A PROTECÇÃO INTERNACIONAL E O INSTITUTO DE ASILO NA UNIÃO EUROPEIA

INTERNATIONAL PROTECTION AND THE INSTITUTE OF ASYLUM IN THE EUROPEAN UNION

JOSÉ NORONHA RODRIGUES
Professor
Universidade dos Açores
jose.n.rodrigues@uac.pt

ANA BEATRIZ DA SILVA MACIEL E MEDEIROS ANDRADE
Advogada
beatriz.medeiros.andrade@gmail.com

RESUMO: Neste artigo debruçar-nos-emos sobre as três gerações do processo de harmonização do asilo[1], desde a abertura de fronteiras externas entre os Estados-membros até à inclusão de uma política comum de asilo nos tratados europeus, tentando perceber em que medida a União Europeia foi alterando e melhorando os seus instrumentos jurídicos para conceber um instituto de asilo mais eficiente, a fim de alcançar o seu primordial objetivo: a conceção de uma Política Comum de Asilo. Finalmente, iremos descrever os diversos problemas que a atual política de asilo europeia comporta, apresentando como solução para os mesmos a uniformização deste instituto pela UE e por todos os Estados-membros, a favor de um melhor e mais eficiente direito de asilo.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. A Primeira Geração do Processo de Harmonização do Asilo – 2.1. Do *Tratado de Paris ao Ato Único Europeu* – 2.2. O *Acordo Schengen* - 2.3. A *Convenção de Dublin* – 2.4. A *Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (CAS)* – 3. A Segunda Geração do Processo de Harmonização do Asilo – 3.1. O *Tratado de Maastricht* – 3.2. As *Resoluções de Londres* – 3.3. Os instrumentos jurídicos da CJAI – 4. A Terceira Geração do Processo de Harmonização do Asilo – 4.1. O *Tratado de Amesterdão* – 4.2. O *Protocolo Aznar* – 4.3. O *Plano de Ação de Viena* e as *Conclusões do Conselho Europeu de Tampere* – 4.4. O *Tratado de Nice* – 4.5. A *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia* – 4.6. O *Tratado de Lisboa* – 4.7. Adoção de uma Política Comum de Asilo na União Europeia – 5. Em busca de uma nova (e melhor) política europeia de asilo - 6. Conclusão.

1 Embora defendamos no presente artigo a existência de apenas três gerações do processo de harmonização do asilo é, de sublinhar que José Noronha Rodrigues já defendeu em outros trabalhos uma quarta geração do processo de harmonização de asilo, nomeadamente, na Tese de Doutoramento em Direito, intitulada "Política Única de Asilo para a União Europeia". Todavia, porque esta política ainda não se encontra consolidada na União Europeia absteremos de incidir sobre ela.

1. Introdução

A proteção internacional dos refugiados na Europa é um fenómeno recente, sendo que esta problemática apresenta um duplo aspeto: em primeiro lugar, trata-se de uma questão humanitária e social, isto é, de socorrer individualmente pessoas privadas de proteção; em segundo lugar, trata-se de uma questão diplomática ou política, uma vez que, para os Estados, importa saber controlar tensões e limitar os seus efeitos.

Nos últimos anos, as preocupações com a segurança levaram os Estados a adotar um conjunto de práticas que ignoram os princípios de direitos humanos. Neste processo, o regime de proteção internacional tem sido fragilizado e o reconhecimento do estatuto de refugiado tem sido reduzido, assistindo-se a uma maior utilização de conceitos, como o de proteção subsidiária, dando origem a situações preocupantes do ponto de vista dos direitos humanos. A ausência de uma política comum de asilo cria um padrão comunitário cuja tónica é a contenção, afastamento e redução dos direitos de quem procura e precisa de proteção internacional.

Mas, o problema dos refugiados não se limita à ausência de leis sobre esta matéria. A falta de vontade dos Estados em respeitar estes instrumentos é o principal obstáculo.

Por exemplo, em dezembro de 2015, o ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Frank-Walter Steinmeier, advertia os seus parceiros europeus que se recusam a cumprir os compromissos assumidos no âmbito do acordo para distribuir quotas de refugiados entre os Estados-membros de que haverá consequências judiciais. O ministro alemão fazia assim referência à possibilidade de abrir um processo por violação dos tratados e de recorrer ao Tribunal de Justiça Europeu.[2]

2 *Cfr.* ECONÓMICO COM LUSA: "*Alemanha adverte para consequências do incumprimento com refugiados*", *Económico*, 19 de dezembro de 2015 *in* http://economico.sapo.pt/noticias/alemanha-adverte-para-consequencias-do-incumprimento-com-refugiados_237986.html, consultado a 23/06/2016.

De facto, a Europa tem interesse político e dever humanitário de assegurar que todos os Estados, com os quais tem relações políticas, diplomáticas e económicas, cumpram as suas responsabilidades internacionais quando confrontados com fluxos de refugiados. Esta solidariedade aliada a uma política positiva e preventiva, condenando a ação dos países que produzem fluxos de refugiados, permitirá à UE ajudar quem realmente precisa de proteção.

Foi neste sentido que, no dia 4 de maio de 2016, a Comissão Europeia apresentou um novo sistema de asilo que prevê uma "contribuição solidária" de 250 mil euros por cada candidatura a proteção internacional não aceite pelos Estados-membros que estejam fora do sistema de recolocação. Quer isto dizer que, neste cenário, os novos candidatos ao estatuto de refugiado num país que enfrenta um número desproporcionado de candidaturas de asilo (mais de 150% do número de referência), independentemente da sua nacionalidade, serão recolocados e se um Estado-membro quiser ficar de fora deverá fazer uma contribuição solidária de 250 mil euros por cada candidato que deveria acolher. Esta contribuição será dada ao país que receber os candidatos.[3]

Por outro lado, este novo sistema irá prevenir abusos, nomeadamente ao detetar múltiplas candidaturas e prevenir migrações secundárias irregulares, introduzindo pela primeira vez obrigações legais claras para os candidatos, que não podem escolher qual o país que preferem, e reforçando ainda o direito de reunificação familiar.

Assim, este novo sistema apresentado pela Comissão é já um passo em direção ao equilíbrio desejado em matéria de refugiados: conciliar o direito soberano dos Estados em controlar as suas fronteiras com o direito individual de procurar e obter asilo em caso de perseguição por parte dos refugiados.

3 *Cfr.* DIÁRIO DE NOTÍCIAS: *"Países que rejeitem pedidos de asilo terão que pagar 250 mil euros"*, *Diário de Notícias*, 4 de maio de 2016, *in* http://www.dn.pt/mundo/interior/paises-que-rejeitem-pedidos-de-asilo-terao-que-pagar-250-mil-euros-5157680.html, consultado a 23/06/2016.

Para que o sistema de asilo na UE possa ser efetivo, torna-se necessário que os Estados abdiquem de parte da sua soberania. Neste sentido, no presente artigo, iremos ver em que medida se processou a evolução da situação nos últimos anos, desde o *Tratado de Maastricht* até ao *Tratado de Lisboa*, assim como os compromissos impostos pelas metas de Tampere, e os Programas de Haia e de Estocolmo, onde verificaremos que houve de facto um significante aumento da cooperação, harmonização e consciencialização de que os assuntos de asilo requerem uma resposta conjunta e global da União Europeia.

Finalmente, analisaremos ainda se a resposta que está a ser dada por parte da União Europeia é suficiente para fazer face à atual crise mundial de refugiados.

2. A primeira geração do processo de harmonização do asilo

2.1. Do *Tratado de Paris* ao *Ato Único Europeu*

O fim da Segunda Guerra Mundial constituiu o verdadeiro despoletar da integração europeia, tal como a vivemos até aos dias de hoje. De facto, foi logo após o seu término que em 17 de dezembro de 1946 se fundou, em Paris, a União Europeia dos Federalistas que em 25 de outubro de 1948 se transformou no Movimento Europeu.[4]

Posteriormente, a 16 de abril de 1948, dezasseis Estados, entre os quais Portugal, instituem a Organização Europeia de Coope-

4 A este propósito, FAUSTO DE QUADROS refere que "entre 8 e 10 de maio do (…) ano de 1948, reúne-se, sob a presidência de CHURCHILL, o Congresso de Haia, onde participam oitocentos delegados, vindos de dezanove Estados. No seguimento deste Congresso, no mesmo ano, em 25 de outubro, é criado, em Bruxelas, o Movimento Europeu (…) que teria como presidentes honorários CHURCHILL, LEON BLUM, PAUL-HENRY SPAAK e ALCIDE DE GASPERI. O Congresso de Haia faz a sua proposta de criação dos "Estados Unidos da Europa", de CHURCHILL, mas claramente no sentido do Memorando Briand, isto é, sob forte influência do sistema federal norte-americano." (*Cfr*: QUADROS, Fausto de: *Direito da União Europeia*, Edições Almedina, S. A., 2009, pp. 35-36).

ração Económica (OECE) e em 17 de março do mesmo ano era assinado o Tratado de Bruxelas que instituía a União da Europa Ocidental (UEO) entre a Bélgica, a França, o Luxemburgo, os Países Baixos e o Reino Unido.

Mais tarde, a 28 de janeiro de 1949, por iniciativa do Reino Unido, este, a França e os três Estados do Benelux (a Bélgica, os Países Baixos e o Luxemburgo) deliberam instituir o Conselho da Europa que serviria de suporte à cooperação política entre os Estados da Europa Ocidental.

Por outro lado, a 9 de maio de 1950, o Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Robert Schuman, elabora um *Plano* com o seu nome que proponha "subordinar o conjunto de produção franco-alemã de carvão e de aço a uma Alta Autoridade, numa organização aberta à participação dos outros países da Europa."[5]/[6]

De facto, o *Plano Schuman* acabou por ficar para a História como a verdadeira Carta fundadora da Europa Comunitária. Nele se dizia que "a contribuição que uma Europa organizada e viva pode dar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas" e que "a Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de facto", propondo, assim, uma integração gradual e evolutiva com o objetivo de se consolidar a Paz na Europa, começando-se por pôr termo à oposição secular entre a França e a Alemanha.[7]

5 *Cfr. "Plano Schuman", in* http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pt.htm, consultado a 16/03/2016.

6 "Porque é que se começava pelo carvão e pelo aço? Por duas razões: primeiro, porque era uma forma de aproximar a França e a Alemanha, o que (…) o *Plano Schuman* concebia como um meio fundamental de criar uma Paz duradoira na Europa; segundo, por uma elevada razão simbólica, que residia no facto de que eram esses os dois setores económicos que mais tinham alimentado o esforço da Guerra." (*Cfr.* QUADROS: *Direito da União Europeia*, *ob. cit.*, p. 37).

7 *Cfr. "Plano Schuman", in* http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pt.htm, consultado a 16/03/2016.

Apesar do Reino Unido ter rejeitado a ideia de uma entidade dotada de poderes supranacionais (a Alta Autoridade)[8], a Alemanha, a Itália e os três Estados do Benelux resolveram aderir àquele *Plano*, o que resultou na assinatura por estes seis países, a 18 de abril de 1951, do *Tratado que instituía a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)*, comummente conhecido como o *Tratado de Paris*.

Mais tarde, os Seis, resolvidos a relançar a integração económica da Comunidade, aprovam a criação de um "Mercado Comum Europeu" e de uma Comunidade para a Energia Nuclear que, por intermédio do Relatório Spaak, propôs a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, levando à assinatura em Roma, a 25 de março de 1957, de dois tratados que criam aquelas Comunidades, embora só o que criou a CEE tenha ficado conhecido por *Tratado de Roma*.

Ora, é precisamente em 1957 que é criado, pela CEE, o *Tratado de Roma*, que, embora não tenha feito qualquer referência direta ao direito de asilo, acabou por contribuir indiretamente para a sua consagração no seio da União a longo prazo, na medida em que instituiu o direito de livre circulação.

De facto, é com o *Tratado de Roma* que nasce o direito da livre circulação de mercadorias, pessoas (trabalhadores) e bens[9] e a

8 Sobre esta temática refere FAUSTO DE QUADROS que "a clivagem entre o Reino Unido e os outros Estados da Europa Ocidental iria-se agravar. Em 10 de dezembro de 1951, SPAAK abandona a presidência da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa em sinal de protesto contra a atitude muito reservada do Reino Unido em relação à integração europeia. Ele proferiu na altura esta declaração, que ficou célebre: "Para a Europa, a alternativa é simples: ou alinhar-se pelo Reino Unido e renunciar à construção da Europa, ou tentar-se construir a Europa sem o Reino Unido. Eu, pelo meu lado, escolhi a segunda hipótese"." (*Cfr*. QUADROS: *Direito da União Europeia*, *ob. cit*., p. 38).

9 Sobre esta temática TERESA CIERCO refere que "apesar de, em 1957, o *Tratado de Roma* colocar entre os seus objetivos, a livre circulação de pessoas no território da Comunidade, não estava prevista qualquer medida em matéria de transposição de fronteiras, de imigração ou de política de vistos. A livre circulação era, nessa altura, encarada numa perspetiva económica e referia-se exclusivamente aos trabalhadores." (*Cfr*. CIERCO, Teresa: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *Edições Almedina, S..A, 2010,* p. 93).

ideia de criação de um mercado comum[10] que acabaram por alterar a soberania dos Estados-membros, o que veio a criar, por vezes, uma certa instabilidade política. A fronteira passou a ser entendida como o espaço físico que separa um Estado do outro e que distingue o limite espacial sobre o qual o Estado tem o poder soberano. Assim, o Estado continua a deter o poder sobre o seu território e soberania, mas, perde algumas das prerrogativas para a Comunidade Europeia, visto que é ela que determina as questões de liberdade de circulação no espaço comunitário.[11]

A partir de 1975 vai sendo progressivamente criada uma cooperação intergovernamental nos domínios da imigração, do asilo e da cooperação policial e judiciária. No entanto, esta cooperação era realizada à margem do quadro jurídico da Comunidade, na medida em que as decisões adotadas só entravam em vigor quando os Estados as ratificavam e nenhum mecanismo obrigava ao seu respeito pelo conjunto dos Estados signatários.[12]

Só em 1985, no Livro Banco sobre o Mercado Único, a Comissão apresentou sugestões para a configuração de uma política comum de imigração e obrigava-se a propor medidas sobre o direito de asilo.[13]

10 "A Comunidade tem como missão promover, pelo estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas económicas dos Estados-membros, um desenvolvimento harmonioso das atividades económicas no seio da Comunidade, uma expansão económica contínua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que a integram." (*Cfr*: Artigo 2º do *Tratado de Roma*).

11 *Cfr*: GONÇALVES, Márcia Patrícia Pereira: *Políticas de Asilo na União Europeia*, Departamento de Ciências Sociais Políticas e do Território, Universidade de Aveiro, 2012, p. 33.

12 *Cfr*: CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 94.

13 "Neste sentido, apresentou um projeto de diretiva sobre direito de asilo que estabelecia disposições sobre a cooperação no domínio do intercâmbio de informação, da resolução de litígios em caso de sobreposição de competências, da coordenação dos critérios para a obtenção do estatuto de refugiado, bem como, da concessão da liberdade de circulação aos refugiados reconhecidos. A diretiva correspondente não foi, todavia, adotada." (*Cfr*. *Ibidem*, p. 96).

Entretanto, com os sucessivos alargamentos da Comunidade, tornou-se necessária e urgente a prossecução de uma reforma do seu processo de decisão e de um aprofundamento da integração. É neste quadro que surge o *Ato Único Europeu (AUE)*, aprovado na reunião do Conselho Europeu no Luxemburgo, em 2 e 3 de dezembro de 1985, ainda com apenas dez Estados-Membros, e assinado, já pelos doze, em 28 de fevereiro de 1986. [14]

Ainda que consistisse na primeira revisão substancial dos *Tratados de Paris* e de *Roma*, o *AUE* foi inovador na medida em que previa a criação do Mercado Interno Comunitário, a ser efetivamente concretizado em 1993, e disponha sobre os meios de este ser alcançado, sendo que, através dele, os Estados-membros assumiram o compromisso de cooperarem no que diz respeito à entrada, circulação e permanência de nacionais de países terceiros.[15]

Para além disso, foi sob o impulso do *AUE* que se deram os primeiros passos para uma cooperação europeia em matéria de asilo. De facto, o seu artigo 8º-A define muito claramente o objetivo do *AUE* que consistiu em "estabelecer progressivamente o mercado interno durante um período que termina em 31 de dezembro de 1992", consagrando, assim, a abolição do controlo de pessoas nas fronteiras internas da Comunidade.[16] Este controlo que se pretendia suprir era apenas o das fronteiras intracomuni-

14 O *Ato Único Europeu (AUE)* assinado no Luxemburgo em 17 de fevereiro de 1986 por nove Estados-Membros e, em 28 de fevereiro de 1986, pela Dinamarca, Itália e Grécia, constitui a primeira alteração de grande envergadura do *Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE)*. O *AUE* entrou em vigor em 1 de junho de 1987. O *AUE* revê o *Tratado de Roma* com o objetivo de relançar a integração europeia e concluir a realização do mercado interno. Altera as regras de funcionamento das instituições europeias e alarga as competências comunitárias, nomeadamente no âmbito da investigação e desenvolvimento, do ambiente e da política externa comum. (*Cfr.* "*Ato Único Europeu", in* http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Axy0027, consultado a 17/03/2016).

15 *Cfr.* QUADROS: *Direito da União Europeia*, *ob. cit.*, p. 44.

16 No artigo 8º-A do *Ato Único Europeu* o mercado interno é definido como um "espaço sem fronteiras em que a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais é assegurada segundo as disposições do presente tratado."

tárias e não os que existiam nas fronteiras externas de cada um dos Estados-membros.[17] | [18]

No entanto, apesar de o *AUE* aspirar à construção e concretização de um mercado interno enquanto espaço sem fronteiras no que refere à circulação de pessoas e mercadorias, a verdade é que em nenhum momento do seu texto se faz referência expressa ao direito de asilo. Assim, apesar do *AUE* ter contribuído, de certa forma, para uma cooperação interestadual em matéria de asilo através da abolição do controlo de fronteiras, estava-se ainda muito longe de haver uma representação concreta e direta do asilo nos instrumentos jurídicos europeus.

2.2. O *Acordo Schengen*

Em 1985, com o *Acordo Schengen*[19], dar-se-ia mais um passo no que toca à circulação de cidadãos entre os vários países europeus:

17 Sobre esta temática, TERESA CIERCO refere que "cedo se tornou evidente que os Estados-membros tinham ideias diferentes do significado do artigo 8º-A. Por um lado, a Comissão e a maioria dos Estados-membros (signatários de Schengen) afirmava que o mesmo aplicava-se a todas as pessoas – cidadãos da UE e nacionais de terceiros países. O objetivo era a completa abolição do controlo nas fronteiras internas. Por outro lado, para alguns Estados, como o Reino Unido, a liberdade de movimento de pessoas de "acordo com o tratado" aplicava-se apenas a cidadãos da UE; logo, o controlo de nacionais de Estados terceiros tinha que se manter, não existindo nenhuma obrigação de abolir controlos fronteiriços. Desde então, esta divergência impediu os trabalhos da Comunidade nesta área." (*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 98).

18 "Em junho de 1989, [o "Grupo de Coordenadores", composto por altos funcionários dos Estados-membros] apresenta ao Conselho Europeu de Palma um relatório – conhecido por "Documento Palma" – que continha propostas de medidas necessárias à realização da livre circulação de pessoas num espaço sem fronteiras internas, das quais se destacam o reforço do controlo das fronteiras externas e a harmonização das legislações nacionais relativas às condições de entrada dos estrangeiros, ao direito de asilo e aos refugiados." (*Cfr.* CONTZEN, Matthias: *O regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território português*, FDUNL, 2004, pp. 4-5).

19 "Na origem do *Acordo Schengen de 1985* estão dois instrumentos: a Declaração do Conselho Europeu (1984), que referia a supressão nas fronteiras internas do bloco europeu, das formalidades policiais e aduaneiras para a circulação de pessoas e mercadorias; e, o acordo intergovernamental entre a França e a Alemanha Federal (1984 – Acordo de Saarbrucken) – cujo objetivo era uma gradual abolição de controlo nas fronteiras comuns. Neste acordo, os dois países expressaram o desejo de uma maior liberalização nas fronteiras, que permitisse uma movimentação acrescida de pessoas e mercadorias relativamente ao que até à altura se verificava entre os países da Comunidade Europeia." (*Cfr*. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 95).

cinco Estados-membros[20] da União Europeia decidiram suprimir os controlos das suas fronteiras internas, dando origem ao Espaço Schengen, que entrou em vigor em 1995.[21] Com a assinatura deste *Acordo*, as fronteiras passaram a ter uma existência meramente metafórica, permitindo aos cidadãos dos países membros do *Acordo* circular livremente entre eles, sem controlo nas fronteiras internas.[22] Este *Acordo* foi complementado pela *Convenção Schengen*, assinada em 1990, e juntos constituem o *Acervo Schengen*.

O *Acordo Schengen*, no seu artigo 17º, previa o seguinte: "Em matéria de circulação das pessoas, as Partes procurarão suprimir o controlo nas fronteiras comuns e transferi-los para as respetivas fronteiras externas. Para o efeito, esforçar-se-ão previamente por harmonizar, se for caso disso, as disposições legislativas e regulamentares, relativas às proibições e restrições, que estão na base do controlo, e por tomar as medidas complementares, tendo em vista a salvaguarda da segurança e a luta contra a imigração ilegal de nacionais de Estados não membros das Comunidades Europeias."

Portanto, o Espaço Schengen foi concebido como uma área de livre circulação de pessoas que se estabeleceu com a eliminação

20 Foram eles a Alemanha, a França, a Bélgica, os Países Baixos e o Luxemburgo. "Inicialmente, não foram muitos os Estados que escolheram fazer parte deste acordo uma vez que com o *Tratado de Roma* já tinham perdido parte das suas prerrogativas." (*Cfr.* GONÇALVES: *Políticas de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.*, p. 34).

21 Atualmente, o Espaço Schengen abrange 26 países europeus (22 dos quais são Estados-Membros da União Europeia): Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia e Suécia, assim como a Islândia, o Liechtenstein, a Noruega e a Suíça.

22 Sobre esta temática, TERESA CIERCO refere que "a ideia de supressão de todas as fronteiras internas dos países constituintes exigiu, no entanto, um conjunto de medidas rigorosas e complexas, dentro do princípio de que seria necessário conjugar a livre circulação com a segurança. Era fundamental atingir a harmonização entre todo os aderentes no que toca às formalidades relativas à circulação de mercadorias, pessoas e bens e às políticas nacionais de concessão de vistos. Foram levadas a cabo medidas compensatórias elaboradas na perspetiva da total abolição de controlo fronteiriço, que permitissem o surgir de harmonização, regulamentação, cooperação internacional a nível judicial e policial, de concordância relativamente a vistos, políticas imigratórias, e de um controlo do tráfico de drogas e armas de fogo. (*Cfr*. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 95).

do controlo nas fronteiras internas do bloco, ao mesmo tempo que foi reforçado o controlo nas suas fronteiras externas, de modo a combater o crime organizado transnacional e a fiscalizar a entrada de indivíduos no seu interior.[23] Neste sentido, a gestão das fronteiras externas passou a ser uma questão marcada por responsabilidades partilhadas.[24]

De facto, "a implementação deste *Acordo* e a consequente supressão das fronteiras internas permitem a adoção de uma política única, harmonizada e coesa entre os Estados-membros. Por um lado, pode permitir um controlo mais acentuado com as fronteiras externas da Comunidade Europeia. [...] Por outro lado, podemos entender que pode haver um descontrolo da fiscalização de cada Estado ao permitir a entrada "fácil" dos cidadãos."[25]

No entanto, apesar do *Acordo Schengen* se debruçar sobre a livre circulação de pessoas dentro da Comunidade, acaba por não fazer qualquer referência direta ao direito de asilo, tal como aconteceu posteriormente com o *AUE*.

2.3. A *Convenção de Dublin*

A procura de uma solução coerente para o aumento do número de pedidos de asilo e as discussões intergovernamentais dos Es-

23 "A fim de garantir a segurança dentro do espaço sem fronteiras, os Estados Schengen trocam informações a fim de combater a criminalidade organizada transnacional e o terrorismo. Os Estados Schengen reforçaram a sua cooperação policial, nomeadamente através de perseguição transfronteiriças, da vigilância transnacional, da criação de centros e de equipas policiais conjuntos, bem como da utilização do SIS (Sistema de Informação Schengen)." (*Cfr.* "*Europa sem Fronteiras: o Espaço Schengen", in* http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf, consultado a 18/03/2016).

24 *Cfr*. PONTES, Natália Coutinho: "Mecanismos da Política Migratória da União Europeia: como o Bloco está respondendo ao aumento do número de refugiados", *Revista do Programa de Direito da União Europeia,* Módulo Europeu do Programa Jean Monnet, Edição FGV Direito Rio, nº 4, 2015, pp. 122-123.

25 *Cfr*. GONÇALVES: *Políticas de Asilo na União Europeia*, *ob. cit*., p. 35.

tados-membros sobre esta matéria[26] levaram, em 1990, à adoção da *Convenção de Dublin* que constituiu um passo importante para o compromisso dos Estados em desenvolver políticas de asilo e para a harmonização do direito de asilo nos Estados-membros, na medida em que estabeleceu, de forma geral, que o país responsável pelo processo de asilo é aquele no qual o requerente entrou em primeiro lugar. Este princípio, que até então nenhuma norma internacional tinha imposto, exprime uma confiança recíproca dos Estados-membros nos procedimentos de asilo dos seus parceiros, já que cada um aceita que um pedido de asilo possa ser analisado por outro Estado. [27] | [28]

Ora, "este documento foi elaborado com o principal intuito de evitar a "compra" de asilo, assim como evitar que o asilo seja visto como uma falsa imigração forçada dos imigrantes ilegais que entram no espaço comunitário para circular livremente. Procu-

26 Quanto a este assunto, TERESA CIERCO refere que "nesta altura, havia duas opções possíveis: restringir a entrada dos que procuravam asilo (o que contrariava os objetivos, quer do Mercado Único, quer da Convenção de Schengen); ou adotar políticas e práticas internas harmonizadas no que se refere ao asilo, imigração e entrada dos nacionais de terceiros países. No início, os Estados-membros optaram por restringir unilateralmente a entrada de requerentes de asilo no seu território o que, consequentemente, levou a um desvio destes para os Estados com menos restrições. Depois, tentou-se a segunda opção, com a *Convenção de Dublin*." (*Cfr*: CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* pp. 100-101).

27 Sobre esta temática, NATÁLIA COUTINHO PONTES refere que "para determinar qual o Estado-membro responsável por cada pedido de asilo, existem critérios "objetivos e hierarquizados" a serem seguidos. São eles: 1) o princípio da unidade familiar, segundo o qual ficará responsável pela análise do seu pedido de asilo e país no qual se encontre um membro da família do requerente em situação legal. […] 2) Emissão de autorizações de residência ou vistos: Será responsável pela análise do pedido de asilo o Estado-membro que tenha emitido uma autorização de residência ou visto válido ao requerente […] 3) Entrada ou estada ilegal num Estado-membro: se o requerente do pedido de asilo tiver atravessado irregularmente as fronteiras de um Estado-membro, este será responsável pena análise do pedido de asilo […] 4) Entrada legal num Estado-membro: se um cidadão de um país terceiro apresentar um pedido de asilo num Estado-membro em que está dispensado de visto, esse Estado-membro será responsável pela análise do pedido de asilo; 5) Pedido apresentado numa área de trânsito de um aeroporto: se um nacional de um país terceiro apresentar um pedido de asilo numa zona de trânsito de um aeroporto de um Estado-membro, este será responsável pela análise do pedido." (*Cfr*: PONTES: "Mecanismos da Política Migratória da União Europeia…", *ob. cit*., p. 126).

28 "O Estado considerado responsável pelo exame de um pedido de asilo tinha, como consequência, cinco obrigações (artigo 10.º):

rou ainda evitar que os requerentes de asilo tenham de escolher, já que a condição de refugiado é o reconhecimento de uma situação de perigo, não necessariamente de um Estado economicamente mais favorecido."[29]

Por outro lado, a *Convenção de Dublin* procurava terminar com as situações em que os requerentes de asilo eram sucessivamente enviados de um Estado-membro para o outro, sem que nenhum deles se reconhecesse como competente para analisar o seu pedido, buscando prevenir, por um lado, o movimento incontrolado dos que procuram asilo durante a análise do seu processo e, por outro, a multiplicação do mesmo pedido de asilo pelo mesmo requerente em diversos Estados-membros.

Apesar de se debruçar sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro, a *Convenção* não trouxe qualquer inovação no que refere às condições de análise de um pedido de asilo, que continuava a depender do direito nacional de cada Estado-membro, desde que consonante com a *CRER*.[30] Por outro lado, permitia que um determinado país pudesse, em certas condições, reenviar um re-

- permitir a entrada do indivíduo no seu território; analisar o pedido de acordo com as leis nacionais e suas obrigações internacionais (artigo 3.º, nº 3);
- "readmitir ou retomar a seu cargo qualquer requerente de asilo, cujo pedido esteja a ser analisado, e que se encontre noutro Estado-membro em situação irregular" (artigo 10.º n.º1 c);
- "retomar a seu cargo qualquer requerente de asilo que tenha retirado o seu pedido durante a análise e que tenha formulado um pedido de asilo noutro Estado-membro" (artigo 10.º n.º1 d); ou
- "retomar a seu cargo, qualquer estrangeiro cujo pedido tenha sido indeferido e que se encontre noutro Estado-membro em situação irregular" (artigo 10.º n.º1 e)".

(*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 102).

29 *Cfr.* GONÇALVES: *Políticas de Asilo na União Europeia*, *ob. cit*., p. 69.

30 De facto, a *Convenção* "comporta até uma disposição que reserva o direito de todo o Estado analisar, se desejar, um pedido de asilo que lhe seja apresentado mesmo que não seja o Estado responsável. Ficou desta forma expressa a vontade em preservar a soberania nacional e elaborar um dispositivo que autorizasse os Estados, sem obrigatoriedade, a reenviar um pedido de asilo para o Estado definido como responsável. Tudo isto levou a que se evitasse qualquer solução que pudesse dar um caráter "comunitário" às decisões. O Estado competente, nos termos da *Convenção*, continuou a aplicar as regras de fundo do seu sistema normativo." (*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 102).

querente de asilo para o país de origem ou um país terceiro, desde que fosse respeitado o princípio de *non-refoulement* da *CRER*.[31]

Da mesma forma, a *Convenção de Dublin* também não trouxe qualquer proteção ou garantias processuais acrescidas aos requerentes de asilo, dando, ao invés, liberdade de ação aos Estados em função da sua soberania e da sua legislação nacional, o que impedia um tratamento equitativo dos requerentes e uma aplicação justa e equilibrada do seu conteúdo.

Esta *Convenção* foi substituída, em 2003, pelo *Regulamento de Dublin II*, momento em que passou para o plano comunitário, e em julho de 2013, é lançado o *Regulamento Dublin III* para atualizar e complementar o anterior, designadamente permitindo que o requerente de asilo permaneça no país em que se encontra enquanto espera por uma decisão definitiva quanto à concessão de asilo.

Finalmente, importa referir que a *Convenção de Dublin* criou algumas obrigações relacionadas com a transferência e troca de informação sobre requerentes de asilo e refugiados, tendo sido concebidos, nesta sequência, o Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em matéria de Asilo (CIREA)[32] e o Centro de Informação, Investigação e Intercâmbio em matéria de Passagem das Fronteiras e de Imigração (CIREFI), ambos com vista à recolha e troca de informação respeitante a imigração clandestina, tráfico de falsos documentos, legislação e práticas em matéria de responsabilização de transportadores.

Apesar da sua inegável contribuição para a harmonização da política de asilo entre os Estados-membros, a *Convenção de Dublin* e o *Acor-*

31 Isto significava que, apesar de a *Convenção* determinar qual o Estado responsável pela análise do pedido de asilo, os Estados mantinham o poder de *refouler*, designadamente quando considerassem que o pedido era manifestamente infundado.

32 "O CIREA visava recolher, intercambiar e divulgar informações e elaborar documentação sobre todas as questões relativas ao asilo. Funcionou como centro de documentação permitindo a troca e a difusão de informações escritas sobre a regulamentação, a política, a jurisprudência e os dados estatísticos dos Estados-membros." (*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 104).

do Schengen foram fortemente criticados por organizações internacionais e pelo Parlamento Europeu, dado o secretismo que os envolveu. De facto, quer a *Convenção,* quer o *Acordo*, foram preparados em plataformas em que os Estados-membros cooperavam, trocavam informações e discutiam, sem, no entanto, terem que passar pela estrutura da Comunidade. Neste sentido, a existência de tais reuniões e o seu conteúdo estavam cobertos por um véu de secretismo que, embora considerado essencial para o bom funcionamento da troca de informações entre os Estados, levou a que as mesmas fossem consideradas pouco transparentes e pouco democráticas.

2.4. A *Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (CAS)*

Ora, o *Acordo Schengen*, enquanto projeto europeu criador de um espaço sem fronteiras, abalou as mentalidades mais nacionalistas e tradicionalistas, ao mesmo tempo que interferiu com conceitos históricos de soberania dos Estados, criando, assim, algumas dificuldades no que respeita à prossecução do objetivo da livre circulação de pessoas. Foi neste contexto que surgiu a *Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (CAS)* que prevê um conjunto de medidas compensatórias da abolição do controlo nas fronteiras internas que permitam um controlo alternativo de pessoas e a manutenção de um nível elevado de segurança interna e das consequências diretas e indiretas que esta mesma liberdade tem para a segurança interna dos Estados-membros, como as relativas à cooperação judiciária, ao controlo das armas de fogo, ao tráfico de drogas e ao reforço da cooperação policial. [33] | [34]

33 Nas palavras de TERESA CIERCO, a *CAS* foi "uma tentativa de combinar objetivos divergentes: a abolição do controlo interno nas fronteiras, em nome da livre circulação de pessoas, com a criação de medidas compensatórias no sentido de reforçar o controlo na fronteira externa, e combater o tráfico de droga, a imigração ilegal e o crime organizado." (*Ibidem,* pp. 99-100).

34 Sobre esta temática MATTHIAS CONTZEN refere que "de entre estas medidas, destacam-se as que visam o reforço do controlo nas fronteiras externas do espaço Schengen e regular acesso ao espaço comum, como por exemplo as regras relativas à passagem de fronteiras, aos vistos, à não admissão de estrangeiros, à imposição de sanções às transportadoras que transportam pessoas

Para além disso, a *CAS* reservou ainda algumas normas relativas aos refugiados relacionadas com os critérios sob os quais se determinaria o Estados responsável por analisar cada um dos pedidos de asilo, apesar desta experiência intergovernamental só ter sido integrada plenamente no âmbito comunitário com o *Tratado de Amesterdão*.

No entanto, a maior e mais importante inovação trazida pela *CAS* foi a criação do Sistema de Informação Schengen (SIS)[35], que funcionou como um complemento operacional de todas as medidas compensatórias previstas na *CAS*. De facto, segundo o artigo 92º, nº 1 da *CAS*, o SIS (Gabinete Nacional Sirene em Portugal) permitiria "às autoridades designadas pelas Partes Contratantes, graças a um processo de consulta automatizado, disporem da lista de pessoas indicadas e de objetos, aquando dos controlos nas fronteiras e das verificações e outros controlos de polícia e aduaneiros efetuados no interior do país em conformidade com o direito nacional, bem como, apenas em relação à lista de pessoas indicadas a que se refere o artigo 96º, para efeitos do processo de emissão de vistos, da emissão de títulos de residência e da administração dos estrangeiros, no âmbito da aplicação das disposições da presente *Convenção* sobre a circulação de pessoas."

Assim, e através da manutenção por parte de cada Estado-membro da sua parte nacional do SIS, pretendia-se "preservar a ordem e a segurança públicas, incluindo a segurança do Estado, bem como a aplicação das disposições da presente *Convenção* sobre

sem os documentos necessários para entrarem no espaço Schengen ou à repressão da imigração ilegal. (…) a *Convenção de Aplicação do Acordo Schengen*, além de tornar obrigatória a assistência mútua e a troca de informações entre os serviços policiais (artigo 39.º), conferiu aos agentes de polícia o direito de prosseguirem operações de vigilância no território de outro Estado Parte nas condições definidas no seu artigo 40.º, bem como o direito de perseguição transfronteiriça previsto no artigo 41.º, introduzindo importantes exceções ao princípio da territorialidade da ação policial." (*Cfr:* CONTZEN, Matthias: *O regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território português, FDUNL, 2004,* pp. 4-5).

35 O SIS foi mais tarde, em 09 de abril de 2013, substituído pela Segunda Geração do SIS (SIS II), uma nova e mais avançada versão do sistema.

a circulação das pessoas nos territórios das Partes Contratantes com base nas informações transmitidas por este sistema."[36]

O sistema operativo do SIS permite um acesso rápido a informações sobre vários objetos roubados, desviados ou extraviados, bem como sobre várias categorias de pessoas, designadamente pessoas procuradas para detenção para efeitos de extradição, pessoas desaparecidas, testemunhas e estrangeiros para efeitos de não admissão.[37] Desta forma, o SIS constitui um mecanismo precioso para os Estados-membros no que toca ao direito de asilo, na medida em que as informações que são fornecidas sobre os requerentes de asilo são determinantes para a sua admissão ou não no território dos mesmos.

3. A segunda geração do processo de harmonização do asilo

3.1. O *Tratado de Maastricht*

Com a aproximação de 1993 e o consequente esgotamento do objeto do *AUE*, o Conselho Europeu resolve convocar duas Conferências Intergovernamentais de onde resultou a aprovação, na Cimeira de Maastricht, de 9 e 10 de dezembro de 1991, de um único tratado, o *Tratado da União Europeia (TUE)*, também conhecido como *Tratado de Maastricht*, onde se incluíam as matérias destinadas à União Económica e Monetária e à União Política.[38] | [39]

36 *Cfr.* Artigos 92º, nº 2 e 93º da *CAS*.

37 *Cfr:* CONTZEN: *O regime jurídico de entrada, permanência., ob. cit.,* pp. 6-7.

38 *Cfr*. QUADROS: *Direito da União Europeia*, *ob. cit*., pp. 44-45.

39 Neste contexto, TERESA CIERCO refere que "(…) em 1991, a Comissão elaborou uma comunicação que compreendia três ações a desenvolver em matéria de asilo e imigração na Europa. A primeira ação reportava-se à "pressão migratória", entendida como "todos os movimentos migratórios reais e potenciais dirigidos para a Europa." (…) A segunda ação destinava-se a "controlar os fluxos migratórios" respeitando as tradições humanitárias e as obrigações internacionais dos Estado (…). A terceira ação consistia em aprofundar as políticas de integração a favor dos imigrantes legais (liberdade de circulação e de estabelecimento,

O *Tratado de Maastricht* levou a cabo a mais profunda e ampla revisão dos Tratados Comunitários desde os *Tratados de Paris* e de *Roma*, tendo entrado em vigor a 1 de novembro de 1993. [40]

Ora, a livre circulação de pessoas trouxe problemas no combate à internacionalização das atividades criminosas e na resposta às necessidades de segurança dos cidadãos europeus, o que levou a que os Estados-membros decidissem conceber a cooperação em matéria de Justiça e Assuntos Internos (JAI) como uma política da União Europeia, através do *Tratado de Maastricht*. Para garantir uma maior eficácia desta cooperação, a revisão do *Tratado da UE* consagrou os três pilares da União Europeia e deu lugar a modificações importantes no processo de decisão.[41]

Enquanto o primeiro pilar radica nos *Tratados de Paris* e de *Roma*, com as modificações neles introduzidas pelo *AUE,* e o segundo pilar consiste nas ações comuns da União no domínio da Política Externa e da Segurança, o terceiro pilar é totalmente constituindo

---

informação e diálogo, luta contra o racismo e a xenofobia). (…) A Comissão considerava assim indispensável desenvolver estes três vectores de forma simultânea e concertada a nível europeu, para se ter a garantia de eu a união continuaria a ser, simultaneamente, "um espaço de liberdade, um modelo de democracia e um exemplo de humanidade"." (*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* pp. 105-106).

40 Segundo FAUSTO DE QUADROS, "podemos resumir as grandes novidades do *TUE* às seguintes: ele previa a conclusão da União Económica e Monetária para 1999-2002; as atribuições da integração, elencadas, até então, sobretudo no artigo 2º do *Tratado CEE*, deixavam de ser essencialmente económicas, para se estenderem aos domínios social e cultural, como se pode ver pela redação dada pelo *Tratado de Maastricht* aos artigos 2º e 3º do *Tratado CE* [daí, inclusivamente, o facto de à antiga Comunidade Económica Europeia ter sido retirado o qualificativo de "Económica" e ela ter passado a designar-se apenas por Comunidade Europeia (CE)]; criava-se a "cidadania da União" (Parte II do *Tratado CE*); era instituída a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), ainda que, fundamentalmente, numa base intergovernamental, mas incluindo já a previsão da criação, "a prazo", de uma política comum de defesa (Título V do *Tratado UE*); criava-se um mecanismo de cooperação, também de caráter intergovernamental, em matéria de justiça e de assuntos internos, com a sigla CJAI (Título VI do *TUE)*; aprofundava-se a integração em matéria de processo de decisão ao nível comunitário (a chamada "reforma institucional" das Comunidades), atribuindo-se ao Parlamento Europeu um poder de codecisão em relação ao Conselho e o poder de investir a Comissão, e alargando-se a regra da maioria qualificada nas votações do Conselho em detrimento da regra da unanimidade." (*Cfr*. QUADROS: *Direito da União Europeia*, *ob. cit*., pp. 45-46).

41 *Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 111.

pela JAI, cujo funcionamento se processa segundo uma cooperação intergovernamental, sem que as instituições comunitárias sejam ainda dotadas de um verdadeiro poder de decisão.

De facto, o terceiro pilar foi instituído na sequência da criação da liberdade de circulação e da eliminação de fronteiras internas dentro da União: pretendia-se um espaço em que a liberdade de circulação fosse efetiva mas, simultaneamente, não fosse utilizada para fins criminosos. Por isso, este pilar englobou matérias complexas como o asilo, a imigração, os vistos e a luta contra a criminalidade transfronteiriça.[42]

No que refere ao direito de asilo, o *Tratado de Maastricht* foi o verdadeiro impulsionador para que esta questão passasse do plano individual de cada Estado-membro para o plano geral do interesse comum dos mesmos, designadamente no artigo K.1, nº 1 do Tratado.[43] "Nesse sentido, foram adotadas medidas em relação a políticas de asilo manifestamente infundadas, em relação às garantias mínimas dos processos de asilo e em relação à abordagem harmonizada das questões relativas a países terceiros de acolhimento."[44]

O Conselho JAI foi a instituição mais importante no desenvolvimento da política de asilo, enquanto fórum de cooperação intergovernamental onde as decisões eram tomadas por unanimidade. Assim, os assuntos relacionados com o asilo continuaram sob o domínio dos Estados, representados neste Conselho, e do Comité de Coordenação (Comité K.4) composto por alto funcio-

42 *Cfr*. QUADROS: *Direito da União Europeia*, *ob. cit*., pp. 60-61.

43 Sobre esta temática, TERESA CIERCO refere que "ainda que seja menos linear do que os procedimentos de tomada de decisão da Comunidade introduzidos pelo *Ato Único Europeu*, o título VI do *Tratado de Maastricht* prevê, no entanto, no que diz respeito ao asilo e à imigração, que os Estados-membros e a Comissão têm poder de iniciativa (artigo K.3) e que o Parlamento Europeu é informado e consultado periodicamente sobre "os aspetos da atividade nos domínios visados" (artigo K.6)". (*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 112).

44 *Cfr.* PINTO, Ana Filipa da Costa, *Direito de Asilo na União Europeia*, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2011, p. 1-2.

nários. Esta era uma forma de os Estados responderem às críticas que julgavam o caráter secreto das negociações sobre a liberdade de circulação interna.[45]

Por outro lado, o *Tratado de Maastricht* inclui ainda no seu texto uma Declaração relativa ao asilo, onde o Conselho se comprometia a "[analisar] prioritariamente as questões respeitantes à política de asilo dos Estados-membros, com o objetivo de adotar, no início de 1993, uma ação comum destinada a harmonizar determinados aspetos desta (…)".[46] Pretendia-se, assim, a procura de um tratamento uniformizado no espaço da União Europeia em matéria de asilo, o que, no entanto, não foi totalmente possível, na medida em que as várias interpretações dadas pelos Estados ao conceito de refugiado, tal como consta da *CRER*, criaram alguns problemas.

Para além disso, é também com o *Tratado de Maastricht* que as questões do direito de asilo e de imigração passaram a ser desenvolvidas em conformidade com a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* e a *CRER*, tornando-se, assim, este *Tratado* o primeiro instrumento jurídico europeu em que os Estados-membros fazem referência às suas obrigações internacionais e à sua responsabilidade interna de conceder asilo e de cooperarem nesta matéria.[47] | [48]

45 *Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 112.

46 *Cfr.* Ponto 1 da Declaração relativa ao Direito de Asilo do *Tratado de Maastricht*.

47 "As questões a que se refere o artigo K.1 [políticas de asilo e de imigração] serão tratadas no âmbito da *Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950, e da *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951, e tendo em conta a proteção concedida pelos Estados-membros às pessoas perseguidas por motivos políticos." (*Cfr.* Ponto 1 do Artigo K.2 do Título VI do *Tratado de Maastricht*).

48 No entanto, os Estados-membros acabaram por enfrentar alguns problemas no que toca à cooperação nesta matéria. Como refere TERESA CIERCO, "(…) na prática, nem os interesses, nem a necessidade de ação eram exatamente os mesmos para todos os Estados-membros. Alguns recebiam menos pedidos de asilo do que outros ou serviam apenas de trânsito, o que dava origem a conflitos de interesse nacional. Os Estados-membros com maior número de pedidos de asilo e de refugiados pediam um maior equilíbrio na partilha dos encargos, os outros não." (*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 113).

Assim, o *Tratado de Maastricht* colocou como uma das prioridades da agenda política europeia a política de imigração e o direito de asilo, substituindo todos os acordos anteriores referentes a estas políticas. Com a sua entrada em vigor, a discussão sobre a política de asilo, que até então tinha decorrido numa mecânica meramente intergovernamental, passou a efetuar-se num quadro institucional único. Pela primeira vez com este *Tratado*, o direito de asilo foi expressamente mencionado, o que não se verificou no *Tratado de Roma* e no *Ato Único Europeu*, fazendo com que esta questão passasse a integrar o plano do interesse comum dos Estados-membros.

3.2. As *Resoluções de Londres*

Entre 30 de novembro e 1 de dezembro de 1992, os Estados-membros adotaram as *Resoluções de Londres* que, por sua vez, englobavam a Resolução sobre os pedidos de asilo manifestamente infundados, a Resolução relativa à abordagem harmonizada das questões referentes ao país terceiro de acolhimento e as Conclusões sobre os países onde, regra geral, não se verificam graves riscos de perseguição, que representavam um compromisso político dos Estados e o respeito por determinadas regras mínimas em matéria de asilo.[49]

A Resolução sobre os pedidos de asilo manifestamente infundados facilitava a tarefa dos Estados, na medida em que os libertava de reconhecer o estatuto de refugiado quando se verificasse a existência de um pedido claramente injustificado através de um procedimento preliminar. Neste sentido, eram considerados manifestamente infundados os pedidos que não satisfizessem nenhum dos critérios definidos pela *CRER* e pelo *Protocolo de Nova Iorque* por serem "manifestamente destituídas de funda-

49 *Ibidem,* p. 107.

mento as alegações do requerente de que teme perseguições no seu país"[50] ou pelo facto de o pedido ser "claramente fraudulento ou [constituir] uma utilização abusiva dos processos de asilo."[51] | [52]

Quando se verificasse a existência de um pedido de asilo infundado, os Estados-membros poderiam aplicar processos acelerados, o que implica a não análise completa do pedido em cada fase do processo.[53] São inseridos neste contexto os pedidos apresentados por nacionais de um Estado-membro da União Europeia, uma vez que todos eles são considerados seguros.

A criação desta Resolução foi muito importante para os Estados-membros, uma vez que, ao restringir a análise dos pedidos de

50 As razões previstas pela Resolução que se inserem dentro do âmbito do "receio injustificado de perseguição" são as seguintes: "a fundamentação do pedido está fora do âmbito da CRER: o requerente não invoca o medo de perseguição com base na raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, mas razões como a procura de emprego ou melhores condições de vida", "o pedido é destituído de qualquer fundamento: o requerente não apresenta qualquer indicação de que se exporia a ser perseguido ou a sua história não contém quaisquer pormenores circunstanciais ou pessoais" e "o pedido carece manifestamente de toda a credibilidade: a sua história é incoerente, contraditória ou inverosímil." (*Cfr*. Alíneas a), b) e c) do Ponto 6 da Resolução relativa aos pedidos de asilo manifestamente infundados).

51 *Cfr*: Alínea a) do nº 1 do Ponto 1 da Resolução relativa aos pedidos de asilo manifestamente infundados.

52 Considera-se existir fraude deliberada ou utilização abusiva dos processos de asilo o requerente que, sem explicação razoável, "tenha baseado o seu pedido numa identidade falsa ou em documentos falsos ou falsificados e tenha declarado que eram autênticos quando interrogado sobre o assunto", "tenha, deliberadamente, feito falsas declarações sobre o seu pedido, quer oralmente quer por escrito, depois de ter apresentado o seu pedido de asilo", "tenha, deliberadamente, destruído, danificado ou eliminado qualquer passaporte, outro documento ou bilhete relevante para a análise do seu pedido, com vista a estabelecer uma falsa identidade para efeitos do pedido de asilo ou a tornar a análise do seu pedido mais difícil", "não tenha, deliberadamente, revelado que apresentara anteriormente um pedido num ou mais países, especialmente com identidades falsas", "tenha apresentado o pedido com a finalidade de se antecipar a uma medida de expulsão iminente, tendo largamente disposto de ocasiões anteriores para apresentar o pedido", "se tenha manifestamente eximido ao cumprimento de obrigações fundamentais previstas na legislação nacional em matéria de asilo" e " tenha apresentado um pedido num Estado-membro, depois de lhe ter sido recusado noutro país após análise efetuada com garantias processuais adequadas e em conformidade com a *CRER* relativa ao estatuto dos refugiado. Para este efeito, os contatos entre os Estados-membros e os países terceiros deverão, eventualmente, ser efetuados através do ACNUR." (*Cfr*. Alíneas a), b), c), d), e), f) e g) do Ponto 9 da Resolução relativa aos pedidos de asilo manifestamente infundados).

53 *Cfr*: Ponto 2 da Resolução relativa aos pedidos de asilo manifestamente infundados.

asilo àqueles que efetivamente têm fundamento e razão de ser, permitiu uma mais rápida e eficaz concessão do direito de asilo e uma maior desburocratização de todo o processo.

Por outro lado, a Resolução relativa à abordagem harmonizada das questões referentes ao país terceiro de acolhimento definiu os critérios que determinam o Estado terceiro de acolhimento e os princípios aplicáveis para o regresso de um requerente de asilo a esse Estado. Neste sentido, segundo a Resolução, considera-se país terceiro de acolhimento "os países onde o requerente de asilo não tenha a sua vida ou liberdade ameaçada, não se encontra exposto à tortura nem a tratamentos desumanos ou degradantes, obteve já proteção nesse país podendo, manifestamente, ser admitido, ou beneficia de uma proteção eficaz contra a expulsão."

Assim, esta Resolução vem permitir que os Estados-membros possam negar ao requerente de asilo a análise do seu pedido, baseando-se no facto de que ele tinha beneficiado, poderia ter requerido ou deveria ter requerido essa análise noutro Estado que cumpra os requisitos da definição de "país terceiro de acolhimento".[54] Nestes casos, e "se houver um país terceiro de acolhimento, a análise do pedido de estatuto de refugiado poderá ser recusada e o requerente de asilo poderá ser enviado para esse país." Caso contrário, "aplicar-se-ão as disposições da *Convenção de Dublin*."[55]

Mais uma vez esta Resolução serviu para restringir e limitar o número de pedidos de asilo a analisar por cada um dos Estados-membros,

54 Desta forma, "o Estado-membro onde é apresentado o pedido de asilo analisará a possibilidade de aplicar o princípio do país terceiro de acolhimento. Se este Estado decidir aplicar este princípio, deverá dar início aos trâmites necessários para enviar o requerente de asilo para o país terceiro de acolhimento, antes de considerar a transferência da responsabilidade pela análise do pedido de asilo para outro Estado-membro, em aplicação da *Convenção de Dublin*." (*Cfr*. Alínea a) do Ponto 3 da Resolução relativa a uma abordagem harmonizada das questões referentes aos países terceiros de acolhimento).

55 *Cfr*. Alíneas c) e d) do Ponto 1 da Resolução relativa a uma abordagem harmonizada das questões referentes aos países terceiros de acolhimento, respetivamente.

permitindo que estes se debruçassem exclusivamente sobre aqueles que efetivamente se inserem no seu âmbito de competências.

Finalmente, as Conclusões sobre os países onde, regra geral, não se verificam graves riscos de perseguição estão diretamente relacionadas com a aplicação do conceito de "país de origem seguro".[56]/[57] Esta definição de país seguro foi articulada com a Resolução sobre os pedidos de asilo manifestamente infundados, permitindo aos Estados automaticamente rejeitar os pedidos de asilo provenientes dos países considerados seguros e, consequentemente, reenviar os seus requerentes para os seus países de origem, a não ser que o requerente refira factos ou produza meios de prova que demonstrem, de um modo geral, razões para recear uma perseguição no seu país de origem.

Ainda assim, as Conclusões fazem uma ressalva no sentido de não ser possível rejeitar automaticamente um pedido de asilo proveniente de um país considerado seguro. No entanto, nestes casos, é permitido que os Estados optem por utilizar o processo acelerado, já previsto na Resolução sobre os pedidos de asilo manifestamente infundados.

É verdade que as Conclusões constituíram uma ajuda extraordinária para os Estados-membros na definição de país seguro e, consequentemente, na rejeição ou não dos pedidos de asilo que recebem com base neste conceito e na lista de países seguros existente. No entanto, não nos podemos esquecer que cada Es-

56 Considera-se "país de origem seguro": "um país em relação ao qual se possa demonstrar claramente, de forma objetiva e verificável que, em princípio, não contribui para o aparecimento de refugiados, ou em relação ao qual se possa demonstrar claramente, de forma objetiva e verificável, que as circunstâncias que anteriormente podiam justificar o recurso à *CRER de 1951* deixaram de existir." (*Cfr.* Ponto 1 da Conclusão sobre os países onde, regra geral, não se verificam graves riscos de perseguição).

57 Segundo TERESA CIERCO, "os critérios para determinação da segurança de um país são: o número de refugiados e as taxas de reconhecimento de requerentes de asilo nos últimos anos; o respeito pelos direitos humanos (adesão aos instrumentos internacionais adequados e, em especial, a aplicação, na prática, deste princípio); a existência de instituições democráticas, e a estabilidade do país." (*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 109).

tado-membro interpreta esta conceção à sua maneira e utiliza diferentes critérios na avaliação da segurança de um determinado Estado, o que, *a final*, vai sempre dificultar uma aplicação uniforme destas Conclusões, especialmente quando o princípio é utilizado para excluir grupos inteiros de uma determinada nacionalidade do processo de asilo. Defende-se, assim, que, apesar de os Estados deverem utilizar a definição e a lista de países seguros como base, deverão sempre optar por uma apreciação individual de cada pedido de asilo para poderem dar uma resposta adequada a cada uma das circunstâncias que o fundamentam. [58]

3.3. Os instrumentos jurídicos da CJAI

Durante o período de aplicação do *Tratado de Maastricht* foram adotados diversos instrumentos jurídicos no âmbito das disposições previstas no seu terceiro pilar e diretamente relacionados com a cooperação em matéria de JAI.

Em novembro de 1994, o Conselho da União Europeia adotou a Recomendação relativa a um modelo de acordo bilateral de readmissão entre um Estado-membro e um país terceiro, mediante a qual os Governos de um Estado-membro e de um país terceiro acordam facilitar o reingresso de pessoas que se encontrem em situação ilegal nos respetivos territórios, designadamente as pessoas que não preenchem ou deixaram de preencher as condições de entrada ou de estadia em vigor, facilitando o trânsito destas

58 "Nos últimos anos, este conceito foi transformado em lei em diversos países. Algumas destas legislações preveem que certos Estados possam ser considerados seguros, apenas por ação do poder executivo, como no caso da Suíça e da Finlândia, ou por ação conjunta dos poderes legislativo e executivo, no caso da Alemanha. [De facto], (…) na Alemanha, um país é colocado na lista de "país seguro" se a situação jurídica, a aplicação da lei e as circunstâncias políticas gerais justificarem a suposição de que nesse país não se verificam perseguições políticas, nem penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. A legislação portuguesa define "país de origem seguro" em termos idênticos aos da Conclusão. Retirar um país da lista é normalmente possível só pela ação do poder executivo (como acontece na Alemanha e na Finlândia)." (*Ibidem,* p. 110).

num espírito de cooperação e numa base de reciprocidade.[59] | [60] Para tal, previa-se um prazo máximo de 15 dias para que a parte contratante requerida respondesse ao pedido de readmissão e que as despesas de transporte das pessoas readmitidas até à fronteira da parte requerida estivessem a cargo da parte requerente.[61]

Neste seguimento, em julho de 1995, o Conselho da União Europeia decide adotar a Recomendação relativa aos princípios diretores a seguir na elaboração de protocolos sobre a execução de acordos de readmissão relacionados com os procedimentos de readmissão, no que refere à utilização de formulários comuns e à distinção entre processos de readmissão acelerados e regulares, bem como aos meios de identificação de pessoas a readmitir e à designação das autoridades competentes. [62]

Por outro lado, em setembro de 1995, o Conselho adota uma Resolução relativa à repartição dos encargos decorrentes do acolhimento e da estadia temporária das pessoas deslocadas, em caso de conflito armado ou de guerra civil, incluindo quando estas pessoas já abandonaram a sua região de origem com des-

59 *Cfr*: Artigo 1º da Recomendação relativa a um modelo de acordo bilateral de readmissão entre um Estado-membro e um país terceiro.

60 Sobre esta temática, TERESA CIERCO explica que "a noção de "país terceiro de acolhimento" tornou-se omnipresente em toda a legislação europeia, e veio a ser contemplada com a realização de vários acordos de readmissão entre os países da União Europeia e países limítrofes. O objetivo destes acordos consiste em possibilitar o reenvio dos requerentes sem analisar o seu pedido, desde que provenham de Estados com os quais tenha sido celebrado um acordo de readmissão. (…) Na prática permite que cada país readmita os nacionais que estejam em situação irregular noutro Estado." (*Cfr*: CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* pp. 103-104).

61 *Cfr*: Artigos 5º e 9º da Recomendação relativa a um modelo de acordo bilateral de readmissão entre um Estado-membro e um país terceiro.

62 No que refere aos meios de identificação de pessoas a admitir, considera-se que "a comprovação da nacionalidade e da entrada no território deverá ser reconhecida pelas partes sem que estas procedam a mais investigações", tendo, neste caso, um efeito vinculativo da prova e da presunção. Quando assim não for, a Recomendação explicita uma série de critérios mediante os quais a nacionalidade pode ser comprovada (por exemplo, através do bilhete de identidade ou cédula militar) ou presumida (por exemplo, através do cartão de empresas, certidão do estado civil ou de depoimento de testemunhas). (*Cfr*: Ponto II, nºs 1 e 2 da Recomendação relativa aos princípios diretores a seguir na elaboração de protocolos sobre a execução de acordos de readmissão relacionados com os procedimentos de readmissão).

tino a um dos Estados-membros, entendendo esta repartição de pessoas como uma prioridade que permitiria, da melhor forma possível, atuar de modo equitativo no interesse das mesmas.[63] Depois, em março de 1996, o Conselho decide adotar uma Decisão relativa a um procedimento de alerta e de emergência para a repartição dos encargos decorrentes do acolhimento e da estadia temporária das pessoas deslocadas.

Por esta altura eram notórias as diferenças de tratamento dado pelos vários Estados-membros àqueles que procuravam asilo, tornando-se necessário estabelecer um equilíbrio nesta matéria. Foi assim necessária a adoção, em abril de 1995, da Resolução sobre as garantias mínimas para os procedimentos de asilo e que, por um lado, definiu o conjunto de direitos que os requerentes de asilo devem beneficiar no território dos Estados-membros durante o processo de análise do seu pedido e, por outro, estabeleceu as regras a aplicar aos pedidos de asilo manifestamente infundados e aos que são apresentados nas fronteiras.[64]

Entre os direitos atribuídos aos requerentes de asilo por esta Resolução encontramos o direito de beneficiarem dos serviços de um intérprete, pagos através de fundos públicos, para apresentar os seus argumentos às autoridades responsáveis, o direito de recorrerem a um advogado e a possibilidade de entrarem em contato com o ACNUR. A Resolução previa igualmente garantias suplementares para os menores não acompanhados e para as mulheres.[65]

63 *Cfr*. Alínea a) do Ponto 1 e Ponto 5 da Resolução relativa à repartição dos encargos decorrentes do acolhimento e da estadia temporária das pessoas deslocadas, respetivamente.

64 Sobre esta temática, TERESA CIERCO refere que "de acordo com esta resolução, um Estado-membro que analisou um pedido de asilo (não obstante as disposições nacionais quanto à aplicação do conceito de país terceiro de acolhimento), deve conceder asilo ao requerente que preencha os critérios do Artigo 1º-A da *CRER*. Ficou ainda definido que os pedidos de asilo seriam analisados individual, objetiva e imparcialmente, podendo permanecer no território do Estado, o requerente de asilo cujo pedido estivesse a ser analisado." (*Cfr*. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 116).

65 *Cfr*. Artigos IV, nº 13 e V da Resolução sobre as garantias mínimas para os procedimentos de asilo, respetivamente.

De facto, defendendo a especial importância de definir determinadas garantias para os menores não acompanhados, o Conselho entendeu necessária a adoção, em junho de 1997, da Resolução relativa aos menores não acompanhados nacionais de países terceiros. Nela se prevê que todos os menores não acompanhados têm o direito a requerer asilo mas que os Estados podem reservar-se ao direito de que os menores com idade inferior a um determinado limite não possam requerer asilo sem assistência de um tutor. Prevê-se ainda que os Estados-membros deverão esforçar-se para estabelecer a identidade dos menores o mais rapidamente possível, bem como esclarecer o motivo de estes se encontrarem não acompanhados, dando prioridade a estes pedidos em relação a todos os outros.[66]

No entanto, apesar dos esforços para que se alcançasse um tratamento uniformizado no seio da União Europeia em matéria de asilo, os Estados continuavam a interpretar o conceito de refugiado, tal como consta da *CRER*, de diferentes maneiras, o que foi causando alguns problemas. Neste sentido, o Conselho adotou, em março de 1996, a Posição comum 96/196/JAI sobre a aplicação harmonizada do conceito de "refugiado" em conformidade com a *CRER*, procurando-se harmonizar a aplicação dos critérios de determinação da qualidade de refugiado e evitando que o mesmo indivíduo pedisse asilo simultaneamente em vários Estados-membros.[67]

Assim, a posição comum 96/196/JAI começa por prever que "o estatuto de refugiado é estabelecido com base nos critérios em

66 *Cfr*. Artigos 4º, nº 1, 3º, nº 1 e 4º, nº 2 da Resolução relativa aos menores não acompanhados nacionais de países terceiros, respetivamente.

67 Neste âmbito, "o Parlamento Europeu fez referência, por várias vezes, ao conceito de refugiado e aos esforços europeus de harmonização nesta matéria, sublinhando a importância de seguir à letra o espírito da *CRER*. (…) Reconhecendo as dificuldades relacionadas com a interpretação dos termos "receando com razão" e "perseguição" que constam da definição de refugiado da *CRER*, o Parlamento realçou a necessidade de se chegar a uma harmonização da interpretação, de forma a assegurar uma prática harmonizada no seio da Comunidade. Neste sentido, propunha que os Estados recorressem ao Guia do ACNUR para resolver os problemas de interpretação." (*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 117).

função dos quais os órgãos nacionais competentes decidem conceder a um requerente de asilo a proteção prevista na *CRER*." Para tal, explica-se que cada pedido de asilo deve ser analisado individualmente e que a questão de se saber se existe de facto um receio fundamentado de perseguição deverá ser determinada em função das circunstâncias de cada caso. Finalmente, a posição assume a noção de perseguição constante da *CRER*, especificando as várias origens e motivos de perseguição.[68 | 69]

4. A terceira geração do processo de harmonização do asilo

4.1. O *Tratado de Amesterdão*

O *Tratado de Amesterdão* foi criado em 2 de outubro de 1997, na sequência do programa de revisão do *Tratado da União Europeia* fixado pelo Conselho Europeu, tendo entrado em vigor a 1 de maio de 1999.[70]

O *Tratado de Amesterdão* criou uma nova fase para a integração europeia e para as políticas de imigração e asilo. O bom funcio-

68 *Cfr*: Pontos 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 da Posição Comum 96/196/JAI sobre a aplicação harmonizada do conceito de "refugiado" em conformidade com a *CRER*, respetivamente.

69 Segundo a Posição Comum, a perseguição pode ter origem no Estado, através da aplicação de medidas, legais, administrativas e policiais ou da aplicação de penas discriminatórias em processos judiciais, em terceiros ou na existência de uma guerra civil ou conflito interno no país de origem. Por outro lado, os motivos de perseguição considerados são a raça, a religião, a nacionalidade, as opiniões políticas e o grupo social.

70 Segundo FAUSTO DE QUADROS, "não foram grandes as modificações trazidas pelo *Tratado de Amesterdão* ao *TUE*. Na sua preparação imperou um forte pragmatismo: à beira de se entrar na União Monetária, o que aconteceu em 1 de janeiro de 1999, convinha evitar que se aprofundassem as feridas abertas pelos avanços, considerados, por alguns Estados, excessivos, que haviam sido trazidos pelo *Tratado de Maastricht*. (…) [A revisão] foi mais longe, porque veio criar um "espaço de liberdade, segurança e justiça" (…), através do reforço do pilar comunitário em detrimento do terceiro pilar. Além disso, ela consagrou avanços em matéria de simplificação, aperfeiçoamento e eficácia do poder de decisão da União (…), de maior aproximação da União quanto aos cidadãos, de reforço do caráter democrático da União e de aumento da sua capacidade de intervenção nas relações externas." (*Cfr*. QUADROS: *Direito da União Europeia*, *ob. cit*., p. 47).

namento da cooperação intergovernamental em algumas matérias do terceiro pilar do *Tratado de Maastricht* levou o *Tratado de Amesterdão* a comunitarizar, ou seja, a passar para o primeiro pilar o domínio dos vistos, do asilo, da imigração, e de outras políticas relativas à livre circulação de pessoas, que, por isso, passou a ser disciplinado no novo Título IV do *Tratado CE* com a denominação "Vistos, asilo, imigração e outras políticas ligadas à livre circulação de pessoas". Entre as matérias que passaram para o primeiro pilar figura o *Acervo Schengen*.[71] | [72]

Com esta alteração, estas matérias passaram a estar submetidas às regras comunitárias e inseridas no âmbito dos instrumentos comunitários, designadamente das diretivas, regulamentos, decisões, recomendações e pareceres, e a ter a participação das instituições comunitárias e o controlo da legalidade pelo Tribunal de Justiça da União. Ou seja, enquanto que com o *Tratado de Maastricht* estas questões estavam inseridas no âmbito do interesse comum dos Estados sem que, no entanto, a União Europeia pudesse legislar sobre elas, vigorando, nesta medida, o direito internacional, com o *Tratado de Amesterdão* e o consequente processo de comunitarização destas matérias, esta limitação deixa de existir, atribuindo-se poderes legislativos à União.

Por outro lado, foi também através do *Tratado de Amesterdão* que foi criado o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça para que, no contexto das migrações, fosse criada uma harmonização política.[73] Este espaço comunitário era assegurado pelos diferen-

71 *Ibidem,* p. 61.

72 Sobre esta temática, TERESA CIERCO refere que "o controlo das fronteiras externas, o asilo, a imigração e a cooperação judiciária em matéria civil, passaram a fazer parte do primeiro pilar e a regerem-se pelo método comunitário. Realizou-se assim a transferência de um domínio relevante, no quadro institucional da União, do método intergovernamental (2º e 3º pilar) caraterizado pela regra da unanimidade, para o método comunitário (1º pilar). (*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* pp. 121-122).

73 Neste sentido, passou a constituir um objetivo da União "a manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça, em que seja assegurada a livre

tes instrumentos que a União Europeia disponibilizava (Eurodac, *Regulamento Dublin* e SIS).[74]

Ora, segundo Geoff Gilbert, o *Tratado de Amesterdão* "classificou asilo e refúgio como entes análogos, e incumbiu o bloco de designar políticas harmónicas no tema, já que os Estados-membros criaram as suas próprias políticas de asilo e refúgio."[75] Neste sentido, previa-se que "a fim de criar progressivamente um espaço de liberdade, segurança e justiça, o Conselho adotará no prazo de cinco anos (…) medidas destinadas a assegurar a livre circulação de pessoas nos termos do artigo 7º-A, em conjugação com medidas de acompanhamento, com ela diretamente relacionadas, em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração (…), bem como medidas destinadas a prevenir e combater a criminalidade (…) [e] outras medidas em matéria de asilo, imigração e proteção dos direitos de nacionais de países terceiros (…)".[76]

A ideia era criar um sistema de asilo comum, identificando-se como áreas a desenvolver as seguintes: critérios para a determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-membros por um nacional de um país terceiro, normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros, normas mínimas

circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade." (*Cfr*: Ponto 4 do nº 5 do Artigo 1º da Parte I do *Tratado de Amesterdão*).

74 Como refere FAUSTO DE QUADROS, "o *Tratado de Amesterdão* também veio reforçar a proteção dos direitos fundamentais através do alargamento da competência do TIJ no domínio da justiça e dos assuntos internos, por força dos artigos 46º, al. B, e 35º, do *TUE*. A comunitarização de parte do terceiro pilar, isto é, a integração no pilar comunitário de parte do terceiro pilar (…) veio estabelecer uma relação direta entre essa matéria e a liberdade de circulação de pessoas, de forma a se poder alcançar "um espaço de liberdade, de segurança e de justiça". A definição do objetivo da prossecução deste espaço constituiu uma das maiores inovações do *Tratado de Amesterdão* (…)." (*Cfr*. QUADROS: *Direito da União Europeia*, *ob. cit*., p. 140).

75 *Cfr*. GOMES, Jéssica Luciano: "A decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia nos casos C-71/11 e C-99/11: uma análise da condição do refugiado no Direito Europeu", Revista do Programa de Direito da União Europeia, Módulo Europeu do Programa Jean Monnet, Edição FGV, Direito Rio, nº 4, 2015, pp. 105-106.

76 *Cfr*. Artigo 61º, alíneas a) e b) do *Tratado de Amesterdão*.

em matéria de condições a preencher pelos nacionais de países terceiros que pretendam aceder ao estatuto de refugiado, normas mínimas em matéria de concessão ou retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros, normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas de países terceiros que não possam regressar ao seu país de origem e medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-membros ao acolherem refugiados.[77] | [78]

Assim, o *Tratado de Amesterdão* constituiu uma reforma sem precedentes, concretizando o objetivo da livre circulação de pessoas, institucionalizado a partir do *AUE*, e atribuindo competências ao Tribunal de Justiça das Comunidades nas questões relativas à livre circulação, concretamente, asilo, imigração e deslocação no espaço europeu. Esta foi a primeira vez que se permitiu que um tribunal internacional se pronunciasse sobre o direito dos refugiados, o que contribuiu para promover uma uniformização da interpretação e aplicação do direito comunitário. Para tal, a vontade dos Estados em ceder parte da sua soberania e controlo no que respeita aos seus sistemas de asilo foi essencial para o processo e para a sua consequente evolução.

4.2. O *Protocolo Aznar*

O Tratado de Amesterdão foi também responsável pela criação do *Protocolo relativo ao direito de asilo de nacionais dos Esta-*

77 *Cfr*: Artigo 63º, nº 1, alíneas a) a d) e nº 2, alíneas a) e b) do *Tratado de Amesterdão*.

78 No que refere a esta questão, TERESA CIERCO explica que "no conjunto tratou-se de delinear um sistema de asilo comum em duas fases complementares. Numa primeira fase, seria necessário desenvolver uma legislação de base, classificada de "normas mínimas", para depois numa segunda fase, o processo ficar completo e se alcançar a harmonização de conteúdos e procedimentos. (…) Com vista à elaboração da política comum de asilo, os Estados-membros concordaram em adotar medidas comuns em matéria de: controlo na passagem das fronteiras externas da União Europeia (artigo 62º, nº 2); normas e procedimentos para o controlo de pessoas; regras para a emissão de vistos nos casos de permanência inferior a três meses; elaboração de uma lista de países terceiros cujos cidadãos têm de possuir visto e uma lista para os que estão isentos dessa exigência." (*Cfr*: CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* pp. 123-124).

dos-membros da União Europeia, também conhecido por *Protocolo Aznar*, que previu uma limitação no acesso ao procedimento de asilo.

Neste sentido, este *Protocolo* dispunha que "cada Estado-membro será considerado pelos restantes como constituindo um país de origem seguro para todos os efeitos jurídicos e práticos em matéria de asilo", pelo que um pedido de asilo apresentado por um nacional de um Estado-membro não deverá ser tomado em consideração a não ser que satisfaça os requisitos previstos no *Protocolo*.[79] Desta forma, estes pedidos só poderiam ser declarados admissíveis se o Estado-membro adotasse medidas derrogatórias às suas obrigações decorrentes da *Convenção sobre a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais* ou se o Conselho tivesse constatado uma violação grave dos direitos humanos nesse Estado.[80] | [81]

Assim, o *Protocolo Aznar* veio alterar a noção de Estado seguro e admitir que em situações muito excecionais um Estado-membro da União Europeia pudesse aceitar a tramitação processual de um pedido de asilo de um nacional de outro Estado-membro.[82] A

79 Segundo TERESA CIERCO, "a introdução desta restrição geográfica no acesso de refugiados ao procedimento de asilo no espaço único, foi considerado inconsistente com as responsabilidades internacionais assumidas pelos Estados europeus, que ratificaram a *Convenção de 1951*, que garante, entre outros direitos, o acesso sem restrições ao procedimento de asilo." (*Ibidem,* p. 125).

80 *Cfr.* Artigo único do Protocolo relativo ao direito de asilo de nacionais dos Estados-membros da União Europeia do *Tratado de Amesterdão*.

81 Sobre esta temática, JOSÉ NORONHA RODRIGUES refere que "o asilo é instrumento de uso restrito dos estrangeiros e dos apátridas. Na realidade, este tem como destinatários exclusivos os nacionais de países terceiros. (…) Contudo, não podemos esquecer que no âmbito regional nomeadamente no seio da União Europeia, o *Protocolo Aznar* prevê a possibilidade de igualmente conceder-se asilo a cidadãos da União Europeia, em três situações muito específicas, mas todas correlacionadas com o respeito pelos direitos fundamentais do homem e com os princípios gerais no qual assenta a própria União Europeia." (*Cfr.* RODRIGUES, José Noronha: *Política Única de Asilo na União Europeia*, Santiago de Compostela, 2012, p. 54).

82 As situações excecionais descriminadas no *Protocolo* são as seguintes: "se o Estado-membro de que o requerente for nacional, invocando as disposições do artigo 15º da *Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*, tomar, após a entrada

definição de Estado seguro já havia sido desenvolvida no âmbito do terceiro pilar da CJAI, no quadro das *Resoluções de Londres* e designadamente através das Conclusões sobre os países onde, regra geral, não se verificam graves riscos de perseguição, onde se defendia a análise em processo acelerado dos pedidos provenientes dos países sem sério risco de perseguição.

No entanto, ao dar-se a possibilidade de os Estados-membros decidirem segundo os seus próprios critérios se querem ou não apreciar determinado pedido de asilo, reforçando-se de certa forma a manutenção da sua soberania, dificultou-se a harmonização das políticas de asilo no seio da União. Verificava-se, assim, uma discrepância dos procedimentos aplicados por cada Estado-membro, colocando os requerentes de asilo numa situação de incerteza quanto aos critérios a que estariam sujeitos em cada um deles.[83] E, por esta razão, o *Protocolo Aznar* é atualmente considerado como um retrocesso na política de asilo da União Europeia.

em vigor do *Tratado de Amesterdão*, medidas que contrariem, no seu território, as obrigações que lhe incumbem por força dessa convenção; se tiver sido desencadeado o processo previsto no nº 1 do artigo 7º do *Tratado da União Europeia* [risco manifesto de violação grave dos valores da União Europeia], e enquanto o Conselho não tomar uma decisão sobre a questão; se o Conselho, deliberando com base no nº 1 do artigo 7º do *Tratado da União Europeia*, tiver verificado, relativamente ao Estado-membro de que o requerente é nacional, a existência de uma violação grave e persistente, por esse Estado-membro, de algum dos princípios enunciados no nº 1 do artigo 6º; se um Estado-membro assim o decidir unilateralmente em relação ao pedido de um nacional de outro Estado-membro: neste caso, o Conselho será imediatamente informado; o pedido será tratado com base na presunção de que é manifestamente infundado, sem que, em caso algum, o poder de decisão do Estado-membro seja afetado." (*Cfr*. Artigo único do *Protocolo relativo ao direito de asilo de nacionais dos Estados-membros da União Europeia* do *Tratado de Amesterdão*).

83 "Talvez por isso alguns Estados-membros optaram por anexar, também, ao *Tratado de Amesterdão* três declarações (…). Deste modo, a Declaração nº 48 reiterou que este *Protocolo* não prejudicaria o direito de cada Estado-membro de tomar as medidas de organização que considerasse necessárias para dar cumprimento às obrigações decorrentes da *CRER* (…); a Declaração nº 5 da Bélgica afirmava que esta continuaria a proceder a uma análise específica de qualquer pedido de asilo apresentado por um nacional de outro Estado-membro ; e, finalmente, a Declaração nº 49 respeitante à alínea d) do artigo único do referido *Protocolo*, reconheceu a importância das Resoluções relativas aos pedidos de asilo manifestamente infundados e relativos às garantias mínimas nos processos de asilo." (*Cfr*: RODRIGUES: *Política Única de Asilo na União Europeia*, *ob. cit*., pp. 269-270).

4.3. O *Plano de Ação de Viena* e as *Conclusões do Conselho Europeu de Tampere*

Em 3 de dezembro de 1998 foi aprovado o *Plano de Ação de Viena* que nasceu com os objetivos de assegurar a livre circulação de pessoas, garantindo ao mesmo tempo segurança na luta contra a criminalidade, e de facilitar a cooperação em matéria de JAI dentro de toda a União.

Este *Plano* foi muito importante para o desenvolvimento do instituto de asilo na União Europeia, tendo contribuído para a definição de "espaço de liberdade, segurança e justiça"[84], bem como delimitado um conjunto de medidas em matéria de asilo, fronteiras externas e imigração, estipulando três prazos específicos para a sua concretização.[85] Na base destas novas políticas estava o facto

84 "Um espaço de liberdade: trata-se de assegurar a livre circulação de pessoas segundo o modelo de Schengen, mas igualmente de proteger os direitos fundamentais e lutar contra qualquer forma de discriminação. (…) Um espaço de segurança: inclui a luta contra a criminalidade, em especial o terrorismo, o tráfico de seres humanos, os crimes contra as crianças, o tráfico de drogas, o tráfico de armas, a corrupção e a fraude. (…) Um espaço de justiça: apesar das diferenças que existem nos Estados-membros, o objetivo da União é garantir aos cidadãos europeus um acesso igual à justiça e facilitar a cooperação entre as autoridades judiciárias." (*Cfr*. "*Plano de Ação", in* http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:l33080, consultado a 13/04/2016).

85 As medidas a adotar no prazo de dois anos nestes domínios constantes do *Plano de Ação de Viena* eram: 1) avaliação dos países de origem para estabelecer uma abordagem integrada específica por país no âmbito do asilo e da imigração; 2) concretização da *Convenção de Dublin*: continuação da análise dos critérios e condições para melhorar a implementação da *Convenção* e da possível alteração da base jurídica para o sistema de Amesterdão; 3) estudo para analisar em que medida o mecanismo poderá ser completado, nomeadamente por disposições que permitam atribuir a um único Estado-membro a responsabilidade pelo tratamento dos membros de uma família sempre que a aplicação dos critérios de responsabilidade a atribua a vários Estados e regular de forma satisfatória a questão da proteção sempre que o refugiado mude de país de residência; 4) implementação do EURODAC; 5) adoção de normas mínimas em matéria de concessão ou retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros, tendo em vista, nomeadamente, reduzir a duração dos processos de asilo; 6) limitação dos "movimentos secundários" dos requerentes de asilo entre os Estados-membros; 7) definição de normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros, com especial atenção para a situação das crianças; 8) realização de um estudo com vista a identificaras vantagens de um processo único de asilo europeu; 9) criação de um instrumento relativo ao estatuto jurídico dos imigrantes legais; 10) estabelecimento de uma política coerente da UE em matéria de readmissão e regresso; 11) luta contra a imigração clandestina através, nomeadamente, de campanhas de informação em países de trânsito e nos países de origem; 12) processo e condições de emissão de vistos pelos Estados-membros (recursos, garantias de

de estas matérias constarem agora do primeiro pilar, dotando a Comunidade de novas competências externas que lhe permitiram exercer uma influência no plano internacional nestes domínios.

Desta forma, em matéria de asilo, o *Plano* previu a criação de normas comuns para os processos relativos a refugiados e para o acolhimento dos requerentes de asilo, permitindo a comparação das impressões digitais dos requerentes e a repartição do esforço financeiro entre os Estados-Membros para o acolhimento destas pessoas.

Por outro lado, no domínio da imigração, o Conselho Europeu proponha-se a elaborar condições comuns para a entrada, estadia e regresso dos imigrantes e iniciar uma luta mais eficaz contra a imigração clandestina, definindo os direitos dos nacionais de países terceiros em matéria de livre circulação no território da União.

No entanto, muitas das medidas que deveriam ser adotadas no prazo de dois anos nunca o chegaram a ser dentro do período previsto e algumas delas nunca chegaram efetivamente a ser concretizadas, como é o caso da realização de um estudo com vista a identificar as vantagens de um "processo único de asilo europeu" que o *Plano de Ação de Viena* refere explicitamente, ao invés de aludir a um "processo comum de asilo europeu". Esta foi a primeira vez na história da União Europeia que um instrumento jurídico abordou a necessidade da realização de um estudo com vista a identificar as vantagens de uma possível política única de asilo que, no entanto, nunca chegou a ser posta em prática. [86]

repatriamento ou cobertura de despesas de acidente e de doença) e elaboração de uma lista comum dos países cujos nacionais estão sujeitos a visto de trânsito aeroportuário (supressão da atual lista cinzenta); 13) definição das regras em matéria de visto uniforme; 14) elaboração de um regulamento relativo aos países cujos nacionais estão isentos de vistos nos Estados-membros da União Europeia e/ou cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de deterem um visto para o conjunto dos Estados-membros; 15) prossecução da harmonização das legislações dos Estados-membros no que respeita à responsabilidade das transportadoras.

86 No que refere a esta questão, JOSÉ NORONHA RODRIGUES explica que "esta diferença concetual pode à primeira vista parecer mínima ou residual. Todavia, não é, nem deve ser assim considerada, na medida em que esta consciencialização por parte da União Europeia para a necessidade de um estudo sobre uma política única de asilo europeu a fim de averiguar as

Quase um ano depois, em 15 e 16 de outubro de 1999, o Conselho Europeu reuniu em sessão extraordinária, em Tampere, para debater a questão da criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça na União Europeia. Desta sessão resultou que o Conselho de Tampere reafirmou nas suas *Conclusões* a importância da União e dos seus Estados-Membros no respeito pelo direito de procurar asilo, bem como as prioridades estabelecidas pelo *Tratado de Amesterdão* e pelo *Plano de Ação de Viena*, comprometendo-se a trabalhar no sentido da criação de um sistema europeu comum de asilo.[87]

Por outro lado, com o *programa Tampere*, as prioridades da União Europeia alteraram-se e sobressai uma preocupação de lutar contra o crime: a liberalização das fronteiras facilitou a deslocação dos imigrantes e este direito levou a que os Estados-membros ficassem mais alerta para os fatores de crime e terrorismo.[88]

Neste sentido, o Conselho Europeu de Tampere dedicou um capítulo inteiro das suas *Conclusões* à implementação de uma política comum da UE em matéria de asilo e migração. Para tal, estabeleceu-se como medidas necessárias uma parceria entre países de origem, a implementação de um sistema europeu comum

suas vantagens apareceu, unicamente, plasmada e, pela primeira vez, neste documento. (…) Portanto, foi o *Plano de Ação de Viena* que de forma clara, direta e categórica abordou esta temática aconselhando, vivamente, os Estados-membros da União Europeia a realizarem este estudo com vista a identificar as vantagens de um processo único de asilo na União Europeia. Pelo que, obrigatoriamente, este *Plano de Ação* e, concretamente, esta proposta de estudo, embora, nunca realizado até à atualidade são sem sombra de dúvida o embrião de uma possível e futura política única de asilo na União Europeia. (…) Todavia, este estudo nunca foi realizado até à atualidade. Talvez porque os Estados-membros da União Europeia soubessem à partida as reais vantagens que um estudo desta natureza acarretaria para o instituto de asilo e, as consequentes desvantagens para os Estados-membros da União Europeia, nomeadamente, com a perda de soberania parcial no âmbito de asilo, bem como da arbitrariedade e discricionariedade na análise, atribuição, concessão e perda do estatuto de asilado." (*Cfr.* RODRIGUES: *Política Única de Asilo na União Europeia*, *ob. cit*., pp. 274-275).

87 *Cfr.* PINTO, Ana Filipa da Costa: *Direito de Asilo na União Europeia*, Escola de Direito da Universidade de Minho, 2011, p. 2.

88 *Cfr.* GONÇALVES: *Políticas de Asilo na União Europeia*, *ob. cit*., p. 43.

de asilo, o tratamento justo a indivíduos originários de países terceiros[89] e a gestão dos fluxos migratórios[90].

No que se refere ao sistema europeu comum de asilo, o Conselho definiu que este deveria incluir "uma definição funcional e clara do Estado responsável pela análise do pedido de asilo, normas comuns para um processo de asilo equitativo e eficaz, condições comuns mínimas de acolhimento dos requerentes de asilo e uma aproximação das normas em matéria de reconhecimento e de conteúdo do estatuto de refugiado."[91] O sistema deveria ainda oferecer um estatuto adequado a qualquer pessoa que necessitasse de proteção, prevendo-se ainda que o Conselho deveria consultar o ACNUR e outras organizações internacionais ao longo do processo.

O objetivo principal neste domínio era que as regras comunitárias se reconduzissem a um processo comum de asilo e a um estatuto uniforme para aqueles a quem é concedido asilo, aplicável em toda a União.[92]

89 "A União Europeia tem de garantir um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território dos seus Estados-membros. Uma política de integração mais determinada deverá ter como objetivo assegurar-lhes direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE. Deverá de igual modo promover a não discriminação na vida económica, social e cultural e desenvolver medidas contra o racismo e a xenofobia." (*Cfr.* Ponto 18 do Título III das *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999*).

90 "O Conselho Europeu salienta a necessidade de uma gestão mais eficaz dos fluxos migratórios em todas as suas fases. Apela para a elaboração, em estreita cooperação com os países de origem e de trânsito, de campanhas de informação sobre as possibilidades reais de imigração legal, e para a prevenção de todas as formas de tráfico de seres humanos. Deverá continuar a desenvolver-se uma política comum ativa em matéria de vistos e documentos falsos, que compreenderá uma cooperação mais estreita entre as missões diplomáticas da UE em países terceiros e, se necessário, a criação de serviços comuns de emissão de vistos da UE." (*Cfr.* Ponto 22 do Título IV das *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999*).

91 *Cfr.* Ponto 14 do Título II *das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999.*

92 *Cfr.* Ponto 15 do Título II das *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999.*

Assim, tanto o *Plano de Ação de Viena*, em 1998, como as *Conclusões do Conselho Europeu de Tampere*, em 1999, permitiram, pela primeira vez no seio da União, traçar um rumo no sentido da criação de uma política comum de asilo. Como se verá, a escolha por uma "política comum" ao invés de uma "política única" de asilo não terá sido a melhor solução adotada no seio da União, uma vez que, ao admitir que a soberania dos Estados ainda tenha grande parte de domínio sobre estas matérias, permite que existam discrepâncias na interpretação e aplicação das normas internacionais que se debruçam sobre o asilo e os refugiados, o que, consequentemente, dará origem a um tratamento desigual e não uniforme de todos os requerentes de asilo.

4.4. O *Tratado de Nice*

Com a aproximação de novos alargamentos na União, incluindo países da Europa Central e de Leste, muito diferentes entre si dos quinze Estados-membros já existentes, concluiu-se que a revisão de Amesterdão não teria feito todas as modificações, no plano institucional, que se julgava serem adequadas e necessárias para adaptar a União a estes alargamentos. Por isso, a Conferência Intergovernamental de 2000 preparou uma nova revisão dos Tratados, que desembocou no *Tratado de Nice*, aprovado naquela cidade francesa na Cimeira de 10 e 11 de dezembro de 2000, e assinado mais tarde, também em Nice, em 26 de fevereiro de 2001. Este *Tratado* entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2003.[93]

Constituindo a terceira reforma dos tratados comunitários, a verdade é que o *Tratado de Nice* não desencadeou nenhuma reforma profunda, limitando-se a resolver um problema institucional e procedimental que impedia a conclusão das negociações do alargamento por fortalecer os Estados-membros de maiores di-

93 *Cfr*. QUADROS: *Direito da União Europeia*, *ob. cit*., pp. 47-48.

mensões.[94] Neste sentido, o *Tratado de Nice* procedeu por uma nova distribuição de lugares no Parlamento Europeu, uma cooperação reforçada mais flexível, um controlo do respeito dos direitos e valores fundamentais no seio da UE e ainda um reforço do sistema judicial da UE. [95]

O *Tratado de Nice* foi o responsável pela modificação no modo de funcionamento das instituições, tornando a votação por maioria qualificada a regra, ao invés da unanimidade, em muitas áreas de decisão da União Europeia, nomeadamente, vistos, asilo e imigração, bem como noutras áreas indiretamente relacionadas com aquelas, como sejam as medidas de incentivo à não-discriminação ou as medidas destinadas a facilitar a livre circulação e residência.

No entanto, os legisladores do *Tratado* tiveram o cuidado de prever que a votação por maioria qualificada e a codecisão apenas seriam aplicáveis nos domínios de asilo, refugiados e pessoas deslocadas depois de o Conselho, deliberando por unanimidade, ter aprovado previamente legislação comunitária e ter definido normas comuns e princípios especiais para reger essas matérias.[96] Esta alteração ficou plasmada com o aditamento de um nº 5 ao artigo 67º do *Tratado que institui a Comunidade Europeia*

94 *Cfr.* RODRIGUES: *Política Única de Asilo na União Europeia*, *ob. cit*., p. 291.

95 "Foi acrescentado um novo número ao artigo 7º do *TUE* para cobrir casos em que não tenha efetivamente ocorrido uma violação evidente de direitos fundamentais, mas em que haja um "risco manifesto" de que tal possa acontecer. O Conselho, deliberando por maioria qualificada de quatro quintos dos seus membros, e depois de obter o parecer favorável do Parlamento, determina a existência do risco e dirige as recomendações apropriadas ao Estado-membro em questão. Foi proclamada uma Carta dos Direitos Fundamentais não vinculativa." (*Cfr.* "*O Tratado de Nice e a Convenção sobre o Futuro da Europa", in* http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.4.html, consultado a 27/04/2016).

96 Quanto a esta questão, TERESA CIERCO explica que "nos termos do artigo 67º, que define os procedimentos de decisão para estes domínios, o Conselho delibera por unanimidade sob proposta da Comissão (ou até 2004, por iniciativa de um Estado-membro) e após consulta do Parlamento Europeu. A partir dessa data, o Conselho passou a poder decidir por unanimidade aplicar a maioria qualificada e o procedimento de codecisão com o Parlamento a essas matérias." (*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 141).

(TCE)[97], que estendia o procedimento de codecisão para as matérias para as quais o *Tratado de Amesterdão* previa durante um período transitório de cinco anos um procedimento de consulta ao Parlamento Europeu em que o Conselho decidia por unanimidade a proposta da Comissão ou a iniciativa de um Estado-membro.[98] Contudo, tal só se verificaria se o Conselho tivesse aprovado previamente, nos termos do nº 1 do artigo 67º *TCE*, uma legislação comunitária que definisse as normas comuns e os princípios essenciais que passariam a reger estas matérias.

Assim, no que refere às disposições constantes do Título IV do *TCE* (visto, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas), acordou-se uma transição progressiva para a maioria qualificada parcial e diferida, sendo que, no que concerne às políticas de asilo e imigração, tal maioria foi adiada para o ano de 2004 e não deveria incidir sobre os elementos essenciais das mesmas.

Esta novidade trazida pelo *Tratado de Nice*, embora à partida pudesse parecer pouco significativa, foi bastante importante, uma

97 "Em derrogação do nº 1, o Conselho adota nos termos do artigo 251º: as medidas previstas no ponto 1) e no ponto 2) da alínea a) do artigo 63º, desde que tenha aprovado previamente, nos termos do nº 1 do presente artigo, legislação comunitária que defina as normas comuns e os princípios essenciais que passarão a reger essas matérias [e] as medidas previstas no artigo 65º, com exclusão dos aspetos referentes ao direito da família." (*Cfr*. Artigo 2º, nº 4 do *Tratado de Nice*).

98 Sobre esta temática, JOSÉ NORONHA RODRIGUES refere que "não se tratou, porém, de generalizar o procedimento de codecisão a todo o Título IV do *TCE*, pelo contrário, a presente revisão incidiu, unicamente, sobre duas medidas específicas, nomeadamente: I) Medidas em matéria de asilo concordantes com a *CRER*, de 28 de julho de 1951, e o *Protocolo*, de 31 de janeiro de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados, bem como com os demais tratados pertinentes, nos seguintes domínios: a) Critérios e mecanismos para a determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-membros por um nacional de um país terceiro; b) Normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros; c) Normas mínimas em matéria de condições a preencher pelos nacionais de países terceiros que pretendam aceder ao estatuto de refugiado; d) Normas mínimas em matéria de concessão ou retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros; II) Medidas relativas aos refugiados e às pessoas deslocadas, no seguinte domínio: a) Normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas de países terceiros que não possam regressar ao seu país de origem, bem como a pessoas que, por outros motivos, necessitam de proteção internacional." (*Cfr.* RODRIGUES: *Política Única de Asilo na União Europeia*, *ob. cit*., p. 293).

vez que, devido aos condicionalismos impostos pela unanimidade, pouco se tinha avançado desde Tampere onde se tinha acordado a criação de um sistema europeu comum de asilo.

Assim, o *Tratado de Nice* consubstanciou-se num conjunto de reformas interligadas que procedeu à incrementação de novas regras processuais e institucionais, não tendo introduzido modificações relevantes no regime jurídico do Título IV do *TCE* e na política de asilo, a não ser a consolidação do modelo comunitário previsto no *Tratado de Amesterdão* e a introdução de ligeiras modificações de caráter procedimental.

4.5. A *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*

A vontade por parte dos Estados-membros em possuir o seu próprio catálogo de direitos fundamentais, "constitucionalizando" estes direitos que pretendiam reconhecer aos cidadãos da União, levou a que o Conselho Europeu de Colónia, de junho de 1999, encarregasse uma Convenção[99] de elaborar uma *Carta dos Direitos Fundamentais*.[100] A Convenção levou a cabo os seus trabalhos desde dezembro de 1999 até outubro de 2000, altura em que concluiu um texto composto por um preâmbulo e 54 artigos.

99 "A Convenção tinha uma composição quadripartida (o que reforça o seu caráter original no Direito Comunitário): ela era composta por representantes dos Chefes de Estado e de Governo (em número de 15), do Parlamento Europeu (16), dos Parlamentos nacionais (30) e por um representante do Presidente da Comissão Europeia, o Comissário António Vitorino. Tinha, portanto, ao todo, 62 membros. Com o estatuto de observadores permanentes, com direito ao uso da palavra, participaram nela dois representantes do Conselho da Europa, e um Juiz e um Procurador-Geral do Tribunal de Justiça." (*Cfr*. QUADROS: *Direito da União Europeia*, *ob. cit*., pp. 146).

100 "Os povos da Europa, estabelecendo entre si uma união cada vez mais estreita, decidiram partilhar um futuro de paz, assente em valores comuns. Consciente do seu património espiritual e moral, a União baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; assenta nos princípios da democracia e do Estado de direito. Ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, segurança e justiça, coloca o ser humano no cerne da sua ação. (…) Para o efeito, é necessário, conferindo-lhes maior visibilidade por meio de uma Carta, reforçar a proteção dos direitos fundamentais, à luz da evolução da sociedade, do progresso social e da evolução científica e tecnológica." (*Cfr*. Preâmbulo da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*).

Apesar de não ter caráter obrigatório, assumindo meramente a natureza jurídica de um acordo interinstitucional, a *Carta* constitui, no plano internacional, o mais ambicioso e mais elaborado texto jurídico sobre os Direitos do Homem, uma vez que compila, simultaneamente, direitos civis, políticos, sociais, culturais e económicos. Por outro lado, a *Carta* apresenta os direitos fundamentais como a emanação de valores-chave e fornece respostas às exigências atuais da proteção dos Direitos do Homem ao acolher, ao lado dos direitos clássicos, os direitos novos. Para além disso, a *Carta* não reconhece direitos apenas aos nacionais dos Estados-membros mas sim a todas a pessoas sujeitas à sua jurisdição.[101]

No que concerne ao asilo, a *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia* constituiu um contributo importante na medida em que prevê, no seu capítulo reservado às Liberdades, uma disposição dedicada ao direito de asilo, na qual se diz que "é garantido o direito de asilo, no quadro da *CRER* de 28 e julho de 1951 e do *Protocolo* de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do *Tratado da União Europeia* e do *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*."[102]

Para além disso, e em estreita ligação com o direito de asilo, a *Carta* consagrou a proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição, no seu artigo 19º, reafirmando, desta forma, o princípio do *non-refoulement*.[103] Por outro lado, embora não tão intrinsecamente ligados ao direito de asilo mas também com uma certa relevância nesta matéria, foram consagrados os direitos da dignidade do ser humano, a proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes, o direito à liberdade

101 *Cfr*. QUADROS: *Direito da União Europeia*, *ob. cit*., pp. 148-150.

102 *Cfr*. Artigo 18º da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*.

103 Nele se previa que "1. São proibidas as expulsões coletivas. 2. Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos e degradantes." (*Cfr*. Artigo 19º da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*).

e à segurança, a liberdade de pensamento, de consciência e de religião, a liberdade de expressão e de informação, a igualdade perante a lei, a não discriminação e a diversidade cultural, religiosa e linguística.[104]

Assim, a inclusão do direito de asilo na *Carta dos Direitos Fundamentais* constituiu um avanço substancial para a consolidação deste instituto no seio da União Europeia. No entanto, o direito de asilo, tal como todos os outros direitos dela constantes, deve ser interpretado como fazendo parte do acervo global dos direitos consagrados nas fontes, muito diversificadas, indicadas no 5º parágrafo do preâmbulo da *Carta*.[105] Neste sentido, os direitos da *Carta* devem ser complementados pelas disposições constantes na *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* e nas tradições constitucionais comuns aos Estados-membros para que se consiga atingir a maior proteção possível para todos os cidadãos da União Europeia.[106]

4.6. O *Tratado de Lisboa*

O *Tratado de Lisboa*, inicialmente conhecido como Tratado Reformador, foi assinado no Mosteiro dos Jerónimos, pelos 27 Estados-membros da União Europeia, no dia 13 de dezembro de 2007, e completa o processo de reforma dos tratados, do ponto de vista institucional, iniciado em 1986. Este *Tratado* constituiu

104 *Cfr*. Artigos 1º, 4º, 6º, 10º, 11º, 20º, 21º e 22º da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, respetivamente.

105 "A presente *Carta* reafirma, no respeito pelas atribuições e competências da União e na observância do princípio da subsidiariedade, os direitos que decorrem, nomeadamente, das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Estados-membros, da *Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*, das Cartas Sociais aprovadas pela União e pelo Conselho da Europa, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Neste contexto, a *Carta* será interpretada pelos órgãos jurisdicionais sob a autoridade do *Praesidium* da Convenção que redigiu a *Carta* e atualizadas sob a responsabilidade do *Praesidium* da *Convenção Europeia*." (*Cfr*. Parágrafo 5º do Preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia).

106 *Cfr*. QUADROS: *Direito da União Europeia*, *ob. cit*., p. 176.

uma nova tentativa de concentrar numa só entidade a União Europeia instituída em Maastricht (1992) e a Comunidade Europeia criada em Roma (1957), dando corpo ao consenso dos Estados-membros quanto ao modelo de integração a prosseguir.[107] O *Tratado de Lisboa* entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009.

Com o objetivo de tornar a União mais democrática e eficaz na resolução de problemas a nível mundial, o *Tratado de Lisboa* previa como principais mudanças o reforço dos poderes do Parlamento Europeu, a alteração dos procedimentos de votação no Conselho, a introdução da iniciativa de cidadania e a criação dos cargos de Presidente permanente do Conselho Europeu e de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e de um novo serviço diplomático da UE. O *Tratado de Lisboa* clarificou ainda a repartição de competências entre a União Europeia, os Estados-membros e as competências partilhadas entre ambos.[108]

No que refere ao direito de asilo, o *Tratado de Lisboa* constituiu um instrumento jurídico inovador, na medida em que consagra a política comum em matéria de asilo.[109] Com este *Tratado*, o objetivo já não seria apenas estabelecer normas mínimas sobre o asilo mas criar um sistema comum que inclua estatutos e procedimentos uniformes.[110]

---

107 *Cfr*: GORJÃO-HENRIQUES, Miguel: *Tratado de Lisboa*, Edições Almedina, S. A., Fevereiro 2011, p. 7.

108 *Cfr*: *"Tratados da UE", in* http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_pt.htm, consultado a 05/05/2016.

109 "O sistema europeu comum de asilo deve incluir os seguintes elementos: um estatuto uniforme de asilo, um estatuto uniforme de proteção subsidiária, um sistema comum de proteção temporária, procedimentos comuns em matéria de concessão ou retirada do estatuto de asilo ou de proteção subsidiária, critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro responsável pelo exame de um pedido, normas relativas às condições de acolhimento e pareceria e cooperação em países terceiros." (*Cfr*. *"Política de asilo", in* http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html, consultado a 05/05/2016).

110 Como refere TERESA CIERCO, "para além de alargar as competências da UE nestes domínios, [o *Tratado*] estabelece os objetivos de legislar princípios e estatutos uniformes (ao contrário dos princípios mínimos definidos em Amesterdão) para um sistema europeu comum de asilo, e remove os vetos nacionais sobre decisões no que respeita ao asilo e imigração." (*Cfr*: CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 161).

De facto, nas alterações que fez ao *TFUE* referentes ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça[111], o *Tratado de Lisboa* introduziu um capítulo inteiramente dedicado às políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração.[112] Nele se previa que "a União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão", com a particularidade de que esta política devia estar em conformidade com a *CRER* e o *Protocolo de Nova Iorque*. [113]

No entanto, concedia-se também aos Estados a possibilidade de determinarem os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, dando-lhes a liberdade de fixar as suas próprias políticas de asilo, o que, naturalmente, contraria uma política europeia comum de asilo. [114]

Quanto às alterações introduzidas no *Tratado da União Europeia*, há que realçar a inclusão das medidas em matéria de asilo como um dos objetivos da União, prevendo-se que "a União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno." [115]

111 Foi com o *Tratado de Lisboa* que se definiu que "a União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-membros", nos termos do artigo 67º, nº 1 do *TFUE* na versão dada pelo *Tratado de Lisboa*.

112 "A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros." (*Cfr.* Artigo 67º, nº 2 do *TFUE* na versão dada pelo *Tratado de Lisboa*).

113 *Cfr*. Artigo 78º, nº 1 do *TFUE* na versão do *Tratado de Lisboa*.

114 *Cfr*. Artigo 79º, nº 5 do *TFUE* na versão do *Tratado de Lisboa*.

115 *Cfr*. Artigo 3º, nº 2 do *TUE* na versão dada pelo *Tratado de Lisboa*.

Por outro lado, o controlo jurisdicional efetuado pelo Tribunal de Justiça da UE foi consideravelmente melhorado, permitindo que os recursos a título prejudicial fossem exercidos por todas as jurisdições de um Estado-membro e não apenas pelos órgãos jurisdicionais que decidem em última instância, o que veio permitir o desenvolvimento de uma jurisprudência mais importante do Tribunal de Justiça em matéria de asilo.[116]

Finalmente, importa ainda referir que o *Tratado de Lisboa* fez também uma alteração ao *Protocolo relativo aos direito de asilo de nacionais dos Estados-membros da União Europeia*, acrescentando uma nova exceção à ideia de que cada Estado-membro será considerado seguro pelos restantes no que diz respeito aos pedidos em matéria de asilo, designadamente "se o Conselho tiver adotado uma decisão, nos termos do nº 1 do artigo 7º do *Tratado da União Europeia* [existência de um risco manifesto de violação grave dos valores da União por parte de um Estado-membro], relativamente ao Estado-membro de que o requerente é nacional, ou se o Conselho Europeu tiver adotado uma decisão nos termos do nº 2 do artigo 7º do referido *Tratado*, relativamente ao Estado-membro de que o requerente é nacional."[117] O *Tratado* veio introduzir ainda a possibilidade de o Conselho Europeu decidir sobre o processo previsto no nº 1 do artigo 7º do *TFUE* quando de tal houver necessidade.[118]

Assim, o *Tratado de Lisboa* constituiu uma importante contribuição no que ao asilo diz respeito, ao ter instituído um sistema comum nesta matéria. É verdade que a existência de uma política comum, ao invés de uma política uniforme, pode não ter sido

116 *Cfr*. *"Política de asilo", in* http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html, consultado a 05/05/2016.

117 *Cfr*. Alínea c) do Artigo Único do Protocolo relativo ao direito de asilo de nacionais dos Estados-membros da União Europeia.

118 *Cfr*. Alínea b) do Artigo Único do Protocolo relativo ao direito de asilo de nacionais dos Estados-membros da União Europeia.

a melhor opção por parte da União Europeia, como explicaremos mais adiante, mas não podemos deixar de considerar que a introdução destas alterações denota um esforço e uma preocupação acrescida por parte dos Estados-membros em tomar medidas concretas sobre esta matéria. Por outro lado, apesar de se ter previsto no artigo 78º, nº 2, alíneas a) e b) *TFUE* na versão dada pelo *Tratado de Lisboa*, a criação de um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros e de um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que careçam de proteção internacional, a realidade é que tais estatutos nunca chegaram, infelizmente, a tomar forma.

4.7. A adoção de uma Política Comum de Asilo na União Europeia

Durante vários anos, os Estados-membros atrasaram e dificultaram as deliberações de propostas de ação comum em matéria de asilo.[119] No entanto, o objetivo do Conselho Europeu era incentivar os Estados-membros a criarem uma política comum, o que só foi possível com o reconhecimento por parte dos Estados de que as diferentes políticas de imigração e de asilo são cada vez mais interdependentes.

Ora, é o *Plano de Ação de Viena* (1998), onde se acordou uma ação de implementação das disposições do *Tratado de Amesterdão*, que tem orientado o desenvolvimento do sistema europeu comum de asilo, designadamente as ideias de instauração de um espaço judicial europeu, de definição de uma estratégia global

119 Como refere TERESA CIERCO, "esta foi uma tendência marcadamente eurocentrista ou europroteccionista, em que se assistiu ao endurecimento da legislação a este respeito. Vários organismos, como a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa e o Comité *ad hoc* sobre Asilo Territorial e os Refugiados (CAHAR), denunciaram várias vezes a aplicação restrita das disposições da *CRER* e as graves consequências desta prática para os refugiados. A questão do asilo foi ainda confundida com a da imigração e sofreu as consequências das restrições impostas a esta última." (*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 131).

relativa aos fenómenos migratórios e de uma política de asilo e de acolhimento uniforme. [120]

Mas foi com o *Acordo de Tampere*, em 1999, que "o Conselho Europeu reiterou a importância que a União e os Estados-Membros atribuem ao respeito absoluto do direito de requerer asilo. Acordou em trabalhar no sentido da criação de um sistema comum europeu de asilo, baseado numa aplicação integral e abrangente da *CRER*, assegurando deste modo que ninguém será reenviado para o país onde é perseguido, ou seja, mantendo o princípio da não recusa de entrada."[121]

É então desde 1999 que a União Europeia tem vindo a trabalhar mais concretamente para criar um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e melhorar o enquadramento legislativo em vigor, adotando novas normas em matéria de asilo, que estabelecem padrões comuns exigentes e aprofundam a cooperação, a fim de garantir que os requerentes de asilo são tratados da mesma forma no âmbito de um sistema aberto e justo qualquer que seja o país onde solicitam asilo.[122]

Assim, no que toca à implementação de uma política comum em matéria de asilo foram identificados os seguintes pilares: o reforço de parcerias com os países de origem e de trânsito, a criação

120 Sobre esta questão NATÁLIA COUTINHO PONTES esclarece que "os Estados-membros da UE decidiram estabelecer um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), que se baseia no cumprimento total da *Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951*, sendo supervisionado e apoiado pelo ACNUR. Na primeira fase, tentou-se estabelecer um padrão em toda a UE em relação aos aspetos básicos do processo de concessão desse tipo de proteção para, inicialmente, suprimir qualquer diferença que pudesse haver entre os sistemas nacionais de asilo. […] No que se refere às conquistas políticas em matéria de asilo, a primeira fase do SECA foi marcada pela reformulação do "pacote de asilo" e adoção de um grande número de instrumentos legislativos." (*Cfr.* PONTES: "Mecanismos da Política Migratória da União Europeia…", *ob. cit*., p. 124).

121 *Cfr.* Ponto 13, do Título II, das *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999*.

122 *Cfr*. União Europeia, *Sistema Europeu Comum de Asilo*, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014, p. 5.

de um procedimento de asilo comum e estatuto único, uma política de integração mais ativa, o que veio a conseguir-se através do Fundo Europeu para os Refugiados (FER)[123], uma política de regresso e de readmissão, um espaço europeu de justiça, o reforço da cooperação na luta contra a criminalidade e uma ação externa mais determinada na área da JAI.[124]

Pretendia-se, portanto, a criação de um sistema comum a todos os Estados-membros que regulasse qual o Estado responsável pela análise dos pedidos de asilo, condições mínimas comuns de acolhimento dos requerentes de asilo e uma aproximação das normas em matéria de reconhecimento e de conteúdo do estatuto de refugiado, culminando-se, enfim, na aplicação de um estatuto uniforme em toda a União.[125]

Ora, importa destacar no âmbito da atuação legal da União Europeia no sentido de harmonização das políticas de asilo, entre outras, a Diretiva 2011/55/CE, que tem como objetivo assegurar a proteção de requerentes de asilo de estados terceiros que procurem a proteção temporariamente; a Diretiva 2003/9/CE de 27 de janeiro, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhi-

123 "O Fundo Europeu para os Refugiados visa apoiar financeiramente os esforço dos Estados-membros no desenvolvimento da política comum de asilo, promovendo uma partilha equitativa das respetivas responsabilidades, ao acolherem refugiados e pessoas em busca de proteção internacional e suportando as consequências desse acolhimento." (*Cfr*: "*Fundo Europeu para os Refugiados III", in* http://fundoscomunitarios.mai-gov.info/home/programa-quadro-solidariedade-e-gestao-de-fluxos-migratorios/fundo-europeu-para-os-refugiados/, consultado a 11/05/2016).

124 *Cfr*: CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 138.

125 Quanto a esta temática, KARI HÃKÃMIES refere que "segundo as *Conclusões de Tampere*, o Sistema Comum Europeu de Asilo [deveria] incluir: a determinação inequívoca e viável do Estado responsável pela apreciação do pedido de asilo, normas comuns aplicáveis a um procedimento de asilo justo e eficaz, bem como condições mínimas de receção dos requerentes de asilo, uma gestão mais eficiente dos fluxos migratórios em todas as suas fases (…), a adoção de legislação que preveja severas sanções contra o tráfico de seres humanos, uma mais estreita cooperação entre os serviços de controlo fronteiriço dos atuais Estados membros e os dos Estados candidatos à adesão à UE e a celebração de acordos de readmissão tendo em vista o retorno de pessoas que entraram no país ilegalmente." (*Cfr*: HÃKÃMIES, KARI: "Sessão de Abertura", *ob. cit.*, p. 17).

mento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros; a Diretiva 2004/83/CE de 29 de abril, que estabeleceu a proteção jurídica a apátridas[126]; a Diretiva 2004/89/CE de 29 de abril, 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 proteção internacional; e a Diretiva 2005/85/CE de 1 de dezembro, referente a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros.[127] Esta última diretiva reveste-se de grande importância na definição da política europeia comum de asilo, porque define os princípios de base e as garantias fundamentais que caraterizam os procedimentos de análise dos pedidos de asilo no espaço da União, e os requisitos mínimos aplicados ao processo de decisão.[128]

O Programa de Haia fixou para 2010 o prazo de implementação da segunda fase do regime de asilo europeu. Com vista à publicação de um plano de ação nesta matéria, a Comissão elaborou em junho de 2007 um Livro Verde, no qual reuniu um conjunto de medidas que considerava necessárias para a criação do SECA: o tratamento que é dado aos pedidos de asilo, as condições de acolhimento dos requerentes de asilo, a concessão de proteção, a resposta adequada a situações de vulnerabilidade, a integração,

126 Como refere NÁTALIA COUTINHO PONTES, "de acordo com a Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, os Estados-membros da UE devem conceder diversos direitos aos refugiados, sendo eles: o direito de não repulsão (*non-refoulement*), o direito de informação em um idioma em que eles compreendam, o direito a uma autorização de residência com validade de no mínimo três anos, o direito de livre circulação dentro do país que lhe concedeu o asilo e o de viajar para fora desse país, o direito de trabalhar recebendo um salário ou de forma independente, o direito à educação aos menores e a cursos de formação para adultos, o direito à assistência médica, inclusive a especializada para atender vítimas de traumas e violência, o direito a um alojamento em condições adequadas, e o direito ao acesso de programas e projetos que visem facilitar a integração do refugiado na nova sociedade ou o regresso voluntário a seu país de origem." (*Cfr*: PONTES: "Mecanismos da Política Migratória da União Europeia…", *ob. cit*., pp. 132-133).

127 *Cfr*: PINTO: *Direito de Asilo na União Europeia*, *ob. cit*., p. 2.

128 *Cfr*: CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* pp. 147-148.

a cooperação prática, a partilha das responsabilidades e solidariedade financeira e a dimensão externa do asilo.[129]

É também de destacar a Comunicação da Comissão, de junho de 2008, onde se define um plano de ação em matéria de asilo que tem como base uma tripla estratégia centrada na harmonização das normas de proteção, da cooperação prática e da solidariedade. Nesta comunicação, a Comissão alertou ainda para o reforço da cooperação prática entre os Estados ao mesmo tempo que procedem à harmonização da legislação.[130]

Ainda em 2008, foi aprovado em Bruxelas o "Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo", não vinculativo juridicamente, cujo texto se articula em torno de cinco pontos básicos: organizar a imigração ilegal segundo as necessidades e a capacidade de acolhimento, combater a imigração ilegal e expulsar quem estiver em situação irregular, fortalecer o controlo fronteiriço, aumentar a cooperação com os países de origem e melhorar o sistema de asilo.[131]

---

129 Sobre esta temática desenvolve TERESA CIERCO: "As suas recomendações incidem essencialmente numa melhoria das medidas de proteção jurídica aquando da apresentação de um pedido de asilo na fronteira, numa maior harmonização de normas nacionais em domínios não cobertos pelas disposições da primeira fase ou cobertos de forma deficiente, em especial, a qualidade do processo de decisão, a avaliação dos documentos justificativos apresentados pelos requerentes de asilo e os procedimentos de recurso. (…) Quanto ao possível modelo de um "estatuto uniforme", a Comissão recomendou uma maior harmonização dos critérios de elegibilidade, uma clarificação das noções utilizadas para definir os motivos de proteção, uma aproximação dos direitos e vantagens associados à proteção concedida, nomeadamente, os que dizem respeito à autorização de residência, à segurança social e aos cuidados de saúde, à educação e ao emprego." (*Ibidem,* pp. 149-150).

130 "O Programa de Ação [em matéria de asilo] propõe melhorar a definição das normas de proteção a nível da UE a fim de atingir os ambiciosos objetivos fixados no Programa de Haia, através da alteração dos instrumentos jurídicos existentes. Simultaneamente, reconhece que uma convergência jurídica deve ser acompanhada de mecanismos de cooperação prática adequados (intercâmbio de informações sobre as melhores práticas, formação comum, etc.) para obter uma convergência entre as decisões em matéria de asilo e, por conseguinte, uma proteção igual em toda a UE." (*Cfr. "Desenvolver a política comum de imigração e de asilo para a Europa", in* http://carloscoelho.eu/ed/files/IP-08-948_PT-%20Imigrao%20e%20asilo.pdf, consultado a 12/05/2016).

131 "[O Pacto] prevê quatro ações: a criação de um gabinete de apoio ao asilo, o estabelecimento de um único sistema de asilo até 2012 com princípios comuns sobre a proteção de refugiados e a proteção subsidiária, a implementação de procedimentos para lidar com fluxos maciços de requerentes de asilo, e o reforço da cooperação, quer com o ACNUR para os programas de

Por outro lado, também o Programa de Estocolmo, em 2009, reconheceu a importância da criação do SECA, definindo, assim, as prioridades da UE em termos de legislação e política de asilo e proteção internacional para o período de 2010 a 2014. Visava-se acabar com as disparidades dos sistemas nacionais de asilo e com as diferenças entre as taxas de reconhecimento de refugiados e melhorar a qualidade e consistência dos procedimentos de asilo.[132]

Desta forma, o Programa previa que "ao proporcionar um processo comum de asilo para os países da UE e um estatuto uniforme para aqueles aos quais foi concedida proteção internacional, o SECA [criasse] um espaço de proteção e solidariedade dentro da UE."[133 | 134]

Entretanto, em 2011 foi aprovada a Diretiva 2011/95/UE que estabelece normas relativas aos requisitos para o reconhecimento de nacionais dos países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para os refugiados ou para as pessoas com direito a proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida. [135]

---

reinstalação da UE, quer com países terceiros para o reforço da sua capacidade de proteção." (*Cfr.* CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 154).

132 *Ibidem,* p. 154-155.

133 *Cfr*. *"Programa de Estocolmo – Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos [Jornal Oficial C115 de 4.5.2010]", in* http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:jl0034, consultado a 21/09/2015.

134 Segundo NATÁLIA COUTINHO PONTES, "esta política deve abordar as necessidades tanto dos países da UE como dos migrantes e levar em consideração as necessidades do mercado de trabalho dos países da UE, reduzindo ao mesmo tempo a fuga de cérebros de países não pertencentes à UE. Além disso, uma política comum da migração deve incluir uma política eficaz e sustentável de regresso, sendo necessário prosseguir o trabalho de prevenção, controle e combate da imigração ilegal." (*Cfr*. PONTES: "Mecanismos da Política Migratória da União Europeia…", *ob. cit.,* p. 129).

135 "A Diretiva 2011/95/CE revogou a Diretiva 2004/83/CE, ao ampliar as normas de proteção e a "[…] assegurar, por um lado, que os Estados-Membros apliquem critérios comuns de identificação das pessoas que tenham efetivamente necessidade de proteção internacional e, por outro, que exista em todos os Estados-Membros um mínimo de benefícios à disposição das pessoas."" (*Cfr.* GOMES: "A decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia…", *ob. cit*., p. 107).

No entanto, apesar dos diversos esforços por parte da União Europeia em harmonizar as políticas de asilo, a verdade é que, até agora, não se alcançaram resultados muito promissores, o que se deve maioritariamente a dois fatores distintos: por um lado, as normas que foram implementadas não tinham caráter vinculativo; por outro, as exigências por parte dos Estados para que a adoção destas normas não impliquem modificações significativas da sua soberania impedem que as mesmas possam vigorar plenamente. Para além disso, as Convenções consagradas concediam a vontade de desvinculação em determinados aspetos.[136]

Foi então numa tentativa de colmatar estas lacunas que o SECA foi aprovado pelo Parlamento Europeu em junho de 2013, visando lidar de maneira uniforme com todos os aspetos relacionados com os procedimentos de concessão de asilo a indivíduos de países terceiros que buscam proteção na UE. Para o sistema comum de asilo, o objetivo é criar uma política compreensiva que esteja na base da solidariedade e da responsabilidade entre os Estados, a elaboração de normas para que a migração se torne num processo de cooperação e a evolução de políticas que permitam a diminuição da imigração irregular.

5. Em busca de uma nova (e melhor) política europeia de asilo

A União Europeia tem estado indubitavelmente à frente do resto do Mundo no que toca ao desenvolvimento em matéria de direito dos refugiados, designadamente através da promoção de vários esforços no sentido de melhorar cada vez mais os instrumentos e as políticas que regem o instituto de asilo no seio da Comunidade.

Um dos mecanismos criados para uma melhor execução do SECA foi o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (GE-

136 *Cfr*. GONÇALVES: *Políticas de Asilo na União Europeia*, *ob. cit*., p. 36.

AMA) que "tem como funções o recolhimento de informações relativas aos países de origem dos requerentes de asilo, a análise dessas informações e a elaboração de relatórios sobre a situação corrente dos países de origem, apoiando também as realocações dos indivíduos aos quais foram concedidos os asilos dentro do espaço da União Europeia. […] O Gabinete também é responsável por auxiliar os países que […] têm [os] seus sistemas de asilo sobrecarregados pela chegada de grandes fluxos de migrantes e de requerentes de asilo oriundos de países não membros e que necessitam de proteção internacional."[137 | 138]

Este Gabinete foi desenvolvido em 2010 e é o elo de ligação entre as instituições sobre os refugiados, a Comissão Europeia e o ACNUR, tendo intervindo no SECA com o objetivo de conciliar as novas normas de proteção internacional com aquelas já existentes, já que a Comunidade Europeia tinha atingido níveis tão díspares entre os Estados-membros que era necessário estabelecer medidas que não tornassem as políticas tão desiguais. [139]

137 *Cfr*: PONTES: "Mecanismos da Política Migratória da União Europeia…", p. 128.

138 "O objetivo do GEAMA é facilitar, coordenar e reforçar a cooperação prática entre os Estados-membros em relação aos muitos aspetos do asilo. O GEAMA presta: 1) apoio prático e técnico aos Estados-membros; 2) apoio operacional aos Estados-membros com necessidades específicas e aos Estados-membros cujos sistemas de asilo e acolhimento estão sujeitos a pressões excecionais, incluindo a coordenação de equipas de apoio no domínio do asilo (EAA) constituídas por peritos nacionais na matéria; 3) contributos com base em dados rigorosos para a formulação de políticas e a adoção de legislação da União Europeia em todos os domínios com impacto direto ou indireto no asilo." (*Cfr*: *"Gabinete Europeu em Matéria de Asilo", in* https://GEAMA.europa.eu/, consultado a 18/05/2016).

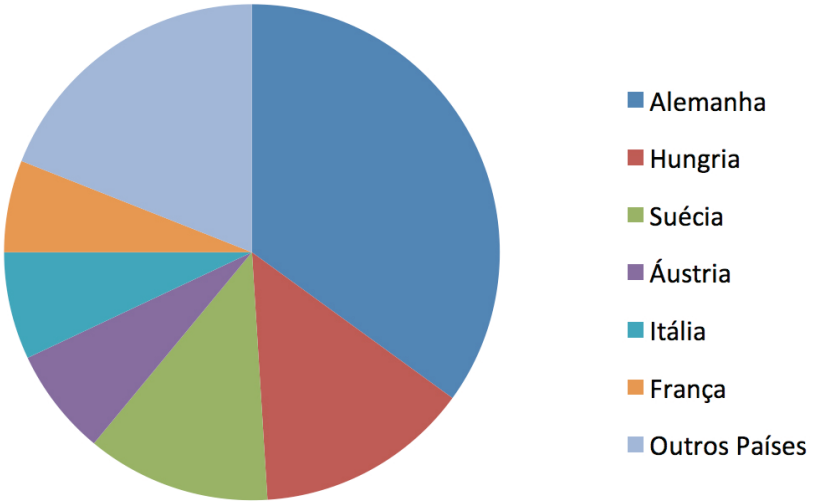
139 "O GEAMA contribui para a aplicação do SECA tanto no interior como no exterior da União. No que se refere aos aspetos internos do SECA, a contribuição do GEAMA consiste, sobretudo, em: reunir informações sobre o tratamento dos pedidos de proteção internacional nos Estados-Membros e as legislações nacionais em matéria de asilo; e elaborar angularmente um relatório sobre a situação do asilo na União e preparar, se necessário, documentos técnicos sobre a aplicação dos instrumentos da UE em matéria de asilo. No que se refere aos aspetos externos do SECA, o GEAMA é especialmente responsável por: coordenar o intercâmbio de informações e as ações adotadas pelos Estados-Membros em matéria de recolocação de refugiados provenientes de países terceiros; cooperar com países terceiros com vista à promoção e assistência ao reforço das capacidades dos seus próprios sistemas de asilo e acolhimento e à execução de programas de proteção regional." (*Ibidem)*.

Por outro lado, o *Regulamento Dublin* permitiu estabelecer qual o Estado-membro da UE responsável pela análise de um pedido de asilo. As regras visam assegurar um acesso rápido ao procedimento de asilo e a análise de um pedido por um Estado-membro claramente determinado, a fim de ser assegurado o pleno respeito pelo direito de asilo.[140]

No entanto, é preciso ter em conta que o atual *Regulamento de Dublin* não foi projetado para situações de chegadas não controladas em grande escala e não assegura uma partilha sustentável e equitativa das responsabilidades dos requerentes de asilo em toda a União, o que gera situações em que um número limitado de Estados lida com a maior parte dos pedidos de asilo, colocando as capacidades dos seus sistemas de asilo sob tensão e atrasando o processamento destes pedidos.[141] De facto, no ano de 2015, em que houve um aumento significativo dos pedidos de asilo, verificou-se uma grande discrepância no número de refugiados que cada Estado-membro recebeu no seu território, sendo que a Alemanha registou um contingente muito superior aos restantes países.

140 Tal como já exposto na presente dissertação, "o princípio fundamental do sistema atual é que a responsabilidade pela análise de um pedido de asilo é entregue, em primeiro lugar, ao Estado-membro que mais contribuiu para a entrada do requerente na União Europeia. Na maioria dos casos, isto significa que é o Estado-membro da primeira entrada. Também pode ser um Estado-membro que tenha emitido um visto ou uma autorização de residência para nacionais de países terceiros que então decidem ficar e pedir asilo quando esta autorização expira. A unidade familiar e a proteção de menores desacompanhados são os critérios que levam à derrogação destas regras." (*Cfr. "Questions & Answers: Reforming the Common European Asylum System", in* http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1621_en.htm, consultado a 18/05/2016).

141 Tal como referem FLORA GOUDAPPEL e HELENA RAULUS, "the Dublin system of allocating responsability to a single Member State has created pressures in particular for the Southern Member States. In most cases, Dublin gives the responsibility for the Member State which border a person first crossed when entering into the Union. Most irregular arrivals come from Africa or Middle-East and they cross the Union borders from South: Greece, Malta or Italy. As a consequence, the asylum systems in these Member States have become overwhelmed and the Member States cannot deal with the number of arriving migrants, including asylum seekers." (*Cfr*. GOUDAPPEL, Flora A. N. J. & RAULUS, Helena S.: "Introduction", *The Future of Asylum in the European Union? Proposals, Problems and Interaction with International Human Rights*, T.M.C. Asser Press, 2011, pp. 8-9).



Pedidos de asilo recebidos por país no ano de 2015 (Fonte: Expresso)

Para além disso, desde 2010/2011 que os Estados-membros não estão a ser capazes de levar a cabo as transferências ao abrigo do *Regulamento Dublin* para a Grécia, por exemplo, devido a deficiências sistémicas suscitadas pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.[142]

Por sua vez, o Eurodac é uma base de dados de correspondências biométricas, usado para fornecer provas das impressões digitais dos requerentes de asilo no sentido de ajudar a determinar qual o Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado na UE. Recentemente, o âmbito do novo Regulamento Eurodac foi estendido para incluir a possibilidade de os Estados-membros armazenarem e consultarem dados de nacionais de países terceiros ou apátridas que não são requeren-

142 *Cfr. Comunicado de Imprensa, Aplicação da Agenda Europeia da Migração: progressos realizados nas ações prioritárias*, Edição da Representação da Comissão Europeia em Portugal, 10 de fevereiro de 2016.

tes de proteção internacional e que se encontrem em situação irregular na UE, a fim de que possam ser identificados para efeitos de regresso e de readmissão.[143] | [144] | [145]

O Sistema de Informação Schengen é também uma "base de dados comum aos países que integram o Espaço Schengen e que possibilita às autoridades nacionais responsáveis pelo controlo de fronteiras, pela imigração, pela aplicação da lei e pela emissão de vistos desses Estados, o acesso a informações sobre pessoas (não autorizadas a entrar e/ou permanecer no espaço Schengen, a deter, desaparecidas, notificadas para comparecer perante uma autoridade judiciária ou a submeter a controlos discretos ou específicos, entre outras) e objetos (documentos em branco ou já emitidos, veículos e chapas de matrícula, armas, notas de banco, entre outros)."[146]

Por outro lado, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia (Agência Frontex) "coordena a cooperação operacional entre os Estados-membros no domínio das fronteiras externas;

143 *Cfr. "Questions & Answers: Reforming the Common European Asylum System" in,* http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1621_en.htm, consultado a 18/05/2016.

144 "No pleno respeito das normas sobre a proteção de dados, permitirá igualmente que os Estados-membros armazenem mais dados pessoais do Eurodac designadamente nomes, data de nascimento, nacionalidade, especificidades sobre a identidade ou documentos de viagem, e imagens faciais das pessoas. O aumento das informações neste sistema permitirá às autoridades da imigração e asilo identificarem facilmente um nacional de país terceiro em situação irregular ou requerente de asilo sem terem de solicitar informações de outro Estado-membro separadamente, como sucede atualmente." (*Cfr. Comunicado de Imprensa, Rumo a um sistema europeu comum de asilo sustentável e equitativo*, Edição da Representação da Comissão Europeia em Portugal, Lisboa, 4 de maio de 2016).

145 Como refere MÁRCIA PATRÍCIA PEREIRA GONÇALVES, "este instrumento [tornou-se] uma ferramenta valiosa, no sentido em que cada imigrante que entra pela primeira vez no espaço comunitário fica "registado" na base de dados do EURODAC, que está ligado a outras redes de base de dados relacionadas com crime, asilo, tráfico, entre outros. É um mecanismo para prevenir a entrada quer de imigrantes ilegais, ou de falsos refugiados, ou mesmo registar estes refugiados para que sejam reconhecidos como tal." (*Cfr.* GONÇALVES: *Políticas de Asilo na União Europeia*, *ob. cit*., p. 70).

146 *Cfr. "Sistema de Informação Schengen de Segunda Geração (SIS II)", in* http://www.sef.pt/portal/v10/PT/aspx/apoioCliente/detalheApoio.aspx?fromIndex=0&id_Linha=6339, consultado a 19/05/2016).

apoia os Estados-membros na formação de guardas de fronteiras nacionais, incluindo a definição de normas de formação comuns; realiza análises de risco; acompanha a evolução da investigação relevante em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas; apoia os Estados-membros em circunstâncias que exijam assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas; e faculta aos Estados-membros o apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso."[147]

No que refere à Rede Europeia de Migrações (REM), tem como principal objetivo a recolha, análise e prestação de informação objetiva, fiável e comparável no domínio da imigração e asilo, tendo em vista o apoio à elaboração de políticas europeias de imigração e asilo.[148]

Finalmente, a Agência dos Direitos Fundamentais (ADF) da União Europeia presta serviços de aconselhamento fundamentado e independente aos responsáveis políticos nacionais e da UE, contribuindo assim para alimentar o debate, as políticas, a legislação em matéria de direitos fundamentais e torná-los mais eficazes.[149]

147 Criada pelo Regulamento (CE) nº 2007/2004 do Conselho, de 26 de outubro, a Agência Frontex "tem ligações com outros parceiros comunitários da UE responsáveis pela segurança das fronteiras externas, designadamente a Europol, a Cepol e a Olaf, bem como pela cooperação no domínio aduaneiro e dos controlos fitossanitários e veterinários a fim de promover coerência global nesta matéria." (*Cfr. "Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas", in* http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_pt.htm, consultado a 19/05/2016).

148 Criada pela Decisão do Conselho 2008/31/CE, "a REM é composta por Pontos de Contato Nacionais (PCN), que representam os Estados-membros da União Europeia, e pela Comissão Europeia, a quem cabe a coordenação dos trabalhos e a salvaguarda das prioridades políticas da União na área da imigração e asilo. Entre outras funções, cabe ao PCN promover uma Rede Nacional de Migrações, no respetivo Estado-membro, composta por entidades ou pessoas com intervenção relevante no domínio da imigração e asilo. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras constitui o Ponto de Contato Nacional Português para a Rede Europeia das Migrações." (*Cfr. "Rede Europeia das Migrações", in* http://rem.sef.pt/, consultado a 19/05/2016).

149 A ADF "aconselha as instituições da UE e os governos nacionais sobre questões relacionadas com direitos fundamentais, em especial no que diz respeito a: discriminação, acesso à justiça, racismo e xenofobia, proteção de dados, direito das vítimas e direitos das crianças. A Agência visa melhorar a eficácia das ações de promoção e proteção dos direitos fundamentais da UE. Para isso, consulta, os seus parceiros e colabora em domínios como: a recolha e análise de

Podemos concluir, portanto, que a União Europeia, munida de todos estes mecanismos direcionados, direta ou indiretamente, para o asilo e a imigração – designadamente, o GEAMA, o *Regulamento Dublin*, o Eurodac, o SIS, a Agência Frontex, a REM e a ADF -, tem procurado fortalecer e melhorar toda a lógica de análise e processamento dos pedidos de asilo.

No entanto, a falta de equidade do atual sistema de asilo no seio da União Europeia – com um conjunto de Estados-membros colocados sob pressão desproporcional por ter de lidar com a maioria dos pedidos de asilo – cria um desincentivo para a plena aplicação das regras. Por outro lado, o atual conjunto de regras relativas à determinação da responsabilidade também pode levar a procedimentos complexos e morosos que, por sua vez, criam um desincentivo no cumprimento das regras por parte dos requerentes de asilo, uma vez que o sistema carece igualmente de disposições claras sobre as obrigações destes e de sanções em caso de incumprimento, nomeadamente no que respeita à recusa de fornecer as suas impressões digitais.[150] | [151]

informações no âmbito de trabalhos de investigação de cariz sociojurídico, a assistência e a consultoria especializada e as ações de divulgação e sensibilização." (*Cfr. "Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (ADF)", in* http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/ADF/index_pt.htm, consultado a 19/05/2016).

150 A Comissão [apresentou no dia 4 de maio de 2016] propostas de reforma do sistema europeu comum de asilo introduzindo um sistema de repartição dos pedidos de asilo entre Estados-membros mais equitativo, mais eficiente e mais sustentável. O princípio fundamental mantém-se inalterado, ou seja, os requerentes de asilo devem solicitar asilo no primeiro país de entrada a não ser que tenham família noutro país, mas o novo mecanismo para a equidade garantirá que nenhum Estado-membro ficará sujeito a uma pressão excessiva sobre o seu sistema de asilo." (*Cfr. Comunicado de Imprensa, Rumo a um sistema europeu comum de asilo sustentável e equitativo*, Edição da Representação da Comissão Europeia em Portugal, Lisboa, 4 de maio de 2016).

151 Ainda assim, nos últimos tempos "houve progressos na taxa de recolha de impressões digitais que é uma componente essencial na gestão adequada do sistema de asilo. A proporção de migrantes cujas impressões digitais são incluídas na base de dados Eurodac aumentou na Grécia, passando de 8% em setembro de 2015 para 78% em janeiro de 2016, e na Itália de 36% para 87% no mesmo período." (*Cfr. Comunicado de Imprensa, Aplicação da Agenda Europeia da Migração: progressos realizados nas ações prioritárias*, Edição da Representação da Comissão Europeia em Portugal, 10 de fevereiro de 2016).

Foi neste sentido que, na sua comunicação de 6 de abril de 2016, a Comissão considerou a necessidade de assegurar uma maior convergência no sistema de asilo como um elemento fundamental para o melhoramento do SECA, fazendo, assim, uma proposta de criação de uma Agência para o Asilo da União Europeia. [152] Para garantir mais convergência e menos disparidades na avaliação dos pedidos de proteção internacional, a proposta da Comissão confere à Agência a tarefa de coordenar esforços entre os Estados-membros no desenvolvimento de orientação comum sobre a situação nos países terceiros de origem e de garantir a coordenação das redes sobre os países de origem, bem como a análise da revisão da lista de países terceiros considerados seguros pela UE. [153]

O objetivo é que todos os aspetos do SECA, incluindo taxas de reconhecimento, a qualidade e a natureza das condições de proteção e receção internacional sejam computorizados, de forma a assegurar que quaisquer deficiências no funcionamento do SECA sejam abordadas o mais cedo possível, assegurando-se uma gestão ordenada dos sistemas de asilo e acolhimento.

152 "Em 6 de abril de 2016, a Comissão Europeia publicou uma comunicação que lançou o processo de reforma do sistema europeu comum de asilo. A comunicação apresenta: várias opções relativas a um sistema equitativo e sustentável para a repartição dos requerentes de asilo entre os Estados-membros; uma maior harmonização dos procedimentos e das normas em matéria de asilo para criar condições homogéneas no conjunto da Europa e, assim, reduzir os fatores de atração tendo em vista diminuir os movimentos secundários irregulares; o reforço do mandato do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAMA)." (*Cfr. Comunicado de Imprensa, Rumo a um sistema europeu comum de asilo sustentável e equitativo*, Edição da Representação da Comissão Europeia em Portugal, Lisboa, 4 de maio de 2016).

153 "Uma das principais novas tarefas da Agência será operar a chave de referência dos pedidos de proteção internacional no âmbito do novo sistema de Dublin e apoiar uma distribuição sustentável e justa dos pedidos de proteção internacional. A Agência também será encarregue de garantir uma maior convergência na avaliação dos pedidos de proteção internacional em toda a União, o reforço da cooperação prática e a troca de informações entre Estados-membros , bem como promover o direito da União e as normas operacionais sobre a monitorização do asilo em conformidade com o Sistema Europeu Comum de Asilo (…). A Agência irá desenvolver a sua própria capacidade para se tornar num centro de excelência em matéria de asilo, fornecendo assistência integral em situações de crise." (*Cfr. "Questions & Answers: Reforming the Common European Asylum System", in* http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1621_en.htm, consultado a 18/05/2016).

Ainda no âmbito desta reforma, e no que toca aos mecanismos no seio da União Europeia cujo objeto é o asilo e a imigração, a Comissão pretende criar um mandato reforçado para o Gabinete, transformando-o numa agência de pleno direito, responsável por facilitar e melhorar o funcionamento do SECA.

A Comissão propõe ainda um sistema de Dublin mais transparente e mais eficiente, assegurando simultaneamente um mecanismo para gerir situações de pressão excessiva sobre os sistemas de asilo dos Estados-membros. O novo sistema permitirá assegurar a rápida determinação dos Estados-membros responsáveis pela análise dos pedidos de asilo e a proteção aos que dela necessitam, desincentivando os movimentos secundários.[154]

Ora, não há dúvida de que um dos aspetos que a atual crise dos refugiados nos revelou foi que o nosso sistema europeu de asilo deve mudar. É verdade que para melhorar a gestão da migração é necessário, tal como já está a ser previsto pela Comissão, uma melhor cooperação com os países terceiros, acabar com a introdução clandestina de migrantes e reinstalar os refugiados diretamente na UE. Também sabemos que é necessário tornar este sistema mais equitativo, fomentando a criação de normas comuns e uma partilha mais equitativa das responsabilidades, por forma a evitar as pressões excessivas colocadas sobre alguns Estados que são alvos de inúmeros pedidos de asilo. E, por isso, reconhecemos a importância e o esforço por parte da Comissão Europeia em melhorar e aperfeiçoar a política de asilo através da reforma que se propõe a alcançar.

154 "Os novos elementos incluem um sistema mais equitativo baseado na solidariedade: graças a um mecanismo de repartição corretor (o mecanismo de equidade). O novo sistema indicará automaticamente quando um país está a tratar um número desproporcionado de pedidos de asilo. (…) Se um país está a acolher um número desproporcionado de pessoas, muito superior a essa referência (150% acima do número de referência), todos os novos requerentes de asilo nesse país (independentemente da nacionalidade) serão recolocados no conjunto da UE, depois de uma verificação da admissibilidade dos pedidos apresentados, até que o número de pedidos volte a descer baixo desse nível. (…); um mecanismo que tem igualmente em conta os esforços de reinstalação (…); um sistema mais eficiente (…); desencorajar os abusos e os movimentos secundários (…); proteger os interesses dos requerentes de asilo. (*Cfr. Comunicado de Imprensa, Rumo a um sistema europeu comum de asilo sustentável e equitativo*, Edição da Representação da Comissão Europeia em Portugal, Lisboa, 4 de maio de 2016).

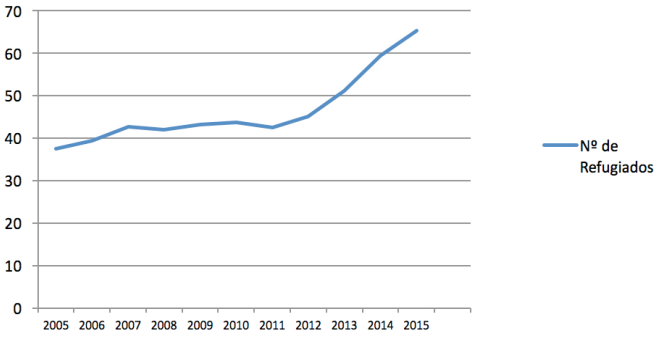
No entanto, não nos podemos esquecer que a reforma do sistema de Dublin, o reforço do Eurodac ou a transformação do Gabinete Europeu em Matéria de Asilo não contribuirão por si só para resolver o problema dos refugiados. A verdade é que enquanto os Estados-membros continuarem a aplicar diferentes critérios na apreciação dos diferentes pedidos de asilo, haverá sempre um tratamento diferenciado em relação aos seus requerentes e, consequentemente, haverá sempre uma grande disparidade no trato do direito de asilo numa União Europeia que se quer, tal como o seu nome indica, unida e paritária.

De facto, numa União Europeia em que as questões económicas, financeiras, sociais ou ambientais são alvo de um tratamento uniforme entre todos os Estados que dela fazem parte, não se compreende – e até se considera inadmissível – como é que a questão do asilo ainda não foi uniformizada no seu seio, uma vez que tem repercussões no direito à vida, à integridade física, à habitação, à família, à propriedade, entre outros direitos indispensáveis aos cidadãos.

Estamos perante a crise de refugiados mais grave desde a Segunda Guerra Mundial, envolvendo em todo o mundo mais de 60 milhões de refugiados ou pessoas deslocadas internamente[155], o que, naturalmente, exige um reforço radical do sistema de migração da UE e uma resposta europeia altamente coordenada no sentido daquilo que a Comissão Europeia tem tentado fazer nos últimos meses por forma a dar aos Estados-membros as ferramentas necessárias para gerir melhor o elevado número de chegadas.[156]

155 "Embora uma redução dos fluxos seja altamente desejável tendo em conta a sobrecarga frequente para as autoridades nacionais e locais, não deve haver ilusões quanto ao facto de que a crise dos refugiados só terminará quando as suas causas profundas – instabilidade, guerra e terror na vizinhança imediata da Europa, nomeadamente a continuação da guerra e as atrocidades na Síria – forem atacadas de forma definitiva." (*Cfr. Comunicado de Imprensa, Aplicação da Agenda Europeia da Migração: progressos realizados nas ações prioritárias*, Edição da Representação da Comissão Europeia em Portugal, 10 de fevereiro de 2016).

156 "Desde triplicar a presença no mar, passando por um novo sistema de solidariedade de emergência para recolocar os requerentes de asilo provenientes dos países mais afetados, por



Crescimento do número de Refugiados (em milhões) no Mundo ao longo dos anos (Fonte: ACNUR)

No entanto, ainda que tenham sido estabelecidas estruturas de asilo mais adequadas, tais como o serviço de asilo e o primeiro acolhimento, ainda existem áreas fundamentais no processo de asilo que têm de ser melhoradas antes do *Regulamento Dublin* poder ser de novo integralmente aplicado, quer na Grécia, quer nos outros países europeus, nomeadamente nas áreas da capacidade e condições de acolhimento, acesso ao procedimento de asilo, recursos e assistência jurídica.

Por outro lado, a gestão de fronteiras externas da UE não tem sido feita da melhor maneira.[157] Nos últimos meses, os controlos fron-

uma mobilização sem precedentes do orçamento da UE de mais de 10 mil milhões de euros para fazer face à crise dos refugiados e assistir os países mais afetados, pela criação de um novo quadro de coordenação e de cooperação para os países dos Balcãs Ocidentais, pelo início de uma nova parceria com a Turquia, até uma proposta ambiciosa para uma nova Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia, a União Europeia reforçou a política europeia de asilo e de migração para fazer face aos novos desafios." (*Ibidem).*

157 "The basic premise here is that the responsibility for controlling the external border is still a matter for the Member States. Although the Union has adopted new measures on external borders, and for example, FRONTEX has been established, the premise is still the same. Under the *TFEU* the Union competence is limited in this respect. The Union can develop common policies on border control mechanism or visas, as well as treatment of aliens who have

teiriços ao longo da rota dos Balcãs Ocidentais foram realizados de forma descoordenada, com estes países a tomarem medidas unilaterais, conduzindo ao aperto das fronteiras com efeitos repercutidos nos países a montante, o que demonstra mais uma vez que a União Europeia ainda não conseguiu dar uma resposta uniforme e coordenada no que ao asilo e à migração diz respeito.[158]

A verdade é que no seio da União Europeia somos confrontados com diferentes sensibilidades jurídicas quanto à interpretação do direito de asilo e aos critérios que permitem obter o estatuto de refugiado, tornando difícil a abordagem do problema no meio comunitário. No entanto, para que se possa consagrar a liberdade de circulação de pessoas como uma realidade em benefício dos cidadãos comunitários, cada um dos Estados carece da garantia de que nenhum outro oferecerá aos originários dos países terceiros mais facilidades do que os restantes. Assim, a liberdade de circulação no interior da União exige a definição de uma fronteira comum com procedimentos de controlo e admissão uniformizados e aceites por todos os Estados.[159]

Ora, como já foi referido, no âmbito do SECA, a UE adotou novas normas em matéria de asilo, a fim de garantir que os requerentes de asilo são tratados da mesma forma qualquer que seja o país

already crossed the borders, but there is no general competence to adopt common policies on controlling who can enter into the Union." (*Cfr*. GOUDAPPEL, Flora A.N. J. & RAULUS, Helena S: "Introduction", The Future of Asylum in the European Union? Proposals, Problems and Interaction with International Human Rights, T.M.C. Asser Press, 2011, p. 11).

158 "A fim de fazer face a esta tendência, é necessário que os países ao longo da rota acelerem o cumprimento dos compromissos assumidos na reunião dos dirigentes das Balcãs Ocidentais, garantam que as decisões tomadas são integralmente coordenadas e, se for caso disso, enquadradas pelo direito da União. Ainda mais importante, todos os Estados-membros têm que se comprometer a acabar com a abordagem de "passar a bola" relativamente àqueles que indicam interesse em requerer asilo noutro país. As pessoas que não estejam necessitadas de proteção devem ser rapidamente repatriadas no respeito integral pelos direitos fundamentais." (*Cfr. Comunicado de Imprensa, Aplicação da Agenda Europeia da Migração: progressos realizados nas ações prioritárias*, Edição da Representação da Comissão Europeia em Portugal, 10 de fevereiro de 2016).

159 *Cfr*. CIERCO: *A Instituição de Asilo na União Europeia*, *ob. cit.,* p. 130.

onde o solicitam. Para tal, adotou a Diretiva Procedimentos de Asilo, que visa garantir tomadas de decisões mais justas, mais céleres e de melhor qualidade; a Diretiva Condições de Acolhimento, que visa assegurar que existe em toda a União condições humanas e materiais para os requerentes de asilo e que os seus direitos fundamentais são plenamente respeitados; e a Diretiva Estatuto de Refugiado, que procura clarificar os motivos para a concessão de proteção internacional e, deste modo, contribuir para a coerência das decisões de asilo; para além dos já mencionados *Regulamento de Dublin* e Regulamento Eurodac.[160]

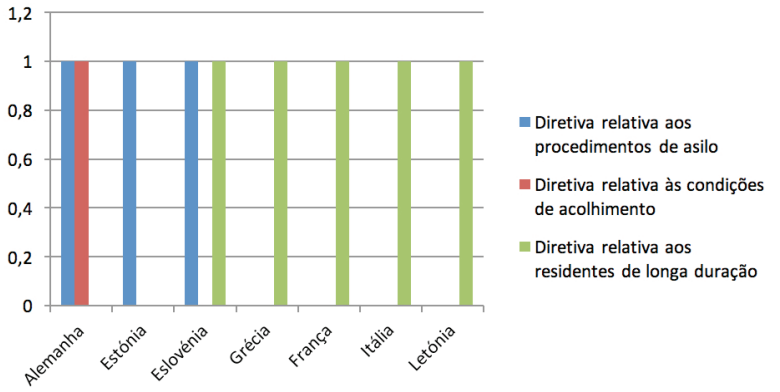
No entanto, não nos podemos esquecer que as diretivas da União Europeia, por definição, indicam meramente qual o resultado a atingir pelos Estados-membros, deixando à sua discricionariedade os meios para o atingir. Por isso, as diretivas não vinculam na totalidade os seus destinatários, até porque necessitam de ser transpostas para a legislação nacional de cada Estado-membro, ao contrário dos regulamentos que são auto-executivos e não requerem quaisquer medidas de execução.

Ora, isto quer dizer que apesar da existência de Diretivas no seio da UE com o objetivo de harmonizar os procedimentos de asilo em cada Estado-membro, a verdade é que continua a existir um tratamento diferenciado entre os requerentes de asilo dentro da Comunidade, o que, naturalmente, não se compreende, uma vez que um espaço com fronteiras abertas e onde existe livre circulação como a União Europeia necessita de uma abordagem uniforme do asilo.[161]

160 *Cfr*. União Europeia, *Sistema Europeu Comum de Asilo*, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014, p. 5.

161 Como referem FLORA GOUDAPPEL e HELENA RAULUS, "all these [directives] are minimum harmonisation measures leaving a wide margin of flexibility for the Member States and there are many provisions where the Member States may choose to lower the standards of protection." (*Cfr*. GOUDAPPEL & RAULUS: "Introduction", *ob. cit.,* p. 5).

Por exemplo, a 10 de fevereiro de 2016, a Comissão Europeia emitiu pareceres em nove processos de infração contra alguns Estados-membros por não transposição do SECA e, designadamente, da Diretiva relativa aos procedimentos de asilo (que estabelece procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional), da Diretiva relativa às condições de acolhimento (que aborda a questão do acesso a condições de acolhimento adequadas para os requerentes de asilo enquanto estes aguardam o exame dos seus pedidos) e da Diretiva relativa aos residentes de longa duração (que veio incluir os refugiados e os beneficiários de proteção subsidiária), designadamente contra a Alemanha (2 casos), a Estónia, a Eslovénia (2 casos), a Grécia, a França, a Itália e a Letónia.[162]



Diretivas violadas e número de Processos de Infração por Estado-membro (Fonte: UE)

162 *Cfr. Comunicado de Imprensa, Aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo: a Comissão toma medidas em relação a nove processos por infração*, Edição da Representação da Comissão Europeia em Portugal, 10 de fevereiro de 2016.

Estes nove casos dizem respeito à não transposição de diretivas que contribuiriam para uma maior convergência entre os sistemas nacionais de asilo, o que confirma a disparidade de tratamento existente dentro da UE.

Neste sentido, a redução e até a eliminação por completo das divergências entre sistemas é altamente importante para reduzir a circulação secundária entre os requerentes de asilo que, de outro modo, serão influenciados pelas diferentes regras de asilo nos diversos Estados-membros, o que, consequentemente, criará novamente o problema da repartição não igualitária e proporcional de refugiados por toda a Comunidade.

A verdade é que, no seio da União Europeia, encontramos duas posições distintas quanto ao instituto de asilo: uma mais restritiva[163], que tende a depreciar as políticas supranacionais, e uma contrária, que defende a adoção na totalidade da *CRER de 1951*, o que, consequentemente, vai repercutir-se nas tomadas de decisões (positivas ou negativas) de cada Estado em relação aos pedidos de asilo que recebem.

163 Sobre esta temática, ERIKA FELLER refere que "(…) surgiram duas tendências [no seio da União Europeia]. (…) A primeira tendência foi no sentido de cada vez mais aplicar a *Convenção de 1951* e o seu *Protocolo de 1967* em moldes excessivamente restritos, a par de uma vasta séria de obstáculos levantados pelos Estados para impedir o acesso legal e físico ao seu território. A segunda tendência foi a proliferação espantosa de regimes de proteção alternativos de duração mais curta, que, em comparação com os previstos na *Convenção de 1951*, conferem menos direitos." (*Cfr*: FELLER: "Primeira Sessão – Proteção Internacional, Novos Desafios", Em Direção a um Sistema Comum Europeu de Asilo, Conferência Europeia sobre asilo, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2000, pp. 40-41).

Decisões positivas dos Estados-Membros da UE em relação aos pedidos de asilo em 2015

	Nº Total	Estatuto de Refugiado	Proteção Subsidiária	Razões Humanitárias
União Europeia	333350	246175	60680	26500
Bélgica	10900	9220	1675	-
Bulgária	5605	4705	895	-
República Checa	460	55	390	15
Dinamarca	10200	7815	2315	70
Alemanha	148215	142305	2230	3685
Estónia	80	20	55	0
Irlanda	710	335	375	-
Grécia	5875	5020	705	150
Espanha	1030	220	805	0
França	26015	20620	5395	-
Croácia	40	35	5	-
Itália	29630	3575	10280	15780
Chipre	1875	240	1630	0
Letónia	30	5	25	-
Lituânia	85	15	65	0
Luxemburgo	210	185	25	-
Hungria	545	170	370	5
Malta	1320	290	955	75
Holanda	17045	6915	9655	475
Áustria	17750	14330	2950	-
Polónia	695	360	195	135
Portugal	195	35	160	-
Roménia	525	250	275	0
Eslovénia	50	35	15	-
Eslováquia	80	5	40	35
Finlândia	1795	1110	510	175
Suécia	34470	13510	18460	2500
Reino Unido	17920	14785	210	2925

Fonte: Eurostat

No primeiro caso, os argumentos alegados são o medo de uma invasão migratória, os riscos de desemprego para os trabalhadores residentes, a perda da identidade nacional e o espetro do terrorismo. Contudo, a maioria dos países industrializados conta com uma população que envelhece e tende a diminuir, pelo que os fluxos migratórios provenientes de países em desenvolvimento, que tendem a ter excedente laboral e baixa produtividade, poderiam aumentar a produtividade mundial de mão-de-obra.[164]/[165]

Ainda assim, "hoje em dia, na opinião dos Estados, os custos [de receber refugiados] suplantam os benefícios. Os Estados que procuram limitar as opções de asilo alegam frequentemente que tais opções têm de ser limitadas atendendo aos encargos económicos associados à concessão de asilo, face a prioridades nacionais concorrentes em termos dos recursos também eles limitados. Preocupações com a segurança, tensões interestaduais, migração ilegal, agitação social e política e danos ambientais – todos eles aparecem como custos "negativos" no livro-diário do asilo."[166]

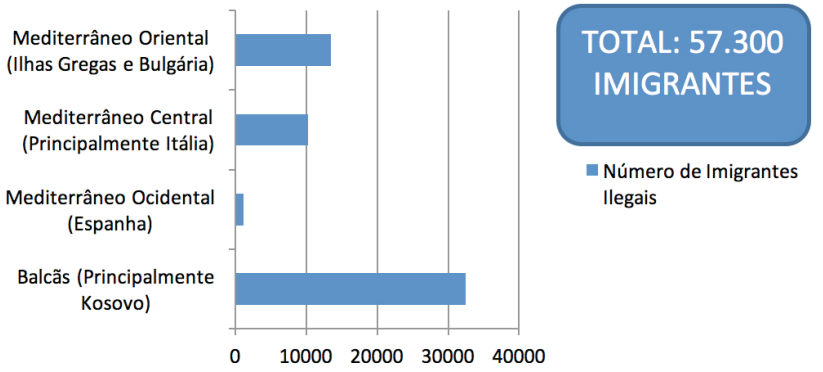
Para além disso, um outro problema que se coloca é o facto de haver um número cada vez maior de refugiados que vêm sem serem convidados, fazendo-o, por vezes, através de passadores, colocando, assim, o tráfico de seres humanos e a promoção da imigração ilegal como características agravantes do panorama da migração.[167]

164 *Cfr*: MARINUCCI, Roberto & MILESI, Rosita: "Migrações internacionais contemporâneas", *Instituto Migrações e Direitos Humanos*, 2005, p. 6.

165 Em sentido contrário, OTTO SCHILY explica que "é um facto que a população europeia residente está a envelhecer e que o rácio chamado terceira idade, isto é, a relação entre a faixa etária dos 15 aos 64 anos e a população com idade superior a 65 anos irá provavelmente duplicar ou até mesmo triplicar. (…) É duvidoso, porém, que estes valores abstratos possam constituir a base de uma política. Logo à partida se coloca a questão de saber até que ponto uma imigração desta dimensão não tenderia a sobrecarregar o nosso mercado de trabalho, ou seja, se haveria postos de trabalho em número suficiente. (…) Isto significa que uma política de imigração ativa não pode, por si só, resolver os problemas de uma lacuna demográfica. Poderá, quanto muito, atenuar os seus efeitos na economia e no sistema de segurança social." (*Cfr*: SCHILY, Otto, "Primeira Sessão – Proteção Internacional, Novos Desafios", *Em direção a um Sistema Comum Europeu de Asilo*, Conferência europeia sobre asilo, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2000, p. 23).

166 *Cfr*: FELLER: "Primeira Sessão – Proteção Internacional, Novos Desafios"…, *ob. cit.*, p. 40.

167 FLORA GOUDAPPEL e HELENA RAULUS chamam a atenção para o seguinte: "There is a danger here that these type of return policies will mount to the socalled "push back" operations. There



Número de imigrantes ilegais por zona para o primeiro trimestre de 2015 (Fonte: Frontex)

Por conseguinte, conclui-se que o diferente tratamento que os Estados-membros oferecem aos requerentes de asilo também tem a sua causa no facto de estes assumirem diferentes posições quanto à adoção de uma política de asilo mais aberta e liberal no seio da UE. Isto vem assim reforçar a tese de que a UE tem que tomar uma posição definida e uniformizadora, aplicável de forma igualitária a todos os países membros, que, consequentemente, irá também ter repercussões positivas nos problemas que alguns Estados identificam e que os faz defender uma política restritiva de asilo.[168]

are precedents where the Member States of the Union have been summarily returning irregularly entering persons to states such as Turkey (from Greece) or Lybia (from Italy). The problem here is that in these cases it is not investigated by the authorities whether there are mixed with irregularly entering migrants also persons who valid claims for asylum, in other words, whether there is a so-called mixed flow." (*Cfr*. GOUDAPPEL & RAULUS: "Introduction", *ob. cit.,* p. 12).

168 Sobre esta temática, PATRICK WEIL defende que "há iniciativas que podem simultaneamente melhorar a proteção das vítimas de perseguição e dissuadir a imigração irregular. Assim, quanto mais rápida for a decisão, mais cedo será atribuído o estatuto e menor será o número de imigrantes irregulares atraídos pelo período de permanência que um longo processo de atribuição de asilo político concede. Um processo rápido, conduzido por juízes e administradores profissionais, harmonizado, talvez, ao nível europeu e condições de acolhimento e atribuição de direitos sociais também harmonizados ao nível europeu, são medidas prioritárias para proteção dos que merecem a nossa proteção e para dissuasão

A verdade é que o princípio geral na imigração é o de que um Estado é soberano para decidir quem pode entrar e permanecer no seu território. No entanto, o instituto do asilo constitui uma exceção, na medida em que a soberania é encurtada pelas obrigações internacionais dos Estados, designadamente através da *CRER* e do seu *Protocolo Adicional*, o que gera alguma resistência por parte de alguns Estados-membros, que têm dificuldade em abdicar de parte da sua soberania.[169]

Urge, portanto, criar uma política uniformizadora de asilo no seio da UE que, embora já seja dotada de bons mecanismos nesta área, tende a promover um funcionamento individual e isolado dos mesmos, ao passo que um trabalho conjunto e mais comunicativo entre todos eles poderia contribuir significativamente para o melhoramento da política europeia de asilo.[170]

Por exemplo, o GEAMA pode e deve ter um papel preponderante nas situações em que um Estado-membro é sujeito a uma pressão particular pelo sistema de Dublin, reunindo e analisando informações sobre a situação naquele Estado-membro. O Gabinete pode ainda providenciar apoio operacional, por exemplo, ajudando os Estados-membros na análise inicial das aplicações

dos que pretendem usufruir dela indevidamente." (*Cfr*. WEIL, Patrick: "Primeira Sessão – Proteção Internacional, Novos Desafios", *Em direção a um Sistema Comum Europeu de Asilo*, Conferência europeia sobre asilo, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2000, p. 54).

169 Sobre esta temática FLORA GOUDAPPEL e HELENA RAULUS referem: "(…) the Member States have retained their sovereignty in interpretation and application of the *Convention* obligations. They still decide who is allowed to enter and stay in their territory as a refugee by applying independently the notion of well-founded fear of persecution. According to the statistics available from the Eurostat, States have very differing views on how to apply the *Convention* and whether they grant protection for persons coming from the crisis zones." (*Cfr*. GOUDAPPEL & RAULUS: "Introduction", *ob. cit.,* p. 2).

170 "The unification of asylum procedures, treatment of asylum seekers and recognition of persons requiring international protection can also be helped by the practical measures that the Union has adopted in this regard. The [GEAMA] may prove to be an influential body in raising the common standards on asylum protection by providing help to those Member States where the system is the weakest. The links with the UNHCR are also important in this regard. These may ensure further the Member State compliance with the international protection provisions." *(Ibidem,* p. 1).

do asilo ou assegurando-se de que as facilidades de receção adequadas são garantidas pelos Estados-membros.

Também no âmbito do sistema de Dublin, o Eurodac deve assessorar o Gabinete, ajudando a determinar qual o Estado-membro responsável pela análise do pedido de asilo, através das impressões digitais, com a ajuda do Sistema de Informação Schengen e das Agências Frontex de todos os Estados-membros que prestarão informações sobre as pessoas impedidas de transpor as fronteiras externas da União Europeia. Todo este trabalho deve ainda ser complementado com os esclarecimentos da REM e com as indicações da ADF.

De facto, o Eurodac constitui um instrumento fundamental para o sucesso do Regulamento de Dublin que, por sua vez, necessita da distinção entre imigrantes legais e ilegais para cumprir o seu objetivo de fiscalização e controlo de entrada de indivíduos no espaço comunitário. Comparando as impressões digitais, os Estados podem verificar se um requerente de asilo ou um estrangeiro que se encontre ilegalmente no seu território já formulou um pedido num outro Estado-membro ou, até, se o requerente de asilo entrou irregularmente no território da União.

Deve-se, portanto, fazer uma ligação frequente e eficiente de todos estes mecanismos que, através de um trabalho de comunicação e funcionando na sua plenitude, conseguirão responder aos vários pedidos de asilo dentro da UE de uma forma mais rápida e eficaz, o que irá promover e melhorar o instituto europeu de asilo.

Por outro lado, é necessário ter em consideração que, neste momento, o maior obstáculo para o melhoramento da eficácia da política europeia de asilo está intrinsecamente ligado à aplicação desconforme dos acordos e das convenções internacionais por parte dos diferentes Estados-membros. Neste sentido, o direito de asilo deve ser regulado dentro da União Europeia através de instrumentos e normas jurídicas auto-executivos, como é o caso dos Regulamentos, que assegurem que os Estados-membros cumpram

com os princípios basilares nesta matéria e que, no caso de incumprimento, possam ser obrigados e forçados a cumpri-los.

Assim, uma das maiores tarefas que a UE tem à sua frente é a criação de leis europeias que providenciem uma base jurídica eficaz para uma proteção internacional uniforme dentro dos Estados-membros, levada a cabo, em primeiro lugar, pelas próprias autoridades administrativas dos Estados-membros.

Está na altura de os Estados abdicarem finalmente de parte da sua soberania em nome dos direitos humanos: do direito à vida, à integridade física, à habitação, à saúde, à educação, entre outros, dos milhares de refugiados que vivem em condições desumanas por todo o Mundo.

Uma política europeia de asilo genuína que garanta que os refugiados têm a mesma hipótese de que lhes seja garantido asilo, independentemente do local onde o seu pedido é processado, ainda está muito longe da realidade. Existem diferenças na maneira como o pedido de asilo é tratado, na hipótese de receberem o estatuto de refugiados ou outra forma de proteção, nas condições de receção, nas políticas especiais para os requerentes de asilo em alguns países, nas medidas de integração, entre outros.

Neste sentido, não há dúvida de que sem uma política uniformizadora de asilo que leve a melhores e mais similares leis, políticas e práticas em todos os Estados-membros, bem como o poder político para implementá-las por parte da UE, o instituto de asilo continuará a sofrer com o impacto negativo das largas diferenças entre os Estados-membros.

Para que a União Europeia se torne numa sociedade aberta e inclusiva que promova os direitos humanos dos cidadãos e uma cooperação positiva com o resto do Mundo, os valores da solidariedade, integração, diálogo e cooperação têm que estar no centro das políticas europeias de asilo.

Pois, de facto, o melhor sistema de asilo só é efetivo se os seus requerentes beneficiarem dele na prática.

6. Conclusão

A concretização do SECA foi um marco histórico, constituindo um objetivo que os Estados-membros da União Europeia e o Parlamento Europeu vêm prosseguindo mais afincadamente desde 1999. Pretendia-se a harmonização dos procedimentos de asilo aplicados pelos Estados-membros, através da implementação de um regime de asilo comum destinado a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio do *non-refoulement*.

Ora, o desenvolvimento do SECA começa verdadeiramente no seio da UE a partir da segunda geração do processo de harmonização do asilo, designadamente com o Tratado de Maastricht, no qual o asilo é visto pela primeira vez como uma questão de interesse comum, mormente de forma intergovernamental.

No entanto, foi com a comunitarização do direito de asilo no *Tratado de Amesterdão* e com a imposição de um novo desafio da criação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, e designadamente do direito de livre circulação em toda a União, que se caminhou no sentido da adoção de um Sistema Europeu Comum de Asilo, ou seja, de um espaço de asilo comum alcançado através de um procedimento harmonizado, eficaz e coerente com os valores e a tradição humanitária da União Europeia através da introdução de normas mínimas comuns.

Por sua vez, o *Tratado de Lisboa* vem consagrar a ideia de asilo como um direito fundamental, instituindo legalmente a política comum de asilo.

Por outro lado, no âmbito do desenvolvimento do SECA não podemos deixar de destacar o Conselho Europeu de Tampere (1999) que fixou o objetivo de harmonizar os quadros jurídicos sobre o asilo dos Estados-membros, com base em normas mí-

nimas comuns, e o Programa de Haia, em novembro de 2004, onde se estabeleceram os objetivos principais do SECA a serem alcançados em 2010.

Quanto aos mecanismos criados pela UE no sentido de facilitar o processo de harmonização do asilo, encontramos o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo, o *Regulamento Dublin*, o Eurodac, o Sistema de Informação Schengen, a Agência Frontex, a Rede Europeia de Migrações e a Agência dos Direitos Fundamentais.

Contudo, não nos podemos esquecer que o asilo incide sobre uma questão muito sensível aos Estados: a sua soberania. De facto, todo este conjunto de normas deixou ainda uma grande margem de manobra aos Estados-membros na forma como estes as interpretam e aplicam, originando situações diferenciadas no tratamento desta questão. Por isso, a nível internacional ainda não foi possível chegar a um consenso sobre esta matéria. Cada Estado trata a instituição de asilo de acordo com a sua conjuntura interna e internacional, que está sujeita a frequentes variações e oscilações, o que irá afetar, de forma positiva ou negativa, o acolhimento e a proteção dos refugiados, especialmente no âmbito da UE.

A União Europeia, exemplo de integração e de coordenação, tem-se debatido com grandes dificuldades na harmonização das questões relacionadas com o asilo. Neste sentido, o sistema europeu de asilo atual não tem uma natureza jurídica unânime por dois motivos: por um lado, porque não existe nenhum instrumento jurídico de caráter internacional vinculante para os Estados no que concerne ao asilo e, por outro, porque o asilo foi sempre objeto de múltiplos desenvolvimentos legislativos a nível interno dos Estados.

Acontece que a liberdade de circulação de pessoas exige uma cooperação estreita entre os Estados-membros, designadamente ao nível da uniformização total do sistema de asilo no seio da Comunidade para acabar com o tratamento desigual desta matéria

por todos os Estados-membros. Para tal, sugere-se uma cooperação entre os vários mecanismos já existentes na UE – como é o caso do GEAMA, do Eurodac e do *Regulamento de Dublin*, entre outros – para uma maior eficácia no tratamento dos pedidos de asilo, por um lado, e a criação de normas jurídicas auto-executivas sobre esta matéria que vinculem os Estados-membros e que prevejam a aplicação de sanções em caso de incumprimento.

O objetivo do SECA consiste em garantir aos requerentes de asilo o mesmo tratamento e nível de proteção em toda a UE, mas isto só será possível através de princípios de proteção uniformes, cooperação prática entre as administrações nacionais de asilo e solidariedade não só entre os Estados-membros como também entre estes e os países terceiros.

Terminamos como começamos. O Mundo enfrenta atualmente a maior crise de refugiados desde a II Guerra Mundial: todos os dias, centenas de migrantes tentam chegar ao Ocidente com o sonho de um futuro melhor, fugindo da guerra, da miséria, da fome, da corrupção e da morte. E para que a União Europeia consiga dar uma resposta eficaz perante este cenário precisa de repensar toda a política europeia de asilo, iniciando um processo urgente de uniformização.

Autores convidados.

DOI: 10.5935/1809-8487.20180010