

Universidade Católica Portuguesa do Porto  
Escola de Direito



UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
PORTUGUESA

**A CEDH ENQUANTO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO COMPLEMENTAR  
DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS**

---

**Maria Espírito Santo Isaac Meca**

Dissertação de Mestrado em Direito Público, Internacional e Europeu  
Orientada pelo Professor Doutor José Alberto Azeredo Lopes

Porto, 2014



Universidade Católica Portuguesa do Porto  
Escola de Direito

**A CEDH ENQUANTO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO COMPLEMENTAR  
DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS**

---

**Maria Espírito Santo Isaac Meca**

Dissertação de Mestrado em Direito Público, Internacional e Europeu  
Orientada pelo Professor Doutor José Alberto Azeredo Lopes

Porto, 2014

## **AGRADECIMENTOS**

---

Ao meu Pai, Jacinto Meca, e à minha Mãe, Cândida Meca, pelo apoio e amor incondicional.

Ao meu namorado, Fábio Ova, pela compreensão, paciência e incentivo.

Aos familiares e amigos, em especial, ao Vitor Silva, pela amizade e companheirismo durante toda a minha viagem universitária.

Ao Professor Doutor J. A. Azeredo Lopes, orientador desta Dissertação, pela disponibilidade e dedicação que sempre demonstrou.

Sem eles esta Dissertação não só não seria possível como não valeria a pena.

“Falta-me a folha cinco  
E entretanto a barba foi crescendo  
a minha barba veio crescendo ferozmente  
indiferente à morte de um ou outro amigo  
às letras protestadas aos desgostos domésticos  
às viagens lunares às convenções às lutas  
Quando as coisas se erguem contra o homem  
se eriçam agressivas contra ele  
nem ao poeta basta o parapeito das palavras  
Eu por exemplo homem de pouco tempo  
trazido pelos dias aqui estou  
Continuo a dizer: se alguma coisa há  
que podias perder e ainda não perdeste  
de que já a perdeste podes estar certo  
Poucas coisas importantes pensei durante a vida  
uma mesa de sol em pleno inverno  
um mar incontroverso alguns papéis  
- continua a faltar-me a folha cinco -  
pois apesar de tudo nada consta.”

*Ruy Belo*

## RESUMO

---

O presente trabalho centra-se na relação entre a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e o regime internacional de proteção dos refugiados. Em síntese, procuramos saber em que medida pode ela ser estudada, não só enquanto instrumento regional de proteção internacional dos direitos humanos, como também, enquanto expediente de proteção complementar do Direito Internacional dos Refugiados. Pretendemos cruzar estes dois pólos, numa tentativa pluridimensional de construir um quadro coeso e interligado de linhas normativas, doutrinárias e jurisprudenciais, que disciplinem a utilização do artigo 3º da CEDH, que estabelece a proibição de tortura e maus tratos, como um elemento-chave no reforço e consolidação de um dos mais importantes direitos dos refugiados: o princípio de *non-refoulement*.

**PALAVRAS CHAVE:** CEDH; Refugiados; Proteção Complementar; Proteção Subsidiária; Tortura e Maus Tratos; Princípio de *non-refoulement*.

## ABSTRACT

---

This work focuses on the relationship between the European Convention on Human Rights (ECHR) and the international regime of refugee protection. In short, we want to know whether and to what extent can this be studied not only as a regional instrument of international protection of human rights but also as a tool of complementary protection of international refugee law. We intend to cross these two poles, in a multidimensional attempt to build a cohesive and interconnected framework of normative, doctrinal and jurisprudential lines, governing the use of article 3 of ECHR, which prohibits torture and ill-treatment, as a key element in strengthening and consolidating one of the most important rights of refugees: the principle of *non-refoulement*.

**KEY WORDS:** ECHR; Refugees; Complementary Protection; Subsidiary Protection; Torture and ill-treatment; Principle of *non-refoulement*.

## LISTA DE ABREVIATURAS

---

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (em Inglês: UNHCR)

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas (em Inglês: UNGA)

ANUSR – Administração das Nações Unidas de Socorro e Reconstrução (em Inglês: UNRRA)

CcT – Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 17 de Dezembro de 1984

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CES – Conselho Económico e Social

CG – Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951

Convenção de OUA – Convenção da Organização de Unidade Africana, de 1969

DH – Direitos Humanos

DI – Direito Internacional

DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIH – Direito Internacional Humanitário

DIR – Direito Internacional dos Refugiados

DQ 2011 ou Diretiva 2011 – Diretiva 2011/95/UE

DQ ou Diretiva 2004 – Diretiva 2004/83/CE

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de Dezembro de 1948

EM – Estados Membros

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights

ICLQ – International and Comparative Law Quarterly

IJRL – International Journal of Refugee Law

OIR – Organização Internacional de Refugiados

ONU – Organização das Nações Unidas

PC – Proteção Complementar

PIDCP – Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, de 16 de Dezembro de 1966

PNR – Princípio de *non-refoulement*

Protocolo de 1967 ou Protocolo – Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967

PS – Proteção Subsidiária

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TTDD – Tortura e Tratamentos Desumanos e Degradantes

UE – União Europeia

# ÍNDICE

---

<b>RESUMO .....</b>	<b>III</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>V</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>1</b>
<b>1. A harmonização do sistema internacional de asilo .....</b>	<b>1</b>
1.1. A relação entre o Direito Internacional dos Refugiados e os Direitos Humanos .....	1
1.2. A Convenção de Genebra e seus limites .....	3
1.3. O direito a procurar asilo e o direito ao asilo .....	5
<b>2. O momento de transição.....</b>	<b>6</b>
2.1. A definição de refugiado e o fundado receio de ser perseguido .....	7
2.2. A integração europeia e a determinação do estatuto de refugiado.....	8
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>11</b>
<b>1. O lado de lá.....</b>	<b>11</b>
1.1. Convenção de Genebra. Instrumento de proteção suficiente? A Proteção Internacional .....	11
1.2. A Proteção Complementar e a Proteção Subsidiária .....	13
<b>2. Os avanços normativos da Proteção Subsidiária .....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>24</b>
<b>1. A desconstrução .....</b>	<b>24</b>
1.1. A legitimidade aplicativa da CEDH ao DIR.....	24
1.2. O alcance do princípio de <i>non-refoulement</i> .....	26
1.3. A relação entre o artigo 3º da CEDH e o princípio de <i>non-refoulement</i> .....	28
<b>2. A evolução jurisprudencial do TEDH no âmbito do artigo 3º em situações de expulsão .....</b>	<b>30</b>
<b>CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS .....</b>	<b>37</b>
<b>TABELA DE CASOS.....</b>	<b>39</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>40</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>51</b>

# CAPÍTULO I

## A EVOLUÇÃO HISTÓRICO-INTERNACIONAL DO DIREITO DOS REFUGIADOS

---

### 1. A harmonização do sistema internacional de asilo

Neste primeiro capítulo, iremos abordar os principais desenvolvimentos do sistema de asilo e quais os instrumentos universais e regionais que lhe deram vida, focando-nos na definição de refugiado, na sua evolução e no contraste entre o “direito a procurar asilo” e o direito ao asilo.

#### 1.1. A relação entre o Direito Internacional dos Refugiados e os Direitos Humanos

A relação entre o Direito Internacional Humanitário (DIH), o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) é, hoje, inegável<sup>1</sup>. Estes três ramos são os pilares do Direito Internacional (DI) na sua forma mais ampla e estão estritamente interligados tanto na sua conceptualização como na própria instrumentalização e praticidade. Apesar de ser um ramo autónomo<sup>2</sup>, o DIR encontra grande parte do seu fundamento e do seu quadro jurídico-normativo no DIDH<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> BAZO, María T. Gil, *La protección internacional del derecho del refugiado a recibir asilo en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, in MENÉNDEZ, Fernando M. Marino, *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, IMSERSO, 2ª Ed., 2003, 689; CABRINI, Luigi, *La protección internacional de los refugiados. La acción del ACNUR*, in *Derecho de Extranjería*, 649; GOODWIN-GILL, G., *The Individual Refugee, The 1951 Convention and the Treaty of Amsterdam*, in GUILD, Elspeth e HARLOW, Carol, *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Oxford, 2001.

<sup>2</sup> Em sentido contrário, GOODWIN-GILL, G., *Asylum: The Law and Politics of Change*, *International Journal of Refugee Law (IJRL)*, vol. 7, 1995, 2; Cfr. TUITT, Patricia, *Human Rights and Refugees*, *IJRL*, vol. 1, 1997, 67. A autora considera que o DIR e o DIDH são áreas que, apesar de terem uma técnica interventiva distinta na defesa dos refugiados, partilham um ponto crucial: o “estarem enraizados na lei”, defendendo que as lacunas do DIR não devem ser colmatadas através dos DH mas através da alteração aprofundada da própria lei.

<sup>3</sup> HATHAWAY, James C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, 75; CABRINI, *ob. cit.*, 649; EDWARDS, Alice, *Human Rights, Refugees, and The Right 'To Enjoy' Asylum*, *IJRL*, vol. 17, 2005, 297.

e daí que os desenvolvimentos iniciais do regime de proteção internacional estejam intimamente relacionados com a entrada em vigor da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>4</sup> (DUDH), que não só estipulou, no seu art. 14<sup>o5</sup>, o direito a procurar asilo, como estabeleceu um conjunto de princípios assentes na luta contra as violações grosseiras de Direitos Humanos (DH), princípios esses determinantes no reconhecimento da condição de refugiado<sup>6</sup>.

Foi a partir da segunda metade do século passado, com o fracasso da Sociedade das Nações<sup>7</sup> e com os milhões de deslocados causados pela Segunda Guerra Mundial, que vingou a irrefutável necessidade de serem criados instrumentos legais próprios, adequados e poderosos que garantissem a proteção da vida e da integridade física do indivíduo, passando a enfrentar-se o fenómeno do deslocamento massivo de refugiados como um problema de cariz internacional, carenciado de soluções urgentes<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a 10 de dezembro de 1948.

<sup>5</sup> “O artigo 14 é a rede de segurança para quando a tolerância vacila e a opressão reina.”, in GOODWIN-GILL, *Politics of Change*, 4.

<sup>6</sup> HATHAWAY, *The Rights of Refugees*, 75.

<sup>7</sup> O fracasso da Sociedade das Nações e a consequente criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, foi o primeiro passo na criação de organismos de proteção internacional de refugiados. Primeiro, a criação em 1944 da Administração das Nações Unidas de Socorro e Reconstrução (ANUSR), depois a Organização Internacional de Refugiados (OIR) em 1947 e, finalmente, a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que se mantém até hoje com o papel fulcral por todos sabido. Cfr. BAZO, *La protección internacional*, 682; MORIKAWA, Márcia M., *Deslocados Internos: Entre a Soberania do Estado e a Proteção Internacional dos Direitos do Homem. Uma Crítica ao Sistema Internacional de Proteção dos Refugiados*, Coimbra Editora, 2006, 35.

<sup>8</sup> ALFREDSON, Gudmundur et. Alia, *International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in honour of Jacob Th. Moller*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 352 e 354-5.

## 1.2. A Convenção de Genebra e seus limites

A Convenção de Genebra (CG)<sup>9</sup> é o principal alicerce normativo do DIR<sup>10</sup>, não só por estabelecer um regime legal específico de proteção (e, conseqüentemente, a primeira e clássica definição de refugiado no seu artigo 1A(2)<sup>11</sup>), mas por espelhar a preocupação da Comunidade Internacional em transformar um costume internacional - o instituto do asilo - em disposições de caráter vinculativo para as Partes Contratantes.

Ainda assim, as suas limitações<sup>12</sup> eram evidentes. Estas justificaram-se pelo contexto político pós-guerra, pelos interesses geo-estratégicos das grandes potências e foram afastadas pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 1967 ou Protocolo), pela Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969 (Convenção da OUA) e pela Declaração de Cartagena de 1984<sup>13</sup>, instrumentos que não pondo em causa a supremacia da CG, tornam-se não só compatíveis com o âmbito de aplicação desta como complementares no reforço da definição de refugiado ao ampliarem a sua noção clássica.

---

<sup>9</sup> Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), adotada a 28 de Julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n.º 429 (V) da AGNU, de 14 de Dezembro de 1950. Série Tratados da ONU, N.º 2545, Vol. 189, p. 137.

<sup>10</sup> FELLER, Erika, *The Evolution of the International Refugee Protection Regime*, Journal of Law & Policy, vol. 5, 2001, 131-2; HATHAWAY, *The Rights of Refugees*, 91; CABRINI, *ob. cit.*, 647-8; MORIKAWA, *ob. cit.*, 39; LOMBA, Sylvie da., *The Right to seek Refugee Status in the European Union*, Intersentia, 2004, 1.

<sup>11</sup> A redação do artigo 1(A)2 encontra-se no Anexo 1. Cfr. GRAHL-MADSEN, A., *The Status of Refugees in International Law*, vol. 1, 1966, 150-4; GOODWIN-GILL, G., *The Refugee in International Law*, Oxford: Clarendon Press, 1996, 40; HATHAWAY, James C., *The Law of Refugees Status*, 6-10, in *International Refugee Law. A Reader*, Sage Publications, 2000.

<sup>12</sup> GOODWIN-GILL, G. e MCADAM, Jane, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Third Edition, 2007, 36-8; HATHAWAY, *The Rights of Refugees*, 96-8; TUITT, Patricia, *False Images – Law's Construction of the Refugee*, Pluto Press, London, 1996, 17; HATHAWAY, James C., *A Reconsideration of the underlying premise of refugee law*, IJRL, vol. 31, 1990, 150; CABRINI, *ob. cit.*, 649-650.

<sup>13</sup> As definições de refugiado constantes destes três documentos encontram-se, respetivamente, nos Anexos 2, 3 e 4.

O Protocolo de 1967<sup>14</sup> procurou afastar o limite temporal, visto que a CG apenas dava proteção aos refugiados que foram deslocados devido a acontecimentos anteriores a 1951, bem como o limite geográfico de que a sua aplicação se restringia a acontecimentos ocorridos na Europa. Não obstante os indiscutíveis avanços deste instrumento, as dificuldades substantivas permaneceram, avivando lacunas interpretativas de conceitos como “medo” e “perseguição”, não permitindo o surgimento de um *standard* de aplicação, reformulando doutrinas sobre uma apreciação subjetiva ou objetiva desses mesmos conceitos e reiterando os obstáculos já estabelecidos pela Convenção<sup>15</sup>.

Também a CG e o Protocolo se demonstraram claramente insuficientes para solucionar os fluxos migratórios ocorridos nos países menos desenvolvidos, devendo-se a isso o surgimento da Convenção da OUA<sup>16</sup>, que passou a incluir como causas que justifiquem o pedido de asilo a “agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública”, permitindo a aquisição do estatuto de refugiado mesmo sem o requisito de perseguição preenchido<sup>17</sup>.

A Declaração de Cartagena<sup>18</sup>, por seu turno, tentando responder à situação ocorrente na América Latina, utilizou uma terminologia inovadora e sem precedentes no DIR, expandindo a proteção e o âmbito de aplicação deste até às situações de “violência generalizada, conflitos internacionais e violações massivas de direitos humanos”<sup>19</sup>.

Estes avanços foram muito mais que iniciativas regionais de melhorar a situação dos refugiados, “antes refletem o reconhecimento universal de obrigações humanitárias

---

<sup>14</sup> Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, convocado pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de Novembro de 1966 do Conselho Económico e Social (CES) e pela Resolução 2198 (XXI) da AGNU, de 16 de Dezembro de 1966. Série Tratados da ONU Nº. 8791, vol. 606, p. 267.

<sup>15</sup> HATHAWAY, *A Reconsideration*, 162-5; HATHAWAY, *The Law of Refugees Status*, 6-10, *in ob. cit.*.

<sup>16</sup> Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, Série Tratados da ONU, Nº. 146 981.

<sup>17</sup> MORIKAWA, *ob. cit.*, 54; CHIMNI, B. S., *International Refugee Law: A Reader*, 8; ARBOLEDA, Eduardo, *Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism*, IJRL, vol. 3, 1991, 186-205. O autor demonstra que a CG e seu Protocolo são instrumentos de fraca proteção, focando-se na evolução histórica das definições mais amplas de refugiado criadas a nível regional.

<sup>18</sup> Declaração de Cartagena de 1984, Conclusões e Recomendações, adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, Novembro de 1984.

<sup>19</sup> ARBOLEDA, *ob. cit.*, 186-205.

para com aqueles que necessitam”<sup>20</sup>.

### 1.3. O direito a procurar asilo e o direito ao asilo

Até recentemente, não tinha sido reconhecido um verdadeiro direito ao asilo<sup>21</sup>, quer porque os Estados não tinham interesse na consagração de um tal direito que permitisse a livre entrada de estrangeiros no seu território, quer porque anexado a isso surgiriam riscos de concessão de asilo a emigrantes que ‘não sendo refugiados’ antes procuram melhorias de condição de vida<sup>22</sup>.

O art. 14º da DUDH estabelece o “direito a procurar asilo”, direito sem qualquer equivalente na obrigação estatal de conceder asilo<sup>23</sup>. No entanto, já GRAHL-MADSEN dizia, “embora o direito de asilo se refira, tradicionalmente, ao direito dos Estados de conceder asilo, é inegável que a evolução do Direito Internacional e das práticas estatais em relação à proteção dos refugiados, permita falar de um direito do indivíduo à concessão de asilo”<sup>24</sup>. Foi o que veio a acontecer com a Diretiva Qualificação 2004 (DQ ou DQ 2004), enquanto primeiro instrumento a normativizar diretamente o direito a

---

<sup>20</sup> GOODWIN-GILL, G., *NonRefoulement and The New Asylum Seekers*, in MARTIN, David A, *The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s. The Ninth Sokol Colloquium on International Law*, International Studies in Human Rights, vol. 10, Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

<sup>21</sup> GOODWIN-GILL, G., *The Right to Leave, the Right to Return and the Question of a Right to Remain* e HAILBRONNER, Kay, *Comments on The Right to Leave, the Right to Return and the Question of a Right to Remain*, in GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *The Problem of Refugees in The Light of Contemporary International Law Issues*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, 99-100 e 114-5, respetivamente; BAZO, *La protección internacional*, 681.

<sup>22</sup> Sobre o conceito de “movimentos irregulares”, *cfr.* JAEGER, Gilbert, *Irregular Movements: The Concept and Possible Solutions*, 23 ss, in MARTIN, *The New Asylum Seekers*.

<sup>23</sup> MARTIN, *The New Asylum Seekers*, 30; JACKSON, David, *Immigration Law and Practice*, Sweet & Maxwell, London, 1996, 326. Segundo este autor, o conceito de asilo relaciona-se já com um “direito a permanecer no país de refúgio”; HATHAWAY, *A Reconsideration*, 166 e 172-4; EDWARDS, *The Right 'To Enjoy' Asylum*, 299 ss; FERNÁNDEZ, Luis Peral, *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*, Editorial Trotta, 2001, 28; GOODWIN-GILL, e MCADAM, *ob. cit.*, 358. Estes dois últimos autores consideram que mesmo não existindo um direito ao asilo, os EM têm uma obrigação implícita e indireta de não dificultar o direito a procurar asilo.

<sup>24</sup> GRAHL-MADSEN, A., *Territorial Asylum*, Almqvist & Wiksell International, 1980, 2.

garantir asilo<sup>25</sup>. Foi um passo extraordinário no DIR, até então limitado conceptual e juridicamente pelo “direito a procurar asilo”, sem qualquer vinculação pelos Estados Membros (EM) a uma obrigação internacional, ainda que agora, só de âmbito regional.

## 2. O momento de transição

O deslocamento forçado é uma realidade vivenciada há muito pela Comunidade Internacional<sup>26</sup>. Entre passivismos internacionais e disputas inter-estaduais, a preocupação pelas políticas de asilo foi, durante largos anos, única e exclusivamente residual. Neste sentido, o primeiro passo no caminho da cooperação e da solidariedade internacional deu-se, após a Primeira Guerra Mundial, com os movimentos em grande escala de refugiados russos<sup>27</sup> e, mais tarde, já numa segunda fase da Protecção Internacional (PI), relativamente aos refugiados provenientes da Alemanha<sup>28</sup>.

Podemos afirmar que a expansão da definição de refugiado encontra auxílio no Direito Internacional Consuetudinário<sup>29</sup>. Foram as iniciativas de países interessados, os incentivos de Organizações Internacionais e o cumprimento reiterado de um conjunto de práticas por parte dos agentes internacionais, que levaram à construção de um sistema

---

<sup>25</sup> ECRE, *Broken Promises – Forgotten Principles, and ECRE Evaluation of the Development of the EU Minimum Standards for Refugee Protection. Tampere 1999 – Brussels 2004*, January 2004, 21; BAZO, María T. Gil, *Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law*, Research Paper No. 136, 2006, 7.

<sup>26</sup> SKRAN, Claudena M., *Refugees in Inter-War Europe - The Emergence of a Regime*, Clarendon Press, 1995, 13.

<sup>27</sup> MORIKAWA, *ob. cit.*, 27-30.

<sup>28</sup> *Ibidem*, 32-3.

<sup>29</sup> E podemos dizê-lo por dois motivos: primeiro, porque a ‘ideia’ de conceder asilo era já prática aceite e reiterada pela Comunidade Internacional mesmo antes da criação da DUDH e da CG; em segundo, numa linha mais moderna, trata-se de defender a aplicação da CG não só a aqueles que preenchem as condições estatutárias mas a todos os que são vítimas de violações de DH. Ignorar o carácter consuetudinário da definição de refugiado, será o mesmo que afirmá-la estritamente contratual e limitada teleologicamente pela letra da lei. Falamos da criação ou aceitação de estruturas normativas complementares à CG. Neste sentido, WORSTER, William T., *The Evolving Definition of the Refugee in International Law*, Berkeley Journal of International Law, vol. 30, 2012. *Cfr.* as diferentes opiniões dos seguintes autores: LAUTERPACHT, Elihu e BETHLEHEM, Daniel, *The Scope and the Content of the Principle of Non-Refoulement*, ACNUR, 20 June 2001, 253; GOODWINN-GILL e MCADAM, *ob. cit.*, 248 e 354; HATHAWAY, *The Rights of Refugees*, 36 e 366.

cuja aplicação e abrangência é indiscutivelmente mais ampla e flexível<sup>30</sup>.

## 2.1. A definição de refugiado e o fundamento de ser perseguido

De acordo com o DI e, mais especificamente, de acordo com a definição estabelecida pela CG, a noção de refugiado aplica-se a todo aquele que é vítima de perseguição, devido a determinadas circunstâncias relacionadas com a sua raça<sup>31</sup>, religião<sup>32</sup>, nacionalidade<sup>33</sup>, opinião pública<sup>34</sup> ou filiação num particular grupo social<sup>35</sup> e que, em consequência, se vê obrigado a abandonar o seu país e a requerer a proteção de um país terceiro. Uma vez lançada, tem-se provado em constante movimento. É uma definição instável e dúbia que se tem propagado ao longo de décadas, dividindo-se em várias fases, todas elas muito dependentes das circunstâncias, das suas particularidades, algumas bastante marcadas por momentos históricos, outras mais por simbolismos políticos, sociológicos ou meramente normativos<sup>36</sup>.

A definição de refugiado consubstancia dois requisitos chave: o “fundamento de ser perseguido”<sup>37</sup> e a “falta de proteção nacional”<sup>38</sup>. Quanto ao primeiro, para a

---

<sup>30</sup> GOODWINN-GILL, *Politics of Change*, 7.

<sup>31</sup> UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Geneva, 1979, pts. 66 ss.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pts. 71 ss.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pts. 74 ss.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pts. 80 ss.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pts. 77 ss.

<sup>36</sup> Segundo HATHAWAY, entre 1920 e 1950, a definição de refugiado podia ser interpretada sob três perspetivas: jurídica, social ou individualista, in *The Law of Refugee Status*, 2-6; Numa outra obra, a autora fala de uma *fase humanitária*, no sentido do refugiado ser definido de acordo com o grupo (étnico, religioso ou racial) em que se inseria, in *A Reconsideration*, 137.

<sup>37</sup> Este conceito foi elaborado, em 1946, pelo CES e normativizado na Constituição da OIR, in MORIKAWA, *ob. cit.*, 36. Cfr. MCADAM, Jane, *Rethinking the Origins of ‘Persecution’ in Refugee Law*, IJRL, vol. 25, 2013, 667-692. Neste artigo a autora defende que, apesar do conceito de perseguição só ter começado a fazer explicitamente parte da definição de refugiado a partir dos anos 50, ele estava implícito em vários instrumentos internacionais desde os anos 20, contrapondo-se, assim, à ideia de HATHAWAY, in *A Reconsideration*, de que a referência explícita a esse elemento na Convenção de OIR se traduziu numa “mudança dramática e num desvio relativamente às fases anteriores”, o que para a autora não é mais do que a ordem natural das coisas. Por outro lado, segundo alguns autores, para que uma pessoa seja vítima de perseguição é necessária uma “discriminação intencional” que prove o carácter pessoal da definição de

concessão do estatuto de refugiado, não basta a convicção de que o requerente será perseguido no seu país (elemento subjetivo), pois ter-se-á de provar que esse receio é justificável e razoável, tendo em conta as circunstâncias factuais do caso (elemento objetivo)<sup>39</sup>. Apesar de ser uma noção sem uma definição exata e em evolução no DI, é consensual<sup>40</sup> que a ameaça à vida, liberdade ou integridade física, tendo conexão com um dos elementos previstos no art. 1A(2)<sup>41</sup>, é considerada perseguição. Quanto ao segundo, cabe à Comunidade Internacional fornecer a devida proteção, a chamada proteção internacional, como veremos *infra*.

## 2.2. A integração europeia e a determinação do estatuto de refugiado

O tratamento progressivo dado à política de asilo foi fortemente influenciado pelo processo de integração europeia. De facto, o verdadeiro passo na comunitarização das

---

refugiado, demonstrando a incapacidade da CG proteger vítimas de guerra civil. Neste sentido, KALIN, W., *Refugees and civil wars: only a matter of interpretation?*, IJRL, vol. 3, 1991, 437-8; GOODWIN-GILL, G., *The Refugee in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1983, 44-5.

<sup>38</sup> *Note on International Protection*, A/AC.96/830, 7 September 1994, par. 10.

<sup>39</sup> *UNHCR Handbook*, pts. 37, 38, 40-2; HATHAWAY, *The Law of Refugees Status*, 65, 74, 80, 105, 107-8, *in ob. cit.*; TUITT, *False Images*, 80-3, 85-6.

<sup>40</sup> ALEINIKOFF, Alexander, *The Meaning of 'Persecution' in U.S. Asylum Law*, York Lanes Press, 1991, *in International Refugee Law. A Reader*, 296-8; PLENDER, Richard, *International Migration Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, 416-8; LOMBA, *ob. cit.*, 50; GOODWIN-GILL, G., *The Refugee in International Law*, 1996, 67.

<sup>41</sup> *UNHCR Handbook*, pts. 51-60. ALEINIKOFF considera que o facto da definição de perseguição estar conectada com os elementos da definição de refugiado, relaciona-se com o desejo dos redatores da CG adicionarem um “aspecto qualitativo ou normativo” ao grau de prejuízo que a própria situação tem só por si, *in ob. cit.*, 296-8. Segundo a *Posição Comum de 4 de Março de 1996*, Relativa à Aplicação Harmonizada da Definição de Refugiado (art. 5º), para além da perseguição ter de ter conexão com, pelo menos, um dos cinco elementos do art. 1(A)2, tem de ser levada a cabo ou, pelo menos, tolerada por agentes estatais, caso contrário não cabe no escopo da CG. Neste sentido, HAILBRONNER, Kay, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, Kluwer Law International, 2000, 374-5. *Cfr.* BAZO, María T. Gil, *La Protección de los Refugiados en la Unión Europea tras la entrada en vigor del tratado de Amsterdam a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*, *in MENÉNDEZ e LIESA, ob. cit.*, 169-176; GUARDO, Rafael K. Polo e MUÑOZ, Virginia Carmona, *Guía sobre el Derecho de Asilo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005, 51-5.

questões de asilo foi dado com o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia<sup>42</sup>, ao criar o Título IV e denominá-lo de “Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas”, criando um sistema europeu (único) de regulação e proteção das questões de asilo, dotando as instituições europeias de poderes próprios para criarem e desenvolverem complexos normativos nesta matéria<sup>43</sup>.

A criação de um Espaço Único Europeu, marcado pela livre circulação de cidadãos comunitários<sup>44</sup>, não poderia deixar de ter como consequência o fortalecimento das fronteiras externas da União bem como o controlo dos fluxos migratórios através da exigência de visas e da imposição de sanções às empresas transportadoras. Todavia, o sucesso desta monitorização transfronteiriça não pode ser feito à custa da violação de normas imperativas de DH; pois, se é verdade que não há um direito a entrar em qualquer país, já o mesmo não é verdade para o direito a sair<sup>45</sup>. O uso e a imposição arbitrária de regras de controlo migratório pode impedir, não só o acesso eficaz aos procedimentos para obtenção de asilo como conduzir à negação de PI<sup>46</sup>, uma vez que os requerentes são incapazes de exercer o direito a procurar asilo sendo reenviados para países, onde correrão risco de vida, violações à integridade física ou privação de liberdade<sup>47</sup>. São estes Estados os primeiros a afastar-se das responsabilidades internacionais e de compromissos vinculativos, negando a proteção devida a quem se aproxima das suas fronteiras, criando mecanismos tacanhos dentro do sistema de asilo que os ilibam das suas obrigações<sup>48</sup>.

Acrescente-se que muitos Estados têm utilizado conceitos como o de “país

---

<sup>42</sup> As políticas de asilo estão reguladas no art. 78º do TFUE (Título V, agora denominado “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça”), estipulando que as medidas adotadas em matéria de asilo serão concordantes com a CG e com o Protocolo, “substituindo” a referência à CEDH pela expressão “outros tratados pertinentes”, o que, à primeira vista, pode parecer um retrocesso no âmbito protecional mas, na verdade, procura incluir não só a CEDH como todos os instrumentos de DH. Para mais avanços, *cfr.* BAZO, *La Protección de los Refugiados*, 152-3.

<sup>43</sup> CABRINI, *ob. cit.*, 652.

<sup>44</sup> Realidade que começou com a entrada em vigor do Tratado de Shengen em 1995.

<sup>45</sup> Esse direito está regulado no art. 12º do PIDCP.

<sup>46</sup> LOMBA, *ob. cit.*, 10.

<sup>47</sup> Estas medidas restritivas do “direito a procurar asilo” são violadoras do PNR (art. 33º CG, 3º CcT, 7º e 12º PIDCP e 3º CEDH) e do art. 14º da DUDH, não tendo qualquer suporte na CG que reconhece a especial vulnerabilidade destes grupos pelo art. 31º.

<sup>48</sup> *Refugiados. Los Derechos Humanos no tienen fronteras*, Amnistia Internacional, 1997, 11.

seguro”<sup>49</sup> e “pedidos manifestamente infundados”<sup>50</sup> para se desresponsabilizarem pelos requerentes de asilo que se aproximam do seu território, potenciando disparidades relativamente ao número de pedidos de asilo nos diferentes EM, impedindo uma análise de fundo a solicitudes que, por não serem estatutárias, são consideradas abusivas ou injustificadas, ignorando a existência dos refugiados *de facto*, os quais não deixam de ter direito a (procurar) asilo pelo simples facto de não preencherem os requisitos da CG.

Por último, a CG não determina um procedimento concreto para a concessão do estatuto de refugiado; o mesmo é permitir que os EM adotem uma conceção mais restrita da definição de refugiado, moldando-a como melhor lhes aprouver, marginalizando os interesses humanitários em prol dos político-económicos, decidindo eles próprios quais os requisitos necessários no processo de determinação do estatuto<sup>51</sup>. A CG, ao nada dizer<sup>52</sup>, acaba por permitir, indiretamente, tais medidas; medidas essas totalmente impunes pela falta de supervisão de uma autoridade internacional responsável e com poderes próprios. Surgem dúvidas interpretativas e muitas são as imprecisões conceptuais que dificultam ainda mais a escolha sobre os critérios a serem seguidos, obstaculizando a plena aplicação da CG.

Começámos num momento em que a definição de refugiado partiu de uma “definição por categorias”, transitámos para um modelo de proteção individual, priorizando o critério personalizado, optámos pela soberania estatal em detrimento da evolução, criámos, recriámos e substituímos organismos internacionais, desenvolvemos ideias, construímos conceitos, normas e Convenções e terminámos na incerteza da consagração de um sistema de asilo adequado às necessidades que são reclamadas.

Podemos concluir, agora com mais clareza, que o DIR se apresenta como um regime tendencialmente marcado pela fragilidade do sistema protecional, pela incoerência e pouca precisão do complexo normativo que o regula e pela ausência de uma estrutura institucional que seja o seu *leitmotiv*.

---

<sup>49</sup> Sobre este conceito, *cfr.* HAILBRONNER, Kay, *The Concept of ‘Safe Country’ and Expeditious Asylum Procedures: A Western Europe Perspective*, IJRL, vol. 5, 1995.

<sup>50</sup> *Cfr.* Resolução Relativa aos Pedidos de Asilo Manifestamente Infundados de 1992 (pt. 1, al. a) e b)).

<sup>51</sup> HATHAWAY, *A Reconsideration*, 144 e 166-8.

<sup>52</sup> CABRINI, *ob. cit.*, 647-8; FITZPATRICK, Joan, *Revitalizing the 1951 Refugee Convention*, Harvard Human Rights Journal, vol. 9, 242-4.

## CAPÍTULO II

### AS FORMAS COMPLEMENTARES DE PROTEÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

---

#### 1. O lado de lá

Conhecida a história do DIR, apresentados os conceitos nucleares e definidos os contornos gerais do regime proticional, avançamos, agora, para a compreensão de conceitos como os de ‘proteção internacional’, ‘proteção complementar’ (PC) e ‘proteção subsidiária’ (PS); estruturas conceptuais isoladas, que se articulam logicamente, na criação de um sistema de proteção complementar, a nosso ver, aparentemente único e sem os quais a construção de formas alternativas de proteção faria pouco sentido.

#### 1.1. Convenção de Genebra. Instrumento de proteção suficiente? A Proteção Internacional

A CG é, na realidade, um documento que, pelo menos diretamente, não responde a uma parte significativa dos problemas de asilo que têm surgido e que, inevitavelmente, continuarão a surgir<sup>53</sup>, dificultando a prossecução dos interesses que o sistema de asilo visa salvaguardar.

Esta tem sido uma temática discutida por diversos autores<sup>54</sup>. Quer estejam em causa posições mais radicais, marcadas pelo descontentamento com a CG e pela exigência de novos e melhorados instrumentos normativos reguladores desta matéria<sup>55</sup>,

---

<sup>53</sup> HERNÁNDEZ, Concepción Escobar, *El asilo en la Unión Europea, in Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, 742; MORIKAWA, *ob. cit.*, 26; CABRINI, *ob. cit.*, 647 e 652.

<sup>54</sup> Ler FITZPATRICK, *ob. cit.*, 229-254. Neste artigo, o autor pretende demonstrar que apesar de, pelo menos atualmente, a CG não ser a melhor forma de proteger os refugiados - tendo em conta as suas lacunas literais e interpretativas, quer ao nível da definição de refugiado, quer ao nível do próprio PNR - ela não se tornou obsoleta, ao contrário do que alguns autores defendem.

<sup>55</sup> Segundo GOODWIN-GILL, a CG pode oferecer a proteção básica, mas é tempo de serem criados novos instrumentos que façam *jus* às necessidades e interesses que se visa proteger, *in Politics of Change*, 8.

quer se opte pela manutenção desta, enquanto matriz do DIR<sup>56</sup>, qualquer uma delas terá de contemplar uma visão mais alargada do conceito de refugiado, menos restrita da noção de proteção, assegurando o propósito com que a CG foi criada<sup>57</sup> e garantindo o seu *efeito útil*. A criação de uma definição de refugiado tão ampla e dependente do elemento subjetivo, levaria à exclusão de milhares de pessoas do âmbito da CG. A questão que agora se coloca, é a de determinar se a causa dessa exclusão é a definição de refugiado em si ou a interpretação que dela é feita e, estando o defeito nesta última, se uma interpretação mais lata ou “liberal” desse conceito resolveria a questão<sup>58</sup>.

De facto, sem um instrumento convencional que tutele de forma clara e coerente os direitos em questão, então falaremos de um retrocesso incontestável no regime de proteção internacional. Pouco interessa se falamos de uma renovação ao nível do DIR, de uma mudança de direção para o DIDH, de um instrumento de aplicação regional ou de aplicação universal. Importante, é afirmar a insatisfatória utilidade da CG, principalmente no que diz respeito à (não)consagração de um princípio de *non-refoulement* (PNR) de carácter absoluto, de um direito ao asilo expresso e de critérios de determinação do estatuto de refugiado.

Perante estas lacunas estatutárias, a proteção internacional<sup>59</sup> enquanto figurino universal na salvaguarda e preservação dos direitos dos refugiados, é a chave para o desenvolvimento de políticas de asilo adequadas e para a eliminação de desigualdades no acesso e disfrute de direitos e liberdades fundamentais. Um estrangeiro que se encontre fora do seu país beneficia de proteção diplomática, mas a um refugiado, resta-

---

<sup>56</sup> KALIN, *Refugees and civil wars*, 435.

<sup>57</sup> Tanto o preâmbulo da CG como o do Protocolo vão de encontro ao art. 31º/1 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de Maio de 1969 (Diário da República nº. 18, Série I-A, de 7 de Agosto de 2003) no sentido de que a interpretação deve ser feita tendo em conta o fim com que o instrumento foi criado: a proteção dos DH dos refugiados.

<sup>58</sup> Ler, KALIN, *Refugees and civil wars*.

<sup>59</sup> Apesar de ser um conceito que não encontra definição em nenhum instrumento universal ou regional de DH, há quem o defina como “a proteção diretamente concedida por órgãos da Comunidade Internacional que se pode expressar através de Convenções, do Direito Consuetudinário ou de Princípios Gerais do Direito Internacional”, in FORTIN, Antonio, *The Meaning of ‘Protection’ in the Refugee Definition*, IJRL, vol. 12, 2001, 568. Para mais desenvolvimentos, cfr. GOODWIN-GILL, G., *The International Protection of Refugees: What Future?*, IJRL, vol. 12, 2000; WEIS, Paul, *The International Protection of Refugees*, AJIL, vol. 48, 1954; Segundo GOODWIN-GILL “The word ‘protection’ has become something of a term of art (...)”, in *The Language of Protection*, IJRL, vol. 1, 1989, 6.

lhe apenas a ‘proteção’ da proteção internacional<sup>60</sup>. Falamos da falta de proteção que advém da não-nacionalidade<sup>61</sup>.

## 1.2. A Proteção Complementar e a Proteção Subsidiária

O comprometimento perante valores como os da justiça, equidade e dignidade da pessoa humana, reclamam estruturas legislativas sólidas e evoluídas que permitam a satisfação de objetivos, somente alcançáveis através de instrumentos alternativos e complementares da matriz já existente<sup>62</sup>. É nesta conjuntura que encaixa a proteção complementar, um conceito surgido há pouco mais de duas décadas<sup>63</sup>.

De uma forma geral, a edificação da PC foi uma tentativa, bem sucedida, de tutelar os direitos daqueles que por não preencherem os pressupostos da CG, não obtêm proteção estatutária mas que, ainda assim, carecem de PI não podendo, por esse motivo, regressar ao seu país<sup>64</sup>.

Apesar das práticas estatais demonstrarem, há já muito tempo, o reconhecimento da necessidade de proteger as pessoas que caem fora do âmbito da CG<sup>65</sup>, foi há pouco que os Estados “conscientemente procuraram articular essa proteção como uma questão de direito internacional, baseada na assunção voluntária de obrigações de direitos humanos, e não como uma questão deixada ao critério e boa vontade humanitária dos governos nacionais.”<sup>66</sup> Na verdade, em nenhum instrumento universal ou regional este

---

<sup>60</sup> WEIS, *The International Protection of Refugees*, 218.

<sup>61</sup> MCADAM, Jane, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, 2007, 20.

<sup>62</sup> Conclusão No. 87 (L) - General (1999), pt. f) e Conclusão No. 62 (XLI), *Note on International Protection*, 1990, par. 4, in *Conclusions adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees, 1975 – 2009*, (Conclusion No. 1 – 109), UNHCR, December 2009.

<sup>63</sup> MCADAM, *Complementary Protection*, 23; GOODWINN-GILL e MCADAM, *ob. cit.*, 286.

<sup>64</sup> Neste sentido, MCADAM, *Complementary Protection*, 19-21; UNHCR, *Global Consultations on International Protection: Report of the Third Meeting in the Third Track (27-28 September 2001)*, (EC/GC/02/2), 16 April 2002, par. 13; UNHCR, *Agenda for Protection*, Third Edition, October 2003, 34 (Objective 3 of Goal 1); UNHCR, *Legal and Protection Policy Research Series. Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”)*, por Ruma Mandal, PPLA/2005/02, June 2005, pt. 1. Sobre as origens históricas da PC, *cfr.* GOODWINN-GILL e MCADAM, *ob. cit.*, 286-296; MCADAM, *Complementary Protection*, 23-8.

<sup>65</sup> GOODWINN-GILL e MCADAM, *ob. cit.*, 286-7.

<sup>66</sup> *Ibidem*, 285.

conceito se encontrava definido, tendo sido em 2005 que o Comité Executivo criou uma Conclusão sobre as Formas Complementares de Proteção<sup>67</sup> continuando, ainda assim, a doutrina encarregue da sua definição<sup>68</sup>.

Podemos dizer que a construção da PC se dividiu, historicamente, em três fases, cada uma delas caracterizada pela relevância de um instrumento normativo específico: a primeira pela Convenção de 1933<sup>69</sup> que, ao incorporar no art. 1º as definições de refugiados vindas dos Acordos de 1926 e de 1928<sup>70</sup>, permitiu aos EM o alargamento do âmbito protecional; a segunda fase foi marcada pela Recomendação E do Ato Final<sup>71</sup>, que sugere que os Estados adotem uma definição de refugiado que vá além do escopo contratual estabelecido pela CG, revelando um desejo de criar um sistema de PC que a complete<sup>72</sup>; a terceira fase pela DQ de 2004, enquanto primeiro ‘instrumento juridicamente vinculativo supranacional de âmbito regional’<sup>73</sup> que formalizou um

---

<sup>67</sup> Conclusão No. 103 (LVI) – *Conclusions on The Provision on International Protection Including Through Complementary Forms of Protection* (2005), in *Conclusions adopted by the Executive Committee*.

<sup>68</sup> GOODWIN-GILL e MCADAM definem PC como: “(...) a obrigação de proteção estatal que deriva de instrumentos legais internacionais e do costume, que complementam ou reforçam a Convenção de Genebra. É, com efeito, a designação abreviada do escopo alargado do *non-refoulement* no âmbito do direito internacional”, in *ob. cit.*, 285. MCADAM define como: “(...) o papel dos direitos humanos no alargamento das categorias de pessoas a quem é devida proteção internacional além do artigo 1A(2) da Convenção de Genebra”, in *Complementary Protection*, 56.

<sup>69</sup> Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, de 28 de Outubro de 1933.

<sup>70</sup> O Acordo de 1926 é o Acordo Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos e Arménios e o Acordo de 1928 é o Acordo Relativo à Extensão a outras Categorias de Refugiados de certas medidas tomadas em favor dos Refugiados Russos e Arménios. As definições de refugiado constantes destes Acordos encontram-se no Anexo 5 e 6, respetivamente.

<sup>71</sup> UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, 25 July 1951, A/CONF.2/108/Rev.1.

<sup>72</sup> Para MCADAM, este instrumento não cria um sistema de PC externo ou que opere separadamente à CG, antes um sistema que a complemente e reforce, in *Complementary Protection*, 37 e 39.

<sup>73</sup> BAZO, *Refugee status, subsidiary protection*, 1; JAKULEVIČIENE, Lyra, *Is there a need for an extension of subsidiary protection in the European Union Qualification Directive?*, Jurisprudence, Mykolas Romeris University, 2010, 216; MCADAM, Jane, *Humane Rights: The Refugee Convention as a Blueprint for Complementary Protection Status*, paper presented at ‘Moving On: Forced Migration and Human Rights’ Conference, NSW Parliament House, 2005, 3.

regime de proteção complementar sob a forma de proteção subsidiária (PS), enquanto “manifestação política regional”<sup>74</sup> ou “adaptação regional”<sup>75</sup> da primeira.

A definição de PC e de PS não é pacífica entre a doutrina. Se, por vezes, nos parece(u) que constituem um único mecanismo<sup>76</sup>, ou o mesmo mecanismo mas com um âmbito protetional de conteúdo e aplicação geográfica distinta<sup>77</sup>, o Conselho Europeu de Refugiados e Asilo, ao realizar um estudo sobre as formas complementares de proteção, afirmou que enquanto a PS se refere aos “mecanismos adotados pelos EM para dar cumprimento à Diretiva Qualificação”, já a PC trata de “outras formas de proteção, criadas pela lei nacional, diferente do estatuto de refugiado e do estatuto de proteção subsidiária, concedido às pessoas cujo retorno é impossível ou indesejável”<sup>78</sup>.

Trata-se, a nosso ver, de dois conceitos qualitativa e finalisticamente idênticos: o objetivo é proteger aqueles cuja proteção internacional não advém da Convenção. No entanto, para além da abrangência da PC ser autónoma técnico-legislativamente, há uma interdependência clara entre a PS e a DQ. Parece-nos que a proteção subsidiária pode ser dita como uma forma de proteção complementar ou como uma forma complementar de proteção, mas a proteção complementar é mais do que a proteção subsidiária e mais do que a aplicação da DQ, pois atinge, todo e qualquer meio através do qual se consiga fornecer uma proteção que vá além da concedida pela CG, seja através do direito da

---

<sup>74</sup> MCADAM, *Complementary Protection*, 56.

<sup>75</sup> *Ibidem*, 28.

<sup>76</sup> UNHCR, *Complementary Protection*, pt. 4; ECRE, *Complementary/Subsidiary forms of Protection in the EU Member States. An Overview*, 2004, 3, ao afirmar: “O termo ‘formas de proteção complementar/subsidiária’, é usado para descrever qualquer outro estatuto, além do estatuto de refugiado previsto na Convenção, fornecido às pessoas que não podem ser enviadas para os seus países de origem.”. Também JAKULEVIČIENE afirma: “A proteção subsidiária pode ser definida como a proteção complementar à proteção fornecida pela CG, concedida quando uma pessoa encara um risco de ofensas graves no seu país de origem e é incapaz de beneficiar da proteção deste.”, *in ob. cit.*, 217.

<sup>77</sup> UNHCR, *Report of the Third Meeting*, ao utilizar a expressão “formas de proteção complementar (ou subsidiária)”, par. 16; Cfr. VEDSTED-HANSEN, Jens, *Complementary or Subsidiary Protection? Offering an Appropriate Status without Undermining Refugee Protection*, UNHCR, Working Paper No. 52, February 2002, ao afirmar: “A razão pela qual o termo ‘proteção subsidiária’ pode parecer aceitável e, até preferível, à noção de ‘proteção complementar’, necessita de ser avaliada com prudência de forma a evitar que a solução subsidiária se torne, no final de contas, primária, em detrimento do verdadeiro instrumento de proteção dos refugiados.”, 3.

<sup>78</sup> ECRE, *Complementary Protection in Europe*, July 2009, 4.

União Europeia (UE), seja de instrumentos de DH, como é o caso da CEDH. Em suma, para os propósitos do nosso trabalho, toda a PS é PC, mas nem toda a PC é PS.

O aspeto complementar da PC, segundo JANE MCADAM, não se relaciona com uma limitação da duração ou qualidade do estatuto conferido, mas antes com uma “fonte de proteção adicional” que avalia as necessidades de PI de uma forma mais abrangente que o instrumento dominante<sup>79</sup>. Não haverá, na prática, uma redução qualitativa do estatuto? A DQ 2004<sup>80</sup> foi o primeiro passo na concessão de proteção a pessoas que não estão incluídas pelo art. 1A(2) da CG. No entanto, desta proteção surge, não só uma diferenciação categórica ao nível dos direitos substantivos<sup>81</sup>, como uma limitação temporal<sup>82</sup> (aquela só se prolongará enquanto a necessidade de proteção se mantiver), e uma limitação geográfica<sup>83</sup> (só se aplica a nacionais de Estados terceiros à UE, violando o princípio da não discriminação em razão do país de origem - art. 3º CG).

Se a construção de uma forma complementar de proteção, como o é a proteção subsidiária, visava abranger aqueles que se regressassem ao seu país, seriam submetidos a ‘ofensas graves’ mesmo não preenchendo a definição de refugiado<sup>84</sup>, então, parece-nos contraditório e, até inaceitável, o estabelecimento de um limite protecional ao nível dos direitos sociais, pela importância que apresentam na integração social e na

---

<sup>79</sup> MCADAM, *Complementary Protection*, 23. Num outro artigo, a autora diz que o mais importante é “a proteção complementar derivar de obrigações legais que previnem a devolução, e não de razões humanitárias ou de obstáculos práticos ao retorno.”, in *Convention as a Blueprint*, 2.

<sup>80</sup> Directiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, JOUE, L 304/12, 30.09.2004, PT.

<sup>81</sup> ECRE, *Broken Promises*, 20; RÖHL, Katharina, *Fleeing violence and poverty: non-refoulement obligations under the European Convention of Human Rights*, Working Paper No. 111, 5; MCADAM, *Convention as a Blueprint*, 4.

<sup>82</sup> KELLEY, Ninette, *International Refugee Protection Challenges and Opportunities*, IJRL, vol. 19, 2007, 427-8; UNHCR, *Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime*, (EC/50/SC/CRP.18), 9 June 2000, par. 19.

<sup>83</sup> BAZO, *Refugee Status*, 9; LAMBERT, Hélène, *The EU asylum Qualification Directive, its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law*, vol. 55, 2006, 178; GILBERT, Geoff, *Is Europe Living to its Obligations to refugees?*, EJIL, vol. 15, 2004, 975; ECRE, *Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004*, October 2004, 4-5; UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April*, (OJ L 304/12 of 30.9.2004), January 2005, 10.

<sup>84</sup> Art. 2º, al. e) DQ. Cfr. KELLEY, *ob. cit.*, 427.

qualidade de vida do requerente<sup>85</sup>. Não há qualquer justificação legal para a concessão de um estatuto diferente baseado na origem da fuga, quando o foco deveria ser a intensidade dos maus tratos e a necessidade de proteção<sup>86</sup>.

Por outro lado, quando uma solicitude não cabe na definição de refugiado ao abrigo da CG, quer porque não preenche o requisito da perseguição (ou preenchendo-o é realizada por agentes não estatais ou por motivos de base sexual), quer porque estão em causa vítimas de violência indiscriminada, esse pedido, em última instância, será abrangido pelo Mandato do ACNUR<sup>87</sup>.

Efetivamente, alguns Estados têm utilizado definições “regionais”<sup>88</sup> mais abrangentes ou têm adoptado mecanismos legislativos nacionais, como a DQ, para garantir a permanência dessas pessoas no seu território<sup>89</sup>, mas os parâmetros escolhidos são de uma discrepância excessiva, levando a dissemelhanças de tratamento<sup>90</sup> e conduzindo à necessidade de harmonizar os princípios em que a PC assenta<sup>91</sup>. É

---

<sup>85</sup> ECRE, *Broken Promises*, 20-1.

<sup>86</sup> MCADAM, *Complementary Protection*, 38; LAMBERT, *The EU asylum Qualification Directive*, 179; MCADAM, *The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment*, UNHCR, Working Paper No. 74, 2002, 3; UNHCR, *Report of the Third Meeting*, par. 16. Ainda assim, há quem entenda que a eventual concessão de direitos iguais a refugiados e a pessoas elegíveis para PS, poderá enfraquecer o reconhecimento do estatuto de refugiado ao abrigo da CG por parte dos EM, *cfr.* VEDSTED-HANSEN, *ob. cit.*, 6-7.

<sup>87</sup> UNHCR, *Note on International Protection*, A/AC.96/799, August 1992, par. 15 e 17; UNHCR, *Complementary Protection*, par. 9-11; UNHCR, *Their Nature*, par. 10; HAILBRONNER, Kay, *Non-Refoulement and 'Humanitarian' Refugees: Customary International Law or Wishful Legal Thinking*, IJRL, vol. 26, 860. O autor considera que uma percentagem significativa de refugiados – “humanitarian refugees” – não são protegidos pelo DIR, principalmente no que diz respeito à aplicação do princípio de *non-refoulement* enquanto norma de Direito Internacional Consuetudinário (p. 857- 858). Em sentido contrário, FITZPATRICK considera que o desenvolvimento do PNR, quer através da inevitável expansão do Mandato do ACNUR, quer pela utilização de instrumentos regionais como a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena, permitiu o alargamento do seu escopo de forma a abranger/proteger as pessoas vítimas de conflitos armados e de guerras civis, *in ob. cit.*, 236.

<sup>88</sup> A Convenção da OUA caracteriza-se no seu art. 8º/2 como um “complemento regional da Convenção”.

<sup>89</sup> UNHCR, *Their Nature*, par. 1, 11 e 23.

<sup>90</sup> GOODWINN-GILL e MCADAM, *ob. cit.*, 289; MCADAM, *Complementary Protection*, 19; UNHCR, *Complementary Forms of Protection*, (EC/GC/01/18), 4 September 2001, par. 8.

<sup>91</sup> ECRE, *Complementary/Subsidiary forms*, 3; UNHCR, *Report of the Third Meeting*, par. 13 e 16; UNHCR, *Complementary Forms of Protection*, par. 1, 8 e 11, i); UNHCR, *Complementary Protection*, pt.

irrazoável que a concessão de proteção e a forma pela qual ela se dá, seja dependente do país onde a procura de asilo acontece. É evidente o desfasamento axiológico entre a proteção ao abrigo do Mandato do ACNUR e as obrigações estatais reconhecidas pela CG<sup>92</sup>.

Note-se que aqueles que preencherem os requisitos do art. 1(A)2 deverão ser reconhecidos como refugiados estatutários<sup>93</sup>, pois a existência de formas complementares/subsidiárias de proteção não visa minimizar nem substituir o papel da CG<sup>94</sup> e, muito menos, dar aso a interpretações restritivas da definição de refugiado<sup>95</sup>, sobretudo pretende reforçá-lo, “fortalecendo o regime protecional dos refugiados”<sup>96</sup>.

---

5; UNHCR, *Their Nature*, par. 7 e 11. Essa harmonização deve ser feita com base nos princípios do DIR e do DIDH e deve refletir um “padrão de tratamento mínimo razoável”, in *Draft Report of the Eighteenth Meeting of the Standing Committee* (5-7 July 2000), EC/50/SC/CRP.23, 4 September 2000, par. 11 e 12.

<sup>92</sup> GOODWIN-GILL e MCADAM, *ob. cit.*, 288 e 292; UNHCR, *Report of the 13-14 April Meeting of the Sub-Committee of the Whole on International Protection*, EC/SCP/71, Jul. 1992, par. 12.

<sup>93</sup> MCADAM, *The European Union proposal*, 17; VEDSTED-HANSEN, *ob. cit.*, 3; UNHCR, *Complementary Forms of Protection*, par. 11, al. b).

<sup>94</sup> ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, October 2008, 27; UNHCR, *Report of the Third Meeting*, par. 14.

<sup>95</sup> UNHCR, *Report of the Third Meeting*, par. 13 e 14; KELLEY, *ob. cit.*, 428; RÖHL, *ob. cit.*, 5; MCADAM, *The European Union proposal*, 5; LAMBERT, Hélène, *The Next Frontier: Expanding Protection in Europe for Victims of Armed Conflict and Indiscriminate Violence*, vol. 25, 2013, 211.

<sup>96</sup> UNHCR, *Complementary Forms of Protection*, par. 11, al. c). No mesmo sentido, European Commission, *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*, 12 September 2001, COM(2001) 510 final, 5, ao dizer: “A Diretiva Qualificação foi elaborada para refletir o princípio de que a pedra angular do sistema de asilo da UE continuaria a ser a aplicação global e integral da CG, complementada pelo estatuto de proteção subsidiária para aqueles que não são por ela abrangidos mas que, ainda assim, necessitam de proteção internacional.”.

## 2. Os avanços normativos da Proteção Subsidiária<sup>97</sup>

Foi da necessidade de harmonizar os critérios que identificam aqueles que carecem de PI e de assegurar *standards* mínimos da proteção concedida<sup>98</sup>, que se deu o surgimento da DQ 2004. Mas nem todas as pessoas que necessitam são por ela abrangidas<sup>99</sup> e a forma como algumas disposições estão redigidas, contraria o objetivo de harmonização com que foi criada ao conduzir a lacunas interpretativas que serão a causa de divergências aplicativas substanciais. A DQ ao dividir a proteção em dois estatutos distintos – o de refugiado e o de proteção subsidiária – perdeu uma grande oportunidade de criar um sistema de PC único, marcado pela coesão de mecanismos e pela coerência na concessão de benefícios, através de uma definição de refugiado abrangente, que não pretendendo substituir a da CG, a impulsionasse<sup>100</sup>. Ainda assim,

---

<sup>97</sup> Creemos que a recente atualização da lei portuguesa (Lei 26/2014 de 26 Junho, Diário da República, 1.ª série — N.º 85 — 5 de maio de 2014, que revogou a Lei 27/2008 de 30 de Junho, Diário da República, 1.ª série — N.º 124 — 30 de Junho de 2008) supriu algumas das principais lacunas da lei anterior. Em primeiro lugar, adotou o alargamento e categorização da definição de “membros de família” (art. 2) já antes sugerido pelas Diretivas. Em segundo, exigiu a qualificação da proteção concedida pelos “agentes de proteção” como “efetiva e não temporária”. Em terceiro lugar, enquanto o art. 9º da lei anterior era desconforme à CG e às próprias Diretivas (art. 12º), pois incluía, na lista de cláusulas de exclusão do estatuto de proteção subsidiária, duas situações (al. a) e b) do n.º 1 do art. 9º da lei atual) que apenas são cláusulas excludentes do estatuto de refugiado, já a nova lei veio seguir o padrão da Diretiva, um padrão longe de ser perfeito mas melhor do que o criado na anterior legislação portuguesa. Ainda assim, damos o art. 7º como exemplo de uma lacuna que se mantém mesmo após a revogação. A sua redação sugere que a “sistemática violação de direitos humanos”, surge como um requisito independente da existência de “ofensa grave” para a concessão de PS, quando, segundo a redação das Diretivas (art. 2º al. e) DQ 2004 e al. f) DQ 2011), a existência de um risco real de sofrer ofensa grave é suficiente para a elegibilidade ao abrigo de PS. Mesmo lacunas como as relativas à definição de grupo social, à não exclusão dos agentes de proteção não estatais e à abordagem limitada e redutora do PNR, foram alastradas pela legislação europeia e introduzidas na lei portuguesa.

<sup>98</sup> Preâmbulo, pt. 6.

<sup>99</sup> UNHCR, *Complementary Forms of Protection*, par. 11, al. h); ECRE, *Complementary/Subsidiary forms of Protection in the EU Member States*, July 2004, 3; JAKULEVICIENE, *ob. cit.*, 217-220.

<sup>100</sup> Neste sentido, BAZO, *Refugee Status*, 13-4. Também LAMBERT se pronuncia, referindo-se à DQ como um instrumento que promete combinar essas duas formas de proteção (esses dois estatutos) de baixo do mesmo “guarda chuva”, de modo a criar uma definição única e uma proteção comum a todas essas pessoas, in *The EU asylum Qualification Directive*, 162-6. Por outro lado, MCADAM considera que sendo a CG um instrumento específico de DH, então terá de evoluir juntamente com estes, devendo aplicar-se a

nada retira o seu mérito<sup>101</sup>, enquanto primeiro instrumento a normativizar a garantia do direito ao asilo, a definir o conceito de PS, a fornecer uma definição clara de perseguição<sup>102</sup> e a prever a possibilidade de avaliar um pedido de asilo, mesmo que a perseguição em que ele assenta tenha sido realizada por agentes não estatais ou que esteja em causa uma perseguição com base no género<sup>103</sup>.

Não obstante os seus avanços, o objetivo com que a DQ 2004 foi criada não tinha sido, ainda, alcançado e o contínuo distanciamento entre os critérios das políticas estatais eram prova disso. Foi com o intuito de reformular e clarificar alguns conceitos da DQ 2004 que uma nova foi adotada, a Diretiva 2011/95/UE<sup>104</sup> (DQ 2011). As expectativas de algo melhor não foram duradouras e é lamentável o desgaste jurídico-normativo na (re)estruturação de algo tão pouco desenvolvido e tão pouco evoluído.

Destacamos três artigos como as lacunas mais gravosas da DQ 2011. Em primeiro lugar, o desenvolvimento do conceito de “participação num determinado grupo social” dado pelo art. 10º al. d), dá aso a interpretações restritivas de “grupo social”<sup>105</sup> pelas dificuldades que surgem dos requisitos aparentemente cumulativos (quando deviam ser alternativos) por ela mesma impostos: a existência de uma característica inata que não pode ser alterada e de uma identidade distinta dos outros nacionais do país de origem.

A segunda relaciona-se com a existência de garantias limitadas na luta contra o *refoulement*. Se a CG pouco assegurava, a DQ 2011 ao acrescentar a al. d) no nº. 1 e o

---

todos aqueles que são protegidos pelo PNR, não sendo necessário um estatuto separado do estatuto conferido pela CG, in *Convention as a Blueprint*, 5-6.

<sup>101</sup> LAMBERT, *The EU asylum*, 161.

<sup>102</sup> BAZO, *Refugee Status*, 10.

<sup>103</sup> MCADAM, *The European Union proposal*, 18-20.

<sup>104</sup> Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, JOUE, L 337/9, 20.12.2011, PT.

<sup>105</sup> ECRE, *Information Note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, 9; Quando a redação do artigo é igual em ambas as Diretivas, as críticas relativas à DQ 2004 são aplicáveis à DQ 2011 e, por isso, também as referências bibliográficas. Assim sendo, *cfr.*, ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive*, 5 e 20-1; UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC*, 23.

par. 2 do art. 17º, veio aumentar a cláusula de exclusão constante do art. 1º(F) da CG<sup>106</sup>, permitindo aos EM a exclusão do estatuto de PS e a não concessão de proteção, ainda que a pessoa em causa não seja individualmente responsável por esse crime ao abrigo do Direito Penal Internacional, ignorando o facto de que mesmo nas situações em que a PS é negada, os requerentes de asilo são protegidos pelos DH, nomeadamente, pelo carácter inderrogável do princípio de *non-refoulement*<sup>107</sup>. Enquanto a CG, no caso de um refugiado ser um perigo para a segurança nacional, estabelece (aparentemente) uma exclusão do benefício do PNR, a DQ vai mais além, tornando-o inelegível para a concessão de PS<sup>108</sup> por razões que não estão sequer previstas na CG. Em vez disso, a DQ devia ter sido utilizada para introduzir uma obrigação internacional de *non-refoulement* quaisquer que fossem as circunstâncias<sup>109</sup>, ainda que as pessoas em causa não preenchessem os requisitos para a PS.

Em último lugar, fazemos referência à letra infeliz do art. 15º que exclui algumas categorias de pessoas que são protegidas pelo DIDH<sup>110</sup>. De facto, é a al. c) o maior motivo de preocupação ao estabelecer, juntamente com o art. 2º al. f), que uma pessoa é elegível para PS quando existe uma “ameaça grave e individual contra a vida ou integridade física de um civil resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno.”. Apesar do indiscutível avanço que foi considerar as pessoas vítimas de violência indiscriminada<sup>111</sup> como elegíveis para PS, tendo em conta que a própria CG não estabelecia nenhuma proteção a esse nível<sup>112</sup>,

---

<sup>106</sup> BAZO, *Refugee Status*, 15 ss; ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive*, 6 e 28-30; UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC*, 26-8.

<sup>107</sup> JAKULEVIČIENĖ, *ob. cit.*, 222; GILBERT, *ob. cit.*, 979-980; ECRE, *Information Note on the Council Directive 2004/83/EC*, 13.

<sup>108</sup> LAMBERT, *The EU asylum*, 179.

<sup>109</sup> Segundo JAKULEVIČIENĖ, é preocupante que os art. 17º e 21º da DQ não tenham confirmado a proibição absoluta da violação do PNR, *in ob. cit.*, 222; ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive*, 27 e 29.

<sup>110</sup> ECRE, *Information Note on the Directive 2011/95/EU*, 11-2.

<sup>111</sup> Note-se que a nível europeu, essas pessoas eram protegidas ao abrigo da ‘proteção temporária’, cuja Diretiva só se aplica em casos de grande fluxos de requerentes de asilo e que não é confundível com a PS por esse mesmo motivo; *Cfr. Draft Report of the Eighteenth Meeting*, par. 12; UNHCR, *Report of the Third Meeting*, par. 15; UNHCR, *Complementary Forms of Protection*, par. 11, al. g).

<sup>112</sup> “(...) a definição de refugiado do artigo 1A(2) da Convenção é, essencialmente, individualista e foca-se em atos de perseguição discriminatórios com base em motivos específicos.”, *in* LAMBERT, *The Next*

ainda assim a letra da disposição não é clara, levando a inúmeras dúvidas por parte dos EM na sua interpretação, conduzindo a aplicações errôneas e desfavoráveis, como é o caso do conceito de “ameaça individual” que por vezes é interpretado no sentido restrito da ameaça ser individualizada<sup>113</sup>, o que certamente contraria o intuito com que a disposição foi criada. Além disso, o TJUE já se pronunciou sobre esta questão, no caso *Elgafaji c. Holanda*<sup>114</sup>, afirmando que o requerente não tem de demonstrar que ele era individual ou especificamente o alvo para beneficiar dessa proteção<sup>115</sup>, uma vez que “o elemento-chave do artigo 15º, al. c) é o grau ou o nível de violência indiscriminada que caracteriza o conflito armado e não a existência de um conflito armado de acordo com o Direito Internacional Humanitário”<sup>116</sup>. O art. 15º deveria ser interpretado pelos EM, em uníssono, com a intenção legislativa com que foi criado, em vez de ser visto como uma alternativa desescrupulosa de criar obstáculos à concessão de proteção.

Comparando a DQ 2004 com a de 2011, conclui-se que apenas uma alteração foi significativa – a relativa aos direitos sociais –; de resto, tanto no que diz respeito à limitação temporal e geográfica, tanto à cláusula de exclusão do art. 17º bem como aos conceitos de “ameaça individual” e “violência indiscriminada” vindos do art. 15º al. c) nada foi acrescentado. Mal seria que, pelo menos, não se tentasse reafirmar a igualdade

---

*Frontier*, 207. Neste artigo, a autora demonstra que uma interpretação do art. 15º, al. c) da DQ, de acordo com o acórdão *Elgafaji* do TJUE, pode levar a uma proteção mais abrangente; Cfr. HAILBRONNER, *Non-Refoulement*, 859; DAVID MARTIN afirma que a definição de refugiado constante da CG “não marca os limites da necessidade de ação humanitária”, in *Large-Scale Migrations of Asylum Seekers*, AJIL, vol. 76, 1982, 608.

<sup>113</sup> ECRE, *Information Note on the Directive 2011/95/EU*, 11; JAKULEVICIENE, *ob. cit.*, 225. O ACNUR considera que os riscos de ofensa grave devem ser imediatos e não apenas uma possibilidade remota, in *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC*, 32-3; Ver de forma geral, UNHCR, *Safe at last? Law and practice in selected EU member States with respect to asylum-seekers fleeing indiscriminate violence*, Research Project, July 2011. Neste estudo, o ACNUR pretende demonstrar as divergências interpretativas das parcelas conceptuais que enformam o art. 15º, al. c) da DQ, tendo presente os avanços jurisprudenciais realizados pelo TEDH e, principalmente, pelo TJUE no caso *Elgafaji*.

<sup>114</sup> TJUE, *Meki Elgafaji and Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, Case C-465/07, 2009. Para avanços sobre este acórdão, cfr. ERRERA, Roger, *The CJEU and Subsidiary Protection: Reflections on Elgafaji - and After*, IJRL, vol. 23, 93-112.

<sup>115</sup> LAMBERT, *The Next Frontier*, 212-5.

<sup>116</sup> *Ibidem*, 214.

de tratamento entre refugiados e beneficiários de proteção subsidiária, ainda que apenas no que diz respeito ao direito à reunificação familiar, às oportunidades de emprego, aos cuidados de saúde e aos mecanismos de integração social ou que, no mínimo, se alargasse o conceito de família.

Mesmo avanços como a caracterização da proteção como não temporária, no art. 7º/2, pouco nos dizem quando não foram excluídos os agentes não estatais como agentes protetores se, na realidade, não estão aptos a conceder proteção ou, estando-o, é ela extremamente limitada. O mesmo dizemos no art. 8º quanto à revogação do par. 3 que permitia o regresso do requerente a uma parte considerada segura do país de origem mesmo quando havia entraves técnicos, uma vez que não deixam de se fazer sentir os efeitos gravosos do mecanismo da “proteção interna”.

Tudo o resto foram progressos, a nosso ver, de pouca relevância quando se trata de sujeitar indivíduos a violações de DH.

## CAPÍTULO III

### O ARTIGO 3º DA CEDH ENQUANTO REFORÇO DO DIR NA LUTA CONTRA O REFOULEMENT

---

#### 1. A desconstrução

Tecidas as considerações e conceptualizações associadas ao tema que procuramos debater, neste terceiro capítulo, alcançamos uma das questões centrais do trabalho: saber em que medida podem ser utilizados mecanismos normativos pertencentes à esfera dos DH, em especial a CEDH, na defesa dos direitos dos refugiados e requerentes de asilo<sup>117</sup>.

##### 1.1. A legitimidade aplicativa da CEDH ao DIR

Sabemos de antemão que a CEDH<sup>118</sup>, apesar de ser um instrumento base na luta contra violações de DH, não foi direta nem especificamente criada para proteger os direitos dos refugiados e requerentes de asilo<sup>119</sup>. De facto, em nenhuma disposição se encontra explicitamente consagrado o direito ao asilo<sup>120</sup>, nem o princípio de *non*

---

<sup>117</sup> UNHCR, *Agenda for Protection*, 31.

<sup>118</sup> Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (modificada nos termos das disposições dos Protocolos nºs 11 e 14 e acompanhada do Protocolo adicional e dos Protocolos nºs. 4, 6, 7, 12 e 13), adotada em Roma, a 4 de Novembro de 1950.

<sup>119</sup> UNHCR, *Manual on Refugee Protection and the European Convention on Human Rights. Regional Bureau for Europe Department of International Protection*, April 2003 Updated August 2006, 1.

<sup>120</sup> EINARSEN, Terje, *The European Convention on Human Rights and the Notion of an Implied Right to de facto Asylum*, IJRL, vol. 2, 1990, 361 e 364; MCADAM, *Complementary Protection*, 136; SEATZU, Francesco, *On Some General Theoretical and Practical questions arising from the application of the European Convention on Human Rights in asylum cases*, Anuario de Derecho Internacional, XXV, 2009, 469-470; MOLE, Nuala e MEREDITH, Catherine, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2010, 19; JUAN, Carmen M., *El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Protección de los Refugiados*, in SANCHO, Ángel G. Chueca, *Derechos Humanos, Inmigrantes en Situación Irregular y Unión Europea*, Lex Nova, 2010, 171; European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Handbook on European Law relating to Asylum, Borders and Immigration*, Council of Europe, 2013, 36, 43, 45.

*refoulement*<sup>121</sup>. Sabemos, porém, que o DIDH é base do DIR. Se o é em termos valorísticos porque não também em termos normativos? Chegámos ao exato ponto por onde iniciámos esta viagem – a consagração dos DH já não só enquanto matriz robusta por entre a qual se desenham e entrelaçam os caminhos do sistema de asilo mas enquanto alavanca melhorada desse mesmo sistema<sup>122</sup>.

Não se trata de pôr em causa a centralidade da CG, mas de duvidar da unicidade protecional deste mecanismo, quando existem outros suscetíveis de conferir uma proteção mais adequada<sup>123</sup>. A CG foi criada para proteger um grupo vulnerável específico<sup>124</sup>; já a CEDH é um instrumento que visa salvaguardar indiscriminadamente os direitos e liberdades de todas as pessoas que se encontrem no território de um EM, permitindo um desfrute mais absoluto do princípio de *non refoulement*, através de uma interpretação alargada do seu art. 3º<sup>125</sup>. Estão aqui incluídos, refugiados, requerentes de asilo<sup>126</sup> e todos aqueles que não reúnem os requisitos para o estatuto de refugiado<sup>127</sup>, pois a proteção ao abrigo da CEDH é independente dos “autores do risco, do contexto

---

<sup>121</sup> MCADAM, *Complementary Protection*, 136.

<sup>122</sup> RÖHL, *ob. cit.*, 4; HATHAWAY, *The Rights of Refugees*, 5. O autor afirma que o DIR é um “sistema substituto de proteção de DH”. Da nossa parte, defendemos que nenhum desses direitos tem de ser substituto do outro ou alternativo, mas sim complementar.

<sup>123</sup> Neste mesmo sentido, EINARSEN afirma: “A CEDH ajuda a mostrar como um instrumento internacional de direitos humanos, mesmo sem um direito ao asilo expressamente estabelecido, pode proporcionar uma melhor proteção do que um instrumento especializado mas desprovido de um mecanismo de execução”, *in ob. cit.*, 385.

<sup>124</sup> MOLE e MEREDITH, *ob. cit.*, 31.

<sup>125</sup> O artigo 3º da CEDH estipula: “Ninguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes.”.

<sup>126</sup> LAMBERT, Hélène, *The European Convention on Human Rights and the Protection of Refugees: Limits and Opportunities*, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, ACNUR, 2005, 39; RÖHL, *ob. cit.*, 6; FULLERTON, Maryellen, *Restricting the Flow of Asylum-Seekers in Belgium, Denmark, the Federal Republic of Germany, and the Netherlands: New Challenges to the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees and the European Convention on Human Rights*, *VJIL*, vol. 29, 1988-89, 105; LAMBERT, Hélène, *Protection Against Refoulement from Europe: Human Rights Law Comes to the Rescue*, *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)*, vol. 48, 1999, 516 e 521-2.

<sup>127</sup> LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 532-3; JUAN, *ob. cit.*, 172-3; DUFFY, Aoife, *Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law*, *IJRL*, vol. 20, 2008, 378.

do risco e da conduta do aplicante”<sup>128</sup>. Por aqui vemos a distinção entre o princípio de *non-refoulement* no contexto do DIR e no contexto do DIDH<sup>129</sup>. Podemos dizer que a CEDH é a *lex generalis* e a CG a sua *lex specialis*. Assim, os refugiados são favorecidos pelos benefícios emergentes de ambos os regimes<sup>130</sup>, de formas tecnicamente distintas.

Não contendo a CEDH nenhuma disposição em matéria de asilo é, essencialmente, através do seu art. 3º que essa complementariedade se dá<sup>131</sup>. Na realidade, de que forma poderia estar mais relacionada a não repulsão com os DH do que pela via da consagração absoluta da proibição de tortura e maus tratos? Focamos, assim, no papel desempenhado pelo art. 3º da CEDH em situações de expulsão e, por isso, relacionadas com a luta contra o *refoulement*.

## 1.2. O alcance do princípio de *non-refoulement*

O princípio de *non-refoulement* é a pedra angular do DIR<sup>132</sup>, é o valor mais alto invocável na luta efetiva pelos seus direitos, é a teoria que permite acreditar, ainda que utilizado em última instância, que a realidade jurídica é construída na defesa dos mais fracos. Em termos concretos, o *non-refoulement* consiste na obrigação estatal de não rejeitar um requerente de asilo na fronteira e/ou de não o expulsar do seu território para

---

<sup>128</sup> MOLE e MEREDITH, *ob. cit.*, 23. Neste sentido, *cfr.* MCADAM, *Complementary Protection*, 116; EINARSEN, *ob. cit.*, 369; LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 534; JUAN, *ob. cit.*, 182-3.

<sup>129</sup> LAUTERPACHT e BETHLEHEM, pt. 244.

<sup>130</sup> MINK, Júlia, *EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of Non-refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment*, *European Journal of Migration Law*, vol. 14, 2012, 130. Não cabe no âmbito deste trabalho, a análise do art. 3º da CEDH, antes a sua aplicação a situações de asilo. Sobre a distinção entre tortura, tratamento desumano e tratamento degradante, *cfr.*, RÖHL, *ob. cit.*.

<sup>131</sup> Segundo DUFFY: “A proibição de *refoulement* está relacionada com a absoluta proibição de tortura.”, *in ob. cit.*, 373-4; MINK afirma que: “No âmbito dos DH, o princípio de *non-refoulement* deriva da proibição contra a tortura e herda o seu caráter primordial na proteção de DH.”, *in ob. cit.*, 131; LAMBERT defende que: “A proteção contra o *refoulement* está intimamente relacionada com a proteção contra a tortura e contra o tratamento desumano ou degradante”, *in Protection Against Refoulement*, 516.

<sup>132</sup> LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 518; FITZPATRICK, *ob. cit.*, 235.

um Estado, seja o de origem ou qualquer outro, onde a sua vida ou liberdade estejam ou possam vir a ser ameaçadas<sup>133</sup>.

A verdadeira proteção conferida pela CG é centralizada neste princípio (art. 33<sup>o134</sup>), que passou de uma decisão essencialmente moral e voluntária dos EM para ser uma obrigação legal decorrente do Direito Internacional Consuetudinário<sup>135</sup>, adquirindo, assim, natureza *jus cogens*<sup>136</sup>. Apesar do art. 42<sup>o</sup>/1 afirmar o seu carácter inderrogável e, por consequência, o carácter humanitário da própria CG<sup>137</sup>, a verdade é que se trata de uma proteção longe de ser absoluta, tendo em conta as exceções presentes no 33<sup>o</sup>/2 e por, mais uma vez, se encontrar limitada pela dependência entre “a ameaça à vida ou liberdade” e um dos cinco motivos constantes do art. 1(A)2<sup>138</sup>. Esta forte interligação leva a uma frágil proteção.

De facto, lendo o art. 1(A)2 em conjunto com o 33<sup>o</sup>, poder-se-ia concluir que para haver proteção ao abrigo do último, não só não era suficiente a prova do “fundado receio de perseguição”, pois a ela ter-se-ia de juntar a prova da “ameaça à vida ou liberdade”<sup>139</sup>, como ficariam excluídos aqueles que procuram proteção com base em motivos de perseguição além dos motivos estatutários<sup>140</sup>, tornando a proteção concedida

---

<sup>133</sup> A Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial, de 14 de Dezembro de 1967 (Resolução Nº. 2312 (XXII).), estabeleceu o direito a não rejeição na fronteira (art. 3<sup>o</sup>). Cfr. GOODWIN-GILL e MCADAM, *ob. cit.*, 207.

<sup>134</sup> A redação do artigo 33<sup>o</sup> encontra-se no Anexo 7.

<sup>135</sup> GOODWIN-GILL, G., *The New Asylum Seekers*, 103.

<sup>136</sup> Sobre a natureza *jus cogens* do princípio de *non-refoulement*, enquanto norma peremptória de DI e parte do Direito Internacional Consuetudinário, cfr. ALLINS, Jean, *The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement*, IJRL, vol. 13, 2002, 533-558; DUFFY afirma que o PNR não adquiriu estatuto peremptório na dimensão do DIR, tendo em conta as exclusões do art. 33<sup>o</sup>/2 e 1<sup>o</sup> (F) da CG, *in ob. cit.*, 377.

<sup>137</sup> LAUTERPACHT e BETHLEHEM, *ob. cit.*, pt. 50-51.

<sup>138</sup> MINK, Júlia, *ob. cit.*, 131; UNHCR *Handbook*, pt. 51; JUAN considera que a CG exclui aqueles que não preenchem os requisitos exigidos no art. 1(A)2, vendo o art. 3<sup>o</sup> da CEDH como o mecanismo de proteção mais eficaz para essas pessoas e fazendo, assim, uma interpretação restritiva do art. 33<sup>o</sup> da CG, *in ob. cit.*, 171-3, 182-3. Acrescente-se que a proteção contra o *refoulement* concedida pela DQ 2011, não é diferente, neste ponto em particular, da regulada pela CG, ao estabelecer que os atos de perseguição têm de estar relacionadas com um dos motivos do art. 1(A)2 (art. 9<sup>o</sup> e 10<sup>o</sup> DQ 2011). Consequentemente, é no âmbito do DIDH, em especial na CEDH (e não no Direito da UE), que a melhor proteção surge.

<sup>139</sup> FULLERTON, *ob. cit.*, 100-1.

<sup>140</sup> Nesse sentido, LAMBERT, *The European Convention*, 39; LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 532-3; JUAN, *ob. cit.*, 172-3; FITZPATRICK, *ob. cit.*, 235-6; UNHCR, *The European Convention on Human*

por este instrumento viciada e vulnerável. Cremos que essa não era a intenção dos redatores e que sendo, contraria a finalidade com que a disposição foi criada<sup>141</sup>.

Por outro lado, os EM têm começado a entender o PNR em termos muito mais abrangentes que os criados pela CG, balanceando entre o alargamento do escopo do art. 33º da CG ou a utilização de outros instrumentos quer da área do DIR, como a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena, quer do DIDH, como a CEDH.

### **1.3. A relação entre o artigo 3º da CEDH e o princípio de *non-refoulement***

Como vimos, a CEDH não tutela diretamente os direitos dos refugiados, mas tem sido defendido, primeiramente pela Comissão Europeia<sup>142</sup> e, mais tarde, pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) que o art. 3º é um forte mecanismo contra a repulsão<sup>143</sup>, quer estejamos a considerar a decisão de repulsão em si como

---

*Rights and the Protection of Refugees, Asylum-Seekers and displaced Persons*, Colloquy organised by the Council of Europe and de United Nations High Commissioner for Refugees, Strasbourg, 2 and 3 October 1995, vol. 2, 1996, 8; FRA, *ob. cit.*, 67. Todos estes autores consideram que o art. 33º CG exclui as pessoas que não preenchem os requisitos exigidos pela definição de refugiado. Em sentido contrário, GOODWIN-GILL e MCADAM consideram que o PNR se aplica independentemente do requerente preencher a definição de refugiado do artigo 1A(2) CG, *in ob. cit.*, 244.

<sup>141</sup> EINARSEN afirma que, ao contrário da CG, o art. 3º da CEDH pode ser invocado por violação ao PNR quer esteja em causa ou não uma ameaça à vida ou liberdade com base em um dos motivos da definição de refugiado, *in ob. cit.*, 368; *Cfr.* LAUTERPACHT e BETHLEHEM, *ob. cit.*, pt. 123-4 e 136-143; GRAHLMADSEN, A., *Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2–11, 13–37*, UNHCR Division of International Protection, 1997, 231–2; WEIS, Paul, *The Refugee Convention, 1951*, Cambridge University Press, vol. 7, 1995, 303, 341-3. Estes três autores consideram que à expressão “onde a vida ou liberdade sejam ameaçadas” não está implícito nem um padrão mais exigente nem uma interpretação mais restritiva que a exigida pelo art. 1º CG.

<sup>142</sup> Note-se que a primeira vez que a Comissão Europeia dos Direitos do Homem reconheceu o papel do art. 3º da CEDH como forma de prevenir o *refoulement* foi em 1961: *X v Belgium* e *X v Federal Republic of Germany*, citados em ALLEWELDT, Ralf, *Protection Against Expulsion Under Article 3 of the European Convention on Human Rights*, IJRL, vol. 4, 1993, 361, NR. 5. Para mais desenvolvimentos, *cfr.* FULLERTON, *ob. cit.*, 105-9. Também o Conselho de Europa emitiu uma Recomendação (Recommendation 434 *Concerning the granting of the right of asylum to European refugees*), em 1965, reconhecendo como tratamento desumano, ao abrigo do art. 3º da CEDH, a expulsão por parte dos EM de refugiados para um país onde a sua vida ou liberdade sejam ameaçadas.

<sup>143</sup> FRA, *ob. cit.*, 61 e 63.

hipotético mau trato, quer as condições em que a expulsão ocorre e suas eventuais consequências, quer as violações de DH a que o indivíduo será exposto no país fonte de ameaça<sup>144</sup>.

Acreditamos que o art. 3º é a fonte jurídico-institucional que permite a verdadeira eficácia do princípio de *non-refoulement* e a consagração realista e destemida de uma proteção tão mais abrangente, tão mais alargada e tão mais adequada às necessidades deste grupo vulnerável<sup>145</sup>. De facto, o art. 3º da CEDH, constitui “um dos valores fundamentais da sociedade democrática”<sup>146</sup>, contendo não só uma proibição universal como uma garantia absoluta e inderrogável por força do artigo 15º/2 da CEDH<sup>147</sup>. O mesmo é dizer que, em circunstância alguma, a tortura ou tratamento desumano ou degradante (TTDD) têm justificação, ainda que se trate de reagir contra um perigo público que ameaça a vida da nação<sup>148</sup>.

O art. 3º não admite exceções ou restrições qualquer que tenha sido o comportamento da vítima<sup>149</sup>. E é precisamente neste momento que marcamos o carácter inderrogável e absoluto como a principal distinção entre a proteção concedida pela CG e pela CEDH<sup>150</sup>. Apesar de, em termos práticos, esta divergência protecional acarretar algumas consequências, como a dificuldade de definir com clareza o alcance do PNR, consideramos excessiva a solução sugerida por alguns autores de “anular o carácter absoluto do princípio ao abrigo dos Direitos Humanos (...).”<sup>151</sup>.

---

<sup>144</sup> LAMBERT considera serem estas as formas pelas quais uma ordem de expulsão viola o art. 3º CEDH, *in The European Convention*, 41-2.

<sup>145</sup> DUFFY, *ob. cit.*, 378; LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 515-6.

<sup>146</sup> Ac. *Chahal c. United Kingdom*, Processo nº. 22414/93, 15 de Novembro de 1996, par. 80; Ac. *Selmouni c. França*, Processo nº. 25803/94 de 28 de Julho de 1999, par. 95.

<sup>147</sup> JACOBS, WHITE E OVEY, *The European Convention on Human Rights*, fifth edition, Oxford University Press, 2010, 167; REID, Karen, *A Practitioner's Guide To The European Convention on Human Rights*, fourth edition, Sweet & Maxwell, 2012, 789.

<sup>148</sup> Ac. *Chahal*, par. 80.

<sup>149</sup> Ac. *Saadi c. Itália*, Processo nº. 37201/06, 28 de Fevereiro de 2008, par. 127.

<sup>150</sup> RÖHL, *ob. cit.*, 28; LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 519-520; LAUTERPACHT e BETHLEHEM, *ob. cit.*, pt. 250; MOLE e MEREDITH, *ob. cit.*, 32; JUAN, *ob. cit.*, 173, 179, 184.

<sup>151</sup> MINK, *ob. cit.*, 133. Para MINK, a solução mais adequada será mover o foco do PNR da CG para a CEDH, aplicando as exceções determinadas pela CG apenas quando a situação não se enquadra no âmbito dos maus tratos, p. 134. Concordamos, em pleno, com a sua solução.

Creemos que o problema reside numa eventual interpretação restritiva do art. 33º; se partirmos do pressuposto de que, havendo riscos sérios de ameaça à vida ou liberdade, estamos perante uma quase certa violação do art. 3º da CEDH, então deixamos de aplicar a primeira disposição somente à subcategoria de refugiados perseguidos através de uma ameaça à vida ou liberdade por um dos cinco motivos do art. 1(A)2, como a sua própria redação sugere, mas a todos aqueles que provem motivos substanciais de que serão vítimas de maus tratos.

Apesar da Convenção contra a Tortura<sup>152</sup> (CcT) e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos<sup>153</sup> (PIDCP) poderem ser, igualmente, utilizados como instrumentos complementares à CG<sup>154</sup>, sendo a CEDH um instrumento marcadamente audaz e inovador, é nela que reconhecemos um rasgo de centralidade vociferante, é nela que as melhores e mais definitivas garantias conseguem ser definidas, defendidas e salvaguardadas, é nela que o *princípio de non-refoulement* é mais forte e, subitamente, mais verdadeiro. A CEDH é o instrumento que mais garantias oferece através da relação entre o *princípio de non-refoulement* e a proibição de maus tratos<sup>155</sup>. Não sendo novas as lacunas da CG, ela falha, mais uma vez, em não conseguir assegurar, de modo eficaz, o princípio ao redor do qual o DIR se constrói<sup>156</sup>.

## **2. A evolução jurisprudencial do TEDH no âmbito do artigo 3º em situações de expulsão**

A jurisprudência do TEDH tem demonstrado a relevância cada vez mais acentuada da CEDH enquanto mecanismo com um especial significado quando se trata

---

<sup>152</sup> Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 10 de Dezembro de 1984, Resolução n.º 39/46 da AGNU.

<sup>153</sup> Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de 16 de Dezembro de 1966, Resolução 2200A (XXI) da AGNU.

<sup>154</sup> Para desenvolvimentos sobre qual dos instrumentos - CEDH, CcT e PIDCP - é o mais eficaz na defesa dos interesses dos refugiados e requerentes de asilo, *cfr.* LAMBERT, *Protection Against Refoulement*.

<sup>155</sup> MINK, *ob. cit.*, 129.

<sup>156</sup> FULLERTON, *ob. cit.*, 104. Neste sentido, FITZPATRICK afirma que para a *Comunidade Internacional criar um regime adequado para os migrantes forçados, terá de fazer uma interpretação progressiva da Convenção e do reconhecimento de normas extra-convencionais, in ob. cit.*, 231.

de evitar a expulsão de indivíduos para países onde haja um risco real de serem submetidos a TTDD<sup>157</sup>.

Foi no caso *Soering c. Reino Unido*<sup>158</sup> que o TEDH concluiu, pela primeira vez, pela aplicabilidade do art. 3º a situações de “expulsão”. Estava em causa a extradição de um nacional alemão pelo Reino Unido (onde foi preso) para o Estado de Virgínia, onde certamente seria condenado à pena de morte por ter cometido duplo homicídio. O requerente alegou que, uma vez extraditado, a sua sujeição ao “corredor da morte” constituiria tratamento desumano.

As questões levantadas foram, essencialmente, duas: uma primeira relacionada com o efeito extra-territorial do art. 3º<sup>159</sup>, ou seja, com a afirmação da responsabilidade dos EM, neste caso, do Reino Unido, pelas violações de DH cometidas fora do seu âmbito jurídico-territorial quando essas violações poderiam ter sido por eles evitadas.

Parece-nos que a decisão em que o ato de expulsão se baseia é o que constitui o verdadeiro e primeiro mau trato. Não obstante o consagrado no art. 1º da CEDH, os Estados não se podem dizer inocentes quando foram eles a pintar o primeiro ponto numa linha indeterminada de violações que culminará no país de ameaça, quando foram os seus interesses, as suas políticas e as suas probabilidades a desenhá-la. O ato de expulsão não é nem pode ser considerado um “ato neutro”<sup>160</sup>. Foi precisamente neste sentido a decisão do Tribunal<sup>161</sup>. Na realidade, parece existir um “direito de asilo (de facto) implícito na CEDH”<sup>162</sup>.

A segunda questão tratava-se de saber se essa extradição levantava problemas ao abrigo do art. 3º quando houvesse fortes motivos para acreditar que o indivíduo seria

---

<sup>157</sup> ACNUR, *The European Convention on Human Rights*, 1; UNHCR, *Manual on Refugee Protection*, 1.

<sup>158</sup> Ac. *Soering c. Reino Unido*, Processo nº. 14038/88, 7 de Julho de 1989.

<sup>159</sup> GOODWIN-GILL e MCADAM, *ob. cit.*, 244-53; MCADAM, *Complementary Protection*, 112; RÖHL, *ob. cit.*, 7 e 27-8; EINARSEN, *ob. cit.*, 365-6; FULLERTON, *ob. cit.*, 99; LAMBERT, *The European Convention*, 40-1; LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 527; JUAN, *ob. cit.*, 173; UNHCR, *The European Convention on Human Rights*, 19-21.

<sup>160</sup> RÖHL, *ob. cit.*, 7; LAUTERPACHT e BETHLEHEM, *ob. cit.*, pt. 62-67.

<sup>161</sup> Ac. *Soering*, par. 85-86.

<sup>162</sup> EINARSEN, *ob. cit.*, 367. No mesmo sentido, Ac. *Chahal*, par. 74; Também LAMBERT se pronunciou nesse sentido ao afirmar: “o Tribunal de Justiça desenvolveu um dever implícito dos Estados protegerem os refugiados contra o *refoulement* com base nas consequências da expulsão, em vez de nas políticas de admissão dos Estados Contratantes.”, in *The European Convention*, 43.

sujeito a tratamentos contrários a essa disposição. Note-se que não é a sujeição à sentença de morte que está a ser avaliada, antes a forma pela qual ela é executada<sup>163</sup>. O TEDH considerou que, nesse caso, a extradição seria contrária às finalidades e valores da CEDH, quando o EM tinha conhecimento da futura violação do art. 3º, ainda que reconhecendo que o próprio artigo não previa expressamente essa possibilidade<sup>164</sup>.

O Tribunal declarou que “a decisão por parte de um Estado Contratante de extraditar um fugitivo, pode levantar uma questão nos termos do artigo 3º e, conseqüentemente, comprometer a responsabilidade desse Estado no âmbito da Convenção, quando razões substanciais tenham sido mostradas para crer que a pessoa em causa, se extraditada, enfrenta um risco real de ser submetido a tortura, a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes, no país requerente.”<sup>165</sup>.

Este acórdão foi um marco na jurisprudência do TEDH<sup>166</sup>, ao estabelecer a responsabilidade estadual por atos extra-territoriais, ao relacionar diretamente o art. 3º aos casos de extradição e ao criar, ainda que levemente, um padrão de avaliação dos maus tratos baseado, por um lado, na prova de que a expulsão vai ocorrer certa e eminentemente e, por outro, de que “a consequência previsível” do ato de expulsão é a alta probabilidade de existir “um risco real” do indivíduo ser sujeito a um tratamento violador do art. 3º<sup>167</sup>.

O Tribunal seguiu este raciocínio nos casos *Cruz Varas et al. c. Suécia*<sup>168</sup> e *Vilvarajah et al. c. Reino Unido*<sup>169</sup>. Estes casos estabeleceram um verdadeiro padrão de avaliação do risco de maus tratos. No caso *Vilvarajah* o Tribunal consolidou três

---

<sup>163</sup> Ac. *Soering*, par. 104.

<sup>164</sup> *Ibidem*, par. 88.

<sup>165</sup> *Ibidem*, par. 91.

<sup>166</sup> QC, C. Richard e QC, T. Hugh, *The Law of Human Rights*, Second Edition, Oxford University Press, 2009, 512.

<sup>167</sup> Ac. *Soering*, par. 88 e 91; EINARSEN afirmou que o grau de probabilidade utilizado pelo TEDH, no caso *Soering*, só é aplicável a casos semelhantes, sendo que, noutra tipo de casos, a avaliação do limiar de “risco real” a partir do qual há violação do art. 3º é relativa e depende da “gravidade de maus tratos infligidos”. Afirma ainda a importância mesmo de um risco pequeno, pois se as suas consequências forem graves, esse risco será grave e real, *in ob. cit.*, 371-2. Para desenvolvimentos sobre os conceitos de “risco real” e de “motivos substanciais”, *cfr.* ALLEWELDT, *ob. cit.*, 365-370.

<sup>168</sup> Ac. *Cruz Varas et al. c. Suécia*, Processo nº. 15576/89, 20 Março de 1991, par. 69-70.

<sup>169</sup> Ac. *Vilvarajah et al. c. Reino Unido*, Processo nº. 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, 30 de Outubro de 1991, par. 103.

considerações já previamente estipuladas<sup>170</sup>, denominando-as de “princípios relevantes na avaliação do risco de mau trato” e afirmando que o TEDH terá em conta todo o material previamente reunido e, se necessário, o material posteriormente por si obtido, avaliará a existência de risco com referência aos factos conhecidos ou que deveriam ser conhecidos pelo EM e que o mau trato para caber no âmbito do art. 3º tem de atingir um nível mínimo de severidade, sendo que a avaliação desse mínimo é relativa e depende de todas as circunstâncias do caso<sup>171</sup>. Note-se que este último ponto é requisito geral do art. 3º, independentemente da sua aplicação aos casos de asilo.

Além disso, o TEDH considerou que dada a natureza absoluta do art. 3º e as consequências nefastas da sua violação, essa análise “tem de ser, necessariamente, rigorosa”<sup>172</sup>. Mesmo assim, bastou-se com a constatação de que a situação concreta daqueles indivíduos não era pior do que a vivida pelos restantes membros da comunidade e que a “mera possibilidade de mau trato” não era suficiente para se concluir pela violação do art. 3º<sup>173</sup>, minimizando o facto do requerente pertencer a um específico grupo, cujos membros corriam maiores riscos que a restante população<sup>174</sup>, dando a ideia de que os requisitos exigidos para uma situação de expulsão poder caber no âmbito do art. 3º, serão os mesmos que a CG exige para a concessão do estatuto de refugiado, ou seja, a perseguição individualizada<sup>175</sup>. Note-se que os requerentes foram sujeitos a maus tratos uma vez regressados ao país de origem<sup>176</sup>.

---

<sup>170</sup> Ac. *Cruz Varas*, par. 75-6 e 83.

<sup>171</sup> Ac. *Vilvarajah*, par. 107.

<sup>172</sup> *Ibidem*, par. 108.

<sup>173</sup> *Ibidem*, par. 111. Neste contexto, LAMBERT afirmou que o TEDH exige que a pessoa seja identificada numa situação de violência generalizada, de acordo com características próprias ou que, no seu país haja um padrão consistente de violações sistemáticas de DH, *in The European Convention*, 43; No mesmo sentido, JUAN, *ob. cit.*, 180.

<sup>174</sup> MINK, *ob. cit.*, 143.

<sup>175</sup> FABBRICOTTI, Alberta, *The Concept of Inhuman or Degrading Treatment in International Law and its Application in Asylum Cases*, IJRL, vol. 10, 1998, 653.

<sup>176</sup> Acrescente-se que há uma componente psicológica que deve ser tida em conta. A expulsão de um indivíduo que já foi torturado e mal tratado em momentos anteriores simboliza, antes de tudo, um sofrimento mental incalculável, o reviver de uma experiência traumática. Este fator não foi levado em conta pelo TEDH em nenhum destes dois casos, *in ALLEWELDT, ob. cit.*, 371. Também EINARSEN afirma: “se um forte e credível medo subjetivo de mau trato está já presente, então a presunção que deve surgir é a de que o requerente será exposto a angústia mental uma vez devolvido, independentemente das

Como nos diz NUALA MOLE “é difícil conciliar a absoluta natureza da proteção concedida pelo artigo 3º com o facto de uma pessoa não só ter de provar que sofre um risco real de ser submetido a um tratamento proibido pelo artigo, como também de que o risco a ser submetida a esse tratamento é mais provável que o que as outras pessoas, que se encontram em circunstâncias de vulnerabilidade semelhantes, podem sofrer.”<sup>177</sup>

Mas não ficamos por aqui, no caso *Venkadajalasarma c. Holanda*<sup>178</sup>, um caso semelhante ao caso *Vilvarajah*, o TEDH decidiu, mais uma vez, não haver motivos substanciais para acreditar que, uma vez expulso, o requerente seria sujeito a maus tratos<sup>179</sup>. Consideramos que os limites a partir dos quais o Tribunal, em casos de expulsão, encontra uma violação ao art. 3º são extremamente elevados, principalmente tendo em conta as situações específicas que tem em mãos e as consequências avassaladoras que podem advir desse erro jurídico<sup>180</sup>. Como nos diz VAN DIJK “A fronteira entre o risco real e o risco potencial não é muito clara e não deve ser desenhada de uma forma que enfraqueça a efetividade da proteção alcançada pelo art. 3º. Tendo em conta as consequências graves da violação do art. 3º, dar ao requerente o benefício da dúvida parece ser urgentemente necessário”<sup>181</sup>.

Outro marco foi o caso *Chahal c. Reino Unido*<sup>182</sup>, em que o Reino Unido baseou o seu desejo de expulsar um requerente de asilo do seu território, na possível relação deste com atividades terroristas, considerando que a sua permanência em território britânico afetava o bem estar público por razões de segurança nacional. O TEDH reforçou o carácter inderrogável e absoluto do art. 3º<sup>183</sup>, alargando-o expressamente aos

---

circunstâncias objetivas do caso. Isso pode desencadear um direito implícito de liberdade de exposição a tortura e maus tratos no país receptor, mesmo que o nível mínimo de severidade aguardando o requerente não seja estabelecido por referência aos factos objetivos só por si.”, *in ob. cit.*, 368.

<sup>177</sup> MOLE, Nuala, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, European Council, Strasbourg, 2007, citada em JUAN, *ob. cit.*, 180.

<sup>178</sup> *Venkadajalasarma c. Holanda*, Processo nº. 58510/00, 17 de Fevereiro de 2004.

<sup>179</sup> *Ibidem*, par. 68-9. *Cfr.* parecer dissidente do Juiz Mularoni, que considerou ser motivo de preocupação a utilização por parte do TEDH do princípio com base no qual são as condições presentes as verdadeiramente decisivas e defendeu que o risco apresentado era suficiente para tornar a expulsão ilegal.

<sup>180</sup> RÖHL, *ob. cit.*, 5, 12, 17-9, 27-31; QC, C. Richard e QC, T. Hugh, *ob. cit.*, 514.

<sup>181</sup> DIJK, Pieter van e HOOFF, G.J.H. van, *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2003, 145.

<sup>182</sup> Ac. *Chahal*. Na mesma linha de raciocínio, *cfr.* Ac. *Saadi*.

<sup>183</sup> QC, C. Richard e QC, T. Hugh, *ob. cit.*, 513.

casos de expulsão<sup>184</sup>, ao afirmar que “os nacionais interesses do Estado não podem ser invocados para minimizar os interesses do indivíduo quando haja motivos substanciais para acreditar que ele pode ser sujeito a maus tratos se expulso.”<sup>185</sup>

Neste acórdão, o Tribunal afirma, explicitamente, que a proteção concedida pela CEDH contra o *refoulement* é mais abrangente e mais vasta que a concedida pela CG<sup>186</sup>. Esta constatação é o primeiro grito direcionado à afirmação consciente de que há lugar para uma PC e que esse espaço será ocupado por instrumentos de DH.

Neste caminho evolutivo, o caso *Ahmed c. Áustria*<sup>187</sup> foi um passo no alargamento das abordagens repressivas do TEDH. Ao considerar que o regresso do requerente à Somália constituiria uma violação ao art. 3º, uma vez que a situação geral dos DH não havia mudado desde que o estatuto de refugiado lhe foi concedido<sup>188</sup>, o Tribunal optou por uma visão mais liberal<sup>189</sup>, abandonando o padrão de avaliação do risco real utilizado nos casos *Cruz Varas* e *Vilvarajah*. Também no caso *Salah Sheek c. Holanda*<sup>190</sup>, o Tribunal afirmou que “não se pode exigir ao solicitante que demonstre a posse de características específicas relativas à sua personalidade para provar que sofre um risco pessoal (...) a proteção concedida pelo artigo 3º tornar-se-ia ilusória (...)”<sup>191</sup>.

Neste seguimento, o TEDH, no ac. *NA c. Reino Unido*<sup>192</sup>, afirmou, pela primeira vez, que uma situação de violência generalizada pode, só por si, tornar proibido o retorno ao país de origem, contrariando a linha jurisprudência desenhada até então<sup>193</sup>. Também no caso *Sufi e Elmi c. Reino Unido*<sup>194</sup>, considerou que o nível de violência generalizada em Mogadíscio atingia um nível de intensidade tal que o retorno

---

<sup>184</sup> *Ibidem*, par. 80.

<sup>185</sup> *Ibidem*, par. 78.

<sup>186</sup> LAMBERT, *The European Convention*, 39-40.

<sup>187</sup> *Ac. Ahmed c. Áustria*, Processo n.º. 25964/94, 17 de Dezembro de 1996.

<sup>188</sup> *Ibidem*, par. 44-47.

<sup>189</sup> FABBRICOTTI, *ob. cit.*, 653-4. Importa referir que o TEDH, nos casos *Nasri c. França* e *D. c. Reino Unido*, considerou que a deportação de um surdo-mudo e de um requerente com SIDA constituiria tratamento desumano, o que demonstra o aumento significativo de situações de expulsão que cabem no escopo do art. 3º da CEDH.

<sup>190</sup> *Salah Sheek c. Holanda*, Processo n.º. 1948/04, 13 Janeiro de 2007.

<sup>191</sup> *Ibidem*, par. 148.

<sup>192</sup> *Ac. NA c. Reino Unido*, Processo n.º. 25904/07, 17 de Julho de 2008, par. 114-7 e 147.

<sup>193</sup> FRA, *ob. cit.*, 69.

<sup>194</sup> *Ac. Sufi e Elmi c. Reino Unido*, Processo n.º. 8319/07 e 11449/07, 28 de Junho de 2011.

constituiria uma ameaça à vida e liberdade de qualquer pessoa, traduzindo-se numa violação ao art. 3º da CEDH<sup>195</sup>. Este acórdão estabeleceu que a fonte do risco pode estar nas próprias condições humanitárias do país receptor e que o art. 3º da CEDH não afasta o mecanismo da proteção interna (art. 8º DQ 2011), desde que a garantia da segurança do requerente seja a preocupação principal do Estado de envio<sup>196</sup>.

Uma última questão prende-se com a constatação de que o *refoulement indireto* não deixa de ser uma violação, ainda que disfarçada, do art. 33º CG e art. 3º CEDH<sup>197</sup>, e isso foi afirmado no caso *T.I. c. Reino Unido*<sup>198</sup>. Afirmar o contrário seria estimular, indevidamente, medidas arbitrárias e desresponsabilizar aqueles que não se assegurando de que o país intermédio não devolvia os indivíduos para o país de perigo, não se abstiveram de atuar, mesmo conhecendo as consequências desse ato. O *refoulement indireto* não deixa de ser uma violação ao *princípio de non-refoulement*.

---

<sup>195</sup> *Ibidem*, par. 241-250 e 293.

<sup>196</sup> *Ibidem*, par. 267-292. FRA, *ob. cit.*, 69, 70, 73-4, 77.

<sup>197</sup> EINARSEN, *ob. cit.*, 373; FULLERTON, *ob. cit.*, 103-4; LAUTERPACHT E BETHLEHEM, *ob. cit.*, pt 115-121; QC, C. Richard e QC, T. Hugh, *ob. cit.*, 515.

<sup>198</sup> *T.I. c. United Kingdom*, Processo n°. 43844/98, 7 de Março de 2000, 15.

## CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

---

A CG é o principal instrumento jurídico-normativo na defesa dos direitos dos refugiados. Ainda assim, dadas as suas comprometedoras lacunas, a criação de formas complementares de proteção pode e deve ser vista como uma solução a longo prazo. Cremos que é na base do DIDH que a melhor forma de proteção surge. Cremos, também, por tudo o que foi dito, que a CEDH é o instrumento que melhor se adequa às garantias específicas que procuramos salvaguardar e que a proibição absoluta e inderrogável de maus tratos, constante do seu art. 3º, é a construção teleológica que cria o mais fértil terreno normativo na luta contra o desumano retorno de pessoas que tudo o que necessitam é de proteção.

Isto não significa que a proteção concedida pela CEDH aos refugiados e requerentes de asilo seja perfeita. Não o sendo fora destes parâmetros concretos, dificilmente o seria numa área para a qual não foi especificamente criada. Ainda assim, dadas as limitações da CcT ao conceder proteção apenas contra casos de tortura e contra agentes de natureza estatal, e do PIDCP, cuja jurisprudência espelha uma “*aplicação restritiva dos princípios desenvolvidos*”<sup>199</sup> pelo TEDH, a CEDH surge como o mecanismo jurídico através do qual se concede uma proteção mais alargada e, conseqüentemente, mais absoluta.

Na realidade, também a jurisprudência do TEDH tem sido alvo de críticas no que diz respeito à aplicação do art. 3º aos casos de expulsão. Como vimos, nem sempre o raciocínio do Tribunal foi o mais adequado. Nem sempre se baseou nos princípios e valores que realmente eram prioritários, vacilando entre interesses nacionais, excessivos formalismos e exigências processuais. Fazendo um esforço para eliminar estas falhas procedimentais, a CEDH afirma-se como a melhor forma de proteger este grupo vulnerável. Afinal, pouco interessa se é com base no PIDC, na CcT ou na CEDH que ela assenta. Importante é que ela exista e que possa ser proclamada sem resistências políticas ou institucionais.

É precisamente nesta inquietude que encontramos um caráter diferente do caminho que a construção jurídica deve tomar. A prevenção é a chave para o melhor e

---

<sup>199</sup> LAMBERT, *Protection Against Refoulement*, 516 e 543.

mais eficaz cumprimento da proibição de maus tratos<sup>200</sup>. É de acordo com ela que os avanços jurisprudenciais e doutrinários se devem conjugar. É nela que o núcleo dos direitos dos mais fracos se cria e desenvolve.

---

<sup>200</sup> “A única proteção legal contra os maus-tratos que é realmente eficaz é a prevenção. (...) Sempre que uma pessoa não é enviada para um país onde pode ser maltratada, um ato de mau-trato foi impedido com sucesso.”, in CASSESE, A., *A New Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture*, AJIL, vol. 83, 1989, 128-9.

## TABELA DE CASOS

---

Os casos estão disponíveis nas bases de dados *online* dos respetivos Tribunais:

### **Tribunal Europeu dos Direitos do Homem**

(<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>)

- *Ac. Ahmed c. Áustria*, Processo nº. 25964/94, 17 de Dezembro de 1996.
- *Ac. Chahal c. United Kingdom*, Processo nº. 22414/93, 15 de Novembro de 1996.
- *Ac. Cruz Varas et al. c. Suécia*, Processo nº. 15576/89, 20 Março de 1991.
- *Ac. Saadi c. Itália*, Processo nº. 37201/06, 28 de Fevereiro de 2008.
- *Ac. Selmouni c. França*, Processo nº. 25803/94 de 28 de Julho de 1999.
- *Ac. Soering c. Reino Unido*, Processo nº. 14038/88, 7 de Julho de 1989.
- *Ac. Vilvarajah el al. c. Reino Unido*, Processo nº. 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, 30 de Outubro de 1991.

### **Tribunal de Justiça da União Europeia**

([http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_en.htm))

- *Ac. Meki Elgafaji and Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, Case C-465/07, 2009.

## BIBLIOGRAFIA

---

### Monografias:

ALFREDSON, Gudmundur et. Alia, *International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in honour of Jacob Th. Moller*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

Amnistia Internacional, *Refugiados. Los Derechos Humanos no tienen fronteras*, Madrid, 1997.

CASSESE, A., *The European System for the Protection of Human Rights*, edited by R. St. J. Macdonald, F. Matscher e H. Petzold, Martinus Nijhoff Publishers.

CHIMNI, B. S., *International Refugee Law. A Reader*, Sage Publications, 2000.

- ALEINIKOFF, Alexander, *The Meaning of 'Persecution' in U.S. Asylum Law*, Howard Adelman, York Lanes Press, 1991, p. 296-8.
- HATHAWAY, James C., *The Law of Refugees Status*, p. 2-6, 6-10, 65, 74, 80, 105, 107-8.

DIJK, Pieter van e HOOF, G.J.H. van, *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2003.

FERNÁNDEZ, Luis Peral, *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*, Editorial Trotta, 2001.

GOODWIN-GILL, G. e MCADAM, Jane, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Third Edition, 2007.

GOODWIN-GILL, G., *The Refugee in International Law*, Oxford: Clarendon Press, 1983.

GOODWIN-GILL, G., *The Refugee in International Law*, Oxford: Clarendon Press, 1996.

GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *The Problem of Refugees in The Light of Contemporary International Law Issues*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996.

- GOODWIN-GILL, G., *The Right to Leave, the Right to Return and the Question of a Right to Remain*.
- HAILBRONNER, Kay, *Comments on The Right to Leave, the Right to Return and the Question of a Right to Remain*.

GRAHL-MADSEN, A., *Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2–11, 13-37*, UNHCR Division of International Protection, 1997.

GRAHL-MADSEN, A., *Territorial Asylum*, Almqvist & Wiksell International, 1980.

GRAHL-MADSEN, A., *The Status of Refugees in International Law*, vol. I, 1966.

GUARDO, Rafael K. Polo e MUÑOZ, Virginia Carmona, *Guía sobre el Derecho de Asilo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005.

GUILD, Elspeth e HARLOW, Carol, *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Oxford – Portland, 2001.

- GOODWIN-GILL, G., *The Individual Refugee, The 1951 Convention and the Treaty of Amsterdam*.

HAILBRONNER, Kay, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, Kluwer Law International, 2000.

HANNUM, Hurst, *Guide to International Human Rights Practice*, 3<sup>a</sup> Ed., Transnational Publisher, 1999.

HATHAWAY, James C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005.

JACKSON, David, *Immigration Law and Practice*, Sweet & Maxwell, London, 1996.

JACOBS, WHITE E OVEY, *The European Convention on Human Rights*, fifth edition, Oxford University Press, 2010.

JAKULEVIČIENĖ, Lyra, *Is there a need for an extension of subsidiary protection in the European Union Qualification Directive?*, Jurisprudence, Mykolas Romeris University, 2010.

REID, Karen, *A Practitioner's Guide To The European Convention on Human Rights*, fourth edition, Sweet & Maxwell.

LOMBA, Sylvie da., *The Right to seek Refugee Status in the European Union*, Intersentia, 2004.

MARTIN, David A, *The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s. The Ninth Sokol Colloquium on International Law*, International Studies in Human Rights, vol. 10, Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

- GOODWIN-GILL, G., *NonRefoulement and The New Asylum Seekers*.

- JAEGER, Gilbert, *Irregular Movements: The Concept and Possible Solutions*.

MCADAM, Jane, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, 2007.

MENÉNDEZ, Fernando M. Mariño e LIESA, Carlos Fernández, *La Protección de las Personas y Grupos Vulnerables en el Derecho Europeu*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001.

- BAZO, María Teresa Gil, *La Protección de los Refugiados en la Unión Europea tras la entrada en vigor del tratado de Amsterdam a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*.
- MENÉNDEZ, Fernando M. Mariño, *Introducción: Aproximación a la Noción de Persona y Grupo Vulnerable en el Derecho Europeu*.

MENÉNDEZ, Fernando M. Marino, *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), 2ª Edición, 2003.

- BAZO, María Teresa Gil, *La protección internacional del derecho del refugiado a recibir asilo en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*.
- CABRINI, Luigi, *La protección internacional de los refugiados. La acción del ACNUR*.
- HERNÁNDEZ, Concepción Escobar, *El asilo en la Unión Europea*.

MORIKAWA, Márcia Mieko, *Deslocados Internos: Entre a Soberania do Estado e a Protecção Internacional dos Direitos do Homem. Uma Crítica ao Sistema Internacional de Protecção dos Refugiados*, Coimbra Editora, 2006.

PLENDER, Richard, *International Migration Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

QC, Clayton Richard, QC, Tomlinson Hugh, *The Law of Human Rights*, Second Edition, Oxford University Press, 2009.

RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura, *Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia de acordo com o Tratado de Lisboa*, 4ª ed., Coimbra Editora, 2009.

SANCHO, Ángel G. Chueca, *Derechos Humanos, Inmigrantes en Situación Irregular y Unión Europea*, Lex Nova, 2010.

- JUAN, Carmen Miguel, *El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Protección de los Refugiados*.

SKRAN, Claudena M., *Refugees in Inter-War Europe - The Emergence of a Regime*, Clarendon Press, 1995.

TUITT, Patricia, *False Images – Law’s Construction of the Refugee*, Pluto Press, London, 1996.

UNHCR, *The European Convention on Human Rights and the Protection of Refugees, Asylum-Seekers and displaced Persons*, Colloquy organised by the Council of Europe and the United Nations High Commissioner for Refugees, Strasbourg, 2 and 3 October 1995, vol. 2, 1996.

WEIS, Paul, *The Refugee Convention, 1951*, Cambridge University Press, vol. 7, 1995.

## Artigos e Publicações Periódicas:

- ALLAIN, Jean, *The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement*, IJRL, vol. 13, 2002, p. 533-558.
- ALLEWELDT, Ralf, *Protection Against Expulsion Under Article 3 of the European Convention on Human Rights*, IJRL, vol. 4, 1993, p. 360-376.
- ARBOLEDA, Eduardo, *Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism*, IJRL, vol. 3, 1991, p. 185-207.
- BAZO, María-Teresa, *Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law*, Research Paper No. 136, November 2006.
- CASSESE, A., *A New Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture*, AJIL, vol. 83, 1989, p. 128-171.
- DUFFY, Aoife, *Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law*, IJRL, vol. 20, 2008, p. 373-390.
- EDWARDS, Alice, *Human Rights, Refugees, and The Right 'To Enjoy' Asylum*, IJRL, vol. 17, 2005, p. 293-330.
- EINARSEN, Terje, *The European Convention on Human Rights and the Notion of an Implied Right to de facto Asylum*, IJRL, vol. 2, 1990, p. 361-389.
- ERRERA, Roger, *The CJEU and Subsidiary Protection: Reflections on Elgafaji - and After*, IJRL, vol. 23, 2010, p. 93-112.
- FABBRICOTTI, Alberta, *The Concept of Inhuman or Degrading Treatment in International Law and its Application in Asylum Cases*, IJRL, vol. 10, 1998, p. 637-661.
- FELLER, Erika, *The Evolution of the International Refugee Protection Regime*, Journal of Law & Policy, vol. 5, 2001.
- FITZPATRICK, Joan, *Revitalizing the 1951 Refugee Convention*, Harvard Human Rights Journal, vol. 9, p. 229-254.
- FORTIN, Antonio, *The Meaning of 'Protection' in the Refugee Definition*, IJRL, vol. 12, 2001, p. 549-576.
- FULLERTON, Maryellen, *Restricting the Flow of Asylum-Seekers in Belgium, Denmark, the Federal Republic of Germany, and the Netherlands: New Challenges to the Geneva Convention*

*Relating to the Status of Refugees and the European Convention on Human Rights*, VJIL, vol. 29, 1988-89, p. 35-114.

GILBERT, Geoff, *Is Europe Living to its Obligations to Refugees?*, EJIL, vol. 15, 2004, p. 963-987.

GOODWIN-GILL, G., *Asylum: The Law and Politics of Change*, IJRL, vol. 7, 1995, p. 1-18.

GOODWIN-GILL, G., *The International Protection of Refugees: What Future?*, IJRL, vol. 12, 2000, p. 1-6.

GOODWIN-GILL, G., *The Language of Protection*, IJRL, vol. 1, 1989, p. 6-19.

HAILBRONNER, Kay, *Non-Refoulement and 'Humanitarian' Refugees: Customary International Law or Wishful Legal Thinking*, IJRL, vol. 26, 1985-1986, p. 857-896.

HAILBRONNER, Kay, *The Concept of 'Safe Country' and Expeditious Asylum Procedures: A Western Europe Perspective*, IJRL, vol. 5, 1995, p. 31-65.

HATHAWAY, James C., *A Reconsideration of the underlying premise of refugee law*, IJRL, vol. 31, 1990, p. 129-184.

HEIJER, M. den, *Whose Rights and Which Rights? The Continuing Story of Non-Refoulement under the European Convention on Human Rights*, EJRL, vol. 10, 2008, p. 315-364.

KALIN, W., *Refugees and civil wars: only a matter of interpretation?*, IJRL, vol. 3, 1991, p. 435-451.

KELLEY, Ninette, *International Refugee Protection Challenges and Opportunities*, IJRL, vol. 19, 2007, p. 401-439.

LAMBERT, Hélène, *Protection Against Refoulement from Europe: Human Rights Law Comes to the Rescue*, ICLQ, vol. 48, 1999, p. 515-544.

LAMBERT, Hélène, *The EU asylum Qualification Directive, its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law*, vol. 55, 2006, p. 161-192.

LAMBERT, Hélène, *The European Convention on Human Rights and the Protection of Refugees: Limits and Opportunities*, Refugee Survey Quarterly, vol. 24, 2005, p. 39-55.

LAMBERT, Hélène, *The Next Frontier: Expanding Protection in Europe for Victims of Armed Conflict and Indiscriminate Violence*, IJRL, vol. 25, 2013, p. 207-234.

- LAUTERPACHT, Elihu e BETHLEHEM, *The Scope and the content of the Principle of Non-Refoulement*, ACNUR, 20 June 2001.
- MARTIN, David A., *Large-Scale Migrations of Asylum Seekers*, AJIL, vol. 76, 1982, p. 498-609.
- MCADAM, Jane, *Humane Rights: The Refugee Convention as a Blueprint for Complementary Protection Status*, paper presented at 'Moving On: Forced Migration and Human Rights' Conference, NSW Parliament House, 22 November 2005.
- MCADAM, Jane, *Rethinking the Origins of 'Persecution' in Refugee Law*, IJRL, vol. 25, 2013, p. 667-692.
- MCADAM, Jane, *The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment*, UNHCR, Working Paper No. 74, 2002.
- MINK, Júlia, *EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of Non-refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment*, EJML, vol. 14, 2012, p. 119-149.
- MOLE, Nuala e MEREDITH, Catherine, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2010.
- RÖHL, Katharina, *Fleeing violence and poverty: non-refoulement obligations under the European Convention of Human Rights*, Working Paper No. 111.
- SEATZU, Francesco, *On Some General Theoretical and Practical questions arising from the application of the European Convention on Human Rights in asylum cases*, ADI, XXV, 2009, p. 469-499.
- STOREY, Hugo, *EU Refugee Qualification Directive: a Brave New World?*, IJRL, vol. 20, 2008, p. 1-49.
- TUITT, Patricia, *Human Rights and Refugees*, IJRL, vol. 1, 1997, p. 66-80.
- VEDSTED-HANSEN, Jens, *Complementary or Subsidiary Protection? Offering an Appropriate Status without Undermining Refugee Protection*, UNHCR, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 52, February 2002.
- WEIS, Paul, *The International Protection of Refugees*, AJIL, vol. 48, 1954, p. 193-221.
- WORSTER, William Thomas, *The Evolving Definition of the Refugee In International Law*, Berkeley Journal of International Law, vol. 30, 2012, p. 94-160.

## **Documentos Oficiais:**

*Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum*, COM (2000) 755 final, Brussels, 22.11.2000.

Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adoptada e aberta à assinatura, ratificação e adesão pela Resolução n.º 39/46 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de Dezembro de 1984.

Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) de 1969 que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África, Série Tratados da ONU, N.º. 146 981.

Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de Maio de 1969 (Diário da República n.º. 18, Série I-A, de 7 de Agosto de 2003).

Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (modificada nos termos das disposições dos Protocolos n.º. 11 e 14, acompanhada do Protocolo adicional e dos Protocolos n.º. 4, 6, 7, 12 e 13), adotada em Roma, a 4 de Novembro de 1950.

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), adotada a 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n.º. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Série Tratados da ONU, N.º 2545, vol. 189, p. 137.

Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, de 28 de Outubro de 1933, League of Nations, Treaty Series, vol. CLIX, No. 3663.

Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 14 de Dezembro de 1967, Resolução N.º. 2312 (XXII).

Declaração de Cartagena, Novembro de 1984, Conclusões e Recomendações, Adotada pelo “Colóquio sobre Protecção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984.

Directiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004 que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida, JOUE, L 304/12, 30.09.2004, PT.

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 protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida, JOUE, L 337/9, 20.12.2011, PT.

ECRE, *Broken Promises – Forgotten Principles, and ECRE Evaluation of the Development of the EU Minimum Standards for Refugee Protection. Tampere 1999 – Brussels 2004*, January 2004.

ECRE, *Complementary Protection in Europe*, July 2009.

ECRE, *Complementary/Subsidiary forms of Protection in the EU Member States. An Overview*, July 2004.

ECRE, *Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004*, IN1/10/2004/ext/CN, October 2004.

ECRE, *Information Note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*.

ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, October 2008.

European Commission, *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*, 12 September 2001, COM (2001) 510 final.

European Union Agency for Fundamental Rights, *Handbook on European Law relating to Asylum, Borders and Immigration*, Council of Europe, 2013.

Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Draft Report of the Eighteenth Meeting of the Standing Committee (5-7 July 2000)*, EC/50/SC/CRP.23, 4 September 2000.

Lei de Asilo n.º 26/2014, de 5 de maio, Proceda à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária,

transpondo as Diretivas n.º. 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro, 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho, e 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho, Diário da República, 1.ª série — N.º 85 — 5 de Maio de 2014.

Lei de Asilo n.º. 27/2008, de 30 de Junho, Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas n.º. 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro, Diário da República, 1.ª série — N.º 124 — 30 de Junho de 2008.

*Note on International Protection*, A/AC.96/799, UNHCR, August 1992.

*Note on International Protection*, A/AC.96/830, 7 September 1994.

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966.

Posição Comum, de 4 de Março de 1996, definida pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, Sobre a Aplicação Harmonizada da Definição do Termo “Refugiado”, na aceção do artigo 1º da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados. Publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias de 13 de Março de 1996, (Actos adoptados em aplicação do Título VI do Tratado da União Europeia).

Protocolo de 1967, Relativo ao Estatuto dos Refugiados, Convocado pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Económico e Social (ECOSOC) e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966. Série Tratados da ONU, N.º. 8791, vol. 606, p. 267.

Recommendation 434, *Concerning the granting of the right of asylum to European refugees*, Council of Europe, October 1965.

Resolução Relativa aos Pedidos de Asilo Manifestamente Infundados de 1992, Londres, 30 de Novembro e 1 de Dezembro de 1992.

UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, 25 July 1951, A/CONF.2/108/Rev.1.

UNHCR, *Agenda for Protection*, Third Edition, October 2003.

UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004*, January 2005.

UNHCR, *Comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM (2011) 319 final*.

UNHCR, *Complementary Forms of Protection*, (EC/GC/01/18), 4 September 2001.

UNHCR, *Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime*, (EC/50/SC/CRP.18), 9 June 2000.

UNHCR, *Decisions and Conclusions adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees*, 2009.

UNHCR, *Global Consultations on International Protection: Report of the Third Meeting in the Third Track (27-28 September 2001)*, (EC/GC/02/2), 16 April 2002.

UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Geneva, 1979.

UNHCR, *Legal and Protection Policy Research Series. Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (Complementary Protection)*, por Ruma Mandal, PPLA/2005/02, June 2005.

UNHCR, *Report of the 13-14 April Meeting of the Sub-Committee of the Whole on International Protection*, EC/SCP/71, 1992.

UNHCR, *UNHCR Manual on Refugee Protection and the European Convention on Human Rights. Regional Bureau for Europe Department of International Protection*, April 2003 Updated August 2006.

# ANEXOS

---

## **Anexo 1 – Artigo 1(A) 2 da CG, Definição do termo “refugiado”**

“A. Para os fins da presente Convenção, o termo «refugiado» aplicar-se-á a qualquer pessoa:

(1) Que tenha sido considerada refugiada em aplicação dos arranjos de 12 de Maio de 1926 e de 30 de Junho de 1928, ou em aplicação das Convenções de 28 de Outubro de 1933 e de 10 de Fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de Setembro de 1939, ou ainda em aplicação da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.

As decisões de não elegibilidade tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados enquanto durar o seu mandato não obstam a que se conceda a qualidade de refugiado a pessoas que preencham as condições previstas no § (2) da presente secção;

(2) Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando, com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

No caso de uma pessoa que tenha mais de uma nacionalidade, a expressão «do país de que tem nacionalidade» refere-se a cada um dos países de que essa pessoa tem a nacionalidade. Não será considerada privada da protecção do país de que tem a nacionalidade qualquer pessoa que, sem razão válida, fundada num receio justificado, não tenha pedido a protecção de um dos países de que tem a nacionalidade.

**B.** (1) Para os fins da presente Convenção, as palavras «acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951», que figuram no artigo 1 secção A, poderão compreender-se no sentido quer de:

(a) Acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 na Europa; quer de

(b) Acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 na Europa ou fora desta;

e cada Estado contratante, no momento da assinatura, ratificação ou adesão fará uma declaração na qual indicará o alcance que entende dar a esta expressão, no que diz respeito às obrigações por ele assumidas, em virtude da presente Convenção.

(2) Qualquer Estado contratante que tenha adoptado a fórmula (a) poderá em qualquer altura alargar as suas obrigações adoptando a fórmula (b), por comunicação a fazer ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

**D.** Esta Convenção não será aplicável às pessoas que actualmente beneficiam de protecção ou assistência da parte de um organismo ou instituição das Nações Unidas que não seja o Alto Comissário das Nações

Unidas para os Refugiados.

Quando essa protecção ou assistência tiver cessado por qualquer razão sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida, em conformidade com as resoluções respectivas aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, essas pessoas beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.

**E.** Esta Convenção não será aplicável a qualquer pessoa que as autoridades competentes do país no qual estabeleceu residência considerem com os direitos e obrigações adstritos à posse da nacionalidade desse país.

**F.** As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas acerca das quais existam razões ponderosas para pensar:

(a) Que cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a Humanidade, segundo o significado dos instrumentos internacionais elaborados para prever disposições relativas a esses crimes;

(b) Que cometeram um grave crime de direito comum fora do país que deu guarida, antes de neste serem aceites como refugiados;

(c) Que praticaram actos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas.”

### **Anexo 2 – Artigo 1º, nº. 2 do Protocolo de 1967**

“§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea “a” do §1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção.”

### **Anexo 3 – Artigo 1º, nº. 1, 2 e 3 da Convenção de OUA**

“1 - Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.

2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa,

dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

3 - No caso de uma pessoa com várias nacionalidades, a expressão do país da sua nacionalidade refere-se a cada um dos países de que essa pessoa tem a nacionalidade; não será considerada privada da protecção do país da sua nacionalidade qualquer pessoa que, sem razão válida, baseada num receio fundado, não tenha pedido a protecção de um dos países da sua nacionalidade.”

#### **Anexo 4 – Conclusão nº. 3 da Declaração de Cartagena**

“Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, para além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.”

#### **Anexo 5 – Definição de “refugiado” constante do Acordo de 1926**

Russos: toda a pessoa de origem russa que não goze, ou que já não goze, da protecção do governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e que não tenha adquirido outra nacionalidade.

Arménios: toda a pessoa de origem Arménia, preteritamente cidadã do Império Otomano, que não goze, ou que já não goze, da protecção do governo da República Turca e que não tenha adquirido outra nacionalidade. (Tradução nossa)

#### **Anexo 6 – Definição de “refugiado” constante do Acordo de 1928**

Toda a pessoa de origem Assíria ou Assírio-caldeia, e também por assimilação, qualquer pessoa de origem Síria ou Curda, que não goze, ou já não goze, da protecção do Estado ao qual ela preteritamente pertenceu e que não tenha adquirido outra nacionalidade. Toda a pessoa de origem turca, preteritamente cidadã do Império Otomano, que, consoante o protocolo Lausanne, de 24 de Julho de 1923, não goze, ou já não goze, da protecção do República Turca e que não tenha adquirido outra nacionalidade. (Tradução nossa)

## **Anexo 7 – Artigo 33º da CG - Proibição de expulsar e de repelir**

“1. Nenhum dos Estados contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.

2. Contudo, o benefício da presente disposição não poderá ser invocado por um refugiado que haja razões sérias para considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo, sido objecto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país.”