

**Processo C-151/22****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:**

2 de março de 2022

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos)

**Data da decisão de reenvio:**

16 de fevereiro de 2022

**Recorrentes:**

S

A

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (secretário de Estado para a Segurança e a Justiça, Países Baixos)

**Recorrido:**

---

**Objeto do processo principal**

Recursos interpostos da Decisão do Rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia, Países Baixos), que declarou procedente a ação intentada pela cidadã estrangeira S contra a decisão de indeferimento do seu pedido de asilo, bem como da decisão do mesmo tribunal que declarou improcedente a ação intentada pelo cidadão estrangeiro A contra a decisão de indeferimento do seu pedido de asilo. Estes processos versam sobre a perseguição por motivos de opinião política.

**Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Interpretação do direito da União nos termos do artigo 267.º TFUE. Interpretação do motivo de perseguição por opinião política na aceção do artigo 10.º, n.º 1, alínea e), 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 2011, L 337, p. 9, a seguir «Diretiva Qualificação»).

### **Questões prejudiciais**

1. Deve o artigo 10.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva Qualificação ser interpretado no sentido de que também podem invocar o motivo de perseguição por opinião política os requerentes que se limitem a afirmar terem uma convicção política e/ou a expressá-la, sem que, durante a sua permanência no respetivo país de origem e desde a sua chegada ao país de acolhimento, um agente da perseguição tenha manifestado atenção negativa em relação a eles?
2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão e de se entender, portanto, que uma convicção política já é suficiente para ser considerada uma opinião política, que papel deve ser atribuído à força dessa opinião, ideia ou ideal político e ao interesse do cidadão estrangeiro nas atividades daí decorrentes na análise e na apreciação de um pedido de asilo, ou seja, na análise da questão de saber até que ponto é realista o receio de perseguição invocado por esse requerente?
3. Em caso de resposta negativa à primeira questão, é então aplicável o critério de que essa opinião política deve estar profundamente enraizada ou, caso assim não seja, qual o critério a aplicar e como deverá este ser aplicado?
4. Se o critério for o do profundo enraizamento dessa opinião política, pode esperar-se de um requerente que não demonstre ter uma opinião política profundamente enraizada que renuncie a expressar a sua opinião política ao regressar ao seu país de origem, a fim de não suscitar a atenção negativa de um agente da perseguição?

### **Disposições de direito da União invocadas**

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): artigo 2.º, alínea d), artigo 6.º, artigo 10.º, n.º 1, alíneas b), d) e e), e n.º 2.

### **Disposições de direito nacional invocadas**

Vreemdelingenwet 2000 (Lei dos Estrangeiros de 2000): artigo 29.º, n.º 1

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Regulamento dos Estrangeiros de 2000): artigo 3.37a, alíneas a) e b), artigo 3.37, n.ºs 1 e 2

Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular dos Estrangeiros de 2000): Título C2/3.2

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 A cidadã estrangeira S, natural do Sudão, chegou aos Países Baixos em 21 de janeiro de 2012. Quer nos pedidos de asilo anteriores, quer no atual pedido de asilo – o quarto – a requerente não invocou ter uma opinião política nem ter desenvolvido atividade política no Sudão. A requerente também não alegou que antes de deixar o Sudão já estivesse a ser alvo de atenção negativa por parte das autoridades sudanesas, e que tivesse deixado o Sudão por essa razão. Pelo contrário, neste quarto pedido de asilo, a requerente alega como motivo para não poder regressar ao Sudão o facto de poder vir a ser perseguida pelas autoridades sudanesas pelas convicções políticas que vem, entretanto, defendendo nos Países Baixos, nomeadamente pela sua participação ativa no Partido Umma, um partido político sudanês que coordenou a revolução sudanesa em 2019, e na Darfur Vereniging Nederland (DVN) (Associação Darfur dos Países Baixos), uma organização empenhada na questão do conflito da região de Darfur. Além disso, a requerente participou em manifestações nos Países Baixos contra o Governo sudanês e tem expressado, nas redes sociais Facebook e Twitter, opiniões críticas contra o Governo sudanês.
- 2 Por Decisão de 30 de agosto de 2019, o Staatssecretaris (secretário de Estado) indeferiu o pedido de asilo da requerente, invocando não se tratar de uma opinião política fundamental. Por Sentença de 20 de maio de 2020, o Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) julgou procedente a ação intentada pela estrangeira S contra essa decisão, por considerar que existe, efetivamente, uma opinião política. Contudo, segundo o mesmo Rechtbank, não é evidente o que se deve exatamente entender por opinião política fundamental. Em todo o caso, o tribunal considera relevante a força da opinião. O secretário de Estado interpôs recurso dessa sentença para a Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção de Contencioso Administrativo do Conselho de Estado, Países Baixos) (a seguir «Afdeling»), o órgão jurisdicional de reenvio. A estrangeira S interpôs um recurso incidental por entender que a força da opinião não é relevante.
- 3 O cidadão estrangeiro A, também natural do Sudão, chegou aos Países Baixos em 20 de julho de 2011. Só se tornou politicamente ativo nos Países Baixos após o indeferimento do seu primeiro pedido de asilo, não tendo estado envolvido em nenhuma atividade política antes de deixar o Sudão. O cidadão estrangeiro A não saiu do Sudão devido à sua opinião política. No segundo pedido de asilo (presente processo), o cidadão estrangeiro A invocou, entre outros fundamentos, o facto de poder vir a ser alvo de perseguição caso regresse ao Sudão, por se ter expressado, nos Países Baixos, aberta e criticamente sobre a situação política no Sudão e por

ter defendido, nos Países Baixos, os direitos dos Al-Gimir (uma tribo do Darfur Ocidental).

- 4 Por Decisão de 18 de junho de 2020, o Staatssecretaris indeferiu o pedido de asilo do cidadão estrangeiro A, por também ele não ter conseguido demonstrar ter agido motivado por uma opinião política fundamental. Em 28 de agosto de 2020, o Rechtbank julgou improcedente a ação intentada por A contra aquela decisão. O cidadão estrangeiro A interpôs recurso desta sentença.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 5 No entender da cidadã estrangeira S, o Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância) considerou indevidamente que a força da opinião política era relevante para a apreciação do pedido de asilo. Em seu entender, não decorre da Diretiva Qualificação que uma opinião política tenha de ser «fundamental» para se poder invocar a proteção.
- 6 O Staatssecretaris argumenta que o Rechtbank decidiu indevidamente que uma opinião política e uma crença religiosa são, por natureza, motivos diferentes de perseguição, pelo que devem ser analisados e apreciados diferentemente. Na opinião do Staatssecretaris, o motivo de perseguição baseado na opinião política deve ser analisado e apreciado do mesmo modo que o motivo de perseguição baseado na crença religiosa, pelo que tem de se demonstrar que a opinião invocada pelo estrangeiro é de tal modo fundamental para a sua identidade ou consciência, que não lhe pode ser exigido que a ela renuncie ou que a oculte após o regresso ao seu país de origem.
- 7 Em contrapartida, a cidadã estrangeira S argumenta que o motivo de perseguição baseado na opinião política não pode ser analisado e apreciado do mesmo modo que o motivo de perseguição baseado na crença religiosa. No entender de S, as definições dos motivos da perseguição baseados em opinião política e em crença religiosa, previstas no artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva Qualificação, diferem uma da outra.
- 8 Segundo o cidadão estrangeiro A, o tribunal ignorou que a decisão foi adotada em violação do dever de diligência, na medida em que o secretário de Estado não analisou nem apreciou se ele defendia uma opinião política fundamental. Além disso, o Rechtbank não teve em conta que o Staatssecretaris não aplica orientações claramente definidas na apreciação de uma alegada opinião política, embora tal seja necessário para evitar arbitriedades no tratamento dos pedidos de asilo. O cidadão estrangeiro A argumentou ainda que não decorre da Diretiva Qualificação que a opinião política de um estrangeiro tenha de ser fundamental para que este possa ter direito à proteção.
- 9 O Staatssecretaris, pelo contrário, defende o entendimento de que, nos termos da Diretiva Qualificação, lhe cabe apreciar se a opinião expressada por um estrangeiro é fundamental e é, portanto, de tal modo determinante para a sua

identidade ou consciência, que não lhe pode ser pedido que a ela renuncie ou que a oculte após o regresso ao seu país de origem. E remete, inclusivamente, para a Decisão da Afdeling de 21 de novembro de 2018, NL:RVS:2018:3735.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 10 Ambos os processos dizem respeito a cidadãos estrangeiros que só depois da sua chegada aos Países Baixos começaram a expressar opinião política e a envolver-se em atividades que podem, potencialmente, despertar a atenção negativa de um agente da perseguição no país de origem, mas que ainda não suscitaram essa atenção negativa.
- 11 A principal questão a ser respondida nestes processos é a de saber se o Staatssecretaris tem, ao abrigo do direito da União e como condição para a concessão de proteção internacional, de analisar e apreciar se a opinião política invocada pelo cidadão estrangeiro tem uma determinada força.
- 12 Trata-se da situação em que o cidadão estrangeiro afirma ter um receio fundado de perseguição caso regresse ao respetivo país de origem, por ter desenvolvido e expressado uma opinião política no país de acolhimento e se ter envolvido aí em atividades políticas, embora estas não tenham ainda, até à data, suscitado atenção negativa das autoridades do país de origem, uma vez que estas não têm conhecimento dessa opinião e dessas atividades. Nesta situação, coloca-se a questão de saber se se pode pedir a esse estrangeiro que atue de maneira comedida depois de regressar ao país de origem, de modo a evitar problemas com agentes da perseguição nesse país.
- 13 A jurisprudência do Tribunal de Justiça ainda não respondeu a esta questão nem à questão de saber qual o critério a utilizar para analisar e apreciar a força dessa opinião.
- 14 Segundo a Afdeling, os motivos de perseguição baseados em crença religiosa e em opinião política têm em comum o facto de não assentarem em características inerentes e imutáveis. A jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de perseguição baseada em crença religiosa traça assim, em seu entender, o quadro no âmbito do qual se deve responder às questões relevantes nestes processos.
- 15 Dos Acórdãos do Tribunal de Justiça de 5 de setembro de 2012, Bundesrepublik Deutschland contra Y e Z (Processos apensos C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518), e de 4 de outubro de 2018, Bahtiyar Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803), decorre que, no que respeita ao motivo de perseguição baseado na religião, se deve analisar e apreciar se um estrangeiro tem efetivamente a crença que invoca, a que atividades essa crença religiosa dá azo e se estas lhe são pessoalmente necessárias ou particularmente importantes. Também se pode inferir que um cidadão estrangeiro que ainda não tenha atraído a atenção negativa de um agente da perseguição mas que afirme ter uma crença religiosa, fica assim, por si só, abrangido por esse conceito do artigo 10.º, n.º 1 da Diretiva Qualificação.

Contudo, apenas pode reivindicar proteção internacional devido a essa crença e às atividades com ela relacionadas se estas lhe forem particularmente importantes para preservar a sua identidade religiosa: a «força» da crença.

- 16 Parece, pois, possível aplicar analogicamente esta jurisprudência aos requisitos aplicáveis à força de uma opinião política. A questão é de saber se essa opinião tem de ser tão forte que só por essa razão seja provável que um cidadão estrangeiro que desenvolva atividades baseadas nessa opinião no país de acolhimento as irá continuar a desenvolver ao regressar ao país de origem, correndo assim o risco de perseguição (abordagem mais estrita), ou se devem ser aplicados critérios menos exigentes, segundo os quais, tal como no caso da crença religiosa, se analisa se a opinião política tem uma determinada força, a que atividades dá azo e se é necessária ou particularmente importante para preservar a identidade do cidadão estrangeiro em questão. Tanto a opinião como as atividades devem caracterizar-se por um certo grau de continuidade e de consistência, o que implica que essa opinião esteja profundamente enraizada no cidadão estrangeiro.
- 17 A questão de saber se a opinião política está profundamente enraizada deve ser cuidadosamente analisada. Ao fazê-lo, a autoridade decisora deve também analisar quais as atividades motivadas por esta opinião que são indispensáveis para o cidadão estrangeiro e quais seriam as consequências se o cidadão estrangeiro empreendesse essas atividades ao regressar ao respetivo país de origem. Não lhe deve poder ser oponível que se abstenha dessas atividades no país de origem para evitar ficar exposto ao risco de perseguição. Assim, na apreciação da questão de saber se é plausível que haja um receio fundamentado de perseguição aquando do regresso de um cidadão estrangeiro ao país de origem, não deve, quando este tenha uma opinião política profundamente enraizada, ser tida em consideração a possibilidade de o cidadão estrangeiro agir de maneira comedida para evitar a perseguição. Em contrapartida, a Afdeling parte também do princípio de que se um estrangeiro não demonstra que tem uma opinião política profundamente enraizada, poderá ser-lhe exigido que se contenha e se abstenha de exercer atividades que possam suscitar a atenção negativa das autoridades ao regressar ao país de origem.
- 18 Como o Tribunal de Justiça ainda não interpretou o motivo de perseguição baseado na opinião política à luz da apreciação do mérito do receio de perseguição de um estrangeiro que não é alvo de atenção negativa por parte das autoridades do país de origem, e como as respostas às perguntas nestes processos não são claras nem estão esclarecidas, a Afdeling considera necessário submeter as questões prejudiciais.