

Processo C-921/19**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

16 de dezembro de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

16 de dezembro de 2019

Demandante:

LH

Demandado:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Objeto do processo principal

O processo principal tem por objeto um «pedido subsequente» de proteção internacional na aceção do artigo 2.º, alínea q), da Diretiva 2013/32. Em causa está a questão de saber se, no âmbito de um pedido deste género, o demandado pode deixar fora de consideração os documentos cuja autenticidade não pode ser provada.

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

Com o presente pedido, apresentado nos termos do artigo 267.º TFUE, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se os documentos cuja autenticidade não foi provada não podem, unicamente por esse motivo, ser abrangidos pelo conceito de «novos elementos ou provas» previsto no artigo 40.º da Diretiva 2013/32.

Questões prejudiciais

I É compatível com o artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32¹, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95² e com os artigos 47.º e 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o facto de um órgão de decisão de um Estado-Membro determinar que os documentos originais nunca podem constituir novos elementos ou provas se a sua autenticidade não puder ser comprovada? Se não for compatível, faz alguma diferença se, num pedido subsequente, o requerente apresentar cópias de documentos ou documentos provenientes de uma fonte que não pode ser objetivamente verificada?

II Deve o artigo 40.º da Diretiva 2013/32, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95, ser interpretado no sentido de que é permitido a um órgão de decisão de um Estado-Membro, na apreciação de documentos e na atribuição de valor probatório a documentos, distinguir entre documentos apresentados no âmbito de um pedido inicial e no âmbito de um pedido subsequente? É permitido a um Estado-Membro deixar de respeitar o dever de cooperação se a autenticidade de tais documentos não puder ser comprovada?

Disposições de direito da União invocadas

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigos 18.º, 19.º, 47.º, 52.º

Diretiva 2011/95, artigo 4.º

Diretiva 2013/32, considerandos 36 e 60 e artigos 33.º, 34.º, 40.º e 42.º

Disposições nacionais invocadas

Vreemdelingenwet 2000 [Lei dos Estrangeiros de 2000], artigo 30a.

Vreemdelingenbesluit 2000 [Resolução relativa aos Estrangeiros de 2000], artigo 3.118b.

Vreemdelingencirculaire 2000 [Circular relativa aos Estrangeiros de 2000], parágrafo C1/2.9.

¹ 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.

² 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.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 L.H. (a seguir «demandante») tem nacionalidade afegã. Em 8 de dezembro de 2015, apresentou um pedido de asilo nos Países Baixos. Durante o procedimento de asilo alegou que, enquanto trabalhava como motorista de um alto funcionário, foi emboscado várias vezes pelos talibãs e também foi ameaçado pessoalmente. O Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Justiça e da Segurança, a seguir «demandado») considerou credíveis as suas declarações sobre as emboscadas, mas não as relativas às ameaças pessoais. Por conseguinte, o seu pedido de asilo foi indeferido. A sua reclamação contra esta decisão foi rejeitada e o seu recurso foi julgado improcedente.
- 2 Em 26 de setembro de 2018, o demandante apresentou um «pedido subsequente» de proteção internacional na aceção do artigo 2.º, alínea q), da Diretiva 2013/32. Neste novo procedimento, o pedido inicial de asilo voltou a ser discutido tendo na base os mesmos factos. O demandante tentou fazer prova das ameaças pessoais proferidas pelos talibãs que alegou no âmbito do primeiro procedimento. Alegou estar na posse de novos documentos, incluindo os documentos originais dos quais apresentou cópias no âmbito do procedimento anterior. Tratava-se principalmente de documentos emitidos pelos bombeiros afegãos e pelo ministério para o qual o demandante trabalhava.
- 3 Nos termos do artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, um pedido subsequente só é admissível se surgirem novos elementos ou provas. Segundo o demandado, tal só será o caso se ficar provado que os novos documentos apresentados são autênticos. Por conseguinte, o demandado mandou analisar os documentos. Contudo, a autoridade pública contactada para o efeito não dispunha de material de referência que permitisse determinar se os documentos originais tinham ou não sido emitidos por uma autoridade competente. Tampouco podia ser dado parecer quanto à autenticidade e à exatidão do conteúdo. Consequentemente, o demandado julgou o pedido de asilo inadmissível.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 4 As opiniões das partes dividem-se quanto à questão de saber se os documentos originais cuja autenticidade não foi provada devem ou não ser excluídos à partida ou se deve ser apreciado se pode ou não ser atribuído algum valor probatório aos documentos para efeitos da prova das declarações de asilo no âmbito de um pedido subsequente.
- 5 Segundo o demandante, não é razoável que o ónus da prova da autenticidade dos documentos lhe seja imputado unicamente a si e que tais documentos sejam automaticamente excluídos caso não consiga estabelecer tal prova. Os documentos dizem respeito ao cerne das declarações de asilo, das quais alguns elementos cruciais foram considerados credíveis no âmbito do primeiro procedimento. Além disso, indicou por escrito como obteve os referidos documentos e por que motivo não podia inicialmente dispor dos mesmos. O demandante considera que a

exclusão de determinadas categorias de prova em pedidos subsequentes constitui uma violação do direito da União, designadamente do princípio da efetividade.

- 6 No âmbito da sua decisão e da sua contestação, o demandado adotou unicamente a posição de que não estão em causa novos elementos ou provas. De acordo com a legislação nacional e com a sua política em vigor desde 1 de julho de 2019, não deu ao demandante a oportunidade de voltar a expor pessoalmente os seus pontos de vista. O demandado não se pronunciou quanto ao conteúdo e ao valor probatório dos documentos, nem quanto ao facto de as declarações de asilo do requerente terem sido considerados maioritariamente credíveis no âmbito do primeiro procedimento. Foi apenas na audiência que o demandado adotou, em resposta à discussão sobre a sua posição, uma posição substantiva quanto ao conteúdo e ao valor probatório dos documentos. A questão prejudicial diz respeito à sua posição inicial de que apenas existem novos elementos quando a autenticidade dos documentos tiver sido provada.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 7 O órgão jurisdicional de reenvio indica que, segundo jurisprudência constante designadamente de 2015 da Secção do Contencioso do Raad van State [Conselho de Estado, em formação jurisdicional] (a seguir «Secção») – que é o órgão jurisdicional supremo em matéria de direito dos estrangeiros nos Países Baixos – não existem novos elementos ou provas quando a autenticidade dos documentos apresentados por um estrangeiro não tiver sido provada. O ónus da prova cabe ao próprio estrangeiro. O demandado pode ajudar o estrangeiro ao mandar analisar a autenticidade dos documentos, mas isso em nada afeta a sua própria responsabilidade. Em 2018, a Secção declarou ainda que o Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») de 19 de janeiro de 2016, M.D. e M.A. contra Bélgica (ECLI:CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912), não altera esta decisão.
- 8 O órgão jurisdicional de reenvio entende, pelo contrário, que resulta do Acórdão M.D. e M.A. contra Bélgica que o demandado tem a obrigação de analisar séria e cuidadosamente se houve violação do artigo 3.º da CEDH, e que a exclusão de documentos sem apreciar a sua autenticidade, relevância e valor probatório constitui uma abordagem demasiado formalista. É certo que o demandado alega, fazendo referência à referida jurisprudência da Secção, que não agiu em violação do artigo 3.º da CEDH, mas segundo o órgão jurisdicional de reenvio isso não é suficiente, pois considera que constitui igualmente uma posição demasiado formalista não tomar em consideração o conteúdo dos documentos apenas porque, após análise dos mesmos, a sua autenticidade não pôde ser comprovada.
- 9 Mesmo quando a autenticidade dos documentos em causa não possa ser comprovada, o demandado deve, nos termos do Acórdão M.D. e M.A. contra Bélgica, tomar em consideração a sua natureza, o respetivo modo de obtenção por parte do requerente e a sua relevância para as declarações de asilo. Ao atender a

todos estes fatores em conjugação com a insegurança quanto à autenticidade, é possível dar um parecer minucioso quanto ao valor probatório dos documentos e, conseqüentemente, encontrar a resposta à questão de saber se estão em causa novos factos e circunstâncias.

- 10 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, resulta igualmente de outros acórdãos do TEDH que, caso um estrangeiro receie haver uma violação do artigo 3.º da CEDH, se deve recorrer aos documentos disponíveis e que se deve atender ao conteúdo dos mesmos³. Estes acórdãos foram proferidos em processos que tinham por objeto pedidos iniciais. Contudo, não se pode inferir da letra destes acórdãos que as considerações dizem exclusivamente respeito às responsabilidades dos Estados-Membros no âmbito de pedidos iniciais. Pelo contrário, parece que o TEDH formulou princípios gerais sobre a apreciação de documentos apresentados por requerentes de proteção internacional a fim de tornar plausíveis as suas declarações de asilo. Daí também se pode deduzir que os Estados-Membros devem assegurar que o estrangeiro que tiver de fazer prova dos seus receios de violação de direitos humanos não tenha de cumprir exigências demasiado complicadas. Os Estados-Membros devem tomar em consideração a posição em que estes estrangeiros se encontrem.
- 11 Nestas circunstâncias, levanta-se a questão de saber como deve ser interpretado o conceito de «novos elementos ou provas» previsto no artigo 40.º da Diretiva 2013/32. Diversas disposições da Diretiva 2013/32 contêm o conceito de «elemento», sem porém o definir. Nalgumas disposições remete-se para a descrição do conceito de «elemento» no artigo 4.º da Diretiva 2011/95, onde se refere que o mesmo consiste em «toda a documentação» de que o requerente disponha. O órgão jurisdicional de reenvio pressupõe que esta descrição seja igualmente relevante para efeitos da interpretação do conceito de «elemento» previsto no artigo 40.º da Diretiva 2013/32. O artigo 4.º da Diretiva 2011/95 não distingue entre elementos em primeiros procedimentos e em pedidos subsequentes. Tampouco está previsto que apenas documentos comprovadamente autênticos possam constituir um elemento.
- 12 Para efeitos do presente pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio considera relevante que a Diretiva 2013/32 e a Diretiva 2011/95 sejam interpretados em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Se os documentos originais não tiverem de ser apreciados quanto ao conteúdo unicamente pelo facto de não se poder comprovar a sua autenticidade, isto poderá constituir uma violação ao direito de asilo, da proibição de expulsar e de repelir e ao direito à ação, previstos, respetivamente, nos artigos 18.º, 19.º e 47.º da Carta. Na interpretação destas disposições devem ser tidos em conta os artigos 3.º e 13.º da CEDH, conforme resulta do artigo 52.º, n.º 3, da Carta.

³ V., por exemplo, Acórdãos do TEDH de 18 de dezembro de 2012, F.N. contra Suécia, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409; de 18 de novembro de 2014, M.A. contra Suíça, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913; e de 2 de outubro de 2012, Singh contra Bélgica, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

- 13 Se for verdade que se deve averiguar, tal como nesta jurisprudência do TEDH, se existem novos elementos ou provas na aceção do artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a exclusão de documentos sem ter em conta a sua natureza, o respetivo modo de obtenção por parte do requerente e a sua relevância para as declarações de asilo, constitui uma violação do direito da União.
- 14 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se é justificado, na apreciação de documentos, distinguir entre a apresentação de documentos originais no âmbito de um pedido inicial e no âmbito de pedidos subsequentes. Na atual prática nos Países Baixos, os documentos cuja autenticidade não foi provada apenas são tidos em conta no âmbito de um pedido inicial. Num pedido de asilo subsequente, a incerteza quanto à autenticidade constitui, em si, motivo para concluir que não existem novos elementos ou provas, o que resulta na inadmissibilidade do pedido. Também a apresentação de uma cópia ou de um documento cuja origem não pode ser verificada resulta automaticamente na inadmissibilidade.
- 15 O órgão jurisdicional de reenvio duvida que esta prática esteja em conformidade com o direito da União. Com efeito, não se pode excluir que a informação cuja origem não pode ser determinada ou que resulta de uma cópia de um documento possa ser verificada e ser tida em conta como informação objetiva na apreciação de um pedido subsequente. Além disso, a política do demandado de, em caso de um tal pedido, não tomar em consideração os documentos originais cuja autenticidade não tenha sido comprovada, pode resultar na tomada de uma decisão sem que o requerente de asilo seja ouvido e sem que o demandado tenha de pronunciar-se quanto à natureza, à relevância e ao modo de obtenção dos documentos.
- 16 A Secção nunca se pronunciou de forma clara sobre a questão de saber se é incompatível com o direito da União declarar um pedido subsequente inadmissível apenas porque a autenticidade dos documentos originais apresentados não pode ser comprovada. Tampouco foi discutido se é permitido que um estrangeiro não seja ouvido quando tais documentos sejam excluídos. A Secção sempre se limitou a declarar que, com o procedimento de asilo anterior, já ficou assente que a declaração de asilo não é credível e que isso é tido em conta pelo demandado na sua posição sobre os documentos originais cuja autenticidade não foi comprovada. A Secção nunca apreciou se o conceito de «novos elementos e provas» deve ser interpretado de forma tão restritiva que tais documentos nunca devam ser abrangidos por essa definição e, conseqüentemente, possam ser deixados fora de consideração. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a Secção não deu, assim, uma fundamentação razoável para a sua declaração de que os documentos que não sejam comprovadamente autênticos podem ser excluídos.
- 17 Uma vez que o supremo tribunal administrativo ainda não se pronunciou sobre o conceito de «novos elementos e provas», o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber do Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «TJUE») se este

conceito deve ser interpretado de forma tão restritiva que os documentos originais cuja autenticidade não foi provada não devem ser abrangidos por essa definição. A jurisprudência anterior do TJUE, o artigo 40.º da Diretiva 2013/32 e o artigo 4.º da Diretiva 2011/95 não oferecem resposta a esta questão.

- 18 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha ainda que os pedidos subsequentes terão pouca hipótese de êxito se o estrangeiro, a partir do país onde pede proteção, ainda tiver de arranjar forma de obter documentos autênticos para fundamentar o pedido seguinte. Também não se pode esperar que o estrangeiro possa justificar um pedido subsequente apenas com as suas declarações e que continue elegível para proteção. Com efeito, o estrangeiro deve prestar declarações exaustivas no âmbito do primeiro procedimento e deve estar apto a fazê-lo. O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que atualmente, nos Países Baixos, se pode abdicar de ouvir o estrangeiro pessoalmente se o pedido subsequente apenas for consubstanciado com documentos cuja autenticidade não tenha sido comprovada. Assim, possivelmente nem é dada a oportunidade ao estrangeiro de tornar o seu relato plausível com base nas suas declarações.
- 19 Face ao que precede, o órgão jurisdicional de reenvio sugere que o TJUE responda às questões prejudiciais da seguinte forma:
- 20 *I «Não é permitido aos Estados-Membros determinar que os documentos originais nunca podem constituir novos elementos ou provas, na aceção do artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, unicamente pelo facto de a sua autenticidade não ter sido comprovada. Não é permitido aos Estados-Membros determinar que os documentos nunca serão apreciados quanto ao seu conteúdo unicamente pelo facto de se tratar de uma cópia ou porque o documento é proveniente de uma fonte que não pode ser objetivamente verificada.»*
- 21 *II «Não é permitido aos Estados-Membros distinguir, na apreciação e valorização de documentos, entre documentos apresentados no âmbito de um pedido inicial e no âmbito de um pedido subsequente. Todos os documentos apresentados devem, em princípio, ser tidos em conta na apreciação da questão de saber se um requerente pode ser reconhecido como beneficiário de proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95/UE, mesmo quando sejam apresentados documentos no âmbito de um pedido subsequente. No caso de um pedido subsequente, o Estado-Membro não pode determinar que o ónus da prova da autenticidade de documentos originais cabe sempre inteiramente ao requerente, mas deve respeitar o dever de cooperação tomando em consideração a natureza e o conteúdo dos documentos e as declarações relativas ao respetivo modo de obtenção, assim apreciando se os mesmos devem ser considerados um princípio de prova.»*