



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

25 de julho de 2018*

«Reenvio prejudicial — Política de asilo — Diretiva 2013/32/UE — Artigo 31.º, n.º 8, e artigo 32.º, n.º 2 — Pedido de proteção internacional manifestamente infundado — Conceito de país de origem seguro — Inexistência de normas nacionais relativas a esse conceito — Declarações do requerente consideradas fiáveis, mas insuficientes, tendo em conta o caráter satisfatório da proteção conferida pelo país de origem do requerente»

No processo C-404/17,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Förvaltningsrätten i Malmö — Migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo com sede em Malmö, pronunciando-se em matéria de imigração, Suécia), por decisão de 3 de julho de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 6 de julho de 2017, no processo

A

contra

Migrationsverket,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, J.-C. Bonichot (relator), A. Arabadjiev, S. Rodin e E. Regan, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo sueco, por A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev e L. Zettergren, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo do Reino Unido, por R. Fadoju, C. Crane e S. Brandon, na qualidade de agentes, assistidos por D. Blundell, barrister,
- em representação da Comissão Europeia, por K. Simonsson e M. Condou-Durande, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: sueco.

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,
profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 31.º, n.º 8, 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 (JO 2013, L 180, p. 60).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe A ao Migrationsverket (Serviço das migrações, Suécia) (a seguir «Serviço») a propósito da decisão deste último de indeferir o pedido de concessão do estatuto de refugiado e de autorização de residência de A, de ordenar o seu regresso ao seu país de origem e de lhe proibir de regressar à Suécia durante dois anos.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O artigo 23.º, n.º 4, alínea g), 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 (JO 2005, L 326, p. 13), tem a seguinte redação:

«Além disso, os Estados-Membros podem estabelecer que um procedimento de apreciação, nos termos dos princípios e garantias fundamentais enunciados no capítulo II, seja considerado prioritário ou acelerado se:

[...]

- g) O requerente tiver feito declarações incoerentes, contraditórias, inverosímeis ou insuficientes que retirem claramente credibilidade à alegação de ter sido alvo de perseguição [...]

- 4 A Diretiva 2013/32 enuncia, nos seus considerandos 11, 12, 18, 40, 41 e 42:

«(11) No intuito de garantir uma avaliação global e eficiente das necessidades de proteção internacional dos requerentes, na aceção da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida [(JO 2011, L 337, p. 9)], o enquadramento legal da União em matéria de procedimentos de concessão e retirada de proteção internacional deverá basear-se no conceito de um procedimento de asilo único.

(12) O principal objetivo da presente diretiva consiste em prosseguir o desenvolvimento das normas aplicáveis aos procedimentos de concessão e retirada de proteção internacional dos Estados-Membros com vista à instituição de um procedimento de asilo comum na União.

[...]

- (18) É do interesse tanto dos Estados-Membros como dos requerentes de proteção internacional que a decisão dos pedidos de proteção internacional seja proferida o mais rapidamente possível, sem prejuízo de uma apreciação adequada e completa.

[...]

- (40) Elemento de ponderação decisivo para a apreciação da fundamentação de um pedido de proteção internacional é a segurança do requerente no seu país de origem. Sempre que um país terceiro possa ser considerado país de origem seguro, os Estados-Membros deverão poder designá-lo como tal e presumir que é seguro para um determinado requerente, a menos que este apresente contraindicações.
- (41) Dado o grau de harmonização alcançado em matéria de condições a preencher por nacionais de países terceiros e apátridas para beneficiarem da proteção internacional, deverão ser definidos critérios comuns para a designação de países terceiros como países de origem seguros.
- (42) A designação de um país terceiro como país de origem seguro para efeitos da presente diretiva não pode constituir garantia absoluta de segurança para os nacionais desse país. Pela sua natureza intrínseca, a avaliação subjacente à designação só pode atender à situação civil, jurídica e política no referido país e ao facto de os autores de perseguições, torturas ou penas ou tratamentos desumanos ou degradantes estarem, na prática, sujeitos a sanções quando indiciados no país em questão. Por esse motivo, é importante que, se o requerente demonstrar que, na sua situação específica, existem motivos válidos para considerar que o país não é seguro, a designação desse país como país seguro deixe de ser considerada relevante no que lhe diz respeito.»

5 Nos termos do artigo 1.º desta diretiva:

«A presente diretiva tem por objetivo definir procedimentos comuns para a concessão e retirada da proteção internacional [...]».

6 O artigo 31.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Procedimento de apreciação», que abre o capítulo III, sob a epígrafe «Procedimentos em primeira instância», prevê o seguinte:

«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.

2. Os Estados-Membros asseguram a conclusão do procedimento de apreciação o mais rapidamente possível, sem prejuízo da adequação e exaustividade da apreciação.

3. Os Estados-Membros asseguram a conclusão do procedimento de apreciação no prazo de seis meses a contar da apresentação do pedido.

[...]

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:

a) O requerente, ao apresentar o pedido e ao expor os factos, tiver evocado apenas questões não pertinentes para analisar o cumprimento das condições para beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva [2011/95]; ou

b) O requerente provier de um país de origem seguro, na aceção da presente diretiva, ou

[...]

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]; ou

[...]»

7 Nos termos do artigo 32.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32:

«Nos casos de pedidos infundados a que se apliquem qualquer das circunstâncias referidas no artigo 31.º, n.º 8, os Estados-Membros podem igualmente considerar um pedido manifestamente infundado nos casos em que o direito interno o definir.»

8 O artigo 36.º desta diretiva, sob a epígrafe «Conceito de país de origem seguro», tem a seguinte redação:

«1. Um país terceiro designado como país de origem seguro, nos termos da presente diretiva, só pode ser considerado, após uma apreciação individual do pedido, um país de origem seguro para um determinado requerente se:

a) Esse requerente tiver a nacionalidade desse país; ou

b) Esse requerente for apátrida e tiver tido anteriormente a sua residência habitual nesse país;

e não tiver invocado nenhum motivo grave para considerar que o país em questão não é um país de origem seguro, tendo em conta as circunstâncias pessoais do requerente no que respeita ao preenchimento das condições para beneficiar da proteção internacional, nos termos da Diretiva [2011/95].

2. Os Estados-Membros estabelecem na legislação nacional as regras e modalidades de aplicação do conceito de país de origem seguro.»

9 O artigo 37.º da Diretiva 2013/32, sob a epígrafe «Designação nacional de países terceiros como países de origem seguros», dispõe:

«1. Os Estados-Membros podem manter ou aprovar legislação que preveja, em conformidade com o anexo I, a designação nacional de países de origem seguros para efeitos da apreciação de pedidos de proteção internacional.

2. Os Estados-Membros devem avaliar periodicamente a situação nos países terceiros designados como países de origem seguros nos termos do presente artigo.

3. A avaliação de um país como país de origem seguro, de acordo com o presente artigo, basear-se-á num conjunto de fontes de informação, incluindo, em especial, informações de outros Estados-Membros, do [Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO)], do [Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)], do Conselho da Europa e de outras organizações internacionais relevantes.

4. Os Estados-Membros notificam à Comissão os países designados como países de origem seguros de acordo com o presente artigo.»

- 10 Nos termos do anexo I desta diretiva, sob a epígrafe «Designação de países de origem seguros para efeitos do artigo 37.º, n.º 1»:

«Um país é considerado país de origem seguro se, tendo em conta a situação jurídica, a aplicação da lei no quadro de um regime democrático e a situação política em geral, puder ser demonstrado que, de um modo geral e sistemático, não existe perseguição, na aceção do artigo 9.º da Diretiva [2011/95], nem tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante, nem ameaça em resultado de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno.

Para fins desta avaliação, será nomeadamente considerada a medida em que é concedida proteção contra a perseguição ou maus tratos através:

- a) De disposições legislativas e regulamentares do país e da forma como estas são aplicadas;
 - b) Do respeito dos direitos e liberdades consignados na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais[, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950,] e/ou no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos[, adotado em 16 de dezembro de 1966 pela Assembleia-Geral das Nações Unidas,] e/ou na Convenção contra a Tortura das Nações Unidas, em especial, os direitos que não podem ser derogados de acordo com o artigo 15.º, n.º 2, da referida Convenção Europeia;
 - c) Do respeito do princípio da não repulsão, nos termos da [Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951];
 - d) Da existência de vias de recurso eficazes contra as violações destes direitos e liberdades.»
- 11 O artigo 46.º da Diretiva 2013/32, sob a epígrafe «Direito a um recurso efetivo», inclui os n.ºs 5 e 6 com a seguinte redação:

«5. Sem prejuízo do disposto no n.º 6, os Estados-Membros devem autorizar os requerentes a permanecer no território até ao termo do prazo em que podem exercer o seu direito a um recurso efetivo ou, quando este direito tenha sido exercido dentro do prazo, enquanto aguardam o resultado do recurso.

6. No caso de uma decisão:

- a) Que considere um pedido manifestamente infundado nos termos do artigo 32.º, n.º 2 [...]

[...]

um órgão jurisdicional tem competência para decidir se o requerente pode ou não permanecer no território do Estado-Membro, quer a pedido do próprio requerente, quer oficiosamente, se essa decisão tiver por efeito extinguir o direito de o requerente permanecer no Estado-Membro e, em tais casos, o direito de permanecer no Estado-Membro a aguardar o resultado do recurso não estiver previsto na legislação nacional.»

Direito sueco

- 12 O órgão jurisdicional de reenvio indica que o direito sueco não inclui nenhuma disposição legislativa ou regulamentar relativa aos países de origem seguros na aceção da Diretiva 2013/32.

- 13 Na sua versão em vigor até 31 de dezembro de 2016, o n.º 19 do capítulo 8 da utlänningslag (Lei relativa aos estrangeiros) (SFS 2005, n.º 716) previa que o Serviço podia ordenar a execução imediata das suas decisões de afastamento, e isso antes mesmo de estas se terem tornado definitivas, se o pedido de asilo fosse manifestamente infundado e se não houvesse manifestamente outra razão para lhe conceder um título de residência.
- 14 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esta disposição foi alterada com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2017 para ter em conta, no direito sueco, a reformulação dos procedimentos de asilo efetuada pela Diretiva 2013/32, designadamente do seu artigo 31.º, n.º 8. O Serviço pode assim, desde essa data, ordenar a execução imediata das suas decisões de afastamento, e isso mesmo antes de se tornarem definitivas, desde que os factos expostos pelo nacional estrangeiro sejam «não pertinentes» para efeitos do seu pedido de asilo, ou «não sejam fiáveis», de forma que o seu pedido de asilo deva ser considerado manifestamente infundado e que, por outro lado, não possa ser manifestamente concedido um título de residência por qualquer outro motivo.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 15 Resulta da decisão de reenvio que A, nacional sérvio, apresentou, em março de 2017, um pedido de asilo e de autorização de residência na Suécia.
- 16 Em apoio deste pedido, alegou que, entre o ano de 2001 e o ano de 2003, tinha sido vítima de ameaças e de violência por parte de um grupo paramilitar clandestino e que tinha apresentado queixa contra este grupo em 2003. Referiu o facto de que tinha beneficiado, até 2012, da proteção enquanto testemunha assegurada pelas autoridades sérvias e pela Missão de Administração Provisória das Nações Unidas no Kosovo (MINUK), mas que esta proteção levou a que fosse colocado em diversos locais na Sérvia, nomeadamente na prisão. Essas condições tê-lo-iam levado a renunciar, a partir do ano de 2012, ao estatuto de testemunha protegida e a preferir refugiar-se na sua aldeia de origem, e isto apesar das ameaças de morte que continuou a receber.
- 17 O Serviço indeferiu o referido pedido por considerar que o mesmo era manifestamente infundado dado que, segundo as informações apresentadas pelo próprio requerente, a República da Sérvia estava em condições de lhe conferir uma proteção eficaz e que competia principalmente às autoridades do país de origem assegurar a proteção contra ameaças como aquelas de que se considera objeto.
- 18 Esse indeferimento foi acompanhado de uma obrigação de abandonar o território, que se tornou imediatamente executória tendo em conta a inexistência manifesta de elementos que permitam deferir o pedido de asilo e o facto de A não ter apresentado argumentação pertinente em apoio do seu pedido de título de residência.
- 19 A interpôs recurso da decisão do Serviço para o Förvaltningsrätten i Malmö — Migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo com sede em Malmö, pronunciando-se em matéria de imigração, Suécia), que suspendeu a execução da obrigação de abandonar o território.
- 20 Esse órgão jurisdicional interroga-se sobre a forma como deve ser interpretado o artigo 31.º, n.º 8, da Diretiva 2013/32, que, lido em conjugação com o artigo 32.º, n.º 2, da mesma diretiva, permite aos Estados-Membros indeferir determinados pedidos por serem manifestamente infundados.

21 Nestas circunstâncias, o Förvaltningsrätten i Malmö — Migrationsdomstolen (Tribunal Administrativo com sede em Malmö, pronunciando-se em matéria de imigração) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Um pedido que contém informações, fornecidas pelo [requerente], consideradas fiáveis — e que, por conseguinte, servem de base à apreciação do referido pedido —, mas insuficientes para estabelecer uma necessidade de proteção internacional pelo facto de as informações sobre o país [de origem] indicarem que as autoridades oferecem uma proteção aceitável, deve ser considerado manifestamente infundado, na aceção do artigo 31.º, n.º 8, da Diretiva 2013/32 revista?»

Quanto à questão prejudicial

- 22 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 31.º, n.º 8, alínea b), da Diretiva 2013/32, lido em conjugação com o artigo 32.º, n.º 2, desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que permite considerar um pedido de proteção internacional manifestamente infundado numa situação, como a que está em causa no processo principal, em que, por um lado, resulta das informações sobre o país de origem do requerente que pode ser-lhe aí assegurada uma proteção aceitável e, por outro, o requerente apresentou informações insuficientes para justificar a concessão de uma proteção internacional, quando o Estado-Membro onde foi apresentado o pedido não tenha adotado normas que ponham em prática o conceito de país de origem seguro.
- 23 Como resulta da decisão de reenvio, o Serviço, em substância, indeferiu o pedido de A por ser manifestamente infundado em aplicação do direito nacional que transpõe a Diretiva 2013/32, pelas razões conjugadas de que, no seu país de origem, a Sérvia, existia uma proteção eficaz e de que não tinha demonstrado que esse país não lhe conferia uma proteção suficiente contra as ameaças de que se considerava objeto.
- 24 Desta forma, o Serviço baseou a sua decisão num raciocínio análogo ao previsto pelos artigos 36.º e 37.º da Diretiva 2013/32 para o tratamento de pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países de origem seguros.
- 25 Essas disposições instituem um regime particular de avaliação que assenta numa forma de presunção ilidível de proteção suficiente no país de origem, que pode ser ilidida pelo requerente se este invocar razões imperiosas relativas à sua situação específica.
- 26 Na falta dessas razões imperiosas, o pedido pode ser indeferido por ser manifestamente infundado, em conformidade com as disposições conjugadas do artigo 31.º, n.º 8, alínea b), e do artigo 32.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, se a situação referida — no presente caso, o facto de o requerente provir de um país de origem seguro — estiver definida como tal na legislação nacional.
- 27 Uma das consequências para o interessado cujo pedido foi indeferido com este fundamento é que, contrariamente ao que está previsto para o caso de indeferimento simples, o mesmo pode não ser autorizado a permanecer no território do Estado no qual apresentou o pedido enquanto aguarda o resultado do seu recurso, como resulta das disposições do artigo 46.º, n.ºs 5 e 6, da Diretiva 2013/32.
- 28 Neste contexto, incumbe a cada Estado-Membro proceder à designação dos países de origem seguros na aceção desta legislação segundo as modalidades previstas nos artigos 36.º e 37.º assim como no anexo I da Diretiva 2013/32, a saber, nomeadamente, a adoção pelo legislador nacional de uma lista de países terceiros segundo os critérios fixados no anexo I, a adoção de normas e de modalidades suplementares de aplicação, a notificação à Comissão da lista de países de origem seguros ou ainda a sua reavaliação periódica.

- 29 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio indica que, à data da decisão impugnada no processo principal — para a qual tinha terminado o prazo de transposição das disposições pertinentes da Diretiva 2013/32 — o Reino da Suécia não tinha adotado disposições como aquelas referidas no número anterior, nem tinha previsto que o facto de provir de um país de origem seguro fosse suscetível de levar a que o pedido fosse considerado manifestamente infundado na aceção do artigo 32.º, n.º 2, desta diretiva.
- 30 Ora, importa recordar que, por força dos considerandos 11 e 12 e do artigo 1.º da Diretiva 2013/32, o quadro de concessão da proteção internacional baseia-se no conceito de procedimento único e assenta nas regras mínimas comuns (v., por analogia, Acórdão de 31 de janeiro de 2013, D. e A., C-175/11, EU:C:2013:45, n.º 57).
- 31 Por conseguinte, um Estado-Membro não pode recorrer à presunção ilidível concebida pelas normas da Diretiva 2013/32 relativas aos procedimentos baseados no conceito de país de origem seguro sem ter, igualmente, procedido a uma aplicação integral das referidas normas no que se refere a disposições legislativas, regulamentares e administrativas que lhe incumbe adotar.
- 32 Quanto às dúvidas expressas pelo órgão jurisdicional de reenvio no que diz respeito à possibilidade, com fundamento no artigo 31.º, n.º 8, da Diretiva 2013/32, de considerar um pedido manifestamente infundado pelo facto de as declarações do requerente serem insuficientes, há que recordar que esta diretiva procedeu à reformulação da Diretiva 2005/85.
- 33 Ora, ainda que seja verdade que o artigo 23.º, n.º 4, alínea g), da Diretiva 2005/85 visava o caso de declarações «insuficientes» do requerente, o artigo 31.º, n.º 8, alínea e), da Diretiva 2013/32, que substituiu esta disposição, já não menciona esse caso.
- 34 Resulta, portanto, da redação do artigo 31.º, n.º 8, alínea e), da Diretiva 2013/32, lido em conjugação com o artigo 32.º, n.º 2, desta diretiva, que um Estado-Membro não pode considerar um pedido de proteção internacional manifestamente infundado em razão do carácter insuficiente das declarações do requerente.
- 35 Por conseguinte, há que responder à questão submetida que o artigo 31.º, n.º 8, alínea b), da Diretiva 2013/32, lido em conjugação com o artigo 32.º, n.º 2, desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que não permite considerar um pedido de proteção internacional como sendo manifestamente infundado numa situação, como a que está em causa no processo principal, em que, por um lado, resulta das informações sobre o país de origem do requerente que lhe pode ser assegurada uma proteção aceitável e, por outro, esse requerente apresentou informações insuficientes para justificar a concessão de proteção internacional, quando o Estado-Membro onde foi apresentado o pedido não tiver adotado normas que ponham em prática o conceito de país de origem seguro.

Quanto às despesas

- 36 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

O artigo 31.º, n.º 8, alínea b), 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, lido em conjugação com o artigo 32.º, n.º 2, desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que não permite considerar um pedido de proteção internacional como sendo manifestamente infundado numa situação, como a que está em causa no processo

principal, em que, por um lado, resulta das informações sobre o país de origem do requerente que lhe pode ser assegurada uma proteção aceitável e, por outro, esse requerente apresentou informações insuficientes para justificar a concessão de proteção internacional, quando o Estado-Membro onde foi apresentado o pedido não tiver adotado normas que ponham em prática o conceito de país de origem seguro.

Assinaturas