

Processo C-579/20**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 novembro de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Tribunal de primeira instância da Haia, juízo de Haarlem, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

19 de outubro de 2020

Recorrentes:

F

A

G

H

I

Recorrido:

Staatssecretaris van Justitie e Veiligheid

Objeto do processo principal

Os recorrentes interpuseram recurso do indeferimento do seu pedido de autorização de residência ao abrigo do estatuto de requerente de asilo. O recorrido considera que os recorrentes não são elegíveis para a proteção subsidiária nos termos do artigo 15.º, proémio e alínea c), da Diretiva 2011/95 (a seguir «Diretiva Qualificação»).

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

O órgão jurisdicional de reenvio submete ao Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «Tribunal de Justiça») um pedido nos termos do artigo 267.º TFUE sobre a interpretação do artigo 15.º, proémio e alínea c), da Diretiva Qualificação. O pedido tem por objeto o âmbito de aplicação da referida disposição. Em especial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se uma situação não excecional no país de origem, que se caracteriza por um grau limitado de violência indiscriminada, pode, todavia, em determinadas circunstâncias pessoais, levar à concessão da proteção subsidiária. Coloca-se ainda a questão de saber quais são os fatores que devem ser tomados em consideração na apreciação de tais circunstâncias.

Questões prejudiciais

1. O artigo 15.º, proémio e alínea c), da Diretiva Qualificação pretende oferecer proteção apenas na situação excecional em que o grau de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno atinja um nível tão elevado que existam motivos significativos para acreditar que um civil regressado ao país em causa ou, eventualmente, à região em causa corre, pelo simples facto de se encontrar nesse território, um risco real de se ver exposto à ameaça referida na mencionada alínea? Está esta situação excecional abrangida pelo «*most extreme case of general violence*» [caso mais extremo da violência generalizada] referido no acórdão N.A. c. Reino Unido? [TEDH, Acórdão de 17 de julho de 2008, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407]

Em caso de resposta negativa à primeira parte da primeira questão:

2. Deve o artigo 15.º, proémio e alínea c), da Diretiva Qualificação ser interpretado no sentido de que mesmo um nível mais baixo de violência indiscriminada do que o da situação excecional anteriormente referida, em combinação com circunstâncias pessoais e individuais de um requerente, pode levar a que existam motivos significativos para acreditar que um requerente regressado ao país em causa ou à região em causa corre um risco real de se ver exposto à ameaça referida na mencionada alínea?

Em caso de resposta afirmativa à segunda questão:

3. Deve, nesse contexto, utilizar-se uma escala móvel com uma diferenciação por níveis possíveis de violência indiscriminada e do correspondente grau de circunstâncias individuais? Que circunstâncias pessoais e individuais podem ser relevantes para a apreciação do órgão de decisão e do órgão jurisdicional nacional?

Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

4. É satisfeita a condição do artigo 15.º da Diretiva Qualificação quando a um requerente que se encontra numa situação em que há um grau de violência indiscriminada de nível inferior ao da referida situação excecional, e que pode demonstrar que é especificamente afetado (nomeadamente) por motivos relacionados com as suas circunstâncias pessoais, só é concedida proteção subsidiária nos termos do artigo 15.º, proémio e alíneas a) ou b), da referida Diretiva Qualificação?

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; artigo 2.º, proémio e alínea f), e os artigos 6.º, 15.º e 18.º

Disposições nacionais invocadas

Vreemdelingenwet 2000 [Lei dos estrangeiros de 2000], artigo 29.º, n.º 1, proémio e alínea b).

Vreemdelingen-circulaire [Circular relativa aos Estrangeiros], parágrafo C2/3.3.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Os recorrentes constituem uma família com três filhos. Têm todos a nacionalidade afegã. Os pais vieram com o filho mais velho para os Países Baixos em 2015. Os outros dois filhos nasceram nos Países Baixos. Os recorrentes pertencem aos Hazara (um grupo étnico do Afeganistão) e são xiitas. A recorrente e o segundo filho sofrem de problemas psicotraumáticos complexos. O segundo filho apresenta problemas comportamentais e emocionais de longa data e um atraso na aprendizagem da língua.
- 2 Os recorrentes apresentaram três pedidos de asilo anteriores que foram, todos eles, indeferidos. Os recorrentes interpuseram com sucesso recurso do indeferimento do pedido em apreço no órgão jurisdicional de reenvio. O recorrido interpôs recurso de segunda instância, após o que o tribunal administrativo superior holandês (secção do contencioso administrativo do Raad van State, a seguir «Afdeling») anulou a sentença e reenviou o processo para o órgão jurisdicional de reenvio.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 3 Os recorrentes alegam que, em caso de expulsão para o Afeganistão, correm um risco real de «ofensa grave» na aceção do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva

Qualificação («a ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno»). Os recorrentes invocam, em primeiro lugar, a situação geral no Afeganistão e, mais especificamente na região de origem do pai, a província de Ghazni, que é para eles perigosa. Referem ainda as suas circunstâncias de facto especiais, nomeadamente a sua origem étnica, a falta de uma família ou de uma comunidade no Afeganistão, o estilo de vida ocidental da filha mais velha que viveu a maior parte da sua vida nos Países Baixos, o facto de os outros filhos terem nascido nos Países Baixos e os problemas psíquicos e de aprendizagem na família. Estas circunstâncias individuais devem, segundo os recorrentes, ser incluídas na apreciação da questão de saber se estão satisfeitas as condições do artigo 15.º, proémio e alínea c), da Diretiva Qualificação.

- 4 Ao não tomar em consideração as referidas circunstâncias individuais, o recorrido realizou, no entender dos recorrentes, uma apreciação demasiado restrita que, além do mais, não é compatível com a interpretação que o Tribunal de Justiça fez da referida disposição no Acórdão de 17 de fevereiro de 2009, Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94 (a seguir «Acórdão Elgafaji»). Resulta deste acórdão, segundo os recorrentes, que, mesmo no caso de um grau reduzido de violência indiscriminada, pode haver ofensa grave na aceção do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva Qualificação. Quanto menor for a ameaça de violência, mais provas terá, no entanto, o requerente de apresentar de que corre risco desta ofensa grave devido a circunstâncias pessoais (v. a respeito do Acórdão Elgafaji também os números 6 e 7 abaixo).
- 5 O recorrido salienta nomeadamente que o artigo 15.º, proémio e alínea c), da Diretiva Qualificação apenas se aplica no caso de uma situação excecional em que as pessoas, pelo simples facto de se encontrarem no país de origem, correm um risco real de ofensa grave. Os fatores individuais não são relevantes. Em contrapartida, nos termos da alínea b) do referido artigo 15.º, pode ser concedida proteção subsidiária com base num grau menos elevado de violência indiscriminada em combinação com fatores individuais. Se se verificar que um requerente pertence a um grupo de risco ou a um grupo minoritário vulnerável, o requerente só terá de demonstrar liminarmente que corre risco no seu país de origem de «tortura ou [...] pena ou tratamento desumano ou degradante» conforme referido na disposição. Contudo, segundo o recorrido, os recorrentes não pertencem, devido à sua origem étnica, a um grupo de risco ou a um grupo minoritário vulnerável e não existem quaisquer indícios de que o artigo 15.º, proémio e alínea b), seja aplicável.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 6 O órgão jurisdicional de reenvio cita extensivamente os números 38, 39 e 43 do Acórdão Elgafaji. O Tribunal de Justiça explica que o artigo 15.º, alínea c), da Diretiva Qualificação é aplicável quando o requerente «pertence, como outras pessoas, a um círculo de vítimas potenciais de violência indiscriminada», mas que

esta disposição deve ser objeto de interpretação sistemática tendo em conta as disposições do artigo 15.º, alíneas a) e b), que pressupõem um grau de individualização claro. Tal individualização é também importante para a apreciação do artigo 15.º, alínea c). «A este respeito, importa salientar que quanto mais o requerente puder eventualmente demonstrar que é especificamente afetado em razão de elementos próprios da sua situação pessoal, menos elevado será o grau de violência indiscriminada requerido para poder beneficiar da proteção subsidiária», é o que se refere no número 39 do referido acórdão.

- 7 O Tribunal de Justiça conclui no número 43 e na parte dispositiva que pode haver uma ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física do requerente da proteção subsidiária na aceção do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva Qualificação sem que o requerente seja «visado especificamente em razão de elementos próprios da sua situação pessoal». A existência de tal ameaça pode «excecionalmente» ser dada como provada com o fundamento de que o requerente «poderia correr, pelo simples facto de se encontrar no [país em questão], um risco real de sofrer tal ameaça».
- 8 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, não obstante estas indicações do Tribunal de Justiça, existem incertezas quanto ao âmbito de aplicação do artigo 15.º, proémio e alínea c), da Diretiva Qualificação. Constatou-se que os Estados-Membros da União têm vindo a interpretar estas disposições de modo diverso¹. Além disso, os órgãos jurisdicionais da União aplicaram estas disposições de diferentes formas, conforme resulta das decisões do Bundesverwaltungsgericht (supremo tribunal administrativo federal da Alemanha)², do Nejvyšší správní soud (supremo tribunal administrativo da República Checa)³, do Asylum and Immigration Tribunal (tribunal de segunda instância de asilo e imigração do Reino Unido)⁴ e do Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros da Bélgica)⁵.
- 9 A maior diferença consiste na questão de saber se a aplicação desta disposição está limitada à situação excecional em que o grau de violência indiscriminada no conflito em curso é de tal modo elevado que existem motivos significativos para

¹ O órgão jurisdicional de reenvio baseia esta constatação no relatório da Comissão Europeia «Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)» de janeiro de 2019.

² Decisão do Bundesverwaltungsgericht de 14 de julho de 2009, n.º 10 C 9.08.

³ Decisão do Nejvyšší správní soud de 13 de março de 2009, n.º 5 Azs 28/2008.

⁴ Decisão do Asylum and Immigration Tribunal de 19 de outubro de 2009, CG (2009) UKAIT 00044.

⁵ Decisão do Raad voor Vreemdelingenbetwistingen [Conselho do Contencioso dos Estrangeiros] de 20 de novembro de 2017 (195 227), 29 de março de 2018 (201 900), 28 de maio de 2018 (204 404), 5 de junho de 2018 (204 861), 29 de junho de 2018 (206 310) e 12 de fevereiro de 2019 (216 632).

acreditar que um civil, pelo simples facto de se encontrar nesse território, correria um risco real de ofensa grave. No processo C-901/19 pendente no Tribunal de Justiça está também em causa o grau de violência indiscriminada que é exigido.

- 10 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio resulta do Acórdão Elgafaji que o artigo 15.º, proémio e alínea c), pode ser aplicado não só na situação excecional aí referida, mas também numa situação não excecional. Nesse caso existe um conflito com violência indiscriminada do qual resulta uma ameaça grave e individual, mas o grau de violência não é suficiente para concluir que todo aquele que lhe seja exposto corre um risco individual. O requerente deverá, neste caso, demonstrar, com base em circunstâncias individuais e pessoais, que corre um risco desproporcionado de se tornar vítima desta violência «indiscriminada». O nível a que o requerente está obrigado a demonstrar que é afetado por esta violência devido a circunstâncias individuais e pessoais depende, tendo em conta o número 39 do Acórdão Elgafaji, do nível de violência indiscriminada. Segundo nomeadamente o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), existe neste caso uma escala móvel com quatro níveis⁶. Para cada nível é necessário, segundo a EASO, um nível diferente de fatores individuais para se poder concluir que existe um risco real de ofensa grave na aceção do artigo 15.º, alínea c), da Diretiva Qualificação.
- 11 No entanto, nos Países Baixos, a Afdeling interpretou o Acórdão Elgafaji no sentido de que o artigo 15.º, proémio e alínea c), da Diretiva Qualificação só se aplica na referida situação excecional em que o grau de violência indiscriminada é de tal modo elevado que existem motivos significativos para acreditar que um cidadão que regresse para o país em questão, pelo simples facto de nele se encontrar, corre um risco real de sofrer uma ofensa grave. Esta situação excecional está abrangida, segundo a Afdeling, pelo conceito de «*most extreme case of general violence*», referido no Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 17 de julho de 2008, N.A. c. Reino Unido, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407. Nesta situação, as circunstâncias individuais não são, segundo a Afdeling, relevantes. No caso de um grau menos elevado de violência indiscriminada, o requerente só pode, segundo a Afdeling, beneficiar de proteção nos termos do artigo 15.º, proémio e alíneas a) ou b), da Diretiva Qualificação. Nesse caso, deve demonstrar que é especificamente ameaçado por motivos relacionados com as suas circunstâncias pessoais. Tal corresponde à posição assumida pelo recorrido no caso em apreço.
- 12 O órgão jurisdicional de reenvio entende, tal como, entre outros, a EASO, que esta interpretação do Acórdão Elgafaji é demasiado restritiva. A situação não excecional também está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 15.º, proémio e alínea c), da Diretiva Qualificação. Um requerente deve poder invocar um grau elevado de violência indiscriminada em combinação com circunstâncias individuais e pessoais, que devem ser tão mais importantes quanto menor for a

⁶ EASO Guidelines, *The implementation of Article 15(c) QD in EU Member States*.

ameaça de violência. Tal violência não terá de afetar especificamente o requerente. Este requisito aplica-se apenas nas alíneas a) e b) do referido artigo.

- 13 No caso em apreço, se tal interpretação for seguida, os recorrentes, que pertencem a um grupo de risco ou grupo minoritário vulnerável, podem, nos termos do artigo 15.º, proémio e alínea c), da Diretiva Qualificação, beneficiar da proteção subsidiária sem demonstrar que correm riscos de violência especificamente dirigida contra si no seu país de origem. Devem apenas demonstrar que poderão ser alvo de violência indiscriminada devido a fatores pessoais, tais como a sua origem étnica, a situação familiar ou a situação de saúde. Mas se só puderem pedir a proteção subsidiária com base nas alíneas a) ou b), têm ainda de demonstrar que, em todo o caso, existe um mínimo de indícios de que são ameaçados pela ofensa grave aí referida, que continua a ser especificamente dirigida ao requerente.
- 14 Tendo em conta as diferentes interpretações do Acórdão Elgafaji na União, o órgão jurisdicional de reenvio considera necessário submeter questões prejudiciais no presente processo sobre o âmbito de aplicação do artigo 15.º, proémio e alínea c), da Diretiva Qualificação e a importância das circunstâncias individuais e pessoais do requerente que invoca essa disposição.

DOCUMENTO DE TRABALHO