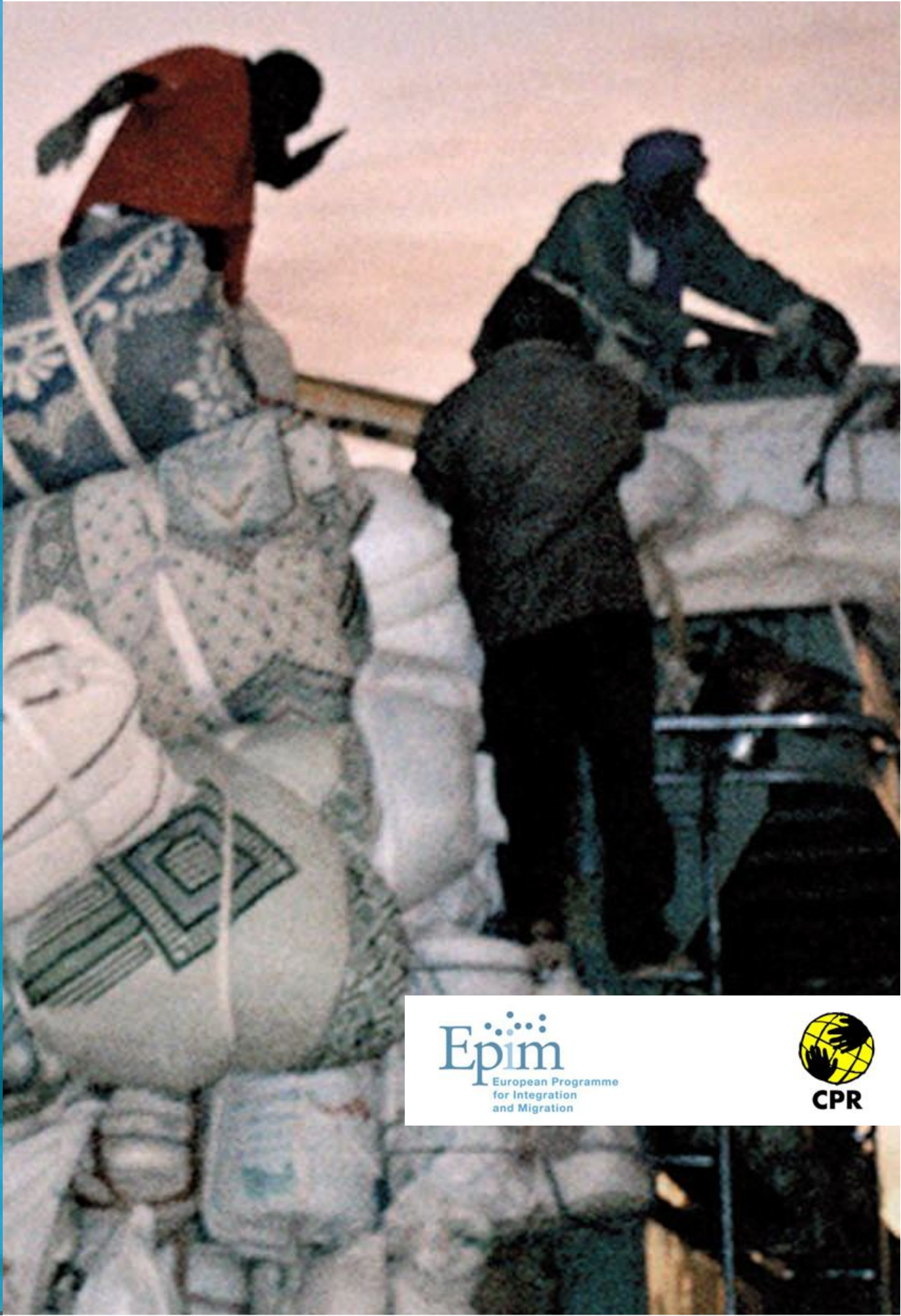


# O acesso à protecção: Um direito humano



**Epim**  
European Programme  
for Integration  
and Migration



**CPR**

# O acesso à protecção: **Um direito humano**

Access to protection  
**A human right**



Este relatório foi realizado no âmbito do projecto "Acces to Protection: a Human Right" financiado pelo Programa Europeu para a Integração e as Migrações (EPIM), uma colaboração da Rede de Fundações Europeias.

O conteúdo do presente relatório é da exclusiva responsabilidade do CPR, e em momento algum reflecte o ponto de vista da Rede de Fundações Europeias, das Fundações membros da Rede Europeia de Fundações ou do EPIM.

**Autor:** João Côrte-Real Vasconcelos

**Colaboração:** Mónica D'Oliveira Farinha, Daniela Battipaglia

**Introdução:** Christopher Hein, coordenador do projecto e Director do Conselho Italiano para os Refugiados (CIR)

Agradece-se a todos os participantes no projecto, e em particular ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), ao Conselho Português para os Refugiados (CPR) e aos requerentes de asilo a disponibilidade gentilmente demonstrada na realização das entrevistas necessárias à elaboração do presente relatório.

**Lisboa, Janeiro de 2014 (última revisão em Outubro de 2014)**

Fotografia de capa: © Lorenzo Di Pietro. Viagem de migrantes ao longo da rota no Sahara que atravessa o Níger em direcção à Líbia.

# Índice

---

<b>Acrónimos</b> .....	6
<b>Sinopse (Executive summary in english)</b> .....	7
<b>Introdução</b> .....	12
<b>Descrição do projecto e da metodologia</b> .....	14
<b>Protecção Internacional em Portugal</b> .....	16
<b>I O acesso à protecção em Portugal - cenários relevantes</b> .....	17
1. Acesso ao território através dos postos de fronteira nos aeroportos .....	17
2. <i>Intercepções marítimas no contexto português</i> .....	18
3. <i>Extraterritorialidade dos controlos documentais e de acesso ao território nacional</i> .....	20
<b>II Respeito pelo princípio de <i>Non Refoulement</i></b> .....	23
1. <i>Âmbito de aplicação do princípio de non refoulement – território e jurisdição</i> .....	23
2. <i>O princípio de non refoulement em Portugal - enquadramento normativo, jurisprudência e prática nacional</i> .....	26
2.1 <i>Respeito pelo princípio de non refoulement no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa</i> .....	27
2.2. <i>Respeito pelo princípio de non refoulement nos controlos documentais e de acesso ao território nacional extraterritoriais</i> .....	30
<b>III Garantias processuais e direitos conexos com o acesso à protecção</b> .....	32
1. <i>Direito à informação</i> .....	32
2. <i>Direito à interpretação, ao aconselhamento jurídico e à tutela jurisdicional efectiva</i> .....	34
2.1 <i>Interpretação</i> .....	35
2.2 <i>Acesso ao direito e aos tribunais</i> .....	35

3. Dever de formação .....	37
<b>IV Proibição de afastamentos colectivos .....</b>	<b>39</b>
<b>Recomendações .....</b>	<b>41</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>44</b>
<b>Anexo I: Lista de entrevistas</b>	
<b>Anexo II: Descrição do procedimento de asilo nacional</b>	

## Acrónimos

---

**ACNUR:** Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

**AMN:** Autoridade Marítima Nacional

**CAT:** Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes

**CDC:** Convenção dos Direitos da Criança

**CDFUE:** Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

**CEDH:** Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

**CFS:** Código de Fronteiras Schengen

**CNCM:** Centro Nacional Coordenador Marítimo

**CPR:** Conselho Português para os Refugiados

**DUDH:** Declaração Universal dos Direitos do Homem

**FRA:** Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais

**FRONTEX:** Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados -Membros da União Europeia

**GNR:** Guarda Nacional Republicana

**ONG:** Organização Não Governamental

**PIDCP:** Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos

**SAM:** Sistema de Autoridade Marítima

**SEF:** Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

**TEDH:** Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

**UE:** União Europeia

## Executive Summary

---

The principle of *non refoulement* is explicitly enshrined in International Refugee Law and International Human Rights Law and is now considered customary international law. This principle materializes in International Human Rights Law as the obligation of all States to establish, uphold and protect human rights of all individuals under their jurisdiction, either national citizens or aliens – including migrants, independently of their status – as well as refugees. The principle forbids direct or indirect transfer of individuals to a country where there are reasons to believe they may be subject to torture or degrading or inhumane penalties or treatment. According to ECtHR's case law obligations arising from the principle of *non refoulement* as per enshrined in the ECHR are not limited to the territory of State parties. The principle of *non refoulement* requires they guarantee and protect human rights of all individuals under their jurisdiction, In the context jurisdiction shall mean legal or *de facto* authority or effective control exercised either by the State or a third party on their behalf whether in their own territory or wherever such jurisdiction is actually exerted. Maritime interceptions conducted by EU member States in high seas and territorial waters of third countries paved the way for many scenarios raising doubts on the extraterritorial application of the *non refoulement* principle. The Hirsi ruling clarified this issue by confirming the *non refoulement* obligations of States also in these scenarios regardless of whether the interceptions qualify as border controls.

Both national law and case law still lack an explicit reference to the extraterritorial obligations arising from the principle of *non refoulement*. The rules enshrined in Sea and Maritime Law which regulate the exercise of authority on the high seas and third country waters as well as search and rescue operations by Portuguese authorities bare no reference to their *non refoulement* international obligations. The focus of *non refoulement* in national case law is strictly limited to a territorial approach as it results from asylum procedures triggered by asylum seekers who find themselves either at the border or in national territory. This does not entail however a legal vacuum on this matter. A coherent interpretation of national asylum and migration rules with international obligations, international obligations of the Portuguese State regarding maritime search and rescue and the law applicable in national ships and aircrafts should lead to a legal system agreeable with the extraterritorial nature of principle of *non refoulement*.

Both direct and indirect *refoulement* are nonetheless explicitly enshrined in the Law for asylum seekers and beneficiaries of international protection either at the border or in national territory. In the case of expulsion of third country nationals following an entry refusal at the border only direct *refoulement* is foreseen.. National case law is consensual in enforcing *non refoulement* both in national territory and at the border regardless of the migrant's status and in cases of either direct or indirect exposure to risks of *refoulement*.

The main focus of this research on the practical implications of the principle of *non refoulement* is on border control operations taking place in national airports. The majority of border controls in Portugal involving third country nationals take place in airports particularly in Lisbon's airport. This is where the majority of third countries nationals in need of international protection are first subjected to a continuous and exclusive legal and *de facto* control from national authorities.

Sea border controls as well as the exercise of control responsibilities in maritime areas under national sovereignty and jurisdiction are submitted to a coordinated intervention from public authorities. The Immigration Service (SEF) coordinates all surveillance and control activities in maritime areas carried out by the Navy/National Maritime Authority (AMN) and the National Republican Guard (GNR) dedicated to asylum, irregular immigration and human trafficking with the exception of those involving

search and rescue operations. Regarding search and rescue operations SEF remains nonetheless the only competent authority for identity controls of third country nationals as well as for administrative procedures relating to maritime illegal immigration. In practice, the system rests on cooperation and information sharing between coordinating and executing authority that allows for the onboard presence of SEF during irregular immigration control operations carried out by Navy ships in maritime areas under national sovereignty and jurisdiction or for its presence in national territory during disembarkation. According to SEF there were no maritime interceptions of irregular migrants in the context during the period under analysis. This was confirmed by national stakeholders such as the Portuguese Refugee Council (CPR) and international stakeholders such as the Fundamental Rights Agency (FRA). Regarding controls of the external maritime border of the European Union (EU), Portugal has participated in several FRONTEX coordinated operations in the Mediterranean throughout 2013. As the FRONTEX national contact point within the National Maritime Coordination Centre (CNCM) SEF plays a key role in these operations. The information provided by SEF during interviews conducted in this research pointed to the lack of direct involvement of both SEF and Portuguese Navy vessels in interception, search and rescue and disembarkation of migrants in FRONTEX operations but information later released has however confirmed its sporadic occurrence.

Controls carried out by SEF and/or the national air company TAP with the support of SEF at Bissau's airport in Guinea Bissau targeting travel document fraud or undocumented passengers and aimed at preventing boarding to Portugal were allegedly suspended in 2012 according to SEF but information made public by the media contradicts this claim. In the absence of an agreement between the Portuguese and Guinean governments framing these controls, these consisted of informal procedures involving training of TAP employees, *in loco* control of passport's security elements and boarding refusals. Such controls involving the presence of SEF inspectors at Bissau's airport were meanwhile put back on the agenda through a cooperation, training and capacity building on migration protocol signed by the two governments in the summer of 2014. The externalization of border controls by EU member States resorting to activities aimed at preventing boarding of individuals in need of international protection in flights bound to their territory has already raised concerns among the international community for its potential implications in their *non refoulement* and *bona fide* obligations.

With the exception of extraterritorial controls and without prejudice to some problematic issues in the remaining scenarios mentioned above the research did not identify instances of *refoulement* on the basis of the interviews or the research conducted into other sources such as international or media reports. The almost absolute lack of maritime interceptions as per described above leads to the exclusion of relevant *refoulement* occurrences in the framework of maritime interceptions or search and rescue operations.

The expulsion of third country nationals from the border at Lisbon airport in breach of *non refoulement* was categorically denied by SEF given that passengers who are refused entry into the country are subjected to an individual procedure for purposes of entry refusal and expulsion. Still according to SEF these procedures entails the necessary guarantees to avoid instances of *refoulement*. Forced returns are carried out in the framework of the Convention on International Civil Aviation in most cases to the country from where the third country national embarked on his flight to Lisbon. The Portuguese Law provides for the individual assessment of risks of *refoulement* within the expulsion procedure upon request of the third country national for purposes of forced return to an alternative country. The implementation of these provisions remains unclear as they are not applied in practice since SEF chooses rather to refer those cases to the asylum procedure. In clear contradiction with the relevant ECtHR case law the burden to claim and prove the fear of persecution according to such provisions lies solely with the third country national.



In practice, however, the option of authorities has been to refer individuals at risk of *refoulement* to the asylum procedure. SEF refers individuals to the asylum procedure and systematically suspends the expulsion procedure when the fear of return is raised by the third country national or is suspected by the interviewer. This information has been confirmed by other interviewees such as CPR and asylum seekers. The absence of a legal framework setting out the circumstances and conditions under which risks of *refoulement* should be conducted in a systematic and structured way may however represent a weakness in the system. This is particularly true in light of existing challenges regarding compliance with positive obligations such as the right to information and legal assistance as well as training.

Possible instances of *refoulement* in the framework of extraterritorial controls at Bissau airport targeting travel document fraud or undocumented passengers to prevent boarding to Portugal have also been refused by SEF. Portuguese authorities should be considered responsible for boarding refusals by the air company as they are based on SEF's expert opinion *in loco* or in training offered by SEF. It should be noted that such procedures might exceed what is legally required from air companies in preventing boarding of inadmissible third country nationals. The circumstances and the conditions under which international protection needs and risks of *refoulement* should be assessed during these extraterritorial controls do not follow any formal guidelines. SEF considered instances of boarding refusal to third country nationals who expressed the intention to apply for asylum unlikely although not impossible due to language barriers. Information put forward by the media has shed light on instance where Syrian nationals had been refused boarding by air company personnel due to travel documentation fraud raising concerns on possible instances of *refoulement* given the security risks in their country of origin and in Bissau as well as the risk of expulsion from that country. In light of the relevant EctHR case law, these instances of collective boarding refusals without prior assessment of potential international protection needs might also be in breach of the extraterritorial prohibition of collective expulsions as per the ECHR.

The right to information is enshrined in Law regarding the reasons of the entry refusal, the right to appeal and applicable deadlines at the border. A systematic interpretation of existing provisions extends this right to information on the rights of migrants in detention centers such as the right to interpreters, free legal aid and protection from *non refoulement*. In practice, this right to information is implemented by serving the migrants an Annex to the entry refusal decision that transcribes article 40 of Law No 23/2007 which foresees those rights. The only information provided on access to international protection consists of a laconic reference to asylum within that Annex. The document is available in English, French and Spanish, but interpreters are available in case the migrant is not knowledgeable in one of those languages. Pro-active information on international protection is understood by SEF as unnecessary in the absence of any explicit or tacit expression of interest from the migrant. National law is silent regarding the right to information in the framework of extraterritorial controls or maritime interceptions and the information gathered during the research points to an absence of information provision in regarding extraterritorial controls.

According to SEF and CPR, once the application for asylum is registered, provision of information on its procedure and on the applicants' rights and duties as an asylum seeker is done systematically in accordance with applicable legislation. Information leaflets and written information on the applicants' rights and duties pending the asylum procedure are used as well as face to face counseling by specialized non-governmental organizations such as CPR that resorts to interpreters on a needs basis. Written information provided by SEF in this context is translated into some languages, namely Portuguese, French, English, Spanish, German, Russian and Arabic.

The right of migrants to interpretation, legal counsel and effective remedies is enshrined in Law for migrants present at the border only and some concerns remain regarding their scope, quality and effectiveness.

Regarding interpretation at border points, a legal requirement of “necessity” leaves room for uncertainty and has a potential negative impact on access to free legal assistance. Responsibility for the costs of interpretation in the context of free legal assistance in particular is not clearly defined and has been problematic in the framework of asylum procedures as per the experience of stakeholders such as CPR. Interpretation is free of charge for the migrant and no significant problems regarding availability of interpreters in given languages were reported at the Lisbon airport border. Questions remain, however, concerning the quality of interpretations services as there is no legal quality assurance mechanism in place nor training requirements or guidance on the adequate profile of interpreters.

Migrants at the Lisbon airport border point do not benefit from legal counsel before the issuance of their entrance refusal order. Where no asylum application is registered, lack of implementation of a Protocol creating a pool of lawyers to be appointed freely and in a timely manner to challenge the entrance refusal order and to request the suspension of the removal order hamper the right to an effective remedy. Migrants can appoint a lawyer at their own expenses generally with the support of friends, family and at times of SEF that attempts to reach their respective Consulates in trying to secure legal representation. When an asylum application is registered at a border including at the Lisbon airport the CPR provides adequate legal assistance at first instance to asylum in accordance to Asylum law. CPR also insures access to free legal representation at appeal stage funded by social security services. However, it does not provide this legal assistance systematically to all migrants in need of legal counseling and assistance but only to asylum seekers.

National Law provides for mandatory training on asylum law and international protection to SEF personnel receiving or working with asylum seekers at border points only. No legal reference to mandatory training of other relevant stakeholders such as navy officers involved in border management could be identified. According SEF's Training Department human rights and asylum law is part of the training program of introductory and promotion courses as well as on the job training and includes subjects such as the UDHR, ECHR, CRC, asylum law, human trafficking and trafficking indicators. Information on the exact content and planning of training activities could not be obtained in the framework of this project. According to SEF training on human rights of national experts is also carried out by FRONTEX engaged in its operations. The training record of individual border officials interviewed in the framework of this research revealed some gaps however. While not necessarily representative, international protection was not covered regularly (over 4 years) and the training on the ECHR even less so (over 10 years). Notwithstanding the absence of a structured training program on country of origin information, interviewees from SEF claimed to receive adequate and relevant information on security and respect for human rights in removal destination countries from various sources and through different channels such as electronic communication.

### **Summary of Recommendations**

- i) The legal obligation to carry out an assessment of potential risks of *refoulement* prior to expulsion should be clearly stated and enforced including during exercise of extraterritorial jurisdiction.
- ii) The right to appeal the expulsion decision at the border or a decision of equivalent effect with suspensive effect should be enshrined in Law.

iii) Adoption of uniform standards and procedures to identify asylum seekers, unaccompanied minors, victims of human trafficking and survivors of torture, not exclusively dependent of their own expression of interest and providing for the involvement of specialized government, international and nongovernmental entities as well as the support of qualified interpreters.

iv) Implementation of a Country of Origin Information system available to SEF and other AMN members allowing for the assessment of the general situation in country of destination circumstances of the returnee.

v) The legal regime of Decree No 86/2007 of 12 December and Law No 23/2007, of 4 of July, with the amendments introduced by Law No 29/2012, of 9 August, should be amended in order to explicitly safeguard the international obligations of the Portuguese State as regards the extraterritorial application prohibition of direct and indirect *refoulement* and the ban on collective expulsions.

vi) Standard provisions should be introduced regarding the obligation to provide migrants at border posts with information on their rights as regards international protection before a decision is rendered regarding their return to a third country or a EU member. The right to information should also be granted in the context of maritime interceptions and externalization of the refusal of access to national territory. SEF and other relevant members of the MAS should be given precise guidelines on the implementation of these provisions.

vii) The necessary legal and practical provisions should be implemented to insure effective access to free legal assistance thus giving effect to the provisions of Law No 23/2007, of 4 July, with amendments introduced by Law No 29/2012, of 9 August regarding the urgent appointment of a lawyer at border points.

viii) The right to interpretation should be legally enforced and effectively ensured by qualified interpreters during expulsion procedures at border posts, interception and search and rescue operations and externalization of access controls to national territory. This shall apply, namely, to judicial support to insure access to an effective remedy.

ix) Mandatory training on international protection in accordance to international obligations should be extended to members of the SAM other than SEF officials posted at the borders to include their officials who might come into contact with migrants in need of international protection in discharging their duties.

# Introdução

---

O acesso à protecção presume o acesso a um território seguro.

Asilo é o lugar físico onde uma pessoa que necessite de protecção possa encontrar garantias de segurança. No entanto, coloca-se a questão de como atingir esse lugar; há barreiras e fronteiras físicas e virtuais.

A situação dos indivíduos com necessidades de protecção tornou-se mais nebulosa desde que o Sistema Schengen erigiu um muro inabalável ao longo das fronteiras externas da União Europeia, dificultando ainda mais, e quase impossibilitando, a entrada na União Europeia. A razão alegada para a edificação de tal “muro” conduz-nos às necessidades políticas, económicas e sociais intrínsecas ao combate à migração não controlada.

Efectivamente, do ponto de vista de direito internacional, os Estados têm legitimidade para determinar quem tem permissão para entrar nos seus territórios, ressalvando-se o direito de retorno dos seus próprios cidadãos. Os Estados podem estabelecer regras e condições, através de, por exemplo, a obrigação de vistos de entradas e de requisitos para a emissão de vistos. Os Estados Membros da UE, através do “Código de Vistos de Schengen”, de 2009, em continuidade com as políticas empreendidas nos últimos 20 anos, delegaram o estabelecimento dessas regras nas instituições da UE, abdicando de uma parte da sua soberania nacional.

Simultaneamente, os Estados adoptaram um amplo conjunto de medidas que visa assegurar o respeito por essas regras, assim como prevenir a entrada de indivíduos não autorizados. Tais medidas não compreendem apenas o controlo das fronteiras físicas e a vigilância das águas territoriais e internacionais, mas igualmente intervenções em países terceiros, de origem ou de trânsito dos migrantes e refugiados, incluindo a disponibilização de assistência técnica nos aeroportos, portos e zonas marítimas de proveniência. Esta “externalização” do sistema de controlo tem evoluído, sobretudo, na última década.

A política de diferenciação das migrações irregulares, no que diz respeito à protecção dos refugiados, cruza-se com as restrições estipuladas pelo direito internacional e europeu, em particular pelo princípio do *non refoulement*, assim como pelos direitos humanos em geral, *in primis* pelo direito humano de não ser exposto ao risco de tortura e a tratamentos ou punições desumanos ou degradantes. A obrigação de um Estado de respeitar estas regras resultará, porventura, na obrigação de admitir indivíduos, pelo menos temporariamente, nos seus territórios, mesmo quando eles não cumprem os requisitos exigidos à transposição das fronteiras.

O julgamento histórico do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, no caso *Hirsi v. Italy*, de Fevereiro de 2012, não só condenou Itália por ter feito recuar migrantes, interceptados em mar alto, para a Líbia, em 2009, como também enquadrou os princípios condutores relativos ao controlo e à vigilância nas fronteiras. Estes princípios devem ser observados de forma a assegurar estritamente a sua conformidade com as regras dispostas na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, acordadas pelo Estados.

Os princípios mencionados também encontram acolhimento na revisão da Directiva da UE sobre o processo de reconhecimento de protecção internacional, adoptada em Junho de 2013, assim como na alteração do Regulamento que disciplina a Agência Europeia “Frontex” e na alteração ao “Código das Fronteiras Schengen”.

O principal objectivo do projecto “O acesso à protecção: um direito humano” é avaliar a forma como os princípios estabelecidos pela legislação do Tribunal de Estrasburgo e da UE estão a ser aplicados pelos seis países europeus envolvidos no projecto, e apresentar as recomendações baseadas em pesquisas documentais, entrevistas com um vasto leque de partes interessadas e reuniões organizadas, em 2013, em diversos países. Tendo em conta a metodologia, consideramos importante o facto de o projecto ter facilitado e expandido o diálogo entre as autoridades envolvidas no controlo das fronteiras e nas operações de resgate, as organizações internacionais e ONGs que abraçam o compromisso da protecção de refugiados, migrantes e dos direitos humanos em geral.

## Descrição do projecto e da metodologia

---

O objectivo primordial do projecto **“O acesso à protecção: um direito humano”**, financiado pela Rede de Fundações Europeias no quadro do Programa Europeu de Integração e Migração (PEIM), é alinhar as políticas e as práticas europeias e nacionais com as obrigações estipuladas pelos instrumentos europeus de Direitos Humanos, e em particular pelo Tribunal de Estrasburgo no âmbito do caso Hirsi, tendo em consideração o acesso ao território e à protecção.

O Conselho Italiano para os Refugiados (CIR), enquanto organização promotora, tem vindo a implementar este projecto com a colaboração do Comité Húngaro Helsínquia (Hungria), Fundação Pro-Asilo (Alemanha), Fundação das Pessoas pela Mudança (Malta), o Conselho Grego para os Refugiados, e a Comissão Espanhola de Ajuda ao Refugiado – CEAR (Espanha). O Conselho Português para os Refugiados (CPR), apesar de não ser um “parceiro” formal do projecto, tem vindo a empreender uma análise à legislação interna e à prática nacional neste domínio desde 2011.

O CIR e as organizações parceiras beneficiaram do valioso apoio do ACNUR, Gabinete Europeu – Divisão de Protecção Internacional, e da Comissão para a Migração, Refugiados e Deslocados – da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, na implementação das actividades delineadas. O CIR recebeu, igualmente, aconselhamento jurídico dos advogados Anton Giulio Lana e Andrea Saccucci da União Forense de Protecção dos Direitos Humanos, que apresentaram a queixa perante o TEDH relativamente ao caso Hirsi.

O projecto ambiciona alcançar uma “mudança cultural”, caracterizada pela transfiguração de uma visão essencialmente focada na segurança e no seu confronto com os fluxos de imigração irregular, para uma abordagem que permita equilibrar essas exigências com o respeito pelos direitos humanos, em particular com o princípio do *non-refoulement* e o acesso à protecção, através da adopção, se necessário, de alterações específicas na legislação europeia e nacional e nos manuais e regulamentos (i.e. Frontex).

O projecto pretende promover um aperfeiçoamento das práticas, em particular das que se relacionam com os serviços de informação e aconselhamento jurídicos nas fronteiras, e com o controlo das fronteiras. Além do mais, o projecto alicerça o propósito de fomentar o acesso total do ACNUR e de outras organizações a indivíduos potencialmente carecidos de protecção internacional, e de promover uma formação sistemática em direitos humanos e direito de asilo destinada às autoridades, e em particular às autoridades fronteiriças.

O projecto iniciou-se em Setembro de 2012 e terminará em Fevereiro de 2014. Ao longo deste período, o CIR e os seus parceiros debruçaram-se sobre pesquisas documentais, legislativas e das práticas relacionadas com o controlo de fronteiras, o acesso ao território nacional e o respectivo processo de asilo. Os resultados destas actividades e as suas recomendações foram inseridos em relatórios nacionais.

O projecto “O acesso à protecção: um direito humano” prevê um estudo adicional ao nível europeu sobre a conformidade dos instrumentos legais, políticas, práticas e mecanismos de avaliação da UE com as obrigações impostas pelos direitos humanos e pelo Direito do asilo e dos refugiados. O relatório europeu será publicado numa Conferência a realizar em Fevereiro de 2014, para a qual serão convidados actores políticos, representantes de organizações internacionais e ONGs, académicos e os meios de comunicação social.

De um **ponto de vista metodológico**, o projecto configura uma pesquisa documental da legislação e práticas nacionais, e a realização de entrevistas com actores-chave, a membros da Marinha e a outras forças responsáveis pelo controlo das fronteiras marítimas, às autoridades fronteiriças, às organizações internacionais e ONGs com experiência de campo no âmbito do asilo e migração, algumas das quais envolvidas no projecto Praesidium.

Complementarmente, realizaram-se reuniões com especialistas institucionais, representantes da sociedade civil, advogados e académicos, em Itália e nos países parceiros, visando a discussão das questões mais importantes e problemáticas do controlo da migração irregular e do acesso à protecção, bem como identificar e destacar as melhores práticas neste domínio.

Outros objectivos relevantes das reuniões supra referidas prendem-se com a recolha de recomendações sobre as melhorias a implementar nas legislações e práticas nacionais em vigor.

Em todos os países parceiros, foi publicado um relatório sobre a conformidade entre a legislação e práticas nacionais e os princípios estruturados no julgamento do caso Hirsi do TEDH, apresentado durante a Conferência.

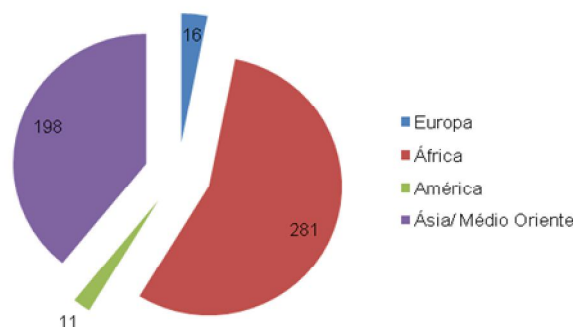
## Protecção internacional em Portugal

---

Em 2013 foram apresentados 506 pedidos de protecção internacional em Portugal, o número mais elevado desde 1994, representando um aumento de 69% em comparação com o número total de pedidos apresentados em 2012 (299).

Os pedidos referidos correspondem a requerentes de 44 nacionalidades diferentes, sendo a Síria, a Guiné Conacri, a Nigéria, o Senegal e o Mali, os países de origem mais representativos. O continente africano permanece como o mais expressivo (com 55,5% dos pedidos de protecção) seguido do continente asiático, europeu e finalmente do americano.

Pedidos de protecção internacional em 2013



Fonte: Relatório de Actividades do CPR (2013)

O perfil do requerente de asilo em Portugal em 2013 caracteriza-se como sendo do sexo masculino (73%), fugindo devido a razões relacionadas com violações sistemáticas dos direitos humanos ocorridas no país de origem, apresentando o pedido no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa (80%), onde chega só, sem família.

O ano de 2013 caracteriza-se, igualmente, pelo aumento dos pedidos de protecção internacional efetuados por menores não acompanhados. Com efeito, 69 menores não acompanhados apresentaram pedido de asilo em Portugal, representando assim mais de 13% relativamente ao total dos pedidos.

Mantém-se assim a tendência verificada desde 2011 de aumento significativo de pedidos de asilo registados em Portugal. Ainda assim, os 506 pedidos de asilo identificados consubstanciam uma média aproximada de 50 pedidos por cada milhão de habitantes, um dos números mais baixos entre os 28 Estados-membros da UE.

De um total de 506 pedidos de protecção internacional apresentados em Portugal, 169 foram admitidos pelo Diretor Nacional do SEF, o que representa uma taxa de admissibilidade de cerca de 33%.

Foram reconhecidos pelo Secretário de Estado da Administração Interna, sob proposta do SEF, 13 estatutos de refugiado e 116 autorizações de residência por razões humanitárias/protecções subsidiárias em 2013, assim consolidando a percentagem de cerca de 26% de taxa de reconhecimentos, que se referem a pedidos apresentados em 2010, 2011 e 2012.

Estima-se que residam em Portugal, no final de 2013, cerca de 350 refugiados reconhecidos e 650 cidadãos ao abrigo da protecção subsidiária, num total de cerca de 1000 beneficiários de protecção internacional.



# Capítulo I O acesso à protecção em Portugal - cenários relevantes

O projecto "O acesso à protecção: Um direito humano", de que o presente relatório pretende ser o resultado em Portugal, versa, como já aqui foi mencionado, sobre os desafios que se colocam actualmente ao acesso dos cidadãos de países terceiros à protecção internacional nos Estados membros participantes, tendo como pano de fundo os princípios contidos no recente Acórdão *Hirsi Jamaa e Outros Vs Itália*<sup>1</sup> do TEDH.

Neste contexto, considerou-se prioritário proceder à recolha de informação sobre o enquadramento jurídico, bem como sobre as práticas dos Estados membros participantes relativas aos controlos fronteiriços e ao acesso aos procedimentos de asilo, com especial incidência num conjunto de cenários que apresentam desafios particulares de ordem normativa e operacional. São estes, desde logo, a externalização dos controlos fronteiriços nas águas territoriais de países terceiros e no alto mar, ou ainda os conduzidos nos postos de fronteira situados no território nacional dos Estados membros.

A realidade nacional exigirá, contudo, que se proceda a uma breve clarificação prévia sobre a realidade dos fluxos migratórios nacionais, e das suas conseqüentes implicações no alcance da análise conduzida no presente relatório.

## **1. Acesso ao território nacional através dos postos de fronteira nos aeroportos**

---

A informação recolhida durante o projecto revela que mais de 80% dos controlos fronteiriços em Portugal foram realizados nos postos de fronteira aéreos, a esmagadora maioria dos quais no posto de fronteira aéreo do aeroporto de Lisboa quanto aos nacionais de países terceiros não europeus<sup>2</sup>.

É assim nestes postos de fronteira que a maioria dos cidadãos de países terceiros carecidos de protecção internacional são pela primeira vez sujeitos - apelando aqui à letra do Acórdão *Hirsi*<sup>3</sup> - a um controlo contínuo e exclusivo, de facto e de direito, sobre a sua pessoa por partes das autoridades nacionais.

*"As chegadas de estrangeiros a Portugal ocorrem, em mais de noventa por cento dos casos, através do aeroporto."* (SEF – Gabinete Técnico de Fronteiras), sendo a *"credibilidade do tráfego marítimo tendencialmente maior, não existindo uma grande incidência de recusas de entrada"* (SEF - posto de fronteira marítimo do Lisboa).

Tal caracterização dos fluxos migratórios nacionais é confirmada, portanto, pelos entrevistados do SEF ao longo do presente projecto, justificando a atenção especial dedicada pelo presente relatório à questão dos controlos fronteiriços levados a cabo nos postos de fronteira em território nacional.

---

<sup>1</sup> TEDH, *Hirsi Jamaa e Outros Vs Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012.

<sup>2</sup> Cf. SEF, Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo, 2012, disponível: <http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf> [consultado aos 24/01/2014].

<sup>3</sup> Cf. TEDH, *Hirsi Jamaa e Outros Vs Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §81: *"No período compreendido entre o embarque nos navios das Forças Armadas italianas e a sua entrega às autoridades líbias, os requerentes estiveram continuamente sob o controlo exclusivo, de facto e de direito, das autoridades italianas. Especulações em torno da natureza e do propósito da intervenção dos navios italianos no alto mar são irrelevantes para a conclusão do Tribunal."*

## 2. Intercepções marítimas no contexto português

---

Na abordagem da questão das intercepções marítimas de migrantes pelas autoridades portuguesas competentes, haverá que considerar previamente o respectivo enquadramento normativo e institucional. Tal será determinante, em primeiro lugar, ao entendimento dos destinatários concretos das obrigações internacionais resultantes para o Estado português do Acórdão *Hirsi* ora em apreço, permitindo contextualizar, igualmente, algumas das opções metodológicas e de conteúdo do presente estudo.

O controlo da fronteira marítima, e o exercício de competências de fiscalização em espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, é objecto de uma intervenção integrada de um conjunto de entidades e autoridades técnicas<sup>4</sup> cuja articulação resulta de critérios materiais relacionados com as respectivas competências legais<sup>5</sup>.

Essa articulação entre as autoridades de polícia e demais entidades competentes nos espaços marítimos abrange, nomeadamente, a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos.<sup>6</sup> Neste particular, e como seria expectável atendendo às respectivas atribuições, existe em Portugal um cenário de concentração de competências no SEF. A este é cometido o papel de coordenação das acções de vigilância e fiscalização conduzidas pela Marinha/AMN e a GNR nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, incluindo de proibição de acesso à Zona Contígua em todas as situações referentes a asilo, imigração ilegal e tráfico de seres humanos<sup>7</sup>. Embora esta regra sofra uma inflexão na coordenação de acções de detecção de imigração ilegal que exijam a intervenção em termos de busca e salvamento marítimo<sup>8</sup>, um cenário particularmente relevante no nosso contexto, a detecção de indícios de imigração ilegal exigirá sempre o levantamento do respectivo auto de notícia, e seu encaminhamento para o SEF, única entidade competente para a verificação documental de passageiros originários de países terceiros<sup>9</sup> e a condução de processos administrativos relativos à imigração ilegal por via marítima<sup>10</sup>.

Numa perspectiva prática, não dispondo o SEF de meios para o efeito, o presente sistema assentará na partilha de informação em tempo útil e cooperação operacional entre a entidade coordenadora e as entidades executoras, que permitirão, por exemplo, a presença a bordo do SEF nas acções de fiscalização e detecção de imigração ilegal levadas a cabo nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional ou a sua intervenção após o desembarque de cidadãos estrangeiros em território nacional.<sup>11</sup>

Neste contexto, o presente estudo optou por assentar a sua análise dos fluxos migratórios marítimos em Portugal na consulta das fontes publicamente disponíveis e na informação recolhida junto do SEF enquanto entidade com um conhecimento determinante nesta matéria, desde logo atendendo às suas competências supra descritas.

---

<sup>4</sup> Designada de Sistema de Autoridade Marítima (SAM), consiste no quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima – Cf. Decreto-Lei n.º 43/2002 de 02 de Março.

<sup>5</sup> Cf. Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de Dezembro.

<sup>6</sup> Cf. artigo 1º e artigo 6º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de Dezembro.

<sup>7</sup> Cf. artigo 6º n.º 1 e 10º n.º 1 alínea d) do Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de Dezembro.

<sup>8</sup> Cf. artigo 14 n.º 2 do Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de Dezembro.

<sup>9</sup> Cf. artigo 13º n.º 4 do Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de Dezembro.

<sup>10</sup> Cf. artigo 2º n.º 2 e artigo 6º n.º 3 do Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de Dezembro.

<sup>11</sup> Cf. artigo 6º n.º 2 do Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de Dezembro.

Citando as mais recentes informações disponibilizadas pela FRA, "(...) as chegadas (...) atravessam o Mar Mediterrâneo e o Oceano Atlântico em direcção à Europa do Sul e às Ilhas Canárias, e, mais concretamente, aos quatro Estados Membros mais afectados pela chegadas de barcos de migrantes. Nem Portugal nem os demais Estados Membros mediterrânicos da UE foram afectados por este fenómeno, com a excepção da chegada de um barco com 124 migrantes que acostou na Córsega em 2010."<sup>12</sup>

Quando questionado sobre a ocorrência de intercepções marítimas de migrantes irregulares pelas autoridades portuguesas nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, ou em alto mar, no período de análise do projecto, o SEF confirma a inexistência dessas situações:

*"Não, o que nós temos é exercícios feitos com a Força Aérea e com a Marinha, e com a polícia marítima. Se for detectado em alto mar um "boat people", seja pela Marinha, pela GNR ou pela Força Aérea – não pelo SEF que não dispõe de meios marítimos - a primeira coisa que vai fazer é tentar salvá-los, e a seguir contactar o SEF para identificar todo o processo. Mas nesse caso entramos todos no processo, nós, vocês [Conselho Português para os Refugiados]"* (SEF - posto de fronteira marítimo do Lisboa).

Tal facto parece ser confirmado pela ausência de referências ao fenómeno nos meios de comunicação social, e pelo desconhecimento da sua ocorrência por organizações de referência na protecção dos refugiados em Portugal, como é o caso do CPR.

Questão distinta, mas potencialmente relevante para o objecto da presente análise, prende-se com o envolvimento das autoridades portuguesas em operações iniciadas, desenvolvidas ou coordenadas pela FRONTEX, que poderão exigir a sua participação em operações de intercepção marítima em alto mar, ou nas águas territoriais de países terceiros.

Em conformidade com a informação publicamente disponível, Portugal tem participado em diversas actividades de controlo das fronteiras externas marítimas da UE sob a égide da FRONTEX, de que são exemplos as operações "Poseidon Sea", "EPN Aeneas", "EPN Hermes", "EPN Minerva" e "EPN Indalo", implementadas ao longo de 2013 na bacia do mar Mediterrâneo<sup>13</sup>.

Também nesta matéria, o SEF assume um papel central porquanto é a esta entidade que incumbe, nos termos legais aplicáveis, o exercício da função de ponto de contacto nacional no seio do CNCM junto da FRONTEX. Nos termos legais aplicáveis, é ao CNCM que incumbe assegurar a coordenação da participação das autoridades nacionais em projectos de cooperação a nível europeu de combate à imigração ilegal por via marítima, e designadamente na Rede Europeia de Patrulhas Costeiras, cujas operações constituem o âmago das operações marítimas coordenadas pela FRONTEX.<sup>14</sup>

Ora, ainda segundo a informação recolhida junto do SEF, *"Não são feitas intercepções marítimas porquanto a nossa Marinha não participa na FRONTEX. (...). Houve uma operação em que aproveitaram para enviar uma fragata. (...) Mas foi só essa vez, e segundo a informação de que disponho não interceptaram ninguém. (...)"* (SEF – Gabinete Técnico de Fronteiras).

<sup>12</sup> Cf. Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA), *Fundamental Rights at Europe's Southern Sea Borders, 2013*, disponível [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf), [consultado aos 10 de Dezembro de 2013].

<sup>13</sup> Cf. Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX), *Archive of Operations*, disponível: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/> [consultado aos 15/01/2014].

<sup>14</sup> Cf. artigo 16º n.º 3 e artigo do Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de Dezembro.

No que respeita ao alcance do envolvimento operacional dos peritos do SEF nas operações coordenadas pela FRONTEX, foi-nos adicionalmente explicado que: “(...) nessas zonas de patrulha, as autoridades locais são soberanas. Nós só emprestamos meios, não estamos a substituir ninguém em nada, se encontramos um barco de imigrantes não interferimos, nós somos os olhos, e portanto não passa de mais do que isto a nossa presença lá. Eu vou fazer turnos, provavelmente vou fazer pequenas decisões administrativas mas não vou tomar decisões que são do foro do Estado italiano, vou só ajudá-los, não posso substituí-los.” (SEF – Posto de fronteira marítimo de Lisboa).

À luz da informação aqui expendida sobre a natureza dos fluxos migratórios marítimos nacionais, e do envolvimento das autoridades nacionais nas operações marítimas da FRONTEX<sup>15</sup>, necessário será concluir que o enfoque deste estudo deverá antes resvalar para a questão dos controlos fronteiriços levados a cabo nos postos de fronteira aéreos em território nacional.

Não obstante, e sempre que tal se justificar, procuraremos apresentar ao longo do presente estudo informação também na perspectiva do acesso aos procedimentos de asilo no contexto das intercepções marítimas, nomeadamente no que respeita ao enquadramento jurídico nacional aplicável.

### **3. Extraterritorialidade dos controlos documentais e de acesso ao território nacional**

---

Sem prejuízo do referido sobre o objecto central deste estudo, cumpre, não obstante, dedicar aqui algumas linhas à questão particular dos controlos documentais realizados pelo SEF, e/ou pela companhia aérea nacional com o apoio do SEF, em aeroportos de países terceiros.

Segundo a informação recolhida durante as entrevistas realizadas com o SEF e o CPR, os funcionários da companhia aérea nacional TAP beneficiaram, em Bissau, no âmbito de um protocolo de colaboração com o SEF, da assistência dos inspectores desta entidade para efeitos de despiste de documentação de viagem manifestamente fraudulenta ou de passageiros indocumentados. O objectivo do procedimento foi evitar o embarque de passageiros cujas condições de entrada em Portugal não se encontram manifestamente reunidas, algo que poderia eventualmente implicar a responsabilidade contra-ordenacional da companhia aérea<sup>16</sup>.

Segundo os entrevistados do SEF, esta prática visa despistar situações manifestamente fraudulentas, mediante a formação, e a assistência *in loco*, aos funcionários da companhia, permitindo uma análise sumária dos documentos de viagem dos passageiros, não podendo, como tal, ser qualificada de controlo fronteiriço. A natureza informal do procedimento resultaria, para além das limitações logísticas do contexto em que era realizado – durante o *check-in* ou já na placa do aeroporto, à entrada do avião - da ausência de um qualquer acordo entre os Estados português e guineense para a realização de controlos naquele aeroporto. Não obstante, materializar-se-ia, por exemplo, no controlo de elementos de segurança do passaporte - “(...) verificar a olho nu a marca de água, esse tipo de

---

<sup>15</sup> De notar que já em fase de publicação do presente relatório, foi veiculada pela comunicação social a participação do navio de patrulha oceânica “Figueira da Foz” da Marinha portuguesa em operações de fiscalização e de busca e salvamento coordenadas no mar Mediterrâneo pela FRONTEX durante o mês de Agosto de 2014, no âmbito da operação “Índalo 2014”. No que concerne ao alcance do envolvimento operacional nacional, as mesmas fontes confirmam a presença de peritos do SEF a bordo, nos termos legais supra referidos, sendo noticiada, inclusivamente, a intercepção marítima e desembarque em território espanhol de migrantes irregulares - Cf. Jornal Expresso Semanário # 2181, *Mar do Desespero*, 15/08/14, e Jornal Público, *Patrulha Figueira da Foz intercepta 18 imigrantes ilegais no Mediterrâneo*, disponível <http://www.publico.pt/n1667837>, 27/08/14 [consultado aos 27/08/14].

<sup>16</sup> Cf. Capítulo III do Anexo IX da Convenção sobre Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago em 7 de Dezembro de 1944 (13ª edição), ponto I (3.31-3.33) e capítulo V (5.9 e 5.9.1).

*situações mais simples(...)*”(SEF – Gabinete Técnico de Fronteiras) – e na eventual recusa de embarque e consequente acesso ao território nacional (desde logo à aeronave). De notar que segundo fonte do SEF esta prática se encontraria suspensa desde finais de 2012, por razões ligadas à insegurança e à instabilidade social vivida na Guiné Bissau, informação infirmada pelos órgãos de comunicação social.<sup>1718</sup>

O entendimento da comunidade internacional e da doutrina de referência sobre o alcance (extra)territorial das obrigações dos Estados, nomeadamente no que concerne ao *princípio de non refoulement*, encontra-se hoje consolidado<sup>19</sup>. No que respeita, em particular, à externalização dos controlos fronteiriços por Estados membros da UE, através de actividades destinadas à prevenção do embarque aéreo de indivíduos potencialmente carecidos de protecção internacional com destino ao respectivo território, já no passado esta mereceu uma preocupação particular da comunidade internacional neste contexto, pelas suas potenciais implicações em matéria de boa-fé e *non refoulement*<sup>20</sup>.

Tratando-se, no caso nacional, do exercício conjunto - existirá, pelo menos, um apoio *in loco* aos funcionários da companhia por parte de inspectores - de acções de polícia inerentes à competência do SEF, levadas a cabo com a aquiescência das autoridades daquele país terceiro, poderão os mesmos representar um desafio ao cumprimento das obrigações internacionais do Estado português em matéria de respeito pelo princípio do *non refoulement*<sup>21</sup>. Ao determinar, de forma extrapolável para o presente contexto, a irrelevância da natureza das operações que conduzem à repulsão – enquanto verdadeiros controlos fronteiriços ou não - o Acórdão Hirsi<sup>22</sup> parece clarificar a aplicação extraterritorial das obrigações decorrentes do princípio de *non refoulement* também no contexto que ora nos ocupa<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> O jornal Público, através de artigos datados de 11/12/13 e 13/12/13, relativos à chegada ao aeroporto de Lisboa de sete dezenas de refugiados sírios em proveniência de Bissau, confirma a realização destes controlos fronteiriços extraterritoriais, conduzidos pelos próprios inspectores do SEF - Cf. Público, *Famílias Sírias pedem asilo político a Portugal*, 11/12/2013, disponível <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/73-sirios-retidos-no-aeroporto-de-lisboa-1615774> [consultado aos 11/12/2013] e *Presidente da TAP admite que houve “ordens superiores” para embarcar passageiros sírios* 13/12/2013, disponível <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/presidente-da-tap-admite-que-houve-ordens-superiores-para-embarcar-passageiros-sirios-1616207> [consultado aos 13/12/2013].

<sup>18</sup> De notar que já em fase de publicação do presente relatório, foi veiculada pela comunicação social a celebração de um protocolo de cooperação, formação e capacitação nas áreas das migrações entre o Estado português e o Estado guineense, em Julho de 2014, que formaliza a realização de controlos documentais por agentes do SEF no aeroporto de Bissau - Cf. Jornal Sol, *TAP começa a voar para a Guiné-Bissau a 26 de Outubro*, 28/07/14, disponível <http://www.sol.pt/noticia/111432> [consultado aos 28/07/14]. Cf. igualmente, Governo de Portugal, *Portugal e Guiné-Bissau assinaram protocolo que permite retoma de ligações aéreas directas*, 28/07/14, disponível <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-dos-negocios-estrangeiros/mantenha-se-atualizado/20140728-mene-acordo-guine-voos.aspx>, [consultado aos 28/07/14].

<sup>19</sup> Cf. nomeadamente, ACNUR, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 de Janeiro de 2007, disponível: <http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html> [consultado aos 10 de Dezembro de 2013], Parte II.

<sup>20</sup> Cf., relativamente ao sistema de controlo prévio de embarque implementado pelo Reino Unido no aeroporto de Praga, República Checa, ACNUR, *UNHCR intervention before the House of Lords in the case of European Roma Rights Centre and Others v. Immigration Officer at Prague Airport, Secretary of State for the Home Department*, 28 de Setembro de 2004, disponível: <http://www.refworld.org/docid/41c1aa654.html> [consultado aos 10 de Dezembro de 2013].

<sup>21</sup> Cf. James C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, 2005, Cambridge University Press, pp. 160-171, pp. 313 §3, e pp 339 a 342. No mesmo sentido, TEDH, *Bankovic et al. v. Bélgica e 16 Estados membros*, 12 de Dezembro de 2001.

<sup>22</sup> Cf. TEDH, *Hirsi Jamaa e Outros Vs Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §81: “No período compreendido entre o embarque nos navios das Forças Armadas italianas e a sua entrega às autoridades líbias, os requerentes estiveram continuamente sob o controlo exclusivo de jure e de facto das autoridades italianas. Especulações em torno da natureza e do propósito da intervenção dos navios italianos no alto mar são irrelevantes para a conclusão do Tribunal.”.

<sup>23</sup> Nesse sentido, cf igualmente TEDH, *Hirsi Jamaa e Outros Vs Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, opinião concordante do Juiz Pinto de Albuquerque, fls. 75 e 76: “A panóplia total de políticas de imigração e de controlos fronteiriços imaginável, incluindo a recusa de entrada nas águas territoriais, a recusa de vistos, a recusa de autorizações prévias ao embarque, ou preparos, equipamento ou recursos para operações de controlos migratórios levados a cabo por outros Estados ou organizações internacionais em representação do Estado Parte, permanece sujeita às obrigações resultantes da Convenção. Todas

Nesse sentido, não deixaremos de nos debruçar sobre este cenário no contexto da análise que se seguirá.

---

*constituem formas de exercício das atribuições do Estado em matéria de controlo de fronteiras, independentemente do local onde estas são realizadas e de quem as realiza. A jurisdição do Estado sobre os controlos migratórios e de fronteiras implica, naturalmente, a responsabilidade desse mesmo Estado por quaisquer violações dos direitos humanos ocorridas durante o exercício desse controlo.*

# Capítulo II Respeito pelo princípio de *Non Refoulement*

## 1. Âmbito de aplicação do princípio de *non refoulement* – território e jurisdição

---

O princípio de *non refoulement* encontra assento expresso no Direito Internacional dos Refugiados e dos Direitos Humanos, sendo hoje comumente considerado parte integrante do Direito Consuetudinário Internacional.

O artigo 33º da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados<sup>24</sup>, determina que nenhum Estado “(...) *expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.*”

O presente estudo não tem por ambição desenvolver uma análise detalhada sobre o conteúdo e o âmbito de aplicação deste princípio. Não obstante, cumpre lembrar que em razão da natureza meramente declarativa do reconhecimento do estatuto de refugiado, o princípio de *non refoulement* aplica-se aos refugiados independentemente de o país de asilo já ter conduzido uma determinação formal (favorável) do seu estatuto, de estes se encontrarem ainda a aguardar a tramitação do respectivo pedido de asilo, ou de nos encontrarmos perante uma mera intenção dos mesmos de solicitarem asilo<sup>25</sup>.

Tal obrigação internacional transcende, com referimos, o domínio do Direito Internacional dos Refugiados, encontrando-se actualmente reflectida na letra de diversos instrumentos internacionais de protecção dos Direitos Humanos<sup>26</sup>.

No caso da CEDH, instrumento regional de protecção dos direitos humanos de referência para Portugal<sup>27</sup>, essa obrigação encontra-se plasmada no seu artigo 3º, onde se determina que “*Ninguém pode ser submetido a tortura, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes.*”

O princípio de *non refoulement* consubstancia-se, portanto, no plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos, na obrigação de todos os Estados consagrarem, garantirem e protegerem os direitos humanos de todos os indivíduos que se encontrem sob a sua jurisdição, sejam eles cidadãos nacionais, ou cidadãos de países terceiros - incluindo migrantes, independentemente do seu estatuto - bem como refugiados. O mesmo proíbe, em particular, a transferência de uma pessoa para um país onde existem razões de acreditar que será sujeita a tortura ou a tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Chegados a este ponto, convém lembrar, atendendo ao problema que ora nos ocupa, que o âmbito de aplicação das obrigações decorrentes do princípio de *non refoulement*, não se esgota no território nacional dos Estados.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Aprovada por Portugal para adesão pelo Decreto – Lei n.º 43201, de 1 de Outubro de 1969. O Protocolo Adicional à Convenção de 31 de Janeiro de 1967 foi aprovado para adesão pelo Decreto-lei n.º 207/75 de 17 de Abril.

<sup>25</sup> Para uma análise detalhada sobre o princípio de *non refoulement*, consultar, entre muitos, «*O âmbito e o conteúdo do princípio de non refoulement, Uma opinião*», UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, 2003, 0 521 82574 1 hardback; 0 521 53281 7 paperback, disponível: <http://www.refworld.org/docid/4bed15822.html> [consultado aos 03 de Dezembro de 2013].

<sup>26</sup> Cf. por exemplo, o artigo 5º da DUDH, o artigo 7º do PIDCP, o artigo 3º da CAT, o artigo 3º da CEDH e o artigo 19º n.º 2 da CDFUE.

<sup>27</sup> Aprovada para ratificação em Portugal pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro, o respectivo processo de ratificação foi concluído em 09 de Novembro de 1978.

Conforme jurisprudência firmada do TEDH sobre a interpretação do artigo 1º da CEDH<sup>29</sup>, os Estados Partes na CEDH têm a obrigação de garantir e proteger os direitos humanos não apenas de todos quantos se encontram presentes no seu território nacional, mas igualmente das pessoas que se encontram sujeitas à sua jurisdição.

O conceito de exercício de jurisdição para este efeito não coincide, necessariamente, com o de exercício de soberania territorial. Aquele refere-se ao exercício de *imperium* sobre o indivíduo, entendido como autoridade ou controlo efectivo, de facto ou de direito, exercido pelo Estado ou outrem que actue em sua representação, em todas as zonas, pertencentes ou não a um Estado terceiro, onde este seja efectivamente exercido.

No caso particular das intercepções conduzidas por Estados membros da UE no alto mar e nas águas territoriais de países terceiros, são vários os cenários que, na prática, têm suscitado dúvidas sobre a aplicação extraterritorial do princípio de *non refoulement*, algo que o Acórdão *Hirsi* supra referido veio clarificar, confirmando a vinculação dos Estados Partes às obrigações dele decorrentes também nesses contextos, independentemente da sua qualificação como controlos fronteiriços<sup>3031</sup>.

Consolidado na jurisprudência internacional e europeia, o entendimento no sentido da aplicação extraterritorial das obrigações decorrentes do princípio de *non refoulement* continua, não obstante, a carecer de uma referência expressa na legislação e jurisprudência nacionais, nomeadamente no que concerne às intercepções marítimas.

A ordem jurídica nacional comporta diversas referências, expressas ou por via de remissão, ao princípio de *non refoulement*, nomeadamente na legislação ordinária relativa ao asilo<sup>32</sup> e ao afastamento de estrangeiros do território nacional<sup>33</sup>. Não obstante, em nenhum destes casos a letra da lei menciona expressamente a sua aplicação extraterritorial, em linha com a jurisprudência supra citada do TEDH.

Em relação aos migrantes objecto de operações de salvamento, e respectivo desembarque em países terceiros, notar-se-á que as disposições do Direito do Mar e do Direito Marítimo nacionais, relativas ao exercício de poderes no alto mar, nas zonas marítimas de Estados terceiros, e bem assim às operações

---

<sup>28</sup> No que concerne à aplicação extraterritorial do princípio de *non refoulement* no Direito internacional dos Direitos Humanos, de uma forma geral, Cf. James C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, Cambridge University Press, pp. 160-171, pp. 314 último § a contrario, e pp. 339 a 342. Para uma análise mais abrangente da problemática, consultar ACNUR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 de Janeiro de 2007, disponível: <http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html> [consultado aos 10 de dezembro de 2013].

<sup>29</sup> Cf. TEDH, *Bankovic e Outros Vs Bélgica e 16 Estados Membros*, Petição n.º 52207/99, Acórdão de 12 de Dezembro de 2001.

<sup>30</sup> Estes incluem, nomeadamente, o afastamento forçado (push-backs) de embarcações no alto mar, impedindo o seu acesso às zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional, e as operações de salvamento, com a consequente obrigação internacional de desembarque dos migrantes delas beneficiários num « local seguro ». Sobre esta matéria, cf. Tondini M., *The legality of Intercepting boat people under search and rescue and border control operations with reference to recent Italian interventions in the Mediterranean Sea and the ECHR decision in the Hirsi Case*, 30 de Abril de 2012, *Journal of International Maritime Law*, Vol. 18, N.º 1, 2012, pp.59-74., disponível: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2096156](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2096156) [consultado aos 10 de Dezembro de 2013].

<sup>31</sup> Cf. TEDH, *Hirsi Jamaa e Outros Vs Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §81 (“No período compreendido entre o embarque nos navios das forças armadas italianas e a sua entrega às autoridades líbias, os requerentes estiveram sob o controlo contínuo e exclusivo, de facto e de direito, das autoridades italianas. Especulações em torno da natureza e do objectivo da intervenção dos navios italianos no alto mar em momento algum conduziram o Tribunal a outra conclusão”).

<sup>32</sup> Cf. artigos 2º n.º 1 alínea aa), 47º e 65º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014 de 5 de Maio.

<sup>33</sup> No que tange ao regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, vertido na Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto, conferir, em particular, on.º 6 do artigo 31º, o n.º 4 do artigo 40º e o artigo 143º.



de busca e salvamento, não comportam qualquer menção específica às obrigações internacionais do Estado português em matéria de *non refoulement*.<sup>3435</sup>

Neste particular, considerando o que já aqui ficou dito sobre a ausência de fluxos migratórios notórios nas águas sob soberania ou jurisdição nacional, e bem assim sobre a natureza do envolvimento nacional em operações marítimas iniciadas ou coordenadas pela FRONTEX no alto mar ou nas águas territoriais de países terceiros, não será de estranhar que o respeito pelo princípio de *non refoulement* na jurisprudência nacional se cinja, igualmente, a uma óptica exclusivamente territorial, no quadro de procedimentos de asilo despoletados por requerentes que se encontram nos postos de fronteira ou em território nacional.<sup>36</sup>

O presente reparo não implica que se conclua, sem mais, pela existência de uma lacuna legal neste particular. A interpretação sistemática das disposições nacionais em matéria de asilo e de controlo dos fluxos migratórios – nomeadamente a exigência de uma interpretação legal conforme às obrigações internacionais do Estado português<sup>37</sup> - , as obrigações internacionais do Estado português em matéria de salvamento marítimo<sup>38</sup>, o regime do direito aplicável a bordo dos navios e aeronaves nacionais<sup>39</sup>, deverão conduzir-nos à aplicabilidade na ordem jurídica nacional de um regime compaginável com a natureza extraterritorial do princípio de *non refoulement*.

Não obstante, é inegável a insegurança jurídica daí adveniente, também em razão da falta de experiência das autoridades nacionais neste domínio resultante da configuração dos fluxos migratórios nacionais, pouco conducentes a uma reflexão técnico-jurídica aprofundada sobre esta matéria<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> No que concerne ao exercício de poderes do Estado Português no alto mar, ou nas zonas marítimas de Estados terceiros, cf. Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho.

<sup>35</sup> No que concerne ao regime de salvação marítima, cf. Decreto-Lei n.º 203/98, de 10 Julho, cujo artigo 16º estende o respectivo âmbito de aplicação à salvação marítima desenvolvida por navios ou embarcações de guerra ou outras embarcações não comerciais propriedade do Estado ou por ele operadas.

<sup>36</sup> Cf. entre muitos, o recente Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul n.º 09498/12 de 21/02/2013.

<sup>37</sup> Cf. artigo 86º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio e o artigo 5º n.º 2 da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto. No que concerne ao afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros dos posto de fronteira aéreas nacionais, é igualmente relevante, pela sua expressão no número de afastamentos do território nacional, como veremos infra, o disposto no Anexo IX, Capítulo V, ponto 5.4. da Convenção sobre Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago em 7 de Dezembro de 1944 (13ª edição), para efeitos de interpretação do disposto no artigo 41º n.º 1 da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

<sup>38</sup> Cf. TEDH, Hirsi Jamaa e Outros Vs Itália, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §134 (“*Em relação a essa matéria, o Tribunal nota que nenhuma das disposições de direito internacional citadas pelo Governo justificam o afastamento dos requerentes para a Líbia, na medida em que as regras relativas ao salvamento de pessoas e as que regulam a luta contra o tráfico de pessoas impõem ao Estado a obrigação de cumprir as obrigações resultantes do Direito Internacional dos refugiados, incluindo o princípio de non refoulement (ver parágrafo 23 supra)*”). Relativamente à obrigação de *non refoulement* no Direito Marítimo Internacional, cf. Tondini M., *The legality of Intercepting boat people under search and rescue and border control operations with reference to recent Italian interventions in the Mediterranean Sea and the ECHR decision in the Hirsi Case*, 30 de Abril de 2012, Journal of International Maritime Law, Vol. 18, N.º 1, 2012, pp.59-74., Ponto III, disponível: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2096156](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2096156) [consultado aos 10 de Dezembro de 2013].

<sup>39</sup> Cf. artigos 92º, 95º e 96º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97 de 14 de Outubro, e o artigo 24º n.º 2 do Código Civil.

<sup>40</sup> Com efeito, quando questionado nesse sentido, o Gabinete Jurídico do SEF pronunciou-se da seguinte forma: “*Relativamente à questão suscitada (impacto do Acórdão Hirsi Jamaa nas actividades legislativa/contenciosa ou outras em Portugal), deve referir-se, em primeiro lugar, que este acórdão se reporta a um contexto que não existe no nosso país. De facto, é sabido que em Portugal não se registam nem situações de afluxos massivos de refugiados, tal como ocorre (ou ocorreu), por exemplo em Itália, Malta, Grécia ou Espanha, nem tão-pouco tentativas de entrada irregular por via marítima. É de igual forma sabido que os fluxos migratórios e/ou os requerentes de protecção internacional chegam a Portugal por via aérea ou por via terrestre, neste caso no âmbito do espaço europeu de livre circulação. No que se refere às garantias de recurso de decisões de não admissão no país ou de denegação de protecção internacional (e do correlativo impedimento legal de retorno (refoulement) sem possibilidade de exercício daquele direito), elas estão inequivocamente plasmadas na lei nacional. De resto, no caso concreto da protecção internacional, recorda-se que a lei nacional consagra especificamente deveres legais de comunicação ao CPR, o que, por si só, facultará uma visão sobre os*

## 2. O princípio de *non refoulement* em Portugal - enquadramento normativo, jurisprudência e prática nacional

---

De acordo com a jurisprudência do TEDH, o afastamento do território nacional de um cidadão de um país terceiro poderá violar o artigo 3º da CEDH, e como tal responsabilizar convencionalmente o Estado que executa o afastamento, quando existam indícios relevantes de que a pessoa em questão, na eventualidade de ser afastada, enfrenta um risco concreto de ser sujeita a um tratamento contrário ao artigo 3º no país de destino.

Nessas circunstâncias, o artigo 3º da CEDH determina, por um lado, a proibição de expulsão do indivíduo para esse país<sup>41</sup>; por outro, a obrigação do Estado que procede ao afastamento de se assegurar de que um eventual país de destino intermediário oferece garantias suficientes de que não afastará a pessoa em questão para o seu país de origem sem previamente avaliar os riscos por esta incorridos, em particular quando esse país não é um Estado Parte da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados.<sup>42</sup>

O princípio de *non refoulement*, como já aqui tivemos a oportunidade de observar<sup>43</sup>, encontra-se expressamente plasmado, na sua vertente directa e indirecta, relativamente aos requerentes e beneficiários de protecção internacional<sup>44</sup> que se encontram nos postos de fronteira ou em território nacional; igualmente quanto aos cidadãos de países terceiros cuja decisão de afastamento resulta de uma recusa de entrada no posto de fronteira, embora neste caso apenas na sua vertente directa<sup>45</sup>.

A jurisprudência nacional, por sua vez, tem sido parca, senão mesmo omissa, na construção de um entendimento do princípio de *non refoulement* conforme aos mais recentes desenvolvimentos da jurisprudência do TEDH, nomeadamente quanto à sua aplicação extraterritorial, o que poderá ser explicado pelo enquadramento factual das respectivas pronúncias, exclusivamente relacionadas com o mérito da pretensão de requerentes de protecção internacional que já se encontram em território nacional (incluindo nos postos de fronteiras). No que concerne ao âmbito de aplicação subjectivo e objectivo do princípio, surge como pacífico que o mesmo "*Aplica-se sempre que alguém se encontra no território ou nas fronteiras de um determinado país, independentemente de ter sido ou não formalmente reconhecido o seu estatuto de refugiado.*"<sup>46</sup>, relevando em "(...) quaisquer formas de

---

*diversos aspectos (de facto e de direito), desta problemática no nosso país. Não temos conhecimento de qualquer referência ao acórdão na jurisprudência portuguesa.*

<sup>41</sup> TEDH, *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §114. Cf. igualmente, TEDH, *Soering v. Reino Unido*, Petição n.º 14038/88, Acórdão de 07 de Julho de 1989, §§ 90-91; TEDH, *Vilvarajah e Outros v. Reino Unido*, Petições n.º 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, Acórdão de 30 de Outubro de 1991, § 103; TEDH, *H.L.R. v. França*, Petição n.º 24573/94, Acórdão de 29 de Abril de 1997, § 34, Relatórios 1997-III; TEDH, *Jabari v. Turquia*, Petição n.º 40035/98, Acórdão de 11 de Outubro de 2000, § 38; e TEDH, *Salah Sheekh v. Holanda*, Petição n.º 1948/04, Acórdão de 11 de Janeiro de 2007 § 135.

<sup>42</sup> TEDH, *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §147.

<sup>43</sup> Cf. notas de rodapé n.º 32 e 33 supra.

<sup>44</sup> Em conformidade com o artigo 2º n.º 1 alínea aa) Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio, o princípio de *non refoulement* corresponde ao "(...) princípio de direito de asilo internacional, consagrado no artigo 33º da Convenção de Genebra, nos termos do qual os requerentes de asilo devem ser protegidos contra a expulsão ou repulsão, **directa ou indirecta**, para um local onde a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas não se aplicando essa protecção a quem constitua uma ameaça para a segurança nacional ou tenha sido objecto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave.". O n.º 2 do artigo 47º do mesmo diploma, por sua vez, reproduz, embora de forma imprecisa, o texto do artigo 3º da CEDH.

<sup>45</sup> De acordo com o artigo 143º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto, "1- O afastamento coercivo e a expulsão não podem ser efectuados para qualquer país onde o cidadão estrangeiro possa ser perseguido pelos motivos que, nos termos da lei, justificam a concessão do direito de asilo ou onde o cidadão estrangeiro possa sofrer tortura, tratamento desumano ou degradante na acepção do artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem."

<sup>46</sup> Cf. sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, Processo n.º 2141 / 10.7BELSB, pp. 25, §4-5.

*perturbação da segurança do indivíduo, tal como o retorno forçado ou a negação de estatuto que possa colocar o requerente em risco de insegurança, directa ou indirectamente (...)*<sup>47</sup>

Debruçarmo-nos sobre eventuais violações do princípio de *non refoulement* em Portugal implica analisar, em primeiro lugar, a forma como se processa a identificação, recusa de entrada e sobretudo o afastamento de cidadãos de países terceiros no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa, que concentra a esmagadora maioria destas situações em Portugal<sup>48</sup>. Analisaremos, em seguida, o contexto particular dos controlos de acesso e recusa de entrada nas aeronaves nacionais em países terceiros, e sua relação com a proibição de *non refoulement*.

Sem prejuízo das dúvidas suscitadas por um conjunto de práticas que analisaremos em seguida, esclarece-se de antemão que a presente pesquisa não permitiu identificar a ocorrência, salvo no caso dos controlos de fronteira extraterritoriais, de práticas de *refoulement*, confirmadas seja pelos entrevistados – as autoridades de fronteira ou o CPR, enquanto organização não governamental com uma presença constante nos postos de fronteira e nos procedimentos de asilo – seja por outras fontes, nomeadamente relatórios internacionais ou pelos meios de comunicação social. A quase total ausência de intercepções marítimas, tal como descrita supra, conduz-nos a excluir a incidência relevante de violações do princípio de *non refoulement* no quadro de operações de intercepção ou de salvamento marítimos.

## **2.1 Respeito pelo princípio de *non refoulement* no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa**

A ocorrência de afastamentos de cidadãos de países terceiros do posto de fronteira do aeroporto de Lisboa em violação do princípio de *non refoulement* é terminantemente recusada pelos entrevistados do SEF. Estes relembram a obrigatoriedade legal de os cidadãos de países terceiros serem objecto de um processo individual de recusa de entrada e afastamento do território nacional, que comporta um conjunto de garantias - audição individual, notificação individual e fundamentada da recusa de entrada e das suas consequências, informação por escrito dos respectivos direitos, com menção à "*protecção conferida pelo asilo*", direito a apoio jurídico gratuito, direito de impugnação contenciosa da recusa de entrada, e proibição legal de *non refoulement* na eventualidade de um afastamento<sup>49</sup> - que impedirão a sua ocorrência na prática.

A ocorrência de motivos impeditivos de regresso ao país de origem, ou de proveniência, são desde logo objecto de apreciação em sede de audição nas instalações do aeroporto, imediatamente após a intercepção no posto de fronteira:

*"(...) a primeira coisa que se faz é um auto de declarações, para que fiquem registados os motivos que conduziram a que essa ficha de intercepção tivesse sido feita e confirmar ou não, os motivos da mesma. (...) há uma série de perguntas chave que são feitas no auto de declarações, nomeadamente (...) se há algum inconveniente em retornar ao ponto de partida, porque como sabe a lei permite que a pessoa seja devolvida ao país de origem ou para o país de onde ela partiu até chegar a Lisboa. Portanto, essas perguntas são feitas, e consoante aquilo que é respondido pela pessoa, se irá agir em conformidade"* (SEF - posto de fronteira do aeroporto de Lisboa)

Nas situações em que a impossibilidade de regresso é aventada pelo próprio, ou suspeitada pelo entrevistador, o respeito pelo princípio de *non refoulement* é garantido, segundo o SEF, através do

<sup>47</sup> Cf sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, Processo n.º 1480/12.7BELSB, pp. 8, §7.

<sup>48</sup> Cf. supra Capítulo I, ponto 1.

<sup>49</sup> Cf. artigos 38º a 40º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

encaminhamento sistemático dos cidadãos para o procedimento de asilo, que tem por efeito legal a suspensão do seu afastamento do território nacional<sup>50</sup>. O acesso ao procedimento de asilo é, segundo o SEF, sistematicamente assegurado, mesmo que o cidadão a quem a entrada foi recusada não manifeste expressamente esse desejo. Tal resulta, antes de mais, da sensibilidade e da formação dos inspectores, mas não necessariamente de uma orientação formal dos serviços no sentido de esclarecer expressamente essa intenção:

*"As pessoas têm formação em direito de asilo, a esse nível as pessoas estão alertadas para isso; parte da formação é para analisarem a pessoa que têm à sua frente. Não é preciso a pessoa dizer que quer asilo com as letras todas, numa qualquer língua que nós entendamos, ou através de intérprete, não é necessário pedir expressamente asilo." (...) Mas em termos de orientação, que é o que está a perguntar, não."* (SEF - Gabinete Técnico de Fronteiras)

O relatado por um menor não acompanhado interceptado no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa confirma, igualmente, este procedimento:

*"Como já expliquei, eu não mencionei o asilo mas referi sem cessa que não podia voltar pois nesse caso seria morto. Foi a inspectora que em primeiro lugar falou do asilo".*

A ocorrência deste procedimento é confirmado pela experiência diária do CPR, que dispõe da faculdade, legalmente consagrada<sup>51</sup>, de acesso aos postos de fronteira. Apesar disso, cabe salvaguardar que a intervenção do CPR se encontra dependente da tomada de conhecimento da presença dos cidadãos no posto de fronteira, mediante comunicação do SEF para o efeito, **após** o registo do respectivo pedido de asilo<sup>52</sup>.

Cumprе notar, neste contexto, que nos termos das disposições normativas aplicáveis, o afastamento coercivo de um cidadão retido no posto de fronteira deverá ocorrer no mais breve espaço de tempo possível<sup>53</sup> para o ponto onde começou a utilizar o transporte, ou, em caso de impossibilidade, para o país onde foi emitido o respectivo documento de viagem ou para qualquer outro local onde a sua admissão seja garantida<sup>54</sup>.

Tal afastamento coercivo, realizado ao abrigo da Convenção sobre Aviação Civil Internacional<sup>55</sup>, e das disposições legais aplicáveis do ordenamento jurídico nacional<sup>56</sup>, não envolve, segundo os entrevistados do SEF, o recurso a quaisquer acordos de readmissão, cujo âmbito de aplicação se cinge ao afastamento coercivo de cidadãos que se encontram em permanência irregular após entrada em território nacional. Na maioria dos casos, segundo foi possível apurar, o país de destino do afastamento acaba por ser, portanto, o país onde o cidadão do país terceiro embarcou em direcção a Lisboa<sup>57</sup>.

---

<sup>50</sup> Cf. artigo 12º da Lei n.º 27/2008 de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio.

<sup>51</sup> Cf. artigo 24º n.º 1 e 49º n.º 6 da Lei n.º 27/2008 de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio.

<sup>52</sup> Cf. artigo 13º n.º 3 e 24º n.º 1 da Lei n.º 27/2008 de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio.

<sup>53</sup> Cf. artigo 41 n.º 1 e 38º n.º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

<sup>54</sup> Cf. artigo 41 n.º 1 da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

<sup>55</sup> Cf. Convenção sobre Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago em 7 de Dezembro de 1944 (13ª edição), Anexo IX, Capítulo V, pontos 5.9 -5.11.1.

<sup>56</sup> Cf. nota de rodapé n.º 45.

<sup>57</sup> *"Não há dúvida de que aí o fundamental é mesmo a Convenção de Chicago. A regra é que os passageiros regressem ao país de onde vieram e não necessariamente ao seu país de origem, em conformidade com a Convenção de Chicago. Assim, a companhia aérea que os trouxe normalmente reencaminha-os para o local de onde vieram. (...) No caso de Portugal, as devoluções nas fronteiras terrestres e marítimas não são feitas nos termos dos acordos de readmissão, mas sim das Convenções. Os acordos de*

Atendendo a que também nestes casos o afastamento se encontra vinculado por uma obrigação de estrito respeito pelo princípio de *non refoulement*, a lei prevê, embora de forma algo lacónica e aparentemente sem reflexo na prática, a possibilidade de os estrangeiros que o invoquem beneficiarem de uma análise individualizada do seu receio de *refoulement* no âmbito do processo de afastamento do território nacional, independentemente do respectivo estatuto de requerente de asilo, e conseqüente encaminhamento para outro país que o aceite. Já em clara contradição com a jurisprudência do TEDH nesta matéria, é sobre o cidadão que recai, exclusivamente, o dever de "(...) *invocar o receio de perseguição e apresentar a respectiva prova no prazo que lhe vier a ser concedido*"<sup>58</sup>, não sendo expressamente mencionada a forma como a mesma poderá ser objecto de um escrutínio independente e rigoroso no sentido que lhe é dado pela jurisprudência do TEDH.<sup>59</sup>

Na prática, como vimos, a opção das autoridades tem antes consistido no encaminhamento dos casos indiciariamente em risco de *refoulement* para o procedimento de asilo, sendo nesse contexto, e apenas nesse contexto, que a questão é objecto de apreciação<sup>60</sup>. Embora esta prática - louvável, de resto, no que tange à desnecessidade de uma manifestação expressa como condição de acesso ao procedimento de asilo - tenha aparentemente permitido prevenir possíveis violações do princípio de *non refoulement*, necessário é concluir que a mesma redundante, objectivamente, no afastamento de determinados cidadãos do território nacional sem uma apreciação prévia sobre o tratamento que lhes é reservado no país de destino.

A circunstância de essa apreciação estar dependente da manifestação de um receio de regresso pelo interessado durante o processo de recusa de entrada, sem que exista um enquadramento formal que defina, de forma sistemática e estruturada, as circunstâncias e as condições em que essa apreciação deverá ser conduzida<sup>61</sup>, poderá constituir uma fraqueza do sistema, que faz recair

---

*readmissão são aplicados em circunstâncias diferentes, para cidadãos que se encontram em permanência irregular em território nacional, e não para situações de devolução de cidadãos cuja entrada foi recusada no posto de fronteira*" (SEF - posto de fronteira do aeroporto de Lisboa). De notar, igualmente, que nos termos do Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo do SEF, as readmissões activas de Portugal desde 2011 tiveram por destino exclusivamente três países - Espanha, França e, em menor medida, Marrocos - cf. <http://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx>.

<sup>58</sup> Cf. artigo 143º, aplicável *ex vi* artigo 40º n.º 4 da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto, aos cidadãos cuja entrada em território nacional é recusada nos postos de fronteira. Como vimos, contudo, o princípio de *non refoulement* faz recair sobre o Estado que procede ao afastamento a obrigação positiva de se assegurar de que um eventual país de destino, mesmo se intermédio, oferece garantias suficientes de que não afastará a pessoa em questão para o seu país de origem sem previamente avaliar os riscos por esta incorridos, em particular quando esse país não é um Estado Parte da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados - TEDH, *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §147.

<sup>59</sup> Cf. *infra* Capítulo III, ponto 2.2. Esta poderá eventualmente revestir a forma de alegações em sede de audiência prévia no âmbito do procedimento de recusa de entrada em território nacional, passível de impugnação contenciosa, com efeito meramente devolutivo, atente-se, nos termos do artigo 39º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

<sup>60</sup> Tal análise, no contexto do procedimento de asilo, encontra-se legalmente balizada por um conjunto de critérios como sejam o da necessidade de as autoridades nacionais apreciarem "*Os factos pertinentes respeitantes ao país de origem, obtidos junto de fontes como o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, o ACNUR e organizações de direitos humanos relevantes, à data da decisão sobre o pedido, incluindo a respectiva legislação e regulamentação e as garantias da sua aplicação*" bem como "*a situação e circunstâncias pessoais do requerente, por forma a apreciar, com base nessa situação pessoal, se este sofreu ou pode sofrer perseguição ou ofensa grave*", sendo essa análise estendida aos eventuais países terceiros seguros, particularmente relevante na prevenção do *refoulement* indirecto (cf. artigos 18º n.º 2 alíneas a) e b) e 2º n.º 1 r) da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio. A natureza desta avaliação, cuja implementação na prática merece, contudo, reservas ao CPR, em particular no que concerne à avaliação sobre a situação no país de origem, apresenta-se compaginável com a jurisprudência do TEDH neste domínio - cf. *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §128, 129, 131, 133.

<sup>61</sup> Por exemplo, definindo perfis de risco - em função da nacionalidade, país de proveniência, etnia, idade, género, etc - e a forma como o risco de *refoulement* deverá ser apreciado (informação sobre o país de origem, etc).

desproporcionalmente sobre a eventual vítima o ónus do cumprimento das obrigações internacionais do Estado português em matéria de *refoulement*<sup>62</sup>.

Estas reservas relativamente à arquitectura do sistema são ademais adensadas pela circunstância de nem sempre as obrigações positivas resultantes do princípio de *non refoulement* no contexto de processos de afastamento do território nacional, tal como cristalizadas no Acórdão *Hirsi* - direito à informação, direito ao apoio jurídico, formação do pessoal – serem objecto, como veremos, de um cumprimento ideal em Portugal.

## **2.2. Respeito pelo princípio de *non refoulement* nos controlos documentais e de acesso ao território extraterritoriais**

---

Em matéria de controlos extraterritoriais conduzidos no aeroporto da Guiné Bissau, consistindo numa colaboração entre o SEF e a companhia aérea TAP no sentido de impedir o embarque para Portugal de cidadãos de países terceiros titulares de documentos de viagem manifestamente inidóneos, a eventualidade de episódios de *refoulement* foram igualmente negados pelo SEF.

O circunstancialismo da realização destes controlos, em primeiro lugar, bem como a impossibilidade prática de acesso a um conjunto de garantias - como sejam, por exemplo, o acesso a um intérprete, a uma análise individualizada das circunstâncias, o acesso ao apoio jurídico e aos tribunais - tornam esta realidade preocupante na perspectiva das obrigações do Estado português em matéria de boa-fé e *non refoulement*<sup>63</sup>.

Embora a decisão de recusa de embarque incumbisse, em última *ratio*, ao comandante da aeronave, tal decisão, no mínimo, resulta do parecer técnico do SEF, quando este está presente, ou da formação proporcionada pelo SEF aos funcionários da companhia aérea na detecção de documentos falsificados, na sua ausência. Tal actividade transcenderá, em certos casos, o que é expectável da companhia aérea em matéria de prevenção de embarque de cidadãos inadmissíveis, configurando uma actuação que é, em consequência, do interesse e competência das autoridades de fronteira nacionais<sup>6465</sup>.

Pelo que foi possível compreender, alguns destes controlos documentais do SEF foram realizados já nas escadas de acesso à aeronave, por vezes em condições de iluminação deficientes, condicionados pela urgência de proceder ao embarque de mais de uma centena de passageiros. Inexistem, também neste contexto, orientações formais no que concerne às circunstâncias e às condições que deverão assistir à averiguação de eventuais necessidades de protecção internacional e riscos de *refoulement*.

---

<sup>62</sup> Porquanto, como vimos, o princípio de *non refoulement* faz recair sobre o Estado que procede ao afastamento a obrigação positiva de se assegurar de que um eventual país de destino, mesmo se intermédio, oferece garantias suficientes de que não afastará a pessoa em questão para o seu país de origem sem previamente avaliar os riscos por esta incorridos, em particular quando esse país não é um Estado Parte da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados - TEDH, *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §147.

<sup>63</sup> Cf. Capítulo I, ponto 2 supra.

<sup>64</sup> Cf. Convenção sobre Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago em 7 de Dezembro de 1944 (13ª edição), Anexo IX, Capítulo V, pontos 5.9 e 5.9.1. que procedem a uma distinção entre a responsabilidade da companhia por cidadãos inadmissíveis indevidamente indocumentados e a responsabilidade dos Estados por cidadãos inadmissíveis devido a problemas documentais que transcendem a perícia do operador da aeronave. O transporte de pessoa com entrada não autorizada no país, por esta não possuir documento de viagem ou visto válido, apenas será subsumível na tipificação legal da contraordenação correspondente (artigo 194º Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto) na eventualidade de um comportamento culposo da transportadora, o que não será manifestamente o caso em que a detecção da falta de idoneidade dos documentos em questão exige conhecimentos técnicos que não são exigíveis à companhia aérea.

<sup>65</sup> A confirmar-se a informação vinda a público sobre o novo protocolo de cooperação, formação e capacitação nas áreas das migrações entre o Estado português e o Estado guineense, que formaliza a realização de controlos documentais por agentes do SEF no aeroporto de Bissau, perderão relevância estas eventuais dúvidas sobre a imputação ao SEF da recusa dos embarques e consequente acesso ao território nacional.

Embora nos tenha sido garantido que a haver uma manifestação nesse sentido, se encontra garantido o embarque do cidadão que requeira protecção internacional, a eventualidade de tal não ter acontecido no passado, por exemplo por impossibilidade prática de comunicar essa intenção, não foi excluída.

"Aquilo era feito à entrada do avião, já ao cimo das escadas, portanto ali já é Portugal. Alguém que peça asilo, ali é Portugal (...) se houver ali um pedido de asilo, não era por ter ou deixar de ter documento. Essas pessoas vêm sempre (...) vêm é já identificadas. (...) [Mas] Se a pessoa não disser nada... (...) O nosso trabalho ali é sempre de consultadoria à companhia aérea. É claro que não nos podemos demitir das nossas funções, se alguém pedir asilo não nos podemos escusar com a companhia (...)" (SEF - Gabinete Técnico de Fronteiras).

A preocupação suscitada por procedimentos desta natureza é adensada por notícias veiculadas na comunicação social que apontam para a recusa de embarque pelos funcionários da companhia aérea nacional, nos últimos meses, de dois grupos de cidadãos Sírios por motivos relacionados com a idoneidade dos respectivos documentos de viagem<sup>66</sup>.

Considerada a situação que se vive actualmente na Síria, e como tal a circunstância de os seus cidadãos apresentarem uma probabilidade acrescida de necessidades de protecção internacional – de que a sistemática concessão, à data, de protecção provisória aos cidadãos sírios em território nacional é indicador - não poderão tais episódios, a confirmar-se a sua ocorrência, deixar de suscitar questões sobre o respeito do princípio de *non refoulement*. De facto, não será irrelevante para o efeito a circunstância de a recusa de embarque ter sido realizada sem uma avaliação prévia e individual das circunstâncias enfrentadas pelos cidadãos Sírios em Bissau, ou da eventual possibilidade de os mesmo virem a ser devolvidos pelas autoridades locais ao seu país de origem, ou outro, em violação do princípio de *non refoulement*<sup>6768</sup>.

---

<sup>66</sup> Cf. Expresso, *Quatro grupos de sírios tentaram voar de Bissau para Lisboa*, 14/12/13, disponível <http://expresso.sapo.pt/quatro-grupos-de-sirios-tentaram-voar-de-bissau-para-lisboa=f846148>, consultado aos 14/12/13.

<sup>67</sup> Cf supra nota de rodapé n.º 62.

<sup>68</sup> Atendendo, desde logo, à ausência de um procedimento de asilo funcional na Guiné Bissau – Cf Departamento de Estado Norte Americano, *2012 Country Reports on Human Rights Practices - Guinea-Bissau*, 19 de Abril de 2013, disponível: <http://www.refworld.org/docid/517e6e2d62.html> [consultado aos 19 de Dezembro de 2013], secção 2 d), - e à circunstância de o TEDH ter confirmado no seu Acórdão *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §130 e 153.

# Capítulo III Garantias processuais e direitos conexos com o acesso à protecção

## 1. Direito à informação.

---

De acordo com a jurisprudência do TEDH, os Estados Parte da CEDH devem assegurar ao cidadão estrangeiro objecto do afastamento a informação necessária para aceder aos procedimentos relevantes e ao exercício dos seus direitos, nomeadamente no que concerne ao asilo.<sup>69</sup> Tal dever constitui condição necessária à efectivação da obrigação do Estado de identificar as pessoas carecidas de protecção internacional objecto de medidas de afastamento, particularmente nos casos de intercepções marítimas e de controlos extraterritoriais, já que aquelas dificilmente terão conhecimento da legislação nacional e disporão de acesso a um intérprete e ao apoio jurídico<sup>70</sup>.

O direito da UE nesta matéria não consagra, actualmente, a obrigação de prestar a todos os cidadãos de países terceiros informação sobre a possibilidade de solicitar protecção internacional, reservando essa obrigação para a eventualidade de o mesmo ter manifestado a intenção de pedir asilo. A Directiva 2013/32/EU do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional (reformulação) determina a obrigação dos Estados Membros da UE de prestarem informação sobre a possibilidade de pedir asilo aos nacionais de países terceiros presentes nos postos de fronteira, incluindo as zonas de trânsito nas fronteiras externas, na eventualidade de existirem indícios de que estes pretendem apresentar um pedido de protecção internacional<sup>71</sup>. O mesmo diploma prevê, igualmente, a obrigação de os Estados Membros assegurarem às autoridades susceptíveis de receberem pedidos de protecção internacional "(...) *instruções para informar os requerentes da forma e do local próprio para apresentar pedidos de protecção internacional*"<sup>72</sup>.

No que se refere à ordem jurídica nacional, o direito à informação encontra-se expressamente consagrado para os processos de recusa de entrada e de afastamento nos postos de fronteira, desde logo na vertente da informação sobre os fundamentos da recusa, do direito à impugnação jurisdicional da mesma, bem como dos respectivos prazos<sup>73</sup>. Uma interpretação sistemática das disposições nesta matéria<sup>74</sup> deverá estender esse direito do cidadão de país terceiro objecto de uma recusa de entrada no posto de fronteira à informação devida ao cidadão detido em centro de instalação temporária ou espaço equiparado<sup>75</sup>.

---

<sup>69</sup> Cf. TEDH, *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §204: "O Tribunal já havia decidido que a ausência de acesso à informação constitui um obstáculo de grande relevância no acesso ao procedimento de asilo (ver *M.S.S. contra Bélgica e Grécia* citado supra, §304). O Tribunal reitera aqui a importância de garantir a todos os indivíduos sujeitos a uma medida de afastamento, cujas consequências são potencialmente irreversíveis, o direito de obter informação adequada ao acesso efectivo aos procedimentos adequados à formulação das suas pretensões.»

<sup>70</sup> Cf. Tomada de posição da Clínica de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Columbia, *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §195.

<sup>71</sup> Cf. artigo 6º n.º 1 3º § da Directiva 2013/32/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013.

<sup>72</sup> Cf. artigo 8º n.º 1 da Directiva 2013/32/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013.

<sup>73</sup> Cf. artigo 38º n.º 2 da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

<sup>74</sup> Cf. artigo 146-A n.º 5 da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto. De facto, a recusa de entrada tem por efeito a detenção do cidadão em espaço do aeroporto de Lisboa destinado a passageiros que aguardam o seu reenvio, sendo que o Decreto-Lei n.º 85/2000, de 12 de Maio opera a respectiva equiparação a Centro de Instalação Temporária, pelo que tal disposição também deverá aproveitar aos cidadãos de países terceiros objecto de uma decisão de recusa de entrada no posto de fronteira.

<sup>75</sup> Informação relativa, nomeadamente, à faculdade de comunicar com as autoridades consulares competentes ou pessoa da sua escolha; ao direito a um intérprete; ao direito de acesso aos cuidados de saúde e ao apoio material necessário à satisfação das suas necessidades básicas; à garantia de acesso, em tempo útil, à assistência jurídica por advogado, a expensas do próprio ou, a pedido,



No que concerne ao direito à informação em sede de controlos extraterritoriais, ou de intercepções marítimas, a letra da ordem jurídica nacional é omissa nessa matéria, não existindo qualquer indicação que esta informação seja efectivamente prestada, nomeadamente no quadro de controlos extraterritoriais.

Na prática, este direito à informação tem sido concretizado no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa através da entrega de um documento escrito ao cidadão no posto de fronteira, anexo à notificação da decisão de recusa de entrada em território nacional, que se cinge à reprodução literal do teor do artigo 40º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto<sup>76</sup>. Atendendo à natureza eminentemente técnica e pouco acessível da linguagem empregue, tal opção suscita dúvidas, contudo, sobre a respectiva eficácia. A notificação da decisão de recusa contém, igualmente, uma menção ao direito de impugnação jurisdicional da mesma, e ao prazo para o efeito, bem como da notificação da companhia aérea para o reembarque imediato do notificado com destino ao local de proveniência ou outro local onde possa ser admitido.

Sem prejuízo do que aqui ficou dito sobre o acesso ao procedimento de asilo, e a desnecessidade de uma manifestação expressa nesse sentido, entre o momento em que o cidadão se apresenta no posto de fronteira, e o momento em que é eventualmente afastado do território nacional, a única informação que lhe é formal e sistematicamente prestada sobre o acesso à protecção internacional consiste, portanto, numa menção lacónica ao asilo, constante de um anexo à notificação de recusa de entrada, decalcada do texto do n.º 4 do artigo 40º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho<sup>77</sup>. Esta encontra-se traduzida em inglês, francês e espanhol, sem prejuízo da possível presença de um intérprete de outras línguas para a realização da notificação e, portanto, da explicação do teor do documento assinado, sempre que necessário.

A prestação pró-activa de informação sobre a protecção internacional, os seus efeitos e a respectiva tramitação, é entendida pelo SEF como despropositada na ausência de uma qualquer manifestação de interesse, mesmo que tácita, do cidadão cuja entrada em território nacional foi recusada.

*“Mas não, nós não lhe vamos entregar uma carta a dizer que pode pedir asilo, mas a partir do momento em que, através do discurso, nós recolhemos elementos que nos levem a pensar que ele pode precisar de protecção, então, é imediato.”* (SEF- posto de fronteira de Lisboa)

*“Até porque isto podia subverter um pouco o controlo de fronteira, nós pormo-nos no lugar de uma entidade que não fosse a policial. Não estou com isto a dizer que as autoridades não têm o dever de protecção dos mais carenciados. Agora também pode muito bem surgir uma ideia generalizada do lado de lá, nas redes de imigração ilegal, que pedir asilo é que é o caminho correcto, então subvertemos inclusive o próprio direito de asilo.”* (SEF- posto de fronteira de Lisboa)

De acordo com o SEF e o CPR, na sequência do registo do pedido de protecção internacional, aos requerentes é prestada, de forma sistemática, em conformidade com a obrigação legal

---

à protecção jurídica; e sem prejuízo da protecção conferida pela lei do asilo, ao respeito pelo princípio de *non refoulement* no quadro do processo de afastamento do território nacional (cf. artigo 40º e 143º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto); complementarmente, aos cuidados de saúde diferenciados para os casos vulneráveis; à visita de organizações nacionais ou internacionais em matéria de imigração; às regras de funcionamento do Centro de Instalação Temporária ou de espaço equiparado; ao direito de privacidade e unidade das famílias; e ao direito dos menores não acompanhados de participarem em actividade de lazer e, eventualmente, à educação (cf. artigo 146º-A e da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto).

<sup>76</sup> Sobre o teor deste artigo, cf. nota de rodapé anterior.

<sup>77</sup> *“Sem prejuízo da protecção conferida pela lei do asilo, é igualmente garantido ao cidadão que seja objecto de decisão de recusa de entrada a observância, com as necessárias adaptações, do regime previsto no artigo 143.”*

correspondente<sup>78</sup>, informação sobre os seus direitos e deveres na pendência do procedimento; a tramitação do procedimento de asilo; os prazos e meios disponíveis para a apresentação de elementos de prova; as organizações e grupos que prestam assistência jurídica ou informação e apoio social; o direito de acesso aos tribunais ou as condições de cessação do apoio social. O cumprimento de tal obrigação é feito por escrito, ou oralmente<sup>79</sup>, nomeadamente com recurso a panfletos informativos e informações escritas do SEF sobre os direitos e deveres dos requerentes na pendência do procedimento de asilo. A informação escrita disponibilizada pelo SEF neste contexto encontra-se traduzida em algumas línguas, concretamente o português, o francês, o inglês, o espanhol, o alemão, o russo e o árabe. A prestação desta informação é assegurada, igualmente, através da intervenção *in loco* de organizações não governamentais especializadas, como o CPR, que presta informação e apoio jurídico de forma sistemática neste contexto, se necessário fazendo-se acompanhar por intérprete para o efeito, já que dispõe de livre acesso às zonas onde estes se encontram detidos<sup>80</sup>.

## **2. Direito à interpretação, ao aconselhamento jurídico e à tutela jurisdicional efectiva**

---

A jurisprudência do TEDH, vertida no Acórdão *Hirsi*<sup>81</sup>, determina que a interpretação e o aconselhamento jurídico constituem garantias essenciais em matéria de *non refoulement* porquanto, na prática, a sua ausência impede uma avaliação detalhada das circunstâncias individuais de cada cidadão, e como tal dos eventuais riscos resultantes do seu afastamento. Nesse sentido, a garantia destes direitos constitui uma obrigação positiva dos Estados Parte decorrentes do princípio de *non refoulement* plasmado no artigo 3º da CEDH<sup>82</sup>.

No que concerne ao direito a uma tutela jurisdicional efectiva, o TEDH socorre-se de uma interpretação sistemática dos artigos 3º e 13º da CEDH para concluir pela necessidade de um escrutínio independente e rigoroso às alegações credíveis de um risco de violação do princípio de *non refoulement*, bem como pela exigência da possibilidade de suspender a execução do afastamento objecto de impugnação.<sup>83</sup>

Sendo certo que estes direitos encontram acolhimento genérico no regime legal do afastamento de cidadãos de países terceiros dos postos de fronteira<sup>84</sup>, no que concerne ao seu âmbito de aplicação, qualidade e exercício permanecem questões merecedoras de preocupação. Em paralelo com o que sucede com os demais direitos e garantias conexas com o acesso à protecção, também aqui a ordem jurídica e a prática nacionais são omissas na atribuição expressa destes direitos em sede de controlos extraterritoriais ou de intercepções marítimas.

---

<sup>78</sup> Cf. artigo 24º n.º 2 e n.º 5, 49º n.º 1 alíneas a) e b) e n.º 2 da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio.

<sup>79</sup> Cf. artigo 49º n.º 2 *in fine* da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio.

<sup>80</sup> Cf. artigo 49º n.º 1 alínea e) e n.º 6 da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio.

<sup>81</sup> Cf. TEDH, *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §185: "*No presente caso, o Tribunal é obrigado a concluir que a transferência dos requerentes para a Líbia foi levada a cabo sem uma análise individual de qualquer espécie da situação individual dos requerentes. O facto de os requerentes não terem sido sujeitos a um qualquer procedimento de identificação pelas autoridades italianas não foi contestado, que se limitaram a embarcar os migrantes interceptados em embarcações militares e a desembarcá-los em território líbio. Para além disso, o Tribunal destaca que o pessoal a bordo das embarcações militares não haviam recebido formação para realizar entrevistas individuais e não foram assistidos por intérpretes ou por aconselhamento jurídico.*"

<sup>82</sup> Cf., igualmente, o n.º 1 *in fine* (« (...) Os Estados membros devem tomar medidas para assegurar serviços de interpretação na medida do necessário para facilitar o acesso ao processo de asilo »), e o n.º 2 do artigo 8º da Directiva 2013/32/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013.

<sup>83</sup> Cf. TEDH, *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §197-§200.

<sup>84</sup> Cf. artigos 39º e 40º n.º 1 a 3 da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

## 2.1 Interpretação

---

Segundo o CPR, a circunstância de o direito à interpretação no quadro de processos de recusa de entrada nos postos de fronteira estar legalmente reservado às situações de “necessidade” constitui motivo de insegurança jurídica, com reflexo directo no exercício de garantias fundamentais como sejam o acesso ao direito. Essa preocupação resulta da experiência da organização no quadro dos procedimentos de asilo nos postos de fronteira, onde a comunicação entre o cidadão e o patrono nomeado se revela difícil por a responsabilidade pela disponibilização de interpretação permanecer difusa, tal como acontece neste caso<sup>85</sup>.

Os serviços de interpretação são geridos pelo SEF localmente, ao nível dos postos de fronteira, que dispõem de uma listagem de intérpretes considerados idóneos. Embora tenham sido admitidos pelo SEF casos de espera de algumas horas em línguas menos correntes, foram negados casos de ausência de intérprete em diligências processuais (nomeadamente nas audições e nas notificações), encontrando-se disponíveis intérpretes para todas as línguas requisitadas à data.

A qualidade dos serviços de interpretação – em Portugal a profissão não é regulamentada – não parece merecer uma abordagem estruturada, partindo-se do pressuposto de que a colaboração dos escolhidos com diferentes autoridades administrativas e judiciais constitui garante suficiente de qualidade. De notar que no caso do francês, inglês, espanhol e russo os serviços optam por não recorrer a intérpretes, considerando que os seus funcionários dispõem de conhecimentos linguísticos suficientes para o efeito. O recurso a outros cidadãos não admitidos no posto de fronteira para efeitos de interpretação não foi mencionado pelo SEF, embora o CPR tenha referido a existência dessa prática em procedimentos de asilo nos postos de fronteira, o que suscita preocupações no que concerne à imparcialidade, qualidade e sigilo dos serviços prestados.

## 2.2 Acesso ao direito e aos tribunais

---

No que concerne ao acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva nos postos de fronteira, a situação apresenta-se mais problemática, nomeadamente em razão dos disfuncionamentos do apoio judiciário.

Note-se, em primeiro lugar, que a assistência de advogado, nomeadamente através do apoio judiciário, apenas se encontra consagrada após a recusa de entrada, devendo entender-se que esta servirá, essencialmente, a sua impugnação contenciosa e conseqüentemente do afastamento do território nacional<sup>86</sup>. Ficará de fora do âmbito deste direito, portanto, a faculdade de o cidadão ser assistido por advogado imediatamente após a sua intercepção no posto de fronteira, e até ao momento da notificação da recusa da sua entrada em território nacional. Esta compressão do direito ao aconselhamento jurídico, que exclui a audição inicial do cidadão pelo SEF, após a intercepção no posto de fronteira, bem como as suas eventuais alegações em resposta à proposta de recusa de

---

<sup>85</sup> Cf. artigo 49º n.º 4 da Lei n.º 27/2008, de 30 Junho, com as alterações introduzidas pela lei n.º 26/2014, de 5 de Maio. Ao invés do que sucede neste contexto, no caso dos afastamentos coercivos de cidadãos estrangeiros que se encontram irregularmente em território nacional, a lei prevê expressamente que “*A pedido do interessado podem ser prestados serviços de tradução e de interpretação para efeitos da impugnação judicial a que se referem os n.º 1 e 2.*” – cf. artigo 150º n.º 4 da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

<sup>86</sup> Cf. artigo 40º n.º 2 e 39º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

entrada<sup>87</sup>, surge-nos como dificilmente justificável à luz a obrigação aqui apreciada resultante do princípio de *non refoulement*.

No que respeita ao acesso ao apoio judiciário, a intervenção do CPR permite dar cumprimento efectivo e sistemático às disposições legais nesta matéria nos procedimentos de asilo nos postos de fronteira<sup>88</sup>.

Por oposição, no caso dos processos de recusa de entrada e afastamento de cidadãos nos postos de fronteira que os antecedem, a ausência de implementação de medidas previstas para o efeito, como o Protocolo para a criação de uma escala de advogados, tem condicionado o acesso efectivo, e em tempo útil, à protecção jurídica, e consequentemente a uma tutela jurisdicional efectiva<sup>89</sup>.

Com efeito, a forma como o sistema está organizado actualmente não permite garantir, em tempo útil, a nomeação oficiosa de patrono necessária ao exercício do direito de impugnação contenciosa da decisão de recusa de entrada, e à suspensão judicial do afastamento do território nacional<sup>90</sup>.

Neste particular, o ónus recai exclusivamente sobre o interessado, que sendo livre de contactar e de se fazer assistir por advogado, terá geralmente de o fazer a expensas suas, contando geralmente com o apoio de amigos e de familiares para estabelecer contacto com o causídico, sem prejuízo dos contactos estabelecidos pelo SEF com as respectivas autoridades consulares para o efeito.

*“Depois de findo o processo de recusa, a companhia aérea tem um prazo de quarenta e oito horas, para providenciar um voo de regresso do cidadão estrangeiro ao ponto de partida. A partir do momento em que se constata que já não vai ser possível reencaminhar a pessoa no espaço de 48 horas, é feito um pedido de autorização ao tribunal, para que se possa proceder à manutenção da mesma para lá das quarenta e oito horas, no Centro de Instalação Temporária. Creio que este período de tempo será suficientemente alargado para que o cidadão possa estabelecer um contacto com um advogado.*

*Agora se me pergunta se terá havido alguém que já tentou falar com um advogado e não conseguiu, eu acredito que sim, até porque às vezes essa dificuldade se prende com o facto de a pessoa chegar e não ter o contacto de um amigo ou de um familiar. Até mesmo a embaixada ou consulado (dos quais fornecemos o contacto), muitas das vezes, são a fonte do problema, pois as chamadas são encaminhadas através daquelas opções automáticas, mas apenas se encontra disponível uma gravação informando de que o Consulado só estará aberto em dia e hora determinada, não sendo fácil para o SEF ultrapassar essa situação.”* (SEF – posto de fronteira do aeroporto de Lisboa)

*“O sistema em Portugal está montado por forma a o ónus de arranjar advogado recair sobre o cidadão. Está previsto na lei, está há vários anos para ser operacionalizado um protocolo entre o SEF e a Ordem dos Advogados para existir uma escala de advogados no posto de fronteira, chamemos-lhe assim. Estar o SEF e estar alguém lá, há países em que os advogados assistem à entrevista por exemplo. Mas em Portugal isso não acontece. Claro que se na lei estivesse essa obrigatoriedade naturalmente que lhes seria facultado esse número, ou a escala, ou quem era o advogado, ou o número para onde poderiam ligar para despoletar um...”* (SEF – Gabinete Técnico de Fronteiras)

---

<sup>87</sup> Cf. artigo 38º n.º 1 da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

<sup>88</sup> Cf. artigos 25º n.º 4 e 49º n.º 1 alínea e) da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio.

<sup>89</sup> Cf. artigo 40º n.º 2 in fine e 3 da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

<sup>90</sup> Tal como previsto nos termos da lei processual geral - cf. a alínea a) do n.º 2 do artigo 112º e a alínea b) do n.º 1 do artigo 120º do Código do Processo dos Tribunais Administrativos (CPTA).

Devendo o retorno ao ponto de início da viagem do cidadão não admitido ocorrer, nos termos da lei, no mais breve espaço de tempo possível<sup>91</sup>, e exigindo a nomeação de patrono oficioso, na ausência de uma escala, a apresentação de um pedido de protecção jurídica à Segurança Social que o expulsando manifestamente não se encontra em condições de realizar em tempo útil<sup>92,93</sup>, o resultado tem sido, nestes casos, o afastamento de cidadãos sem que estes disponham da oportunidade de gozar, previamente, de assistência jurídica e, conseqüentemente, de uma tutela jurisdicional efectiva relativa à recusa de entrada e afastamento do território nacional.

### 3. Dever de formação

---

Não oferecendo critérios orientadores detalhados nesta matéria, a mais recente jurisprudência do TEDH vertida no Acórdão *Hirsi*<sup>94</sup> relembra, ainda assim, a obrigatoriedade de os Estados Parte garantirem a promoção de formação adequada aos seus funcionários envolvidos em operações de afastamento, em razão do impacto desta na capacidade e disponibilidade dos mesmos para cumprirem as obrigações resultantes do princípio de *non refoulement* plasmado no artigo 3º da CEDH.

O direito da UE nesta matéria consagra a obrigação de as autoridades nacionais dotarem a respectiva polícia de fronteiras nacional de profissionais especializados e devidamente formados, nomeadamente na detecção e tratamento de casos particularmente vulneráveis como sejam os menores não acompanhados e as vítimas de tráfico de seres humanos<sup>95</sup>.

A frequência obrigatória de formação adequada em matéria de protecção internacional encontra-se consagrada, exclusivamente, para os funcionários do SEF nos postos de fronteira “*que recebam*” ou “*que trabalhem*” com requerentes de protecção internacional<sup>96</sup>. Não foi possível identificar semelhante obrigação legal de formação dos militares da Marinha e da GNR que exercem funções da mesma natureza nas respectivas áreas de intervenção.

Note-se que a formulação legal empregue parece limitar a obrigatoriedade de formação aos inspectores do SEF nos postos de fronteira que lidam com requerentes de protecção internacional – ou seja, indivíduos que formalizaram um pedido de protecção internacional ao Estado português – e não a todos quantos intervêm nos processos de fiscalização de fronteiras e que, como tal, são chamados a

---

<sup>91</sup> Cf. artigo 41º n.º 1 da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

<sup>92</sup> Nos termos das disposições legais aplicáveis, o pedido de apoio judiciário exige o preenchimento de um formulário, que deverá ser enviado para o serviço local da segurança social, acompanhado pela necessária documentação comprovativa - cf. Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, com as alterações decorrentes da Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto.

<sup>93</sup> Porquanto segundo a experiência do CPR, na eventualidade remota de a submissão ser bem sucedida, a tramitação do pedido demora semanas, retirando-lhe o efeito útil neste contexto, atendendo à natureza meramente devolutiva do recurso (e como tal do pedido de protecção jurídica) previsto no artigo 39º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto, e de, na prática, o cidadão ser afastado do território nacional ao fim de alguns dias em conformidade com o exigido na lei.

<sup>94</sup> Cf. TEDH, *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012, §185: “No presente caso, o Tribunal é obrigado a concluir que a transferência dos requerentes para a Líbia foi levada a cabo sem uma análise individual de qualquer espécie da situação individual dos requerentes. O facto de os requerentes não terem sido sujeitos a um qualquer procedimento de identificação pelas autoridades italianas não foi contestado, que se limitaram a embarcar os migrantes interceptados em embarcações militares e a desembarcá-los em território líbio. Para além disso, o Tribunal destaca que o pessoal a bordo das embarcações militares não haviam recebido formação para realizar entrevistas individuais e não foram assistidos por intérpretes ou por aconselhamento jurídico.”

<sup>95</sup> Cf. artigo 15º n.º 1 3º § do Regulamento (CE) n.º 562/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). Igualmente, artigo 6º n.º 1 3º da Directiva 2013/32/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013.

<sup>96</sup> Cf. artigos 23º n.º 2 e 83º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio, que concretizam o direito dos funcionários do SEF à formação profissional consagrado no artigo 15º do Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de Novembro.

actuar em conformidade com o princípio de *non refoulement*. Não resultando da presente investigação que tal seja o caso na prática, o facto de a obrigação de formação em protecção internacional encontrar assento exclusivamente na Lei do Asilo reforça esta interpretação, o que é causador de insegurança jurídica nesta matéria.

Segundo a informação disponibilizada pelo Gabinete de Formação do SEF, a formação em direito de asilo e em direitos humanos é parte integrante da formação inicial e de todos os cursos de promoção do SEF, existindo, igualmente, no âmbito da formação contínua do SEF, cursos de direito do asilo com alguma regularidade. Esta formação é complementada com formações em direitos fundamentais ministradas pela FRONTEX aos peritos nacionais destacados ao serviço das operações iniciadas e coordenadas pela Agência Europeia.

Não foi possível esclarecer cabalmente as matérias abordadas e a frequência normal dessas formações, que são ministradas internamente pelo Gabinete de Asilo e Refugiados do SEF, mas igualmente por outros departamentos com competência relevantes, como seja o tráfico de pessoas. Segundo os inspectores que entrevistámos, bem como o Gabinete de Fronteiras do SEF, as matérias abordadas incluem a DUDH, a CEDH, a CDC, o direito de asilo nacional, bem como em indicadores de detecção de vítimas de tráfico de pessoas.

As experiências individuais dos inspectores do posto de fronteira de Lisboa (aéreo e marítimo) nesta matéria, não sendo extrapoláveis, revelam algumas lacunas, porquanto se num caso a protecção internacional havia sido abordada duas vezes em contexto de formação, no outro há mais de uma década que a CEDH não era objecto de uma abordagem estruturada em contexto de formação, o mesmo sucedendo há quatro anos no caso da protecção internacional. Segundo o Gabinete de Fronteiras do SEF:

*“A última formação a esse nível foi há uma ano, ano e meio, mas depois podem mediar dois, três anos até à próxima.”*

A prestação de informação actualizada sobre a segurança e o respeito dos direitos humanos nos países para onde são afastados os cidadãos de países terceiros em contexto estruturado de formação é uma prática sem reflexo nos postos de fronteira, nomeadamente no de Lisboa. Não obstante, os inspectores entrevistados referem receber diversa informação relevante, sem prejuízo da informação regularmente recebida a título individual (e.g. por e-mail) de serviços congéneres europeus, por exemplo.

## Capítulo IV Proibição de afastamentos colectivos

Na senda da sua jurisprudência relativa ao princípio de *non refoulement*<sup>97</sup>, o Acórdão *Hirsi* relembra que a proibição de os Estados levarem a cabo afastamentos colectivos - entendidos como o afastamento de cidadãos na ausência de uma análise individualizada das circunstâncias do seu caso, e da possibilidade de estes contestarem a correspondente decisão proferida pela entidade competente para o efeito – vigora para aqueles que se encontram presentes no seu território nacional, mas igualmente para os que se encontram sujeitos à sua jurisdição, independentemente do local<sup>98</sup> onde esta é exercida, sob pena de se proceder a uma interpretação incongruente do âmbito de aplicação da Convenção<sup>99</sup>.

Embora não encontremos na ordem jurídica nacional uma proibição expressa dos afastamentos colectivos, a interpretação sistemática das normas aplicáveis nesta matéria, que consagram, nomeadamente, a fundamentação e a notificação individualizada das decisões de afastamento, na sequência da audição do interessado, que dispõe igualmente do correspondente direito de impugnação judicial, leva-nos a concluir pela consagração substantiva dessa proibição<sup>100</sup>.

Valendo quanto à proibição de afastamentos colectivos, *mutatis mutandis*, o que foi mencionado anteriormente sobre os efeitos (extraterritoriais) do princípio de *non refoulement*, nomeadamente quanto ao enquadramento normativo e jurisprudencial, bem como a sua relevância em sede de intercepções marítimas e controlos extraterritoriais no contexto nacional.<sup>101</sup>

O afastamento de cidadãos de países terceiros do posto de fronteira do aeroporto de Lisboa, em desconformidade com a proibição ora em apreço, é veementemente negada pelos entrevistados do SEF, não tendo sido recolhida informação no decorrer da presente análise que infirme essa conclusão.

*“Isso nunca aconteceu em Portugal. Nunca. Cada decisão é uma decisão absolutamente individual. Que tem um processo, tem garantias. As pessoas têm o direito de recorrer para os tribunais.”* (SEF- posto de fronteira do aeroporto de Lisboa.)

*“Nós não temos expulsões colectivas. Não tenho conhecimento de expulsões colectivas.”* (SEF – Gabinete de Fronteiras)

Como referimos a propósito do princípio de *non refoulement* no contexto de controlos extraterritoriais<sup>102</sup>, contudo, a eventualidade da recusa de embarque de cidadãos estrangeiros sem a necessária averiguação prévia das circunstâncias do seu caso, e da sua eventual necessidade de protecção internacional, não foi excluída pelo SEF, sendo de pressupor que a mesma se coloca com particular acuidade na circunstância em que os controlos documentais são conduzidos exclusivamente pelos funcionários da companhia aérea.

<sup>97</sup> Cf. supra Capítulo II, ponto 1.

<sup>98</sup> Sendo igualmente irrelevante a forma adoptada por esses mesmos controlos -cf. nota de rodapé n.º 23 supra.

<sup>99</sup> No que respeita à aplicação extraterritorial da proibição de expulsões colectivas, vertida no artigo 4º do Protocolo n.º 4 da CEDH, cf. Acórdão *Hirsi* §177, 178 e 180.

<sup>100</sup> Cf. artigos 38º, 40º, 41º n.º 3, 134º, 135º, 143º, 148º, 149º n.º 2 e 150º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

<sup>101</sup> Cf. supra Capítulo II, ponto 1 e ponto 2.2.

<sup>102</sup> Cf. supra Capítulo II, ponto 2.2.

A pertinência da preocupação em torno das recusas de embarque colectivas é confirmada por relatos, publicados por órgãos de comunicação social nacionais, segundo os quais dois grupos de cidadãos sírios foram impedidos de embarcar em Bissau no decorrer do presente ano<sup>103</sup>.

A informação recolhida no contexto deste projecto já aqui mencionada infirma a valorização da jurisprudência *Hirsi* do TEDH no contexto destes controlos extraterritoriais levados a cabo pelas autoridades nacionais<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Cf. supra nota de rodapé n.º 66.

<sup>104</sup> Cf. supra nota de rodapé n.º 40.



## Recomendações

---

### **1) Relativas ao retorno para países terceiros no contexto de processos de recusa de entrada nos postos de fronteira, ou de efeito equivalente, como as intercepções no alto mar e de desembarque em local seguro, ou de recusa extraterritorial de acesso ao território nacional.**

i) A obrigação legal de proceder à avaliação prévia do risco de *refoulement* nos processos de afastamento dos postos de fronteira deverá ser expressamente consagrada e cumprida, bem como na eventualidade do exercício extraterritorial de jurisdição pelo Estado português.

ii) O direito à impugnação jurisdicional da decisão de afastamento do território nacional no posto de fronteira, ou de decisão de efeito equivalente, com efeito suspensivo, deverá ser expressamente consagrado.

iii) Para o efeito, implementar a recomendação mencionada no ponto 4) ii) infra.

iv) A ordem jurídica nacional deverá consagrar a proibição do retorno de cidadãos para países terceiros, ou medida de efeito equivalente, dos menores não acompanhados.

v) A adopção de normas e procedimentos uniformes de identificação de requerentes de asilo, menores não acompanhados, vítimas de tráfico de seres humanos e sobreviventes de tortura, que não dependam exclusivamente da manifestação de interesse dos próprios, e que prevejam o eventual envolvimento de entidades governamentais, internacionais e não governamentais especializadas, bem como o apoio de intérpretes qualificados.

vi) A implementação de um sistema de Informação sobre o País de Origem (IPO) directamente acessível pelo SEF e demais membros relevantes da AMN, que permita a avaliação da situação geral no país terceiro de destino, e das circunstâncias particulares do indivíduo objecto de retorno.

### **2) Relativas aos acordos de readmissão e de cooperação policial**

i) Os acordos internacionais que Portugal venha eventualmente a celebrar com vista a garantir o retorno de cidadãos para países terceiros, ou medidas de efeito equivalente, deverão consagrar normas sobre padrões mínimos em matéria de respeito pelos direitos humanos, incluindo a garantia de acesso ao procedimento de asilo, a proibição de todas as formas de expulsão colectiva e o dever de respeito pelo princípio de *non refoulement*.

ii) A celebração e implementação desses acordos deverá depender de uma análise prévia relativa à ratificação das Convenções internacionais relativas ao estatuto dos refugiados e aos direitos humanos pelos países terceiros, bem como à aprovação e implementação das normas e procedimentos nacionais necessários ao seu cumprimento efectivo.

iii) Os acordos internacionais em apreço deverão ser públicos, salvo se razões imperiosas de segurança nacional o desaconselharem, devendo nesse caso as mesmas serem expressamente justificadas.

iv) O retorno para países terceiros, ou medidas de efeito equivalente, no quadro dos acordos internacionais em apreço, deverá depender de uma análise individualizada das circunstâncias do

migrante objecto de retorno, com vista a garantir os seus direitos, independentemente da sua nacionalidade ou país de origem.

### **3) Relativas às intercepções e às operações de salvamento marítimas, e às medidas de recusa extraterritorial de acesso ao território nacional**

i) O regime jurídico resultante do Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de Dezembro e da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto, deverá ser alterado por forma a acautelar expressamente as obrigações internacionais do Estado português em matéria de aplicação extraterritorial do princípio de *non refoulement* directo e indirecto, e da proibição de expulsões colectivas.

ii) A consagração expressa de garantias processuais visando a tutela dos direitos dos migrantes durante as intercepções marítimas, e as operações de recusa extraterritorial de acesso ao território nacional, nomeadamente através da adopção de disposições ao nível da UE com vista a uma harmonização das práticas europeias.

iii) A adopção de disposições normativas internacionais vinculativas que consagrem regras claras e detalhadas sobre as obrigações dos Estados em sede de desembarque de migrantes e sobre o conceito de "lugar seguro", evitando dessa forma interpretações divergentes e discricionárias.

### **4) Relativas ao direito à informação, ao acesso ao direito e aos tribunais, e à interpretação**

i) Deverão ser introduzidas disposições normativas relativas à obrigação de fornecer aos migrantes nos postos de fronteira informações sobre os seus direitos antes do proferimento de uma decisão relativa ao seu retorno a um país terceiro ou da União Europeia, nomeadamente no que concerne à protecção internacional. O direito à informação deverá ser garantido, igualmente, em sede de intercepções marítimas e de externalização da recusa de acesso ao território nacional. O SEF e demais membros relevantes do SAM deverão receber orientações precisas sobre a implementação destas disposições.

ii) Deverão ser consagrados o direito e as condições necessárias ao exercício efectivo, e em tempo útil, do direito à protecção jurídica, nas suas vertentes de consulta jurídica e apoio judiciário, dando execução, no que concerne à nomeação urgente de patrono nos postos de fronteira, ao disposto na Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

iii) O direito à interpretação deverá ser legalmente consagrado e efectivamente assegurado por intérpretes qualificados para o efeito durante a permanência do estrangeiro no posto de fronteira nacional, durante as operações de intercepção e salvamento marítimo, e procedimentos de externalização da recusa de acesso ao território nacional. Este aplicar-se-á, nomeadamente, para efeitos de apoio judiciário com vista ao exercício do direito de impugnação judicial. Deverá ser consagrada a obrigatoriedade da formação regular dos intérpretes, nomeadamente sobre os deveres a que estes se encontram sujeitos no exercício da sua actividade.

### **5) Relativas à formação**

i) Em conformidade com as obrigações internacionais do Estado português nesta matéria, a obrigatoriedade legal de formação sobre protecção internacional, expressamente consagrada para os funcionários do SEF nos postos de fronteira, deverá ser alargada às demais autoridades, incluindo as pertencentes ao SAM, cujo agentes, no exercício das suas responsabilidades, contactem com cidadãos estrangeiros potencialmente carecidos de protecção internacional.

ii) A formação desenvolvida neste contexto deverá ser pertinente, regular e incluir informação sobre o respeito pelos direitos humanos no países de destino do afastamento dos cidadãos de países terceiros.

# Bibliografia

---

## Direito Internacional

Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1948

Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados, 28 de Julho de 1951.

Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, 1984

Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, 1966

Convenção sobre Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago em 7 de Dezembro de 1944 (13ª edição)

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), 1994

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *"O âmbito e o conteúdo do princípio de non refoulement, Uma opinião"*, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, 2003, 0 521 82574 1 hardback; 0 521 53281 7 paperback, disponível: <http://www.refworld.org/docid/4bed15822.html>

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *Advisory Opinion on Extraterritorial Application of Non Refoulement Obligations under the 195 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 de Janeiro de 2007, disponível: <http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *UNHCR intervention before the House of Lords in the case of European Roma Rights Centre and Others v. Immigration Officer at Prague Airport, Secretary of State for the Home Department*, 28 de Setembro de 2004, disponível: <http://www.refworld.org/docid/41c1aa654.html>

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *UNHCR intervention before the House of Lords in the case of European Roma Rights Centre and Others v. Immigration Officer at Prague Airport, Secretary of State for the Home Department*, 28 de Setembro de 2004, disponível: <http://www.refworld.org/docid/41c1aa654.html>

James C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, 2005, Cambridge University Press

## Direito da União Europeia

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 7 de Dezembro de 2000

Directiva 2013/32/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional (reformulação)

Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013 que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)

Regulamento (EU) n.º 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013 que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, os Regulamentos (CE) n.º1683/95 e (CE) n.º539/2001 do Conselho e os Regulamentos (CE) n.º767/2008 e (CE) n.º810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho

Regulamento do Conselho (CE) n.º 2007/2004 de 26 de Outubro de 2004 que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia

Regulamento (UE) n.º 1168/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de Outubro de 2011 que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia

### **Conselho da Europa**

Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, 3 de Setembro de 1953

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Hirsi Jamaa e Outros Vs Itália*, Petição n.º 27765/09, Acórdão de 23 de Fevereiro de 2012

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Salah Sheek v. Holanda*, Petição n.º 1948/04, Acórdão de 11 de Janeiro de 2007

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Bankovic e Outros Vs Bélgica e 16 Estados Membros*, Petição n.º 52207/99, Acórdão de 12 de Dezembro de 2001

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Jabari. v. Turquia*, Petição n.º 40035/98, Acórdão de 11 de Outubro de 2000

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *H.L.R. v. França*, Petição n.º 24573/94, Acórdão de 29 de Abril de 1997

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Vilvarajah e Outros v. Reino Unido*, Petições n.º 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, Acórdão de 30 de Outubro de 1991

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Soering v. Reino Unido*, Petição n.º 14038/88, Acórdão de 07 de Julho de 1989

### **Direito e jurisprudência nacionais**

Lei n.º 26/2014 de 5 de Maio: Procede 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 Directivas n.ºs 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.

Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto: Primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional

Lei 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.ºs 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro.

Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto : Primeira alteração à Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, que altera o regime de acesso ao direito e aos tribunais

Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho: Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional

Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho: Determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e os poderes que o Estado Português nelas exerce, bem como os poderes exercidos no alto mar

Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho : Altera o regime de acesso ao direito e aos tribunais e transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, relativa à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios

Decreto-Lei n.º 43/2002 de 02 de Março: Define a organização e atribuições do sistema da autoridade marítima e cria a autoridade marítima nacional

Código do Processo dos Tribunais Administrativos: Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 17/2002, de 6 de Abril, pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, e pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro.

Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de Novembro : Aprova o regime de exercício de funções e o estatuto do pessoal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)

Decreto-Lei n.º 85/2000, de 12 de Maio: Equipara os espaços criados nos aeroportos portugueses por força da Resolução de Conselho de Ministros n.º 76/97, de 17 de Abril, a centros de instalação temporária, para efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, com a redacção da Lei n.º 97/99, de 26 de Julho, enquanto não for aprovada a legislação a que se refere o artigo 6.º da Lei n.º 34/94, de 14 de Setembro

Decreto-Lei n.º 203/98, de 10 Julho: Regime jurídico da salvação marítima

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul n.º 09498/12 de 21/02/2013.

Sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, Processo n.º 1480/12.7BELSB

Sentença do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, Processo n.º 2141/10.7BELSB

### **Artigos científicos, relatórios e notícias**

Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA), *Fundamental Rights at Europe's Southern Sea Borders*, 2013, disponível [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf)

Tondini M., *The legality of Intercepting boat people under search and rescue and border control operations with reference to recent Italian interventions in the Mediterranean Sea and the ECHR decision in the Hirsi Case*, 30 de Abril de 2012, *Journal of International Maritime Law*, Vol. 18, N.º 1, 2012, disponível: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2096156](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2096156)

Heijer, M., *Europe Beyond its Borders, Refugee and Human Rights Protection in Extraterritorial Immigration Control*, *Extraterritorial Immigration Control, Legal Challenges*, 29 de Abril de 2010, BRILL

Departamento de Estado Norte Americano, *2012 Country Reports on Human Rights Practices - Guinea-Bissau*, 19 de Abril de 2013, disponível: <http://www.refworld.org/docid/517e6e2d62.html>

Público, *Patrulha Figueira da Foz intercepta 18 imigrantes ilegais no Mediterrâneo*, disponível <http://www.publico.pt/n1667837>, 27/08/14 [consultado aos 27/08/14].

Expresso Semanário # 2181, *Mar do Desespero*, 15 de Agosto de 2014

Jornal Sol, *TAP começa a voar para a Guiné-Bissau a 26 de Outubro*, 28/07/14, disponível <http://www.sol.pt/noticia/111432> [consultado aos 28/07/14].

Governo de Portugal, *Portugal e Guiné-Bissau assinaram protocolo que permite retoma de ligações aéreas directas*, 28/07/14, disponível <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-dos-negocios-estrangeiros/mantenha-se-atualizado/20140728-mene-acordo-guine-voos.aspx>, [consultado aos 28/07/14].

Expresso, *Quatro grupos de sírios tentaram voar de Bissau para Lisboa*, 14 de Dezembro de 2013, disponível <http://expresso.sapo.pt/quatro-grupos-de-sirios-tentaram-voar-de-bissau-para-lisboa=f846148>

Público, *Famílias Sírias pedem asilo político a Portugal*, 11 de Dezembro de 2013, disponível <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/73-sirios-retidos-no-aeroporto-de-lisboa-1615774>

Público, *Presidente da TAP admite que houve "ordens superiores" para embarcar passageiros sírios*, 13 de Dezembro de 2013, disponível <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/presidente-da-tap-admite-que-houve-ordens-superiores-para-embarcar-passageiros-sirios-1616207>

## **Anexo I: Lista de entrevistas**

---

07 de Outubro de 2013: Assessora Jurídica da Direcção, SEF, Posto de Fronteira do Aeroporto de Lisboa

07 de Outubro de 2013: Inspector do SEF, Posto de Fronteira Marítima do Porto de Lisboa

10 de Outubro de 2013: Inspector-Superior do SEF, Gabinete de Fronteiras do SEF

14 de Outubro de 2013: Mónica D'Oliveira Farinha, Coordenadora do Departamento Jurídico, CPR

24 de Outubro de 2013: Menor não acompanhado, requerente de asilo em Portugal, cidadão da Guiné Conacri

25 de Outubro de 2013: Inspector-Adjunto do SEF, Posto de Fronteira do Aeroporto de Lisboa



## **Anexo II: Descrição do procedimento de asilo nacional**

---

### **Apresentação e registo do pedido de protecção internacional**

O cidadão de um país terceiro que entre em território nacional com o intuito de pedir protecção internacional deverá fazê-lo junto do SEF ou de outra autoridade policial assim que possível, por escrito ou oralmente (artigo 13º n.º 1\*). O SEF notifica imediatamente o CPR e o representante do ACNUR do pedido (artigo 13º n.º 3)

### **Direitos dos requerentes de protecção internacional**

Os requerentes dispõem de um conjunto de direitos independentemente do local onde apresentam o respectivo pedido. Este inclui o direito a serem informados, numa língua que compreendam, sobre os seus direitos e deveres, nomeadamente sobre os prazos e a tramitação processual aplicáveis, a possibilidade de junção de prova ao processo, sobre o conteúdo da decisão que venha a recair sobre a admissibilidade do seu pedido; e relativamente à assistência jurídica, social e médica disponível (artigo 49º n.º 1).

Os direitos do requerente incluem, igualmente, o direito à confidencialidade (artigo 83) e a um intérprete (artigo 49º n.º 1 d)). Para além do apoio jurídico gratuito do CPR/ACNUR em todas as fases do procedimento de asilo (artigo 49º n.º 1 e)), os requerentes beneficiam ainda do direito ao apoio judiciário nos termos da lei geral (artigo 49º n.º 1 f)).

### **Procedimento de asilo – enquadramento geral**

O procedimento de asilo nacional estrutura-se em dois sub-procedimentos: (1) admissibilidade do pedido (2) instrução do mérito do pedido.

No que concerne ao sub-procedimento de admissibilidade, existe ainda uma distinção procedimental adicional em função do local onde o pedido de protecção internacional é apresentado: i) território nacional ii) posto de fronteira. Da conclusão da fase de instrução poderá resultar: i) reconhecimento do estatuto de refugiado ii) concessão de protecção subsidiária iii) indeferimento do pedido.

As decisões de inadmissibilidade ou de indeferimento do pedido de protecção internacional em ambos os sub-procedimentos são passíveis de impugnação contenciosa com efeito suspensivo (artigos 22, 25 e 30).

#### **(1) Fase de admissibilidade**

##### **(i) Pedidos em território nacional**

O requerente recebe um documento comprovativo da apresentação do pedido de protecção internacional no prazo de três dias, que atesta o seu direito a permanecer em território nacional na pendência da análise do seu pedido (artigo 14), sendo convocado para prestar declarações no prazo de cinco dias (artigo 16). O CPR entrevista e emite parecer jurídico não vinculativo relativo ao pedido de protecção internacional destinado ao Director Nacional do SEF (artigo 24 n.º 1 e 28 n.º 5). Na sequência da audição, o SEF notifica o requerente, e o CPR o ACNUR mediante consentimento daquele, do relatório escrito com as informações essenciais do seu pedido, dispondo este de cinco dias para se pronunciar (artigo 17). O director Nacional do SEF profere decisão sobre a admissibilidade do pedido no prazo de trinta dias úteis a contar da data da apresentação do pedido de protecção

internacional, sendo o pedido tacitamente deferido na ausência de decisão (artigo 20). O requerente dispõe do direito de impugnar a decisão de inadmissibilidade do seu pedido no prazo de oito dias, com efeito suspensivo, sob pena de dever abandonar o território nacional no prazo de vinte dias (artigos 21-22).

## **(ii) Pedidos no posto de fronteira**

A fase de admissibilidade dos pedidos de asilo nos postos de fronteira encontra-se sujeita a regras especiais, nomeadamente no que concerne aos prazos da intervenção consultiva do CPR (48 horas – artigo 24), da decisão do Director Nacional do SEF sobre a admissibilidade do pedido (7 dias - artigo 24) e da impugnação jurisdicional do indeferimento liminar do pedido (4 dias – artigo 25). Não se encontra consagrada a notificação e pronúncia do requerente sobre o relatório escrito com as informações essenciais do seu pedido, que permanece detido no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa durante a fase de admissibilidade, com excepção dos menores não acompanhados. Na eventualidade da improcedência do recurso jurisdicional, o requerente deverá regressar ao ponto onde iniciou a sua viagem, ao país que emitiu o seu documento de viagem ou outro local no qual possa ser admitido (artigo 26).

## **(2) Fase de instrução**

A admissão do pedido de asilo pelo Director Nacional do SEF resulta na entrada do requerente em território nacional, no caso dos pedidos de asilo nos postos de fronteira (artigo 26 n.º 4), e na emissão a favor do requerente admitido de uma autorização de residência provisória válida por 6 meses, renovável por idênticos períodos (artigo 27). Durante a instrução, o SEF procede às diligências requeridas e averigua todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão sobre o mérito da pretensão do requerente. O prazo (ordenador) previsto para a conclusão da instrução do pedido de asilo é de seis meses, podendo, em casos de especial complexidade, ser prorrogado até 9 meses. Durante esta fase, o CPR/ACNUR poderão juntar ao processo relatórios com informações sobre o país de origem e obter informações sobre o estado do mesmo (artigo 28). Finda a instrução, o SEF elabora proposta fundamentada de concessão ou recusa de protecção internacional, da qual é dado conhecimento ao requerente, que poderá pronunciar-se sobre a mesma no prazo de dez dias. Esgotado esse prazo, a proposta é remetida ao Director Nacional do SEF que a apresenta ao membro do Governo responsável pela área da administração interna no prazo de dez dias. A decisão de concessão ou recusa de protecção internacional é proferida pelo membro do Governo responsável no prazo de oito dias, e notificada ao requerente, e ao CPR ao ACNUR mediante consentimento prévio daquele (artigo 29). A decisão de recusa de protecção internacional confere ao requerente o direito de impugnação jurisdicional com efeito suspensivo, no prazo de quinze dias (artigo 30), sob pena de dever abandonar o território nacional no prazo de trinta dias (artigo 31).

\*Todos os artigos citados nesta secção pertencem à Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio.

## Access to protection: a human right

O projecto “**O acesso à protecção: Um direito humano**” é financiado pela Rede Europeia de Fundações no âmbito do Programa europeu para a integração e as migrações (EPIM), visando promover a conformidade das políticas e das práticas nacionais e comunitárias, relativas ao acesso ao território e à protecção, com as obrigações consagradas nos instrumentos europeus relativos aos direitos humanos.

O Conselho Italiano para os Refugiados coordena o projecto, em parceria com o Comité Helsínquia Húngaro (Hungria), a Fundação Pro-Asyl (Alemanha), a Fundação People for Change (Malta), o Conselho Grego para os Refugiados (Grécia) e a Comissão Espanhola de Ajuda aos Refugiados (Espanha). O Conselho Português para os Refugiados, embora não sendo parceiro do projecto, realiza uma pesquisa sobre a legislação e a prática nacionais em Portugal a partir de 2011.



**CIR**  
CONSIGLIO ITALIANO  
PER I RIFUGIATI



con la collaborazione di

