Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 26 de abril de 2012 [1]

Processo C-277/11

M. M.
contra
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Irlanda,
Attorney General

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

«Regime comum europeu de asilo — Diretiva 2004/83/CE — Normas mínimas relativas às condições que os nacionais dos países terceiros ou os apátridas devem satisfazer para poderem beneficiar do estatuto de refugiado — Diretiva 2005/85/CE — Normas mínimas relativas ao procedimento de controlo e de retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros — Procedimento de análise de um pedido de proteção subsidiária na sequência do indeferimento de um pedido de asilo — Garantias processuais concedidas ao requerente — Direito de ser ouvido — Alcance do dever de cooperação»

1. Com a sua questão prejudicial, a High Court (Irlanda) solicita, em substância, ao Tribunal de Justiça que precise o alcance do direito de ser ouvido no quadro do procedimento de apreciação de um pedido de proteção subsidiária apresentado por um nacional ruandês nos termos da Diretiva 2004/83/CE [2]. Esta proteção subsidiária destina-se aos nacionais de um país terceiro que não possam ser considerados refugiados, mas em relação aos quais se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso regressem ao seu país de origem, correriam um risco real de sofrerem uma ofensa grave [3].

2. Em conformidade com o artigo 78.º, n.º 2, TFUE, a União Europeia estabeleceu critérios comuns a todos os Estados-Membros no que diz respeito às condições que os nacionais de países terceiros devem satisfazer a fim de beneficiarem de proteção internacional nos termos da Diretiva 2004/83. No quadro do capítulo II desta diretiva, consagrado à avaliação individual de um pedido de proteção internacional, o artigo 4.º, n.º 1, dispõe o seguinte:

«Os Estados-Membros podem considerar que incumbe ao requerente apresentar o mais rapidamente possível todos os elementos necessários para justificar o pedido de proteção internacional. Incumbe ao Estado-Membro apreciar, em cooperação com o requerente, os elementos pertinentes do pedido.»

1 — Língua original: francês.

2 — Diretiva do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida (JO L 304, p. 12, e retificação JO 2005, L 204, p. 24).

3 — V. definição do artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2004/83.

3. No presente processo, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se o dever de cooperação estabelecido nesta disposição deve ser interpretado no sentido de que obriga a autoridade responsável pela apreciação do pedido a comunicar, previamente à adoção de uma decisão desfavorável e quando um pedido de asilo já tenha sido indeferido, os elementos em que essa decisão se baseia e a recolher, a esse respeito, as observações do requerente.

4. O pedido de decisão prejudicial insere-se no quadro de um litígio que opõe M. M., nacional ruandês membro da etnia tutsi, ao Minister for Justice, Equality and Law Reform, à Irlanda e ao Attorney General, a propósito da legalidade do procedimento seguido por essas autoridades irlandesas para instruir o seu pedido de proteção subsidiária.

5. Na sequência do termo do visto de estudante que lhe tinha sido concedido pelas autoridades irlandesas, M. M. apresentou, em 21 de maio de 2008, um pedido de asilo no Office of the Refugee Applications Commissionner (gabinete do comissário encarregado dos pedidos de asilo)[4]. Subsequentemente ao indeferimento deste pedido, M. M. apresentou um pedido de proteção subsidiária, em 31 de dezembro de 2008, que foi igualmente indeferido, em 24 de setembro de 2010. O Minister for Justice, Equality and Law Reform considerou que, em razão de dúvidas sérias quanto à credibilidade das suas alegações, não era possível demonstrar que, caso regressasse ao seu país de origem, correria o risco de sofrer uma ofensa grave que justificasse a concessão de proteção subsidiária.

6. Foi desta última decisão que M. M. interpôs recurso de anulação na High Court. Entende que as autoridades nacionais competentes não respeitaram o dever de cooperação que lhes incumbia nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83, ao não lhe darem a possibilidade de apresentar as suas observações a respeito do projeto de decisão de indeferimento do seu pedido, que fazia referência, designadamente, a um documento de que o requerente não tomou conhecimento durante o processo.

7. Na sua decisão de reenvio, a High Court indica que não partilha da análise de M. M. relativa à interpretação do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83. A este respeito, refere a sua decisão de 24 de março de 2011, Ahmed *v*. Minister for Justice, Equality and Law Reform, e a dois dos argumentos que tinha defendido para rejeitar essa interpretação. O primeiro referia-se à necessidade de evitar uma multiplicidade de etapas processuais. O segundo era relativo à interação considerável que já tinha tido lugar entre a autoridade nacional competente e o requerente durante a apreciação do pedido de asilo. Com efeito, na referida decisão, a High Court precisava que um pedido de proteção subsidiária era apresentado não isoladamente, mas na sequência de um procedimento de apreciação de um pedido de asilo durante o qual o requerente já tinha sido ouvido várias vezes.

8. Todavia, na sua decisão de reenvio, a High Court observa que o Raad van State (Conseil d'État) (Países Baixos), numa decisão de 12 de julho de 2007, pareceu adotar outra interpretação do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83. É para evitar qualquer divergência de interpretação dos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros que a High Court decidiu suspender a decisão e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão:

«[No] caso em que um requerente pede o estatuto de proteção subsidiária na sequência de uma recusa de concessão do estatuto de refugiado e é proposto o indeferimento desse pedido, a exigência de cooperação com o requerente, imposta ao Estado-Membro pelo artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83[…], obriga as autoridades administrativas do Estado-Membro em questão a fornecer a esse requerente os resultados da avaliação antes da decisão final de modo a permitir-lhe reagir aos aspetos da proposta de decisão que lhe sugerem um resultado negativo?»

4 — A seguir «ORAC».

9. Foram apresentadas observações pelas partes no processo principal, os Governos checo e alemão, a Irlanda, os Governos francês, húngaro, neerlandês e sueco, bem como pela Comissão Europeia.

10. Na audiência, o representante de M. M. convidou o Tribunal de Justiça a reformular a questão colocada de modo a poder, em substância, apreciar se o procedimento de apreciação em causa permitiu garantir o respeito do direito a um recurso jurisdicional efetivo, como este está consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [5]. Na medida em que essa reformulação ultrapassa largamente o âmbito fixado pelo órgão jurisdicional de reenvio e essa questão nunca foi, por conseguinte, debatida entre as partes, propomos que o Tribunal de Justiça não se pronuncie sobre a mesma.

I — Apreciação

11. Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, ao Tribunal de Justiça se o dever de cooperação, previsto no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83, deve ser interpretado no sentido de que o Estado-Membro é obrigado a ouvir o interessado a propósito da avaliação dos factos e das circunstâncias a que procedeu, previamente à adoção de uma decisão de indeferimento.

12. O que está em causa na resposta à questão apresentada pelo órgão jurisdicional de reenvio é claro.

13. Por um lado, trata-se de determinar o alcance do direito de ser ouvido no quadro do procedimento de análise de um pedido de proteção internacional. Em especial, a questão é a de saber se o dever de cooperação instituído pelo artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83 obriga a autoridade responsável pela apreciação de um pedido de proteção subsidiária a comunicar, previamente à adoção de uma decisão desfavorável e quando um pedido de asilo já tenha sido indeferido, os elementos nos quais entende basear essa decisão e recolher, a esse respeito, as observações do requerente.

14. Por outro lado, trata-se de precisar as garantias mínimas que as autoridades nacionais competentes não podem recusar-se a reconhecer aos requerentes de proteção internacional no quadro do procedimento de análise do seu pedido. Com efeito, embora, em conformidade com o décimo primeiro considerando da Diretiva 2004/83 [6] e a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Estados-Membros disponham de uma margem de apreciação na organização do tratamento dos pedidos de proteção internacional, são, contudo, obrigados a garantir o respeito dos direitos e dos princípios processuais, ainda que mínimos, previstos no âmbito dessa diretiva [7].

A — *Observações liminares*

15. Antes de analisar estas questões, parece-me útil fazer duas observações.

16. Em primeiro lugar, há que ter presente, desde logo, que a redação do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83 não permite impor aos Estados-Membros uma obrigação como a reivindicada por M. M., e isto independentemente da versão linguística deste diploma.

5 — A seguir «Carta».

6 — Diretiva do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros (JO L 326, p.13, e retificação JO 2006, L 236, p. 36).

7 — V. acórdão de 28 de julho de 2011, Samba Diouf (C-69/10, Colet., p. I-7151), no qual o Tribunal de Justiça recordou que os Estados-Membros dispõem em vários aspetos de uma margem de apreciação para a execução das disposições da Diretiva 2005/85, tendo em conta, evidentemente, as particularidades do seu direito nacional (n.º 29).

17. Consequentemente, para responder à questão que o órgão jurisdicional de reenvio nos coloca, deverá começar-se por recordar o alcance do direito de ser ouvido na ordem jurídica da União, como o Tribunal de Justiça o definiu na sua jurisprudência, antes de determinar o alcance que o mesmo deve revestir no quadro do procedimento de análise de um pedido de proteção internacional.

18. Em seguida, é necessário examinar a forma como esse direito é concretizado pelo legislador da União no quadro das Diretivas 2004/83 e 2005/85. Com efeito, o alcance do dever de cooperação referido no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83 deve não apenas ser examinado à luz da economia e do objetivo desta disposição, mas deve igualmente ser apreciado à luz das regras que disciplinam o procedimento de concessão de proteção internacional fixado no quadro da Diretiva 2005/85.

19. Com efeito, é necessário assinalar que a Diretiva 2004/83, tanto pela sua epígrafe e o seu preâmbulo como pelo seu conteúdo e a sua finalidade, não pretende determinar as regras processuais aplicáveis à análise de um pedido de proteção internacional nem estabelecer as garantias processuais que devem, a esse respeito, ser concedidas ao requerente. Esta diretiva tem como único objetivo fixar os critérios comuns a todos os Estados-Membros no que diz respeito às condições que os nacionais de países terceiros devem satisfazer para poderem beneficiar de proteção internacional [8] e o conteúdo desta proteção.

20. É neste quadro que a Diretiva 2004/83 fixa, no seu artigo 4.º, a lista dos elementos, de natureza factual e circunstancial, que os Estados-Membros devem apreciar a fim de avaliar o mérito do pedido e estabelece, no n.º 1 deste artigo, o dever de cooperação cujo alcance é aqui posto em causa.

21. Ora, o alcance dessa cooperação é precisado no quadro da Diretiva 2005/85.

22. Adotada alguns meses após a Diretiva 2004/83, a Diretiva 2005/85 tem como objetivo estabelecer as regras processuais comuns a todos os Estados-Membros no que diz respeito à concessão e à retirada do estatuto de refugiado. Nesse quadro, a Diretiva 2005/85 precisa, nos seus capítulos II e III, os direitos e as obrigações processuais que se impõem ao requerente e ao Estado-Membro relativamente à avaliação de um pedido de asilo e concretiza a cooperação estabelecida no quadro do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83.

23. Há que precisar o âmbito de aplicação da Diretiva 2005/85.

24. Em conformidade com o seu artigo 3.º, n.º 1, esta diretiva aplica-se a todos os pedidos de asilo apresentados no território dos Estados-Membros.

25. Por força do seu artigo 3.º, n.º 3, é igualmente aplicável quando um Estado-Membro instaura um processo único no quadro do qual examina um pedido à luz das duas formas de proteção internacional, a saber, o asilo e a proteção subsidiária. Com efeito, em aplicação dessa disposição, «[q]uando os Estados-Membros aplicarem ou introduzirem um procedimento no âmbito do qual os pedidos de asilo sejam apreciados como pedidos com base na Convenção [relativa ao estatuto dos refugiados [9]] e como pedidos de outros tipos de proteção internacional concedida nas circunstâncias definidas no artigo 15.º da Diretiva 2004/83/CE [relativa à proteção subsidiária], devem aplicar a presente diretiva ao longo de todo esse procedimento».

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

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

26. Compreendemos que a maioria dos Estados-Membros, ou mesmo a quase totalidade deles, adotou esse sistema chamado «do procedimento único», sistema largamente encorajado pelo legislador da União desde 2004 [10] e hoje estabelecido no quadro da proposta alterada da Diretiva 2005/85 [11].

27. Em contrapartida, decorre da audiência que, quando um Estado-Membro instaura um procedimento administrativo distinto para a análise de um pedido de proteção subsidiária, não é obrigado, *stricto sensu*, por força do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/85, a aplicar as garantias processuais concedidas no quadro do exame do pedido de asilo.

28. Em segundo lugar, importa recordar que as Diretivas 2004/83 e 2005/85 foram adotadas com base no artigo 63.º, primeiro parágrafo, ponto 1, CE, nos termos do qual o Conselho da União Europeia estava encarregado de adotar medidas relativas ao asilo com base numa aplicação integral e global da Convenção de Genebra. Estas duas diretivas participam, assim, no estabelecimento de um regime de asilo europeu comum baseado na aplicação integral e global desta convenção e têm como objetivo auxiliar as autoridades nacionais competentes a aplicar esta última através da definição de conceitos e de critérios comuns.

29. Por conseguinte, e em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça [12], interpretamos as disposições em causa não apenas à luz da economia geral e da finalidade das Diretivas 2004/83 e 2005/85, mas igualmente tendo em conta as disposições previstas no quadro da Convenção de Genebra [13] e, em particular, da interpretação seguida a este respeito pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados (ACNUR) [14].

B — *Quanto ao alcance do direito de ser ouvido*

30. O Tribunal de Justiça afirmou a importância do direito de ser ouvido e o seu alcance muito lato na ordem jurídica da União.

31. Assim, segundo jurisprudência constante, esse direito constitui um princípio geral do direito da União que se insere, por um lado, no direito a uma boa administração, consagrado no artigo 41.º da Carta e, por outro, no respeito dos direitos de defesa e no direito a um processo equitativo, garantidos nos artigos 47.° e 48.° da Carta [15].

32. O direito de ser ouvido deve aplicar-se a qualquer procedimento suscetível de conduzir a uma decisão de natureza administrativa ou jurisdicional que afete de forma desfavorável os interesses de uma pessoa. O respeito deste direito impõe-se não apenas às instituições da União, por força do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta [16], mas igualmente, por constituir um princípio geral do direito da

10 — Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, intitulada «Um sistema comum europeu de asilo mais eficaz — O procedimento único como próxima etapa» [COM(2004) 503 final].

11 — Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional [COM(2011) 319 final, ponto 3.1.5]. Esta proposta prevê um procedimento único e estabelece, portanto, claramente que os pedidos devem ser considerados à luz das duas formas de proteção internacional previstas pela Diretiva 2004/83, sendo o objetivo alargar as garantias processuais aplicáveis à apreciação de um pedido de asilo à de um pedido de proteção subsidiária.

12 — Acórdão de 9 de novembro de 2010, B e D (C-57/09 e C-101/09, Colet., p. I-10979).

13 — N.º 78 e jurisprudência citada.

14 — Por força do artigo 35.º, n.º 1, da Convenção de Genebra, o ACNUR tem a tarefa de velar pela interpretação das convenções internacionais que asseguram a proteção dos refugiados. É interessante consultar o «Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés» (Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado à luz da convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados), editado pelo ACNUR, janeiro de 1992, disponível em http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html.

15 — V. acórdãos do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2008, Sopropé (C-349/07, Colet., p. I-10369, n.os 36 a 38 e jurisprudência citada), e de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, Colet., p. I-13427, n.º 66), bem como do Tribunal Geral de 21 de março de 2012, Fulmen e Mahmoudian/Conselho (T-439/10 e T-440/10, n.os 71 e 72 e jurisprudência citada).

16 — O Tribunal de Justiça, no seu acórdão de 21 de dezembro de 2011, Cicala (C-482/10, Colet., p. I-14139), observou claramente que, segundo a sua redação, o artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dirige-se não aos Estados-Membros, mas unicamente às instituições e órgãos da União (n.º 28).

União, às administrações de cada um dos Estados-Membros quando adotam decisões abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União, e isto mesmo quando a regulamentação aplicável não prevê expressamente essa formalidade [17]. Por conseguinte, o direito de ser ouvido deve aplicar-se ao procedimento de análise de um pedido de proteção internacional conduzido pela autoridade nacional competente em conformidade com as regras adotadas no quadro do regime comum europeu de asilo.

33. Em conformidade com jurisprudência constante, o direito de ser ouvido garante a qualquer pessoa o direito de apresentar as suas observações, escritas ou orais, sobre os elementos nos quais a administração tenciona basear uma decisão suscetível de a lesar [18]. O referido direito exige que a administração coloque o interessado em posição de tomar conhecimento desses elementos durante o procedimento e de fazer conhecer útil e efetivamente o seu ponto de vista. Implica igualmente que a administração tome conhecimento das observações do interessado com a devida atenção.

34. O direito de ser ouvido prossegue vários objetivos.

35. Em primeiro lugar, serve para estabelecer os factos e, portanto, para instruir os autos. As observações emitidas pelo interessado e a comunicação de todos os elementos suscetíveis de ter incidência no sentido da decisão da administração, devem permitir a esta última examinar com todo o conhecimento de causa e de forma exaustiva a totalidade dos elementos de natureza factual, circunstancial ou jurídica em que o procedimento assenta.

36. Em segundo lugar, o direito de ser ouvido deve permitir garantir uma proteção efetiva do interessado. Este tem o direito de participar no processo que lhe diz respeito e, nesse contexto, deve ter a garantia de poder exprimir-se previamente sobre todos os aspetos importantes em que a administração pretende basear a sua decisão. O direito de ser ouvido deve permitir-lhe corrigir um erro ou fazer valer elementos relativos à sua situação pessoal que militam no sentido de que a decisão seja tomada, não seja tomada ou tenha este ou aquele conteúdo [19]. Tal contribui para alicerçar a confiança que o administrado deve poder ter na administração.

37. O Tribunal de Justiça reconheceu claramente a existência do direito de ser ouvido no quadro dos procedimentos administrativos iniciados por um interessado a fim de beneficiar de um direito como uma franquia aduaneira [20] ou um apoio comunitário de natureza financeira [21].

38. Também precisou o alcance desse direito no contexto de procedimentos de natureza quase repressiva, nos quais a administração instaura processos contra o interessado em razão de um ato julgado censurável e adota sanções económicas e financeiras a esse respeito [22].

17 — Acórdão Sopropé, já referido (n.º 38).

18 — *Ibidem* (n.º 37 e jurisprudência citada, bem como n.º 50).

19 — *Ibidem*, n.º 49. V., igualmente, acórdão França/People's Mojahedin Organization of Iran, já referido (n.º 65).

20 — V., designadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 1991, Technische Universität München (C-269/90, Colet., p. I-5469, n.ºs 23 a 25), relativo à concessão de uma franquia aduaneira para a importação de um aparelho científico, e acórdão do Tribunal Geral de 9 de novembro de 1995, France-aviation/Comissão (T-346/94, Colet., p. II-2841, n.º 34), relativo à aplicação dessa jurisprudência aos procedimentos de reembolso de direitos aduaneiros.

21 — Acórdão de 24 de outubro de 1996, Comissão/Lisrestal e o. (C-32/95 P, Colet., p. I-5373).

22 — V., relativamente à aplicação no domínio das regras da concorrência, acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de setembro de 2009, Papierfabrik August Koehler e o./Comissão (C-322/07 P, C-327/07 P e C-338/07 P, Colet., p. I-7191), bem como, relativamente à aplicação no domínio do combate ao terrorismo, acórdão França/People's Mojahedin Organization of Iran, já referido (n.ºs 61 a 66 e jurisprudência citada).

39. Assim, quando a Comissão pune um cartel ou um abuso de posição dominante, o Tribunal de Justiça admitiu que o direito de ser ouvido implica, no termo do inquérito e previamente à adoção da decisão, a comunicação ao interessado das acusações formuladas contra si [23]. Esta comunicação das acusações constitui um documento preparatório que não prejudica a decisão final da Comissão. Assim, a referida comunicação expõe as conclusões preliminares da Comissão quanto à existência de uma violação das regras da concorrência ao explicar as apreciações de facto e de direito a que procedeu no quadro da instrução do processo e dá início à fase contraditória [24].

40. Do mesmo modo, quanto às decisões através das quais o Conselho congela os fundos de entidades implicadas em atos de terrorismo, o Tribunal de Justiça exige, em princípio, que a adoção destas medidas restritivas seja precedida da comunicação ao interessado dos elementos consideradas em seu desfavor bem como da oportunidade de ser ouvido [25]. No entanto, este princípio não se aplica às decisões subsequentes de congelamento de fundos. Com efeito, no que diz respeito às decisões iniciais, o Tribunal de Justiça decidiu impor limites ao direito de ser ouvido em nome da proteção de um interesse público superior. Uma vez que essas decisões devem, pela sua própria natureza, poder beneficiar de um efeito surpresa e ser imediatamente aplicáveis, o Tribunal de Justiça dá prevalência à eficácia da ação administrativa, limitando a comunicação dos motivos à pessoa em causa e permitindo-lhe exercer o seu direito a ser ouvida concomitantemente com, ou imediatamente após, a adoção da decisão.

41. Embora o direito de ser ouvido possa, em certas circunstâncias especiais, ser limitado quando comporte o risco de prejudicar um interesse público superior, não deixa de constituir uma formalidade essencial. Por conseguinte, e em conformidade com a jurisprudência, a violação desse direito deve ser punida enquanto tal pelo juiz e deve implicar a anulação da decisão ou da parte da decisão relativa aos factos ou às acusações sobre as quais o interessado não pôde fazer valer as suas observações [26].

42. O Tribunal de Justiça não teve ocasião de se pronunciar sobre o alcance do direito de ser ouvido no quadro do procedimento de análise de um pedido de proteção internacional. Todavia, as considerações que desenvolveu no quadro da jurisprudência evocada impõem-se, na nossa opinião, com a mesma força.

43. Com efeito, neste tipo de procedimento caracterizado por uma situação humana e material difícil e onde está evidentemente em causa a preservação dos direitos essenciais do interessado, o respeito dessa garantia processual é de importância fundamental. Não só o interessado ocupa um lugar eminentemente central porque dá início ao procedimento e é o único a poder expor, de forma concreta, a sua história pessoal bem como o contexto em que a mesma se desenrolou, mas também a decisão proferida irá revestir uma importância vital para este.

44. Examinemos, agora, de que forma o legislador da União regulou o direito de ser ouvido no quadro das Diretivas 2004/83 e 2005/85.

23 — V., nomeadamente, nossas conclusões proferidas no processo que deu lugar ao acórdão Papierfabrik August Koehler e o./Comissão, já referido.

24 — V., neste sentido, acórdão de 17 de novembro de 1987, British American Tobacco e Reynolds/Comissão (142/84 e 156/84, Colet., p. 4487, n.º 70).

25 — Acórdão França/People's Mojahedin Organization of Iran, já referido (n.os 61 e 62).

26 — V., relativamente a uma aplicação, acórdãos, já referidos, Technische Universität München bem como Papierfabrik August Koehler e o./Comissão.

C — Quanto ao regime do direito de ser ouvido no quadro do procedimento de análise de um pedido de proteção internacional

45. Nos termos do décimo considerando da Diretiva 2004/23 e do oitavo considerando da Diretiva 2005/85, o legislador da União comprometeu-se a respeitar os direitos fundamentais no estabelecimento de regras materiais e processuais relativas à concessão de proteção internacional.

46. No quadro do procedimento de análise de um pedido de proteção internacional, o legislador da União velou, assim, por que as autoridades nacionais competentes garantam o exercício efetivo dos direitos processuais reconhecidos ao requerente, em especial o seu direito de ser ouvido.

47. Em primeiro lugar, verificamos que a autoridade nacional competente deve prosseguir a sua missão mediante uma análise individual, objetiva e imparcial do pedido de proteção internacional em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2005/85. Deve, além disso, tomar conhecimento dos elementos factuais e circunstanciais em que se baseia o pedido de proteção internacional de forma adequada e exaustiva, nos termos do artigo 23.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2005/85.

48. Em segundo lugar, há que referir que, para assegurar o respeito do direito de ser ouvido de forma eficaz, o requerente beneficia das garantias processuais visadas, nomeadamente, nos artigos 10.° e 13.° da Diretiva 2005/85. Assim, a autoridade nacional competente deve informar o interessado, numa língua que o mesmo compreenda, do procedimento a seguir bem como dos meios de que dispõe para apresentar os seus argumentos. Deve, além disso, permitir-lhe beneficiar de um intérprete e garantir-lhe um exame cuidadoso e atento do seu pedido encarregando uma pessoa de conduzir a entrevista, que seja competente para ter em conta a sua situação pessoal ou geral em que o pedido se insere. Por último, a autoridade nacional competente deve garantir a confidencialidade da entrevista, fazendo com que o requerente se sinta suficientemente confiante para expor claramente o seu caso e exprimir plenamente as suas opiniões e sentimentos.

49. Em terceiro lugar, verificamos que o requerente é ouvido, previamente à tomada de decisão, no quadro de uma ou várias reuniões durante a qual ou as quais pode expor todos os elementos de natureza factual e circunstancial em que fundamenta o seu pedido.

50. Desde logo, o requerente é ouvido durante uma reunião cujo princípio está fixado no artigo 12.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2005/85[27].

51. Na nossa opinião, essa reunião concretiza o dever de cooperação estabelecido no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83, cujo alcance é aqui posto em causa.

52. Em conformidade com o artigo 12.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2005/85, a referida entrevista deve permitir à autoridade nacional competente ajudar o requerente «a preencher o seu pedido ou fornecer as informações essenciais relativas ao referido pedido, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º, da Diretiva 2004/83». Estas informações correspondem não apenas «[às] do requerente» e a todos os documentos de que dispõe «sobre a sua idade, história pessoal, incluindo a dos [seus] familiares pertinentes […], a sua identidade, a sua ou suas nacionalidade(s), o ou os países (es) e local(is) de residência anteriores, pedidos de asilo anteriores, itinerários, documentos de identificação e de viagem, mas também aos motivos pelos quais solicita proteção internacional.

53. Esta primeira reunião insere-se, portanto, no quadro fixado no artigo 4.º da Diretiva 2004/83 e deve, por conseguinte, ser vista à luz dos princípios fixados pelo legislador da União nesse artigo.

27 — O procedimento previsto no artigo 14.º da Diretiva 2005/85 é aplicável a essa entrevista em conformidade com o seu n.º 4.

54. O referido artigo estabelece as regras que as autoridades nacionais competentes devem aplicar no que diz respeito à comunicação e à avaliação dos elementos de facto e das circunstâncias que justificam o pedido de proteção internacional.

55. Quanto a um pedido de asilo, o objetivo é determinar, em conformidade com o artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2004/83 e com base em informações muito concretas, se o receio do indivíduo de ser perseguido em caso de regresso ao seu país de origem é objetivamente fundado. Quanto a um pedido de proteção subsidiária, a finalidade é apreciar, à luz do artigo 2.º, alínea e), dessa diretiva, se há motivos significativos para crer que o interessado correria um risco real de sofrer ofensas graves se fosse enviado para o seu país de origem.

56. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, da referida diretiva, o ónus da prova incumbe ao requerente de proteção internacional. Este é, com efeito, obrigado a apresentar todos os elementos necessários para fundamentar o seu pedido [28], o que faz todo o sentido uma vez que só o requerente está, *a priori*, em condições de invocar a situação em que se encontra e de produzir a respetiva prova.

57. Todavia, o legislador da União temperou este princípio acrescentando que «compete ao Estado-Membro avaliar, em cooperação com o requerente, os elementos pertinentes do pedido». Por conseguinte, é nesta fase do procedimento que o legislador da União pretende estabelecer a cooperação cujo alcance está aqui em causa.

58. A cooperação deve, portanto, entender-se como circunscrita à apresentação dos factos pertinentes e à comunicação dos elementos necessários à apreciação do mérito do pedido.

59. O emprego do conceito de cooperação pressupõe, além disso, uma colaboração entre as duas partes com vista a um objetivo comum.

60. No âmbito dos trabalhos preparatórios da Diretiva 2004/83, a Comissão pretendia estabelecer uma obrigação «partilhada» entre o requerente e o Estado-Membro encarregado de analisar o pedido na verificação e a avaliação de todos os factos pertinentes [29].

61. No âmbito dos comentários apresentados pelo ACNUR, trata-se de instaurar uma «responsabilidade comum ao requerente e ao examinador» no que diz respeito à tarefa de estabelecer e de avaliar os elementos necessários à apreciação do pedido [30].

62. Esse dever de cooperação constitui uma obrigação para o requerente de asilo, em conformidade com o artigo 11.º da Diretiva 2005/85.

63. Com efeito, é ele que dá início ao procedimento para beneficiar de um direito. É também ele apenas que pode expor, de forma concreta, a sua história pessoal bem como o contexto em que a mesma se desenrolou e pode fornecer as primeiras informações úteis. Essa cooperação traduz-se em diversas obrigações entre as quais figuram, nomeadamente, a obrigação para o indivíduo de se apresentar pessoalmente, numa data precisa, a de entregar os documentos e os objetos que estejam na sua posse e interessem à análise do pedido, ou ainda a de aceitar o registo das suas declarações.

28 — V., igualmente, a este respeito, artigo 10.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2005/85.

29 — V. comentários da Comissão relativamente ao artigo 7.º, alínea a), que constam da proposta de Diretiva do Conselho, de 12 de setembro de 2001, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros e por apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como normas mínimas relativas ao respetivo estatuto [COM(2001) 510 final].

30 — V. comentários anotados do ACNUR sobre a Diretiva 2004/83, relativos ao artigo 4.º, n.º 1, desta.

64. Esse dever de cooperação incumbe igualmente ao Estado-Membro. Na nossa opinião, esse dever explica-se à luz das dificuldades com que o requerente de proteção internacional é suscetível de ser confrontado na produção de prova.

65. Por um lado, é pouco provável que o requerente possa sempre determinar se o seu pedido é consentâneo com os critérios enunciados na Convenção de Genebra ou na Diretiva 2004/83, que tenha conhecimento dos restantes instrumentos em matéria de direitos do Homem nos quais assentam outras formas de proteção internacional ou que possa submeter, desde logo, as provas mais adequadas à apreciação do seu pedido.

66. Por outro lado, é indispensável ter em conta a carência, não só material, mas também psicológica em que o requerente de asilo se pode encontrar. Como o ACNUR recorda, ao fugir do seu país de origem, o requerente pode chegar com o mínimo estritamente necessário, não dispor de nenhum documento de identidade e pode, por conseguinte, não estar em condições de fundamentar as suas declarações com provas documentais. Além disso, o requerente pode sofrer um desgaste psicológico real e desconfiar das autoridades públicas, tendo em conta a sua experiência no seu país de origem, e pode recear falar livremente e expor plena e completamente todos os elementos da sua situação [31].

67. Nestas condições, a cooperação prevista no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83 deve permitir, em função das circunstâncias de cada caso concreto, avaliar e recolher os elementos mais pertinentes para efeitos da análise do pedido de proteção internacional e reunir, em conjunto com o requerente e graças aos recursos de que dispõe a autoridade nacional competente, todas as informações necessárias para apreciar a credibilidade do requerente e o mérito do seu pedido.

68. Nesta fase da nossa análise, podemos portanto concluir desde já que, ao estabelecer um dever de cooperação no artigo 4.º, n.1, da Diretiva 2004/83, o legislador da União não quis obrigar o Estado-Membro a comunicar, previamente à adoção de uma decisão desfavorável, os elementos em que tenciona basear essa decisão e a recolher as observações do requerente a esse respeito. Essa cooperação, tal como a reunião em que a mesma se pode concretizar, tem apenas como objetivo auxiliar o requerente a preencher o seu pedido e a recolher os elementos considerados necessários para esse fim.

69. Em seguida, importa referir que o requerente dispõe igualmente do direito de ser ouvido no quadro de uma entrevista pessoal prevista no artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva 2005/85.

70. Em aplicação do artigo 13.º, n.º 3, desta mesma diretiva, essa entrevista deve permitir ao interessado apresentar todos os motivos do seu pedido. Por conseguinte, também não se destina a comunicar ao interessado a avaliação a que a autoridade nacional competente procedeu e a recolher as observações do requerente previamente à adoção da decisão.

71. Por último, cabe assinalar que o requerente tem acesso aos relatórios elaborados na sequência de cada uma das reuniões.

72. Com efeito, em aplicação do artigo 14.º da Diretiva 2005/85, as entrevistas entre o requerente e a autoridade nacional competente devem ser objeto de um relatório escrito, que deve ser comunicado ao interessado «atempadamente» ou suficientemente cedo para lhe permitir preparar e interpor um recurso dentro dos prazos. Este relatório deve conter «pelo menos» as informações essenciais relativas

31 — V. comentários anotados do ACNUR sobre a Diretiva 2004/83, relativos ao seu artigo 4.º, e n.ºs 195 a 205 do guia de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado à luz da convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados, referido na nota n.º 14.

ao pedido. Além disso, o Estado-Membro pode pedir ao interessado que aprove o conteúdo do referido relatório, podendo os aspetos dos quais discorda ficar registados, sendo caso disso, no seu dossiê pessoal. O requerente dispõe, portanto, da possibilidade de corrigir certos elementos previamente à adoção da decisão ou posteriormente a esta no âmbito de um recurso jurisdicional.

73. Finda esta análise das regras materiais e processuais que governam a análise de um pedido de proteção internacional, é forçoso concluir que o legislador da União não pretendeu obrigar os Estados-Membros, quer seja no quadro da cooperação referida no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83 ou nas entrevistas pessoais e nas comunicações anteriores à tomada de decisão, a comunicarem ao interessado o projeto de decisão em vista e a recolher a sua opinião, quando pretendam adotar uma decisão desfavorável.

74. Embora essa obrigação não possa ser retirada das disposições previstas pelas Diretivas 2004/83 e 2005/85, pode ser inferida da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao alcance do direito de ser ouvido?

75. Penso que não.

76. Vimos, é verdade, que, no quadro de procedimentos de natureza quase repressiva como aquele em que a Comissão pune um cartel ou um abuso de posição dominante, o Tribunal de Justiça admitiu que o direito de ser ouvido implica, previamente à adoção da decisão, a comunicação ao interessado das acusações formuladas contra este. Esta comunicação expõe as conclusões preliminares da Comissão quanto à existência de uma violação das regras de concorrência explicando as apreciações de facto e de direito a que procedeu no quadro da instrução do processo [32].

77. Neste contexto, o direito de ser ouvido permite efetivamente ao interessado tomar conhecimento, antes da adoção da decisão, da forma que a autoridade pensa apreciar juridicamente os fatos alegados e exprimir-se, se for caso disso, a respeito da fundamentação jurídica.

78. Ora, encontramo-nos no quadro de procedimentos de natureza quase penal em que a Comissão dá início a procedimentos contra a empresa em razão de um ato considerado censurável. A comunicação das acusações é então equiparável a um «ato de acusação» formulado no termo do inquérito levado a cabo pela Comissão. Dá início à fase contraditória do procedimento, na qual a empresa pode apresentar as suas observações escritas e ser ouvida no quadro de uma audiência sobre os factos que lhe são imputados, os elementos de prova em que esses factos assentam e a qualificação dos referidos factos.

79. Neste contexto, o direito de ser ouvido é considerado um verdadeiro direito de defesa, que permite à empresa refutar as acusações formuladas contra si antes de a Comissão lhe aplicar uma sanção ou lhe impor uma penalidade.

80. Ora, no quadro de um procedimento como o que está em causa no processo principal que é, ele próprio, iniciado pelo interessado com vista a beneficiar de um direito, este já pôde submeter as suas observações quanto aos elementos a ter em conta.

81. Como o Tribunal de Justiça recordou nos seus acórdãos, já referidos, Sopropé e França/People's Mojahedin Organization of Iran, a regra segundo a qual deve ser dada ao destinatário de uma decisão lesiva dos seus interesses a possibilidade de apresentar as suas observações antes de aquela ser tomada destina-se a que a autoridade em causa possa ter utilmente em conta todos os elementos pertinentes.

32 — V. notas n.os 23 e 24.

A fim de assegurar uma proteção efetiva do destinatário, a referida regra tem, designadamente por objeto que o mesmo possa corrigir um erro ou fazer valer determinados elementos relativos à sua situação pessoal que militem no sentido de que a decisão seja tomada, não seja tomada ou tenha determinado conteúdo.

82. Ora, é forçoso concluir que, à luz do quadro regulamentar anteriormente descrito, o legislador da União velou por que, previamente à adoção de uma decisão, o direito de ser ouvido do requerente seja garantido nesses termos.

83. Embora os primeiros elementos em que assenta o pedido de proteção internacional sejam, desde logo, fornecidos com base num formulário ou num questionário-padrão, o requerente pode, em seguida, dar a conhecer a realidade dos factos e das circunstâncias com que é confrontado no seu país de origem, durante a fase de instrução do pedido. Nesse contexto, a cooperação prevista no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83 permite ao requerente avaliar os elementos mais pertinentes e reunir, em conjunto com a autoridade nacional competente, todas as informações necessárias em apoio do seu pedido. Quanto à entrevista pessoal ou às entrevistas pessoais a que se refere o artigo 12.º da Diretiva 2005/85, constituem uma nova oportunidade para o requerente dialogar com a pessoa mais qualificada para ter em conta a sua situação pessoal. Pode expor todos os motivos do seu pedido bem como todos os elementos novos que não tinha integrado na sua argumentação e explicar-se. Para a autoridade nacional competente, esta entrevista permite examinar muito concretamente a pertinência de todos esses elementos a fim de apreciar a personalidade do indivíduo bem como a credibilidade das suas declarações e de esclarecer, se for caso disso, algumas contradições.

84. Além disso, não se pode esquecer de referir que, em conformidade com o artigo 9.º da Diretiva 2005/85, a autoridade nacional competente é obrigada a fundamentar no plano de facto e de direito a decisão de indeferimento do pedido de asilo. Por outro lado, em aplicação do artigo 39.º desta diretiva, os Estados-Membros devem garantir o direito a uma proteção jurisdicional efetiva. Assim, a legalidade da decisão final adotada e, designadamente, os motivos que levaram a autoridade competente a indeferir o pedido de asilo por falta de fundamento podem ser objeto de uma análise aprofundada pelo juiz nacional, no quadro do recurso interposto da decisão de indeferimento do referido pedido [33].

85. Assim, há que recordar que os procedimentos previstos no quadro das Diretivas 2004/83 e 2005/85 constituem normas mínimas. Em conformidade com o artigo 3.º da Diretiva 2004/83 e o artigo 5.º da Diretiva 2005/85, os Estados-Membros são livres de prever ou manter normas mais favoráveis no que diz respeito às condições de fundo bem como aos procedimentos de concessão e de retirada de proteção internacional, desde que essas normas sejam compatíveis com as referidas diretivas. Por conseguinte, os Estados-Membros são livres de reforçar as garantias fundamentais concedidas ao requerente no quadro da análise do seu pedido. Assim, o Governo neerlandês indica nas suas observações, que, nos Países Baixos, o ministro competente é obrigado a informar o requerente, por escrito e fundamentadamente, da sua intenção de indeferir o seu pedido de proteção internacional, a fim de recolher as suas observações escritas e, se for caso disso, retificar eventuais vícios que enfermem a decisão.

86. Perante estes elementos, consideramos, por conseguinte, que o dever de cooperação referido no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83, lido à luz das regras e das garantias processuais estabelecidas no quadro da Diretiva 2005/85, deve ser interpretado no sentido de que a autoridade responsável pela análise não é obrigada a comunicar, previamente à adoção de uma decisão desfavorável, os elementos em que tenciona basear esta última e recolher, a esse respeito, as observações do requerente.

87. Esta interpretação impõe-se no quadro da apreciação de um pedido de asilo.

33 — V., a este respeito, acórdão Samba Diouf, já referido (n.º 56).

88. Impõe-se da mesma forma, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2005/85, quando o Estado-Membro estabeleceu um procedimento único no quadro do qual examina o pedido à luz das duas formas de proteção internacional, a pedido do interessado ou oficiosamente, examinando então a autoridade nacional competente automaticamente os motivos da proteção subsidiária, quando as condições de obtenção do estatuto de refugiado não estejam reunidas. Com efeito, vimos que, nessa hipótese, deve respeitar as regras e as garantias processuais estabelecidas pela Diretiva 2005/85, durante todo esse procedimento.

89. Em contrapartida, quando o Estado-Membro analisa o pedido de proteção subsidiária no quadro de um procedimento distinto, não está obrigado, em razão do âmbito de aplicação da Diretiva 2005/85, a atribuir as garantias processuais previstas para a apreciação de um pedido de asilo. No entanto, continua obrigado, por um lado, a cooperar com o requerente, no quadro previsto no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83 e, por outro, a garantir o direito de ser ouvido, na medida em que, como referimos, constitui um princípio geral do direito da União.

90. Por conseguinte e tendo em conta os desenvolvimentos anteriores, quando, na sequência do indeferimento de um pedido de asilo, é apresentado um pedido de proteção subsidiária no quadro de um novo procedimento, em nosso entender, a autoridade nacional competente não é obrigada a comunicar o seu projeto de decisão, na condição, porém, de ter permitido ao interessado apresentar todos os argumentos e produzir todos os documentos suscetíveis de demonstrar que satisfaz as condições especiais da proteção subsidiária visada no artigo 15.º da Diretiva 2004/83.

91. Perante todos estes elementos, propomos, por conseguinte, que o Tribunal de Justiça declare que o dever de cooperação visado no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83, lido à luz das regras e garantias processuais estabelecidas no quadro da Diretiva 2005/85, deve ser interpretado no sentido de que, quando uma autoridade nacional competente tenciona indeferir um pedido de proteção subsidiária apresentado na sequência do indeferimento de um pedido de asilo, não é obrigada a comunicar, previamente à adoção da sua decisão, os elementos em que pretende baseá-la e recolher, a este respeito, as observações do requerente.

92. Em conformidade com o artigo 3.º da Diretiva 2004/83 e o artigo 5.º da Diretiva 2005/85, os Estados-Membros podem prever ou manter normas mais favoráveis no que diz respeito aos procedimentos de concessão e de retirada de proteção internacional, desde que essas normas sejam compatíveis com as referidas diretivas.

D — *Aplicação ao presente processo*

93. Embora seja da competência exclusiva do juiz encarregado do litígio no processo principal examinar se a decisão foi adotada em violação das garantias processuais concedidas ao requerente, desejamos, contudo, no quadro da cooperação jurídica instaurada pelo artigo 267.º TFUE, fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio os elementos de apreciação seguintes.

94. À data dos factos no processo principal, as regras relativas ao tratamento dos pedidos de asilo constavam da Lei de 1996 sobre os refugiados (Refugee Act 1996). As disposições relativas ao procedimento de análise de um pedido de proteção subsidiária constavam, por seu turno, do regulamento de 2006 relativo à admissibilidade à proteção no quadro das Comunidades Europeias [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006], que transpõe a Diretiva 2004/83 [34].

34 — A seguir «Regulamento de 2006».

95. Compreendemos, durante a audiência, que a análise de um pedido de proteção subsidiária na Irlanda se insere no quadro de um procedimento distinto. Não existe, atualmente, um procedimento único. Como a Irlanda e a Comissão nos confirmaram, as garantias processuais estabelecidas pelo legislador da União na Diretiva 2005/85 não são aplicáveis a este procedimento.

96. Em primeiro lugar, M. M. alega, perante o órgão jurisdicional de reenvio, que não foi ouvido durante a análise do seu pedido de proteção subsidiária e que ignorava os elementos em que a autoridade nacional competente tencionava basear a sua decisão de indeferimento.

97. Decorre dos autos que M. M. não foi, de facto, ouvido numa entrevista pessoal nessa fase do procedimento.

98. Na nossa opinião, embora a análise do pedido de proteção subsidiária se insira no quadro de um procedimento distinto, não pensamos que seja necessário ignorar as garantias processuais de que M. M. já beneficiou durante o procedimento de análise do seu pedido de asilo. Com efeito, ambos os procedimentos se mantêm intimamente ligados e fundamentados, muito concretamente, numa história pessoal e em factos análogos. No entanto, é indispensável ter a garantia de que M. M. pôde apresentar efetiva e utilmente todas as suas observações sobre as razões que fundamentaram especificamente o seu pedido de proteção subsidiária.

99. Ora, face aos elementos de que dispomos, parece-nos que o interessado teve efetivamente oportunidade de dar a conhecer os seus argumentos quanto aos elementos que justificavam a concessão não apenas do estatuto de refugiado, mas também da proteção subsidiária.

100. M. M. apresentou o seu pedido de asilo no ORAC em 21 de março de 2008, data em que foi ouvido numa entrevista preliminar em aplicação da Section 8 da Lei de 1996 sobre os refugiados. Nesse quadro, foi-lhe feito um questionário com vista a obter do interessado todas as informações pertinentes a seu respeito bem como as razões que fundamentaram o seu pedido. Nessa base e em aplicação da Section 11 da referida lei, M. M. foi ouvido em 23 de agosto de 2008, numa entrevista pessoal durante a qual lhe foi permitido expor todos os motivos que justificavam o seu pedido e os elementos que o fundamentavam. Esta entrevista deu lugar à redação de um relatório, que constitui uma decisão em primeira instância [35], o qual continha uma recomendação negativa do ORAC, uma vez que este considerava, em particular, que o pedido do interessado não era suficientemente credível tendo em conta os prazos em que tinha apresentado esse pedido.

101. Esta recomendação foi notificada ao interessado em 8 de setembro de 2008. Em conformidade com a Section 16, n.º 1, da Lei de 1996 sobre os refugiados, M. M. interpôs recurso da referida recomendação para o Refugee Appeals Tribunal (Irlanda). Esse recurso foi apreciado no quadro de um procedimento escrito, sendo a fase oral do processo suprimida, nos termos da Section 13, n.os 5 e 6, alínea c), dessa lei, uma vez que o requerente não apresentou, sem qualquer justificação, o seu pedido num prazo razoável [36]. Esse procedimento permitiu-lhe, por um lado, tomar posição sobre os motivos emitidos pelo ORAC para indeferir o seu pedido de asilo e, por outro, desenvolver de novo todas as razões que o impediam de regressar ao seu país de origem, juntando aos seus documentos elementos suplementares comunicados em 25 de setembro de 2008.

35 — Em conformidade com a Section 13, n.º 4, alínea a), da referida lei, esse relatório deve ser comunicado ao requerente.

36 — O mesmo acontece quando o pedido é, nomeadamente, manifestamente infundado ou o requerente tenha induzido as autoridades em erro ao apresentar falsas indicações (transposição do artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva 2005/85).

102. Por decisão de 28 de outubro de 2008, o Refugee Appeals Tribunal confirmou a recomendação negativa do ORAC e solicitou que o estatuto de refugiado não fosse concedido a M. M. Essa decisão, que deve ser fundamentada em conformidade com a Section 16, n.º 17, da Lei de 1996 sobre os refugiados, foi comunicada ao interessado em 31 de outubro de 2008. Este não contestou as conclusões do ORAC nem esta última decisão perante a High Court [37].

103. Por carta notificada de 8 de dezembro de 2008, M. M. foi informado da decisão do Minister for Justice, Equality and Law Reform de indeferir o seu pedido de asilo e de decretar contra si uma ordem de expulsão. Esta notificação foi acompanhada de um aviso informando-o de que podia pedir, por um lado, o benefício do estatuto conferido pela proteção subsidiária e, por outro, uma autorização temporária de permanência no território. Para este efeito, foram anexos à referida carta um documento informativo sobre a proteção subsidiária e o formulário que permitia apresentar o pedido. Para além dos dados pessoais, o requerente foi convidado a comunicar todos os documentos suplementares e a detalhar as razões relacionadas especificamente com as circunstâncias invocadas em apoio do seu pedido de proteção subsidiária, precisando, designadamente, a ofensa grave que poderia sofrer em caso de regresso ao seu país de origem.

104. M. M. apresentou, então, um pedido de proteção subsidiária em 31 de dezembro de 2008, que foi completado em 15 de julho de 2009 e 6 de agosto de 2010 por documentos destinados a fundamentar o seu pedido. Este pedido foi analisado em conformidade com as regras 4 e 5 do regulamento de 2006, que transpõem o artigo 4.º da Diretiva 2004/83. Assim, em conformidade com a regra 5 do Regulamento de 2006, a autoridade nacional competente era obrigada a ter em conta todos os factos pertinentes relativos ao país de origem no momento da adoção da decisão, incluindo as suas leis e os seus regulamentos bem como a sua aplicação, as declarações e os documentos comunicados pelo requerente, incluindo as informações relativas ao facto de ter sido ou poder vir a ser objeto de perseguições ou de ter sofrido ou poder vir a sofrer uma ofensa grave, bem como a situação individual e as circunstâncias pessoais do requerente, incluindo fatores como os seus antecedentes, o sexo, a idade, e as atividades exercidas desde que tinha deixado o seu país de origem e suscetíveis de implicar perseguições ou uma ofensa grave em caso de regresso.

105. O pedido de proteção subsidiária foi indeferido em 24 de setembro de 2010 pelo Minister for Justice, Equality and Law Reform, que considerou que, em razão de dúvidas sérias relativas à credibilidade das alegações do requerente, não era possível demonstrar que este corria o risco de sofrer uma ofensa grave em caso de regresso ao seu país de origem. Esta decisão foi notificada a M. M. em 30 de setembro de 2010.

106. A exposição dos factos que acabamos de evocar permite, em nosso entender, estabelecer que M. M. pôde apresentar todos os factos e circunstâncias que justificavam, segundo ele, proteção internacional, quer esta proteção se enquadre no direito de asilo ou na proteção subsidiária. Além disso, podemos presumir que M. M. conhecia os elementos relativamente aos quais a autoridade nacional competente contava apreciar o mérito desse pedido uma vez que, durante a análise do seu pedido de asilo, foi ouvido várias vezes pelo ORAC, seguidamente pôde tomar conhecimento das razões invocadas por este para emitir uma recomendação negativa no quadro do recurso interposto no Refugee Appeals Tribunal. Por último, foram-lhe comunicados os motivos em que assentou a decisão de indeferimento do Minister for Justice, Equality and Law Reform.

37 — Decorre das observações apresentadas pela Irlanda que o requerente objeto de uma recomendação negativa do ORAC e/ou do Refugee Appeals Tribunal pode recorrer para a High Court, nos termos da Section 5, n.º 1, alínea h) e i), da Lei de 2000 relativa à imigração clandestina e ao tráfico de seres humanos [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000].

107. Em segundo lugar, M. M. acusa a autoridade nacional competente de ter fundamentado a sua apreciação em documentos publicados em 2010, designadamente num relatório do departamento de Estado dos Estados Unidos da América relativo à situação no Ruanda, tendo o interessado, por seu turno, apresentado o mesmo relatório com data de 2008 bem como informações suplementares sobre o sistema judiciário ruandês atualizadas por carta de 6 de agosto de 2010.

108. Não podemos censurar a autoridade nacional competente por ter apreciado o mérito do pedido em causa com base nas informações mais precisas e atuais quanto à situação geral no Ruanda.

109. Com efeito, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/83, os Estados-Membros devem proceder à avaliação individual de um pedido de proteção internacional tendo em conta «todos os factos pertinentes respeitantes ao país de origem *à data da decisão sobre o pedido* [38]». Além disso, em aplicação do artigo 8.º, n.º 2, da Diretiva 2005/85, disposição, é certo, não aplicável no processo em apreço, a autoridade responsável pela análise do pedido deve proceder a uma análise adequada e objetiva e deve, para esse efeito, velar por que «sejam obtidas informações precisas e atualizadas junto de várias fontes […] quanto à situação geral no país de origem do requerente».

110. Por conseguinte, como a High Court indicou na sua decisão Ahmed *v.* Minister for Justice, Equality and Law Reform, já referida, o requerente deve esperar que a autoridade responsável pela análise do pedido cumpra a sua tarefa garantindo que ela dispõe de elementos perfeitamente atualizados.

111. A questão é, agora, saber se o relatório de 2010 era suscetível de orientar sensivelmente a decisão da autoridade nacional competente. Se era esse o caso e na medida em que se tratava, por conseguinte, de um elemento essencial, consideramos que deveria ter sido dada ao interessado oportunidade de submeter as suas observações a este respeito. Ora, no presente processo e perante os elementos dos autos, não parece ser esse o caso. Por um lado, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que não houve alterações significativas na situação geral e de segurança no Ruanda quanto ao período entre 2007 e 2010. Por outro lado, indica que, relativamente à situação pessoal do requerente, designadamente a falta de credibilidade que lhe é em substância apontada, as diferenças entre o relatório de 2008 e o de 2010 não são altamente pertinentes. Por conseguinte, as informações em que o Minister for Justice, Equality and Law Reform se baseou não fizeram mais do que corroborar as conclusões já retiradas no quadro do procedimento de análise do pedido de asilo.

112. Em terceiro lugar, M. M. alega que ignorava em que momento o seu pedido de proteção subsidiária seria decidido, criticando, além disso, a duração do procedimento.

113. Decorre dos autos que o procedimento de exame do pedido de asilo apresentado por M. M. durou seis meses e meio e o procedimento relativo ao seu pedido de proteção subsidiária, 21 meses. Por conseguinte, o interessado foi informado da sua situação no termo de um processo que durou pouco mais de dois anos e três meses.

114. Essa duração parece-nos manifestamente inapropriada. Apesar de, na Irlanda, a análise do pedido de proteção subsidiária não estar sujeita às regras processuais visadas no artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva 2005/85 — que prevê que os Estados-Membros devem assegurar que o procedimento de apreciação de um pedido de proteção internacional seja concluído *o mais rapidamente possível* e, *nos casos em que não seja possível proferir uma decisão no prazo de seis meses*, o requerente em causa seja informado do atraso ou receba informações sobre o prazo —, não é menos verdade que, quando adota uma decisão que recaia no âmbito de aplicação do direito da União, a autoridade nacional competente está obrigada a garantir o respeito do direito do interessado a uma boa administração, o qual constitui um princípio geral do direito da União.

38 — Itálico nosso.

115. Os pedidos de proteção subsidiária, tal como os pedidos de asilo, devem portanto ser objeto de um exame diligente, dentro de um prazo razoável, uma vez que a rapidez do procedimento contribui não apenas para a segurança jurídica do requerente, mas igualmente para a sua integração.

116. Compete, por conseguinte, ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar em que medida a duração relativamente longa desse procedimento pôde afetar os direitos e as garantias concedidos a M. M. no quadro do procedimento de análise do seu pedido de proteção subsidiária.

II — Conclusão

117. À luz das considerações que antecedem, propomos ao Tribunal que responda da seguinte forma à High Court:

«O dever de cooperação referido no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida, lido à luz das regras e das garantias processuais estabelecidas no quadro da Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros, deve ser interpretado no sentido de que, quando uma autoridade nacional competente tenciona indeferir um pedido de proteção subsidiária apresentado na sequência do indeferimento de um pedido de asilo, não é obrigada a comunicar, previamente à adoção da sua decisão, os elementos em que pretende baseá-la e recolher, quanto a este respeito, as observações do requerente.

Em conformidade com o artigo 3.º da Diretiva 2004/83 e no artigo 5.º da Diretiva 2005/85, os Estados-Membros podem prever ou manter normas mais favoráveis no que diz respeito aos procedimentos de concessão e retirada de proteção internacional, desde que essas normas sejam compatíveis com as referidas diretivas.»