiva 2013/32, sob a epígrafe «Pedidos subsequentes», dispõe:

«1. Quando uma pessoa que pediu proteção internacional num Estado-Membro apresentar declarações suplementares ou um pedido subsequente no mesmo Estado-Membro, este último deve analisar essas declarações suplementares ou os elementos do pedido subsequente no âmbito da apreciação do pedido anterior ou da análise da decisão objeto de revisão ou recurso, na medida em que as autoridades competentes possam ter em conta e analisar todos os elementos subjacentes às declarações suplementares ou ao pedido subsequente nesse âmbito.

2. Para efeitos de uma decisão acerca da admissibilidade de um pedido de proteção internacional nos termos do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), um pedido de proteção internacional subsequente será primeiramente sujeito a uma apreciação preliminar para determinar se surgiram ou foram apresentados pelo requerente novos elementos ou provas relacionados com a análise do preenchimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva [2011/95]

[…]

5. Quando não se prosseguir a apreciação de um pedido subsequente nos termos do presente o artigo, o pedido subsequente deve ser considerado inadmissível de acordo com o artigo 33.º, n.º 2, alínea d).

[…]

7. Caso uma pessoa relativamente à qual deve ser executada uma decisão de transferência nos termos do Regulamento [Dublim III] apresente novas declarações ou um pedido subsequente no Estado-Membro que deve transferi-la, essas declarações ou pedidos subsequentes serão apreciados pelo Estado-Membro responsável, nos termos desse regulamento, de acordo com a presente diretiva.»

### *C. Direito alemão*

16. O § 29 da Asylgesetz (Lei Relativa ao Direito de Asilo), na sua versão aplicável aos factos em causa no processo principal (a seguir «AsylG»), sob a epígrafe «Inadmissibilidade dos pedidos», tem a seguinte redação:

«(1) Um pedido de asilo é inadmissível quando:

[…]

5. No caso de um pedido subsequente na aceção do § 71 ou de um segundo pedido na aceção do § 71a, não deve ser realizado mais nenhum procedimento de asilo. […]»

17. O § 71a da AsylG, sob a epígrafe «Segundo pedido», prevê:

«(1) Se, após a conclusão, sem êxito, de um procedimento de asilo num país terceiro seguro (§ 26a), ao qual se aplicam as normas jurídicas da [União] Europeia sobre a responsabilidade pela condução dos procedimentos de asilo ou com o qual a República Federal da Alemanha tenha celebrado um tratado internacional sobre a matéria, o estrangeiro apresentar no território federal um pedido de asilo (segundo pedido), só será efetuado novo procedimento de asilo se a República Federal da Alemanha for responsável pela condução do procedimento de asilo e se estiverem preenchidas as condições previstas no § 51, n.os 1 a 3, da [Verwaltungsverfahrensgesetz (Lei do Procedimento Administrativo)]; o [Serviço] é responsável pela análise do pedido. […]»

18. Segundo as indicações do órgão jurisdicional de reenvio, no caso de um segundo pedido de asilo, o § 51, n.º 1, da Lei do Procedimento Administrativo exige uma exposição concludente dos factos, que não deve ser inapta, desde o início, após uma análise razoável, à obtenção do direito requerido.

## II. Litígio no processo principal, questão prejudicial e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

19. Em 22 de dezembro de 2014, L. R., nacional iraniano, apresentou ao Serviço um pedido de proteção internacional.

20. Aquando da apreciação do pedido, verificou-se que L. R. já tinha anteriormente pedido asilo na Noruega. Assim, a República Federal da Alemanha solicitou ao Reino da Noruega que retomasse a cargo L. R., em conformidade com as obrigações decorrentes do Regulamento Dublim III e que são aplicáveis àquele Estado terceiro.

21. Por ofício de 26 de fevereiro de 2015, o Reino da Noruega recusou o cumprimento desse pedido, uma vez que a sua responsabilidade tinha cessado, de acordo com o artigo 19.º, n.º 3, desse regulamento. Na sua resposta ao Serviço, o Reino da Noruega esclareceu que L. R. tinha

apresentado um pedido de proteção internacional junto da autoridade norueguesa competente em 1 de outubro de 2008, que este tinha sido indeferido em 15 de junho de 2009 e que, em 19 de junho de 2013, L. R. tinha sido entregue às autoridades iranianas.

22. Durante o procedimento de análise do pedido pelo Serviço, L. R. referiu que saiu do Irão 18 meses antes de apresentar o pedido na Alemanha e que viveu no Iraque, tendo saído três meses antes de entrar em território alemão.

23. Por Decisão de 13 de março de 2017, o Serviço indeferiu o pedido de proteção internacional de L. R. como sendo não admissível, nos termos do § 29, n.º 1, alínea 5, da AsylG. O Serviço considerou que se tratava de um segundo pedido, na aceção do § 71a da AsylG, e que não se encontravam reunidas as condições previstas no § 51, n.º 1, da Lei do Procedimento Administrativo para justificar um novo procedimento de asilo, não sendo globalmente credíveis os factos apresentados por L. R. para fundamentar o seu pedido.

24. L. R. interpôs recurso desta decisão no órgão jurisdicional de reenvio. A título principal, pretende a concessão do estatuto de refugiado e, a título subsidiário, a proteção subsidiária[6]. A título ainda mais subsidiário, pede que seja declarada uma proibição de afastamento com base no direito alemão.

25. O órgão jurisdicional de reenvio considera que, para decidir o litígio de que é chamado a conhecer, precisa de saber se um pedido de proteção internacional pode ser qualificado de «pedido subsequente», na aceção da Diretiva 2013/32, quando o procedimento que levou ao indeferimento, por decisão definitiva, de um pedido anterior do interessado decorreu na Noruega e não noutro Estado-Membro da União.

26. A este respeito, refere, em primeiro lugar, que, na sua opinião, o fundamento de inadmissibilidade previsto no artigo 33.º, n.º 2, alínea d), dessa diretiva pode ser aplicável quer esse procedimento tenha sido levado a efeito no *mesmo* Estado-Membro quer *noutro* Estado-Membro. O facto de o requerente, após uma decisão definitiva negativa relativa a um pedido anterior num primeiro Estado-Membro, solicitar novamente a proteção internacional junto de outro Estado-Membro não impede que o seu pedido possa ser declarado inadmissível enquanto «pedido subsequente».

27. Em segundo lugar, esse órgão jurisdicional reconhece que resulta da redação dessa disposição, conjugada com o artigo 2.º, alíneas b), e) e q), da Diretiva 2013/32, que o conceito de «pedido subsequente» pressupõe que a «decisão definitiva» que indeferiu um pedido anterior do mesmo requerente tenha sido adotada por um *Estado-Membro*, e não por um *Estado terceiro*. Porém, tende a considerar que esta diretiva deve ser interpretada de forma mais ampla no contexto da participação do Reino da Noruega no sistema europeu comum de asilo, tal como resulta do Acordo entre a União, a República da Islândia e o Reino da Noruega.

[6] A respeito da definição do conceito de «pessoa elegível para proteção subsidiária», v. artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2011/95.

28. Nestas condições, o Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemanha), por Decisão de 30 de dezembro de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 9 de janeiro de 2020, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«É compatível com o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), e com o artigo 2.º, alínea q), da Diretiva [2013/32] uma norma nacional nos termos da qual um pedido de proteção internacional constitui um pedido subsequente inadmissível quando o primeiro procedimento de asilo infrutífero não tiver sido conduzido num Estado-Membro da União mas na Noruega?»

29. A República Federal da Alemanha e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas no Tribunal de Justiça. Em 3 de dezembro de 2020, realizou-se uma audiência de alegações, em que participaram a Comissão e o Governo alemão.

## III. Análise

30. Conforme referi na introdução das presentes conclusões, a especificidade do processo principal reside, na minha opinião, no facto de L. R. ter, em virtude de medidas de afastamento, deixado o território norueguês na sequência do primeiro procedimento de asilo de que foi objeto e ter regressado ao seu país de origem antes de apresentar um segundo pedido de proteção internacional na Alemanha.

31. Contrariamente ao que deu a entender o Governo alemão na resposta a uma questão do Tribunal de Justiça na audiência, esse afastamento efetivo de L. R. entre o primeiro e o segundo pedido tem consequências relevantes no que respeita à interpretação do conceito de «pedido subsequente». Explicá-las-ei na secção A das presentes conclusões. Irei referir que, na vigência do Regulamento Dublim III, os pedidos apresentados por nacionais de países terceiros como L. R. que, depois de terem sido afastados para os seus países de origem, requerem novamente a proteção internacional não são abrangidos, na minha opinião, por aquele conceito. Assim, num litígio como o que está em causa no processo principal, o pedido do interessado não pode pura e simplesmente ser declarado não admissível por força do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32.

32. A título subsidiário (Secção B), analisarei o mérito da premissa de que parte o órgão jurisdicional de reenvio no seu pedido de decisão prejudicial, a saber, que essa disposição não se opõe a que um pedido de proteção internacional seja qualificado de «pedido subsequente» por *outro* Estado-Membro que não o que adotou a decisão definitiva negativa anterior, caso o seu direito nacional o permita. Irei expor que o fundamento de inadmissibilidade previsto na referida disposição pode ser aplicável não apenas quando são apresentados pedidos sucessivos no mesmo Estado-Membro, mas também nos casos de fluxos secundários, quando o Estado-Membro no qual o requerente apresenta um segundo pedido se torna o Estado-Membro responsável.

33. Para terminar, farei algumas observações sobre a situação específica do Reino da Noruega, enquanto Estado terceiro que não aderiu à Diretiva 2013/32 nem à Diretiva 2011/95, mas ao qual se aplicam as disposições do Regulamento Dublim III (Secção C).

### *A. Quanto à aplicabilidade do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 caso o requerente tenha sido afastado para o seu país de origem antes de requerer novamente a proteção internacional*

34. Desde logo, parece-me útil clarificar que, apesar de, no plano formal, o órgão jurisdicional de reenvio ter limitado a sua questão à interpretação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, conjugado com o artigo 2.º, alínea q), da mesma, essa circunstância não obsta a que o Tribunal de Justiça lhe proporcione todos os elementos de interpretação do direito da União que podem ser úteis à decisão do processo de que conhece, quer lhe tenha, ou não, feito referência no enunciado das suas questões [7].

35. No caso em apreço e na minha opinião, os elementos constantes da decisão de reenvio revelam precisamente que, tendo em conta o objeto do litígio no processo principal, é necessário, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, interpretar também outras disposições do direito da União, a saber, as previstas no Regulamento Dublim III.

36. A este respeito, devo recordar que, como resulta do seu artigo 3.º, n.º 1, segundo período, este regulamento baseia-se na lógica de que existe um único Estado-Membro responsável por cada nacional de um país terceiro ou apátrida que apresentar um pedido de proteção internacional. Em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, alínea d), do referido regulamento, o Estado-Membro responsável é obrigado a retomar a cargo o requerente se este, tendo visto o seu pedido indeferido, apresentar um pedido noutro Estado-Membro.

37. Como decorre do n.º 21 das presentes conclusões, o processo principal diz respeito a uma situação muito específica em que essa retomada a cargo não é possível, pois cessou a responsabilidade do Estado que analisou o pedido anterior de L. R. (no caso em apreço, o Reino da Noruega). É pacífico entre as partes que as obrigações deste último para com L. R. terminaram por força do artigo 19.º, n.º 3, primeiro parágrafo, desse mesmo regulamento. Esta disposição prevê o caso de o requerente ter abandonado o território do Estado-Membro responsável em conformidade com uma decisão de regresso ou uma medida de afastamento emitida na sequência da retirada ou do indeferimento do seu pedido.

38. Ora, neste caso, o artigo 19.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento Dublim III prevê que qualquer pedido apresentado pelo requerente *após o seu afastamento efetivo* deve ser considerado como um *novo pedido*, dando lugar a um novo procedimento de determinação do Estado-Membro responsável.

39. Há que deduzir que, tendo em conta o afastamento efetivo de que L. R. foi objeto, o pedido em causa no processo principal deve, contrariamente ao que deixou entender o Governo alemão em resposta a uma questão do Tribunal de Justiça na audiência, ser considerado um «novo pedido», sem que seja possível que a República Federal da Alemanha o qualifique de «pedido subsequente» e o declare não admissível ao abrigo do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32?

40. Entendo que a resposta é afirmativa.

[7] V. Acórdão de 9 de julho de 2020, Santen (C-673/18, EU:C:2020:531, n.º 35 e jurisprudência referida).

41. A este respeito, devo precisar que o pedido apresentado na sequência do afastamento do requerente para o seu país de origem não está abrangido pelo artigo 18, n.º 1, alínea d), desse regulamento, nem pelas disposições aí mencionadas, as quais são relativas à «retomada a cargo» pelo Estado-Membro responsável. Assim, em meu entender, importa distinguir bem, do ponto de vista jurídico, esse pedido dos apresentados no âmbito de fluxos secundários (ou seja, quando o requerente se desloca de um Estado-Membro para outro sem abandonar o território da União) que são abrangidos por essas disposições e que, sob determinadas condições, como explicarei a seguir nas presentes conclusões, podem ser declarados não admissíveis enquanto «pedidos subsequentes» [8].

42. A finalidade deste regulamento e da Diretiva 2013/32 não me parece exigir uma interpretação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), desta diretiva diferente da que proponho à luz do artigo 19.º, n.º 3, segundo parágrafo, do referido regulamento.

43. A este respeito, devo salientar que, ao adotar o Regulamento Dublim III, o legislador pretendia, designadamente, acelerar o tratamento dos pedidos de proteção internacional assegurando aos requerentes a apreciação do mérito do pedido por *um único* Estado-Membro claramente determinado, o que permitiria evitar o *forum shopping* [9] e o estrangulamento do sistema devido à obrigação de os Estados-Membros tratarem pedidos múltiplos apresentados pelo mesmo requerente [10].

44. Esses objetivos resultam igualmente, em substância, do considerando 13 da Diretiva 2013/32.

45. Ora, num caso como o do processo principal, e como referi no n.º 41 das presentes conclusões, não está em causa um fluxo secundário a partir de um Estado-Membro (ou a partir de um Estado terceiro participante nesse regulamento) para outro, mas um nacional de um país terceiro que abandona, pela segunda vez, o seu país de origem.

46. Além do mais, o nacional encontra-se numa situação que, na realidade, não é assim tão diferente da de um primeiro requerente [11]. Mais especificamente, no momento em que é apresentado o segundo pedido de proteção internacional de L. R., já não existia um Estado-Membro responsável em relação a ele. O facto de a República Federal da Alemanha ser obrigada a sujeitar esse segundo pedido a uma análise exaustiva em nada prejudica a consecução do objetivo do referido regulamento de centralizar os pedidos, a fim de impedir que o interessado apresente múltiplos pedidos noutros Estados-Membros, quando já existe, no que lhe diz respeito, um Estado-Membro responsável.

[8] Como explicarei na secção seguinte das presentes conclusões, a possibilidade de os Estados-Membros qualificarem de «pedidos subsequentes» os pedidos apresentados no âmbito de fluxos secundários tem por objetivo, na minha opinião, permitir-lhes precisamente evitar, quando se tornam no Estado-Membro responsável em substituição de outro Estado-Membro, porque assim o decidem ou porque a retomada a cargo não é possível, que a análise do pedido fique sujeita a condições mais favoráveis para o requerente do que se o mesmo Estado-Membro analisar sucessivamente os dois pedidos. No âmbito de um pedido apresentado na sequência de um afastamento efetivo do requerente esta questão nem sequer se suscita, uma vez que o artigo 19.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento Dublim III tem como consequência que esse pedido seja considerado um «novo pedido», ainda que apresentado no mesmo Estado-Membro que analisou o pedido anterior.

[9] A expressão *forum shopping* designa, em substância, os fluxos secundários dos requerentes de proteção internacional que se ficam a dever às diferenças existentes entre os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros.

[10] V., neste sentido, Acórdão de 10 de dezembro de 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, n.º 53 e jurisprudência referida).

[11] Com efeito, em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento Dublim III, os pedidos apresentados após o afastamento efetivo do requerente dão lugar a um novo procedimento de determinação do Estado-Membro responsável.

47. Resulta do exposto que o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, conjugado com o seu artigo 2.º, alínea q), deve, na minha opinião, ser interpretado no sentido de que um pedido de proteção internacional como o apresentado por L. R., nas circunstâncias do processo principal, não pode ser declarado não admissível enquanto «pedido subsequente». Esta solução impõe-se por força do artigo 19.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento Dublim III, do qual decorre que os pedidos apresentados pelos nacionais que já foram objeto de um procedimento de asilo que deu lugar à adoção de uma decisão definitiva negativa e que, entretanto, foram afastados para os seus países de origem não podem ser abrangidos por esse conceito [12].

48. Na secção seguinte, que desenvolverei a título subsidiário, caso o Tribunal de Justiça considere, contrariamente ao que proponho, que essa disposição não é pertinente para a decisão da presente causa ou que há que interpretá-la no sentido de que o afastamento efetivo de L. R. antes da apresentação do seu pedido não influencia a qualificação do mesmo enquanto «pedido subsequente», irei analisar o mérito da premissa de que parte o órgão jurisdicional de reenvio no seu pedido de decisão prejudicial, a saber, que é possível que um Estado-Membro, na medida em que o seu direito nacional o permita, declare não admissíveis enquanto «pedidos subsequentes» os pedidos de proteção internacional que lhe são endereçados, quer depois de outro Estado-Membro ter adotado uma decisão definitiva negativa sobre um pedido anterior do requerente, quer quando ele próprio tenha adotado tal decisão.

### *B. A título subsidiário, quanto à aplicabilidade do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 caso o requerente solicite a proteção internacional noutro Estado-Membro que não o que adotou a decisão definitiva negativa anterior*

49. Devo recordar que, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 enumera taxativamente as situações em que os Estados-Membros podem considerar inadmissível um pedido de proteção internacional [13]. A taxatividade da enumeração que figura nessa disposição assenta tanto na sua redação [14] como na sua finalidade, que consiste, precisamente, como o Tribunal de Justiça já declarou, em flexibilizar a obrigação do Estado-Membro responsável por analisar um pedido de proteção internacional através da definição das situações em que tal pedido é considerado inadmissível [15].

[12] Para os devidos úteis, verifico que, no artigo 3.º, n.º 5, da Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho 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 [COM (2016) 270 final] (a seguir «proposta de reforma do Regulamento Dublim III», disponível no endereço Internet seguinte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM:2016:0270:FIN), a Comissão sugere suprimir na íntegra o artigo 19.º deste regulamento e inserir uma disposição que preveja que o Estado-Membro responsável continua a ser responsável pela análise de cada um dos pedidos do requerente em causa, incluindo qualquer pedido subsequente, *independentemente de o requerente ter ou não ter abandonado o território dos Estados-Membros ou de ter sido ou não afastado* (o que, na minha opinião, teria como consequência que, num litígio como o que está em causa no processo principal, o Reino da Noruega seria obrigado a tomar a cargo L. R.). Porém, estas propostas, até à presente data, não foram adotadas pelo legislador da União.

[13] V. Acórdão de 19 de março de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, n.º 29 e jurisprudência referida).

[14] V., nomeadamente, o termo «apenas» que antecede a enumeração dos fundamentos de inadmissibilidade previstos na referida disposição.

[15] V. Acórdão de 19 de março de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, n.º 30 e jurisprudência referida).

50. A este respeito, devo observar que a referida disposição opera uma distinção entre os casos em que um pedido de proteção internacional anterior foi indeferido por uma decisão definitiva [artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, conjugado com o seu artigo 2.º, alínea q)] e aqueles em que a proteção internacional já foi concedida [artigo 33.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva].

51. Esta última disposição refere expressamente a situação em que «*outro* Estado-Membro» [16] responde *favoravelmente a* um primeiro pedido da pessoa em causa [17]. Em contrapartida, nem o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, nem o seu artigo 2.º, alínea q), que definem o conceito de «pedido subsequente», especificam se, no caso de a decisão definitiva relativa a um pedido anterior da pessoa em causa ser *negativa*, esta deve sistematicamente ter sido tomada pelo *mesmo* Estado-Membro ao qual foi endereçado o pedido subsequente ou pode, pelo contrário, ter sido tomada por *outro* Estado-Membro [18].

52. Como referi no n.º 48 das presentes conclusões, o órgão jurisdicional de reenvio parte da premissa de que o conceito de «pedido subsequente» tanto pode ser aplicado a um pedido de proteção internacional apresentado *noutro* Estado-Membro que não o que tenha adotado a decisão definitiva negativa anterior, como a um pedido endereçado ao *mesmo* Estado-Membro.

53. A República Federal da Alemanha e o Governo alemão partilham desta análise. Pelo contrário, a Comissão considera que o fundamento de inadmissibilidade previsto no artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 só pode ser aplicado nesta última hipótese.

54. Irei expor em seguida as razões pelas quais considero que, após ter sido tomada uma decisão definitiva negativa relativamente a um pedido anterior, qualquer pedido apresentado pelo mesmo requerente num Estado-Membro, *seja ele qual for*, pode ser considerado um «pedido subsequente» [19]. Antes de mais, parece-me útil fazer algumas observações sobre o mecanismo de «retomada a cargo» previsto no Regulamento Dublim III, a fim de clarificar o contexto no qual um Estado-Membro diferente daquele que adotou a decisão definitiva negativa anterior, pode, se for caso disso, ser levado a pronunciar-se sobre a admissibilidade desse pedido.

[16] O sublinhado é meu.

[17] Quanto à interpretação do artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32, v., nomeadamente, Acórdão de 19 de março de 2019, Ibrahim e o. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, EU:C:2019:219). Este acórdão é relativo a um caso em que os interessados abandonaram os seus países de origem e lhes foi concedida proteção subsidiária (respetivamente, na Bulgária e na Polónia), antes de apresentarem os pedidos de proteção internacional na Alemanha.

[18] Quanto ao artigo 40.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32, também mencionado pelas partes no presente processo, é certo que este é mais explícito do que os artigos 2.º, alínea q), e 33.º, n.º 2, alínea d), dessa diretiva (uma vez que visa as situações nas quais é apresentado um pedido subsequente ou são feitas declarações suplementares *no mesmo* Estado-Membro em que o nacional pediu previamente o benefício da proteção internacional). No entanto, na minha opinião, essa disposição não exclui que outro Estado-Membro que não o que adotou a decisão definitiva negativa anterior possa, também ele, declarar inadmissível enquanto «pedido subsequente» um pedido do mesmo interessado. A este respeito, verifico que a referida disposição não contém, aliás, qualquer referência ao artigo 33.º, n.º 2, alínea d), dessa diretiva, ao passo que o artigo 40.º, n.ºs 2 a 5, da mesma para aí remete expressamente.

[19] Devo acrescentar, para os devidos efeitos, que a interpretação que proponho vai no sentido da clarificação sugerida pela Comissão no âmbito das suas propostas de reforma do sistema europeu comum de asilo [v., a este respeito, artigo 42.º, n.º 1, da proposta de regulamento do Parlamento e do Conselho, que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32 [COM (2016) 467 final] (disponível no endereço Internet seguinte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:52016PC0467)].

### *1. Observações sobre o mecanismo de «retomada a cargo» do Regulamento Dublim III*

55. Como já referi no n.º 36 das presentes conclusões, o mecanismo de «retomada a cargo» pretende, no âmbito do artigo 18.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento Dublim III, nomeadamente, evitar que um pedido de proteção internacional seja analisado por outro Estado-Membro que não aquele que tomou a decisão definitiva negativa relativa a um pedido anterior do nacional [20].

56. Mais precisamente, quando uma pessoa é abrangida por essa disposição, o Estado-Membro ao qual o pedido é apresentado (que, por motivos de clareza, designarei por «Estado-Membro B») pode requerer ao que adotou a decisão definitiva negativa (ou seja, o «Estado-Membro responsável» ou o «Estado-Membro A») que proceda à retomada a cargo do interessado [21].

57. Na sequência da aceitação do requerimento pelo Estado-Membro A, o Estado-Membro B notifica a pessoa em causa da decisão de proceder à sua transferência e, se for caso disso, de não analisar o seu pedido de proteção internacional [22]. Por outras palavras, adota uma decisão de transferência e de não análise.

58. A este respeito, importa lembrar que, na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça distinguiu claramente as decisões de transferência e de não análise das decisões de inadmissibilidade tomadas em conformidade com a Diretiva 2013/32. Referiu, especificamente, que resulta da redação do artigo 33.º, n.º 1, desta diretiva, nomeadamente da utilização dos termos «[a]lém dos casos em que um pedido não é apreciado em conformidade com o Regulamento [Dublim III]», bem como do objetivo de economia processual prosseguido por esta disposição, que, nas situações enumeradas no artigo 33.º, n.º 2, da referida diretiva, esta permite aos Estados-Membros declarar um pedido de proteção internacional não admissível *sem que devam ou possam recorrer prioritariamente aos procedimentos de tomada ou retomada a cargo* previstos nesse regulamento [23].

59. Daqui resulta que um pedido de proteção internacional não pode *simultaneamente* ser objeto de uma decisão de transferência e de não análise e ser declarado não admissível.

60. Esta conclusão é corroborada pelo artigo 40.º, n.º 7, da Diretiva 2013/32, o qual prevê que os pedidos subsequentes de uma pessoa relativamente à qual deve ser executada uma decisão de transferência são analisados pelo Estado-Membro responsável (ou seja, pelo Estado-Membro A), de modo que não se suscita a questão de exigir que outro Estado-Membro sem ser este (ou seja, ao Estado-Membro B) se pronuncie sobre a sua eventual inadmissibilidade [24].

61. A este respeito, a Comissão alega que qualquer pedido apresentado *noutro* Estado-Membro que não o que adotou uma decisão definitiva negativa relativa a um pedido anterior do requerente deve, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento Dublim III, ser sujeito, prioritariamente, ao mecanismo de «retomada a cargo». Na sua opinião, seria apenas no caso de

[20] Pelo contrário, quanto aos pedidos apresentados depois de um outro Estado-Membro ter deferido ou deferido parcialmente um pedido anterior do interessado [ou seja, os abrangidos pelo artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32], o legislador da União considerou que o indeferimento devia ser assegurado por uma decisão de inadmissibilidade, em vez de uma decisão de não análise nos termos do artigo 18.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento Dublim III [v., neste sentido, Acórdão de 10 de dezembro de 2020, Minister for Justice and Equality (Pedido de proteção internacional na Irlanda, C-616/19, EU:C:2020:1010, n.º 44 e jurisprudência referida].

[21] De acordo com o artigo 23.º do Regulamento Dublim III.

[22] V. artigo 26 do Regulamento Dublim III.

[23] V. Acórdão de 19 de março de 2019, Ibrahim e o. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, EU:C:2019:219, n.ºs 77 e 80).

[24] Devo acrescentar que a redação dessa disposição corrobora, a meu ver, uma interpretação do conceito de «pedido subsequente» conforme à premissa de que parte o órgão jurisdicional de reenvio. Com efeito, a referida disposição utiliza a expressão «pedido subsequente» para designar os pedidos apresentados *noutro* Estado-Membro que não o Estado-Membro responsável.

cessação da responsabilidade do Estado-Membro A, quando a retomada a cargo não é possível por força do artigo 19.º, n.º 3, do Regulamento Dublim III, que a questão da aplicabilidade do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 a esse pedido se poderia eventualmente suscitar num contexto que implique diversos Estados-Membros.

62. Ora, em primeiro lugar, como expus na secção anterior das presentes conclusões, quando a retomada a cargo não é possível por força do artigo 19.º, n.º 3, desse regulamento, qualquer pedido apresentado pelo requerente após ter sido afastado para o seu país de origem deve, na minha opinião, ser considerado um «novo pedido».

63. Em segundo lugar, parece-me claro que a questão da aplicabilidade do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 se inscreve, na realidade, num contexto mais amplo do que o previsto pela Comissão, uma vez que as modalidades de aplicação do mecanismo da «retomada a cargo» foram claramente circunscritas pelo legislador da União.

64. A este respeito, por um lado, resulta da expressão «pode solicitar», que este emprega no artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, que o procedimento de «retomada a cargo» baseado nesta disposição é aplicado discricionariamente pelos Estados-Membros [25]. Assim, em vez de adotar uma decisão de transferência e de não análise, o Estado-Membro B pode perfeitamente considerar que é o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de um nacional de um país terceiro relativamente ao qual o Estado-Membro A já adotou uma decisão definitiva negativa [26].

65. Por outro lado, esta análise incumbe-lhe, em todo o caso, se não formular o pedido da retomada a cargo ao Estado-Membro A no prazo de dois meses após a receção do acerto da base de dados do Eurodac [27]. O mesmo acontece se a transferência não for efetuada no prazo de seis meses a contar da aceitação do pedido de retomada a cargo pelo Estado-Membro A [28].

66. Daqui decorre que, mesmo se, quando um pedido subsequente é apresentado no Estado-Membro B após uma decisão definitiva negativa relativa a um pedido anterior do requerente tomada pelo Estado-Membro A, o mecanismo de «retomada a cargo» constitui o meio privilegiado pelo Regulamento Dublim III, não é obrigatório e o recurso a ele nem sempre é possível para o Estado-Membro B [29]. Estas consequências decorrem de opções do legislador da

[25] V., também, Acórdão de 5 de julho de 2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538, n.º 33), no qual o Tribunal de Justiça refere que as autoridades do Estado-Membro em que é apresentado um novo pedido dispõem da *faculdade* de, ao abrigo do artigo 23.º, n.º 1, deste regulamento, formular um pedido de retomada a cargo da pessoa em causa.

[26] V. artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento Dublim III, o qual prevê que «cada Estado-Membro pode decidir analisar um pedido de proteção internacional que lhe seja apresentado por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida [...] O Estado-Membro que tenha decidido analisar um pedido de proteção internacional nos termos do presente número torna-se o Estado-Membro responsável e assume as obrigações inerentes a essa responsabilidade».

[27] Esta obrigação decorre do artigo 23.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento Dublim III. V., também, Acórdão de 5 de julho de 2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538, n.ºs 34 e 35 e jurisprudência referida).

[28] V. artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublim III. Em caso de retenção ou de fuga do requerente, esse prazo pode ser alargado, respetivamente, para um ano ou para 18 meses, no máximo.

[29] Na minha opinião, o Governo alemão resumiu acertadamente um dos problemas inerentes ao Regulamento Dublim III ao declarar, durante a audiência de alegações, que apesar de existir, em teoria, uma obrigação de retomada a cargo nos termos do artigo 18.º, n.º 1, alínea d), desse regulamento, na prática a transferência raramente é aplicada. Para os devidos efeitos, devo precisar que, segundo este Governo, a República Federal da Alemanha terá, em 2019, formulado uns 50 000 pedidos para efeitos de retomada a cargo (dos quais 9 000 relativos a pedidos subsequentes). Apenas aproximadamente 17 % desses pedidos terão dado lugar a uma transferência da pessoa em causa. Devo acrescentar que, na sua proposta de reforma do Regulamento Dublim III (p. 11), a Comissão salientou que, em 2014, na União, apenas cerca de um quarto do total dos pedidos aceites pelo Estado-Membro responsável para efeitos de tomada a cargo ou de retomada a cargo terá efetivamente dado lugar a uma transferência (v. nota 12 das presentes conclusões para a referência completa a este documento).

União, dado que este previu uma transferência de responsabilidade entre o Estado-Membro A e o Estado-Membro B em determinadas situações abrangidas pelo artigo 18.º, n.º 1, alínea d), desse regulamento.

67. É neste contexto, que vai para além do previsto pela Comissão, que importa responder à questão de saber se, como propõem a República Federal da Alemanha e o Governo alemão, no caso de o requerente apresentar, na sequência de uma decisão definitiva negativa de um Estado-Membro A, um segundo pedido de proteção internacional num Estado-Membro B, este se pode basear no fundamento de inadmissibilidade previsto no artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 e prever, no seu direito nacional, que esse pedido é inadmissível enquanto «pedido subsequente».

68. Pelas razões que irei expor na subsecção seguinte, considero que, na medida em que o Estado-Membro B se torne o Estado-Membro responsável em vez do Estado-Membro A, em conformidade com os critérios uniformes estabelecidos pelo Regulamento Dublim III (ou seja, porque assim o decidiu ou porque os prazos para a apresentação do pedido de retomada a cargo ou transferência não foram cumpridos [30]), há que responder afirmativamente a essa questão.

### *2. Quanto à possibilidade de o Estado-Membro B declarar o pedido não admissível enquanto «pedido subsequente»*

69. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça referiu, por várias vezes, que o princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros, no qual se baseia o sistema europeu comum de asilo, tem, no direito da União, uma importância fundamental, dado que permite a criação e a manutenção de um espaço sem fronteiras internas [31]. Em particular, reconheceu expressamente que o artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32 constitui uma expressão desse princípio [32].

70. A Comissão alega que, na falta de uma intenção expressa do legislador, não se pode deduzir dessa mera disposição que o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), dessa diretiva é, também ele, aplicável num contexto transfronteiriço na União. O artigo 33.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2013/32 é uma exceção ao facto de o direito da União não prever atualmente, entre os Estados-Membros, o reconhecimento mútuo das decisões tomadas em matéria de asilo.

71. Este parecer da Comissão decorre, nomeadamente, de o considerando 36 da Diretiva 2013/32 relacionar o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), desta diretiva com o princípio do caso julgado [33]. Na sua opinião, uma vez que, nos Estados-Membros, só as decisões nacionais podem adquirir força de caso julgado, essa disposição só pode dizer respeito às situações em que a decisão definitiva negativa relativa a um pedido anterior do requerente provém do mesmo Estado-Membro ao qual é apresentado o pedido subsequente.

30 V. n.ºs 64 a 65 das presentes conclusões.

31 V. Acórdão de 10 de dezembro de 2020, Minister for Justice and Equality (Pedido de proteção internacional na Irlanda) (C-616/19, EU:C:2020:1010, n.º 48 e jurisprudência referida).

32 Acórdão de 19 de março de 2019, Ibrahim e o. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, EU:C:2019:219, n.º 85) (v., para mais pormenores sobre os processos que deram origem a este acórdão, nota 17 das presentes conclusões).

33 Como resulta do n.º 12 das presentes conclusões, esse considerando prevê, que «[c]aso um requerente apresente um pedido subsequente sem aduzir novos argumentos ou elementos de prova, […] [o]s Estados-Membros deverão ter a possibilidade de considerar o pedido não admissível, segundo o *princípio do caso julgado*» (o sublinhado é meu).

72. Não me é difícil concordar com a apreciação da Comissão segundo a qual, no caso de um requerente apresentar pedidos sucessivos no mesmo Estado-Membro, a referida disposição permite, por força do princípio do caso julgado [34], declarar não admissível um «pedido subsequente» do qual não constem ou não sejam apresentados quaisquer elementos ou factos novos relativos à análise do cumprimento das condições para beneficiar da proteção internacional.

73. Em contrapartida, não concordo com a sua tese de que o caráter definitivo de uma decisão negativa tomada em relação a um pedido anterior só pode ser reconhecido no Estado-Membro da autoridade administrativa que a tiver adotado, e não também por outros Estados-Membros. Com efeito, não resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, nem da economia geral e da finalidade do Regulamento Dublim III e da Diretiva 2013/32, que assim deva ser.

74. A este respeito, começo por salientar que, no seu Acórdão Ibrahim [35], o Tribunal de Justiça referiu que o artigo 33.º, n.º 2), alínea a), dessa diretiva previa o indeferimento de um novo pedido como não admissível também nas situações em que apenas foi concedida ao requerente proteção subsidiária noutro Estado-Membro, e não só no caso de lhe ter sido concedido o estatuto de refugiado. Decorrendo necessariamente da concessão da proteção subsidiária o indeferimento do pedido na medida em que com ele se pretenda obter o estatuto de refugiado, importa, a meu ver, considerar, à semelhança do Governo alemão, que o Tribunal de Justiça, em substância, alargou o princípio da confiança mútua às decisões parcialmente negativas tomadas pelos Estados-Membros [36].

75. Em seguida, o facto de interpretar o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 no sentido de que permite ao Estado-Membro B, por força do referido princípio e sem prejuízo de que o seu direito nacional o preveja, declarar não admissível um pedido de proteção internacional enquanto «pedido subsequente» quando se torna no Estado-Membro responsável pela sua análise, parece-me compatível com a definição do conceito de «pedido subsequente» dada no artigo 2.º, alínea q), dessa diretiva, a qual é suficientemente ampla para admitir esta interpretação.

76. Por último, esta solução inscreve-se na continuidade dos objetivos dessa diretiva e do Regulamento Dublim III.

*77. Em primeiro lugar*, permite dar resposta à necessidade de evitar eficazmente os fluxos secundários entre os Estados-Membros que este regulamento e a referida diretiva pretendem precisamente prevenir [37].

[34] A este respeito, devo precisar que, se é certo que o princípio do caso julgado visa as decisões judiciais, o Tribunal de Justiça, por outro lado, clarificou que, em matéria de política de asilo, o direito da União não exige que uma autoridade administrativa seja, em princípio, obrigada a revogar uma decisão administrativa que adquiriu caráter definitivo no termo dos prazos de recurso razoáveis ou por esgotamento das vias de recurso (v. Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 186).

[35] Acórdão de 19 de março de 2019, Ibrahim e o. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, EU:C:2019:219, n.º 58).

[36] De resto, devo sublinhar que, nas suas Conclusões, no processo X (C-213/17, EU:C:2018:434, n.º 107), o advogado-geral Y. Bot referiu que os Estados-Membros acordavam em reconhecer as decisões relativas ao asilo emitidas por outros Estados-Membros quando estas são negativas.

[37] V. n.ºs 43 e 44 das presentes conclusões.

78. Sobre este ponto, devo recordar que se um pedido subsequente não é indeferido como não admissível nos termos do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 [38], o Estado-Membro responsável pode decidir submetê-lo a um procedimento de análise acelerado [39]. Se for caso disso, pode, no final desse procedimento, considerar o pedido «manifestamente infundado» [40]. Assiste-lhe igualmente a faculdade de, sob determinadas condições, prever uma exceção ao direito de permanência no território [41].

79. O que aconteceria então se, quando o requerente apresenta um pedido subsequente, só o Estado-Membro que tenha adotado a decisão definitiva negativa anterior (ou seja, o Estado-Membro A) pudesse aplicar as disposições acima referidas, ao passo que qualquer outro Estado-Membro que não este último seria obrigado a proceder a uma nova análise exaustiva do pedido sem o poder tratar como um «pedido subsequente»? O resultado seria, certamente, tal como expôs o Governo alemão, que, após terem sido objeto de uma decisão definitiva negativa no Estado-Membro A, os nacionais seriam incentivados a multiplicar pedidos semelhantes noutros Estados-Membros a fim de obter uma nova análise exaustiva da respetiva situação, o que daria lugar a fluxos secundários contrários aos objetivos prosseguidos tanto pelo Regulamento Dublim III como pela Diretiva 2013/32.

80. A este respeito, devo precisar que o Tribunal de Justiça se baseou recentemente nos mesmos objetivos do Regulamento Dublim III no Acórdão Minister for Justice and Equality (pedido de proteção internacional na Irlanda) [42], para permitir a um Estado-Membro ao qual se aplica esse regulamento, mas que não está vinculado pela Diretiva 2013/32, considerar não admissível um pedido de proteção internacional quando o requerente beneficia do estatuto conferido pela proteção subsidiária noutro Estado-Membro.

81. *Em segundo lugar*, a obrigação de efetuar uma nova análise exaustiva dos pedidos subsequentes apresentados noutros Estados-Membros que não o que analisou um pedido anterior do requerente afetaria significativamente a duração dos procedimentos, apesar de a Diretiva 2013/32 admitir como princípio essencial que é do interesse tanto dos Estados-Membros como dos requerentes que a decisão dos pedidos de proteção internacional seja *proferida o mais rapidamente possível*, sem prejuízo de uma *apreciação adequada e completa* [43].

[38] Uma vez que se trata de um pedido no qual não surgiram ou não são apresentados pelo requerente quaisquer novos elementos ou provas relacionadas com a análise do cumprimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95.

[39] V. artigo 31.º, n.º 8, alínea f), da Diretiva 2013/32.

[40] V. artigo 32.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32.

[41] V. artigo 41.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32. Devo precisar que, dado que as decisões de afastamento são objeto de um reconhecimento mútuo entre os Estados-Membros [v. Diretiva 2001/40/CE do Conselho, de 28 de maio de 2001, relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros (JO 2001, L 149, p. 34)], me parece que essa disposição pode ser aplicada não apenas em situações internas de cada Estado-Membro, mas também em situações transfronteiras no interior da União. Do meu ponto de vista, a referida disposição intercede a favor da tese segundo a qual o conceito de «pedido subsequente» deve ser interpretado de forma ampla e não pode ser limitado apenas aos pedidos apresentados no mesmo Estado-Membro que já tenha adotado uma decisão definitiva negativa.

[42] V. Acórdão de 10 de dezembro de 2020 (C-616/19, EU:C:2020:1010, n.ºs 51 e 52, e jurisprudência referida). Remeto igualmente para as minhas Conclusões nesse processo (C-616/19, EU:C:2020:648, n.º 62), nas quais referi que, no contexto da adoção do Regulamento Dublim III, um dos objetivos primordiais e constantes do legislador foi limitar fluxos secundários dos nacionais de países terceiros.

[43] V. considerando 18 desta diretiva. Devo acrescentar que resulta do considerando 25 da referida diretiva que cada requerente de asilo deve ter acesso efetivo aos procedimentos, a possibilidade de cooperar e comunicar devidamente com as autoridades competentes de forma a expor os factos relevantes da sua situação e garantias processuais suficientes para defender o seu pedido em todas as fases do procedimento.

82. É em relação a esses objetivos que, para tomar uma decisão sobre a sua admissibilidade nos termos do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, os pedidos subsequentes são primeiramente sujeitos, em conformidade com o artigo 40.º, n.º 2, dessa diretiva, a uma apreciação preliminar para determinar se surgiram ou foram apresentados pelo requerente novos elementos ou provas.

83. A este respeito, saliento que o facto de o Estado-Membro B, que não adotou a decisão definitiva negativa relativa a um pedido anterior do mesmo requerente, efetuar essa apreciação preliminar não suscita, por si só, qualquer dificuldade especial no que respeita ao acesso efetivo do requerente a uma apreciação adequada da sua situação.

84. Com efeito, como sublinhou o Governo alemão, as trocas de informações previstas no âmbito do Regulamento Dublim III e, designadamente, no seu artigo 34.º, tornam essa tarefa perfeitamente viável para qualquer Estado-Membro. Esta disposição permite obter todos os dados adequados, pertinentes e não excessivos para a análise de um pedido de proteção internacional (nomeadamente quanto à data e local de apresentação de um eventual pedido anterior, a situação do processo, o teor e a data da decisão tomada) [44].

85. Tendo em atenção estas considerações, entendo que o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, conjugado com o seu artigo 2.º, alínea q), não se opõe a uma regra nacional que permite ao Estado-Membro B declarar um pedido de proteção internacional não admissível enquanto «pedido subsequente» se outro Estado-Membro adotou a decisão definitiva negativa relativamente a um pedido anterior do mesmo requerente. Essa regra deve, no entanto, mostrar claramente que o Estado-Membro B só tem condições para declarar esse pedido não admissível se, como referi no n.º 68 das presentes conclusões, se tiver tornado no Estado-Membro responsável em conformidade com os critérios uniformes estabelecidos pelo Regulamento Dublim III [45].

86. O resultado prático da abordagem que preconizo é, pura e simplesmente, permitir a esse Estado-Membro, quando se torna o Estado-Membro responsável, basear-se na decisão definitiva negativa anterior do outro Estado-Membro e aplicar as mesmas regras que esse outro Estado-Membro poderia aplicar se o pedido lhe tivesse sido apresentado [46].

### *3. Conclusão intercalar*

87. Decorre de todo o anteriormente exposto que, no contexto de uma aplicação conjugada do Regulamento Dublim III e da Diretiva 2013/32, um Estado-Membro pode, por força do princípio da confiança mútua, adotar, no seu direito nacional, uma regra que permita declarar não

[44] Por essas mesmas razões, considero que o facto de o Estado-Membro B dispor, assim, da possibilidade de, como previsto no artigo 42.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2013/32, proceder à apreciação preliminar exclusivamente com base em observações escritas, sem entrevista pessoal do requerente (ou seja, sem conceder uma entrevista pessoal ao requerente), tal como o Estado-Membro A o pode fazer se essa apreciação lhe incumbir, não suscita, por si só, qualquer problema. Devo acrescentar, a este respeito, que, sendo irrelevante que seja efetuada pelo Estado-Membro A ou pelo Estado-Membro B, a apreciação preliminar deve, em todo o caso, respeitar as garantias previstas no artigo 12.º, n.º 1, daquela diretiva.

[45] Para ser absolutamente claro, devo salientar que, como resulta da subsecção anterior das presentes conclusões, o artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 responde a uma lógica diferente da que subjaz ao mecanismo de «retomada a cargo», o qual pressupõe, pelo contrário, que o Estado-Membro A continue a ser o Estado-Membro responsável.

[46] Devo precisar, para os devidos efeitos, que, se o Estado-Membro o pretender, pode evidentemente proceder a uma análise exaustiva do pedido desde que o seu direito nacional o preveja. A este respeito, devo lembrar que resulta do artigo 5.º da Diretiva 2013/32 que os Estados-Membros dispõem de uma faculdade geral para adotar ou manter normas mais favoráveis e que, no que respeita aos pedidos subsequentes, os Estados-Membros podem, em conformidade com o artigo 40.º, n.º 3, segundo período, da mesma diretiva, prever outras razões para analisar esse pedido.

admissível um pedido de proteção internacional enquanto «pedido subsequente», na aceção do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), dessa diretiva, conjugado com o seu artigo 2.º, alínea q), se não tiver sido esse Estado a adotar a decisão definitiva que indeferiu um pedido anterior do mesmo requerente, mas se tenha tornado o Estado-Membro responsável pela análise do pedido.

88. Em contrapartida, como indiquei na secção anterior das presentes conclusões, o referido Estado-Membro não dispõe dessa faculdade se o requerente foi objeto de um afastamento efetivo entre adoção da decisão definitiva anterior de indeferimento e o seu novo pedido.

### *C. Quanto à aplicabilidade do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32 caso o primeiro procedimento de asilo tenha tido lugar na Noruega*

89. Recordo que o Reino da Noruega está vinculado à política de asilo e de imigração da União através, nomeadamente, do Acordo de Schengen [47]. Este Estado está também ligado ao sistema de Dublim e ao Eurodac [48], tendo o Regulamento Dublim III sido incorporado no direito norueguês [49], nos termos do Acordo entre a União, a República da Islândia e o Reino da Noruega.

90. A adesão do Reino da Noruega a este regulamento é integral, sem regimes especiais nem exceções.

91. A este respeito, importa salientar que o referido regulamento foi concebido num contexto que permite supor que todos os Estados que nele participam, *quer sejam Estados-Membros ou Estados terceiros*, respeitam os direitos fundamentais, incluindo os direitos que assentam na Convenção de Genebra e no Protocolo de 1967 [50], a saber, o princípio da não repulsão, bem como na Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais [51] e, por conseguinte, que estes Estados podem conceder-se, no que se refere ao respeito destes direitos fundamentais, confiança mútua, uma vez que todos esses Estados são, além disso, todos eles partes tanto na Convenção de Genebra e no Protocolo de 1967 como na CEDH [52].

92. Daqui resulta que a participação do Reino da Noruega no Sistema de Dublim assenta, como salientou o Governo alemão, na presunção de que o tratamento dado por este Estado terceiro aos requerentes de proteção internacional é conforme ao conjunto de exigências a que estão sujeitos os Estados-Membros, por força desses instrumentos.

[47] De acordo com o artigo 6.º, primeiro parágrafo, do Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia pelo Tratado de Amesterdão, em 18 de maio de 1999, foi celebrado um acordo pelo Conselho da União Europeia, a República da Islândia e o Reino da Noruega, relativo à associação destes Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO 1999, L 176, p. 36). V., também, Decisão 2000/777/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2000, relativa à entrada em aplicação do acervo de Schengen na Dinamarca, na Finlândia e na Suécia, bem como na Islândia e na Noruega (JO 2000, L 309, p. 24).

[48] No que respeita à adesão do Reino da Noruega ao Eurodac, remeto para o artigo 1.º, n.º 5, do Acordo entre a União e a República da Islândia e o Reino da Noruega, cujas disposições pertinentes referi na secção I.A das presentes conclusões.

[49] Lov av 17. desember 2013 nr. 132. om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublim III-forordningen) [Lei que Altera a Lei Relativa à Imigração (Aplicação do Regulamento Dublim III), de 17 de dezembro de 2013], que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2014.

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

[51] Assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»).

[52] V., neste sentido, Acórdão de 23 de janeiro de 2019, M.A. e o. (C-661/17, EU:C:2019:53, n.º 83 e jurisprudência referida). V., também, considerandos 32 e 39 do Regulamento Dublim III.

93. No entanto, importa igualmente constatar que o Reino da Noruega não aderiu à Diretiva 2013/32, nem à Diretiva 2011/95, que regulam, no âmbito do conceito de «proteção internacional», dois regimes diferentes de proteção, a saber, por um lado, o estatuto de refugiado e, por outro, o conferido pela proteção subsidiária.

94. A este respeito, há que salientar que, como resulta dos considerandos 6 e 33 da Diretiva 2011/95, a proteção subsidiária tem por objeto completar a proteção dos refugiados consagrada pela Convenção de Genebra [53], cuja aplicação global e integral se pretende, além disso, com o sistema europeu comum de asilo [54].

95. Devo acrescentar que o artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 prevê que, ao 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*.

96. Assim, quando um Estado-Membro indefere um pedido de proteção internacional, isso pressupõe que não verificou apenas se o interessado podia obter o estatuto de refugiado, mas também se era suscetível de beneficiar do estatuto conferido pela proteção subsidiária.

97. É certo que essa tarefa não é imposta às autoridades competentes do Reino da Noruega pela referida diretiva. Porém, o direito norueguês [55] prevê que podem beneficiar do estatuto de «refugiado» não apenas as pessoas definidas pela Convenção de Genebra mas também aquelas que estejam «em perigo real de serem sujeitas a pena de morte, a tortura ou a outras penas ou tratamentos desumanos ou degradantes ao regressarem aos seus países de origem», ou seja, as que sejam suscetíveis de beneficiar da proteção subsidiária na União.

98. Além disso, antes de indeferir definitivamente um pedido de proteção internacional, a autoridade norueguesa competente [56] verifica, se bem compreendo o procedimento previsto pelo Reino da Noruega, não apenas se a pessoa em causa está abrangida pela Convenção de Genebra mas também se se encontra numa dessas situações de perigo real [57].

99. Neste contexto, e admitindo-se que a apreciação a que é sujeito um pedido de proteção internacional nesse Estado terceiro garante à pessoa em causa um nível de proteção pelo menos tão elevado como o que é imposto aos Estados-Membros por força do regime duplo previsto na Diretiva 2011/95, cuja verificação compete ao órgão jurisdicional de reenvio, considero que, o facto de a decisão definitiva negativa relativa a um pedido anterior do requerente ter sido tomada

53 V. Acórdão de 13 de setembro de 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, n.º 39 e jurisprudência referida).

54 Em conformidade com o artigo 78.º, n.º 1, TFUE e com o artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

55 V., mais especificamente, artigo 28.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lov av 15. Mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Lei Relativa à Entrada e Permanência de Estrangeiros no Reino da Noruega), de 15 de maio de 2008.

56 A autoridade competente é a Utlendingsdirektoratet (Direção de Estrangeiros) do Reino da Noruega.

57 Tal como decorre do n.º 97 das presentes conclusões, o direito norueguês prevê que o estatuto de refugiado seja concedido tanto às pessoas abrangidas pela Convenção de Genebra, como às que estejam «em perigo real de serem sujeitas a pena de morte, a tortura ou a outras penas ou tratamentos desumanos ou degradantes ao regressarem aos seus países de origem». Isto pressupõe, na minha opinião, que, por cada pedido de proteção internacional apresentado na Noruega, a autoridade competente verifica se a pessoa em causa é abrangida por qualquer uma dessas categorias (v., também, a este respeito, n.ºs 3.2 e 3.3 do Guia Prático da Direção de Estrangeiros disponível no seguinte endereço: https://www.udiregelverk.no/en/documents/udi-guidelines/udi-2010-071/udi-2010-071v1/). Devo acrescentar que, no Prop 90 L «Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)» [projeto de lei intitulado «Alterações à Lei Relativa aos Estrangeiros (reforço II)» (2015-2016), artigo 6.1], foi proposto, com vista a aproximar o direito norueguês do direito da União, introduzir uma nova disposição que confere uma proteção subsidiária, em vez do estatuto de refugiado, às pessoas que se encontrem em «perigo real». Resulta dessa proposta, que não foi adotada pelo legislador norueguês, que o nível de proteção concedido pela Noruega é, atualmente, superior ao conferido por força do regime duplo previsto na Diretiva 2011/95.

pelo referido Estado terceiro não pode, por si só, impedir um Estado-Membro como a República Federal da Alemanha de declarar não admissível um «pedido subsequente» do mesmo requerente, por força do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32.

100. Esta conclusão não pode ser posta em causa pela argumentação da Comissão de que uma interpretação do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), dessa diretiva nesse sentido seria impossível, tendo em conta o facto de a redação desta disposição remeter expressamente para a Diretiva 2011/95, pelo que apenas as decisões definitivas tomadas com base nesta diretiva, ou seja, as tomadas pelos Estados-Membros, são pertinentes para efeitos da aplicação da referida disposição.

101. Com efeito, o Regulamento Dublim III faz, também ele, referência à Diretiva 2011/95 no seu artigo 2.º, alínea d), que define o conceito de «análise de um pedido de proteção internacional», sem que isso represente qualquer obstáculo a que o Reino da Noruega seja equiparado a um «Estado-Membro» para efeitos de aplicação desse regulamento.

102. Para terminar, saliento que a questão submetida ao Tribunal de Justiça pelo órgão jurisdicional de reenvio visa apenas clarificar se um Estado-Membro pode, por força do artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2013/32, declarar um pedido não admissível nessas circunstâncias, sem se pronunciar sobre a questão de saber se, numa situação inversa, o mesmo tratamento pode ser dado aos pedidos subsequentes apresentados na Noruega, após um Estado-Membro ter adotado uma decisão definitiva negativa.

## IV. Conclusão

103. Atento o conjunto das considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma à questão prejudicial submetida pelo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemanha):

O artigo 33.º, n.º 2, alínea d), 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, conjugado com o seu artigo 2.º, alínea q), deve ser interpretado no sentido de que um pedido de proteção internacional não pode ser declarado inadmissível enquanto «pedido subsequente» quando o requerente foi afastado para o seu país de origem antes de o apresentar.