



• U • C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Dominique André Pereira de Loureiro

**O Sistema Europeu Comum de Asilo
A Consagração da União ou o Pomo da Discórdia?**

**The Common European Asylum System
The Consecration of the Union or the Bone of Contention?**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses, sob a orientação do Professor Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado

Coimbra, 2018

À Rás

«somos feitos de pequenos empréstimos de sujeitos estrangeiros e, conseqüentemente, seremos sempre seres
de fronteira.»
Achille Mbembe

Resumo

A presente dissertação tem como objecto de estudo a evolução histórica do Sistema Europeu Comum de Asilo, bem como três dos mais importantes instrumentos jurídicos que actualmente o compõem, *i.e.*, O Regulamento de Dublin III, a Directiva «Qualificação de Refugiado» e a Directiva «Procedimentos de Asilo». De forma a melhor compreender a problemática em causa, será, antes de mais, essencial proceder-se a uma análise detalhada deste Sistema enquanto um todo, desde a sua génese até à actualidade. Seguidamente, afigurar-se-á pertinente ver mais de perto os contornos de cada uma das Directivas e Regulamento abordadas, cruzando os progressos legislativos atingidos com os contributos jurisprudenciais do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, sem esquecer as recomendações efectuadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e pelo Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, assim como outras instituições e Organizações Não Governamentais.

Conceitos-Chave: Sistema Europeu Comum de Asilo; Regulamento de Dublin; Directiva Qualificação de Refugiado; Directiva Procedimentos de Asilo

Abstract

The purpose of the current dissertation is to study the historical evolution of the Common European Asylum System, as well as three of the most important legal instruments that currently comprise it, *ie* the Dublin III Regulation, the 'Refugee Qualification' Directive and the 'Asylum Procedures' Directive. In order to better understand the problem in question, it will first of be necessary to carry out a detailed analysis of this System as a whole, from its inception to the present day. It will then be appropriate to look more closely at the outlines of each of the Directives and Regulation addressed, crossing the legislative progress achieved by the contributions of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights, without forgetting the recommendations made by the United Nations High Commissioner for Refugees and the European Council for Refugees and Exiles, as well as other institutions and non-governmental organizations.

Key Concepts: Common European Asylum System; Dublin Regulation; Refugee Qualification Directive; Asylum Procedures Directive

Índice

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	4
INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO I	8
A ODISSEIA DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO	8
1. CONTEXTO	8
1.1. 1985-1999: AS BASES DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO.....	10
1.2 1999-2004: A PRIMEIRA FASE DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO	13
1.3 2004-2013: A SEGUNDA FASE DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO	15
1.4 O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO — UM CONFRONTO ENTRE O ESTATISMO E A HARMONIZAÇÃO COMUNITÁRIA.....	20
CAPÍTULO II	24
O REGULAMENTO DE DUBLIM: (AINDA) À PROCURA E UM EQUILÍBRIO ENTRE A EFICIÊNCIA E O RESPEITO PELO DIREITO HUMANITÁRIO	24
2. A CONVENÇÃO DE DUBLIM DE 1990	24
2.1 O REGULAMENTO DE DUBLIM II	28
2.2 O REGULAMENTO DE DUBLIM III	33
CAPÍTULO III.....	40
A DIRECTIVA “QUALIFICAÇÃO DE REFUGIADO”: UM PASSO EM FRENTE OU UM PASSO EM FALSO?.....	40
3. A DIRECTIVA 2004/83/CE DO CONSELHO DE 29 DE ABRIL DE 2004.....	40
3.1 A DIRECTIVA 2011/95/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO DE 13 DE DEZEMBRO DE 2011 (REFORMULAÇÃO).....	42
CAPÍTULO IV	47
A DIRECTIVA “PROCEDIMENTOS DE ASILO”: UNDE VENIS ET QUO VADIS?	47
4. A DIRECTIVA 2005/85/CE DO CONSELHO, DE 1 DE DEZEMBRO DE 2005	47
4.1 A DIRECTIVA 2013/32/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 26 DE JUNHO DE 2013 (REFORMULAÇÃO)	51
CONCLUSÃO	59
BIBLIOGRAFIA.....	62
1. LIVROS.....	62
RELATÓRIOS E AVALIAÇÕES DE IMPACTO	63
2. ARTIGOS.....	65

3. DISSERTAÇÕES	66
4. WEBGRAFIA	67
4.1 COMUNICADOS DA COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS:	67
4.2 COMUNICADOS DO ECRE EM PARCERIA COM OUTRAS ENTIDADES	67
4.3 COMUNICADOS E RELATÓRIOS UNCHR:	68
4.4 COMUNICADOS E PARECERES EMITIDOS POR OUTRAS INSTITUIÇÕES EUROPEIAS:.....	70
5. PROPOSTAS DE LEGISLAÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS	71
6. REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS	73

Lista de Abreviaturas e Siglas

A Carta - A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Ac. - Acordão

ACNUR/UNHCR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AG - Advogado-Geral

Art., arts. – Artigo, artigos

CE - Comissão Europeia

CEDH - Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CEE - Comunidade Económica Europeia

CERE/ECRE - Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados

CRER - Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)

DIDH - Direito Internacional dos Direitos Humanos

EASO - Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo

ELENA - Rede Legal Europeia de Asilo

ELSJ - Espaço de Liberdade Segurança e Justiça

EM – Estado-Membro, Estados-Membros

EuroDac - Sistema de Comparação de Impressões Digitais

Eurostat - serviço estatístico da Comissão Europeia

ex vi - Por força

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

i.e. - Isto é

LIBE - Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

NPT - Nacionais de Países Terceiros

ONG - Organização não Governamental

OUA - Organização da União Africana

PE - Parlamento Europeu

p., pp. – Página, páginas

SECA - Sistema Europeu Comum de Asilo

SIS - Sistema de Informação de Schengen

ss. – Seguinte, seguintes

TCE - Tratado que institui a Comunidade Europeia

TEDH - Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TFUE - Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE - Tratado da União Europeia

UE - União Europeia

v. - Veja-se

n.º - Número

Introdução

A problemática dos fluxos migratórios constitui, actualmente, um dos fenómenos mais prementes no seio da União Europeia. É precisamente nesta área que as instituições europeias se têm focado nas últimas décadas, exortando a que os Estados-Membros uniformizassem as suas políticas nacionais de asilo, de forma a salvaguardar os interesses Comunitários, em concordância com os preceitos inscritos na Convenção de Genebra relativa ao estatuto do refugiado, de 1951, e no Protocolo adicional de Nova Iorque, de 1967. Deste esforço resultou a criação de um conjunto complexo de normas europeias com vista em regular a entrada de requerentes de asilo e refugiados, que mais tarde viria a ser designado de Sistema Europeu Comum de Asilo. Apesar da legislação europeia do asilo ter tido inicialmente como foco principal o controlo dos chamados «movimentos secundários» dos migrantes no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União, os desenvolvimentos mais recentes, relacionados com o advento da denominada «crise dos refugiados», levou a que se almejasse garantir uma resposta eficiente por parte da União Europeia em contraponto com o respeito dos direitos fundamentais dos requerentes de asilo.

A presente dissertação tem como objectivo o estudo da evolução de algumas das Directivas e Regulamentos mais importantes do Sistema Europeu Comum de Asilo, desde a sua génese até aos dias de hoje, procurando igualmente evidenciar os vastos contributos efectuados pelas diversas instituições europeias e internacionais neste âmbito. A par do previamente exposto, é também dado especial relevo aos contributos jurisprudenciais levados a cabo pelo Tribunal de Justiça da União Europeia e pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, cujo o diálogo interinstitucional tem sido determinante para a modelação e interpretação da legislação europeia em matéria de asilo.

De forma a proceder-se a uma análise adequada desta problemática, o primeiro capítulo versará sobre a evolução histórica das políticas de asilo no seio do Espaço Comunitário até à efectiva criação do Sistema Europeu Comum de Asilo para, desta forma, providenciar ao leitor um entendimento deste sistema enquanto um todo. Esta contextualização afigura-se essencial para a compreensão do objecto de estudo, na medida em que visa delimitar a área em que esta dissertação se insere, dando particular ênfase à questão delicada da cedência da soberania por parte dos Estados-Membros no processo de harmonização de normas Comunitárias.

O segundo capítulo versará sobre o «sistema de Dublin», desde à sua criação na forma de Convenção até à sua substituição, passando a revestir a forma de Regulamento da União Europeia. Esta análise visa, sobretudo, evidenciar os progressos efectuados *ante et post* Sistema Europeu Comum de Asilo, procurando não só expor os pontos positivos que este mecanismo de identificação dos Estados responsáveis pela análise dos pedidos de asilo representou, como visa igualmente identificar as suas maiores fragilidades no que concerne à desigual partilha de encargos entre os Estados-Membros, assim como a inobservância do Princípio da Confiança Mútua neste domínio.

Já o capítulo seguinte procura centrar-se no estudo da denominada directiva «qualificação de refugiado», reconhecida como sendo o pilar do Sistema Europeu Comum de Asilo e a sua sucessiva reformulação, procurando também estabelecer os seus elos de ligação com a já referida Convenção de Genebra de 1951, relativa ao estatuto do refugiado, e o seu Protocolo adicional de Nova Iorque de 1967. Neste sentido, afigurar-se-á igualmente pertinente determinar até que ponto os estatutos de protecção subsidiária e temporária aplicados em território europeu serão uma consagração dos preceitos inscritos nos principais Tratados de Direito Internacional dos Direitos do Homem ou se, pelo contrário, se trata de instrumentos que põem em causa a sua própria essência.

Por fim, o quarto capítulo visa abordar o complexo processo de elaboração e consequente entrada em vigor da chamada Directiva «procedimentos de asilo», procurando identificar quais os problemas que mais obstaram ao consenso entre os Estados-Membros nesta matéria. Neste sentido, será essencial versar sobre os diversos mecanismos constantes na Directiva — nomeadamente, o conceito de país de origem seguro, o procedimento especial em zona de fronteira e a (não) suspensão do procedimento no caso de recurso interposto pelo requerente de asilo — para, deste modo, melhor compreender quais foram os maiores entraves ao seu bom funcionamento desde a sua concepção, passando pela sua reformulação, até aos dias de hoje.

Capítulo I

A Odisseia do Sistema Europeu Comum de Asilo

1. Contexto

O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) constitui uma iniciativa relativamente recente, quando comparada com outras de carácter regional com vista à definição e protecção dos refugiados¹. Este sistema emerge *de facto* em 1999, décadas após a Convenção da Organização da Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos refugiados em África², de 1969, e da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados³, de 1984, assim como de um considerável número de diplomas adicionais e complementares⁴. Tal dilação temporal deve-se, sobretudo, à considerável disparidade no que toca à distribuição dos requerentes de asilo entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Segundo as estimativas mais recentes, publicadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cerca de 84% dos requerentes de asilo encontram-se em países em desenvolvimento⁵.

Apesar da sua juventude e até então modesta contribuição no panorama internacional, o SECA não deixa de se destacar pela sua ambição em criar um verdadeiro sistema comum no seio da União Europeia (UE), sendo a sua premissa fundamental a articulação dos diversos diplomas internacionais relativos à protecção dos refugiados, para desta forma criar um Sistema unívoco aceite por todos os Estados-Membros (EM). Tal Sistema não se circunscreve apenas à protecção do estatuto legal dos Refugiados, definido na Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados⁶ de 1951 (CRER) e no Protocolo Adicional de Nova Iorque⁷ de 1967, mas procura abranger também os

¹ Chetail, V. et al, *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?* (Leiden/Boston: Brill/ Nijhoff, 2016), 3.

² Adoptada a 10 de Setembro de 1969.

³ Adoptada a 22 de Novembro de 1984.

⁴ Mais precisamente, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos que reconhece o direito ao asilo, 22 de Novembro 1969; a Carta Africana dos Direitos Humanos, de Junho de 1981 e a Carta Árabe de Direitos Humanos, 22 de Maio de 2004.

⁵ «UNHCR Global Trends 2013: War's Human Cost» ACNUR, de 20 de Junho de 2014, 17.

⁶ Adoptada em 28 de julho de 1951.

⁷ Aprovado a 18 de Novembro de 1966.

procedimentos relativos à determinação do Estado competente para examinar os pedidos de asilo, assim como estimular novas formas de protecção (nomeadamente, a protecção Temporária e Subsidiária)⁸.

Não obstante, o que distingue o SECA dos restantes mecanismos regionais de protecção dos refugiados é a sua motivação subjacente. Se bem observarmos, sistemas como a Declaração de Cartagena ou a Declaração da Organização da Unidade Africana foram adoptados com vista em complementar e contextualizar a CRER, sendo que o SECA teve como principal preocupação *inicial* preencher as lacunas deixadas pela abolição das fronteiras internas da UE, como nos mostra o art. 3.º/2 do Tratado da União Europeia (TUE)⁹ :

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.

Esta tentativa de harmonização das normas legais e políticas (internas) dos EM constitui, assim, uma forma de limitar os «movimentos secundários»¹⁰ dos requerentes de asilo, que tendem a procurar um porto seguro em determinados EM onde haverá uma maior probabilidade de reconhecimento do Estatuto de Refugiado ou, pelo menos, de outras formas paralelas de protecção internacional, assim como condições de recepção mais vantajosas. Daqui se retira que o estabelecimento do SECA na UE tem como principal *driving force* contribuir para construção do Projecto Europeu, reforçando a necessidade de se estabelecer uma política comum de controlo de fronteiras externas da UE, que visa abranger com igual importância tanto a questão da política Comunitária de asilo, como o combate à criminalidade transnacional.

⁸ Directiva 2001/55/CE, de 20 de Julho de 2001 e Directiva 2011/95/UE, de 13 de Dezembro de 2001.

⁹ Chetail, *Reforming*, 4.

¹⁰ Cf. Zimmermann, S, "Irregular Secondary Movements to Europe: Seeking Asylum beyond Refuge", *Journal of Refugee Studies* 22 (2009): 74-96.

1.1. 1985-1999: As Bases do Sistema Europeu Comum de Asilo

Se recuarmos até à data da assinatura do Tratado de Roma, em 1957¹¹, damos conta de que não existe referência directa à questão da Política de Asilo e Imigração, nem tampouco qualquer alusão ao processo de harmonização das normas nacionais dos EM com vista a eliminar as fronteiras internas da Comunidade Económica Europeia (CEE). Foi preciso esperar até à realização da Cimeira de Paris, em Dezembro em 1974, para que se destacasse a necessidade de criar um processo de harmonização *stage-by-stage*¹² da legislação dos EM que tutela a entrada de estrangeiros para, desta forma, caminhar no sentido de uma abolição dos controlos de passaportes nas fronteiras internas da CEE.

Apesar das declarações proferidas na Cimeira de Paris, pouco caminho se desbravou *a posteriori* no domínio da Política Comum de Asilo e Imigração, tendo havido um impulso nesse sentido apenas quando se procedeu à abolição das fronteiras internas com a assinatura do Acordo de Schengen¹³, em 1985, e com a sucessiva emenda levada a cabo pelo Acto Único Europeu¹⁴ de 1986. Tais diplomas constituem um ponto de viragem na política da CEE no que diz respeito a garantir o estabelecimento de uma área de “[...] livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais”¹⁵. Tais esforços contribuíram para uma redefinição dos Princípios Base da CEE, reforçando a necessidade de se transferir uma competência tradicionalmente tutelada pela soberania nacional dos EM para o campo da Política Comunitária. No entanto, desde cedo também se apontaram os diversos problemas e desafios que tal alteração significaria para o Espaço Comunitário e para os seus Membros, como se pode observar no Livro Branco sobre mercado interno¹⁶ de 1985. Aqui se menciona que “a abolição do controlo nas fronteiras internas irá facilitar a circulação de nacionais de países *não-comunitários* de um EM para o outro”¹⁷, tornando-se essencial adoptar directivas

¹¹ Tratado Constitutivo da Comunidade Económica Europeia (CEE), assinado a 25 de Março de 1957.

¹² Cf. *Communiqué* da Cimeira de Paris, 9 e 10 de Dezembro de 1974, cap. 10.

¹³ Assinado a 14 de junho de 1985, visou "Suprimir as fronteiras, garantir a segurança e criar um clima de confiança", cf. Avramopoulos, D., «Europa Sem Fronteiras: O Espaço Schengen», disponível em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf

¹⁴ Assinado no Luxemburgo em 17 de Fevereiro de 1986.

¹⁵ Cf. Avramopoulos, «Europa Sem Fronteiras», cap. 8.

¹⁶ White Paper From The Commission To The European Council Completing the Internal Market. Milão, 28-29 de Junho de 1985.

¹⁷ Avramopoulos, «Europa Sem Fronteiras», 55.

com vista a harmonizar as diversas legislações nacionais no que diz respeito ao controlo de armas, estupefacientes, asilo e imigração.

Em 1989, com a adopção do Documento de Palma¹⁸ pelo Conselho Europeu, reforçou-se mais uma vez a emergência de se proceder à criação de uma Política Comum de Asilo vinculativa a todos os EM, problemática igualmente salientada pelo mesmo Conselho nas suas Conclusões¹⁹ de Junho de 1991 e pela Comunicação sobre os Direitos de Asilo feita pela Comissão Europeia em Outubro de do mesmo ano²⁰. A estas provisões veio juntar-se o Relatório de Malangré²¹, ainda do mesmo ano, que salientava “Ainda existe uma necessidade urgente de harmonizar as normas legais sobre o Direito ao Asilo”²².

No entanto, tal apelo feito por parte do das diferentes Instituições Comunitárias não ficou isento de reservas, sendo que os EM preferiram caminhar no sentido de uma cooperação intergovernamental — de carácter predominantemente informal²³ — da implementação dos Espaço Schengen, em vez de procederem à criação efectiva de Directivas Comunitárias. Pode observar-se essa tendência no texto da Convenção de Dublin²⁴ de 1992, onde se procurou determinar os Estados responsáveis pela análise e processamento dos pedidos de asilo e onde igualmente se estipulou que os requerentes poderiam efectuar apenas um pedido dentro de *todo* o território da UE. Desta Convenção também se retira que os processos de deferimento e indeferimento dos requerimentos de asilo são baseados em critérios objectivos acordados pelos Estados subscritores, havendo aqui uma clara intenção de tornar estes mecanismos numa ferramenta de eficiência administrativa e não num verdadeiro instrumento consolidador das normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Com efeito, esta Convenção almejou estabelecer padrões próximos em todos os Estados signatários, nomeadamente nas questões relativas à definição do Estatuto do Refugiado, assim como os procedimentos e condições de recepção dos requerentes de asilo que visam entrar no Espaço Comunitário. Tal objectivo só poderá ser razoavelmente

¹⁸ Cf. «The Palma Document: Free Movement of Persons. A Report to the European Council by the Coordinators Group». de Junho de 1990, cap. 1.

¹⁹ «European Council: Presidency Conclusions. 28-29 de Junho de 1991», 10.

²⁰ Cf. «Immigration and Right of Asylum: Two Communications of the European Commission, Novembro de 1992», cap. 2.

²¹ Cf. Malangré, K. «Report on Freedom of Movement for Persons and Problems Relating to National Security in the Community», 1995.

²² Malangré, «Report on Freedom», 25.

²³ Chetail, *Reforming*, 8.

²⁴ Cf. *Convenção de Dublin*, de 19 de Agosto de 1991, parágrafo 4.

alcançado se existir um respeito alargado do Princípio da Confiança no domínio da harmonização das legislações nacionais. Mesmo admitindo que a Convenção de Dublin de 1992 constituiu um passo importante rumo a uma Política de Asilo mais ampla e uniforme, tal não deixou de se revelar insuficiente, sobretudo se tivermos em conta uma perspectiva a médio e longo prazo²⁵.

A preferência pela abordagem intergovernamental manteve-se para além da entrada em vigor do Tratado de Maastricht²⁶ a 7 de Fevereiro de 1992, onde a problemática do Asilo foi reconhecida como uma «questão de interesse comum»²⁷, passando partir de então a integrar o Terceiro Pilar da arquitectura institucional da UE²⁸. Esta integração não ficou, porém, isenta de duras críticas²⁹, muitas delas salientando o limitado controlo judicial e institucional que tal decisão poderia doravante significar. Os manifestos limites evidenciados pelo Tratado de Maastricht foram alvo de profundas mudanças com a assinatura do Tratado de Amsterdão³⁰ em 1997, onde se estabeleceu a questão do asilo como parte integrante do Primeiro Pilar da UE, traduzindo-se, por conseguinte, numa transferência de competências para a esfera da Comissão Europeia (CE). A entrada em vigor deste Tratado, em 1999, representou um impulso determinante relativamente ao processo de harmonização e definição de um verdadeiro ELSJ³¹.

Sem prejuízo da inegável ambição demonstrada no art. 63.º, o Tratado de Amsterdão pecou por não assegurar uma definição concreta do Sistema Europeu Comum de Asilo, sendo que tal só viria a acontecer em Outubro do mesmo ano com o Conselho Europeu de Tampere³², que se traduziu no acto constitutivo do actual SECA. Este documento paradigmático veio dar nome a todo o esforço de convergência politico-legislativa até então, assumindo igualmente uma perspectiva direccionada para o futuro, propondo uma visão

²⁵ Chetail, *Reforming*, 7.

²⁶ *Ibid.*, 8.

²⁷ De acordo com a expressão utilizada no próprio Tratado de Maastricht.

²⁸ «Fact Sheets on the European Union», 2017, 2.

²⁹ Cf. Guild, Elspeth et al, "The Europeanisation of Europe's Asylum Policy", *International Journal of Refugee Law*, Volume XVIII (2016): 630-651; Joly, Daniele. "*The Porous Dam: European Harmonization on Asylum in the Nineties.*" *Journal of Oxford University Press* Vol. 6 (1994) e Vanheule, D. (ed.) et alii, *Europe and Refugees: A Challenge?*, (The Hague: Kluwer Law International, 1997).

³⁰ Assinado a 2 de Outubro de 1997, altera o Tratado da União Europeia e os tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses tratados.

³¹ v. art. 63º do Tratado de Amsterdão.

³² Tratou-se de uma sessão extraordinária para debater "para debater a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia", a 15 e 16 de Outubro de 1999.

progressista no domínio da Política Comum de Asilo, demonstrada nos parágrafos referentes à “Política Comum da UE em Matéria de Asilo e Migração”³³. Apesar do conteúdo constante do Tratado de Amsterdão e do Conselho de Tampere adoptarem uma retórica intimamente ligada à CRER — conjuntamente com o seu Protocolo Adicional de 1967 — e às restantes normas de Direito Internacional, o processo de uniformização levado a cabo pelo SECA tem como principal força motriz uma vontade exterior à questão da protecção dos refugiados, nomeadamente, o interesse em excluir os requerentes de asilo da liberdade de circulação garantido pelo ELSJ e, para deste modo, consagrar uma separação clara entre os titulares da *cidadania europeia* dos nacionais de países terceiros³⁴.

1.2 1999-2004: A Primeira Fase do Sistema Europeu Comum de Asilo

As iniciativas sobre a matéria da Política de Asilo que se seguiram à assinatura e respectiva *mise en force* do Tratado de Amsterdão e das Conclusões de Tampere ficaram marcadas pela criação de *standards* mínimos alargados a todos os EM. Esta abordagem inicial não foi mais do que um reflexo das condições sócio-políticas vigentes, que garantiram aos EM uma vasta discricionariedade para estabelecerem critérios de recepção — desde que mais favoráveis — a nível interno³⁵. No entanto, este primeiro passo rapidamente se revelou mais nefasto do que vantajoso, sobretudo se tivermos em conta o objectivo de harmonizar as diversas legislações dentro do Espaço Comunitário, levando a que muitos países optassem por uma política *race to the bottom*³⁶. Esta filosofia minimalista e algo ambígua culminou com a adopção de medidas internas de carácter restritivo por parte de um número considerável de EM, para deste modo conseguirem influenciar as iniciativas legislativas futuras levadas a cabo pelas instituições europeias.

Mesmo tendo em consideração estes obstáculos, a União Europeia conseguiu adoptar um número significativo de instrumentos que regulam aspectos determinantes do SECA

³³ «Conselho Europeu de Tampere», Cap. II, para.13.

³⁴ Chetail, *Reforming*, 11.

³⁵ O art. 63.º do Tratado de Amsterdão apenas faz menção ao respeito pelas normas mínimas estabelecidas, dando margem discricionária para os Estados optarem por medidas mais favoráveis.

³⁶ Cf. Costello, C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 29-33, e Velluti, Samantha, *Reforming the Common European Asylum System - Legislative Developments and Judicial Activism of The European Courts*, (Heidelberg: Springer, 2014), 29-32.

representando isto, por si só, um grande avanço na Política Comum de Asilo. Este impulso traduziu-se na aprovação de quatro directivas e dois regulamentos, que tiveram como foco legislar e qualificar as principais categorias de sujeitos: refugiados; requerentes de asilo *lato sensu* e; cidadãos titulares de protecção temporária e/ou subsidiária.

A primeira Directiva Comunitária data de Julho de 2001 e veio propor a regulação do grande afluxo de requerentes de asilo em todo o território da UE, estabelecendo um sistema de protecção temporária³⁷. Em 2003, procedeu-se à adopção do Regulamento de Dublin³⁸, que teve como principal finalidade criar um sistema de identificação dos Estados responsáveis pelo processamento de requerimentos de asilo, sendo complementado pelo Sistema EuroDac³⁹ no que concerne à comparação de impressões digitais para, desta forma, evitar o processamento simultâneo de pedidos feitos pelo mesmo requerente.

Posteriormente à adopção do mecanismo de Dublin, foram adoptadas três Directivas com vista a limitar os chamados “movimentos secundários” dos requerentes de asilo pelo Espaço Comunitário: a Directiva 2003/9/CE, que estabelece as condições mínimas de recepção; a Directiva 2004/83/CE, que define os critérios de elegibilidade dos sujeitos para acederem à protecção inscrita no estatuto de refugiado e na protecção subsidiária e; a Directiva 2005/85/CE, que veio determinar *ad minima* os termos em que pode ser atribuído ou retirado o estatuto de refugiado. Esta Directiva veio igualmente introduzir a noção altamente contestada de “país terceiro seguro”⁴⁰.

³⁷ Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001

³⁸ Trata-se de uma reformulação efectuada à convenção de Dublin de 1991 que "estabelece[ndo] como princípio que um só Estado-Membro é responsável pela análise de um pedido de asilo. Este princípio tem por objetivo evitar que os requerentes de asilo sejam enviados de um país para outro, bem como evitar o abuso do sistema através da apresentação de vários pedidos de asilo por uma única pessoa", Regulamento CE 343/2003, de 18 de Fevereiro de 2003.

³⁹ Regulamento CE 2725/2000, de 11 de Dezembro de 2000. Teve como finalidade criar uma base de dados de impressões digitais, de forma a garantir a "aplicação efectiva da Convenção de Dublin".

⁴⁰ A Directiva 2013/32/UE, de 26 de Junho de 2013 prevê no art. 41.º e ss. a possibilidade de criação de uma "lista" de países seguros onde é possível enviar requerentes de asilo. Essa lista poderá ser consultada online através do endereço http://www.c.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf. As críticas a este conceito não tardaram em surgir, salientando o carácter dúbio da própria definição e também o facto de constarem países como a Turquia. Para um maior aprofundamento das razões por detrás das críticas, *vd.* Moreno-Lax, V. *The Legality of the “Safe Third Country” Notion Contested : Insights from the Law of Treaties*. (The Hague: Martinus Nijhoff, 2015), 665-721; *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*. ACNUR, 23 de Março de 2016 e ainda *"Safe countries of origin": A safe concept*. AIDA Legal Briefing nº 3, Setembro de 2015.

É inegável que a primeira fase do SECA foi caracterizada por um efervescente activismo legislativo. Porém, o conteúdo inscrito nas sucessivas Directivas foi alvo de críticas acutilantes levadas a cabo pelo ACNUR e diversas Organizações Não Governamentais (ONG), assim como académicos dos mais variados quadrantes⁴¹. Estas críticas enfatizaram sobretudo os manifestos limites inerentes ao estabelecimento de critérios mínimos numa lógica de harmonização das legislações dos EM e levantaram a questão da compatibilidade das referidas Directivas e Regulamento perante as normas de Direito Internacional, *maxime*, a CRER e o Protocolo Adicional de 1967. As fragilidades enunciadas pelas vozes críticas ao rumo escolhido pelas Instituições Europeias foram parcialmente reconhecidas pela CE em 2008 — na sua “Comunicação em matéria de asilo”⁴² —, no que diz respeito à adopção de *standards* mínimos:

Na globalidade, os instrumentos legislativos da primeira fase do SECA podem ser considerados um êxito e constituem a base em que deve assentar a segunda fase. Contudo, foram identificadas deficiências e é óbvio que as normas comuns mínimas acordadas não proporcionaram a igualdade de condições almejada. Por conseguinte, a Comissão tenciona propor alterações à legislação existente e analisar a hipótese de novos instrumentos. Simultaneamente, a Comissão continuará a controlar a correcta aplicação e observância das disposições em vigor.⁴³

Estava assim lançado o mote para uma mudança profunda na criação e alteração dos instrumentos legais Comunitários, naquilo a que se veio a apelidar de *segunda fase do SECA*.

1.3 2004-2013: A Segunda Fase do Sistema Europeu Comum de Asilo

⁴¹ Cf. *Broken Promises - Forgotten Principles An ECRE Evaluation Of The Development Of EU Minimum Standards For Refugee Protection*. CERRE, 2004; *Refugee and Human Rights Organizations Across Europe Express their Deep Concern at The Expected Agreement on Asylum Measures in Breach of International Law*. Comunicado de imprensa conjunto por parte do CERRE, Amnistia Internacional e Human Rights Watch, de 28 de Abril de 2004 e *Lubbers warns EU asylum law may erode international standards*, Comunicado do ACNUR, de 24 de Novembro de 2003.

⁴² «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Plano de Acção em Matéria de Asilo: Uma Abordagem Integrada na Protecção da UE», de 17 de Junho de 2008.

⁴³ *Ibid.*, 3.

As medidas tomadas após a primeira vaga legislativa sobre a política de asilo da UE tiveram como principal objectivo colmatar os erros e as insuficiências evidenciadas pelos instrumentos anteriores, prosseguindo o caminho traçado pelas conclusões do Conselho de Tampere em 1999, com vista a construir um estatuto e seus respectivos procedimentos verdadeiramente uniformes. Esse objectivo foi expressamente reforçado pelo Conselho Europeu em 2004 no Programa da Haia⁴⁴, que teve como tópico principal o ELSJ e os seus desafios futuros. A respeito do SECA, o Conselho Europeu denotou que

[...]A criação de um sistema comum europeu de asilo constitui uma outra prioridade. Nos próximos anos, os trabalhos centrar-se-ão na conclusão da avaliação dos instrumentos da primeira fase até 2007, bem como na apresentação das medidas e instrumentos da segunda fase do desenvolvimento de uma política comum de asilo, que procurará estabelecer, até ao final de 2010, um procedimento comum e um estatuto uniforme para as pessoas que beneficiam de asilo ou de uma forma subsidiária de protecção⁴⁵.

Apesar do Programa de Haia ter dado impulso à adopção de documentos que visaram sobretudo redefinir o rumo traçado pela primeira fase do SECA, tal não chegou a representar uma mudança expressiva no seio da política de asilo europeia⁴⁶. Em seguimento da Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o Programa da Haia⁴⁷, a CE assumiu uma posição de carácter consultivo, como se pode observar no *Livro*

⁴⁴*Programa da Haia: Reforço da Liberdade, da Segurança e da Justiça na União Europeia*. 2005/C 53/01, de 4 e 5 de Novembro de 2004.

⁴⁵ «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos: Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça», de 10 de Maio de 2005, 3.

⁴⁶ Cf. «The Hague Programme: A five year agenda for the EU justice and home affairs: report with evidence ; 10th report of session 2004-05» London: House of Lords, 2005, 9-20.

⁴⁷ v. «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Aplicação do Programa da Haia : o rumo a seguir», de 28 de Junho de 2006. Neste documento, a Comissão apresenta uma série de propostas de acção relativas ao ELSJ a serem realizadas antes do final do termo de vigência do Programa de Haia. v. 2. e ss.

*Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo*⁴⁸ de 2007 e no Plano de Acção em Matéria de Asilo⁴⁹ de 2008. Neste último documento, a Comissão dá conta de que

Embora a primeira fase da criação da SECA tenha representado um progresso significativo no que toca aos instrumentos legislativos, o nível desejado das acções no terreno não foi atingido, continuando a existir grandes disparidades na implementação das políticas de asilo nos EM. Daí a vontade da Comissão em alterar a legislação existente [...] a Comissão irá também ponderar a criação de novos instrumentos. Esta incluirá mecanismos para a transferência de protecção. Além disso, será analisada a consonância de estatutos de protecção nacionais que não estão actualmente abrangidos pela regime da UE.⁵⁰

O Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo⁵¹ adoptado a Setembro de 2008 veio também enfatizar a necessidade de mitigar progressivamente as consideráveis disparidades ainda existentes entre os EM, propondo uma revisão profunda dos instrumentos para, deste modo, atingir os objectivos traçados pelo Programa da Haia⁵². Porém, dado o considerável volume de esforço necessário para se proceder a uma revisão efectiva das Directivas constituintes do SECA, o referido Programa acabou por ser adiado para o final do ano de 2012⁵³, passando também a ter uma intervenção mais expressiva de ONG's no processo. A título de exemplo, temos dois estudos publicados pelo ACNUR e pelo Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (CERE) sobre a implementação da Directiva "Qualificação

⁴⁸ "[...]A Comissão está empenhada em realizar este ambicioso objectivo. Neste contexto, lança agora um vasto processo de consulta sobre a forma que este SECA deve assumir. O presente Livro Verde tem por objectivo identificar as opções possíveis no âmbito do actual quadro normativo da UE a fim de conceber a segunda fase da criação do SECA" pode ler-se na primeira página do cap. 2. O documento contém um vasto leque de *guidelines* sob forma de recomendação para com a actuação dos EM na criação e moldagem do SECA.

⁴⁹ «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Plano de acção em matéria de asilo: uma abordagem integrada da protecção na UE», de 17 de Junho de 2008.

⁵⁰ Cf. *Ibid.*, cap. 1 e 5.

⁵¹ Cf. «Conclusões da Presidência para o Conselho», Bruxelas, 24 de Setembro de 2008.

⁵² "Durante muitos anos, os países da União Europeia (UE) trabalharam na harmonização das suas políticas de imigração e de asilo. Já tinham sido efetuados progressos significativos em várias matérias, em especial ao abrigo dos Programas de Tampere e da Haia e, sobretudo, do Programa de Estocolmo[...] Agora, é necessária acção determinada para impedir que migrantes percam a vida na tentativa de alcançar a costa europeia. É igualmente necessário intensificar os esforços para combater o crime organizado e para promover a integração", pode ler-se no *Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo*, de 24 de Setembro de 2008, cap. 3 e 10.

⁵³ A complexidade e divergências entre os EM levou a que o Programa sofresse em adiamento até ao final do ano de 2012.

de Refugiado”⁵⁴, destacando as discrepâncias existentes entre os EM relativamente às condições de recepção e tratamento dos requerentes de asilo⁵⁵.

Perante os apelos feitos, o CE adoptou em Dezembro de 2009 o Programa de Estocolmo⁵⁶, que veio reforçar a necessidade de “[...] novos esforços para melhorar a coerência entre as diferentes políticas sectoriais”⁵⁷ para, deste modo, “[...] alcançar um nível de harmonização mais elevado, deve[ndo] continuar a ser objectivo político prioritário da UE a criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)”⁵⁸.

No entanto, foi com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa⁵⁹ em Dezembro de 2007 que a implementação da segunda fase do SECA ganhou novo fulgor, sendo estabelecida pela primeira vez uma noção de Sistema Europeu Comum de Asilo no seu art. 78.º/2 . Esta inovação histórica no seio da UE veio redefinir o conteúdo do SECA como juridicamente vinculativo para todos os EM e instituições europeias, deixando de constituir um mero *general policy objective*⁶⁰. O conteúdo do art. 78.º/2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) veio igualmente ditar o fim de uma política minimalista, passando a conter os elementos essenciais para uma harmonização Comunitária no que concerne à política de asilo, nomeadamente:

- a) Um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União;
- b) Um estatuto uniforme de protecção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de protecção internacional;
- c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a protecção temporária das pessoas deslocadas;
- d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de protecção subsidiária;
- e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de protecção subsidiária;

⁵⁴ Cf. «Asylum in The European Union: A Study of the Implementation of the Qualification Directive», ACNUR, de Novembro de 2007 e «The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection», CERE, Outubro de 2008.

⁵⁵ «Asylum in The European», 7; «The Impact of the EU», 14.

⁵⁶ *Programa de Estocolmo -Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos*, Jornal Oficial C 115, de 4 de Maio de 2010.

⁵⁷ *Ibid.*, cap. 3.

⁵⁸ Cf. «Programa de Estocolmo», 6.2.1.

⁵⁹ Este Tratado surge como emenda aos Tratados de Roma (1957) e de Maastricht (1992) a 13 de Dezembro de 2007, com entrada em vigor a 1 de Dezembro de 2009. Ficou também conhecido como *Tratado Reformador*, passando posteriormente a ser apelidado de Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

⁶⁰ Chetail, *Reforming*, 20.

- f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária;
- g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária.

O Tratado de Lisboa representou também alterações ao art. 6.º/1 do TUE⁶¹, estabelecendo a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁶² (*A Carta*) como um documento com a mesma força constitutiva dos Tratados. Sendo certo que o art. 18.º d'A *Carta* enaltece a importância do respeito pelo conteúdo da CRER e o Protocolo adicional de 1967, tal disposição legal peca por não fazer uma referência expressa aos demais Tratados de Direito Humanitário, optando apenas por reforçar modestamente o *status quo*. Tal omissão é, no entanto, colmatada pelo art. 78.º/1 do TFUE, que desambiguadamente submete a política de asilo europeia à “[...] Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e [...] outros tratados pertinentes”⁶³. O art. 6.º/2 do TUE vem também vincular legalmente a actuação da UE à Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁶⁴ (CEDH).

As alterações levadas a cabo pelo Tratado de Lisboa trouxeram consigo uma verdadeira mudança de paradigma do SECA, constituindo um passo importante em direcção à consolidação de uma política de asilo comum. A criação do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) em 2010 veio reforçar a cooperação entre os EM, contribuindo desta forma para uma implementação eficiente do CEAS⁶⁵.

Por fim, Dezembro de 2013 representou o término da segunda fase do SECA, sendo também a data limite do prazo de implementação das reformuladas Directivas 2011/95/EU⁶⁶

⁶¹ Ex-art. 6.º do Tratado Sobre a União Europeia (TUE).

⁶² Proclamada solenemente pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho de Ministros da UE e pela Comissão Europeia a 7 de Dezembro de 2000, só ganhou estatuto legal com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

⁶³ Art. 78.º do TFUE, *in fine*.

⁶⁴ Adoptada pelo Conselho Europa a 4 de Novembro de 1950, veio criar o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, garante dos preceitos da Convenção perante os países subscritores.

⁶⁵ Criado pelo Regulamento da UE n.º 439/2010, tem como objectivo "reforçar a cooperação prática em matéria de asilo e auxiliar os Estados Membros no cumprimento da sua obrigação, a nível europeu e internacional, de conceder protecção às populações afetadas", cf. Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, p.1.

⁶⁶ Adoptada a 13 de Dezembro de 2011, "[...]estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida".

“Qualificação de Refugiado”, 2013/32/UE⁶⁷ “Procedimento de Asilo”, 2013/33/UE⁶⁸ “Condições de Recepção”, dos Regulamentos de Dublin⁶⁹ III e EuroDac⁷⁰.

1.4 O Sistema Europeu Comum de Asilo — Um confronto entre o Estatismo e a Harmonização Comunitária

Se por um lado é sensato afirmar que o processo de harmonização saiu reforçado com as mais recentes iniciativas de reformulação das Directivas e Regulamentos, tal não significa que ainda não haja muito por fazer para consolidar um SECA desprovido de falhas comprometedoras.

Adoptando uma postura crítica perante um caminho marcadamente caracterizado por avanços e recuos, facilmente concluímos que existem vários pontos fracturantes dentro deste domínio do Direito Comunitário, que põem em confronto aberto as noções de intergovernamentalismo e supranacionalismo⁷¹. Não raras as vezes deparamo-nos com discursos que colocam de um lado da trincheira áreas como as da segurança e economia, em oposição às questões de justiça e Direitos Humanos exercendo, desta forma, pressões que fragilizam as próprias bases constituintes do ELSJ. Tais reticências na implementação de um sistema genuinamente comum devem-se, por um lado, a uma considerável disparidade entre as instituições nacionais e cenários sócio-económicos dos demais EM. Porém, a *radix malorum* prende-se em larga medida com as próprias noções de soberania, território e fronteira predominantes no seio da UE, que ainda persistem num esquema societário pós-

⁶⁷ Adoptada a 26 de Junho de 2013, regula os "procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional".

⁶⁸ Adoptada igualmente a 26 de Junho de 2013, esta Directiva “estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional”.

⁶⁹ Regulamento (UE) n.º 604/2013, de 26 de Junho de 2013, “[...] estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida”. A matéria tratada neste documento é de longe a mais controvertida no domínio da Política de Asilo, muito por assentar no Princípio da Confiança/Princípio da harmonia jurídica internacional e da Reciprocidade.

⁷⁰ Regulamento (UE) n.º 603/2013, de 26 de Junho de 2013. Do mesmo modo que este Regulamento fora criado principalmente para complementar o Regulamento de Dublin, as mudanças significativas feitas a este último reportaram para a necessidade de reformulação da Directiva n.º 2725/2000 (CE), de 11 de Dezembro de 2000.

⁷¹Velluti, *Reforming the Common*, 5.

Vestefaliano em crise⁷². Esta concepção clássica de *trindade da unidade*⁷³ constitui a pedra de toque da identidade nacional, conferindo elementos que definem e diferenciam o “nós” perante o “outro” — conjuntamente com toda a história que essa definição comporta — atribuindo legitimidade na intervenção estatal nestas matérias como forma de preservação. Daqui se retira que a ideia subjacente a este tipo de retórica visa não só reforçar o elo estabelecido entre os elementos de uma comunidade, como almeja também criar uma clara dicotomia entre os que dela fazem parte dos restantes sujeitos.

Escusado será dizer que esta noção de soberania acaba por ser, em última instância, incompatível com a realidade contemporânea do Projecto Europeu. Para fazer face a esta problemática, Kostakopoulou avançou com um novo conceito de *floating sovereignty*⁷⁴, que visa primordialmente despir a concepção clássica da sua tradicional estratificação, estabelecendo uma noção aberta às constantes mutações que se fazem sentir a nível global, regional e local⁷⁵. O objectivo desta nova formulação tem como *telos* estabelecer uma “soberania compartilhada”⁷⁶, reconhecendo a natureza policéntrica das políticas dos EM. A dinâmica resultante desta nova construção garantiria uma protecção efectiva dos valores comuns como os da democracia e dos direitos fundamentais⁷⁷ constituindo, assim, um passo importante rumo a um verdadeiro constitucionalismo transeuropeu.

Como seria de esperar, este estatismo vincado tem influência directa em áreas como as da política de asilo *maxime* no SECA, contribuindo para que se opte por medidas não poucas vezes demasiado restritivas, que visam sobretudo garantir um controlo dos fluxos migratórios em detrimento da necessidade de protecção dos requerentes de asilo. É de grande importância criar um sistema que seja mais do que um mero *bric-à-brac*⁷⁸, estabelecendo um regime coerente de protecção comum a todo o ELSJ. Até porque quando a “[...] sociedade geral não oferece uma assistência eficaz ao homem que se tornou miserável” este

⁷² Cf. Bordoni, C., “A Crisis Of The State? The End Of The Post-Westphalian Model.”, *Social Europe Journal* (2013): <https://www.socialeurope.eu/a-crisis-of-the-state-the-end-of-post-westphalian-model>.

⁷³ Cf. Diez, T., “International Ethics and European Integration: Federal State or Network Horizon?”, *SAGE Journal* (1997): 287-312.

⁷⁴ Cf. Kostakopoulou, T. “Floating Sovereignty: a pathology or a necessary means of state evolution?”, *Oxford Journal of Legal Studies* (2002): 135-156.

⁷⁵ Velluti, *Reforming the Common*, 5.

⁷⁶ Cf. Besson, S., “Sovereignty in Conflict” *European Integration Online Papers* vol. 8 (2004).

⁷⁷ *Ibid.* p. 26.

⁷⁸ Chetail, *Reforming*, 36.

é “esmagado no meio da multidão, não encontra[ndo] nenhum asilo onde se refugiar, nenhum apoio à sua fraqueza e perece vítima desta união ilusória da qual esperava felicidade”⁷⁹.

Os próximos grandes desafios que se impõem a esta “terceira fase” do SECA prendem-se com a urgência em estabelecer-se um sistema que esteja acima de interesses particulares de um ou outro EM, procurando uma dinâmica supranacional que funcione como garantia dos princípios norteadores de uma sociedade de Direito, que resista às falácias populistas que visam fracturar a unidade comunitária. Este esforço traduz-se não só na necessidade em se consolidar de forma clara e efectiva os instrumentos jurídicos existentes, como também integrar lacunas em áreas intrinsecamente ligadas com o escopo material, pessoal e geográfico do SECA⁸⁰.

Por exemplo, é necessário criar legislação comunitária que regule a questão dos sujeitos que beneficiem de alguma forma protecção nacional paralela ao estatuto do refugiado e protecção subsidiária da UE. Do mesmo modo, é preciso resolver o problema dos requerentes de asilo que não usufruam especificamente de algum estatuto legal mas que, no entanto, não podem ser extraditados para os seus países de origem. Este cenário diz respeito sobretudo aos chamados *non-expulsables*⁸¹, que são sujeitos que praticaram um crime especialmente grave que lhes retira o estatuto de protecção internacional mas que não podem ser expulsos devido à natureza absoluta do *non-refoulement*⁸².

Outra questão que necessita de intervenção urgente das instituições europeias prende-se com o facto de, actualmente, a legislação comunitária não se ocupar da questão do acesso ao ELSJ por parte dos migrantes, optando por uma postura direccionada para o lado interno do sistema⁸³. Esta aparente desconsideração relativamente ao caminho percorrido

⁷⁹ Rousseau, J., *O Contrato Social (Manuscrito de Genebra)*, (Lisboa: Círculo de Leitores, 2012), 67.

⁸⁰ *Ibid.*, 76.

⁸¹ Cf. Basilien-Gainche, M. et Racho, T., "Droit d'être entendu: Quand le souci d'efficacité de l'éloignement l'emporte sur l'application effective des droits fondamentaux." *CPDH* (2014): <http://journals.openedition.org/revdh/957>

⁸² Art. 33.º da CRER, posteriormente transposto para o art. 78.º do TFUE e art. 19.º d'A *Carta*. Este princípio tem sido acerrimamente defendido, tanto pelo TJUE como pelo TEDH. Cf. "The Case Law of The European Regional Courts: The Court of Justice Of The European Union and The European Court of Human Rights" ACNUR, 2015.

⁸³ Até à data, a UE tem-se preocupado primeiramente com a regulação interna do ELSJ, mostrando ainda pouca iniciativa nas questões relacionadas com a interacção dos Estados terceiros que fazem fronteira com o Espaço Comunitário. v. Chetail, *Reforming the Common*, 37..

pelos requerentes de asilo até chegarem ao espaço comunitário tem sido alvo de uma crescente discussão, sobretudo após a tensão criada com o afluxo dos refugiados sírios e da crise do mediterrâneo⁸⁴. Para que tal possa suceder, é essencial garantir a cooperação efectiva com países terceiros, almejando a coerência entre a dimensão interna e a dimensão externa do SECA. Um eventual sucesso na abordagem destas questões no horizonte da política comum de asilo poderá significar um *brave new world*, em contraponto com um mero *lipstick on a pig*⁸⁵.

Por fim, é essencial que se estabeleça um diálogo construtivo e pluralista entre as duas grandes instituições judiciais europeias: o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH). A convergência jurisprudencial entre o tribunal de Luxemburgo e de Estrasburgo é indispensável para que se constitua uma *common supranational diplomacy*⁸⁶ garantindo, deste modo, o respeito pelos direitos fundamentais da UE e os preceitos da CEDH.

⁸⁴ Para uma perspectiva mais clara sobre esta questão, cf. *Operacional Portal: Refugees Situation*. Disponível em: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

⁸⁵ v. Peers, S., “The Second phase of the Common European Asylum System: A brave new world - or lipstick on a pig” *Statewatch* (2013).

⁸⁶ Velluti, *Reforming the Common*, 78.

Capítulo II

O Regulamento de Dublin: (Ainda) à Procura e um Equilíbrio entre a Eficiência e o Respeito Pelo Direito Humanitário

2. A Convenção de Dublin de 1990

Criado através da Convenção de Schengen⁸⁷ de 1990 e da Convenção de Dublin⁸⁸ de 1990, o “sistema de Dublin” destaca-se por constituir o primeiro instrumento no domínio da cooperação intergovernamental dos EM em matéria de política europeia de imigração⁸⁹, tendo como finalidade *ab initio* estabelecer os critérios necessários para a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo, instituindo as fundações onde mais tarde se viria a construir o hodierno SECA. Este projecto representou um passo determinante rumo a uma nova Europa com a ambição de criar um Mercado Interno desprovido de barreiras, garantindo o controlo dos chamados “movimentos secundários” por parte dos NPT.

No entanto, este sistema assumiu inicialmente a forma de instrumento jurídico de direito internacional⁹⁰, omitindo-se de abordar as questões substantivas do direito de asilo e mantendo intocadas as competências tradicionalmente atribuídas à soberania dos Estados. A sensibilidade inerente a esta matéria representou, desde cedo, o maior entrave ao progresso neste domínio, adiando a sua entrada em vigor até à data de 1 de Setembro de 1997.

⁸⁷ Em seguimento da “Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen”, de 14 de Junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal Alemanha e da República Francesa Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns, com entrada em vigor a 1 de Setembro de 1993.

⁸⁸ “Convenção sobre a Determinação do Estado Responsável pela Análise de Um Pedido de Asilo Apresentado Num Estado Membro das Comunidades Europeias”, assinada a 15 de Junho de 1990.

⁸⁹ Chetail, *Reforming*, 101.

⁹⁰ Desimpelaere, K. «The Dublin Regulation: Past, Present and Future», Ghent University:Faculty of Law, 2015, 14.

Sendo inquestionável que a Convenção de Dublin trouxe consigo uma série de progressos relacionados com a instituição de critérios e procedimentos, há muito que se ansiava por uma revisão que visasse suprir as deficiências identificadas após a sua *mise en place*⁹¹. Essa assunção irregular da Convenção de Dublin deveu-se sobretudo à falta de um diálogo construtivo entre os EM, originando uma disparidade considerável na aplicação e interpretação dos preceitos constantes na Convenção causando, deste modo, sérias dificuldades na transferência dos requerentes de asilo⁹². No período entre 1998 e 1999, “o número de requerentes de asilo efectivamente transferidos represent[ou] um pouco menos de 30% dos requerentes relativamente aos quais foi formulado um pedido de (re)tomada a cargo, ou seja, 1,70% do total dos pedidos de asilo apresentados nos 15 Estados-Membros”⁹³.

Porém, o principal problema centrava-se no processo de obtenção dos elementos necessários para a determinação do Estado responsável ou, quando estes estavam disponíveis, na falta de consenso relativamente à forma como esses elementos se aplicariam⁹⁴. De facto, a Convenção assentava na presunção de que seria possível reconstituir o historial de imigração do requerente de asilo — e, desta forma, determinar qual o Estado responsável —, tendo como referência os documentos de identificação do sujeito. No entanto, muitos dos migrantes acabavam por chegar ao solo europeu desprovidos de qualquer documento, optando muitas vezes por destruí-los⁹⁵. Face a esta problemática, o CE adoptou a 11 de Dezembro de 2000 o EuroDac, uma base de dados informatizada que contivesse a informação necessária para prevenir que os requerentes fizessem o mesmo pedido em diferentes países da UE⁹⁶.

Do ponto de vista dos EM, o conteúdo da Convenção e a forma como esta seria posta em prática levaria a uma distribuição inequitativa das responsabilidades, onerando principalmente os Estados dotados de fronteiras externas do espaço comunitário

⁹¹ Cf. «Commission Staff Working Paper: Evaluation of the Dublin Convention, Commission of the European Communities», 12 de Junho de 2001; «Implementation of the Dublin Convention: Some UNHCR Observations», ACNUR, Maio, 1998 e ainda «Revisiting the Dublin Convention: Some reflections by UNHCR in response to the Commission staff working paper», ACNUR, 2001.

⁹² Desimpelaere, «The Dublin Regulation», 18.

⁹³ «Commission Staff Working Paper: Evaluation of the Dublin Convention», Commission of the European Communities, 12 de Junho de 2001, 13.

⁹⁴ *Ibid.*, 2-5.

⁹⁵ Tyler, I., *Protesting Citizenship: Migrant Activisms*. (Londres: Routledge, 2013), 5-7.

⁹⁶ A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia “FRONTEX” disponibiliza detalhadamente a evolução da entrada de migrantes no espaço comunitário, Cf. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.

(nomeadamente, os pontos estratégicos das rotas migratórias)⁹⁷. Por sua vez, a entrada em funcionamento do EuroDac conduziria a um inevitável incremento dessa desigualdade, sobretudo por facilitar a identificação de migrantes irregulares logo no momento em que estes dariam entrada no território da UE.

Por outro lado, o “sistema de Dublin” acabaria por revelar-se consideravelmente mais prejudicial do ponto de vista dos migrantes. A criação do Espaço Schengen impeliu a que fossem estabelecidos mecanismos que assegurassem o controlo de fronteiras de forma eficiente. No entanto, o carácter predominantemente restritivo dessas normas levou à consequente fragilização da posição do requerente de asilo, acabando por não garantir uma protecção efectiva dos seus direitos⁹⁸. Exemplo disso foi a criação do conceito de “país terceiro seguro”⁹⁹ no art. 3.º/5 da Convenção, estipulando a possibilidade dos EM “enviar um requerente de asilo para um Estado terceiro, no respeito das disposições da CRER, com a redacção que lhe foi dada pelo Protocolo de Nova Iorque”. Na prática, a transferência para países não subscritores não asseguraria que o pedido de asilo efectuado pelo requerente fosse apreciado — criando uma séria brecha no DIDH —, podendo originar casos indirectos de *refoulement*¹⁰⁰.

A transferência de sujeitos de um EM para outro também não estava isenta de problemas, dado a existência de um elevado grau de discricionariedade nas regulação das políticas de asilo nacionais por parte dos Estados. Na verdade, a falta de harmonia na aplicação dos preceitos da Convenção impediu que vigorasse o Princípio da Confiança entre os Estados, peça absolutamente central no esquema de Dublin¹⁰¹. Isto não só remetia para uma desigual repartição de responsabilidades atribuídas pela Convenção, como também representava um risco acrescido para os próprios requerentes de asilo.

Seguindo as recomendações feitas pelo ACNUR, a Convenção inseriu no seu art. 4.º os critérios para o reagrupamento familiar. No entanto, só seriam considerados membros da família para efeitos de reagrupamento o cônjuge, os filhos menores não casados e os pais dos requerente de asilo, sendo que tudo isto apenas teria relevância se o sujeito gozasse da

⁹⁷ Regulamento (CE) n.º 2725/2000 do Conselho, de 11 de Dezembro de 2000, “relativo à criação do sistema Eurodac de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin”.

⁹⁸ Desimpelaere, «The Dublin Regulation», 18-19.

⁹⁹ Para um melhor entendimento da evolução da noção de *safe third country*, Cf. Moreno-Lax, “The Legality of the “Safe Third Country””.

¹⁰⁰ Cf. «Note on the Principle of *Non-Refoulement*», ACNUR, 1997, G.

¹⁰¹ Desimpelaere, «The Dublin Regulation», 20.

protecção internacional conferida pelo Estatuto do Refugiados¹⁰². As críticas a estes critérios não tardaram em surgir, apontando para o âmbito demasiadamente restrito que o conceito de reagrupamento familiar revestia. O ACNUR e o CERE salientaram a necessidade de se adoptar uma definição mais ampla de “família”, assim como vincular a actuação da Convenção a princípios de DIDH para, desta forma, prevenir separações entre membros da família que teriam lugar se houvesse uma aplicação estrita da Convenção de Dublin¹⁰³.

Os prazos para a determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo acabaram também por revelar-se exageradamente longos, podendo chegar aos 9 meses¹⁰⁴. A estes prazos ainda viria a juntar-se o processo de determinação da elegibilidade para o estatuto de refugiado — que estava a cargo da legislação nacional dos EM —, havendo aqui uma considerável discrepância nos tempos de resposta¹⁰⁵. Tendo em conta que a Convenção não tinha qualquer referência quanto às obrigações sociais e económicas por parte dos EM em relação aos requerentes, esta situação poderia originar casos de violação do art. 3.º da CEDH, sobretudo nas questões dos apoios sociais, assim como os prazos de detenção e os termos em que esta seria levada a cabo¹⁰⁶.

Por fim, a posição dos requerentes de asilo também sofria de uma tutela jurisdicional limitada — por se tratar de uma convenção de direito internacional —, sendo definido na Convenção somente os direitos e obrigações dos EM durante o processo de determinação do Estado competente e a consequente análise do pedido. Segundo o art. 18.º, a competência para “examinar as questões de ordem geral relativas à aplicação e interpretação da Convenção ficaria a cargo de um comité constituído por um representante do Governo de cada Estado Membro”, não havendo qualquer referência expressa à possibilidade de recurso para o TJUE. Do mesmo modo, a possibilidade do requerente de asilo contestar uma decisão de transferência só seria possível se tal estivesse previsto na legislação nacional do EM¹⁰⁷.

¹⁰² *Ibid.*, 21.

¹⁰³ Cf. «Position on the Implementation of the Dublin Convention: in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention», ECRE, Dezembro, 1997, capítulos 6, 10 e 37.

¹⁰⁴ Art. 11.º da Convenção de Dublin de 1990, n.º 1 e 4.

¹⁰⁵ «Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão: Avaliação da Convenção de Dublin», Junho de 2001, 10-11.

¹⁰⁶ Cf. «Position on the Implementation of the Dublin Convention: in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention» ECRE, Dezembro de 1997

¹⁰⁷ Cf. *Ibid.*, cap. 45.

2.1 O Regulamento de Dublin II

A adopção do Tratado de Amsterdão a 2 de Outubro de 1997¹⁰⁸ representou um passo determinante rumo à criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo. O Título IV relativo a “Vistos, Asilo, Imigração e Outras Políticas Relativas à Livre Circulação de Pessoas” vinculou os EM a adoptarem uma série de instrumentos em linha com a Política Europeia de Asilo, entre os quais se inluíam os “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”¹⁰⁹.

As Conclusões da Presidência no Conselho de Tampere, de 15 e 16 de Outubro de 1999, reiteraram o disposto no Tratado de Amsterdão, manifestando a necessidade de “[...] incluir, a curto prazo, uma definição funcional e clara do Estado responsável pela análise do pedido de asilo[...]”¹¹⁰. Para que tal sucedesse, seria essencial proceder-se à revisão do conteúdo da Convenção de Dublin, de forma a garantir a criação de um instrumento legal Comunitário que vinculasse os EM, rumando à uniformização das práticas neste domínio no seio da UE.

Seguindo essa premissa, a 18 de Fevereiro de 2003, o Conselho Europeu adoptou o Regulamento de Dublin II¹¹¹ — substituindo a Convenção de Dublin de 1990 — sendo aplicável aos pedidos de asilo efectuados a partir de 1 de Setembro de 2003¹¹². Esta alteração foi vista com bons olhos por parte do ACNUR e do CERE¹¹³, representando uma

¹⁰⁸ Aprovado pelo Conselho Europeu de Amsterdão, a 16 e 17 de Junho de 1997.

¹⁰⁹ Art. 63.º, nº 1 (a) do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

¹¹⁰ Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999: Conclusões da Presidência, cap. 14.

¹¹¹ Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2003, “que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro”.

¹¹² O Regulamento de Dublin II vinculou inicialmente todos os EM, com a excepção da Dinamarca (que viria adoptar o Regulamento de Dublin, EuroDac e as suas regras de implementação a 10 de Março de 2005). Foi também celebrado um acordo que vincularia directamente a República da Islândia e o Reino da Noruega, sendo que a referência a “Estados-Membros” no documento também inclui estes dois países (a entrada em vigor do Regulamento estaria prevista para o dia 1 de Maio de 2004 para estes novos membros). Após a votação favorável do referendo de 5 de Junho de 2005, a Confederação Helvética também solicitou tomar parte no “sistema de Dublin”, sendo que só passaria a funcionar plenamente neste Estado em 2008 (em particular, devido à demora na implementação do Sistema de Informação de Schengen (SIS) e da base de dados do EuroDac), v. «Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe», ECRE, Março de 2006, 10-11.

¹¹³ Cf. «Observations on the European Commission’s Proposal for a Council Regulation Establishing the Criteria for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third-country National», ACNUR, 2002 e «Position on the Implementation of the

oportunidade para mitigar as falhas inerentes ao documento anterior. No entanto, o legislador comunitário optou por consolidar os princípios estruturantes da Convenção¹¹⁴, apesar dos avisos feitos pela CE quanto à possível necessidade de se proceder a uma abordagem distinta¹¹⁵. Não obstante, o *Dublin II* trouxe consigo consideráveis inovações ao revestir a forma de um Regulamento da Comissão Europeia, vinculando directamente os EM na sua actuação. Além disso, *Dublin II* vem, pela primeira vez, tipificar os direitos individuais dos requerentes de asilo — a par das já existentes obrigações dos EM—, garantindo a possibilidade dos sujeitos recorrerem às instâncias judiciais nacionais e europeias, mais precisamente, o TJUE e o TEDH¹¹⁶.

Tal como foi referido *supra*, o Regulamento de Dublin II optou por manter a filosofia do “sistema”¹¹⁷ emanada pela Convenção de 1990, focando-se essencialmente na garantia da manutenção de um mercado interno desprovido de fronteiras. Este objectivo culminou na adopção de políticas de gestão de fronteiras externas manifestamente restritivas, com o principal intuito de proteger os interesses económicos da UE em detrimento da protecção internacional da Convenção de 1951¹¹⁸. Esta opção pela criação de uma *fortress Europe*¹¹⁹ teve como finalidade limitar os fluxos migratórios de refugiados e imigrantes, criando formas de prevenir casos de *asylum shopping* e *refugees in orbit*¹²⁰.

Por um lado, os EM continuaram a deter a responsabilidade em analisar os requerimentos de asilo, sendo que os critérios por detrás desta actuação estariam assentes sobre o Princípio da Confiança e da Solidariedade entre Estados¹²¹. No entanto, a falta de uma abordagem eficiente neste domínio resultou numa clara perpetuação da

Dublin Convention in the light of the lessons learned from the implementation of the Schengen Convention», CERE, 1997.

¹¹⁴ v. Considerando 2 do Regulamento de Dublin II; Programa de Estocolmo de 2010 (6.2.1) e considerando 9 do posterior Regulamento de Dublin III.

¹¹⁵ «European Parliament resolution on the Commission working document: Towards common standards on asylum procedures», SEC (1999), 271.

¹¹⁶ Desimpelaere, «*The Dublin Regulation*», 30.

¹¹⁷ *Ibid.*, 34.

¹¹⁸ Lenart, J. “‘Fortress Europe’: Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, *Merkourios* (2012 Utrecht Journal of International and European Law Vol. 28(75) (2012): 5.

¹¹⁹ *Ibid.*.

¹²⁰ *Ibid.* *Asylum Shopping* ocorre quando um determinado requerente de asilo efectua diversos pedidos em diferentes países da UE ou tenta optar pelo país com a legislação mais favorável, aumentando assim a possibilidade de ser bem sucedido. Já o conceito de *refugees in orbit* diz respeito aos sujeitos que circulam por entre um ou vários EM, não sendo aceite em qualquer um destes, sendo que também não está autorizado a sair desse EM.

¹²¹ «Dublin II Regulation: Lives on Hold. European Comparative Report», CERE, de Fevereiro de 2013, 15.

desproporcionalidade no que toca à repartição de encargos relativamente à transferência de sujeitos, desfavorecendo sobretudo os países dotados fronteiras externas (notavelmente, os países do sul da Europa) e os próprios requerente de asilo¹²². A este respeito, a CE reconheceu no seu Relatório¹²³ sobre a avaliação do sistema de Dublin que “a questão do número de transferências de requerentes de asilo pode ser considerada um dos principais problemas para efeitos da aplicação eficaz do sistema de Dublin”¹²⁴. No entanto, a mesma afirma que “globalmente, os objectivos do sistema de Dublin, designadamente estabelecer um mecanismo claro e eficaz para determinar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo, foram em larga medida atingidos”¹²⁵. Esta visão optimista não foi, porém, partilhada pelo ACNUR, CERE e Parlamento Europeu (PE)¹²⁶. Estes órgãos deram conta da existência de falhas intrínsecas ao “sistema de Dublin”, afirmando que “a conclusão optimista que a Comissão retira da sua avaliação [...] advém mais de um preconceito positivo face ao sistema, que se pode ou não partilhar, do que de uma análise rigorosa [...]”¹²⁷. Analisando comparativamente os números divulgados pela CE¹²⁸ e pelo Eurostat¹²⁹ (serviço estatístico da Comissão Europeia), rapidamente nos apercebermos de que não houve lugar a alterações substanciais entre a fase da aplicação da Convenção de 1990 e o Regulamento de Dublin II. Em 2005, o número total de pedidos de asilo tinha sofrido um aumento de 1,7% para 2,8 %, sendo que o número total de transferências comparadas com o número de requerimentos sofreu um ligeiro incremento de 2% (28% para 30%), em comparação com o período de 1998-1999¹³⁰. Já no período entre 2008 e 2012, o número total de requerimentos de asilo aumentou para os 4,5%, sendo que o número de

¹²² Garcés-Mascareñas, B., “Why Dublin Doesn’t Work”, *CIDOB* (2013): 2.

¹²³ Cf. «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do sistema de Dublin», 6 de Junho de 2007.

¹²⁴ Cf. *Ibid.*, (2.2), cap. 5.

¹²⁵ Cf. *Ibid.*, “Conclusões”.

¹²⁶ «Relatório sobre a avaliação do sistema de Dublin». Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, de 2 de Julho de 2008, (2007/2262(INI)); «Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered». CERE, Março de 2008 e; «The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper». ACNUR, Abril de 2006.

¹²⁷ Cf. «Relatório sobre a avaliação do sistema de Dublin», “Problemas de Metodologia”, *in fine*.

¹²⁸ Cf. «Evaluation of the Dublin Convention», Commission of the European Communities, de 13 de Junho de 2001. Este documento compreende os dados estatísticos do funcionamento da Convenção de Dublin entre 1998-1999 de uma forma “cientificamente pouco precisa”, dado a existência de uma grande variedade de métodos estatísticos adoptados pelos EM durante esse período.

¹²⁹ Cf. «Dublin statistics on countries responsible for asylum application», relativamente à aplicação do sistema de Dublin durante o período entre 2008-2012, disponível em http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application.

¹³⁰ «Evaluation of the Dublin Convention», 2-3.

transferências de responsabilidade mantiveram-se nos 30%. A entrada em vigor do Regulamento EuroDac também não representou mudanças expressivas face à ineficiência do “sistema de Dublin”¹³¹, o que levantou sérias reservas quanto a viabilidade do projecto e o respectivo custo para os EM. A CE sublinhou a importância em preservar este sistema “considera[ndo] muito importante a realização dos objectivos políticos deste sistema, independentemente das suas implicações financeiras”¹³². Na prática, estas “implicações financeiras” acabaram por sobrecarregar maioritariamente os países situados nas fronteiras externas UE, mais precisamente, os países que constituíam pontos de passagem das rotas migratórias¹³³.

Do ponto de vista dos requerentes de asilo, a situação também não se afigurava abonatória. A variedade de métodos adoptados pelas legislações nacionais dos EM no que concerne aos procedimentos e condições de recepção criou uma autêntica “lotaria do asilo”¹³⁴, em que os sujeitos dependeriam consideravelmente da sorte para verem as suas pretensões atendidas. Um número considerável de EM acabou por conceder tratamentos diferenciados para quem estava sob o campo de actuação deste sistema, conferindo condições sócio-económicas consideravelmente inferiores aos demais sujeitos¹³⁵. O exemplo mais expressivo dessa diferenciação prende-se com os casos de detenção dos requerentes de asilo. Em muitas situações, as autoridades de um determinado EM procediam à detenção dos sujeitos com base no risco de fuga, mascarando o seu verdadeiro intento: garantir um certo nível de eficiência administrativa. Além de pôr em causa as normas de protecção dos DIDH, este tipo de actuação acabava por confirmar a premissa de que um migrante “irregular” seria imputável estritamente com base na sua condição¹³⁶.

¹³¹ Schuster, L., «Dublin II and Eurodac: examining the (un)intended(?) consequences». *Gender, Place & Culture A Journal of feminist geography* Vol. 18 Issue 13 (2011):8-9.

¹³² Cf. «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do sistema de Dublin», de 6 de Junho de 2007, *Conclusões*.

¹³³ Cf. nota 129.

¹³⁴ Veja-se o estranho caso dos requerentes de asilo iraquianos: em 2007, a taxa de reconhecimento dos pedidos feitos por nacionais oriundos do Iraque variavam brutalmente de Estado-Membro para Estado-Membro. Por exemplo, 97% dos pedidos foram reconhecidos na Hungria, 87,5% no Chipre, 85% na Alemanha e 82% na Suécia. No entanto, a taxa de reconhecimento na Eslovénia e na Grécia desse ano foi de 0%. Esta discrepância de país para país foi criticada pelo CERE, sublinhando que tal diversidade de critérios e métodos adoptados resultaria inevitavelmente numa “lotaria do asilo”, em que o futuro de um sujeito estaria mais dependente da sorte do que propriamente do funcionamento eficiente do sistema. Cf. «Iraq, Rethoric and Reality: the iraqi refugee crisis», Amnesty International, de 15 de Junho de 2008, 43-44.

¹³⁵ Cf. «Revised rules for treatment of asylum-seekers», Library of the European Parliament, de 6 de Junho de 2013.

¹³⁶ «Report on the application of the Dublin II Regulation in Europe», CERE, 2006, 162.

O Regulamento de Dublin II continuou a prever a possibilidade dos EM transferirem os requerentes de asilo para os considerados “países de origem seguros”¹³⁷ externos à UE com base nos *critérios mínimos* enunciados pela Directiva 2005/85/CE, de 1 de Dezembro de 2005, que é, na verdade, “relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros”. Como já foi salientado, a possibilidade de transferência de sujeitos para países que constavam desta lista de países seguros punha em causa o princípio do *non-refoulement* (casos *refoulement* indirecto ou *refoulement* em cadeia), dado que acabaria por ser muito difícil controlar a actuação de países não directamente vinculados pelo Regulamento de Dublin II.

Por sua vez, o conceito de família para efeitos de aplicação do Regulamento foi alargado, passando a incluir — para além dos familiares que gozem da protecção conferida pelo estatuto de refugiado — os requerentes de asilo ainda à espera que a sua pretensão seja examinada. O ACNUR saudou esta alteração salientando, no entanto, que esta deveria ter ido mais longe¹³⁸ e incluir neste conceito os familiares que residam legalmente num dos países da UE favorecendo, deste modo, a reunificação familiar. Tanto o PE como o CERE também efectuaram uma série de recomendações, salientando a importância de incluir na Directiva 2003/86/CE, de 22 de Setembro de 2003, a figura do irmão e os “companheiros de longa data” (diga-se, unidos de facto) que não detenham qualquer outro tipo de suporte familiar¹³⁹. As mesmas instituições lembraram a necessidade de se estabelecer critérios claros e eficazes para garantir uma protecção forte dos menores não acompanhados e sujeitos que sejam portadores de doenças graves e/ou traumas sérios¹⁴⁰.

Por fim, apesar de *Dublin II* configurar uma maior protecção jurisdicional aos requerentes de asilo comparativamente ao seu antecessor, a redacção do art. 19.º/2 do Regulamento continuava a conferir uma larga margem discricionária aos EM no que diz respeito ao recurso de uma decisão de transferência, predeterminando a não suspensão da

¹³⁷ v. art. 3.º/3 do Regulamento de Dublin II.

¹³⁸ Cf. «UNHCR comments on the European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (“Dublin II”) (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008)». UNHCR, 18 de Março de 2009.

¹³⁹ «Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered», CERE, Março de 2008, 20.

¹⁴⁰ *Ibid.*, 7.

execução enquanto este decorreria, salvo disposição da lei nacional em contrário¹⁴¹. O CERE e a Rede Legal Europeia de Asilo (ELENA) manifestaram a sua preocupação relativamente a estes casos, sublinhando que este tipo de prática por parte dos EM neste domínio punha em risco o acesso ao apoio judicial por parte dos requerentes de asilo, dado que não poucas vezes estes eram avisados da sua transferência na véspera ou mesmo já durante a sua execução¹⁴².

2.2 O Regulamento de Dublin III

O optimismo por detrás da criação do Regulamento de Dublin II rapidamente deu lugar a críticas contundentes. O seu fracasso em criar um sistema que atendesse às necessidades dos EM sem pôr em causa os direitos fundamentais dos requerentes de asilo demonstrou uma nociva ingenuidade perante um problema consideravelmente mais intrincado do que inicialmente se tinha previsto. Não obstante, a criação de um SECA começava agora a dar os seus primeiros passos, pelo que a sua imaturidade resultou na adopção de instrumentos-chave pouco adequados à realidade de uma Europa (des)unida.

Face a esta problemática, o Conselho de Ministros e o PE chegaram a acordo, em Junho de 2013, relativamente à necessidade de se proceder à reformulação do “sistema de Dublin” tentando, desta forma, colmatar as falhas evidenciadas no decorrer da vigência do Regulamento de Dublin (II) e dos seus instrumentos complementares¹⁴³.

A Reformulação do Regulamento de Dublin representou a tentativa de alinhar os objectivos enunciados pela filosofia do SECA, concedendo um maior espaço à sua dimensão humanitária¹⁴⁴. No entanto, esta iniciativa legislativa acabou por abster-se de resolver os problemas estruturais do próprio Regulamento, *maxime*, a sua inerente finalidade enquanto instrumento administrativo na atribuição da responsabilidade pela análise dos requerimentos de asilo, relegando para segundo plano a protecção efectiva dos refugiados que procuram um porto seguro na UE, assim como o princípio da justa repartição do esforço pelos Estados nesta tarefa. Sendo certo de que houve uma considerável efervescência em torno da

¹⁴¹ «Report on the application of the Dublin II», 166-167.

¹⁴² «Report on the application of the Dublin II», 167.

¹⁴³ Cf. «Recast of the Dublin regulation: enhancing the efficiency of the functioning of the current system» Conselho da União Europeia, de 7 de Junho de 2013 (10526/1/13 REV 1).

¹⁴⁴ v. Considerandos 17, 21, 24 e 37 do Regulamento de Dublin III.

reformulação de um Regulamento mais adequado aos objectivos traçados pela UE no domínio da política comunitária de asilo, Dublin III acabou por manter inalterada a sua essência, omitindo-se em oferecer uma solução credível para a (ainda) existente discrepância na aplicação dos instrumentos comunitários nos diversos EM. A Reformulação do Regulamento absteve-se igualmente de rever os critérios de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo, acabando por perder uma oportunidade decisiva para consolidar os Princípios da Solidariedade entre os Estados¹⁴⁵.

Já em 1979, o ACNUR destacou a importância de ter consideração, sempre que possível, a situação do requerente de asilo, optando por atribuir a responsabilidade pela análise do pedido ao Estado onde este tenha uma ligação mais próxima¹⁴⁶ contribuindo, desta forma, para uma redução substancial do fenómeno dos refugiados em órbita¹⁴⁷. Esta sugestão foi reforçada pelo ACNUR em 2001 — já durante a construção a construção do contemporâneo SECA —, sugerindo que o Estado responsável pela apreciação de um pedido de asilo deveria ser, regra geral, aquele onde o sujeito fizesse o requerimento, salvo os casos em que este detenha ligações relevantes ou afinidades culturais. Nestes casos, o ACNUR entendeu que deveria haver lugar a uma transferência da responsabilidade para o Estado mais propenso a emitir uma decisão adequada ao caso concreto¹⁴⁸. Sob outra perspectiva, o CERE foi mais longe ao sugerir que o “sistema de Dublin” deveria optar por ter em conta principalmente as intenções dos requerentes de asilo, atribuindo-lhes a faculdade de escolher o Estado onde o seu pedido deveria ser apreciado¹⁴⁹. Na prática, a ausência de uma solução clara neste domínio acabou por repercutir-se na figura do requerente de asilo, mantendo um sistema de incertezas, que poderia demorar longos meses (tanto na determinação do Estado responsável, como na apreciação do pedido), até avançar efectivamente com uma decisão.

Todavia, Dublin III introduziu um leque variado de alterações, concedendo um alargamento da protecção dos requerentes de asilo a todos os instrumentos relevantes de direito internacional (i.e o estatuto de refugiado e protecção subsidiária). A esta alteração

¹⁴⁵ Velluti, *Reforming the Common*, 40-41.

¹⁴⁶ Cf. «Conclusions on Refugees Without an Asylum Country», UNHCR Executive Committee, n° 15 (XXX), de 16 de Outubro de 1979. parag. (iv) *in fine*.

¹⁴⁷ Cf. Kumin, J., “(Asylum in Europe) - Protection of, or protection from, refugees?”, *Refugees Magazine* 101 (1995): cap. 8-11.

¹⁴⁸ «Revisiting the Dublin Convention: Some reflections by UNHCR in response to the Commission staff working paper», ACNUR, 2001, 5.

¹⁴⁹ «Sharing Responsibility for Refugee Protection», 30.

veio juntar-se a extensão da aplicação do Regulamento às chamadas “zonas de trânsito”¹⁵⁰. O seu preâmbulo veio também fazer referência expressa ao art. 47.º d’A *Carta*, reforçando a necessidade de garantir a protecção efectiva dos direitos dos sujeitos enquadrados no “sistema de Dublin”, destacando a importância de um direito ao recurso contra as decisões de transferência para outro EM que abrangesse não só o Regulamento em si, como também a própria “situação jurídica e factual” do Estado em questão¹⁵¹. O art. 27.º do referido Regulamento é o culminar dessa linha de pensamento, concedendo uma maior protecção ao requerente de asilo contra a actuação dos Estados nesta matéria. No entanto, a persistente incapacidade de se proceder a uma harmonização na prática levou a que os sujeitos enquadrados neste sistema continuassem a gozar de garantias processuais pouco satisfatórias. Na verdade, o art. 27.º/3 do Regulamento de Dublin III continuou a remeter para a legislação nacional dos EM as questões relacionadas com os recursos e pedidos de revisão das decisões de transferência, ao invés de garantir uma suspensão automática *tout court*¹⁵².

No que concerne à suspensão das transferências, a proposta inicial da CE de 2008¹⁵³ previa o mecanismo de prevenção de *emergency brake* para situações “particularmente urgente[s] que sujeite[m] as suas capacidades de recepção, o seu sistema de asilo ou as suas infra-estruturas a uma pressão excepcionalmente elevada”¹⁵⁴ para, desta forma, fazer face a situações como a crise migratória grega que então se fazia sentir com particular intensidade¹⁵⁵. Segundo o art. 31.º/8 da referida proposta de reformulação, a Comissão — por iniciativa própria ou a pedido do EM em causa—, poderia prorrogar as medidas de suspensão por um período adicional de seis meses se se mantivessem os motivos que justificaram a adopção dessas medidas em primeiro lugar¹⁵⁶. A este respeito, o CERE sugeriu que a suspensão de transferências do art. 31.º da proposta de reformulação deveria ser

¹⁵⁰ Art. 3.º/1 do Regulamento de Dublin III.

¹⁵¹ *Ibid.*, considerando 19.

¹⁵² Art. 27.º/3 do Regulamento de Dublin III.

¹⁵³ «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida», Comissão das Comunidades Europeias, de 3 de Dezembro de 2008.

¹⁵⁴ *Ibid.*, art. 31.º/1.

¹⁵⁵ Para um maior detalhe sobre preocupante situação grega vivida em 2008, a partir de um relato na primeira pessoa, v. Kopp, K., “The situation in Greece is out of control: Research into the situation of asylum seekers in Greece”, *PRO ASYL* (2008).

¹⁵⁶ Art. 31.º/4 da proposta COM(2008) 820, de 3 de Dezembro de 2008.

acompanhada por uma monitorização efectiva por parte da Comissão — havendo da parte do EM visado também o dever de prestar contas — estabelecendo, deste modo, um diálogo aberto entre a Comissão e os EM, de forma a identificar atempadamente os problemas neste domínio¹⁵⁷. O mesmo órgão salientou a importância da Comissão iniciar procedimentos de infração nos casos em que o Estado-Membro negligenciasse o seu dever de ratificar as falhas identificadas¹⁵⁸. Por fim, o CERE considerou “inaceitável”¹⁵⁹ que do art. 31.º da proposta de reformulação apenas se aplicasse nos casos de desconformidade com a Directiva “procedimentos de asilo” e a Directiva “acolhimento”, deixando de fora a Directiva “Qualificação de Refugiado”.

Todavia, esta proposta de alteração da CE deparou-se com uma forte oposição por parte do Conselho Europeu, acabando por cair por terra. Em seu lugar foi introduzido um “mecanismo de alerta rápido” do art. 33.º do Regulamento de Dublin III, tendo como função prevenir “situações suscetíveis de pôr em causa o bom funcionamento do sistema [...] A fim de assegurar uma sólida cooperação”¹⁶⁰. Este mecanismo visa sobretudo identificar a deficiências dos sistemas de asilo dos EM atempadamente, de forma a garantir que não se desenvolvam situações de crises desmesuradas, garantindo ao Estado em questão os incentivos e as recomendações necessárias para resolver os problemas de forma rápida e eficaz. Segundo o art. 33.º/1 do Regulamento, ao EASO está atribuída a importante função de comunicar à CE as informações essenciais para determinar se um EM estaria numa situação de “verdadeiro risco de pressão particular sobre o sistema de asilo”. Nestes casos, a CE poderá emitir recomendações ao EM em questão, convidando-o a elaborar um “plano de acção preventivo”. Por outro lado, ao EM fica reservado o direito de aceitar o convite ou este poderá optar por redigir o seu próprio plano de acção estando, nestes casos, vinculado a submeter regularmente à Comissão relatórios relativos à sua implementação, “a fim de dar resposta às pressões e/ou problemas no funcionamento do seu sistema de asilo, garantindo simultaneamente a proteção dos direitos fundamentais dos requerentes de proteção internacional”. Na eventualidade do “plano de acção preventivo” não conseguir resolver as

¹⁵⁷ «Comments From the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation: European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation», CERE, Abril de 2009, p. 11.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Cf.* considerando 22 do Regulamento de Dublin III.

deficiências detectadas, ou se se determinar que a situação actual irá conduzir a uma situação de crise, a CE, com base no parecer do EASO, poderá solicitar ao EM a elaboração de um “plano de acção de gestão de crises”¹⁶¹, devendo o Estado em questão fazê-lo num prazo de três meses a contar da data do pedido¹⁶². Em ambos os cenários, tanto o Conselho como o Parlamento Europeu poderão acompanhar de perto a aplicação do plano, podendo solicitar e dar orientações políticas e/ou medidas de solidariedade que considerem pertinentes para resolver a situação concreta¹⁶³.

Comparando com o conteúdo do art. 31.º da proposta de reformulação de 2008, o art. 33.º caracteriza-se por empregar conceitos por vezes ambíguos, que atribuem um elevado grau de discricionariedade à CE para desencadear as diversas fases previstas na legislação. O facto de o art. em questão prever o envolvimento de um grande número de instituições poderá também levar a uma excessiva burocracia que acabe por tornar todo o procedimento excessivamente moroso e exigente¹⁶⁴. O mesmo art. acaba por falhar em prever no seu texto os casos em que haja a reincidência de uma crise num EM, dando a ideia de que o legislador acabou por acreditar que a aplicação das soluções expostas no art. 33, seriam suficientes para evitar um tal cenário¹⁶⁵. A este respeito, Francesco Maiani questiona as razões de ordem política que levaram à adopção do “plano de acção rápida” em vez do *emergency brake* do art. 31.º da proposta de 2008, considerando que seria mais sensato prever os dois mecanismos na legislação em vigor¹⁶⁶.

A entrada em vigor da reformulação do Regulamento de Dublin representou também um incremento da protecção do requerente de asilo no contexto da transferência para outro EM, assim como os sujeitos requerentes de protecção subsidiária, delimitando de forma mais clara os casos em que poderá ou não haver lugar à detenção. O nº 1 do art. 28.º reitera o Princípio enunciado pelo art. 26.º/1 da Directiva 2013/32/UE segundo o qual nenhum sujeito poderá ser detido pelo simples facto de ser requerente de protecção internacional, demovendo os EM de recorrer a este instrumento simplesmente com o intuito de garantir um certo nível de eficiência administrativa, em detrimento dos direitos fundamentais dos sujeitos visados. Por outro lado, o art. 28.º/2 do regulamento em questão prevê um desvio a

¹⁶¹ Art. 33.º/3 do Regulamento de Dublin III.

¹⁶² *Ibid.*, art. 33.º/3, cap. 2.

¹⁶³ *Ibid.*, art. 33.º/4

¹⁶⁴ Velluti, *Reforming the Common European*, 47.

¹⁶⁵ Chetail, *Reforming*, 140.

¹⁶⁶ Chetail, *Reforming*, 140.

este Princípio, admitindo o uso da detenção nos casos em que “exista um risco importante de que uma pessoa fuja [...], com base numa apreciação individual e apenas na medida em que a retenção seja proporcional, se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos coercivas”. A redacção desta provisão clarifica a aplicação da detenção como sendo uma solução em *ultima ratio*, solicitando que os EM recorram a outras alternativas para neutralizar o risco de fuga, como a apresentação periódica às autoridades competentes, depósito de uma caução como forma de garantia ou obrigação de permanência num determinado local. No entanto, o art. 2.º (n) do Regulamento de Dublin III acaba por apenas fornecer uma definição geral de “risco de fuga”, omitindo-se em estabelecer os critérios objectivos para identificar essas situações, atribuindo uma considerável margem discricionária aos EM na interpretação desses casos¹⁶⁷. Por mais que se considere bem intencionada a introdução de salvaguardas que limitem os casos de detenção, o facto de não existir um conjunto de provisões objectivas que vinculem os Estados a agir de uma forma uniformizada acaba por frustrar a tentativa de pôr um termo às detenções arbitrárias.

Por fim, o preâmbulo do Regulamento de Dublin III reforçou a sua dimensão humanitária ao destacar a importância do respeito pela vida familiar, devendo esta “constituir uma preocupação fundamental dos Estados-Membros”¹⁶⁸. Apesar do art. 2.º (g) de Dublin III fazer referência apenas à família que tenha sido constituída no país de origem, outras fontes do Regulamento em questão alargaram este conceito, abrangendo as ligações familiares independentemente destas terem sido constituídas previamente no país de origem¹⁶⁹. A questão delicada dos menores não acompanhados/familiares dependentes também foi alvo de importantes emendas, ficando os EM obrigados a proceder à reunificação com outros familiares a residir em algum dos Estados-Membros¹⁷⁰. O preâmbulo do Regulamento de Dublin III vai mais longe ao referir expressamente a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança¹⁷¹ de 1989, urgindo a que os EM actuem primeiramente com base no superior interesse da criança, devendo tomar as diligências

¹⁶⁷ Mouzourakis, M., “‘We Need to Talk about Dublin’: Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union”, 105 *Working Paper Series* (2014): 25.

¹⁶⁸ Cf. considerando 13 do Regulamento de Dublin III.

¹⁶⁹ *Ibid.*, art. 9.º.

¹⁷⁰ Cf. Considerando 15 do Regulamento de Dublin III.

¹⁷¹ Adoptada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989.

necessárias para garantir uma formação adequada das autoridades responsáveis para atender “às necessidades específicas dos menores”¹⁷².

¹⁷² Cf. considerando 13 do Regulamento de Dublin III.

Capítulo III

A Directiva “Qualificação de Refugiado”: Um Passo em Frente ou um Passo em Falso?

3. A Directiva 2004/83/ce do Conselho de 29 de abril de 2004

Na sua essência, a Directiva “Qualificação de Refugiado” teve como principal finalidade “assegurar que todos os Estados-Membros apli[cassem] critérios comuns para a identificação das pessoas que t[ivessem] efectivamente necessidade de protecção internacional”¹⁷³, assegurando ao mesmo tempo “que em todos os Estados-Membros exist[isse] um nível mínimo de benefícios à disposição daquelas pessoas”¹⁷⁴ constituindo, deste modo, a pedra de toque da legislação europeia em matéria de refugiados. Esta Directiva não só visou consagrar os princípios emanados pela CRER e o seu Protocolo Adicional de 1967¹⁷⁵, como também procedeu a um considerável alargamento do conceito de *refugiado* do seu art. 1.º (A), optando por uma formulação mais precisa e adequada ao contexto europeu¹⁷⁶. Além da expressa configuração segundo os princípios de DIDH, o conteúdo da Directiva teve como base o art. 63.º n.º 1 (c) relativo à qualificação de refugiado, o art. 63.º n.º 2 (a) relativo à protecção subsidiária e o art. 63.º n.º 3 (a) relativo às condições de entrada e residência do Tratado que institui a Comunidade Europeia¹⁷⁷ (TCE). Porém, apesar desta iniciativa legal demonstrar uma louvável ambição rumo à uniformização das práticas neste domínio, a Directiva “Qualificação de Refugiado” acabou por conter um rol de omissões e imprecisões que conferiu aos EM um largo espaço de manobra, originando interpretações e práticas diversificadas no que concerne à atribuição do estatuto de refugiado no Espaço Comunitário¹⁷⁸.

A definição de *refugiado* contida nos arts. 1.º e 2.º (c) da Directiva “Qualificação de Refugiado” revelou-se especialmente problemática, por revestir um âmbito demasiadamente

¹⁷³ Cf. considerando 6 da Directiva 2004/83/CE, de 29 de abril de 2004.

¹⁷⁴ *Ibid.*, *in fine*.

¹⁷⁵ *Ibid.*, considerando 2 e 3.

¹⁷⁶ Velluti, *Reforming the Common*, 50.

¹⁷⁷ Costello, «The Human Rights», 199.

¹⁷⁸ Costello, «The Human Rights», 199.

restrito ao incluir no texto *apenas* os nacionais de países terceiros e apátridas. O ACNUR manifestou a sua preocupação, afirmando que o conteúdo destes artigos constituía uma clara restrição à definição emanada pela CRER, recomendando que se procedesse a uma alteração de forma a incluir *todos* os requerentes que preenchessem os requisitos da definição da Convenção¹⁷⁹. Este afastamento em relação à CRER foi também observado nos arts. 12.º (a *rationale* por detrás das cláusulas de exclusão) e 14.º e nos n.ºs 4 e 5 da Directiva “Qualificação de Refugiado” dando a possibilidade dos EM excluírem sujeitos por razões de segurança, indo discutivelmente para além das hipóteses previstas no art. 1.º (D), (E) e (F) da Convenção¹⁸⁰.

Além anteriormente exposto, os critérios que estabeleceram o reconhecimento dos chamados *réfugiés sur place*¹⁸¹ acabaram por revelar-se consideravelmente ambíguos, contribuindo para uma aplicação desarmoniosa por parte das autoridades nacionais dos EM. Relativamente a esta questão, conteúdo do art 5.º/3 da Directiva “Qualificação de Refugiado” espelhou a desconfiança do legislador perante o sujeito que requeresse protecção com base em circunstâncias ocorridas após a sua partida do país de origem, dando a entender que estas poderiam *a priori* ter sido criadas pelo próprio¹⁸². Não obstante, o art. 4.º/3 (d) da Directiva previu a possibilidade de deferimento do pedido de protecção internacional mesmo nos casos em que foi o próprio sujeito a criar essas condições, se se determinasse a existência de um risco sério de perseguição ou ofensa grave na eventualidade de um regresso ao país de origem¹⁸³. Para esses casos, o art. 20.º/6 da Directiva em questão atribuiu aos EM a faculdade de “punir”¹⁸⁴ os sujeitos que recorram a este tipo actividades para obter algum estatuto de protecção internacional, estipulando a possibilidade dos EM reduzirem os

¹⁷⁹ «UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted.», UNHCR, de Janeiro de 2005, 10.

¹⁸⁰ Velluti, *Reforming the Common*, 51.

¹⁸¹ «Refugee Status Determination: Identifying who is a refugee», UNHCR self-study module 2, 1 de Setembro de 2005, pp. 44-48.

¹⁸² «Refugee Council response to the Home Office Consultation on the Qualification Directive: Implementation of Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted», Refugee Council, Agosto de 2006, p. 4 *in fine*.

¹⁸³ Consagrando o princípio de *non-refoulement* do art. 33.º da CRER e do art. 3.º da CEDH.

¹⁸⁴ Velluti, *Reforming the Common*, 51

benefícios concedidos, sempre que “dentro dos limites estabelecidos pelas obrigações internacionais”¹⁸⁵.

A questão do acesso ao mercado laboral por parte dos sujeitos aos quais foi conferido o estatuto de protecção subsidiária também foi encarado com sérias reservas¹⁸⁶. Se por um lado, o art. 26.º/1 da Directiva “Qualificação de Refugiado” garantia aos beneficiários do estatuto de refugiado acesso *imediato* ao mercado de trabalho, tal não sucedia relativamente aos sujeitos que beneficiassem de protecção subsidiária¹⁸⁷. A redacção do art. 26.º/3 atribuía a possibilidade dos EM definirem as suas prioridades atendendo “à situação do mercado de trabalho”¹⁸⁸, remetendo para a legislação nacional os termos em que esse acesso deveria ocorrer. Na prática, o tempo de espera para obter autorização para aceder ao mercado de trabalho por parte dos requerentes de asilo e titulares de protecção subsidiária poderia chegar aos doze meses¹⁸⁹. Esta diferenciação foi acentuada pelo art. 28.º/2, que previa a possibilidade dos EM reduzirem *ad minima* os benefícios concedidos aos sujeitos titulares de protecção subsidiária nas áreas da saúde, educação e prestações sociais, sendo “prestadas ao mesmo nível e segundo os mesmos critérios de elegibilidade que aos respectivos nacionais”¹⁹⁰.

3.1 A Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011 (reformulação).

Apesar da redacção original da Directiva “Qualificação de Refugiado” ter demonstrado sérios problemas de coerência e harmonização na sua aplicação e vigência, esta deverá ser encarada como uma iniciativa legal em consonância com a política de implementação progressiva de um verdadeiro Sistema Europeu Comum de Asilo, cristalizada primordialmente pelo Tratado de Amsterdão de 1997 e pelas Conclusões de Tampere de 1999. Esta primeira fase da Directiva visou essencialmente estabelecer os critérios mínimos

¹⁸⁵ v. art. 20.º/6 *in fine*.

¹⁸⁶ «UNHCR Annotated Comments», 41-42.

¹⁸⁷ *Ibid.*.

¹⁸⁸ v. art. 26.º/3.

¹⁸⁹ Cf. «Work and social welfare for asylum-seekers and refugees: Selected EU Member States», PE, Dezembro de 2015, 12; «UNHCR Annotated Comments», 41-42.

¹⁹⁰ v. art. 28/2 *in fine*.

a serem respeitados pelos EM neste domínio tentando, desta forma, criar uma base sólida para futuras iniciativas legais¹⁹¹.

Em 2009, a Comissão lançou uma proposta de reformulação¹⁹² para fazer face às inconsistências evidenciadas até então, admitindo que a aplicação da Directiva por parte dos EM não garantia uma total compatibilidade com os *standards* da CRER e de outros instrumentos de DIDH¹⁹³. Além da aspiração em alcançar uma maior uniformização das práticas a nível regional, esta proposta de reformulação almejou garantir uma maior coerência entre o TJUE e o TEDH¹⁹⁴. As negociações entre o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu levaram à adopção da reformulação da Directiva “Qualificação de Refugiado” a 13 de Dezembro de 2011¹⁹⁵. Esta destaca-se por constituir o primeiro instrumento jurídico Comunitário em matéria de asilo a ser adoptado sob o procedimento de co-decisão (art. 294.º do TFUE)¹⁹⁶.

Não obstante, parte considerável da redacção original da referida Directiva permaneceu inalterada. Os *standards* tipificados mantiveram a forma de critérios mínimos permitindo, desta forma, que os EM divergissem da Directiva em benefício do requerente, desde que as medidas fossem compatíveis com a mesma.

Os critérios de elegibilidade para a protecção internacional também não sofreram alterações, mesmo após os sucessivos apelos por parte do ACNUR para a criação de um estatuto único¹⁹⁷. Consequentemente, a definição de *refugiado* dos arts. 1.º e 2.º (d) acabou por manter-se intocada, continuando o art. 2.º (f) a prever a aplicação de protecção subsidiária para os sujeitos que necessitem de protecção mas que não possam ser considerados refugiados. Todavia, esta opção pela manutenção dos dois estatutos de protecção da Directiva original não pode ser vista como uma mera inacção por parte dos

¹⁹¹ Costello, «The Human Rights», 226.

¹⁹² «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional e relativas ao conteúdo da protecção *concedida*», 21 de Outubro de 2009, COM (2009), 551.

¹⁹³ «Commission Staff Working Document Accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted SEC (2009) 1373», 21 de Outubro de 2009, 11.

¹⁹⁴ «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho», 2-4.

¹⁹⁵ Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011.

¹⁹⁶ Velluti, *Reforming the Common*, 51.

¹⁹⁷ «Asylum in The European Union: A Study of the Implementation of the Qualification Directive», ACNUR, de Novembro de 2007, 12-13.

EM, já que o art. 78.º do TFUE prevê no seu texto a existência de uma forma de protecção subsidiária, a par da conferida pela CRER¹⁹⁸. Mais difícil de compreender foi a opção pela manutenção do escopo restrito da Directiva, que continuou a ser aplicável apenas a nacionais de países terceiros ou apátridas, pondo em causa o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade do art. 3.º da CRER¹⁹⁹.

Somando a isto, o conteúdo do já controverso art. 15.º (c) do capítulo das “condições de elegibilidade para protecção subsidiária” foi igualmente transposto da Directiva “Qualificação de Refugiado” de 2004 para a reformulação de 2011 sem sofrer qualquer modificação. Se por um lado, é correcto afirmar que as alíneas (a) e (b) do art. em questão espelharam fielmente as provisões da CEDH²⁰⁰ — exceptuando-se o requisito da “tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante” ser no país de origem²⁰¹ —, por outro, a alínea (c) acabou por ser construída essencialmente à luz das práticas estatais²⁰². Além disso, o art. 15.º (c) veio introduzir uma série de requisitos cumulativos que vão para além da definição base de “ofensa grave”²⁰³, exigindo paradoxalmente que o sujeito esteja a ser alvo de uma “ameaça grave e individual [...] resultante de violência indiscriminada”²⁰⁴. Na senda das recomendações feitas pelo ACNUR em 2005²⁰⁵, o CERE veio em 2013 criticar a decisão de não se proceder à emenda do art. 15.º (c)²⁰⁶, afirmando que o conteúdo desta alínea resultou muitas vezes em interpretações restritivas de cariz excessivamente tecnicista, o que acabou por prejudicar a posição do requerente de protecção subsidiária²⁰⁷. A este respeito, a

¹⁹⁸ Chetail, *Reforming*, 205.

¹⁹⁹ Velluti, *Reforming the Common*, 53.

²⁰⁰ Cf. Ac de Fevereiro de 2009, *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, Processo C-465/07.

²⁰¹ Karakaya, M., “The Term of “Individual” and the Degree of “Indiscriminate Violence” in Article 15 (c) of the Council Directive 2004/83/EC”, IV *Human Rights Review* (2014): 223-225.

²⁰² *Ibid.*, 223.

²⁰³ *Ibid.*, 224. Segundo o autor, os requisitos são: (1) É necessário haver lugar a um risco de ofensa grave à vida do sujeito; (2) esse risco de ofensa grave tem de ser de carácter individual; (3) O sujeito visado terá de ser um civil; (4) o risco de ofensa grave terá de decorrer de uma situação de violência indiscriminada e; (5) O risco terá de ter como origem uma situação de conflito armado interno ou internacional.

²⁰⁴ Cf. Maduro. M. P. «Conclusões do Advogado-Geral M. Poiares Maduro. Processo C-465/07 *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie.*», relatório elaborado por Miguel Poiares Maduro, datado de 9 de Setembro de 2008, para. 31.

²⁰⁵ Ver nota 187.

²⁰⁶ «ECRE Information Note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)», CERE, Outubro de 2014, 11-12.

²⁰⁷ *Ibid.*, 11.

CE veio esclarecer — na sua avaliação de impacto de 2009²⁰⁸ —, que a jurisprudência do TJUE *maxime* o Ac. proferido no paradigmático caso *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*²⁰⁹, tratou de dissipar as dúvidas quanto ao termo “individual” contido na alínea (c) do art. 15.º da Directiva “Qualificação de Refugiado”. Este tribunal veio afirmar que o termo “individual” deve ser interpretado no sentido em que abrange as ofensas de que os civis são objecto independentemente da respectiva identidade, quando o grau de violência indiscriminada que caracteriza o conflito armado em curso seja de um nível tão elevado que existem motivos significativos para acreditar que um civil expulso para o país em causa ou, eventualmente, para a região em causa, poderia correr, pelo simples facto de se encontrar no território destes, um risco real de sofrer a ameaça grave a que se refere o art. 15.º, alínea c), da directiva²¹⁰. Dita apreciação deve ser levada a cabo pelas autoridades nacionais competentes que devem pronunciar-se sobre um pedido de protecção subsidiária, ou pelos órgãos jurisdicionais de um EM chamados a apreciar uma decisão de indeferimento de tal pedido. O mesmo acrescenta que o conteúdo do considerado (35) da Directiva não põe em causa o sentido desta interpretação, ao constatar objectivamente que a situação geral de um país não é suficiente para a atribuição do estatuto de protecção subsidiária, visto que, ao utilizar o termo “geralmente”, este poderá abranger a hipótese de uma situação excepcional que levaria a concluir com elevado grau de certeza que essa pessoa iria sofrer individualmente o risco em causa²¹¹. Apesar do TJUE admitir no seu Ac. que o art. 15.º (c) constitui uma disposição cujo conteúdo é distinto do do art. 3.º da CEDH, — devendo ser feita uma interpretação autónoma em relação às restantes alíneas²¹² —, este conclui que “a interpretação do art. 15.º, alínea c), da directiva, em conjugação com o art. 2.º, alínea e) [...] é inteiramente compatível com a CEDH e com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativa ao art. 3.º da CEDH”²¹³.

O art. 7.º relativo aos “agentes da protecção” foi também alvo de alterações, passando o seu n.º 2 a requerer expressamente que essa protecção seja “efectiva e de natureza não

²⁰⁸ Cf. «Commission Staff Working Document»

²⁰⁹ Ac. do TJUE 17 de Fevereiro de 2009, *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, de, Processo n.º (C-465/07). v. também Bacaian, E. “The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union”. Institut Européen de L’université de Genève, 2011, 50-53.

²¹⁰ Ac. *Elgafaji*, para. 35.

²¹¹ Cf. Ac. *Elgafaji*, para. 37.

²¹² Cf. *Ibid.*, para. 28.

²¹³ Cf. *Ibid.*, para. 44.

temporária”²¹⁴. No que diz respeito ao conteúdo do n.º 1 do art. em questão, a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) sublinhou no seu relatório de 2011²¹⁵ que “[...] em princípio, só os Estados poderão ser considerados como agentes de protecção”,²¹⁶ recomendando a remoção da noção de “órgãos internacionais” do art. por considerar que estes “[...] não têm os atributos próprios de um Estado e não podem ser partes em convenções internacionais”²¹⁷. Por fim, o art. 8.º da Directiva “Qualificação de Refugiado” relativo à “protecção interna” foi também sujeito a emenda, de forma a garantir um certo nível de coerência com a jurisprudência do TEDH no caso *Salah Sheekh c. Países Baixos*²¹⁸. O art. 8.º/1 passou a exigir — a par das restantes alíneas — que o sujeito seja capaz de “viajar e ser admitido de forma regular e com segurança nessa parte do país, e t[endo] expectativas razoáveis de nela poder instalar-se”²¹⁹. No que concerne à apreciação do pedido de protecção internacional, o art. 8.º/2 prevê expressamente a obrigação do Estado responsável pela análise recorrer a dados actualizados no momento em que toma a decisão sobre o pedido²²⁰. A este respeito, o considerando (27) da Directiva complementa o disposto do art. 8.º, presumindo a não disponibilidade de protecção efectiva para o requerente “Quando o Estado ou os agentes do Estado forem os agentes da perseguição ou ofensa grave”²²¹.

²¹⁴ Cf. art. 7.º/2 da Directiva 2011/95/UE, de 13 de Dezembro de 2011.

²¹⁵ Cf. «Relatório sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional e relativas ao conteúdo da protecção concedida (reformulação) COM(2009)0551 – C7-0250/2009 – 2009/0164(COD)», Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, de 14 de Julho de 2011.

²¹⁶ *Ibid.*, para. 8.

²¹⁷ *Ibid.*.

²¹⁸ Ac. do TDEH de 11 de Janeiro de 2007, *Salah Sheekh c. Países Baixos*, processo n.º 1948/04.

²¹⁹ v. art. 8.º/1 da Directiva 2011/95/UE, de 13 de Dezembro de 2011 *in fine*.

²²⁰ *Ibid.*, art. 8.º/2.

²²¹ *Ibid.*, considerando 27.

Capítulo IV

A Directiva “Procedimentos de Asilo”: *Unde venis et quo vadis* ?

4. A Directiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro de 2005

De todos os instrumentos jurídicos-chave adoptados no domínio da política de asilo — com o objectivo, recorde-se, de consolidar as metas traçadas pelo Tratado de Amsterdão —, a Directiva 2005/85/CE destacou-se por representar a área onde mais se fizeram sentir as tensões subjacentes entre os EM e onde foi mais difícil chegar a um acordo quanto ao seu conteúdo e alcance²²². No rescaldo das Conclusões de Tampere, a CE não tardou em apresentar uma proposta de Directiva, no ano de 2000²²³. Todavia, o malogro na obtenção de um consenso entre os EM resultou numa revisão profunda da proposta inicial em 2002²²⁴, levando à criação de um instrumento legal caracterizado pela sua excessiva margem discricionária, demonstrando uma clara hesitação por parte dos intervenientes perante a tentativa de harmonização das práticas no seio da UE. Como resultado, as negociações foram longas e infrutíferas²²⁵, dando origem a um corpo textual recheado de inconsistências, ao ponto de provocar uma intervenção conjunta e sem precedentes por parte de ONG’s, exigindo a sua imediata revogação²²⁶. Não obstante, a Directiva “Procedimentos de Asilo” acabaria por ser adoptada a 1 de Dezembro de 2005 e com ela a esperança de que a sua implementação representaria uma melhoria substancial da situação até então vivida, havendo confiança de que a jurisprudência do TJUE lograsse ir reinterpretando as provisões mais problemáticas do documento no decorrer da sua vigência²²⁷. Esse optimismo, porém, rapidamente desvaneceu ao constatar-se um considerável aumento da complexidade dos

²²²Velluti, *Reforming the Common*, 55.

²²³Cf. «Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (OJ C62 E/231)», de 24 e Outubro de 2000.

²²⁴ Cf. «Amended Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (COM (2002) 326)», 18 de Junho de 2002.

²²⁵ Chetail, *Reforming*, 384-385.

²²⁶ Cf. «Call for withdrawal of the Asylum Procedures Directive», 22 de Março de 2004. Carta assinada pelo CERE, ILGA Europe, Amnistia Internacional, Pax Christi International, Quaker Council for European Affairs, Human Rights Watch, Cáritas-Europa, Médecins sans frontières, Churches Commission for Migrants e Save the Children in Europe.

²²⁷ Chetail, *Reforming*, 385.

procedimentos de asilo, assim como uma clara degradação dos seus *standards*²²⁸. A jurisprudência emanada pelo TJUE mostrou-se igualmente insuficiente dado que, até 2009, apenas era admitido o reenvio prejudicial para o tribunal de Luxemburgo se tal acto fosse praticado pelas grandes instâncias judiciais dos EM²²⁹. Não obstante, mesmo após o levantamento desta restrição com a adopção do Tratado de Lisboa, o TJUE optou por uma abordagem algo discreta²³⁰, fazendo apenas referência à larga margem discricionária concedida pela Directiva em *Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*²³¹.

Segundo o art. 2.º (b) da Directiva 2005/85/CE, o “pedido de asilo” é definido como sendo “um pedido apresentado por um nacional de país terceiro ou apátrida que possa ser considerado um pedido de protecção internacional dirigido a um Estado-Membro”²³², ficando a cargo das autoridades dos EM a decisão de aplicar estes preceitos aos requerentes de protecção subsidiária²³³. Além disso, — e fruto da crónica relutância em ceder parte da soberania territorial —, aos EM ficou garantida uma larga margem discricionária na apreciação dos pedidos de protecção internacional, podendo estes optar por medidas divergentes tendo em conta a localização e o conteúdo do respectivo pedido²³⁴.

A falta de objectividade contida nas provisões da Directiva resultou igualmente na sujeição dos pedidos à apreciação por parte de diferentes órgãos regionais (*ex vi* do art. 4.º/2), contribuindo para a adopção de procedimentos descoincidentes com os critérios-base estipulados pela Directiva 2005/85/CE. Na prática, o conteúdo do art. 4.º/2 (b) levou a que fosse possível apreciar requerimentos tendo em conta primacialmente questões de segurança, relegando para segundo plano o próprio mérito do pedido²³⁵. A redacção deste artigo é especialmente preocupante e fragiliza consideravelmente a posição do requerente, se tivermos em conta os critérios de exclusão do estatuto de refugiado e protecção subsidiária

²²⁸ *Ibid.*, 385.

²²⁹ Cf. «Nota informativa relativa à apresentação de pedidos de decisão prejudicial pelos órgãos jurisdicionais nacionais (2009/C 297/01)», 5 de Dezembro de 2009,

²³⁰ Chetail, *Reforming*, 385.

²³¹ Cf. Ac. do TJUE 5 de Fevereiro de 2010, *Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, de, (Processo C-69/10).

²³² O art. 3.º/1 da referida Directiva vem complementar a disposição anterior, circunscrevendo âmbito de aplicação ao “território dos Estados-Membros, incluindo a fronteira e as zonas de trânsito”.

²³³ Costello, *The european asylum procedures directive in legal context*. (Geneva: UNHCR, 2006), 8.

²³⁴ *Ibid.*, p. 8.

²³⁵ «Aide Memoire: Directive on Minimum Standards on Procedures for Granting and Withdrawing Refugee Status», ACNUR, de 23 de Novembro de 2003, pp. 2-3.

regulados pelos arts. 12.º e 17.º da Directiva 2004/83/CE, de 29 de Abril de 2004, juntamente com a possibilidade dos EM acelerarem a apreciação dos pedidos com base no art. 23.º/3 da Directiva “Procedimentos de Asilo”²³⁶.

Não menos controversa foi a introdução dos chamados “procedimentos de fronteira” no art. 35.º da Directiva 2005/85/CE, que atribuía aos EM a possibilidade de criar procedimentos especiais para os sujeitos que submetessem requerimentos de protecção internacional na zona de fronteira²³⁷. A este respeito, o ACNUR criticou fortemente o conteúdo destas provisões em 2003²³⁸, dando conta da sua incompatibilidade com as normas de direito internacional dos refugiados, por estas resultarem em procedimentos que consistiam numa redução substancial das salvaguardas concedidas aos requerentes de asilo²³⁹. Além do já referido, esta questão tornou-se especialmente preocupante nos casos em que se tratasse de sujeitos oriundos dos denominados “países de origem seguros”, podendo resultar em situações de repatriamento sem sequer haver lugar a uma apreciação do pedido de asilo²⁴⁰. Para Cathryn Costello, esta dualidade de critérios acabou por desafiar a lógica da Directiva, espelhando uma profunda injustiça perante os sujeitos que efectuassem um pedido na fronteira, contribuindo inevitavelmente para o aumento das entradas ilegais nos territórios dos EM²⁴¹.

Sendo correto afirmar que o conceito de “país terceiro seguro” tenha surgido com a criação do sistema de Dublin, o disposto no art. 3.º do Regulamento relativo aos “Princípios Gerais” tratou essencialmente de estabelecer um consenso interno entre os Estados signatários²⁴², não conseguindo, no entanto, prevenir a proliferação de interpretações divergentes no momento da sua aplicação²⁴³. De facto, o esforço de harmonização das práticas na UE só teve verdadeiramente lugar com a formalização do objectivo de “comunitarização” da política de asilo, sendo, posteriormente, estabelecidos os critérios uniformizadores para “país terceiro seguro” na Directiva 2005/85/CE, de 1 de Dezembro de 2005²⁴⁴. Nesta Directiva, o conceito em questão desdobrou-se em três noções distintas: o art.

²³⁶ Costello, “The European asylum”, 8.

²³⁷ *Ibid.*, 9.

²³⁸ «Aide Memoire», 2-3.

²³⁹ *Ibid.*, 2.

²⁴⁰ *Ibid.*.

²⁴¹ Costello, “The European asylum”, 9.

²⁴² *Ibid.*.

²⁴³ Moreno-Lax, “The Legality of the “Safe Third Country””, 676.

²⁴⁴ *Ibid.*, 676.

26.º introduziu o “Conceito de primeiro país de asilo”, definindo-o como sendo o país onde o requerente de asilo foi reconhecido como refugiado e onde possa ainda beneficiar de protecção internacional²⁴⁵, desde que seja possível a readmissão nesse país²⁴⁶. O art. 27.º define o “Conceito país de origem seguro”, permitindo a sua aplicação nos casos em que as autoridades competentes se certifiquem que o requerente de asilo não sofrerá qualquer tipo de “ameaça da vida e liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opinião política”²⁴⁷, sendo igualmente exigido o respeito pelo princípio do *non-refoulement*, sempre dentro dos “termos da Convenção de Genebra”²⁴⁸. Cumulativamente, é exigido ao país que garanta a possibilidade do sujeito requerer o estatuto de refugiado, sendo essa protecção conferida em conformidade com a CRER²⁴⁹. Por fim, o art. 36.º prevê que os EM não tenham que apreciar, ou não apreciar exaustivamente um pedido de asilo por parte de um requerente, nos casos em que este queira ou tenha entrado em território comunitário ilegalmente, vindo de um “país terceiro seguro europeu”²⁵⁰. Este art. define “país terceiro seguro europeu” como sendo um Estado europeu extra-comunitário que tenha ratificado e respeite as disposições da CRER e da CEDH, tendo previsto na sua lei nacional um procedimento de asilo²⁵¹.

Apesar da Directiva “Procedimentos de Asilo” ter representado um passo importante no que diz respeito à clarificação do conceito de “país de origem seguro”, esta acabou por revelar-se contraproducente em aspectos essenciais para o seu bom funcionamento. O art. 31.º/1 continuou a demonstrar pouca objectividade, omitindo-se em estabelecer critérios claros e concisos relativamente à determinação dos países tidos como “seguros” no momento da apreciação do pedido de asilo²⁵². O considerando 21 acabou por acentuar essa indefinição, admitindo a possibilidade do requerente demonstrar que, no seu caso concreto, “possam existir motivos válidos para considerar que o país não é seguro”²⁵³. Esta ambivalência é especialmente preocupante se tivermos em consideração a possibilidade de dispensa de

²⁴⁵ A alínea (b) do art. 26.º faz igualmente referência expressa ao princípio absoluto do *non-refoulement* do art. 33.º da CRER.

²⁴⁶ *Ibid.* art. 26.º.

²⁴⁷ Cf. art. 27.º/1 (a).

²⁴⁸ A alínea (c) do art. em questão refere expressamente o respeito pelo conteúdo do art. 3.º da CEDH.

²⁴⁹ art. 3.º da CEDH, alínea (d).

²⁵⁰ Art. 36.º/1. Esta categoria de países enunciados na Directiva é também conhecida como *super safe countries*. v. Chetail, *Reforming*, 399-400.

²⁵¹ art. 36/2 (a), (b) e (c).

²⁵² Costello, *The european asylum procedures directive in legal context*. (Geneva: UNHCR, 2006), 11.

²⁵³ Considerando 27 da Directiva «Procedimentos de Asilo».

entrevista do art. 12.º/2 (c) nos casos em que “o requerente provenha de um país de origem seguro, na acepção dos arts. 29.º, 30.º e 31.º”²⁵⁴.

4.1 A Directiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013 (reformulação)

Reconhecendo a carência da Directiva “Procedimentos de Asilo”, de 1 de Dezembro de 2005 em garantir uma “[...] plena compatibilidade com a evolução dos direitos humanos e das normas de direito internacional em matéria de refugiados”²⁵⁵, não conseguindo, ao mesmo tempo, atingir “[...] um nível de harmonização suficiente”²⁵⁶, resultando num “[...] impacto negativo sobre a qualidade e a eficácia do processo de tomada de decisão”²⁵⁷, a Comissão das Comunidades Europeias apresentou uma proposta de reformulação a 21 de Outubro de 2009²⁵⁸. Porém, uma vez mais, a falta de consenso por parte dos governos nacionais dos EM levou a que esta fosse sujeita a emendas, sendo apresentada uma segunda proposta a 1 de Junho de 2011²⁵⁹. As negociações ocorridas durante a presidência espanhola do Conselho, em 2010, revelaram a inerente dificuldade em criar uma peça legislativa harmonizadora que fosse compatível com as diferentes tradições jurídicas dos EM, reflectindo-se na criação de uma proposta de Directiva caracterizada pela sua tentativa em agradar às discrepantes perspectivas dos governos nacionais²⁶⁰. Não obstante, a reformulação da Directiva “Procedimentos de Asilo” acabaria por ser adoptada através do procedimento legislativo ordinário (de co-decisão), a 26 de Junho de 2013²⁶¹, demonstrando

²⁵⁴ art. 23.º/4 (c) (i).

²⁵⁵ «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional e relativas ao conteúdo da protecção *concedida (reformulação)*. Bruxelas: COM(2009) 551 final - {SEC (2009) 1373} - {SEC (2009) 1374}», Comissão das Comunidades Europeias, de 21 de Outubro de 2009, 3.

²⁵⁶ *Ibid.*.

²⁵⁷ *Ibid.*.

²⁵⁸ Cf. «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho»

²⁵⁹ Cf. «Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM(2011) 319 final.», Brussels: European Commission, 1 de Junho de 2011.

²⁶⁰ Chetail, *Reforming*, 386.

²⁶¹ «Directiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional (reformulação). L 180/60.»

uma cedência do PE perante a adopção de medidas de cariz cada vez mais restritivas²⁶². Todavia, o tão desejado esforço de reformulação acabou por revelar-se algo modesto²⁶³, sobretudo se recordarmos o objectivo traçado pelo art. 78.º/2 do TFUE de transitar de uma “norma de mínimos” numa primeira fase do SECA, para uma segunda fase de “procedimentos comuns” e, por fim, a criação de um “estatuto uniforme [...] válido em toda a União”²⁶⁴.

Ainda assim, a reformulação da Directiva “Procedimentos de Asilo” trouxe consigo um considerável reforço das garantias procedimentais dos requerentes de asilo no que diz respeito ao direito destes serem ouvidos numa entrevista pessoal²⁶⁵, tendo “[...] a oportunidade de explicar os elementos que possam faltar e/ou quaisquer incoerências ou contradições nas declarações”²⁶⁶ antes de ser proferida a decisão. O art. 31.º/7 (b) prevê um acréscimo dessas garantias nos casos em que se trate de sujeitos “[...] vulneráveis, na acepção do art. 22. da Directiva 2013/33/UE»²⁶⁷, podendo ser aplicado um procedimento especial e/ou acelerado para aqueles que se enquadram no disposto do art. 21.º da Directiva “Condições de Recepção”. É também exigido aos EM que as entrevistas sejam realizadas “[...] em condições que permitam aos requerentes expor circunstanciadamente os fundamentos do seu pedido”, sendo estas conduzidas por indivíduos com formação adequada para “[...] considerar as circunstâncias de ordem geral e pessoal do pedido, incluindo a origem cultural, o género, a orientação sexual, a identidade de género ou a vulnerabilidade do requerente”²⁶⁸. Ademais, o conteúdo do art. 15.º/3 (b) vem determinar que a entrevista pessoal deva ser conduzida — sempre que possível e a requerimento do requerente —, por uma pessoa do mesmo sexo, exceptuando-se os casos em que “o órgão de decisão tenha razões para crer que o pedido se fundamenta em motivos que não estão relacionados com as

²⁶² Para uma perspectiva mais aprofundada sobre a «cedência» por parte do PE em processos de co-decisão, v. Acosta, D. «The good, the bad and the ugly in EU migration law: Is the European Parliament becoming bad and ugly? (The adoption of directive 2008/15: the Returns Directive)». *European Journal of Migration and Law* Vol. 11 (2009): 19-39.

²⁶³ A CE mostrou-se bastante optimista com a entrada em vigor da Directiva 2013/32/UE. Cf. «A Common European Asylum System. MEMO/13/532», European Commission, 12 de Junho de 2013. Já Steve Peers optou por uma avaliação mais comedida. v. Peers, “The Second phase of the Common European”, 15.

²⁶⁴ Art. 78.º/2 (a) do TFUE.

²⁶⁵ v. art. 14.º da Directiva 2013/32/UE.

²⁶⁶ *Ibid.*, Art. 16.º.

²⁶⁷ *Ibid.*, Art. 31.º/7 (b). Este art. destaca a importância de reforçar as garantias processuais aos menores não acompanhados na fronteira ou em zonas de trânsito. v. também art. 23.º e 24.º da Directiva 2013/33/UE.

²⁶⁸ Art. 15.º/3.

dificuldades dos requerentes em motivar o seu pedido de forma circunstanciada”²⁶⁹. É também essencial escolher um “[...] intérprete capaz de assegurar a comunicação adequada entre o requerente e a pessoa que conduz a entrevista”²⁷⁰.

Com a revogação do art. 24.º da Directiva “Procedimentos de Asilo” de 2005, a reformulação de 2013 deixou de permitir derrogações dos princípios gerais do capítulo II nas aplicações efectuadas em zona de fronteira. Esta alteração representou o acesso por parte dos requerentes às garantias básicas da Directiva relativas à entrevista pessoal, assistência jurídica e prestação gratuita de informação, assim como garantias especiais para os sujeitos vulneráveis e crianças não acompanhadas, independentemente do tipo de procedimento a ser adoptado para a apreciação dos requerimentos de asilo²⁷¹. O CERE saudou esta iniciativa por constituir um reforço significativo da protecção dos direitos fundamentais dos requerentes, reaproximando o seu conteúdo relativamente aos instrumentos-chave de DIDH²⁷².

Com intuito semelhante, o art. 31.º/3 da desta reformulação veio instituir um limite temporal-base de 6 meses para uma apreciação exaustiva e adequada do pedido de asilo. Esse limite pode, no entanto, ser prorrogado para 9 ou 12 meses nos casos em estejam “[...] em causa questões de facto e/ou de direito complexas”²⁷³, nos casos em que haja um grande afluxo de “[...] de nacionais de países terceiros ou apátridas a apresentarem simultaneamente um pedido de protecção internacional, tornando muito difícil na prática a conclusão do procedimento no prazo de seis meses”²⁷⁴ ou, ainda, caso o atraso se deva ao facto “[...] de o requerente não cumprir as suas obrigações ao abrigo do art. 13.º”²⁷⁵. O n.º 5 do art. 31.º prevê ainda uma excepção aos prazos estabelecidos pelo n.º 3 “[...] nos casos em que não se possa razoavelmente esperar que o órgão de decisão se pronuncie dentro do prazo estabelecido” não podendo, em caso algum, exceder o “prazo máximo de 21 meses a contar da apresentação do pedido”²⁷⁶. Na perspectiva do CERE, a introdução de um prazo de 6 meses

²⁶⁹ *Ibid.* (b).

²⁷⁰ *Ibid.* (c).

²⁷¹ «Information note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)», ECRE, Dezembro, 2014, 34.

²⁷² *Ibid.*.

²⁷³ Art. 31.º/3 (a).

²⁷⁴ *Ibid.* (b).

²⁷⁵ *Ibid.* (c).

²⁷⁶ Art. 31.º/3 (a), n.º 5.

para a apreciação dos pedidos de asilo representou uma atitude razoável e pragmática por parte do legislador comunitário, garantido a possibilidade das autoridades competentes procederem a uma análise completa e conforme às disposições da Directiva “Procedimentos de Asilo” assegurando, ao mesmo tempo, as expectativas dos requerentes ao definir objectivamente um limite temporal até ser proferida a decisão²⁷⁷. A previsão de prorrogações a este prazo nas alíneas (a) e (b) do art. 31.º foram também vistas com bons olhos, configurando uma necessária flexibilidade para a apreciação de pedidos particularmente complexos²⁷⁸. Todavia, mesmo tendo em consideração o princípio geral da UE do “Direito a uma boa administração”, tipificado no art. 41.º d’A *Carta*, quando conjugado com as obrigações impostas pelos arts. 13.º e 18.º da Directiva “Qualificação de Refugiado” de 2011, o CERE considerou a extensão prevista no art. 31.º/4 desta Directiva como sendo excessivamente ambígua. De facto, uma aplicação arbitrária desta “suspensão”²⁷⁹ da apreciação do pedido com base em “uma situação incerta no país de origem”²⁸⁰ poderá originar casos em que seja precludido o acesso rápido aos estatutos de protecção internacional por aqueles que preenchem os seus requisitos.

A Directiva “Procedimentos de Asilo” de 2013 continuou a prever o conceito de “país de terceiro seguro”, desdobrado em quatro dimensões distintas²⁸¹, apesar das recomendações efectuadas por diversas ONG’s durante a fase de negociação da proposta de reformulação, apelando no sentido da sua revogação²⁸². Segundo o CERE, a utilização destes conceitos apenas motivou a adopção de procedimentos divergentes tendo como base as presunções enunciadas nos arts 35.º a 39.º contribuindo, desta forma, para a erosão da própria teleologia do procedimento de asilo²⁸³. Assim, mesmo reconhecendo que a reformulação da Directiva trouxe consigo um reforço substancial da possibilidade de o requerente contestar

²⁷⁷ «Information note on Directive 2013/32/EU», 35.

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ Art. 31.º/4.

²⁸¹ Arts. 35.º-39.º.

²⁸² Cf. «UNHCR comments on the European Commission’s Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM (2011) 319 final», UNHCR, Janeiro de 2012; «Comments on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011) 319 final)», ECRE, Setembro de 2011; «ILPA Comments on Commission Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (Recast) Com (2009) 554.», ILPA, Outubro de 2009.

²⁸³ «Information note on Directive 2013/32/EU», 40.

essas presunções, o ónus probatório continuou a centrar-se essencialmente na pessoa do requerente, pondo em causa o dever de cooperação do art. 4.º da Directiva “Qualificação de Refugiado” de 2011. No entanto, a crítica em torno do conceito de “país terceiro seguro” centrou-se sobretudo na possibilidade de um EM poder abster-se de apreciar requerimentos de asilo efectuados por cidadãos oriundos de países onde já foram ratificadas e sejam respeitadas as disposições da CEDH e da CRER²⁸⁴, nos casos em que estes procuraram entrar ou entraram ilegalmente no seu território²⁸⁵. Esta provisão é especialmente preocupante se tivermos em conta que as “autoridades competentes” do art. 39.º/1 que determinam se um país é ou não “seguro” — segundo os critérios estabelecidos no n.º 2 do mesmo art. — não precisam necessariamente de serem versadas em matéria de asilo, podendo originar casos em que haja lugar a uma avaliação errónea da situação concreta de um determinado país²⁸⁶. Por último, o CERE vai mais longe ao afirmar que o conteúdo do art. 39.º/1 e 2 da Directiva “Procedimentos de Asilo” de 2013 constitui uma violação do art. 18.º d’A Carta ao impedir o acesso por parte de refugiados e sujeitos carecidos de protecção subsidiária aos estatutos conferidos pela CRER e pela Directiva “Qualificação”²⁸⁷.

A Directiva 2013/32/UE trouxe consigo um importante reforço da tutela jurisdicional dos requerentes de asilo com a introdução do novo art. 46.º, reforçando, desta forma, o respeito pelas obrigações internacionais estipuladas pel’A Carta e pela CEDH²⁸⁸. O n.º 1 deste art. veio designar detalhadamente os casos em que os requerentes poderão interpor recurso abrangendo, de igual modo, as pessoas elegíveis para protecção subsidiária (n.º 2). O n.º 3 do art. em questão veio impor a obrigação dos Estados responsáveis procederem a uma “análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito [...] pelo menos no recurso perante um órgão jurisdicional de primeira instância”, de forma a sujeitar o pedido dos requerentes de asilo à apreciação por outros graus de jurisdição e, assim, prevenir eficazmente possíveis casos de *refoulement*. O conteúdo desta provisão traduziu-se num aproximar da Directiva “Procedimentos de Asilo” de 2013 relativamente ao conteúdo do art. 13.º da CEDH e 47.º d’A Carta, indo igualmente ao encontro da jurisprudência do tribunal

²⁸⁴ Art. 39.º/2 (a) e (c).

²⁸⁵ Art. 39.º/1 *in fine*.

²⁸⁶ «Information note on Directive 2013/32/EU», 45.

²⁸⁷ *Ibid.*, 46.

²⁸⁸ Arts. 13.º da CEDH, 47.º d’A Carta e 267.º do TFUE.

de Estrasburgo e de Luxemburgo²⁸⁹. Por sua vez, o art. 46.º/4 veio impor o dever de “estabelecer prazos razoáveis e outras regras necessárias para o requerente exercer o seu direito de recurso efetivo nos termos do n.º 1”, não podendo estes prazos “tornar impossível ou excessivamente difícil o exercício desse direito”. O conteúdo deste n.º vem consagrar expressamente as obrigações do art. 41.º d’A Carta relativamente ao “Direito a uma boa administração”, exigindo que as autoridades competentes procedam respeitando os deveres de imparcialidade, transparência e razoabilidade, garantindo também o acesso ao processo por parte do requerente de asilo²⁹⁰. Todavia, a falta de concretização dos tais “prazos razoáveis” do art. 46.º/4 acabou por conceder uma larga margem discricionária aos EM durante os procedimentos de asilo, originando casos de aplicação de prazos para o exercício de direito ao recurso excessivamente curtos²⁹¹. A este propósito, o TJUE foi ao encontro das opiniões de AG Villarón²⁹², no que diz respeito à importância de se estabelecer um “prazo [...] materialmente suficiente para a preparação e interposição de um recurso efetivo”²⁹³, considerando insuficiente o prazo de 15 dias existente nos procedimentos de tramitação acelerada²⁹⁴. Esta aparente hesitação em delimitar concretamente os prazos no art. 46.º prende-se com a considerável variedade de situações que poderão surgir no decorrer do procedimento de asilo, sendo preferível optar por integrar critérios de razoabilidade²⁹⁵.

²⁸⁹ Apesar do art. 13.º da CEDH não conter uma referência expressa da obrigação de se proceder a uma análise *ex nunc* no casos de recurso, o TEDH tratou de desfazer as dúvidas quanto à sua obrigatoriedade em *Maslov c. Austria* (Março, 22. 2007). Por outro lado, subentende-se que o art. 47.º d’A Carta impõe claramente essa obrigatoriedade, estando evidenciada no Ac. do TJUE em *H.I.D., B.A. c. Refugee Applications Commissioner* (Janeiro, 31. 2013). Cf. Jager, M.L.P. «Full and ex nunc?: an assessment of judicial review in Dutch asylum cases in light of the case law of the European Court of Human Rights.» Tilburg University: FRW. *Europees en Internationaal Publiekrecht*, 2013.

²⁹⁰ Reneman, M. «EU asylum procedures and the right to an effective remedy», Leiden University Repository, 2013:101-102. Relativamente ao respeito pelo conteúdo do art. 41.º na aplicação do direito comunitário, Cf. também Kokott, Juliane. «Conclusões da Advogada-Geral Juliane Kokott Processo C-75/08 Christopher Mellor c. Secretary of State for Communities and Local Government.», relatório elaborado por Juliane Kokott, datado de 22 de Janeiro de 2009, para. 33.

²⁹¹ Ac. do TEDH de 2 de Fevereiro de 2012, *I.M c. France* Processo 9152/09, 150. Neste caso, as autoridades competentes estabeleceram um prazo de 48 horas para o requerente preparar o seu pedido de recurso. Segundo o TEDH, este tipo de prazos acaba por constituir um obstáculo à própria finalidade dos procedimentos enquadrados no art. 46.º, pondo em causa o próprio conteúdo do art. 13.º da CEDH.

²⁹² Villarón, P. C. «Conclusões do Advogado-Geral P. C. Villarón. Processo C-69/10 Brahim Samba Diouf contra Ministro do Trabalho, Emprego e Imigração», de 1 de Março de 2011. 63.

²⁹³ Ac. *Brahim Samba*, 66.

²⁹⁴ *Ibid.*, 67.

²⁹⁵ Ac. do TEDH de 19 de Outubro de 1991, *Helmers v. Sweden*, Processo 11826/85. 36. Neste caso, o tribunal salientou a importância de realizar um julgamento dentro de um prazo razoável, tendo igualmente em consideração o volume de processos a dar entrada no tribunal.

Por fim, o conteúdo do artigo 46.º/5 da reformulação da Directiva “Procedimentos de Asilo” veio introduzir um princípio geral de suspensão automática das decisões, devendo os EM “autorizar os requerentes a permanecer no território até ao termo do prazo em que podem exercer o seu direito a um recurso efetivo ou, quando este direito tenha sido exercido dentro do prazo, enquanto aguardam o resultado do recurso”²⁹⁶. Esta provisão teve como principal finalidade estabelecer um critério comum a todos os EM tentando, deste modo, pôr termo à adopção de medidas nacionais restritivas deste direito²⁹⁷. A introdução desta alteração vai, assim, ao encontro da linha jurisprudencial do TEDH no que concerne à protecção do requerente perante medidas contrárias à CEDH, podendo estas resultar em consequências “potencialmente irreversíveis”²⁹⁸. Todavia, o artigo 46.º/6 veio estabelecer quatro excepções ao princípio geral do direito à suspensão automática do n.º anterior, remetendo para os órgãos jurisdicionais nacionais a competência para decidir se o requerente poderá ou não permanecer no território do EM na pendência do recurso da decisão²⁹⁹. Este n.º só poderá, no entanto, ser aplicado aos procedimentos de fronteira do art. 43.º, caso se verifiquem as garantias procedimentais enunciadas pelo art. 46.º/7³⁰⁰. Segundo o CERE, este complexo conjunto de normas poderá originar casos de violação do artigo 13.º da CEDH — sobretudo no quadro dos procedimentos acelerados —, daí a importância de se proceder a uma interpretação do seu conteúdo à luz dos desenvolvimentos da jurisprudência do TEDH³⁰¹. Segundo este tribunal, a suspensão automática da decisão negativa contra o requerente é requisito determinante para a consagração do direito ao recurso efectivo do art. 13.º da CEDH, sendo igualmente compatível com esta provisão os casos em que seja concedida uma forma de protecção provisória na pendência da decisão de atribuir suspensão automática ao recurso por parte do órgão jurisdicional competente³⁰². Não obstante, o

²⁹⁶ Art. 46.º/5.

²⁹⁷ Chetail, *Reforming*, 432.

²⁹⁸ Ac. do TEDH de 5 de Fevereiro de 2002, Čonka v. Belgium, Processo 51564/99, para. 79 e Ac. do TEDH. De 13 de Dezembro de 2012, De Souza Ribeiro v. France, Processo 22689/07, para. 82-83. O mesmo tribunal reforça particularmente a importância de garantir efeito suspensivo nos casos em que haja um risco sério de violação do art. 3.º da CEDH. Cf. Ac. do TEDH de 26 de Abril de 2007, Gebremedhin v. France, Processo 25389/05, para 58.

²⁹⁹ Art. 46.º/6 *in fine*. Esta decisão poderá ser tomada *ex officio* ou a pedido do requerente.

³⁰⁰ (1) Acesso à necessária interpretação; (2) assistência jurídica; (3) limite mínimo de uma semana para elaborar o pedido e submeter ao órgão jurisdicional os argumentos em favor de lhe ser concedido o direito de permanência no território e; (4) garantia de que o tribunal competente examine a matéria de facto e de direito da decisão de indeferimento do órgão de primeira instância.

³⁰¹ «Information note on Directive 2013/32/EU», 53.

³⁰² *Ibid.*.

mesmo tribunal alertou para os riscos de *refoulement* inerentes à atribuição de protecção provisória ao invés de optar pela suspensão automática *tout court*³⁰³. Assim, para Reneman, a reformulação da Directiva “Procedimentos de Asilo” desdobrou o direito ao recurso efectivo em dois sistemas distintos: o EM tem a opção de conceder a suspensão automática nas hipóteses em que o requerente recorra da decisão do órgão jurisdicional competente ou; deverá conceder a suspensão automática se o requerente pedir protecção provisória nos casos em que sejam aplicáveis as excepções tipificadas no art. 46.º/6³⁰⁴.

³⁰³ Ac. Čonka v. Belgium, para. 83 e Acórdão do TEDH de 22 de Setembro de 2009, Abdolkhani and Karimnia v. Turkey, Processo 39471/08, para. 116.

³⁰⁴ Reneman, «EU asylum procedures», 150. Apesar desta solução primar pela autonomia procedimental dos EM, o TEDH alertou para os riscos relacionados com a adopção de um sistema onde a concessão de efeitos suspensivos é feita casuisticamente. Cf. Ac. do TEDH de 23 de Julho de 2013, M.A. v. Cyprus, Processo 41872/10, para. 137.

Conclusão

Ao longo do primeiro capítulo, procurou traçar-se, mediante de uma análise detalhada, o caminho percorrido pela problemática do asilo e das migrações desde a constituição da CEE com o Tratado de Roma de 1957, até à vigência da segunda fase do SECA. Sendo esta uma questão que sempre esteve presente durante todo o processo de construção do Espaço Comunitário, esta só viria a ser reconhecida formalmente na Cimeira de Paris de 1974 sem, no entanto, ter havido lugar a progressos consideráveis nos anos que se sucederam. De facto, foi preciso esperar até à assinatura do Acordo de Schengen, de 1985, para se assistir a um verdadeiro activismo legislativo em torno desta matéria. Concebida inicialmente como um meio para garantir o controlo das fronteiras externas do Espaço Comunitário, tendo primacialmente em vista a prevenção dos chamados «movimentos secundários» e da criminalidade transnacional para, deste modo, viabilizar o projecto da abolição das fronteiras internas. Rapidamente se concluiu que a Política de Asilo europeia seria insuficiente para fazer face aos desafios levantados pelo surgimento de novas vagas migratórias. A criação do SECA é o reconhecimento da complexidade inerente à articulação da eficiência administrativa com o respeito pelos preceitos inscritos nos Tratados Internacionais, mostrando também que esta é uma área onde muitas vezes reina a discórdia entre os EM, que habitualmente se mostram pouco dispostos a ceder parte da sua soberania relativamente a esta competência estadual clássica.

Enquanto primeiro instrumento no domínio da cooperação intergovernamental dos EM em matéria de política europeia de imigração e, mais tarde, enquanto Regulamento da UE, o Sistema de Dublin ilustrou perfeitamente a fragmentação das políticas dos EM no que concerne à gestão de fronteiras e requerentes de asilo. A aplicação irregular do seu conteúdo devido à larga margem discricionária atribuída resultou na sobrecarga de países dotados de fronteiras externas e com pontos de passagem das principais rotas migratórias. Sendo certo que dito Sistema não foi *a priori* pensado para suportar situações de crises migratórias, este nunca chegou a sofrer uma revisão estrutural, apesar das fortes críticas oriundas do mais diversos quadrantes. Não obstante, os progressos feitos desde a sua concepção até à sua reformulação foram positivos por garantir uma maior dimensão humanitária ao seu conteúdo, tentando adequar os prazos (ainda) demasiado longos para a determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo. Ademais, a falta de

confiança e solidariedade entre os EM continua a obstar a uma repartição mais justa dos encargos decorrentes deste Sistema.

Constituindo a pedra basilar do SECA, a Directiva «Qualificação de Refugiado» visou adequar os preceitos da CRER e o seu Protocolo Adicional à realidade vigente na UE. No entanto, a instituição da protecção temporária e subsidiária, aliada à larga margem de interpretação dada aos EM no que diz respeito aos requisitos contidos na Directiva, é vista por muitos como sendo um sério atentado ao conteúdo da Convenção de Genebra de 1951. Mesmo após a sua reformulação, a referida Directiva não logrou êxito em eliminar completamente os obstáculos criados ao acesso ao mercado de trabalho, saúde, educação e segurança social por parte dos sujeitos titulares de protecção internacional, sobretudo se nos estivermos a referir àqueles que gozam de protecção temporária e subsidiária. A este respeito, é igualmente difícil de compreender a manutenção do escopo restrito desta Directiva, por apenas ser aplicável a NPT e apátridas.

Apesar de todo o percurso da Directiva «Procedimentos de Asilo» estar marcado pela incapacidade dos EM chegarem a um consenso que poderia levar à adopção de um instrumento jurídico funcional, assim como pelas duras críticas efectuadas pelo ACNUR, CERRE e um número expressivo de ONG's — por esta despir os requerentes de asilo das suas garantias procedimentais básicas —, a sua reformulação trouxe consigo alterações determinantes para a subsistência do próprio SECA. A criação de critérios mais objectivos e vinculativos no que concerne à entrevista pessoal e a possibilidade de o requerente recorrer das decisões proferidas pelas entidades competentes, sendo-lhe ao mesmo tempo garantida a suspensão automática da decisão que lhe é desfavorável, constituíram modificações essenciais para prevenir consequências potencialmente irremediáveis. A isto veio juntar-se a delimitação clara dos prazos para a apreciação dos pedidos de asilo, assim como a atribuição de um período razoável para o requerente preparar o seu recurso em caso de indeferimento. A este respeito, a jurisprudência do TEDH foi crucial para o cumprimento dos direitos consagrados na CEDH, contribuindo igualmente para o fim das derrogações dos princípios gerais da Directiva nos chamados «procedimentos de fronteira». Tal não significa, porém, que não haja ainda muito caminho para desbravar, rumo a um procedimento que seja mais célere e respeitador dos direitos fundamentais dos requerentes. Exemplo disso é a manutenção do conceito de «super» país de origem seguro, onde poderá ser dispensada a apreciação do pedido se o cidadão em causa for nacional de um país onde foram ratificadas

e sejam respeitadas as disposições da CRER e da CEDH, caso este tenha procurado entrar ilegalmente no território de um EM. Esta disposição legal é fortemente criticada por impedir o acesso à protecção internacional sem qualquer possibilidade de defesa ou contestação.

Bibliografia

1. Livros

Bakowski, P., Gatto, A., Ivanov, D., Odink, I., Peñas Dendariena, I., European Parliament, & Directorate-General for Parliamentary Research Services. *Work and social welfare for asylum-seekers and refugees: selected EU Member States: in-depth analysis*. Brussels: European Parliament, 2015.

Carrier, J.-Y., & Vanheule, D. *Europe and refugees: A challenge? = L'Europe et les réfugiés: un défi?*. The Hague: Kluwer Law International, 1997.

Commission of the European Communities. *Towards European citizenship: Implementation of point 10 of the final communiqué issued at the European Summit held in Paris on 9 and 10 December 1974*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1975.

Commission of the European Communities. *White Paper From The Commission To The European Council Completing the Internal Market (Milan 28-29 June 1985)*. Brussels: COM (85) 310 final, 14 de Junho de 1985.

AA. VV., *Reforming the common European asylum system: the new European refugee law*. (V. Chetail, P. De Bruycker, & F. Maiani, Eds.). Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2016.

Costello, C.. *The human rights of migrants and refugees in European law*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Costello, C., & Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. *The european asylum procedures directive in legal context*. Geneva: UNHCR, 2006.

European Council on Refugees and Exiles. *Broken promises, forgotten principles: An ECRE evaluation of the development of EU minimum standards for refugee protection, Tampere 1999 - Brussels 2004*. London: European Council on Refugees and Exiles, 2004.

Moreno-Lax, Violeta. "The Legality of the "Safe Third Country" Notion Contested: Insights from the Law of Treaties" in G. S. Goodwin-Gill and P. Weckel (eds), *Migration & Refugee in the 21st Century: Legal Aspects* – The Hague: Martinus Nijhoff, 2015, 665-721.

Mouzourakis, M.. *"We need to talk about Dublin": Responsibility under the Dublin system as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union*. Oxford: Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, 2014.

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. *Refugee status determination: Identifying who is a refugee*. Self-study module 2. Geneva: UNHCR, 2005.

Rousseau, J.-J. *O Contrato Social (Manuscrito de Genebra)*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2012

Tyler, Imogen, & Marciniak, Katarzyna (eds.) *Protesting citizenship: Migrant activism*. Londres: Routledge, 2013.

Velluti, Samantha. *Reforming the Common European Asylum System - Legislative developments and judicial activism of the European Courts*. Heidelberg: Springer, 2014.

Relatórios e Avaliações de Impacto

«Recast of the Dublin regulation: enhancing the efficiency of the functioning of the current system 10526/1/13 REV 1», Luxemburgo: Conselho da União Europeia, de 7 de Junho de 2013, disponível em:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137418.pdf
(consultado a 2 de Novembro de 2017).

«Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do sistema de Dublin {SEC(2007) 742} /* COM/2007/0299 final */», Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 6 de Junho de 2007, disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0299&from=PT> (consultado a 17 de Agosto de 2017).

«Relatório sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional e relativas ao conteúdo da protecção concedida (reformulação) COM(2009)0551 – C7-0250/2009 – 2009/0164(COD).» Bruxelas: Comissão das Liberdades Cívicas da Justiça e dos Assuntos Internos, 14 de Julho de 2014, disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0245+0+DOC+XML+V0//PT>. (Consultado a 13 de Agosto de 2017).

«Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered», ECRE, de Março de 2008, disponível em:

<https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Sharing-Responsibility-for-Refugee-Protection-in-Europe-Dublin-Reconsidered-March-2008.pdf> (consultado a 9 de Setembro de 2017).

«Europa Sem Fronteiras: O Espaço Schengen» Bruxelas: Comissão Europeia, 2014, disponível em:

https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/elibrary/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf. (consultado a 17 de Agosto de 2017).

«Commission Staff Working Paper. Evaluation of the Dublin Convention. SEC(2001)756.» Brussels: Commission of the European Communities, 13 de Junho de 2001, disponível em:

<http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2016/05/SEC-2001-756-Evaluation-Cion-Dublin.pdf>. (consultado a: 18 de Agosto de 2017).

«Commission Staff Working Document Accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted: Impact Assessment. SEC(2009) 1373 – final – {COM(2009) 551} – {SEC(2009) 1374}» Brussels: Commission of the European Communities, a 21 de Outubro de 2009, disponível em http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2009/1373/COM_SEC%282009%291373_EN.pdf , (consultado a 30 de Dezembro de 2017).

«Commission Staff Working Document Accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (recast). COM(2009) 551 final/2 – {SEC(2009) 1373}» {SEC(2009) 1374}. Brussels: Commission of the European Communities, a 23 de Outubro de 2009, disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0551\(cor1\)/com_com\(2009\)0551\(cor1\)_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0551(cor1)/com_com(2009)0551(cor1)_en.pdf), (consultado a 21 de Dezembro de 2017).

«Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999: Conclusões da Presidência», disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm (consultado a 10 de Novembro de 2017).

«The Palma Document: Free Movement of Persons.» Coordinators Group on the Free Movement of Persons, Junho de 1989, disponível em: <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch1.pdf> (consultado a 16 de Novembro de 2017).

«The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection», ECRE & ELENA, de Outubro de 2008, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4908758d2.html> (consultado a 13 de Dezembro de 2017).

«"Dublin II Regulation: Lives on hold" - European Comparative Report.» Brussels: European Council on Refugees and Exiles, Fevereiro de 2013, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/513ef9632.html>. (consultado a: 12 de Agosto de 2017).

«The Hague Programme: A five year agenda for the EU justice and home affairs : report with evidence ; 10th report of session 2004-05» London: House of Lords, 2005, disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/hol-hague-programme.pdf>, (consultado a 28 de Novembro de 2017).

«Report on freedom of movement for persons and problems relating to national security in the Community». Luxembourg: Malangré, K., & EU. , 1991, disponível em: http://www.ccme.be/fileadmin/filer/ccme/70_DOWNLOADS/95_ARCHIVE/Briefing_Papers/Briefing_Paper_9_UK.pdf (consultado a 24 de Novembro de 2017).

«Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive.» Brussels: UNHCR, Novembro de 2007, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/473050632.html>, (consultado a 13 de Outubro de 2017).

«Iraq. Rethoric and Reality: the iraqi refugee crisis» London: Amnesty International, Junho de 2008, Disponível em: <https://amnesty.dk/media/2122/iraq-rhetoric-and-reality-the-iraqi-refugee-crisis.pdf>. (consultado a: 15 de Agosto de 2017).

«*Safe countries of origin": A safe concept?*» European Council on Refugees and Exiles, Setembro, 2015, disponível em: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/06/AIDA-Third-Legal-Briefing_Safe-Country-of-Origin.pdf (consultado a 16 de Outubro de 2017).

2. Artigos

Acosta, D. «The good, the bad and the ugly in EU migration law: Is the European Parliament becoming bad and ugly? (The adoption of directive 2008/15: the Returns Directive)». *European Journal of Migration and Law* Vol. 11 (2009): 19-39.

Basilien-Gainche, M.-L., & Racho, Tania, «Quand le souci d'efficacité de l'éloignement l'emporte sur l'application effective des droits fondamentaux», *Journals: Revdh.* (2014), disponível em: <http://journals.openedition.org/revdh/957>

Besson, Samantha, «Sovereignty in conflict». *European Integration online Papers* Vol. 8 (2004), disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-015a.htm>

Bordoni, C.. «The End Of The Post-Westphalian Model», *Social Europe* (2013), disponível em: <https://www.socialeurope.eu/a-crisis-of-the-state-the-end-of-post-westphalian-model>.

Díez, Thomas. «International Ethics and European Integration: Federal State or Network Horizon?» *Alternatives: Global, Local, Political.* Vol. 22 Issue 3 (1997), disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/030437549702200302>

Garcés-Mascareñas, B.. «*Why Dublin Doesn't Work*», *CIDOB.* (2015), disponível em: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/why_dublin_doesn_t_work.

Guild, Elspeth. «*The Europeanisation of Europe s Asylum Policy*». *Peace Research Abstracts Journal* Vol. 18 (2006): 630-651. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/18/3-4/630/1537932>

Joly, Daniele. «The Porous dam: European harmonization on asylum in the nineties» *International Journal of Refugee Law* Vol. 6 (1994): 159-193. Disponível em:

<https://doi.org/10.1093/ijrl/6.2.159>

Karakaya, Mustafa «The Term of “Individual” and the Degree of “Indiscriminate Violence” in Article 15 (c) of the Council Directive 2004/83/EC». *Human Rights Review* Vol. IV (2014): 219-234.

Kopp, Karl. «The situation in Greece is out of control: Research into the situation of asylum seekers in Greece» PRO ASYL (2008), disponível em:
<https://www.proasyl.de/en/material/the-situation-in-greece-is-out-of-control-research-into-the-situation-of-asylum-seekers-in-greece/>

Kostakopoulou, Dora. «Floating Sovereignty: A Pathology or a Necessary Means of State Evolution?» *Oxford Journal of Legal Studies* Vol. 22 (2002): 135–156.

Kumin, Judith. «Protection of, or protection from, refugees?» *Refugees Magazine* Issue 101 (1995), disponível em:
<http://www.unhcr.org/publications/refugeemag/3b543d444/refugees-magazine-issue-101-asylum-europe-protection-protection-refugees.html>.

Lenart, Joanna. «'Fortress Europe': Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms» *Utrecht Journal of International and European Law* Vol. 28(75) (2012): 4–19.

Moses, Lauren «The Deficiencies of Dublin: An Analysis of the Dublin System in the European Union.» *The Henry M. Jackson School of International Studies* Vol. 6, n.º 2 (2016): 6-16.

Peers, Steve. «The Second phase of the Common European Asylum System: A brave new world - or lipstick on a pig?» (2013) Statewatch, disponível em:
<http://www.statewatch.org/analyses/no-220-ceas-second-phase.pdf>

Schuster, Liza (2011). «Dublin II and Eurodac: examining the (un)intended(?) consequences». *Gender, Place & Culture A Journal of feminist geography* Vol. 18 Issue 13 (2011), disponível em:
<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0966369X.2011.566387>

Zimmermann, Susan E. “Irregular secondary movements to Europe: Seeking asylum beyond refuge” *Journal of Refugee Studies* Vol. 22 (2009): 74–96.

3. Dissertações

Bacaián, L. E. «The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union». Institut Européen de L'Université de Genève, 2011.

Desimpalaere, Katrien. «The Dublin Regulation: Past, Present and Future». Ghent University: Faculty of Law, 2015.

Jager, M. L. P. «Full and ex nunc? : an assessment of judicial review in Dutch asylum cases in light of the case law of the European Court of Human Rights.» Tilburg University: FRW. Europees en Internationaal Publiekrecht, 2013

Mendes, Sara. «A Cláusula de Soberania do Regulamento Dublin III à Luz do Princípio da Confiança Mútua entre os Estados-Membros da União Europeia». Universidade Nova de Lisboa: Faculdade de Direito, 2016

Renemann, M. «EU asylum procedures and the right to an effective remedy» Leiden University Repository, 2013.

4. Webgrafia³⁰⁵

4.1 Comunicados da Comissão das Comunidades Europeias:

«Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Plano de acção em matéria de asilo - Uma abordagem integrada da protecção na UE. COM/2008/0360 final -{SEC (2008) 2029} - {SEC (2008) 2030}..», 2008:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52008DC0360>

«Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Aplicação do Programa da Haia : o rumo a seguir. COM(2006) 331 final.», 2006:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52006DC0331>

«Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos: Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça.COM 184 final.», 2005:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A116002>

4.2 Comunicados do ECRE em parceria com outras entidades

«Refugee and Human Rights Organizations Across Europe Express their Deep Concern at The Expected Agreement on Asylum Measures in Breach of International Law», Joint press release: ECRE, Amnesty International and Human Rights Watch, a 28 de Abril de 2004:

«Call for withdrawal of the Asylum Procedures Directive». Joint press release: ECRE, Amnesty International, Human Rights Watch, Médecins sans Frontières,, Pax Christi, Save the Children In Europe, ILGA Europe, Quaker Council for European Affairs, Churches Commission for Migrants, Caritas Europa, a 22 de Março de 2004, disponível em:

<http://www.statewatch.org/news/2004/mar/ngo-asylum-letter.pdf>.

³⁰⁵ Neste apartado constarão de forma indiferenciada normativas europeias, comunicados e conclusões técnicas, todos ordenados alfabeticamente por título e com o respectivo website abaixo.

«Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation», ECRE, a de Abril de 2009, disponível em:

https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Comments-on-the-Commission-proposal-to-recast-the-Dublin-Regulation_April-2009.pdf

«Position on the Implementation of the Dublin Convention: in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention by the European Council on Refugees and Exiles.», ECRE, a 1 de Dezembro de 1997, disponível em:

<http://www.refworld.org/pdfid/3df4d74f4.pdf>

«Information note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)», ECRE, emitida em Dezembro de 2014:

<http://www.refworld.org/docid/54afd6444.html>

«ECRE Information Note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)», ECRE, emitido a 7 de Outubro de 2013:

<http://www.refworld.org/docid/551922ae4.html>.

«Comments on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011) 319 final)», publicado pelo ECRE em Setembro de 2011:

<https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/Comments-on-the-amended-Commission-Proposal-to-recast-the-Reception-Conditions-Directive.pdf>

«Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe», ECRE & ELENA, emitido em Março de 2006, disponível em:

<http://www.refworld.org/pdfid/47fdfacdd.pdf>

4.3 Comunicados e relatórios UNCHR:

«Conclusions on Refugees Without an Asylum Country No. 15 (XXX).» UNHCR: Committee of the High Commissioner's Programme, publicado a 19 de Outubro de 1979:

<http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c960/refugees-asylum-country.html>

Lubbers, R. «Lubbers warns EU asylum law may erode international standards.» UNCHR, publicado a 24 de Novembro de 2003:

<http://www.unhcr.org/news/press/2003/11/3fc1e5a94/lubbers-warns-eu-asylum-law-erode-international-standards.html>

«UNHCR comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and

withdrawing international protection status (Recast) COM (2011) 319 final.», divulgado pelo UNHCR em Janeiro de 2012:

<http://www.unhcr.org/4f35256c9.pdf>

«UNHCR comments on the European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (“Dublin II”) (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission’s Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008).», publicado pelo UNHCR a 18 de Março de 2009:

<http://www.unhcr.org/4a0d6a6710.pdf>

«Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept.», publicado pelo UNHCR a 23 de Março de 2016:

<http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>

«Aide Memoire: Directive on Minimum Standards on Procedures for Granting and Withdrawing Refugee Status», publicado pelo UNHCR, a 18 de Novembro de 2003:

<http://www.refworld.org/pdfid/402a2d6e4.pdf>

«UNHCR Note on the Principle of *Non-Refoulement*.», nota publicada pelo UNHCR em Novembro de 1997:

<http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>

«Revisiting the Dublin Convention: Some Reflections by UNHCR in Response to the Commission Staff Working Paper.», reflexões publicadas pelo UNHCR a 19 de Janeiro de 2001:

<http://www.refworld.org/docid/3ae6b34c0.html>

«Implementation of the Dublin Convention: Some UNHCR Observations.», observações divulgadas pelo UNHCR a 1 de Maio de 1998:

<http://www.refworld.org/docid/3ae6b34e4.html>

«UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)», comentário emitido pelo UNHCR em Janeiro de 2005, obtido de Refworld a 5 de Setembro de 2017:

<http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html>

4.4 Comunicados e pareceres emitidos por outras instituições europeias:

«European Council Presidency Conclusions from Luxembourg Summit (June 28-29, 1991). International Legal Materials : Current Documents.», conclusões da presidência do Conselho Europeu, 1991, obtido de Europarl a 7 de Setembro de 2017:

http://www.europarl.europa.eu/summits/luxembourg/default_en.htm

«Conselho Europeu de Bruxelas (19-20 de Junho de 2008). Conclusões da Presidência. Bruxelas: 11018/1/08 REV 1», enviado pelo Conselho da União Europeia a 17 de Julho de 2008:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11018-2008-REV-1/pt/pdf>

«A Common European Asylum System. MEMO/13/532.», memorando emitido pela Comissão Europeia, a 12 de Junho de 2013, obtido a 13 de Julho de 2017:

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm

«ILPA Comments on Commission Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (Recast) Com (2009) 554», comentário emitido pelo ILPA em Outubro de 2009:

www.ilpa.org.uk/data/resources/13019/10.09.512.pdf

«Nota informativa relativa à apresentação de pedidos de decisão prejudicial pelos órgãos jurisdicionais nacionais 2009/C 297/01», publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, a 12 de Dezembro de 2009, obtido a 22 de Setembro de 2017:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:C2009/297/01>

«Fact Sheets on the European Union: The Maastricht and Amsterdam Treaties», análise de Novak, P. & European Parliament, publicado em Abril de 2017, obtida a 15 de Agosto de 2017:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html

«Refugee Council response to the Home Office Consultation on the Qualification Directive: Implementation of Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.», resposta do Conselho para os Refugiados, de Agosto de 2006, obtida a 5 de Outubro de 2017:

https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/6327/Qualifications_for_3rd_country_nationals.

«Revised Rules for Treatment of Asylum-Seekers», Library of the European Parliament, datado de 6 de Junho de 2013, obtido a 6 de Outubro de 2017:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130546/LDM_BRI\(2013\)130546_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130546/LDM_BRI(2013)130546_REV1_EN.pdf)

«Conclusões da Advogada-Geral Juliane Kokott Processo C-75/08 Christopher Mellor c. Secretary of State for Communities and Local Government.», relatório elaborado por Juliane Kokott, datado de 22 de Janeiro de 2009, obtido a 3 de Outubro de 2017:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=74019&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=224368>

Maduro. M. P. (Setembro, 09. 2008). «Conclusões do Advogado-Geral M. Poiares Maduro. Processo C-465/07 Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie.», relatório elaborado por Miguel Poiares Maduro, datado de 9 de Setembro de 2008, obtido a 1 de Outubro de 2017:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62007CC0465&from=PT>

Villarón, P. C. «Conclusões do Advogado-Geral P. C. Villarón. Processo C-69/10 Brahim Samba Diouf contra Ministro do Trabalho, Emprego e Imigração», relatório elaborado por P.C. Villarón, datado de 1 de Março de 2011, obtido em Curia a 7 de Outubro de 2017:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-69/10>

5. Propostas de Legislação e instrumentos legais

«Acordo de Schengen», de 14 de Junho de 1985.

«Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia», de 18 de Dezembro de 2000 (2000/C 364/01)

«Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999»

«Convenção de Schengen», de 19 de Junho de 1990.

«Convenção Europeia dos Direitos do Homem com as modificações introduzidas pelos Protocolos nos 11 e 14 acompanhada do Protocolo adicional e dos Protocolos nos 4, 6, 7, 12 e 13»

«Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados», de 28 de Julho de 1951.

«Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias - Convenção de Dublin», de 19 de Agosto de 1997. Jornal Oficial nº C 254 de 19/08/1997 p. 0001 – 0012.

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

«Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros

ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (reformulação)»

«Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 , relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)»

«Programa de Estocolmo -Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos», Jornal Oficial C 115, de 4 de Maio de 2010.

«Programa da Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia», de 3 de Março de 2005, (2005/C 53/01)

«Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados», de 31 de Janeiro de 1967.

«Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro»,

«Regulamento (UE) n.º 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013 , que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) n.º 680/2007 e (CE) n.º 67/2010»

«Tratado da União Europeia “Tratado de Maastrich”», de 7 de Fevereiro de 1992.

«Tratado de Amsterdão que Altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que Instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados», de 2 de Outubro de 1997.

«Tratado de Lisboa», de 13 de Dezembro de 2007.

Directiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro de 2005 relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida (Reformulação) COM(2008) 820 final - {SEC(2008) 2962} - {SEC(2008) 2963}...». Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 3 de Dezembro de 2008, obtido de Eur-Lex a 22 de Novembro de 2017:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52008PC0820>

«Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional e relativas ao conteúdo da protecção

concedida (reformulação). COM(2009) 551 final - {SEC (2009) 1373} - {SEC (2009) 1374}». Bruxelas:

Comissão das Comunidades Europeias, a 21 de Outubro de 2009, obtido de Eur-Lex a 22.11.2017:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/HIS/?uri=CELEX%3A32011L0095>

«Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast). COM(2011) 319 final.» Brussels: European Commission, a 1 de Junho de 2011, obtido em European Commission a 13 de Outubro de 2017:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/pdf/1_act_part1_v121_319_en.pdf

«Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional e relativas ao conteúdo da protecção concedida. COM(2009) 551 final -{SEC (2009) 1373}-{SEC (2009) 1374}», Bruxelas: Parlamento Europeu & Conselho, a 21 de Outubro de 2009, obtido de Eur-Lex a 1 de Outubro de 2017:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/HIS/?uri=CELEX%3A32011L0095>

«Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (reformulação), L 337/9», 2011, obtido de Eur-Lex, a 1.09.2017:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>

«Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação). L 180/60.», obtida de Eur-Lex a 7 de Setembro de 2017:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32013L0032>

6. Referências Jurisprudenciais

Acórdão do TEDH de 26 de Abril de 2007, *Gebremedhin v. France*, Processo 25389/05, disponível em:

<http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/CASE%20OF%20GEBREMEDHIN%20GABERAMADHIEN%20v.%20FRANCE.pdf>

(consultado a 7 de Setembro de 2017).

Acórdão do TEDH de 13 de Dezembro de 2012, *De Souza Ribeiro v. France*, Processo 22689/07, disponível em:

<http://www.refworld.org/cases,ECHR,511cf0a22.html>

(consultado a: 7 de Setembro de 2017).

Acórdão do TEDH de 2 de Fevereiro de 2012, *I.M c. France*, Processo 9152/09, disponível em:

http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/AFFAIR_E%20I.M.%20c.%20FRANCE.pdf

(consultado a: 6 de Setembro 2017).

Acórdão do TEDH de 5 de Fevereiro de 2002, *Čonka v. Belgium*, Processo 51564/99, disponível em:

<http://www.refworld.org/cases,ECHR,3e71fdfb4.html>.

(consultado a: 7 de Setembro de 2017).

Acórdão do TEDH de 11 de Janeiro de 2007, *Salah Sheekh c. Países Baixos*, Processo 1948/04, disponível em:

<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-salah-sheekh-v-netherlands-application-no-194804-0>

(consultado a 17 de Agosto de 2017).

Acórdão do TEDH de 23 de Julho de 2013, *M.A. v. Cyprus*, Processo 41872/10, disponível em:

<http://www.refworld.org/cases,ECHR,52025d094.html>

(consultado a: 8 de Setembro de 2017).

Acórdão do TEDH de 22 de Março de 2007, *Maslov c. Austria*, Processo 1638/03, disponível em: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,464423e22.html>

(consultado a 5 de Setembro de 2017).

Acórdão do TEDH de 22 de Setembro de 2009, *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey*, Processo 39471/08, disponível em:

<http://www.refworld.org/cases,ECHR,4ab8a1a42.html>

(consultado a: 8 de Setembro de 2017).

Acórdão do TEDH de 23 de Julho de 2013, *M.A. v. Cyprus*, Processo 41872/10, disponível em:

<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-ma-v-cyprus-application-no-4187210>

(consultado a 19 de Dezembro de 2017).

Acórdão do TEDH de 29 de Outubro de 1991, *Helmens v. Sweden*, Processo 11826/85, disponível em:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-57701"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (consultado a 12 de Dezembro de 2017).

Acórdão do TJUE de 5 de Fevereiro de 2010, *Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, Processo C-69/10, disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0069>

(consultado a: 26 de Agosto de 2017).

Acórdão do TJUE de 17 de Fevereiro de 2009, *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, Processo C-465/07, disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pt&num=C-465/07>

(consultado a : 26 de Agosto de 2017).

Acórdão do TJUE de 31 de Janeiro de 2013, *H.I.D., B.A. c. Refugee Applications Commissioner*, Processo C-175/11, disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-175/11>

(consultado a: 5 de Setembro de 2017).