

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

2 de Março de 2010\*

Nos processos apensos C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08,

que têm por objecto pedidos de decisão prejudicial nos termos dos artigos 68.º CE e 234.º CE, apresentados pelo Bundesverwaltungsgericht (Alemanha), por decisões de 7 de Fevereiro e 31 de Março de 2008, entrados no Tribunal de Justiça em 29 de Abril de 2008, nos processos

**Aydin Salahadin Abdulla** (C-175/08),

**Kamil Hasan** (C-176/08),

**Ahmed Adem,**

**Hamrin Mosa Rashi** (C-178/08),

**Dler Jamal** (C-179/08)

\* Língua do processo: alemão.

contra

**Bundesrepublik Deutschland,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta e P. Lindh, presidentes de secção, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kúris, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen (relator), T. von Danwitz e A. Arabadjiev, juízes,

advogado-geral: J. Mazák,  
secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 2 de Junho de 2009,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de A. Salahadin Abdulla, por A. Lex, Rechtsanwältin,

— em representação de K. Hasan e D. Jamal, por T. Grüner, Rechtsanwalt,

- em representação de A. Adem e de H. Mosa Rashi, por C. Heidemann, Rechtsanwalt,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- em representação do Governo alemão, por M. Lumma, C. Blaschke e N. Graf Vitzthum, na qualidade de agentes,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- em representação do Governo italiano, por I. Bruni, na qualidade de agente, assistida por G. Albenzio, avvocato dello Stato,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- em representação do Governo cipriota, por D. Lysandrou, na qualidade de agente,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- em representação do Governo do Reino Unido, por V. Jackson, na qualidade de agente, assistida por T. Ward, barrister,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Condou-Durande, F. Erlbacher e F. Hoffmeister, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 15 de Setembro de 2009,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objecto a interpretação do artigo 11.º, n.º 1, alínea e), da Directiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida (JO L 304, p. 12, e rectificação no JO 2005, L 204, p. 24, a seguir «directiva»), lido em conjugação com o artigo 2.º, alínea c), desta mesma directiva.
- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem, respectivamente, A. Salahadin Abdulla, K. Hasan, A. Adem e sua mulher, H. Mosa Rashi, bem como D. Jamal (a seguir, conjuntamente, «recorrentes nos processos principais»), nacionais iraquianos, à Bundesrepublik Deutschland, representada pelo Bundesministerium des Innern (Ministério Federal do Interior), ele próprio representado pelo Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados, a seguir «Bundesamt»), a respeito da revogação, por este último, do estatuto de refugiado dos recorrentes nos processos principais.

### Quadro jurídico

#### *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*

- 3 A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de Julho de 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545

(1954)], entrou em vigor em 22 de Abril de 1954. Foi completada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 31 de Janeiro de 1967, entrado em vigor em 4 de Outubro de 1967 (a seguir «Convenção de Genebra»).

- 4 Nos termos do artigo 1.º, A, n.º 2, primeiro parágrafo, da Convenção de Genebra, o termo «refugiado» aplica-se a qualquer pessoa que, «receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual [...], não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar».
  
- 5 O artigo 1.º, C, n.º 5, da referida Convenção dispõe:

«Esta Convenção, nos casos mencionados a seguir, deixará de ser aplicável a qualquer pessoa abrangida pelas disposições da secção A acima:

[...]

5. Se, tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi considerada refugiada, já não puder continuar a recusar pedir a protecção do país de que tem a nacionalidade;

Entendendo-se, contudo, que as disposições do presente parágrafo se não aplicarão a nenhum refugiado abrangido pelo [n.º 1] da secção A do presente artigo que possa invocar, para se recusar a voltar ao país no qual tinha a residência habitual, razões imperiosas relacionadas com perseguições anteriores».

### *Regulamentação da União*

- 6 O artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE dispõe:

«A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados.»

- 7 O artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») enuncia:

«É garantido o direito de asilo, no quadro da [Convenção de Genebra] e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.»

8 O segundo e terceiro considerandos da directiva enunciam:

«(2) O Conselho Europeu, na sua reunião extraordinária em Tampere, de 15 e 16 de Outubro de 1999, decidiu desenvolver esforços no sentido de estabelecer um sistema comum europeu de asilo, baseado na aplicação integral e global da Convenção de Genebra [...], afirmando dessa forma o princípio de não repulsão e assegurando que ninguém é reenviado para onde possa ser perseguido.

(3) A Convenção de Genebra [...] [constitui] a pedra angular do regime jurídico internacional relativo à protecção dos refugiados.»

9 O décimo considerando da directiva precisa:

«A presente directiva respeita os direitos fundamentais e os princípios reconhecidos nomeadamente pela [Carta]. Em especial, a presente directiva procura assegurar o respeito integral da dignidade humana e o direito de asilo dos requerentes e dos membros da sua família acompanhante.»

10 O décimo sexto e décimo sétimo considerandos da directiva têm a seguinte redacção:

«(16) Importa estabelecer normas mínimas relativas à configuração e conteúdo do estatuto de refugiado, a fim de auxiliar as instâncias nacionais competentes dos Estados-Membros a aplicar a Convenção de Genebra.

- (17) É necessário introduzir critérios comuns de reconhecimento como refugiados de requerentes de asilo, nos termos do artigo 1.º da Convenção de Genebra.»

11 O artigo 1.º da directiva dispõe:

«A presente directiva tem por objectivo estabelecer normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional e ao conteúdo da protecção concedida.»

12 Nos termos do artigo 2.º, alíneas a), c) a e) e g), da directiva, entende-se por:

«a) “Protecção internacional”, o estatuto de refugiado e o estatuto de protecção subsidiária, definidos nas alíneas d) e f);

[...]

c) “Refugiado”, o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas

mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar, e aos quais não se aplique o artigo 12.º;

- d) “Estatuto de refugiado”, o reconhecimento por parte de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como refugiado;
  
- e) “Pessoa elegível para protecção subsidiária”, o nacional de um país terceiro ou apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave na acepção do artigo 15.º, e ao qual não se apliquem os n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a protecção desse país;

[...]

- g) “Pedido de protecção internacional”, o pedido de protecção apresentado a um Estado-Membro por um nacional de um país terceiro [...], o qual dê a entender que pretende beneficiar do estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária [...]»

<sup>13</sup> Os artigos 13.º e 18.º da directiva enunciam que os Estados-Membros concedem o estatuto de refugiado ou o estatuto de protecção subsidiária aos nacionais de países terceiros que preencham as condições previstas, respectivamente, nos capítulos II e III ou II e V desta mesma directiva.

- 14 O artigo 4.º da directiva, que figura no seu capítulo II, intitulado «Apreciação do pedido de protecção internacional», define as condições de apreciação dos factos e circunstâncias e dispõe, no seu n.º 1:

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

- 15 O artigo 4.º, n.º 3, da directiva precisa os elementos que devem ser tomados em conta para efeitos da apreciação individual do pedido de protecção.

- 16 Nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da directiva, «[o] facto de o requerente já ter sido perseguido ou directamente ameaçado de perseguição [...] constitui um indício sério do receio fundado do requerente de ser perseguido [...], a menos que haja motivos sérios para considerar que essa perseguição [...] não se repetirá.»

- 17 O artigo 5.º, n.º 1, da directiva, que faz igualmente parte do seu capítulo II, acrescenta que o receio fundado de ser perseguido pode ter por base acontecimentos ocorridos depois da partida do requerente do seu país de origem.

- 18 O artigo 6.º da directiva, que figura no referido capítulo II e intitulado «Agentes da perseguição ou ofensa grave», enuncia:

«Podem ser agentes da perseguição ou ofensa grave:

- a) O Estado;
  
  - b) Os partidos ou organizações que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respectivo território;
  
  - c) Os agentes não estatais, se puder ser provado que os agentes mencionados nas alíneas a) e b), incluindo organizações internacionais, são incapazes de ou não querem proporcionar protecção contra a perseguição ou ofensa grave na acepção do artigo 7.º»
- <sup>19</sup> O artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, que faz parte do mesmo capítulo II e intitulado «Agentes da protecção», dispõe:

«1. A protecção pode ser proporcionada:

- a) Pelo Estado; ou
  
- b) Por partidos ou organizações, incluindo organizações internacionais, que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respectivo território.

2. É proporcionada uma protecção geral quando os agentes mencionados no n.º 1 tomam medidas razoáveis para impedir a prática de actos de perseguição ou de

ofensa grave, por via, nomeadamente, de um sistema jurídico eficaz para detectar, accionar judicialmente e punir os actos que constituam perseguição ou ofensa grave, e o requerente tenha acesso a tal protecção.»

- 20 O artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, da directiva, que figura no seu capítulo III, sob a epígrafe «Condições para o reconhecimento como refugiado», define os actos de perseguição. O seu n.º 3 exige a existência de umnexo entre os motivos de perseguição a que se refere o artigo 10.º da directiva e estes actos de perseguição.
- 21 O artigo 10.º, n.º 1, da directiva, que faz igualmente parte do seu capítulo III e intitulado «Motivos da perseguição», determina os elementos a ter em conta para apreciar cada um dos cinco motivos de perseguição.
- 22 O artigo 11.º da directiva, que figura no mesmo capítulo e intitulado «Cessação», dispõe:

«1. O nacional de um país terceiro [...] deixa de ser refugiado se:

[...]

- e) Não puder continuar a recusar valer-se da protecção do país de que tem a nacionalidade, por terem deixado de existir as circunstâncias segundo as quais foi reconhecido como refugiado;

[...]

2. Para efeitos [da alínea e)] do n.º 1, os Estados-Membros devem examinar se a alteração das circunstâncias é suficientemente profunda e duradoura para deixar de ser fundado o receio do refugiado de ser perseguido.»

23 O artigo 14.º da directiva, sob a epígrafe «Revogação, supressão ou recusa de renovação do estatuto de refugiado» e que figura no seu capítulo IV, ele próprio intitulado «Estatuto de refugiado», dispõe:

«1. Relativamente aos pedidos de protecção internacional apresentados após a entrada em vigor da presente directiva, os Estados-Membros revogam, suprimem ou recusam renovar o estatuto de refugiado de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida concedido por uma entidade governamental, administrativa, judicial ou parajudicial, se essa pessoa tiver deixado de ser refugiado nos termos do artigo 11.º

2. Sem prejuízo do dever do refugiado de, em conformidade com o n.º 1 do artigo 4.º, dar a conhecer todos os factos pertinentes e de fornecer toda a documentação pertinente ao seu dispor, o Estado-Membro que tenha concedido o estatuto de refugiado deve provar, caso a caso, que a pessoa em causa deixou de ser ou nunca foi um refugiado, nos termos do n.º 1 do presente artigo.

[...]»

<sup>24</sup> O artigo 15.º da directiva, sob a epígrafe «Ofensas graves» e que faz parte do seu capítulo V, ele próprio intitulado «Qualificação para a protecção subsidiária», enuncia:

«São ofensas graves:

- a) A pena de morte ou a execução; ou
  
- b) A tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu país de origem; ou
  
- c) A ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno.»

<sup>25</sup> Em conformidade com os seus artigos 38.º e 39.º, a directiva entrou em vigor em 20 de Outubro de 2004 e devia ser transposta antes de 10 de Outubro de 2006.

*Legislação nacional*

- 26 Nos termos do § 3, n.º 1, da Lei sobre o processo de asilo (Asylverfahrensgesetz, a seguir «AsylVfG»):

«Um cidadão estrangeiro é considerado refugiado na acepção da [Convenção de Genebra] quando esteja exposto aos riscos referidos no § 60, n.º 1, da Lei sobre a residência de estrangeiros [Aufenthaltsgesetz] no Estado de que tem a nacionalidade [...]»

- 27 O § 60 da Lei sobre a residência de estrangeiros, que figura no capítulo consagrado à cessação da residência e intitulado «Proibição de expulsão», dispõe no seu n.º 1:

«Em aplicação da Convenção [de Genebra], um estrangeiro não pode ser expulso para um Estado onde estejam ameaçadas a sua vida ou a sua liberdade em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a determinado grupo social. [...]»

- 28 O § 73, n.º 1, primeiro e segundo períodos, da AsylVfG, conforme alterado pela Lei relativa à transposição das directivas da União Europeia em matéria de direito de residência e de direito de asilo (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union), de 19 de Agosto de 2007 (BGBl. 2007 I, p. 1970), enuncia:

«A concessão do direito de asilo e do estatuto de refugiado será imediatamente revogada se os requisitos que estiveram na base dessa concessão tiverem deixado de existir.

Tal é, em especial, o caso quando, tendo as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido ao cidadão estrangeiro o direito de asilo ou o estatuto de refugiado deixado de existir, aquele já não puder continuar a recusar valer-se da protecção do país de que tem a nacionalidade [...]»

- 29 Ao abrigo do mesmo § 73, n.º 1, terceiro período, da AsylVfG, a concessão do direito de asilo e do estatuto de refugiado não é revogada «quando o estrangeiro puder invocar razões imperiosas, relacionadas com perseguições de que já foi objecto no passado, para recusar valer-se da protecção do país de que tem a nacionalidade [...]».

### **Litígios nos processos principais e questões prejudiciais**

- 30 Durante os anos de 1999 a 2002, os recorrentes nos processos principais entraram na Alemanha, onde apresentaram pedidos de asilo.
- 31 Como fundamento dos respectivos pedidos, apresentaram diversas razões que lhes faziam recear ser objecto de perseguições no Iraque pelo regime do partido Baas de Saddam Hussein.
- 32 O Bundesamt concedeu-lhes o estatuto de refugiado em 2001 e em 2002.
- 33 Nos anos de 2004 e 2005, o Bundesamt, em razão da evolução da situação no Iraque, deu início a procedimentos de revogação dos títulos de refugiado concedidos aos interessados.

- 34 No termo destes procedimentos, revogou efectivamente estes títulos por decisões adoptadas entre os meses de Janeiro e Agosto de 2005.
- 35 Por sentenças proferidas entre os meses de Julho e Outubro de 2005, os tribunais administrativos competentes anularam as decisões de revogação. Julgaram, no essencial, que, tendo em conta a situação extremamente instável no Iraque, não era possível concluir pela existência de uma alteração duradoura e estável da situação que justificasse a revogação dos títulos de refugiado emitidos.
- 36 Na sequência de recursos interpostos pela República Federal da Alemanha, os tribunais administrativos superiores competentes, por acórdãos proferidos nos meses de Março e de Agosto de 2006, anularam as sentenças de primeira instância e negaram provimento aos recursos de anulação das decisões de revogação. Referindo-se à alteração fundamental da situação no Iraque, concluíram que os recorrentes nos processos principais se encontravam presentemente ao abrigo das perseguições sofridas sob o antigo regime e que sobre eles não recaía por outros motivos nenhuma ameaça de perseguição fortemente provável.
- 37 Os recorrentes nos processos principais interpuseram recursos de «Revision» contra estes acórdãos para o Bundesverwaltungsgericht, pedindo a confirmação das sentenças de primeira instância.
- 38 Esse órgão jurisdicional considera que se verifica a cessação do estatuto de refugiado quando, por um lado, a situação existente no país de origem de um refugiado se tiver alterado de forma profunda e não temporária e tiverem deixado de existir as circunstâncias que estiveram na base do reconhecimento do estatuto de refugiado que

justificavam o seu receio de ser perseguido e, por outro, quando o interessado não tenha outros motivos para recear ser «perseguido» na acepção da directiva.

- 39 Em seu entender, a expressão «protecção do país», à qual se alude no artigo 11.º, n.º 1, alínea e), da directiva, tem o mesmo sentido que a expressão «protecção desse país» utilizada no artigo 2.º, alínea c), da directiva e refere-se unicamente à protecção contra as perseguições.
- 40 Os perigos de natureza geral não estão abrangidos pela protecção conferida por esta directiva nem pela Convenção de Genebra. A questão de saber se um refugiado pode ser obrigado a regressar ao seu país de origem quando possa estar sujeito a perigos de natureza geral não pode ser analisada no contexto da revogação do estatuto de refugiado em aplicação do § 73, n.º 1, da AsylVfG. Só o poderá ser ulteriormente, quando se trate de determinar se a pessoa em questão deve ser expulsa para o seu país de origem.
- 41 O órgão jurisdicional de reenvio realça que, segundo as constatações efectuadas na fase de recurso, pelas quais está vinculado, os recorrentes nos processos principais não podem invocar os efeitos resultantes de antigos actos de perseguição para se recusarem a regressar ao Iraque. Daqui deduz que não podem ser invocadas perante si as «razões imperiosas» relacionadas com perseguições anteriores a que alude o § 73, n.º 1, terceiro período, da AsylVfG, bem como o artigo 1.º, C, n.º 5, segundo período, da Convenção de Genebra.
- 42 Refere, porém, que a revogação do estatuto de refugiado não conduz necessariamente à perda do direito de residência na Alemanha.

43 Nestas condições, o Bundesverwaltungsgericht decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça, em cada um dos processos principais, as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O artigo 11.º, n.º 1, alínea e), da directiva [...] deve ser interpretado no sentido de que — com excepção do artigo 1.º, C, n.º 5, segunda frase, da Convenção [de Genebra] — o estatuto de refugiado cessa quando o receio fundado de ser perseguido, na acepção do artigo 2.º, alínea c), da directiva, que esteve na base da concessão [do estatuto de refugiado], deixou de existir e o refugiado não tem [outro motivo para] recear ser perseguido, na acepção do artigo 2.º, alínea c), da directiva?
- 2) [Em] caso de resposta negativa à primeira questão: a cessação do estatuto de refugiado nos termos do artigo 11.º, n.º 1, alínea e), da directiva [...] pressupõe, para além disso, que, no país [da nacionalidade do refugiado],
- a) exista um agente da protecção na acepção do artigo 7.º, n.º 1, da directiva, sendo neste caso suficiente que a protecção apenas possa ser proporcionada com o apoio de tropas multinacionais;
- b) o refugiado não corra o risco de ofensas graves, na acepção do artigo 15.º da directiva, que possa [justificar] a concessão [...] de protecção subsidiária nos termos do artigo 18.º da directiva; e/ou
- c) a situação se encontre estável do ponto de vista da segurança e as condições de vida gerais [garantam] um mínimo de subsistência?

3) [Caso tenham deixado] de existir as circunstâncias [com base nas] quais foi [concedido] o estatuto de refugiado [ao interessado], circunstâncias [novas e diferentes, susceptíveis] de [justificar o receio de] perseguição, devem ser:

a) avaliadas de acordo com o critério de probabilidade [aplicável para efeitos de] reconhecimento do estatuto de refugiado ou deve aplicar-se um outro critério [ao interessado]; e/ou

b) apreciadas tendo em consideração a facilitação da prova decorrente do artigo 4.º, n.º 4, da directiva [...]?»

<sup>44</sup> Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 25 de Junho de 2008, os processos C-175/08 a C-179/08 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão. Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 4 de Agosto de 2008, o processo C-177/08 foi seguidamente desapensado destes processos e cancelado no registo do Tribunal de Justiça.

### **Quanto à competência do Tribunal de Justiça**

<sup>45</sup> Nos processos principais, os recorrentes apresentaram os seus pedidos de protecção internacional antes da entrada em vigor da directiva, ou seja, antes de 20 de Outubro de 2004.

<sup>46</sup> No caso de o refugiado ter deixado de beneficiar do seu estatuto nos termos do artigo 11.º da directiva, o artigo 14.º, n.º 1, desta última só prevê a revogação do dito estatuto se o pedido de protecção internacional tiver sido apresentado após a entrada em vigor da referida directiva.

47 Os pedidos de protecção internacional que estão na origem das questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio não estão, pois, abrangidos, *rationae temporis*, pela directiva.

48 Todavia, importa recordar que, desde que as questões suscitadas pelos órgãos jurisdicionais nacionais se refiram à interpretação de uma disposição do direito comunitário, o Tribunal é, em princípio, obrigado a decidir. Com efeito, não resulta dos termos dos artigos 68.º CE e 234.º CE nem do objecto do processo instituído por este último artigo que os autores do Tratado CE tenham pretendido excluir da competência do Tribunal de Justiça os reenvios prejudiciais que tenham por objecto uma directiva, no caso particular de o direito nacional de um Estado-Membro remeter para o conteúdo das disposições dessa directiva para determinar as regras aplicáveis a uma situação puramente interna desse Estado. Em tal caso, existe um interesse comunitário manifesto em que, para evitar divergências de interpretação futuras, as disposições retomadas do direito comunitário sejam interpretadas de forma uniforme, sejam quais forem as condições em que se devem aplicar (v. acórdão de 16 de Março de 2006, Poseidon Chartering, C-3/04, Colect., p. I-2505, n.ºs 15, 16 e jurisprudência referida).

49 No presente processo, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que a Lei relativa à transposição das directivas da União Europeia em matéria de direito de residência e de direito de asilo, entrada em vigor em 28 de Agosto de 2007 e da qual decorre a nova redacção do § 73, n.º 1, da AsylVfG, transpôs os artigos 11.º e 14.º da directiva sem restringir temporalmente a aplicabilidade das suas disposições, de modo que estas disposições nacionais são aplicáveis aos pedidos de protecção internacional apresentados antes da entrada em vigor da directiva.

50 Nestas circunstâncias, há que responder às questões submetidas.

## **Quanto às questões prejudiciais**

### *Observações preliminares*

- 51 A directiva foi adoptada com fundamento, nomeadamente, no artigo 63.º, primeiro parágrafo, ponto 1, alínea c), CE, que tinha confiado ao Conselho da União Europeia a adopção de medidas em matéria de asilo, concordantes com a Convenção de Genebra assim como com os demais tratados pertinentes, no domínio das normas mínimas em matéria de condições a preencher pelos nacionais de países terceiros que pretendam aceder ao estatuto de refugiado.
- 52 Resulta do terceiro, décimo sexto e décimo sétimo considerandos da directiva que a Convenção de Genebra constitui a pedra angular do regime jurídico internacional de protecção dos refugiados e que as disposições da directiva relativas às condições de concessão do estatuto de refugiado, bem como ao respectivo conteúdo, foram adoptadas para auxiliar as instâncias nacionais competentes dos Estados-Membros a aplicar esta Convenção com base em conceitos e critérios comuns.
- 53 A interpretação das disposições da directiva deve, pois, ser efectuada à luz da economia geral e da finalidade desta, no respeito da Convenção de Genebra e dos demais tratados pertinentes visados pelo artigo 63.º, primeiro parágrafo, ponto 1, alínea c), CE.

- 54 Esta interpretação deve igualmente ser feita, como decorre do décimo considerando da directiva, no respeito dos direitos fundamentais, bem como dos princípios reconhecidos nomeadamente pela Carta.

*Quanto à primeira questão*

- 55 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 11.º, n.º 1, alínea e), da directiva deve ser interpretado no sentido de que uma pessoa perde o seu estatuto de refugiado quando as circunstâncias que justificaram o receio que tinha de ser perseguida por um dos motivos a que se refere o artigo 2.º, alínea c), da directiva, na sequência das quais foi reconhecida como refugiada, deixaram de existir e não tenha outros motivos para recear ser «perseguida» na acepção do artigo 2.º, alínea c), da directiva.
- 56 A este respeito, cabe recordar que, nos termos do artigo 2.º, alínea c), da directiva, o refugiado é, nomeadamente, o nacional de um país terceiro que se encontra fora do país de que é nacional, pois «[receia] com razão ser perseguido» em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a determinado grupo social, e que não pode ou, «em virtude daquele receio», não quer pedir a «protecção» desse país.
- 57 Assim, o nacional em questão deve, em razão de circunstâncias existentes no seu país de origem, estar confrontado com o receio fundado de ser pessoalmente vítima de perseguição devido a, pelo menos, um dos cinco motivos enumerados na directiva e na Convenção de Genebra.

- 58 Com efeito, estas circunstâncias demonstram que o país terceiro não protege o seu nacional contra actos de perseguição.
- 59 São elas a causa da impossibilidade de o interessado invocar, ou da sua recusa justificada em o fazer, a «protecção» do seu país de origem na acepção do artigo 2.º, alínea c), da directiva, ou seja, no sentido da capacidade deste país para prevenir ou punir os actos de perseguição.
- 60 Tais circunstâncias são, pois, determinantes para a concessão do estatuto de refugiado.
- 61 Por força do artigo 4.º, n.º 1, da directiva, os factos e as circunstâncias são apreciados, para efeitos desta concessão, em cooperação com o requerente.
- 62 Em conformidade com o artigo 13.º da directiva, o Estado-Membro concede o estatuto de refugiado ao requerente se este preencher as condições previstas, nomeadamente, nos seus artigos 9.º e 10.º
- 63 O artigo 9.º da directiva define os elementos que permitem considerar determinados actos como uma perseguição. A este propósito, o artigo 9.º, n.º 1, precisa que os factos pertinentes devem ser «suficientemente graves», devido à sua natureza ou persistência, para constituírem «grave violação dos direitos humanos fundamentais», ou constituir um cúmulo de várias medidas que são «suficientemente graves» para afectar o indivíduo de forma semelhante a uma «grave violação dos direitos humanos fundamentais».

- 64 O artigo 9.º, n.º 3, da directiva acrescenta que tem de haver um nexo entre os motivos de perseguição que são mencionados no artigo 10.º da directiva e os actos de perseguição.
- 65 O artigo 11.º, n.º 1, alínea e), da directiva, do mesmo modo que o artigo 1.º, C, n.º 5, da Convenção de Genebra, prevê a perda da qualidade de refugiado quando tiverem deixado de existir as circunstâncias segundo as quais essa qualidade foi reconhecida, ou seja, noutros termos, quando já não estejam preenchidas as condições de concessão do estatuto de refugiado.
- 66 Ao enunciar que, «por terem deixado de existir» as referidas as circunstâncias, o nacional «não [pode] continuar a recusar valer-se da protecção do país de que tem a nacionalidade», tal disposição estabelece, pelo seu próprio teor, um nexo de causalidade entre a alteração das circunstâncias e a impossibilidade de o interessado insistir na sua recusa e, conseqüentemente, de conservar o seu estatuto de refugiado, pois deixou de ser fundado o seu receio originário de ser perseguido.
- 67 Na medida em que dispõe que o nacional «não [pode] continuar a recusar» valer-se da protecção do seu país de origem, este artigo implica que a «protecção» em causa é a mesma que a até então em falta, isto é, a protecção contra os actos de perseguição previstos pela directiva.
- 68 Assim sendo, as circunstâncias que demonstram a incapacidade ou, inversamente, a capacidade de o país de origem assegurar uma protecção contra os actos de perseguição constituem um elemento decisivo da apreciação que conduz à concessão ou, se for caso disso, de modo simétrico, à cessação do estatuto de refugiado.

- 69 Por conseguinte, o estatuto de refugiado cessa a partir do momento em que se verifica que o nacional em questão já não está exposto, no seu país de origem, a circunstâncias que demonstrem a incapacidade do referido país de lhe assegurar uma protecção contra actos de perseguição de que possa ser pessoalmente vítima em virtude de um dos cinco motivos enumerados no artigo 2.º, alínea c), da directiva. Assim, tal cessação implica que a alteração de circunstâncias tenha eliminado as causas que conduziram ao reconhecimento do estatuto de refugiado.
- 70 Para chegar à conclusão de que já não é fundado o receio do refugiado de ser perseguido, as autoridades competentes, à luz do artigo 7.º, n.º 2, da directiva, devem verificar, tendo em conta a situação individual do refugiado, que o agente ou os agentes de protecção do país terceiro em causa tomaram medidas razoáveis para impedir a perseguição e que, conseqüentemente, dispõem, nomeadamente, de um sistema jurídico eficaz para detectar, accionar judicialmente e punir os actos que constituem perseguição e que o nacional em questão, em caso de cessação do seu estatuto de refugiado, terá acesso a tal protecção.
- 71 Esta verificação leva as autoridades competentes a apreciarem, mais especificamente, as condições de funcionamento das instituições, administrações e forças de segurança, por um lado, e de todos os grupos ou entidades do país terceiro que possam estar na origem, por acção ou por omissão, de actos de perseguição cometidos contra a pessoa do beneficiário do estatuto de refugiado, em caso de regresso a esse país, por outro. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, da directiva, relativo à apreciação dos factos e circunstâncias, estas autoridades podem ter em conta, nomeadamente, a legislação e regulamentação do país de origem, assim como a maneira como são aplicadas, e em que medida é nesse país assegurado o respeito dos direitos humanos fundamentais.

- 72 O artigo 11.º, n.º 2, da directiva prevê, por outro lado, que a alteração de circunstâncias constatada pelas autoridades competentes deve ser «suficientemente profunda e duradoura» para que o receio do refugiado de ser perseguido deixe de poder ser considerado fundado.
- 73 A alteração de circunstâncias é «profunda e duradoura» na acepção do artigo 11.º, n.º 2, da directiva quando se possa considerar que os factores que fundaram o receio de ser perseguido do refugiado foram duradouramente eliminados. A apreciação do carácter profundo e duradouro da alteração de circunstâncias implica, assim, a inexistência de um receio fundado de ser vítima de actos de perseguição que constituam violações graves dos direitos humanos fundamentais na acepção do artigo 9.º, n.º 1, da directiva.
- 74 Importa precisar que o agente ou os agentes de protecção a respeito dos quais é apreciada a realidade da alteração de circunstâncias no país de origem são, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, da directiva, o próprio Estado ou partidos ou organizações, incluindo organizações internacionais, que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respectivo território.
- 75 No que respeita a este último ponto, cabe admitir que o artigo 7.º, n.º 1, da directiva não se opõe a que a protecção possa ser assegurada por organizações internacionais, inclusive através da presença de uma força multinacional no território do país terceiro.

76 Em face das considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 11.º, n.º 1, alínea e), da directiva deve ser interpretado no sentido de que:

- uma pessoa perde o seu estatuto de refugiado quando, tendo em conta uma alteração de circunstâncias de carácter profundo e duradouro, ocorrida no país terceiro em questão, as circunstâncias que justificaram o receio que tinha de ser perseguida por um dos motivos a que se refere o artigo 2.º, alínea c), da directiva, na sequência das quais foi reconhecida como refugiada, tiverem deixado de existir e não tenha outros motivos para recear ser «perseguida» na acepção do artigo 2.º, alínea c), da directiva;
  
- para efeitos da apreciação de uma alteração de circunstâncias, as autoridades competentes devem verificar, tendo em conta a situação individual do refugiado, que o agente ou os agentes de protecção a que se refere o artigo 7.º, n.º 1, da directiva tomaram medidas razoáveis para impedir a perseguição, que, por consequência, dispõem, nomeadamente, de um sistema jurídico eficaz para detectar, accionar judicialmente e punir os actos que constituem perseguição e que o nacional em questão, em caso de cessação do seu estatuto de refugiado, terá acesso a tal protecção;
  
- os agentes de protecção a que se refere o artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da directiva podem incluir organizações internacionais que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respectivo território, inclusive através da presença de uma força multinacional nesse território.

*Quanto à segunda questão*

- 77 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, bem como os esclarecimentos que constam dos n.ºs 74 e 75 do presente acórdão, não há que responder à segunda questão submetida.
- 78 Contudo, no que respeita à segunda questão, alínea b), importa realçar, em qualquer caso, que a directiva, no âmbito do conceito de «protecção internacional», rege dois regimes distintos de protecção, isto é, por um lado, o estatuto de refugiado e, por outro, o estatuto de protecção subsidiária, prevendo o artigo 2.º, alínea e), da directiva que a pessoa elegível para protecção subsidiária é aquela «que não possa ser considerad[a] refugiad[a]».
- 79 Consequentemente, sob pena de ignorar os domínios respectivos dos dois regimes de protecção, a cessação do primeiro não pode ser subordinada à constatação de que as condições de aplicação do segundo não estão preenchidas.
- 80 Na sistemática da directiva, a cessação eventual do estatuto de refugiado ocorre sem prejuízo do direito que assiste à pessoa em questão de requerer a concessão do estatuto de protecção subsidiária, quando estejam reunidos todos os elementos necessários, visados pelo artigo 4.º da directiva, para provar que estão preenchidas as condições susceptíveis de justificar tal protecção, enunciadas no artigo 15.º da directiva.

*Quanto à terceira questão*

Observações preliminares

- 81 A terceira questão respeita à situação na qual, por hipótese, já foi constatada a cessação das circunstâncias que levaram à concessão do estatuto de refugiado.
- 82 Refere-se às condições em que as autoridades competentes verificam em seguida, se necessário antes de constatar a cessação deste estatuto, se existem outras circunstâncias que justifiquem que o interessado possa fundamentadamente recear ser perseguido.
- 83 A mencionada verificação implica assim uma apreciação análoga à operada no momento do exame de um pedido inicial de concessão do estatuto de refugiado.

Quanto à terceira questão, alínea a)

- 84 Com a terceira questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se, quando as circunstâncias que levaram à concessão do estatuto de refugiado tiverem deixado de existir e as autoridades competentes do Estado-Membro verificam que não existem outras circunstâncias que justifiquem o receio de a pessoa em questão ser perseguida, quer pelo motivo que estava inicialmente em causa quer por um dos outros motivos enunciados no artigo 2.º, alínea c), da directiva, o critério de probabilidade para a apreciação do risco decorrente destas outras circunstâncias é o mesmo que o que é aplicado para efeitos da concessão do estatuto de refugiado.

85 A este propósito, importa recordar que:

— este critério de probabilidade se aplica à apreciação da importância do risco de sofrer efectivamente actos de perseguição num determinado contexto, como estabelecido no âmbito da cooperação entre o Estado-Membro e o interessado, à qual se referem os artigos 4.º, n.º 1, e 14.º, n.º 2, da directiva;

— em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, da directiva, os factos pertinentes examinados devem ser suficientemente graves.

86 Há que admitir que o nível de dificuldade encontrado, num primeiro momento, para reunir os elementos pertinentes para efeitos da apreciação das circunstâncias pode, unicamente na perspectiva da materialidade dos factos, revelar-se mais ou menos elevado consoante os casos.

87 A este respeito, aquele que, após ter residido vários anos como refugiado fora do seu país de origem, invoca outras circunstâncias a fim de justificar um receio de ser perseguido não dispõe normalmente das mesmas possibilidades para avaliar o risco ao qual ficaria exposto no seu país de origem relativamente a um requerente que tenha recentemente abandonado o seu país de origem.

88 Em contrapartida, o nível de exigência que deve nortear, seguidamente, a apreciação dos elementos reunidos não sofre variação, tanto na fase do exame de um pedido de concessão do estatuto de refugiado como na fase do exame da questão da sua manutenção, quando, após ter sido constatado que as circunstâncias que levaram à sua concessão deixaram de existir, são apreciadas outras circunstâncias susceptíveis de criar um receio fundado de actos de perseguição.

- 89 Com efeito, nestas duas fases do exame, a apreciação versa sobre a mesma questão de saber se as circunstâncias estabelecidas constituem ou não uma ameaça tal que a pessoa em questão possa fundamentamente recear, dada a sua situação individual, ser efectivamente objecto de actos de perseguição.
- 90 Esta apreciação da importância do risco deve, em todos os casos, ser efectuada com vigilância e prudência, uma vez que estão em causa questões relativas à integridade da pessoa humana e às liberdades individuais, questões que integram os valores fundamentais da União.
- 91 Há, pois, que responder à terceira questão, alínea a), que, quando as circunstâncias que levaram à concessão do estatuto de refugiado tiverem deixado de existir e as autoridades competentes do Estado-Membro verificam que não existem outras circunstâncias que justifiquem o receio de a pessoa em questão ser perseguida, quer pelo motivo que estava inicialmente em causa quer por um dos outros motivos enunciados no artigo 2.º, alínea c), da directiva, o critério de probabilidade para a apreciação do risco decorrente destas outras circunstâncias é o mesmo que o que é aplicado para efeitos da concessão do estatuto de refugiado.

Quanto à terceira questão, alínea b)

- 92 Com a terceira questão, alínea b), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 4.º, n.º 4, da directiva, na medida em que fornece indicações a respeito do alcance, em termos de força probatória, de actos ou de ameaças de perseguição anteriores, pode ser aplicável quando as autoridades competentes prevêem revogar o estatuto de refugiado por força do artigo 11.º, n.º 1, alínea e), da directiva e o interessado, para justificar a persistência de um receio fundado de perseguição, invoca circunstâncias diferentes das que levaram a que fosse reconhecido como refugiado.

- 93 A este respeito, cumpre assinalar que o artigo 4.º, n.º 4, da directiva se destina a ser aplicado quando as autoridades competentes devem apreciar se as circunstâncias que examinam justificam um receio fundado do requerente de ser perseguido.
- 94 Esta situação encontra-se, antes de mais e sobretudo, na fase do exame de um pedido inicial de concessão do estatuto de refugiado, quando o requerente invoca actos ou ameaças de perseguição anteriores como indícios de que é fundado o seu receio de que a perseguição em causa se repetirá em caso de regresso ao país de origem. A força probatória que o artigo 4.º, n.º 4, da directiva confere a tais actos ou ameaças anteriores será tomada em conta pelas autoridades competentes na condição, imposta pelo artigo 9.º, n.º 3, da directiva, de esses actos e ameaças apresentarem um nexo com o motivo de perseguição invocado pelo requerente da protecção.
- 95 Na hipótese visada pela questão submetida, a apreciação a efectuar pelas autoridades competentes da existência de circunstâncias diferentes das que levaram à concessão do estatuto de refugiado é, como referido no n.º 83 do presente acórdão, análoga à operada no momento do exame do pedido inicial.
- 96 Consequentemente, nessa hipótese, o artigo 4.º, n.º 4, da directiva pode ser aplicável quando existam actos ou ameaças de perseguição anteriores que apresentem um nexo com o motivo de perseguição examinado nessa fase.
- 97 Tal poderá ser o caso, em especial, quando o refugiado invoca um motivo de perseguição diferente do que foi considerado no momento da concessão do estatuto de refugiado e:
- antes do pedido inicial de protecção internacional, tenha sido vítima de actos ou de ameaças de perseguição exercidos por este outro motivo, mas que não tenha então invocado;

- tenha sido vítima de actos ou de ameaças de perseguição pelo referido motivo após ter abandonado o seu país de origem e estes actos ou ameaças tenham origem nesse país.

98 Em contrapartida, no caso de o refugiado, invocando o mesmo motivo de perseguição que o que foi considerado no momento da concessão do estatuto de refugiado, alegar junto das autoridades competentes que, após a cessação dos factos que levaram a essa concessão, ocorreram outros factos que suscitam um receio de perseguições por esse mesmo motivo, à apreciação a efectuar não é normalmente aplicável o artigo 4.º, n.º 4, da directiva, mas o seu artigo 11.º, n.º 2.

99 Com efeito, é no âmbito desta última disposição que as autoridades competentes deverão apreciar se a alegada alteração de circunstâncias, consubstanciada, por exemplo, no desaparecimento de um agente de perseguições seguido do aparecimento de outro agente de perseguições, é suficientemente profunda para que o receio do refugiado de ser perseguido já não possa ser considerado fundado.

100 Há, pois, que responder à terceira questão, alínea b), que:

- o artigo 4.º, n.º 4, da directiva, na medida em que fornece indicações a respeito do alcance, em termos de força probatória, de actos ou de ameaças de perseguição anteriores, pode ser aplicável quando as autoridades competentes prevêm revogar o estatuto de refugiado por força do artigo 11.º, n.º 1, alínea e), da directiva e o interessado, para justificar a persistência de um receio fundado de perseguição, invoca circunstâncias diferentes das que levaram a que fosse reconhecido como refugiado;

- porém, tal só poderá normalmente ser o caso quando o motivo de perseguição for diferente do considerado no momento da concessão do estatuto de refugiado e existam actos ou ameaças de perseguição anteriores que apresentem um nexo com o motivo de perseguição examinado nessa fase.

## Quanto às despesas

- <sup>101</sup> Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

- 1) **O artigo 11.º, n.º 1, alínea e), da Directiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida, deve ser interpretado no sentido de que:**
  - **uma pessoa perde o seu estatuto de refugiado quando, tendo em conta uma alteração de circunstâncias de carácter profundo e duradouro, ocorrida no país terceiro em questão, as circunstâncias que justificaram o receio que tinha de ser perseguida por um dos motivos a que se refere**

**o artigo 2.º, alínea c), da Directiva 2004/83, na sequência das quais foi reconhecida como refugiada, tiverem deixado de existir e não tenha outros motivos para recear ser «perseguida» na acepção do artigo 2.º, alínea c), da Directiva 2004/83;**

- para efeitos da apreciação de uma alteração de circunstâncias, as autoridades competentes devem verificar, tendo em conta a situação individual do refugiado, que o agente ou os agentes de protecção a que se refere o artigo 7.º, n.º 1, da Directiva 2004/83 tomaram medidas razoáveis para impedir a perseguição, que, por consequência, dispõem, nomeadamente, de um sistema jurídico eficaz para detectar, accionar judicialmente e punir os actos que constituem perseguição e que o nacional em questão, em caso de cessação do seu estatuto de refugiado, terá acesso a tal protecção;**
  
- os agentes de protecção a que se refere o artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 2004/83 podem incluir organizações internacionais que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respectivo território, inclusive através da presença de uma força multinacional nesse território.**

**2) Quando as circunstâncias que levaram à concessão do estatuto de refugiado tiverem deixado de existir e as autoridades competentes do Estado-Membro verificam que não existem outras circunstâncias que justifiquem o receio de a pessoa em questão ser perseguida, quer pelo motivo que estava inicialmente em causa quer por um dos outros motivos enunciados no artigo 2.º, alínea c),**

**da Directiva 2004/83, o critério de probabilidade para a apreciação do risco decorrente destas outras circunstâncias é o mesmo que o que é aplicado para efeitos da concessão do estatuto de refugiado.**

- 3) O artigo 4.º, n.º 4, da Directiva 2004/83, na medida em que fornece indicações a respeito do alcance, em termos de força probatória, de actos ou de ameaças de perseguição anteriores, pode ser aplicável quando as autoridades competentes prevêem revogar o estatuto de refugiado por força do artigo 11.º, n.º 1, alínea e), da Directiva 2004/83 e o interessado, para justificar a persistência de um receio fundado de perseguição, invoca circunstâncias diferentes das que levaram a que fosse reconhecido como refugiado. Porém, tal só poderá normalmente ser o caso quando o motivo de perseguição for diferente do considerado no momento da concessão do estatuto de refugiado e existam actos ou ameaças de perseguição anteriores que apresentem um nexo com o motivo de perseguição examinado nessa fase.**

Assinaturas