Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GERARD HOGAN
apresentadas em 11 de fevereiro de 2021 [1]

Processo C-921/19

LH
contra
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunal de Primeira Instância da Haia, juízo de Hertogenbosch, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Controlos nas fronteiras, asilo e imigração — Política de asilo — Procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional — Diretiva 2013/32/UE — Fundamentos de inadmissibilidade — Artigo 40.º — Pedido subsequente — Novos elementos ou provas — Critério de apreciação — Ónus da prova — Artigo 19.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Proteção contra a expulsão»

I. Introdução

1. No Programa de Estocolmo, o Conselho Europeu declarou que «é de importância crucial, seja qual for o Estado-Membro em que é apresentado o pedido de asilo, que as pessoas recebam um nível de tratamento equivalente quanto às condições de receção e o mesmo nível de tratamento no que se refere aos trâmites processuais e à atribuição de estatuto. Deverá ter-se por objetivo que os casos semelhantes sejam tratados de forma similar e levem aos mesmos resultados» [2]. Este nobre sentimento constitui o pano de fundo do presente pedido de decisão prejudicial, visto que as questões submetidas dizem respeito ao cerne da igualdade de tratamento para os requerentes de asilo, independentemente do Estado-Membro em que apresentam o seu pedido de asilo.

2. Mais especificamente, a questão central que se coloca neste processo — nomeadamente, as circunstâncias em que um requerente de asilo pode apoiar-se em «novos elementos ou provas» para efeitos de apresentação de um novo pedido de asilo nos termos do artigo 40.º, n.º 2, da

[1] Língua original: inglês.

[2] Ponto 6.2 do Programa de Estocolmo — Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos (JO 2010, C 115, p. 1). Esta tentativa de chegar a um padrão comum é já percetível na alteração do título da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação) (JO 2013, L 180, p. 60; a seguir «Diretiva Procedimentos»), em comparação com a sua antecessora, a 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 (JO 2005, L 326, p. 13). No entanto, decorre claramente do considerando 13 da Diretiva Procedimentos, que apenas fala da «aproximação das normas relativas aos procedimentos de concessão e retirada de proteção internacional», e do artigo 5.º da referida diretiva, que autoriza os Estados-Membros a adotar ou a manter normas mais favoráveis, que a Diretiva Procedimentos não procura alcançar uma harmonização completa nas matérias que regula.

Diretiva Procedimentos — é uma questão que tem sido objeto de interpretações divergentes em vários Estados-Membros. Um projeto de investigação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (a seguir «ACNUR») publicado em 2010 concluiu — ainda que relativamente à Diretiva 2005/85 — que, relativamente a esta frase, «os resultados da investigação revelam, na prática, uma ampla divergência a nível da interpretação. Afigura-se que esta frase está sujeita a interpretações divergentes tanto entre Estados-Membros como no seio dos Estados-Membros». [3] Os Países Baixos, o país na origem do presente pedido de decisão prejudicial, foi referido como um dos três estados que adotaram uma interpretação restritiva [4]. O ACNUR prosseguiu «sugerindo que é necessária uma maior clareza e coerência através do desenvolvimento de disposições legislativas mais detalhadas ou de outras orientações para os decisores» [5].

3. A Diretiva Procedimentos [6] não prevê qualquer disposição legislativa mais detalhada a este respeito. Por conseguinte, provavelmente não existe qualquer razão para crer que a interpretação do critério «novos elementos ou provas» se tenha tornado mais uniforme nos diferentes Estados-Membros.

4. O legislador da União tinha claramente consciência de que o seu objetivo de criar um procedimento comum, que conduza a uma situação em que casos semelhantes serão tratados de forma similar e levarão aos mesmos resultados nos diferentes Estados-Membros, dependeria da aplicação uniforme da Diretiva Procedimentos pelos Estados-Membros. Por conseguinte, no considerando 10 da referida diretiva, estabeleceu que, ao aplicarem essa diretiva, os Estados-Membros deverão ter em conta as orientações relevantes do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO). Até ao momento, o EASO publicou ferramentas práticas e orientações em vários domínios. No entanto, a sua contribuição no que respeita aos pedidos subsequentes tem sido limitada [7]. Cabe agora ao Tribunal de Justiça fornecer alguma orientação a este respeito.

5. Procurarei agora explicar o surgimento desta questão com referência aos factos do presente processo. Todavia, primeiro é necessário determinar as disposições legais pertinentes.

[3] ACNUR, «Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions», março de 2010, p. 401 (a secção relativa aos pedidos subsequentes começa na p. 361).

[4] *Ibidem.*

[5] *Ibidem*, p. 407.

[6] Devido a várias alterações substantivas, a Diretiva 2005/85 foi objeto de reformulação.

[7] V., por exemplo, Orientações do EASO sobre o procedimento de asilo: normas operacionais e indicadores, Série de Guias Práticos do EASO, setembro 2019, normas 61 a 63, em particular, indicador 62.1, que questiona simplesmente se existem orientações internas sobre o que pode ser considerado como novos elementos ou provas, como forma de avaliar se foi estabelecido um procedimento de apreciação preliminar.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva Qualificação

6. O artigo 4.º, n.os 1, 2 e 3, da Diretiva 2011/95/UE [8] regula a apreciação dos factos e circunstâncias do pedido de proteção internacional. Esta disposição estabelece:

«1. 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.

2. Os elementos mencionados no n.º 1 consistem nas declarações do requerente e em toda a documentação de que o requerente disponha sobre a sua idade, história pessoal, incluindo a dos familiares pertinentes, identidade, nacionalidade(s), país(es) e local(is) de residência anteriores, pedidos de asilo anteriores, itinerários, documentos de viagem e os motivos pelos quais solicita proteção internacional.

3. A apreciação do pedido de proteção internacional deve ser efetuada a título individual e ter em conta:

a) Todos os factos pertinentes respeitantes ao país de origem à data da decisão sobre o pedido, incluindo a respetiva legislação e regulamentação e a forma como estas são aplicadas;

b) As declarações e a documentação pertinentes apresentadas pelo requerente, incluindo informações sobre se o requerente sofreu ou pode sofrer perseguição ou ofensa grave;

c) A situação e as circunstâncias pessoais do requerente, incluindo fatores como a sua história pessoal, sexo e idade, por forma a apreciar, com base na situação pessoal do requerente, se os atos a que foi ou possa vir a ser exposto podem ser considerados perseguição ou ofensa grave;

d) Se as atividades empreendidas pelo requerente desde que deixou o seu país de origem tinham por fito único ou principal criar as condições necessárias para requerer proteção internacional, por forma a apreciar se essas atividades exporiam o interessado a perseguição ou ofensa grave se regressasse a esse país;

e) Se era razoável prever que o requerente podia valer-se da proteção de outro país do qual pudesse reivindicar a cidadania.»

7. O artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva Qualificação estabelece que, caso os Estados-Membros apliquem o princípio segundo o qual incumbe ao requerente justificar o seu pedido de proteção internacional e caso existam elementos das declarações do requerente não sustentados por

[8] 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 (reformulação) (JO 2011, L 337, p. 9, a seguir «Diretiva Qualificação»).

provas documentais ou de outra natureza, esses elementos não têm de ser confirmados se estiverem preenchidos determinados critérios quanto aos esforços envidados pelo requerente e à sua credibilidade geral.

8. O artigo 14.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva Qualificação prevê ainda:

«3. Os Estados-Membros revogam, suprimem ou recusam renovar o estatuto de refugiado do nacional de um país terceiro ou de um apátrida se, após este ter recebido o estatuto de refugiado, for apurado pelo Estado-Membro em questão que:

[…]

b) A sua deturpação ou omissão de factos, incluindo a utilização de documentos falsos, foi decisiva para receber o estatuto de refugiado.»

2. Diretiva Procedimentos

9. Os considerandos 21 e 36 da Diretiva Procedimentos estabelecem o seguinte:

«(21) Enquanto o requerente demonstrar boa-fé, a falta de documentos à entrada ou a utilização de documentos falsos não implica por si só o recurso automático a procedimentos de fronteira ou acelerados.

[…]

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

10. O artigo 31.º da Diretiva Procedimentos define certas regras para o procedimento de apreciação dos pedidos de proteção internacional. O artigo 31.º, n.º 1, regula a regra geral, ao passo que o artigo 31.º, n.º 8, alíneas e) e f), contém exceções:

«1. Os Estados-Membros tratam os pedidos de proteção internacional mediante um procedimento de apreciação conforme com os princípios e garantias fundamentais enunciados no capítulo II.

[…]

8. Os Estados-Membros podem estabelecer que um procedimento de apreciação, nos termos dos princípios e garantias fundamentais enunciados no capítulo II, seja acelerado e/ou conduzido na fronteira ou em zonas de trânsito de acordo com o artigo 43.º se:

[…]

e) O requerente tiver feito declarações claramente incoerentes e contraditórias, manifestamente falsas ou obviamente inverosímeis que contradigam informações suficientemente verificadas sobre o país de origem, retirando assim claramente credibilidade à alegação de cumprimento dos requisitos para beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95/UE; ou

f) O requerente tiver apresentado posteriormente um pedido de proteção internacional que não seja admissível nos termos do artigo 40.º, n.º 5; […]».

11. O artigo 33.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva Procedimentos, relativo à inadmissibilidade dos pedidos, dispõe:

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

[…]

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

12. O artigo 40.º da Diretiva Procedimentos tem por epígrafe «Pedidos subsequentes». Os seus n.ºs 1 a 5 são fulcrais para qualquer consideração a respeito do presente processo, prevendo:

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

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

3. Caso a apreciação preliminar referida no n.º 2 conclua que surgiram ou foram apresentados pelo requerente novos elementos ou factos que aumentem consideravelmente a probabilidade de o requerente poder beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva 2011/95/UE, a apreciação do pedido prossegue de acordo com o capítulo II. Os Estados-Membros podem também prever outras razões para um pedido subsequente ser novamente apreciado.

4. Os Estados-Membros podem prever que só se prossiga a apreciação do pedido se o requerente em causa, sem culpa da sua parte, tiver sido incapaz de invocar os elementos referidos nos n.ºs 2 e 3 do presente artigo no procedimento anterior, especialmente exercendo o seu direito a um recurso efetivo ao abrigo do artigo 46.º

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

13. O artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos dispõe que os Estados-Membros podem estabelecer, na sua legislação nacional, regras sobre a apreciação preliminar, nomeadamente que esta possa ser efetuada sem entrevista pessoal.

B. Direito neerlandês

14. O artigo 30a, em vigor desde 20 de julho de 2015, da Vreemdelingenwet 2000 (Lei dos Estrangeiros de 2000) prevê:

«1. Um pedido de autorização de residência temporária (asilo) […] pode ser declarado inadmissível, na aceção do artigo 33.º da Diretiva 2013/32, se:

[…]

d. o estrangeiro tiver apresentado um pedido de asilo subsequente que não esteja fundamentado em elementos ou factos novos, ou se não tiverem surgido elementos ou factos novos suscetíveis de ser pertinentes para a apreciação daquele pedido; […]

[…]»

III. Matéria de facto no processo principal e pedido de decisão prejudicial

15. LH é um cidadão afegão, que trabalhou cerca de três anos como motorista do diretor de uma agência para a reconstrução e o desenvolvimento de uma região rural de uma determinada província no Afeganistão (a seguir «antigo empregador»). Após a sua partida do Afeganistão e a sua chegada aos Países Baixos, LH pediu asilo com base no facto de que, enquanto trabalhava como motorista, foi emboscado várias vezes pelos talibãs. LH alegou ainda ter sido ameaçado pessoalmente de decapitação se não entregasse aos talibãs o funcionário de quem era motorista.

16. O Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Justiça e da Segurança, Países Baixos; a seguir, «Secretário de Estado»), o órgão de decisão competente [9] neste processo, só considerou credíveis as alegações relativas às emboscadas. As últimas alegações relativas às ameaças pessoais são foram, todavia, consideradas credíveis pelo Secretário de Estado quando LH pediu asilo nos Países Baixos.

17. LH apresentou o que se relevou o seu primeiro pedido de asilo às autoridades neerlandesas em 8 de dezembro de 2015. Em apoio do seu pedido, LH apresentou, nomeadamente, uma declaração do seu antigo empregador, juntamente com uma declaração da corporação de bombeiros locais da sua cidade natal, ambas recebidas por correio eletrónico/Internet. A declaração da corporação de bombeiros confirmou que a casa de LH tinha sido incendiada após a sua fuga do Afeganistão. Esta declaração incluía uma descrição dos factos ocorridos e era acompanhada de fotografias da casa destruída. Embora não se saiba quem incendiou a casa, LH afirma que é provável que o ato tenha sido perpetrado pelos talibãs.

[9] Artigo 2.º, alínea f), da Diretiva Procedimentos.

18. Uma vez que a sua alegação relativa ao facto de ter sido pessoalmente ameaçado pelos talibãs não foi considerada credível, o seu pedido de asilo foi indeferido pelo Secretário de Estado em 8 de junho de 2017. O recurso interposto desta decisão no órgão jurisdicional de reenvio, o rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunal de Primeira Instância da Haia, juízo de Hertogenbosch, Países Baixos) foi julgado improcedente. Esta decisão foi, por sua vez, confirmada em 23 de março de 2018 pelo Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado em formação jurisdicional, Países Baixos). Uma vez que o Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado em formação jurisdicional) é o órgão jurisdicional administrativo supremo em matéria de direito dos estrangeiros nos Países Baixos, esta decisão tornou-se definitiva.

19. Alguns meses mais tarde, em 26 de setembro de 2018, LH apresentou um segundo pedido de asilo ao Secretário de Estado. Reconhece-se que se tratou de um «pedido subsequente» de asilo na aceção do artigo 2.º, alínea q), da Diretiva Procedimentos. Neste segundo pedido, LH procurou reforçar a credibilidade da sua alegação de que tinha sido ameaçado individualmente pelos talibãs. Para este efeito, LH apresentou alguns documentos adicionais, incluindo o original da declaração da corporação de bombeiros juntamente com as impressões digitais das testemunhas. LH apresentou igualmente o original da declaração do seu antigo empregador e uma cópia do seu contrato de trabalho. LH indicou também por que motivo não pôde apresentar esses documentos no decurso do pedido anterior.

20. O Secretário de Estado considerou que o pedido subsequente era inadmissível. Segundo o Secretário de Estado, estes documentos só poderiam ter sido considerados «novos elementos ou provas» para efeitos de um pedido subsequente se tivesse ficado provado que os novos documentos apresentados eram autênticos. Dado que a autoridade pública competente não dispunha de qualquer material de referência, esta não pôde determinar se os documentos tinham sido emitidos por uma autoridade competente, nem pôde dar parecer quanto à sua autenticidade ou à exatidão do seu conteúdo. Através desta abordagem formalista da apreciação da questão de saber se os documentos são considerados «novos elementos ou provas», o Secretário de Estado seguiu a jurisprudência assente do Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado em formação jurisdicional).

21. LH interpôs recurso desta decisão e solicitou a aplicação de medidas provisórias perante o órgão jurisdicional de reenvio em 4 de setembro de 2019. LH contesta o facto de o seu pedido subsequente ter sido automaticamente julgado inadmissível, sem que o Secretário de Estado tenha sequer apreciado o valor probatório dos documentos originais que apresentou. LH considera que lhe é impossível provar a autenticidade dos documentos originais, visto que não tem nem os recursos financeiros nem os meios práticos para o fazer. Dado que a maioria dos documentos provém de autoridades afegãs, LH alega que o Secretário de Estado está em muito melhor posição para proceder a uma investigação mais aprofundada contactando diretamente essas autoridades afegãs. Por conseguinte, considera que não é razoável imputar-lhe exclusivamente o ónus da prova, rejeitando automaticamente estes documentos originais.

22. O órgão jurisdicional de reenvio constata que a apreciação efetuada pelo Secretário de Estado não revelou qualquer indício de que os documentos não eram autênticos ou de que não foram emitidos por uma autoridade competente, nem de que o seu conteúdo era inexato. Na verdade, o Secretário de Estado nem sequer levantou quaisquer dúvidas concretas quanto à autenticidade dos

documentos. O Secretário de Estado simplesmente não estava em condições de apreciar se os documentos preenchiam estes critérios. Pode observar-se que, em conformidade com as suas regras e prática, o Secretário de Estado não ouviu LH antes de rejeitar o seu pedido subsequente.

23. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas de que a jurisprudência assente do Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado em formação jurisdicional) acima descrita esteja em consonância com o direito da União. Em especial, o órgão jurisdicional de reenvio indica o Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «Tribunal EDH»), M.D. e M.A. contra Bélgica, em que o Tribunal EDH declarou que a exclusão de documentos sem apreciar a sua autenticidade, relevância e valor probatório constitui uma abordagem demasiado formalista, mesmo num pedido subsequente [10].

24. O órgão jurisdicional de reenvio receia que se os documentos originais não forem apreciados quanto ao conteúdo unicamente pelo facto de não se poder comprovar a sua autenticidade, isto poderá constituir uma violação ao direito de asilo, da proibição de expulsar e de repelir e ao direito à ação, previstos nos artigos 18.º, 19.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), especialmente quando interpretados em conformidade com os artigos 3.º e 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (a seguir «CEDH»). Isto é tanto mais assim quanto a prática de excluir documentos originais cuja autenticidade não pode ser comprovada («documentos não autenticados») em procedimentos subsequentes significa que é possível tomar uma decisão sem ouvir o requerente.

25. O órgão jurisdicional de reenvio afirma ainda que os documentos não autenticados só não são apreciados nos procedimentos subsequentes, ao passo que no processo principal tais documentos são tomados em consideração. O órgão jurisdicional de reenvio explica que a jurisprudência assente do Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado em formação jurisdicional) destaca o facto de a argumentação do requerente já ter sido considerada não credível e de o Secretário de Estado poder tomar em consideração esta circunstância na sua apreciação dos documentos não autenticados. Uma vez que, na sua jurisprudência assente, o Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado em formação jurisdicional) apenas se pronunciou sobre o ónus da prova, o órgão jurisdicional de reenvio pretende ainda saber se as cópias devem ser tratadas, a este respeito, de forma diferente dos documentos provenientes de uma fonte que não pode ser objetivamente verificada. O órgão jurisdicional de reenvio tem igualmente dúvidas sobre se o ónus da prova da autenticidade dos documentos pode recair exclusivamente sobre o requerente de proteção internacional num pedido subsequente.

26. Nestas circunstâncias, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância, adotar medidas provisórias até ter sido tomada uma decisão sobre o recurso e submeter à apreciação do Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) É compatível com o artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95 e com os artigos 47.º e 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o facto de um órgão de decisão de um Estado-Membro determinar que os documentos originais nunca podem constituir novos elementos ou provas se a sua

[10] Tribunal EDH, Acórdão de 19 de janeiro de 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, §§ 55 e 64).

autenticidade não puder ser comprovada? Se não for compatível, faz alguma diferença se, num pedido subsequente, o requerente apresentar cópias de documentos ou documentos provenientes de uma fonte que não pode ser objetivamente verificada?

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

27. LH, o Governo neerlandês e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas.

IV. Análise

28. Ambas as questões dizem respeito à interpretação do artigo 40.º da Diretiva Procedimentos, quando lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva Qualificação. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se uma interpretação da legislação nacional que transpõe o artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos, segundo a qual os documentos não autenticados nunca poderão constituir «novos elementos ou provas», é contrária a essa disposição e aos artigos 47.º e 52.º da Carta. A questão centra-se, portanto, no que se pode considerar «novos elementos e provas» para efeitos dessa disposição. Se o Tribunal de Justiça considerar que essa disposição proíbe a rejeição automática dos documentos não autenticados, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, na segunda parte da primeira questão, se esta apreciação se altera caso sejam apresentas cópias em vez de documentos originais não autenticados. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio questiona se um órgão de decisão pode, na sua apreciação dos documentos, distinguir entre documentos apresentados no âmbito de um pedido inicial e documentos apresentados no âmbito de um pedido subsequente e se, neste último caso, um Estado-Membro pode decidir deixar de respeitar o dever de cooperação se a autenticidade de tais documentos não puder ser comprovada.

29. Estas questões estão, de facto, tão estreitamente interligadas que proponho examiná-las em conjunto.

A. Considerações preliminares

30. Em primeiro lugar, importa salientar que, embora a Diretiva Procedimentos pretenda alcançar uma situação em que casos semelhantes são tratados da mesma forma e levam aos mesmos resultados, a sua abordagem baseia-se no conceito de procedimento único e assenta nas regras mínimas comuns [11]. No entanto, a diretiva contém uma série de disposições que permitem especificamente aos Estados-Membros prever regras diferentes ou adicionais — além da

[11] V., neste sentido, Acórdão de 25 de julho de 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, n.º 30), bem como as minhas conclusões no processo Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, n.º 74).

autoridade geral de adotar ou manter normas mais favoráveis prevista no artigo 5.º da Diretiva Procedimentos. Tal margem de apreciação deve, todavia, ser exercida em conformidade com os objetivos subjacentes à diretiva, bem como com a Carta [12].

31. No que diz respeito aos pedidos subsequentes, os Estados-Membros podem prever outras razões para um pedido subsequente ser apreciado [13]. Os Estados-Membros podem também prever que uma nova apreciação de um pedido subsequente exija que, sem culpa da sua parte, o requerente seja incapaz de invocar os elementos de prova em que baseou o seu pedido no procedimento anterior [14]. Os Estados-Membros podem ainda prever exceções ao direito de permanência [15] e no que respeita às regras processuais [16]. Devo agora voltar-me para a segunda destas disposições.

B. Estrutura do procedimento para pedidos subsequentes

32. O artigo 40.º, n.os 2 e 3, da Diretiva Procedimentos prevê um procedimento preliminar [17] na decisão sobre a admissibilidade de um pedido novo de proteção internacional após um indeferimento de um pedido anterior para este efeito. Esta disposição estabelece dois critérios. Em primeiro lugar, devem ter surgido ou sido apresentados pelo requerente «novos elementos ou provas» relacionados com a análise do preenchimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional. Em segundo lugar, esses novos elementos ou provas devem aumentar consideravelmente a probabilidade de o requerente poder beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva Qualificação. O segundo passo depende do cumprimento do primeiro. Se ambos os critérios tiverem sido cumpridos, o artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva Procedimentos prevê, então, que a apreciação do pedido prossegue de acordo com o capítulo II da Diretiva Procedimentos. O capítulo II enumera os princípios e garantias fundamentais subjacentes aos procedimentos de concessão e retirada da proteção internacional. Por outro lado, durante a apreciação preliminar, os requerentes (unicamente) beneficiam das garantias previstas no artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva Procedimentos, em aplicação do artigo 42.º, n.º 1, da mesma [18].

33. Embora o artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos permita que os Estados-Membros estabeleçam, na sua legislação nacional, regras sobre a execução da apreciação preliminar, os Estados-Membros não têm qualquer discricionariedade quanto aos critérios aplicáveis à

12 V., no que se refere a outras diretivas pertencentes ao Sistema Europeu Comum de Asilo, Acórdãos de 21 de dezembro de 2011, N.S. e o. (C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, n.º 68), de 13 de março de 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, n.º 53) e de 12 de dezembro de 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (reagrupamento familiar — irmã de um refugiado) (C-519/18, EU:C:2019:1070, n.os 62 e 64).

13 Nos termos do segundo período do n.º 3 do artigo 40.º da Diretiva Procedimentos.

14 Artigo 40.º, n.º 4, da Diretiva Procedimentos. O procedimento descrito no artigo 40.º pode também ser aplicado nos casos previstos no n.º 6 deste artigo. Tais casos não estão, todavia, aqui em causa.

15 Artigo 41.º da Diretiva Procedimentos. Todavia, isto não está em causa no presente processo.

16 Artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos.

17 Este procedimento preliminar foi especificamente previsto no artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos relativamente aos pedidos subsequentes e deve ser distinguido do pedido inicial.

18 Embora exista apenas uma referência ao artigo 12.º da Diretiva Procedimentos e de se poder deduzir do artigo 40.º, n.º 3, desta diretiva que nem todas as disposições do capítulo II são aplicáveis à apreciação preliminar, isto não significa que os Estados-Membros tenham poderes ilimitados quanto à forma como executam este procedimento. V., por exemplo, Acórdão de 9 de fevereiro de 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, n.º 25), em que o Tribunal de Justiça concluiu que o direito de ser ouvido faz parte integrante do respeito pelos direitos de defesa, cuja observância constitui um princípio geral do direito da União, e, portanto, aplica-se sempre que as administrações dos Estados-Membros tomem decisões abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União e mesmo quando a regulamentação aplicável não preveja expressamente essa formalidade. A mera menção no artigo 42.º, n.º 1, da Diretiva Procedimentos, de que deverá assegurar-se que, numa apreciação preliminar, os requerentes beneficiem das garantias previstas no artigo 12.º, n.º 1, da mesma diretiva, não significa, por conseguinte, certamente que as condições aplicáveis à apreciação dos pedidos fixadas no artigo 10.º da referida diretiva, que contém uma série de regras fundamentais [por exemplo, os pedidos devem ser apreciados e as decisões proferidas de forma objetiva e imparcial, em conformidade com o n.º 3, alínea a)], não se aplicam no caso de uma apreciação preliminar.

apreciação preliminar [19]. Se existirem «novos elementos ou provas» e se estes aumentarem consideravelmente a probabilidade de o requerente poder beneficiar da proteção internacional [20], a apreciação deste novo pedido de asilo deve prosseguir. O artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos permite igualmente que os Estados-Membros estabeleçam regras que obriguem os requerentes em procedimentos subsequentes a indicar os factos e a apresentar os elementos de prova que justifiquem um novo procedimento, bem como permitam a apreciação preliminar exclusivamente com base em observações escritas [21]. No entanto, esta disposição prevê que «estas regras não devem impossibilitar o acesso dos requerentes a um novo procedimento, nem implicar a supressão efetiva ou a obstrução grave desse acesso» [22].

34. Pela minha parte, contudo, entendo que a prática do Secretário de Estado — que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, tem sido confirmada pelo Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado em formação jurisdicional) — de *nunca* considerar os documentos não autenticados como «novos elementos ou provas» para efeitos de um pedido subsequente não se enquadra na exceção prevista no artigo 42.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos. A minha posição baseia-se no facto de que esta prática não diz respeito às questões abrangidas por esta exceção, nem parece existir tal regra positiva no direito nacional dos Países Baixos [23] que procure especificamente implementar esta prática.

35. Como precisou o órgão jurisdicional de reenvio, os documentos não autenticados fornecidos por um requerente de asilo num pedido subsequente simplesmente não são tidos em conta pelo Secretário de Estado, porque tais documentos não são considerados como «novos elementos ou provas». Isto significa que estes documentos são, desde logo, excluídos por força do primeiro critério contido no artigo 40.º, n.º 2, e não do segundo critério contido no artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva Procedimentos. Como explicarei adiante, considero que uma regra ou prática *ex ante* deste tipo é simplesmente incompatível com o artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da referida diretiva. Há, naturalmente, muitas situações em que documentos não autenticados são inúteis em termos do seu valor probatório, nomeadamente quando mesmo uma leitura superficial demonstra que tais documentos foram fabricados com esse fim. Contudo todos estes documentos não autenticados não podem simplesmente ser rejeitados sem mais: muito dependerá de questões de contexto, de relevância, de viabilidade de autenticação e, talvez, mesmo, nalguns casos, a sobrecarga que qualquer esforço para autenticar os documentos representaria para o órgão de decisão.

[19] Com exceção do facto de que os Estados-Membros podem prever outras razões para um pedido subsequente ser novamente apreciado, nos termos do segundo período do artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva Procedimentos, e em consonância com o princípio de que os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de prever ou manter disposições mais favoráveis (v. artigo 5.º e considerando 14 da Diretiva Procedimentos).

[20] Este critério permite seguramente uma margem de apreciação por parte do órgão de decisão. No entanto, as margens de apreciação não devem ser utilizadas de modo a prejudicar o objetivo da diretiva [v. Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo E., C-635/17, EU:C:2018:973, n.º 51, quanto à Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO 2003, L 251, p. 12)].

[21] Com exceção dos casos previstos nos termos do artigo 40.º, n.º 6, da Diretiva Procedimentos que não estão aqui em causa. Os Países Baixos adotaram as respetivas regras no artigo 3.118b da Vreemdelingenbesluit 2000 (Resolução relativa aos Estrangeiros de 2000) e no parágrafo C1/2.9 da Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular relativa aos Estrangeiros de 2000) que dizem respeito à possibilidade de tomar uma decisão, sem entrevista pessoal. No entanto, a prática de nunca aceitar documentos não-autenticados como «novos elementos ou provas» baseia-se na prática e na jurisprudência assente do Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado em formação jurisdicional).

[22] Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, os Países Baixos têm explorado estas possibilidades. No entanto, as questões colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio não se referem diretamente a estas possibilidades, mas antes à interpretação dada pela jurisprudência do Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado em formação jurisdicional) ao artigo 30a, n.º 1, alínea d), da Lei dos Estrangeiros de 2000 que transpõe as regras em matéria de pedidos subsequentes para o direito neerlandês.

[23] V., por analogia, Acórdão de 25 de julho de 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, n.º 31).

C. Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

36. Neste ponto, é oportuno analisar duas decisões recentes, proferidas pelo Tribunal EDH a respeito da questão da autenticação de documentos em casos de asilo, às quais o órgão jurisdicional de reenvio se referiu especificamente. A primeira destas decisões é o Acórdão Singh contra Bélgica [24]. Tratou-se de um caso em que os requerentes tinham originalmente chegado ao aeroporto de Bruxelas num voo proveniente de Moscovo. Os requerentes opuseram-se à sua expulsão para a Rússia por recearem, por sua vez, o repatriamento para o Afeganistão, em violação do artigo 3.º da CEDH. Os requerentes afirmaram que eram siques e que tinham fugido originalmente do Afeganistão.

37. No entanto, as autoridades belgas competentes em matéria de asilo rejeitaram o pedido de estatuto de refugiado apresentado pelos requerentes por estes não terem conseguido provar a sua nacionalidade afegã. No âmbito de um recurso, os requerentes forneceram documentos novos, nomeadamente, correspondência eletrónica trocada entre os seus representantes legais e um representante do Comité belga para Apoio aos Refugiados (um parceiro ACNUR) e o ACNUR em Nova Deli. O representante do ACNUR em Nova Deli forneceu, sob a forma de anexos às mensagens de correio eletrónico, «certificados» que indicavam que os requerentes tinham sido registados como refugiados no âmbito do mandato do ACNUR. Apesar do surgimento desta nova documentação, o Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros, Bélgica) decidiu, todavia, negativamente a reivindicação da nacionalidade afegã. Determinou que os novos documentos deveriam ser tratados como não tendo qualquer valor probatório com base no facto de serem de um tipo de fácil falsificação, constatando que os requerentes não apresentaram os originais dos documentos relevantes.

38. No seu acórdão, o Tribunal EDH concluiu pela existência de uma violação do artigo 13.º da CEDH (disposição relativa ao direito a um recurso efetivo) conjugado com o artigo 3.º da CEDH. Apontando para as consequências potencialmente graves para os requerentes, o Tribunal EDH concluiu [25] que a obrigação das autoridades estatais consistia em demonstrar que tinham sido o mais rigorosas possível e que tinham realizado uma análise atenta («*un examen attentif*») das alegações baseadas no artigo 3.º da CEDH. Isto significa que as autoridades nacionais devem excluir qualquer dúvida, por mais legítima que seja, sobre se um pedido de proteção está bem fundamentado, independentemente do âmbito de competência da autoridade [26]. O Tribunal observou que, uma vez que os documentos apresentados constituíam a base do pedido de proteção, a rejeição dos mesmos sem «verificar a sua autenticidade» ficou aquém da análise

[24] Tribunal EDH, Acórdão de 2 de outubro de 2012, Singh e o. contra Bélgica (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[25] *Ibidem*, § 103.

[26] *Ibidem*. O Tribunal EDH considerou em diversas ocasiões que a aplicação conjugada dos artigos 3.º e 13.º da CEDH exige a colocação de um recurso efetivo à disposição dos requerentes de proteção internacional, se existirem razões substanciais para acreditar que o requerente, caso seja expulso, enfrenta um risco individual e real de ser submetido a um tratamento contrário ao artigo 3.º da CEDH. Nesse caso, o artigo 3.º da CEDH implica uma obrigação de não expulsar a pessoa em causa para esse país. Devido à importância do artigo 3.º da CEDH e à natureza irreversível dos danos que podem ser causados pela sua violação, o artigo 13.º da CEDH exige uma análise atenta e um exame independente e rigoroso de qualquer alegação que indique o risco de o requerente poder ser objeto de um tratamento contrário ao artigo 3.º da CEDH em caso de expulsão (Tribunal EDH, Acórdão de 21 de janeiro de 2011, M.S.S. contra Bélgica e Grécia, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 293 e 387 e jurisprudência aí referida). V. igualmente, Tribunal EDH, Acórdão de 12 de dezembro de 2012, F.N. e o. contra Suécia (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, § 66) e, Tribunal EDH, Acórdão de 18 de novembro de 2013, M.A. contra Suíça (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, §§ 52 e 53), bem como a análise da jurisprudência do Tribunal EDH nas Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, n.ºs 68 e 69) no que respeita ao artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva Procedimentos. Importa salientar que o artigo 3.º da CEDH não abrange apenas a tortura ou o tratamento desumano ou degradante por parte de agentes públicos, aplicando-se também quando o perigo, como no presente caso, advém de pessoas ou grupos que não são agentes públicos se se puder demonstrar que o risco é real e que as autoridades do Estado de acolhimento não são capazes de evitar o risco proporcionando uma proteção adequada. V., neste sentido, Tribunal EDH, Acórdão de 17 de dezembro de 1996, Ahmed contra Áustria (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494) e Tribunal EDH, Acórdão de 4 de junho de 2015, J.K. e o. contra Suécia (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, § 50).

atenta e rigorosa esperada das autoridades nacionais, com base nas exigências relativas a um recurso efetivo previstas no artigo 13.º da CEDH, para proteger os indivíduos em causa da tortura e do tratamento desumano ou degradante, nos termos do artigo 3.º da CEDH, em circunstâncias em que um processo (relativamente) simples de inquérito do ACNUR teria decidido conclusivamente se os documentos eram autênticos e fiáveis [27].

39. A segunda decisão é o Acórdão M.D. e M.A. contra Bélgica [28]. Este caso dizia respeito a dois cidadãos russos de origem chechena que viviam na Bélgica e em relação aos quais foi solicitado o afastamento para a Rússia. M.D. alegou que o seu pai tinha sido assassinado por apoiantes do homem que se viria a tornar chefe da República da Chechénia. Alegou-se que, para vingar este assassinato, o irmão mais velho de M.D. tinha, por sua vez, matado um membro da família do líder. Dois meses mais tarde, M.D. e a sua esposa M.A. foram atacados durante uma festa de aniversário, tendo fugido para a Inguchétia. M.D. e M.A. dizem ter sido informados pela mãe e pela irmã de M.D. que alguns homens foram à sua procura após o casal ter deixado a Rússia. M.D. e M.A. alegaram ainda que o cunhado de M.D., que permaneceu na Chechénia, foi assassinado após a sua partida.

40. À sua chegada à Bélgica, M.D. e M.A. apresentaram o seu primeiro pedido de asilo. O Office des étrangers (Serviço de Estrangeiros, Bélgica) declarou o pedido inadmissível com o fundamento, designadamente, de que uma vingança pessoal não constituía uma razão para a concessão de asilo. O Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Comissário Geral para os Refugiados e Apátridas, Bélgica) confirmou a rejeição, considerando que o relato dos acontecimentos por parte de M.D. e M.A. carecia de credibilidade. Seguidamente, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica) rejeitou o seu pedido de fiscalização da legalidade, uma vez que tanto M.D. como M.A. não compareceram a uma audiência. M.D. e M.A. foram, então, notificados da ordem para abandonar o país.

41. Posteriormente, M.D. e M.A. apresentaram três outros pedidos. Nestes novos pedidos de asilo, apresentaram várias notas publicadas na imprensa local chechena, nas quais se oferecia uma recompensa por informações sobre o paradeiro de M.D. Forneceram igualmente a certidão de óbito do cunhado e uma intimação do Departamento de Polícia de Grozny para M.D. comparecer por suspeita de porte de armas ilegais e por pertença a uma organização armada ilegal. Estes novos pedidos foram rejeitados por não terem sido apresentados «novos elementos». As razões para esta apreciação prenderam-se com o facto de o órgão de decisão ter considerado que os elementos apresentados não provinham de uma fonte objetiva ou de um documento elaborado por uma autoridade [29], que a data do documento apresentado como nova prova precedia o pedido anterior e deveria, por conseguinte, ter sido apresentado naquela fase, e que foram (apenas) fornecidos os originais dos documentos que os requerentes já tinham apresentado anteriormente. Os motivos apontados pelos requerentes para justificar a impossibilidade de apresentar esses documentos mais cedo não alteraram em nada esta apreciação [30]. Por conseguinte, estes novos pedidos foram, por sua vez, igualmente rejeitados e os requerentes foram notificados de uma ordem para abandonar o país, juntamente com uma ordem para a sua detenção num local designado, enquanto aguardavam o seu afastamento.

27 Tribunal EDH, Acórdão de 2 de outubro de 2012, Singh e o. contra Bélgica (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, § 104).

28 Tribunal EDH, Acórdão de 19 de janeiro de 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

29 Os documentos apresentados eram artigos de jornal que o órgão de decisão considerou que poderiam ter sido publicados por instigação do requerente. Outras razões pelas quais o órgão de decisão não considerou os elementos apresentados como novos prendem-se com o facto de um relatório de exame à morte do seu cunhado não ter mencionado o requerente e de não existir qualquer ligação entre outro documento relativo à morte dos seus pais e irmãos e a fuga do requerente.

30 Tribunal EDH, Acórdão de 19 de janeiro de 2016, M.D. e M.A. contra Bélgica (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, §§ 19 a 31).

42. Na sequência de um recurso para o Tribunal EDH, esse Tribunal considerou que, nas circunstâncias particulares dos requerentes, a ameaça do seu afastamento para a Rússia sem as autoridades belgas terem primeiro reexaminado o risco que os requerentes enfrentavam à luz dos documentos apresentados em apoio do seu quarto pedido de asilo constituiria uma violação do artigo 3.º da CEDH.

43. O Tribunal EDH, após ter remetido para a sua jurisprudência relativa ao artigo 3.º da CEDH, reconheceu, todavia, o interesse legítimo dos Estados em reduzir pedidos de asilo repetidos e manifestamente abusivos e, portanto, em estabelecer regras específicas para regular tais pedidos. O Tribunal EDH considerou que o tratamento de um pedido subsequente num procedimento acelerado não conduz, por si só, à conclusão de que a análise não preenche os critérios exigidos pelo artigo 3.º da CEDH [31].

44. No entanto, o Tribunal EDH considerou que o facto de os documentos apresentados não serem considerados novos elementos significava *de facto* que não houve análise sobre o alegado risco que os requerentes enfrentariam se fossem expulsos [32]. O Tribunal EDH declarou que não tomar em consideração estes documentos, que eram a base do pedido de proteção dos requerentes, não preencheu os requisitos exigidos de uma análise independente, atenta e rigorosa, que seria expectável da parte das autoridades nacionais, a fim de prever uma proteção eficaz contra uma violação do artigo 3.º da CEDH. O Tribunal EDH criticou igualmente o ónus da prova desproporcionado imputado aos requerentes caso os documentos por eles fornecidos sejam rejeitados simplesmente porque antecedem a data do seu último pedido, independentemente dos seus esforços para demonstrar que não estavam em condições de os apresentar anteriormente.

45. Ora, o Tribunal EDH baseou inteiramente as suas conclusões no artigo 3.º da CEDH. Nestas circunstâncias, o Tribunal EDH não considerou necessário ter em conta os mesmos factos na perspetiva de uma aplicação conjugada dos artigos 3.º e 13.º da CEDH [33].

46. Embora este processo claramente não diga respeito à obrigação de um estado de autenticar documentos mas sim à admissibilidade de documentos não autenticados num requerimento subsequente, pela minha parte, não entendo nem o Acórdão Singh contra Bélgica [34] nem o Acórdão M.D. e M.A. contra Bélgica [35] como estabelecendo uma obrigação universal *ex ante* para todos os Estados Contratantes de proceder à sua própria verificação da autenticidade de todos os documentos estrangeiros fornecidos por um requerente de asilo. É óbvio que podem existir situações especiais com factos específicos, em que seria simplesmente negligente por parte do Estado-Membro em causa não conduzir essa investigação por iniciativa própria. Mas nem todos os casos serão potencialmente tão simples como estes dois casos: questões de relevância,

[31] *Ibidem* §§ 55 e 56.

[32] Isto foi particularmente evidente nesse caso belga, visto que a competência para apreciar se foram apresentados novos elementos e para apreciar o conteúdo desses documentos foi divida entre o Departamento de Imigração e o Comissário Geral para os Refugiados e Apátridas. Só depois de os elementos serem considerados novos pelo Departamento de Imigração, é que o processo será entregue ao segundo organismo.

[33] Tribunal EDH, Acórdão de 19 de janeiro de 2016, M.D. e M.A. contra Bélgica (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, § 70).

[34] Tribunal EDH, Acórdão de 2 de outubro de 2012, Singh e o. contra Bélgica (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[35] Acórdão de 19 de janeiro de 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

viabilidade e, talvez, mesmo custos são também considerações pertinentes. Podem também existir muitas situações em que o requerente está em condições de realizar a sua própria investigação e fornecer documentação suplementar ou outras informações às autoridades [36].

47. É igualmente importante recordar que, por exemplo, no Acórdão Singh contra Bélgica [37], os documentos que foram fornecidos neste processo foram rejeitados pelo Conselho do Contencioso de Estrangeiros com base no facto de que os documentos deste tipo eram de fácil falsificação e de que não foram apresentados os originais. Contudo, no essencial, o Conselho do Contencioso de Estrangeiros nunca concluiu, na sequência da sua própria análise dos documentos, que os mesmos não eram autênticos: afirmou simplesmente que os documentos eram de um tipo fácil de falsificar. Algo semelhante parece ter ocorrido no Acórdão M.D. e M.A. contra Bélgica [38], em que as autoridades belgas pareciam não estar dispostas a analisar estes documentos adicionais no âmbito de um novo pedido de asilo, embora estes documentos parecessem altamente relevantes para qualquer apreciação da credibilidade das alegações feitas por M.D. e M.A. relativamente aos riscos que enfrentariam se regressassem à Rússia.

48. Nos termos do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, os direitos reconhecidos pela Carta, quando correspondem a direitos garantidos pela CEDH, o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por essa convenção. Assim, na medida em que a proibição prevista no artigo 3.º da CEDH equivale à proibição garantida no artigo 4.º e também no artigo 19.º, n.º 2, da Carta, [39] a jurisprudência do Tribunal EDH acima descrita é igualmente relevante no contexto da aplicação da Carta. [40]

49. Qual é, então, a relevância destas decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem para o presente processo? Tal como precisou o órgão jurisdicional de reenvio, os documentos não autenticados não são tidos em conta pelo Secretário de Estado em nenhum pedido de asilo subsequente, visto que tais documentos não são considerados como «novos elementos ou provas». Isto significa que estes documentos são, desde logo, excluídos por força do primeiro critério contido no artigo 40.º, n.º 2, e não do segundo critério contido no artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva Procedimentos. Estas decisões servem para reforçar a opinião que já exprimi de que uma prática *ex ante*, em que esses documentos não autenticados são automaticamente excluídos em novos pedidos de asilo, é simplesmente incompatível quer com os requisitos do artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva Procedimentos, quer, de resto, com as normas fundamentais impostas perante um pedido de asilo que apresenta questões graves e profundas ao abrigo do artigo 3.º da CEDH e do artigo 4.º da Carta.

[36] Os documentos não são, contudo, os únicos meios para demonstrar que um requerente tem direito a proteção internacional e o facto de os documentos não serem autenticados não significa necessariamente que não têm valor probatório, v. n.ºs 51 e 59 e segs. das presentes conclusões. V. também, Tribunal EDH, Acórdão de 23 de agosto de 2016, J.K. e o. contra Suécia (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, §§ 91 a 98), sobre as obrigações respetivas do requerente e do Estado.

[37] Tribunal EDH, Acórdão de 2 de outubro de 2012, Singh e o. contra Bélgica (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[38] Tribunal EDH, acórdão de 19 de janeiro de 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

[39] Sendo o artigo 19.º, n.º 2, da Carta a disposição mais específica que, segundo as explicações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais, integra a jurisprudência relevante do Tribunal EDH relativa ao artigo 3.º CEDH. V., igualmente, Acórdão de 14 de maio de 2019, M e o. (Revogação do estatuto de refugiado) (C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, n.º 94).

[40] A Diretiva Procedimentos e a Diretiva Qualificação declaram especificamente que respeitam os direitos fundamentais e observam os princípios consagrados na Carta, nos termos do considerando 60 da Diretiva Procedimentos e do considerando 16 da Diretiva Qualificação.

D. «Novos elementos ou provas»

50. Tal como o órgão jurisdicional de reenvio afirmou corretamente, a Diretiva Procedimentos não contém qualquer definição do conceito de «novos elementos ou provas» ou mesmo apenas de «elementos».

51. O artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva Qualificação define os «elementos necessários para justificar o pedido de proteção internacional» mencionados no artigo 4.º, n.º 1, da referida diretiva. Esta definição é muito ampla e engloba as declarações do requerente e toda a documentação de que o requerente disponha sobre, designadamente, a sua história pessoal, local(is) de residência anteriores, e os motivos pelos quais solicita proteção internacional. A redação desta definição claramente não limita a qualidade dos documentos a ter em consideração aos documentos cuja autenticidade pode ser comprovada.

52. No entanto, importa destacar que o artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva Qualificação trata especificamente do caso em que elementos das declarações do requerente não são sustentados por provas documentais ou de outra natureza. Esta disposição estabelece cinco critérios que devem estar preenchidos para que esses aspetos sejam tidos em consideração sem necessidade de confirmação. Todos estes critérios dizem respeito quer aos esforços do requerente para fornecer esses documentos, quer à sua credibilidade — estando ambos ligados. Portanto, se é possível considerar elementos de um pedido de asilo sem provas documentais ou de outra natureza, também deve ser possível ter em consideração documentos cuja autenticidade não é confirmada em apoio de elementos de um pedido de asilo.

53. Ao apreciar o conceito de «novos elementos ou provas», deve ter-se igualmente presente que a Diretiva Procedimentos está dividida em diferentes capítulos, o segundo dos quais estabelece princípios e garantias processuais fundamentais. O capítulo III rege os procedimentos em primeira instância a que pertence o procedimento de pedido subsequente. A primeira disposição deste terceiro capítulo, o artigo 31.º, prevê que os Estados-Membros tratam os pedidos de proteção internacional mediante um procedimento de apreciação conforme com os princípios e garantias fundamentais enunciados no capítulo II. Portanto, a regra é uma apreciação completa em conformidade com estes princípios. O artigo 33.º da Diretiva Procedimentos determina os casos em que um pedido pode ser considerado inadmissível. O artigo 33.º, n.º 2, alínea d), dessa diretiva dispõe que os Estados-Membros podem considerar não admissível um pedido subsequente quando não surgiram nem foram apresentados pelo requerente novos elementos ou dados relacionados com a análise nos termos da Diretiva Qualificação.

54. Mesmo em casos de inadmissibilidade, o artigo 34.º da Diretiva Procedimentos prevê uma regra processual específica, nomeadamente a realização de uma entrevista relativa à admissibilidade do pedido. Uma vez mais, porém, os Estados-Membros podem aplicar uma exceção no caso de um pedido subsequente [41], se um Estado-Membro fizer uso da possibilidade de estabelecer, na sua legislação nacional, regras sobre a apreciação preliminar nos termos do artigo 42.º da Diretiva Procedimentos. Conforme acima referido, o artigo 42.º, n.º 2, alínea b), desta diretiva permite a apreciação preliminar do pedido exclusivamente com base em observações escritas. Desta forma, em conformidade com o segundo capítulo da Diretiva Procedimentos, em casos excecionais, é possível omitir uma apreciação completa e, em casos ainda mais excecionais, tal omissão é possível sem que tenha sido concedida uma entrevista pessoal ao requerente antes de tal decisão ser tomada. Isto significa que o artigo 33.º, n.º 2,

[41] Terceiro período do primeiro parágrafo do artigo 34.º, n.º 1, da Diretiva Procedimentos.

alínea d), da Diretiva Procedimentos estabelece motivos para a exclusão de uma apreciação aprofundada. Uma vez que tal constitui uma exceção à regra geral prevista no artigo 31.º, n.º 1, da Diretiva Procedimentos, tal exige, por conseguinte, uma interpretação restritiva [42].

55. O objetivo da Diretiva Procedimentos é estabelecer um quadro comum de garantias que permitam assegurar o pleno respeito pela Convenção de Genebra e pelos direitos fundamentais [43]. Uma das principais características deste objetivo é que todos os requerentes de asilo devem ter acesso a procedimentos eficazes, a possibilidade de cooperarem e comunicarem devidamente com as autoridades competentes de forma a exporem os factos relevantes da sua situação e garantias processuais suficientes para defenderem o seu pedido em todas as fases do procedimento [44].

56. Um pedido subsequente é um dos raros casos em que o direito de um requerente a apresentar a sua situação em conformidade com *todos* os princípios e garantias fundamentais previstos no capítulo II da Diretiva Procedimentos é restringido. Tal como se pode perceber do considerando 36 dessa diretiva, nestes casos, estabelece-se um equilíbrio entre os esforços a envidar para garantir o correto reconhecimento das pessoas que necessitam de proteção e os interesses dos Estados-Membros em processos de tomada de decisão eficazes e céleres. De acordo com este considerando, caso um requerente apresente um pedido subsequente *sem aduzir novos argumentos ou elementos de prova*, seria desproporcionado obrigar os Estados-Membros a empreenderem um novo procedimento completo de apreciação. Por conseguinte, o artigo 42.º da Diretiva Procedimentos prevê uma apreciação preliminar que tem por objetivo não impor aos Estados-Membros terem de tratar os mesmos factos e provas em vários procedimentos que provavelmente não conduzirão a desfechos diferentes. Este equilíbrio a favor de tais processos de tomada de decisão céleres depende inteiramente e de forma essencial da questão de saber se surgiram ou foram apresentados «novos elementos ou provas» — tal como o critério é descrito tanto no artigo 33.º, n.º 2, alínea d), como no artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos. Só se não for esse o caso é que se perde o equilíbrio e o órgão administrativo competente pode diminuir o seu rigor ao tentar garantir o correto reconhecimento de uma pessoa que merece proteção internacional [45].

57. O raciocínio subjacente a esta disposição é claramente o de que a apreciação dos elementos, que não os novos elementos, já foi realizada de acordo com o capítulo II no procedimento inicial. Se não forem apresentados quaisquer novos elementos ou provas, não se pode esperar um resultado diferente do procedimento, tornando, assim, supérflua uma nova apreciação. O segundo critério dessa apreciação preliminar, contido no artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva Procedimentos, limita os novos elementos e provas àqueles que *aumentam consideravelmente a probabilidade* de o requerente pode beneficiar da proteção internacional. Só este segundo critério analisa a qualidade das novas provas. Ao abrigo do primeiro critério, basta que a nova prova esteja relacionada com a apreciação da possibilidade de o requerente poder beneficiar da proteção internacional.

[42] Este princípio é ainda confirmado pelo considerando 43 da Diretiva Procedimentos. V., igualmente, conclusões do advogado-geral M. Bobek no processo LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, n.º 51) quanto ao conceito de «país seguro» [exceção em conformidade com o artigo 33.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva Procedimentos].

[43] V. conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo X e X e Y (C-175/17 e C-180/17, EU:C:2018:34, n.º 31) no que respeita à antecessora da Diretiva Procedimentos. Esta apreciação mantém-se aplicável à Diretiva Procedimentos como é deixado claro pelos seus considerandos 3, 25 e 60.

[44] V. considerando 25 da Diretiva Procedimentos.

[45] Conforme descrito, *supra*, caso existam novos elementos ou provas, e estes aumentem consideravelmente a probabilidade de o requerente poder beneficiar da proteção nos termos da Diretiva Qualificação, a apreciação do pedido prosseguirá de acordo com o capítulo II da Diretiva Procedimentos (artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva Procedimentos).

58. O Governo neerlandês defende que se os documentos, cujas cópias já foram apresentadas no pedido anterior, voltarem a ser apresentados no formato original, estes só poderão esclarecer melhor a situação se a autenticidade destes documentos puder ser comprovada. Se não for este o caso, estes documentos não podem ser considerados «novos elementos ou provas». Isto suscita dois comentários. Em primeiro lugar, o Governo neerlandês parece associar os dois critérios relevantes, nomeadamente (i) se foram apresentados «novos elementos ou provas» e (ii) se estes «aumentam consideravelmente a probabilidade de o requerente poder beneficiar da proteção internacional». Do que considera ser a ausência do segundo critério, infere a falta do primeiro. Em segundo lugar, o Governo neerlandês aprova um modo de agir em que estes documentos não autenticados nem sequer são apreciados individualmente, tal como previsto no artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva Qualificação. Pelo contrário, o requerente é obrigado a fornecer uma certa qualidade de documento, nomeadamente documentos autenticados, caso contrário o seu pedido subsequente será rejeitado automaticamente.

59. Como vimos, nem uma interpretação literal, nem uma interpretação sistemática do artigo 40.º da Diretiva Procedimentos e do artigo 4.º da Diretiva Qualificação fornecem uma base para esta abordagem.

E. Importância da autenticidade de um documento

60. A razão pela qual a autenticidade dos documentos é um elemento a ter em conta no procedimento de proteção internacional é a de garantir que as decisões do órgão de decisão não se baseiam em documentos falsos, em particular falsificados. Além disso, em muitas circunstâncias, o facto de se ter demonstrado que um documento específico é autêntico poderá tender a reforçar a credibilidade da situação de um requerente.

61. O tratamento de documentos falsos é objeto do artigo 14.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva Qualificação. Segundo este artigo, os Estados-Membros revogam, suprimem ou recusam renovar o estatuto de refugiado de uma pessoa se for apurado pelo Estado-Membro em questão que a utilização de documentos falsos, foi decisiva para receber o estatuto de refugiado. Por outro lado, não há qualquer disposição que afirme que essa situação deve ser evitada (a todo o custo) mediante a não tomada em consideração, absoluta, de quaisquer documentos não autenticados no procedimento.

62. Do ponto de vista processual, o artigo 31.º, n.º 8, alínea e), da Diretiva Procedimentos permite que os Estados-Membros estabeleçam que, se um requerente tiver feito declarações «manifestamente falsas», o procedimento de apreciação pode ser acelerado e/ou conduzido na fronteira ou em zonas de trânsito. Neste contexto, é significativo que, apesar de terem sido feitas declarações «manifestamente falsas», o procedimento de apreciação ainda tenha de ser feito em conformidade com os princípios e garantias fundamentais do capítulo II da referida diretiva [46]. Parece contraditório não conceder tal processo de apreciação ao detentor de documentos que não são falsos mas que simplesmente não estão autenticados apenas pelo facto de serem apresentados num pedido subsequente. No presente processo, não há sequer indicação de que possam não ser autênticos [47].

[46] Os pedidos subsequentes podem ser tratados da mesma forma nos termos do artigo 31.º, n.º 8, alínea f), da Diretiva Procedimentos, caso ainda não tenham sido considerados inadmissíveis.

[47] Embora se tenha igualmente de admitir que a sua autenticidade ainda não foi demonstrada em absoluto.

63. O considerando 21 da Diretiva Procedimentos esclarece melhor o tratamento de documentos falsos. Segundo este considerando, mesmo a utilização de documentos falsos não implica por si só o recurso automático a procedimentos de fronteira ou acelerados, enquanto o requerente demonstrar boa-fé [48].

64. Afigura-se, assim, que mesmo a utilização de documentos manifestamente falsos não implica automaticamente que um pedido de proteção internacional seja considerado inadmissível (ou infundado). Isto constitui um argumento adicional contra a interpretação restritiva dada pelo Secretário de Estado e pelo Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado em formação jurisdicional) ao conceito de «novos elementos ou provas».

F. Critério de apreciação de um pedido de proteção internacional

65. O artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva Qualificação prevê que incumbe ao Estado-Membro apreciar os elementos pertinentes do pedido [49]. Segundo o artigo 4.º, n.º 3, da referida diretiva, tal apreciação deve ser efetuada a título individual. Conforme acima indicado, o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva Qualificação contém uma lista extensa dos elementos que devem ser tomados em consideração. O próprio Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre a apreciação a efetuar pelas autoridades competentes nacionais no seu Acórdão de 13 de março de 2019, E. [50]. Neste processo, o Tribunal de Justiça declarou que «[n]o que se refere à análise, pelas autoridades nacionais competentes, do caráter probatório ou plausível dos elementos de prova, das declarações ou das explicações, […], a apreciação individualizada necessária exige que essas autoridades tenham em conta todos os elementos pertinentes […]» [51]. No seu Acórdão de 7 de novembro de 2013, X e o. [52], o Tribunal de Justiça já havia afirmado que «as autoridades competentes procuram saber se as circunstâncias estabelecidas constituem ou não uma ameaça tal que a pessoa em questão pode razoavelmente recear, atendendo à sua situação individual, ser efetivamente vítima de atos de perseguição». Afirmou ainda que esta apreciação da importância do risco deve, em todos os casos, ser efetuada com vigilância e prudência [53].

66. O procedimento preliminar no caso de um pedido subsequente limita os critérios que devem ser avaliados aos fixados no artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva Procedimentos. Não estabelece que o padrão de apreciação destes critérios seja diferente do utilizado num primeiro pedido de proteção internacional [54].

67. Estas considerações — em conjunto com as expressas pelo Tribunal EDH nos Acórdãos Singh contra Bélgica [55] e M.D. e M.A. contra Bélgica [56] — podem ser aplicadas à prática do Secretário de Estado no presente processo. O facto de os documentos não autenticados não serem tidos em

[48] O mesmo se aplica à falta de documentos.

[49] Este dever de apreciação deve ser efetuado em cooperação com o requerente. Voltarei mais tarde a esta questão.

[50] C-635/17, EU:C:2019:192, n.ºs 63 a 69; embora relativamente ao artigo 5.º, n.º 2, e ao artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86. Uma vez que esta diretiva também faz parte do Sistema Europeu Comum de Asilo e uma vez que o tanto artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva Qualificação como o artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86 tratam de forma semelhante os casos que carecem das provas documentais (oficiais) necessárias, não há qualquer razão para que tal não se aplique também à Diretiva Qualificação.

[51] No n.º 63.

[52] C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, n.ºs 72 e 73, no que respeita a dois «elementos» contidos no artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 2004/83.

[53] *Ibidem.*

[54] V. também nota 18 das presentes conclusões.

[55] Tribunal EDH, Acórdão de 2 de outubro de 2012, Singh e o. contra Bélgica (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[56] Tribunal EDH, Acórdão de 19 de janeiro de 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

conta porque não são considerados «novos elementos ou provas» significa que não se verifica uma apreciação casuística que tenha em conta todos os aspetos relevantes. A interpretação dada ao conceito de «novos elementos ou provas» pelo Secretário de Estado e pelo Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado em formação jurisdicional) não só não tem qualquer fundamento na redação, na estrutura e no objetivo da Diretiva Procedimentos e da Diretiva Qualificação, como também é contrária às garantias consagradas na Carta, nomeadamente as previstas no artigo 19.º, n.º 2, da Carta.

68. Daqui decorre que o artigo 19.º, n.º 2, da Carta é violado na medida em que a prática do Secretário de Estado impede o órgão de decisão de proceder a uma apreciação individual da questão de saber se o requerente corre o perigo de ser expulso para um Estado em que existe um risco sério de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou outra pena ou tratamento desumano ou degradante. Trata-se de um conceito mais restrito do que o referido no artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva Procedimentos, que questiona se o requerente preenche as condições para beneficiar da proteção internacional em qualquer um dos casos previstos na Diretiva Qualificação, independentemente de isso ameaçar a vida ou a integridade física do requerente [57].

69. Das conclusões do Tribunal EDH no Acórdão M.D. e M.A. contra Bélgica [58] decorre igualmente que a apreciação de «novos elementos ou provas» na apreciação preliminar nos termos do artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva Procedimentos deve ser efetuada com a mesma atenção e rigor que a apreciação de todos os elementos de prova no procedimento inicial, a fim de assegurar que não há lugar a qualquer deportação contrária ao artigo 19.º, n.º 2, da Carta.

70. A adesão a este critério no procedimento de apreciação preliminar é particularmente importante, visto que o artigo 42.º, alínea b), da Diretiva Procedimentos permite que os Estados-Membros estabeleçam em regras nacionais que esta apreciação pode ser efetuada exclusivamente com base em observações escritas. No caso em apreço, o direito do requerente a explicar a sua posição numa entrevista pessoal em conformidade com o artigo 14.º da Diretiva Procedimentos depende do resultado positivo na apreciação preliminar.

G. Problemas na obtenção de provas, ónus da prova e dever de cooperação

71. Resulta das considerações precedentes que qualquer regra ou prática num Estado-Membro que tenda a conduzir a uma situação em que não há lugar a uma apreciação (individual) independente atenta e rigorosa dos (novos) elementos e provas num procedimento subsequente por parte do órgão de decisão é contrária ao artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos. Na medida em que esses elementos ou provas digam respeito a provas relativas ao risco de expulsão de um requerente para um Estado em que pode ser submetido a tortura ou outra pena ou tratamento desumano ou degradante, isto é igualmente contrário ao artigo 19.º, n.º 2, da Carta. Por conseguinte, não poderá fazer qualquer diferença se, no âmbito desse procedimento, são fornecidos documentos autenticados originais, não autenticados originais ou cópias. Todos estes documentos deverão ser apreciados segundo o disposto no artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva Procedimentos, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva Qualificação.

[57] V. artigos 9.º e 15.º, alínea c), da Diretiva Qualificação.

[58] Tribunal EDH, Acórdão de 19 de janeiro de 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

72. O órgão de decisão não pode retirar quaisquer conclusões da apreciação efetuada no pedido de proteção internacional anterior. Isto seria absolutamente contrário ao objetivo da apreciação preliminar que é específico ao procedimento do pedido subsequente. Esta situação é particularmente evidente no caso em apreço. Segundo o racional subjacente à jurisprudência assente do Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado em formação jurisdicional), só os documentos autenticados serão tidos em conta num pedido subsequente porque já foi estabelecido num procedimento de asilo anterior que o pedido de asilo não é credível. Esta situação é tida em conta ao considerar os novos elementos fornecidos. Todavia, no caso em apreço, não se deve esquecer o facto de uma grande parte dos elementos de prova terem sido considerados credíveis.

73. As regras gerais relativas ao ónus da prova ou ao dever de cooperação dos Estados-Membros, que foram estabelecidas em relação aos pedidos iniciais de proteção internacional, não podem tão-pouco ser diferentes no que se refere à avaliação realizada na apreciação preliminar num pedido subsequente. Relembrarei apenas sucintamente estas regras e a sua lógica.

74. Conforme referi anteriormente, o artigo 4.º da Diretiva Qualificação enumera uma grande variedade de elementos que podem ser tidos em conta, bem como as regras sobre a forma como estes elementos devem ser apreciados como provas. Também já fiz referência ao considerando 21 da Diretiva Procedimentos. Trata-se, na realidade, de um reconhecimento adicional por parte do legislador da União do facto de que pode não ser possível a um refugiado escolher o caminho mais fácil para deixar o país de onde tem de fugir, bem como de que um requerente de proteção internacional nem sempre pode levar consigo todos os documentos e elementos de prova que podem ser úteis para provar o seu direito a proteção internacional [59].

75. Estas dificuldades foram igualmente reconhecidas pelo Tribunal de Justiça. Este último tem desenvolvido regras que descrevem as respetivas obrigações do requerente e do Estado-Membro no que respeita à recolha dos elementos de prova. O Tribunal de Justiça considerou que incumbe, em princípio, ao requerente apresentar todos os elementos necessários para justificar o seu pedido. Porém, incumbe ao Estado-Membro cooperar com o requerente na fase da determinação dos elementos pertinentes desse pedido. Tal como o Tribunal de Justiça salientou: «Esta exigência de cooperação que recai sobre o Estado-Membro significa, assim, concretamente que se, por qualquer razão, os elementos produzidos pelo requerente de uma proteção internacional não forem completos, atuais ou pertinentes, é necessário que o Estado-Membro em causa coopere ativamente com o requerente, nesta fase do procedimento, para permitir a reunião de todos os elementos suscetíveis de justificar o pedido. Aliás, um Estado-Membro pode encontrar-se mais bem colocado do que o requerente para ter acesso a certo tipo de documentos» [60]. Isto demonstra que a recolha de provas é uma obrigação comum do requerente e do Estado-Membro.

76. O artigo 42.º da Diretiva Procedimentos prevê uma apreciação preliminar. Um resultado positivo nesta apreciação preliminar é a porta de entrada para uma apreciação completa. Embora o âmbito do que deve ser apreciado seja limitado, nomeadamente, se surgiram ou se foram apresentados novos elementos e provas e se estes aumentam consideravelmente a probabilidade de o requerente poder beneficiar da proteção internacional, não há, todavia, qualquer indicação

[59] V. também, Tribunal EDH, Acórdão de 18 de novembro de 2014, M.A. contra Suíça (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, §§ 55 e 62).

[60] Acórdão de 22 de novembro de 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, n.os 65 e 66). O Guia Prático do EASO: Avaliação dos elementos de prova de março de 2015, que os Estados-Membros devem ter em conta segundo o considerando 10 da Diretiva Procedimentos, confirma esta situação. Por exemplo, o ponto 1.2.2.5 refere que, para apreciar o processo, o funcionário encarregado pode ter igualmente de obter *ex officio* outros elementos de prova.

de que essa apreciação possa ser efetuada obedecendo a critérios diferentes, isto é, menos rigorosos do que o procedimento inicial. Tal como mencionado, *supra*, o artigo 19.º, n.º 2, da Carta proíbe claramente uma prática que aumenta o risco de expulsar uma pessoa para um país em que esteja sujeita a pena de morte, tortura ou outra pena ou tratamento desumano ou degradante por falta de uma apreciação completa de novos elementos de prova apresentados pelo requerente.

77. É importante ser claro a este respeito: um Estado-Membro não pode rejeitar *automaticamente* um pedido de asilo subsequente por inadmissibilidade *simplesmente* pelo facto de a documentação que foi fornecida em apoio desse pedido não ter sido autenticada com o fundamento de que tais documentos não autenticados não constituem «novos elementos ou provas». Isto seria incompatível com o artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva Procedimentos.

78. No entanto, isto não impede que um Estado-Membro rejeite o pedido por inadmissibilidade ao abrigo do segundo critério contido no artigo 40.º, n.º 3, da Diretiva Procedimentos, visto que uma apreciação individual dos «novos elementos e provas», tendo em consideração todos os aspetos relevantes, revela que estes documentos não autenticados não aumentam consideravelmente a probabilidade de o requerente poder beneficiar da proteção internacional. Este poderá ser o caso se se concluir que os documentos não autenticados foram forjados ou que não são relevantes ou que acrescentam pouco ao processo desenvolvido no pedido de asilo anterior malsucedido. Esta apreciação englobará automaticamente uma apreciação individual, incluindo, por exemplo, a questão de saber se um requerente enfrenta o risco de ser sujeito a pena de morte, tortura ou outra pena ou tratamento desumano ou degradante, uma vez que isso constituiria uma razão para proteção subsidiária nos termos do artigo 15.º, alínea b), da Diretiva Qualificação. O pedido pode, evidentemente, ser igualmente rejeitado no final de uma nova apreciação em conformidade com o capítulo II da Diretiva Procedimentos, apesar de os critérios previstos no artigo 40.º, n.ºs 2 e 3, da referida diretiva se encontrarem preenchidos.

V. Conclusão

79. Tendo em conta o que precede, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunal de Primeira Instância da Haia, juízo de Hertogenbosch, Países Baixos) do seguinte modo:

1) A manutenção por um órgão de decisão de uma prática em que os documentos originais nunca podem constituir novos elementos ou provas para efeitos de um pedido de asilo subsequente se a sua autenticidade não puder ser comprovada, é incompatível com o artigo 40.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, conjugado com o artigo 4.º, n.º 2, 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. Não há qualquer diferença entre cópias de documentos ou documentos provenientes de uma fonte que não pode ser objetivamente verificada apresentados pelo requerente num pedido subsequente, na medida em que todos os documentos devem ser considerados atenta e rigorosamente numa base individual, a fim de determinar se aumentam consideravelmente a probabilidade de o

requerente poder beneficiar da proteção internacional e a fim de impedir que uma pessoa seja expulsa se enfrentar um risco individual e real de ser sujeita a um tratamento contrário ao artigo 19.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

2) O artigo 40.º da Diretiva 2013/32, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95, não pode ser interpretado no sentido de que permite a um órgão de decisão de um Estado-Membro, na apreciação de documentos e na atribuição de valor probatório a esses documentos, distinguir entre documentos apresentados no âmbito de um pedido inicial e documentos apresentados no âmbito de um pedido subsequente. Um Estado-Membro, na apreciação de documentos num pedido subsequente, deve cooperar com o requerente na mesma medida que no procedimento inicial.