



Fátima Pacheco, Isabel Baltazar

Proteger e acolher: breves considerações sobre as formas de protecção internacional na União Europeia - uma perspectiva interdisciplinar

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(33\)2023.ic-05](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(33)2023.ic-05)

Secção I

Investigação Científica*

* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review*.

Proteger e acolher: breves considerações sobre as formas de protecção internacional na União Europeia - uma perspectiva interdisciplinar

Welcoming and protecting: brief considerations on forms of international protection in the European Union - an interdisciplinary perspective

Fátima PACHECO¹
Isabel BALTAZAR²

RESUMO: As situações de violação generalizada dos direitos humanos e de perseguição individual e severa consciencializou-nos para a necessidade de garantir às vítimas de tais situações a protecção internacional de que carecem. O essencial de tal protecção consiste na atribuição de um direito de acolhimento; no direito a não ser devolvido ao Estado de origem; e, ainda, na necessidade da disponibilização de garantias procedimentais e judiciais para a sua efectivação. Tal aspiração pode ser concretizada mediante a atribuição a tais indivíduos do Estatuto Internacional de Refugiados. O presente trabalho reflecte sobre o conteúdo daquele direito, salientando-lhe as insuficiências e apresentando as respostas que a União tem criado para realizar este desiderato.

PALAVRAS-CHAVE: protecção internacional; direitos fundamentais; estatuto de refugiado; União Europeia; acolhimento.

ABSTRACT: Situations of generalized violation of human rights and individual and severe persecution made us aware of the need to guarantee victims of such situations the international protection they need. The essence of such protection consists in granting a right of reception; the right not to be returned to the State of origin; and, furthermore, the need to provide procedural and judicial guarantees for its implementation. Such an aspiration can be realized by granting such individuals the International Status of Refugees. The present work reflects on the content of this right, highlighting its shortcomings and presenting the answers that the Union has created to fulfill this desideratum.

KEYWORDS: international protection; fundamental rights; refugee status; European Union; host.

1 - Introdução: a protecção internacional no entrecruzamento de várias ordens normativas

As situações de violação sistemática dos direitos humanos e de perseguição individual e severa alertou-nos para a necessidade de atribuir aos

¹ Doutora em DUE pela Universidade Católica; docente no ISCAP (Politécnico do Porto); membro do JUSGOV (Universidade do Minho) e do CEI (ISCAP).

² Doutora em História e Teoria das Ideias. Especialidade de Ideias Políticas, NOVA FCSH. Investigadora no IHC/NOVA FCSH e CEIS 20/UC. Docente no ISEC Lisboa.

indivíduos, vítimas de tais situações, uma qualquer forma de protecção internacional. O Direito tem de responder a esta necessidade através de institutos aptos a protegerem aqueles seres humanos.

O conteúdo essencial desta protecção internacional consiste na atribuição de um direito de acolhimento (permanecer e residir) e no reconhecimento do direito a não ser devolvido (*non refoulement*), «(...) para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas»³, direito a reconhecer a todos os estrangeiros que necessitem de protecção internacional (requerentes de asilo⁴, migrantes em situação ilegal⁵, apátridas). Não fique por dizer que o respeito pelo direito fundamental ao asilo implica a existência de garantias procedimentais e judiciais para a sua efectivação, sem as quais todos os direitos correm o risco de não acontecer.

Neste contexto, o n.º 1 do art. 14.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), reconhecendo que a «(...) dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis [constituem] o fundamento da liberdade, da Justiça e da paz no mundo; (...)»⁶, afirma que «Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países», ou seja, proclama o direito fundamental de procurar e de pedir asilo, bem como a beneficiar de tal protecção.

Porém, a DUDH⁷ não proclama o dever jurídico dos Estados concederem asilo, assumindo-o como uma faculdade soberana. Acresce que tal protecção pode ser excluída relativamente a indivíduos que tenham cometido um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a

³ Artigo 33.º, n.º 1 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950.

⁴ V. PIRES, F. Lucas, «O direito e a política de asilo na União Europeia. Por uma maior juridificação do direito comunitário de asilo», in Aa.Vv., A inclusão do outro, Coimbra: Coimbra Editora, 2002, p. 31. 3 Cfr. Comissão Europeia, Echo factsheet: Syria crisis, Março 2016, disponível em <http://goo.gl/w2JFVo>; OLIVEIRA, Sofia, «Introdução ao direito de asilo», E-book CEJ setembro de 2016 - Coleção Formação Inicial. Lisboa: CEJ 197-2015.

⁵ O estatuto exclui a ilicitude relativamente à forma como um indivíduo entra num Estado.

⁶ Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de Dezembro de 1948.

⁷ Sobre a DUDH, v. OLIVEIRA, Sofia «Direito de asilo», in J. Bacelar Gouveia (ed.), Dicionário jurídico da administração pública, 3.º suplemento, Lisboa: s. n., 2007, p. 303; Id., O direito de asilo na Constituição portuguesa, pp. 63-64.

Humanidade; um grave crime de direito comum fora do país que deu guarida; ou que tenham praticado actos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas.

Foram, pois, motivações de índole securitária que determinaram o regime de excepção à regra humanitária da proibição de *non reflouement*, sempre que relativamente a um determinado indivíduo «(...) haja razões sérias para considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objecto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade (...)»⁸. Por isso, o Direito Internacional de Genebra, ao contrário da protecção interna e da que decorre da União Europeia (EU)⁹, não consagra o direito a obter asilo de modo a corresponder-lhe um incondicional dever de acolhimento por parte dos Estados, bem como não consagra o direito de tais indivíduos acederem aos Estados para aí o requerem.

Ora, antes de procedermos a uma explicação das razões pelas quais afirmamos estas constatações, empreenderemos um curto percurso histórico pelo instituto do asilo.

2. Incursão Histórica e Filosófica do Direito de Acolhimento e Protecção Internacional

2.1. Enquadramento histórico-filosófico

A busca pelo refúgio é um problema global que ultrapassa o mundo jurídico e não é um fenómeno recente na história dos homens. Na época das comunas, potenciava-se a circulação de pessoas e uma aproximação social e jurídica entre naturais e estrangeiros. Encarava-se a chegada destes últimos como particularmente vantajosa, já que vinham desenvolver o comércio, artes e ofícios e a vida nas universidades. A Magna Charta de 1215 reconhecia ampla liberdade aos mercadores para ingressar no Reino, e reconhecia a liberdade de emigração.

⁸ Artigo 33.º, n.º 2 do artigo 33.º da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951.

⁹ Falando de um «direito constitucional de asilo oponível ao Estado» que faz da constituição «uma das mais garantísticas nesta matéria», v. GIL, Ana Rita, «*Direito Internacional dos Refugiados – Tópicos de mudança*», e, «40 anos de Direito Constitucional de Asilo – origens e novos caminhos de um direito fundamental», in *Estudos sobre Direito da Imigração e do Asilo*, p.256 e p. 269. Sobre a protecção interna v. artigos 33.º, n.º 8, 25.º e 16.º, n.º 2 da CRP.

A partir do séc. XVI começaram a surgir várias teorias sobre o *ius communicationis*, por parte dos escritores europeus desejosos de apoiar a emigração para o Novo Mundo. Essas teorias — o *ius societatis et communicationis* — afirmavam a necessidade de comércio e de comunicação entre os povos, e convocavam a ideia de liberdade de movimentos em geral. Assim, a obra *De Indis* de Francisco de Vitória, elaborada no contexto colonial em 1539 ou a *De Jure Belli ac Pacis*, de Hugo Grotius, escrita em 1625 refere-se a esta problemática.

Refere-se normalmente a obra de Christian Wolff, *Ius Gentium*, e a de Emmerich de Vattel, *The Law of Nations*, como as precursoras do reconhecimento de um direito soberano dos Estados no que toca a decidir da entrada de estrangeiros no território.¹⁰ Vattel, em particular, afirmou um “princípio da necessidade”, de acordo com o qual um estrangeiro se poderia prevalecer de motivos particularmente sólidos para entrar num determinado território, estando o Estado em causa obrigado a permiti-lo por deveres de humanidade.

Foi apenas com a doutrina norte-americana da *plenary power*, afirmada pela Supreme Court nos finais do séc. XIX, que se consagrou juridicamente o entendimento de que os Estados possuíam um poder soberano destinado a controlar a entrada e permanência de não nacionais no território. Alguns autores referem que a era do controlo da imigração na Europa foi inaugurada com a lei de imigração do Reino Unido de 1905, destinada a restringir a imigração dos judeus de leste da Europa.¹¹

As autorizações de imigração para efeitos de trabalho foram introduzidas pela primeira vez na Prússia, em 1907. Posteriormente, a comunidade internacional despertou para a questão dos refugiados, em 1922 com o chamado “passaporte Nansen”, na sequência do acordo firmado em Genebra destinado à protecção de refugiados russos, ao qual se seguiram vários instrumentos visando a protecção de determinados grupos de refugiados. Assim, os instrumentos destinados à protecção de arménios provenientes da Turquia (1926), e os sírios e turcos (1928). Mas foi sobretudo com a convenção de

¹⁰ Sobre este ponto, v. o nosso *Imigração e Direitos Humanos*, Petrony, Lisboa 2017, pp. 55 e ss.

¹¹ CHÉTAIL, Vincent, *The Transnational Movement of Persons under General International Law — Mapping the Customary Law Foundations of International Law*.

1933 sobre o estatuto dos refugiados abrangidos pelos arranjos de 1926 e de 1928 que se lançaram as bases para dois princípios fundamentais do estatuto dos refugiados: a proibição de *refoulement*, e a limitação da possibilidade de expulsão aos casos de proteção da segurança e da ordem públicas. Seguidamente, em 1936, firmou-se também em Genebra uma convenção destinada aos refugiados provindos da Alemanha.

Neste contexto, especial atenção deverá ser dada à ética ou moral política. Um dos autores mais conceituados da ética das políticas de imigração, Joseph Carens, é incontornável para quem quer pensar as normas jurídicas de forma crítica.

2.2. Um projecto filosófico de Paz Perpétua para todos

Immanuel Kant, na obra *A Paz Perpétua — Um Projeto Filosófico*¹², defende o reconhecimento de um dever de hospitalidade por parte do Estado face a estrangeiros. Como refere Kant, “O direito cosmopolita deve limitar-se às condições da hospitalidade universal”, portanto, o acolhimento é próprio de um direito natural, ter hospitalidade é um direito de qualquer estrangeiro, em qualquer território, desde que respeite as suas normas e se comporte amistosamente. Trata-se de um direito humano e do reconhecimento de uma fraternidade entre todos os homens da terra, que supera fronteiras:

“Não existe nenhum direito de hóspede sobre o qual se possa basear esta pretensão (para tal seria preciso um contrato especialmente generoso para dele fazer um hóspede por certo tempo), mas um direito de visita, que assiste todos os homens para se apresentarem à sociedade, em virtude do direito da propriedade comum da superfície da Terra, sobre a qual, enquanto superfície esférica, os homens não se podem estender até ao infinito, mas devem finalmente suportar-se uns aos outros, pois originariamente ninguém tem mais direito do que outro a estar num determinado lugar da Terra”¹³.

A inospitalidade é, pois, contrária ao direito natural, que torna a humanidade interligada em todo o planeta. A fraternidade humana está para além de todos os limites humanos, protegida por este direito natural, essencial para acolher e proteger todos os humanos. No entanto, esta é sistematicamente praticada em toda a história da humanidade, sendo recorrente assistir à violação dos mais elementares princípios dos direitos

¹² KANT, Immanuel, *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*, Lisboa, Edições 70, junho de 2008.

¹³ Terceiro Artigo definitivo para a Paz Perpétua, idem, ibidem, p. 20.

humanos, desde logo, o direito à vida. É imperioso repensar o sistema internacional de protecção dos refugiados para os acolher, em vez de serem alvos a abater. Refugiados não são terroristas e, como tal, os requerentes de asilo, deslocados involuntariamente do seu país, carecem de medidas humanitárias de acolhimento, como imigrantes. Estes seres humanos que enfrentam hostilidades, sentem medo, angústia e sofrimento, enfrentam involuntariamente um mundo normalmente hostil, acrescido à já sua natural situação de debilidade. Enfrentam novas culturas, sistemas políticos, sociais e culturais, tão diferente dos seus, tendo de aculturar-se rapidamente, num instinto de sobrevivência. Todos têm os mesmos direitos humanos, mas todos vivem na diversidade de modos de vida, não podendo pensar-se na uniformização de sistemas culturais, políticos, sociais ou económicos, mas sim da universalidade de valores fundamentais que têm de ser respeitados em todos, para a defesa da dignidade do próprio Homem.

Ser estrangeiro significa procurar outro local para viver, normalmente por motivos endógenos, ou seja, à procura de algo essencial à vida, que não tem no seu próprio país, desde logo a paz e a sobrevivência. Parte à procura de ser protegido e acolhido, na ânsia de recuperar uma vida digna e de satisfazer as suas privações. Muitas vezes, é antes confrontado com discriminações, combates religiosos, culturais, ideológicos ou raciais, ao invés de encontrar aconchego, refúgio e protecção. O Direito de asilo devia naturalmente ser um direito de todos os seres humanos, mas depende do direito de um Estado de acolher ou não alguém que requer asilo.

2.3. A questão dos refugiados durante a Primeira Guerra Mundial

É durante a primeira grande guerra que o problema dos refugiados se torna um problema de grandes dimensões. Antes desta, eram questões pontuais que eram respondidas caso a caso, com a concessão de asilo e protecção, ou, com a extradição. Durante o primeiro grande conflito mundial, o problema das deslocações forçadas é de uma grande dimensão social, antes nunca vista, com milhões de refugiados a serem obrigados a deslocações forçadas, em busca do direito à vida e de condições mínimas de dignidade humana. E não são refugiados políticos, mas, movimentos de populações em massa, que sofrem os danos colaterais da guerra. A Europa estava

mergulhada num cenário de destruição total, de fome e miséria, de uma guerra que exigiu uma reorganização política, com a emergência de novos estados, de uma reorganização económica, de uma Europa sem meios de produção, de uma Europa social, sem emprego, e, a acrescer a todo este cenário de miséria, sociedades desorganizadas, compostas por diversidade étnica, cultural, religiosa, ou seja, um multiculturalismo desintegrado, foco difícil para uma paz entre as pessoas dentro de um Estado, que vai exigir aos países a adopção de medidas de restrição à imigração, iniciando-se o princípio de uma “fortaleza” europeia. Foi o início formal de uma consciência de uma problemática dos refugiados que exigiu políticas por parte da comunidade internacional e por parte dos países. O facto é que a guerra originou a deslocação das populações em busca de paz, mas também estes movimentos provocaram novos conflitos. Foi um cenário novo na história da humanidade que exigiu respostas rápidas e eficazes, para não cairmos em outro tipo de guerra. É este o quadro internacional que vai servir para o desenvolvimento da questão dos Direitos Humanos.

Seguiu-se o período pós Primeira Guerra Mundial, com a Conferência de Paz realizada em Paris (1919), onde foi assinado o Tratado de Versalhes, a 28 de junho de 1919, entre as potências aliadas vencedoras da guerra e a Alemanha derrotada. Embora tenha sido o germinar de um conflito ainda maior, devido às fortes sanções aos alemães, provocando o acender do orgulho alemão e o ódio e perseguição às minorias raciais, teve, todavia, o mérito da criação de uma organização cujo fim seria zelar pela paz mundial, a Sociedade das Nações. Este organismo político criado entre os estados signatários da Sociedade das Nações, cuja finalidade era mediar os conflitos entre os Estados, cooperação entre as nações e preservar a paz e a segurança internacional, não conseguiu cumprir estes objectivos, nem evitar as agressões externas contra a integridade territorial e a independência política de seus membros. Foi notória a falta de cooperação entre os Estados, tendo os Estados Unidos abandonado logo de início o projecto, bem como a Alemanha Nazi. E assim, continuaram os conflitos e o clima de insegurança e desconfiança na Europa, clima propício à divisão e surgimento de migrações e pessoas a pedir acolhimento e protecção. Apesar de tudo, ficou o sentido humanitário e a necessidade de preservar a paz a todo o custo, bem como a defesa inalienável

dos Direitos Humanos na Europa e no Mundo. Decorrente destes princípios, a Sociedade das Nações inaugurou o surgimento de um conjunto de normas para a protecção daquelas minorias.

A protecção das minorias foi essencial para cumprir os mais elementares princípios dos Direitos Humanos, através do esforço alcançado para garantir condições de trabalho dignas e equitativas para homens, mulheres e crianças, em todos os territórios, acautelando um tratamento igual e justo, também dos povos indígenas.

É de salientar que, em 1921, o Conselho da Sociedade das Nações, nomeia Fridjot Nansen como Alto Comissário para a questão dos refugiados na Rússia e na Europa. A Sociedade das Nações, dez anos depois, criou o Gabinete Internacional para os Refugiados, e, em 1933, nomeou o Alto Comissário para os Refugiados provenientes da Alemanha. Embora tenhamos assinalado estes marcos fundamentais do papel da Sociedade das Nações, a mesma foi dissolvida após a derrota do eixo, em 1946, sucedendo-lhe a ONU-Organização das Nações Unidas.

2.4. O Proteger e acolher após a Segunda Grande Guerra

Após o Segundo Grande Conflito Mundial, a destruição era ainda maior, material, moral e social, despertando, mais uma vez, a necessidade de preservar a paz e de fazer respeitar os Direitos Humanos. No rescaldo ainda da Sociedade das Nações e das sanções impostas à Alemanha, a ascensão de Hitler ao poder e o surgimento do racismo, nazismo e xenofobia, vem agravar e regredir o acolhimento e protecção dos refugiados. A Europa estava devastada material e espiritualmente: tudo faltava, desde condições económicas das populações a uma vida de paz e tranquilidade social. A nível social, a guerra provocou milhões de vítimas, feridos e órfãos, 40 milhões de deslocados e 190 milhões de refugiados. O cenário era de grandes massas em busca de sobrevivência, com o agravamento de condições mínimas do acolhimento e protecção de refugiados.

Foi um marco, a criação da Organização das Nações Unidas e o seu papel humanitário, e, os Direitos Humanos passam a integrar a agenda dos Estados, que se comprometem a “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos

indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres”. Para além de acautelar a cooperação internacional para resolver conjuntamente problemas políticos e económicos, tinham primazia as questões sociais, ou seja, a resolução de problemas humanitários e de defesa dos Direitos Humanos. No seio da ONU encontramos em julho de 1947, a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), uma agência especializada não permanente, para as questões do acolhimento e protecção de refugiados europeus. Estávamos a caminho da consagração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada a 10 de dezembro de 1948, que veio completar a Carta das Nações Unidas, e, proclamar a

“dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis, o fundamento da liberdade, da Justiça e da paz no mundo; essencial à protecção dos direitos do Homem através de um regime de direito, para que o homem não seja compelido, em supremo recurso, a revolta contra a tirania e opressão ; que, na Carta, os povos das Nações Unidas proclamaram, de novo, a sua fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, e se declararam resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla”.

Esta Declaração constitui o baluarte dos Direitos Humanos e continua a ser o farol para o seu respeito no Mundo, fazendo respeitar a dignidade da pessoa humana, sem qualquer tipo de discriminação em função do sexo, raça, nacionalidade, religião ou estatuto económico e social. Todos os homens nascem livres e iguais em Direitos, podendo beneficiar de asilo em outros países.

Apesar de tudo, a protecção dos refugiados não foi eficaz e a sua proliferação pela Europa era tal, que não seria apenas uma consequência da guerra, mas um fenómeno muito mais abrangente em que os Estados se sentiam incapazes de o controlar. A Organização Internacional dos Refugiados seria extinta em fevereiro de 1952, cabendo ao Alto Comissariado das Nações Unidas, proporcionar protecção internacional, reintegrando, reinstalando ou repatriando os milhões de refugiados na Europa. Apesar de todos os esforços, as soluções eram precárias, sendo adoptada, em 1951, a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, seguido do Comité Intergovernamental para as Migrações Europeias, mais tarde, Organização

Internacional para as Migrações, bem como o Fundo das Nações Unidas para Refugiados (1954).

2.5. O papel do Conselho da Europa na questão dos Refugiados

Na sequência do Congresso de Haia de 1948, foi assinada, a 5 de maio de 1949, a Convenção de Londres, que instituiu o Conselho da Europa, organização política intergovernamental, de defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana, dos valores universais e da democracia. Desde a sua criação que o Conselho da Europa se preocupou com a defesa e protecção dos Direitos Humanos, sendo de destacar a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, através do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Neste contexto, estavam no horizonte, para além do estabelecimento dos direitos Humanos que deveriam assistir a todas as pessoas, a resolução dos problemas dos que procuravam asilo, essenciais para o cumprimento do fim primordial da criação do Conselho da Europa. De facto, a Convenção dos Direitos Humanos referida, também aspirava por responder ao aumento de refugiados e de pedido de asilo, de imigrantes, de deslocados, em tão grande número que os Estados-membros do Conselho da Europa tiveram de controlar e restringir a entrada nos seus territórios, através de políticas restritivas.

Posteriormente, a 26 de setembro de 1961, foi adoptada uma recomendação sobre o Direito de Asilo, considerando que era tradição dos Estados, conceder asilo aos refugiados políticos, e que era um direito procurar asilo, receber asilo e beneficiar de asilo, seguida de outras, sobre a aplicação do Direito de Asilo aos refugiados Europeus, a pessoas em perigo de perseguição, aquisição de nacionalidade de residência pelos refugiados, até chegarmos à de 1984, sobre as pessoas que não sendo formalmente refugiados, carecem de direitos de protecção.

Foi um longo percurso percorrido para acautelar às pessoas mais desprotegidas, os Direitos humanos fundamentais, para viverem com dignidade, percurso este que continua nos dias de hoje, muito particularmente, continuado pela U.E., como veremos adiante.

3. Bases legislativas do direito ao asilo na União Europeia: o direito originário

Nos termos do artigo 67.º, n.º 1 Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) «A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça (...)», desiderato que ilustra um dos seus objectivos (Artigo 3.º, n.º 2 Tratado da União Europeia). No mesmo sentido, o seu artigo 80.º, afirma que a política comum em matéria de asilo se rege pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidade entre Estados-membros.

Acresce que nas palavras do n.º 1, do artigo 78.º

«A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de protecção subsidiária e de protecção temporária (o sublinhado é nosso), destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um Estado terceiro que necessite de protecção internacional e a garantir o princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes».

O que é dizer que o Direito da Europeia (DUE) foi desenvolvendo várias respostas para as pessoas que carecem de protecção, cuja sua concepção respeita os compromissos decorrentes da convenção de Genebra, de 1951¹⁴ e do Protocolo Adicional à Convenção de 1967 relativo ao Estatuto de Refugiado, documento matriz neste domínio.

Veremos, pois, em que consistem tais respostas, não sem antes reflectirmos – ainda que brevemente – sobre a influência do Direito Internacional neste domínio.

3.1. A influência do Direito Internacional

O direito primário da União Europeia¹⁵ garante aos indivíduos que carecem de protecção internacional o direito fundamental de beneficiar do direito de asilo, possibilitando-lhes a obtenção do estatuto internacional de refugiados (na acepção da Convenção de Genebra). É um facto. Porém, quando tais indivíduos não reúnem os requisitos necessários para lhes ser reconhecido tal estatuto o DUE garante-lhes uma protecção complementar,

¹⁴ V. Ac. do TJUE de 8/5/2014, *H.N.*, proc. C-604/12, par. 27.

¹⁵ O direito primário é o direito constituído pelos tratados institutivos, anexos e protocolos, e por todos os outros que os modificaram. O direito secundário é produzido pelos órgãos legislativos, concretizando os objetivos do direito primário. O artigo 288.º do TFUE refere os regulamentos, directivas, decisões, recomendações e pareceres, os últimos dois não vinculativos. Todos necessitam de fundamentação e todos são emanados no exercício das competências atribuídas da UE.

sempre que se encontrem numa situação de migração não voluntária, e caso o regresso aos seus países de origem ou residência habitual, implique o risco de sofrerem ofensas graves e sistemáticas aos seus direitos fundamentais, que resultem de conflitos armados ou de situações de violência indiscriminada (v.g. pena de morte, tortura, pena ou tratamento desumano ou degradante, ameaça à integridade física). A acrescer a tal possibilidade, deve ser referido que o DUE ainda oferece um estatuto especial de protecção temporária aos migrantes forçosos sempre que se verifique uma situação de afluxo maciço de deslocados, causadas por guerras.

O que é dizer que a protecção na União Europeia, em linha com os valores que constituem o seu núcleo identitário - tais como a solidariedade, a liberdade e a tolerância - é mais lata do que a protecção internacional, admitindo a existência de pessoas com estatuto de protegidas, mesmo que não refugiadas.

Com efeito, o âmbito pessoal da Convenção de Genebra, de 1951, e do Protocolo adicional de Nova Iorque relativo ao estatuto dos refugiados¹⁶, de 1967, não abrange indivíduos que fogem de conflitos armados (internacionais ou internos) ou situações de violência generalizada, de situações de pobreza extrema, ocupação externa, desastres naturais ou de risco real de sofrer ofensas graves contra a sua vida e integridade física ou violações sistemáticas e generalizadas de direitos humanos.

Nos termos do artigo 1.º daquela convenção, considera-se refugiado é

«Qualquer pessoa que, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, (o sublinhado é nosso) se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da protecção desse país, (...) e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele»¹⁷.

¹⁶ O Protocolo de Nova Iorque, de 31 de janeiro de 1967, adicional à Convenção de Genebra, eliminou a restrição temporal da Convenção de Genebra, relativamente a situações ocorridas antes de 1 de janeiro de 1951, ou seja, para os refugiados da segunda guerra mundial.

¹⁷ A resolução 71/1 das Nações Unidas consubstancia a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, englobando outras situações (fuga de conflitos armados, pobreza, insegurança alimentar, perseguição, terrorismo ou violações de direitos humanos, mudanças climáticas). V. UNITED NATIONS. Resolution 71/1. New York Declaration for Refugees and Migrants [adopted by the General Assembly on 19 September 2016] [em linha]. New York: U.N, 2016, A/RES/71/1.

Trata-se, pois, de um conceito construído sob o ângulo da “perseguição” individual¹⁸, do “fundado temor” quanto ao regresso, e de “extraterritorialidade”¹⁹, pressupostos, as mais das vezes, não suficientemente abrangentes de todas as situações. Na verdade, os motivos que sustentam tal tipo de perseguição (*raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas*) não esgotam as razões pelas quais os seres humanos – nos nossos dias - podem ser privados dos seus direitos mais básicos.

Ao contrário, como já afirmamos, o estabelecimento do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) incluiu outras formas de protecção destes indivíduos que não se esgotam na outorga do estatuto de refugiado, nos termos previstos por aquele instrumento clássico de Direito Internacional (artigo 78.º, n.º 1 TFUE), antes a complementam, contemplando outros pressupostos mais amplos, tornando possível a obtenção de uma protecção subsidiária ao refúgio ou uma protecção temporária no espaço da UE, a título imediato.

É verdade que em linha com o artigo 33.º da Convenção de Genebra e o Protocolo adicional de Nova Iorque, o sistema de asilo visa – na sua essência - outorgar às pessoas carentes de protecção internacional (ainda que tenham entrado de forma irregular no Estado requerido e mesmo que se encontrem na sua fronteira), um estatuto jurídico que garanta a sua não repulsão (*non refoulement*) «(...) para territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas». Estamos em crer que tal proibição surgiu para compensar a inexistência de um dever de acolhimento a recair sobre os Estados, tal como a letra do artigo 14.º da DUDH evidencia.

Não obstante a importância desta proibição recorde-se que nos termos do n.º 2, do artigo 33.º da Convenção de Genebra, sempre que alguém seja considerado perigoso para a segurança do país onde se encontre ou quando

¹⁸ Violação séria, grave e discriminatória dos direitos humanos dos requerentes a avaliar pelas autoridades administrativas do Estado onde se requer o pedido. Sobre o conceito de «perseguição», v. OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto, «*Algumas questões sobre os pressupostos do reconhecimento de protecção internacional a estrangeiros em Portugal*» in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Vol. I, FDUL, Coimbra Editora, 2012. A individualização do risco de perseguição foi ultrapassada pelo TEDH. (Ac. de 17/7/2008, *NA c. Reino Unido*, queixa n. 25904/07)

¹⁹ Não existindo atravessamento das fronteiras, mas fugindo em consequência de conflitos armados, violência generalizada, violações de direitos humanos ou calamidades naturais, está-se perante deslocados internos não protegidos por Genebra.

tenha sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave²⁰, tal proibição convencional poderá não acontecer. Aos olhos da convenção, tais indivíduos representam um forte perigo ou ameaça para o Estado onde se possam encontrar, podendo pôr em causa a sua segurança nacional ou a sua ordem pública (v.g. crime contra a humanidade, homicídio, apoio a actos ou infracções de terrorismo), razão pela qual não deveriam usufruir de protecção internacional, ainda que sempre se lhes devesse reconhecer a possibilidade de provarem a sua ausência de culpa (inexistindo razão imperiosa de segurança nacional), e o direito a procurar admissão noutro país.

Ora, temos de reconhecer que a possibilidade de devolução destes indivíduos - a apreciar pelas autoridades que analisam os pedidos de asilo - relativiza a proibição de não repulsão decorrente do artigo 33.º, n.º 1, da Convenção de Genebra, tornando-a não absoluta! Por esta razão, devem tais motivos ser interpretados restritivamente²¹, no respeito do princípio da proporcionalidade. Acresce que a possibilidade de expulsão de refugiados,²² igualmente relativiza aquela proibição, ainda que lhes seja dada a possibilidade de apresentarem recurso judicial para efeitos de contestação daqueles fundamentos.

Não fique por dizer que ao abrigo do artigo 3.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 4 de Novembro de 1950 (CEDH), tais indivíduos supostamente “indignos” poderão – em sede europeia – beneficiar de uma protecção absoluta contra tais expulsões²³, caso provem ter um fundado receio de sofrer perseguições

²⁰ Sobre crimes graves, v. GIL, Goodwin e MacAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 3.ª ed., pp. 117 ss.

²⁰ V. Regulamento (UE) 2017/458 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 sobre controlo sistemático das pessoas que atravessam fronteiras externas.

²¹ O ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) recomenda que as cláusulas de exclusão devem ser interpretadas restritivamente. V. ACNUR, *Manual de procedimentos e critérios*, par. 149; EC/SCP/3, 1977, v. também: “Refugiados” e “Migrantes”: perguntas frequentes, <https://www.acnur.org/português>, 30 OIM [Organização Internacional para as Migrações]. Consultar: Glossário sobre migrações. Direito Internacional da Migração, Genebra: OIM, 2009, n.º 22, p. 40, <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>

²² V. artigos 32.º e 33.º da Convenção de Genebra, de 1951, sob a epígrafe “Expulsão”.

²³ No caso *Vilvarajah and Others c. United Kingdom (Judgment)*, (1991), o TEDH declarou que a expulsão de um requerente para um Estado onde haja fundadas razões para crer que uma pessoa corre um risco real de tortura ou tratamento degradante viola o artigo 3.º da CEDH. No mesmo sentido, *K. c. Reino Unido* (DR 52, pág. 286, 9.05.1986); *Cemal Kemal Altun c. RFA*

que possam pôr em risco a sua vida ou a sua integridade física, ou um risco de sujeição a tratamentos desumanos ou degradantes. Assim sendo, por força da natureza absoluta da protecção outorgada por aquele dispositivo, ainda que inexistindo uma consagração explícita do direito de asilo na CEDH, foi possível ampliar a proibição de *refoulement* prevista na convenção de 1951.

Por outro lado, o artigo 13.º da CEDH, a que corresponde o artigo 47.º da CDFUE (direito a recurso jurisdicional efectivo), garante a tais indivíduos o direito a um recurso suspensivo contra a execução de medidas de expulsão estadual²⁴, dificultando a aplicação geral do regime previsto no artigo 32.º, n.º 2 da Convenção de Genebra.

É, assim, um dado incontroverso que o alcance da proibição de *non refoulment* em sede europeia contrasta, pela positiva, com o âmbito de protecção conferido pela Convenção de Genebra, já que o risco de um indivíduo poder vir a sofrer de pena de morte, tortura ou outros tratos ou penas desumanas ou degradantes – integrando um dos valores fundamentais das sociedades democráticas europeias²⁵ - constituiu um limite absoluto à sua expulsão (artigo 15.º CEDH).

3.2. As respostas da União Europeia

Retornando à protecção da U.E, devemos recordar que o Tratado de Lisboa, além de estabelecer o compromisso com os direitos fundamentais (artigo 6.º TUE), aqui dos migrantes e dos refugiados, reconhece os direitos previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE).

Neste contexto, a interpretação das suas disposições deve efectuar-se no respeito das obrigações que decorrem do Direito Internacional dos direitos humanos, nomeadamente com as que resultam da CEDH. O seu artigo 18.º garante o direito fundamental de asilo, no seu sentido mais amplo, ou seja, nos termos do previsto no artigo 78.º do TFUE, comportando todas as formas de

(DR 36, pág. 236, 7.03.1984); *A. e F.B.K. c. Turquia* (DR 68, pág. 194, 12.01.1991); *El Makhour c. RFA* (DR 60, pág. 290, 8.03.1989); *C. c. Países Baixos* (DR 38, pág. 227, 17.05.1984); e *V. e P. c. França* (DR 70, pág. 299, 04.06. 1991).

²⁴ O respeito pelo direito ao recurso implica que os requerentes permaneçam no território até à decisão judicial sobre a medida.

²⁵ V. Ac. *Chahal c. Reino Unido*, queixa n.º 22414/93, de 17/12/1996, pp. par. 80 e 98 e *Soering c. Reino Unido*, queixa n.º 14038/88, 198, *MSS c. Bélgica e Grécia*, de 21/1/2011, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 254, onde o TEDH concluiu que condições de acolhimento e inexistência do procedimento de asilo violam a CEDH.

protecção internacional dos migrantes forçados. Por sua via, a CDFUE consagrou o direito subjectivo de obter o estatuto de asilo²⁶ ou de protecção subsidiária, como um direito fundamental protegido pela UE. Por sua vez, o artigo 19.º estabelece a proibição absoluta de expulsões colectivas²⁷, reconhecendo a necessidade da protecção especial dos indivíduos em caso de afastamento para Estados onde corram “sério risco” de serem sujeitos a pena de morte, tortura ou outros tratamentos ou penas desumanos ou degradantes, assim ilustrando o espírito da universalidade desta carta de direitos.

Recorde-se que a CDFUE goza da mesma força jurídica dos tratados²⁸, integrando o âmbito material do direito primário. Nessa medida, prima sobre o direito interno dos Estados e sobre o direito secundário, sendo parâmetro de validade em todas as situações decorrentes do âmbito de aplicação do DUE²⁹, cabendo aos tribunais observá-la e fazê-la cumprir. Nos termos do seu artigo 52.º, n.º 3, primeira parte, o sentido e âmbito dos direitos nela consagrados deve ser idêntico ao conferido pela CEDH, tal como interpretada pelo seu tribunal, podendo – todavia - o DUE conceder-lhes protecção mais ampla.

Não obstante a CEDH³⁰ não dedicar nenhuma disposição sobre o direito ao asilo, não garantindo explicitamente o direito de um estrangeiro ou apátrida entrar, residir ou não ser expulso de um Estado, é sabido que ela constituiu um parâmetro interpretativo para o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), indispensável à densificação dos direitos que assistem aos indivíduos que

²⁶ Sobre o asilo na UE, v. GIL, Ana Rita. «A garantia de um procedimento justo no Direito Europeu de Asilo», in O Contencioso do direito de asilo e protecção subsidiária, Centro de Estudos Judiciário, 2016, pp. 168 ss.

²⁷ V. SUDRE, Frederic Droit Européen et International des Droits de l'Homme, 9ème Editions, Puf, 2008, p. 599 ss.

²⁸ Nesse sentido, v. DUARTE, Maria Luísa, «A União Europeia e o sistema europeu de protecção dos direitos fundamentais», in O Tratado de Lisboa – cadernos o Direito, 2010, n.º 5, Almedina, p.169-189; MESQUITA, M. José Rangel, A União Europeia após o Tratado de Lisboa, 2010, Coimbra, Almedina, p. 33

²⁹ V. OLIVEIRA, Sofia Pinto, - A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – âmbito de aplicação – Direitos e Princípios, Petrony Editora, 2018; PACHECO, Fátima, «Do âmbito de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: em que situações estão os Estados-membros vinculados às suas disposições?», in Revista Jurídica Portucalense RJP, (30), 89–129. Obtido de <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/24591>.

³⁰ Os direitos reconhecidos pela CEDH são de natureza civil e política, e correspondem a um denominador comum dos direitos nacionais, sendo alguns absolutos e irrestingíveis. São direitos de liberdade, processuais, pessoais, de ação social e política, e da propriedade (Protocolo N.º1). A CEDH constitui um catálogo de direitos que reflete os valores europeus, outorgando um nível de protecção de *standard* mínimo, não precludindo a aplicação mais generosa do direito interno. Os seus Estados-parte devem respeitar os direitos consagrados na convenção ainda que as pessoas se encontrem fora do seu território de origem.

carecem de protecção internacional no espaço europeu³¹. Funcionando a CEDH como um “instrumento vivo” na defesa do *standard* mínimo europeu, os direitos nela reconhecidos³² – ilustrando os bens jurídicos mais essenciais (v.g. vida, respeito pela integridade física, protecção da família, liberdade) - têm permitido assegurar uma protecção deles derivada³³, sobretudo nas situações decorrentes da aplicação dos artigos 2.º (direito à vida), 3.º (proibição da tortura e dos tratamentos desumanos e degradantes), 5.º (direito à liberdade e à segurança), 8.º (respeito da vida privada e familiar), 13.º (direito a um recurso efectivo), e 25.º (protecção da tortura), pelo que os Estados estão vinculados a não ignorar o risco de violação do artigo 3.º, relativamente a todos os indivíduos que decidam afastar do seu território.³⁴

Por força do n.º 3, do artigo 52.º da CDFUE os Estado- membros da U.E., não devem decidir os pedidos de asilo de modo dissonante com a

³¹ Artigo 4.º do Protocolo N.º 4, de 1963, sobre proibição das expulsões colectivas de estrangeiros, e livre circulação; o artigo 6.º n.º 3 (assistência gratuita de intérprete); e o Protocolo n.º 7, de 1984, sobre as garantias processuais em caso de expulsão.

³² O Conselho da Europa adoptou vários instrumentos, nomeadamente: o Acordo Europeu Relativo à Supressão de Vistos para Refugiados, de 1959; Resolução 14 sobre Concessão de Asilo a Pessoas Ameaçadas de Perseguição, de 1967; Declaração do Asilo Territorial, de 1977; Recomendação relativa à protecção de pessoas não formalmente reconhecidas como refugiados, de 1984; Recomendação n.º 1088, relativa ao Asilo Territorial, de 1988; Recomendação 1237, relativa aos pedidos indeferidos, de 1994.

³³ Sobre a protecção derivada, v. CARVALHO, Celeste «*A influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos no diálogo internormativo do direito de asilo*», in *Negócios Estrangeiros*, N.º 19, Edição Digital, dezembro de 2018, pp. 116, «*O Direito Europeu de Asilo. Realidade e Desafios no contexto das Imigrações*» in CEJ, *O Contencioso do Direito de Asilo e Protecção Subsidiária*, - E-book, setembro 2016 - Coleção Formação Inicial. Lisboa: CEJ, 197-2015. Disponível em: <https://bit.ly/2bXrROE>; GIL, Ana Rita, *40 anos de Direito Constitucional de Asilo – Origens e novos caminhos de um direito fundamental*, op. cit. reconhecendo o estrangeiro enquanto sujeito de direito, *Imigração e Direitos Humanos*, Petrony Editora, Lisboa, 2017; PACHECO, Fátima e ALVES, Dora Resende, «*Novas gerações de Direitos*», in *Comentário da Convenção Europeia e dos Protocolos Adicionais*, Vol. III, organizado por Paulo Pinto de Albuquerque, com a colaboração da Ordem dos Advogados e edição da Universidade Católica, Porto, Novembro 2019. V. caso *Khlaifia and Others v. Italy* [GC], n.º 16483/12, 15 dezembro 2016, relativo a três tunisinos intercetados pela guarda costeira italiana acolhidos em Lampedusa, detidos por revolta e ordem de repulsão, onde o TEDH declarou que Itália violou os artigos 5.º, n.º 1, 2 e 4; artigo 4.º, do Protocolo n.º 4; artigo 13.º conjuntamente com o 3.º e 4.º do Protocolo N.º 4; e 3.º da CEDH. V. também, *Sharifi and Others v. Italy and Greece*, n.º 16643/09, 21 outubro 2014, e *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC], n.º 27765/09, ECHR 2012; *Cruz Varas e outros v. Suécia*, de 20 de março de 1991; *Vilvarajah e outros v. Reino Unido*, de 26 de setembro de 1991.

³⁴ V. caso *Soering v. the United Kingdom* n.º 14038/88, 07 julho 1989, onde o risco de ser submetido a um tratamento contrário ao artigo 3.º da CEDH justificou a ilegitimidade de uma expulsão. Discutiu-se a extradição de um arguido para os EUA, condenado a pena de morte, analisando as condições do «corredor da morte», concluindo que tal consubstanciaria um tratamento degradante. O TEDH considerou isso tornaria o Estado extraditante responsável por infligir tais tratamentos, apesar dos mesmos ocorrerem no Estado de destino.

jurisprudência do TEDH, assim harmonizando os direitos fundamentais dos migrantes forçados no espaço europeu³⁵.

4. Entre o universalismo e a diferenciação: o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)

O SECA almeja alcançar os seguintes objectivos: instituir um único procedimento em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de protecção subsidiária ou temporária; fixar os mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido; criar procedimentos comuns; garantir o *non refoulement*; e, estabelecer as condições de acolhimento de modo equitativo. Numa palavra: garantir aos requerentes a mesma protecção em todo o espaço da UE.

O sistema assenta em vários actos legislativos complementares, entre eles: o Regulamento de Dublin III; a Directiva relativa ao estatuto de refugiado ou “Directiva qualificação”³⁶; a Directiva relativa à protecção temporária³⁷; a Directiva relativa aos procedimentos de asilo³⁸; a Directiva relativa às condições de acolhimento³⁹ e, finalmente, o Regulamento Eurodac⁴⁰.

A tal sistema acrescem várias respostas institucionais, entre elas: a “Direcção Geral das Migrações e Assuntos Internos”, sob dependência da Comissão Europeia, que igualmente monitoriza os assuntos do controlo fronteiriço, crime organizado e terrorismo, e o “Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo” (EASO)⁴¹ que cria a “Agência da União Europeia para o

³⁵ V. GASPAR, António Henriques, «A Influência da CEDH no Diálogo Interjurisdicional: A perspectiva nacional ou o outro lado do espelho», Julgar, n.º 7, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2009 MARTINS, Ana Maria Guerra; ROQUE, Miguel Prata, «A Tutela Multinível dos direitos fundamentais: a posição do Tribunal Constitucional Português», relatório do Tribunal Constitucional na 16.ª Conferência Trilateral dos Tribunais Constitucionais de Espanha, Itália e Portugal, 2014. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/ctri-arquivo.html>

³⁶ Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011.

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

³⁸ Directiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013.

³⁹ Directiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013.

⁴⁰ Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013, relativo ao sistema ‘EURODAC’ de comparação de impressões digitais e Regulamento (UE) n.º 604/2013, que determina o Estado-membro responsável pela análise dos pedidos, e comparação de dados pelas autoridades estaduais e Europol.

⁴¹ A EASO era a agência responsável pela gestão do SECA, sendo a FRONTEX responsável pela fiscalização de fronteiras e combate aos crimes transfronteiriços, nomeadamente o tráfico humano e contrabando de migrantes ilegais.

Asilo”. Da mesma maneira, o “Sistema de Informação Schengen”⁴², a “Agência Frontex”⁴³, a “Rede Europeia de Migrações” e a “Agência dos Direitos Fundamentais”. Vale a pena, ainda, referir a existência de um regime comum de interoperabilidade entre os sistemas de informação no domínio da cooperação policial e judiciária, reforçando a eficácia do sistema.

Por força da invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, o Regulamento (UE) 2022/585 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de abril de 2022, implementou as regras de acesso urgente (dia seguinte ao da publicação no Jornal Oficial da União Europeia) a recursos suplementares destinados à transferência de requerentes ou beneficiários de proteção internacional, ultimados pelo afluxo maciço de ucranianos, dando assim uma resposta europeia urgente às pessoas vítimas daquela invasão.

Por outro lado, vale a pena referir que o regime jurídico da Directiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de Junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica; da Directiva n.º 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego; o Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho de 13 de Junho de 2002, que estabelece um modelo de título de residência para os nacionais de países terceiros; e, por último, da Directiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao reagrupamento familiar, contribuem para uma cabal integração dos migrantes no espaço da UE.

Assim, é um dado incontroverso que a União é competente para aprovar medidas em matéria de asilo. Esta política é definida pela via legislativa por

⁴² V. Regulamento (UE) 2018/1862 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018; Regulamento (UE) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018; Regulamento (UE) 2018/1860 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018; Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017; Regulamento (UE) 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013.

⁴³ V. Regulamento (UE) 2019/818 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019; Regulamento (UE) 2019/817 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019; Regulamento (UE) 2018/1726 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018; Regulamento (UE) 2018/1862 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018; Regulamento (UE) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018; Regulamento (UE) 2018/1860 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018; Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017; Regulamento (UE) 2017/458 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017; e Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016.

parte da União, e é executada pelos seu Estados-membros, em concreto, pelas administrações nacionais (modelo da execução descentralizada do DUE), entidades responsáveis pelo controlo das suas fronteiras externas, ainda que no respeito do “Código de Fronteiras Schengen”. Tal controlo deverá «contribuir para a luta contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos, bem como para a prevenção de qualquer ameaça para a segurança interna, a ordem pública, a saúde pública e as relações internacionais dos Estados-Membros».

Assim, há espaço para que cada Estado-membro implemente estes compromissos conforme o seu entendimento sobre protecção internacional - dando azo a divergências na implementação desta política. Ademais, são os Estados que decidem dos pedidos individuais de protecção que lhe são dirigidos, ainda que o devam fazer no respeito pelo primado do DUE.

Vale a pena deixar aqui o apontamento de que os Estados associados ao Espaço de Liberdade Segurança e Justiça, quais sejam a Noruega, Islândia, Suíça e Liechtenstein igualmente participam no funcionamento do Regulamento de Dublin.

Vejamos agora, numa brevíssima passagem, os principais instrumentos sobre os quais o SECA se estrutura, sendo certo de que a Comissão Europeia, em setembro de 2020 - consciente das fragilidades que a crise dos refugiados 2015-2016 (questão da Síria) veio colocar - propôs um “Novo Pacto sobre Migração e Asilo”⁴⁴ com vista a fixar um quadro comum para a gestão da migração e asilo assente nos valores europeus.

É, ainda, da maior importância referir que todas as disposições do Regulamento Dublin III, devem ser interpretadas e aplicadas no respeito pelos direitos fundamentais garantidos pela CDFUE. O funcionamento do sistema parte da presunção do respeito dos direitos fundamentais por parte dos

⁴⁴ O novo Pacto incidiu sobre: «gestão robusta e justa das fronteiras externas, incluindo controlos de identidade, de saúde e de segurança; regras de asilo equitativas e eficazes, que racionalizem os procedimentos em matéria de asilo e de regresso; um novo mecanismo de solidariedade para as situações de busca e salvamento, de pressão e de crise; previsão, preparação e resposta mais fortes a situações de crise; uma política de regresso eficaz e uma abordagem coordenada a nível da UE em matéria de regresso; governação abrangente a nível da UE para uma melhor gestão e execução das políticas de asilo e migração; parcerias mutuamente benéficas com os principais países terceiros de origem e de trânsito; desenvolvimento de vias legais sustentáveis para as pessoas que necessitam de protecção e para atrair talentos para a UE; e apoio a políticas de integração eficazes.»

Estados-membros, e resulta do princípio da confiança mútua subjacente ao funcionamento do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Tal presunção, porém, terá de ceder nos casos em que um tribunal disponha de informações que revelem a existência de risco de tratos desumanos ou degradantes, na acepção do artigo 4.º CDFUE, resultante de falhas sistémicas e deficitárias condições de acolhimento dos requerentes⁴⁵.

4.1. A Directiva 2011/95/UE - “Directiva Qualificação”

Este diploma indica as pessoas elegíveis para obterem o estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária, o conteúdo de tal protecção, quem é o agente de perseguição, quais são os actos e motivos de perseguição ou de ofensa grave, bem como os motivos de exclusão, estabelecendo o dever estadual de concessão do estatuto a todos os que preencham aqueles requisitos.

A Directiva pretende que todos os Estados-membros apliquem critérios comuns de identificação das pessoas carentes de protecção e, ainda, garante a uniformidade dos benefícios, evitando a generalização do “*asylum shopping*”.

O artigo 78.º, n.º 2, al. a) e b) TFUE, sua base jurídica, estabelece o conceito de refugiado em termos quase idênticos ao previsto na Convenção de Genebra, indicando as causas de exclusão⁴⁶. Preenchidos tais requisitos,⁴⁷ o requerente adquire o direito fundamental ao asilo passando a ser titular do

⁴⁵ V. Ac. do TJUE de 1973/2019, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, proc. C-163/17, e Ac. do TJUE de 5/4/2016, *Aranyosi e Căldăraru*, C-404/15 e C-659/15 PPU, considerando n.ºs 77 e 87. Sobre este acórdão, v. PACHECO, Fátima e SOARES, Agostinho, «*Entre o reconhecimento mútuo e os direitos fundamentais: as respostas recentes do Tribunal de Justiça da União europeia quanto à inexecução facultativa do Mandado de Detenção Europeu - Um novo e atribulado caminho na cooperação internacional?*», in *Revista Julgar*, n.º 39.

⁴⁶ Estas cláusulas devem ser restritivamente interpretadas. Nos termos do artigo 12.º «São causas de exclusão da qualidade de refugiado: (a) situações em que cesse a protecção do ponto D do artigo 1.º da Convenção de Genebra, (b) quando as autoridades competentes do país de residência determinar o nacional de Estado terceiro ou apátrida adquiriu a nacionalidade desse país ou equivalente¹¹⁶, (c) sempre que existam suspeitas graves de que o nacional de Estado terceiro ou apátrida praticou crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade¹¹⁷, (d) quando tenha praticado um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de ser admitido como refugiado (o sublinhado é nosso) ou (e) tenha praticado actos contrários aos objectivos e princípios da NU.».

⁴⁷ Sobre acto de perseguição e sua motivação, v. procs. apensos *Alemanha v. Y e Z*, C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518, par. 45, 57, 67, 68, no qual dois paquistaneses requereram asilo na Alemanha, e Procs. apensos *Minister voor Immigratie en Asiel v X e Y e Y e Z v Minister voor Immigratie en Asiel*, C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, parágrafo 53, 57, 46 e 47.

estatuto de refugiado, sendo-lhe atribuído um direito de permanência até à pronúncia da decisão da autoridade administrativa competente.

Como já foi referido existe um estatuto subsidiário do estatuto de refugiado que alarga o âmbito pessoal da Directiva aos nacionais de Estados terceiros ou apátridas⁴⁸ que careçam de protecção⁴⁹, caso não consigam adquirir o estatuto de refugiado, sempre que corram um “risco real de sofrer ofensa grave” no seu Estado de origem, em caso de regresso. Nos termos do artigo 15.º consideram-se ofensas graves:

«a) A pena de morte ou a execução; ou b) A tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu país de origem; ou c) A ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno⁵⁰ (a interpretar em conjugação com o artigo 2.º, al. f), pois oferece protecção complementar face ao artigo 3.º CEDH).»

Assim, em sede europeia, um individuo não necessita provar que é individualmente visado pela situação, bastando o contexto de violência generalizada e indiscriminada, intrínseco a qualquer conflito armado, étnico ou religioso, para justificar o seu temor em caso de regresso.

4.2. A Directiva 2001/55/CE - Directiva da protecção temporária

Esta Directiva⁵¹ estabelece as normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária e imediata (um ano), no caso de afluxo

⁴⁸ Sobre a apatridia v. Ac. de 19/12/2012, *Mostafa Abed El Karem El Kott e outros c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, proc. C- 364/11.

⁴⁹ Condições de elegibilidade: « (i) sendo nacional de um Estado terceiro ou apátrida, não se possa ser considerado refugiado; (ii) necessidade de existência de motivos significativos para que se possa considerar que o regresso ao seu Estado de origem representaria um ‘risco real de sofrer ofensa grave’; (iii) em razão dos referidos riscos, a pessoa em causa não quer pedir a protecção desse Estado».

⁵⁰ V. Ac. de 17 de fevereiro de 2009, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, proc. C-465/07 sobre critérios para a concessão da protecção subsidiária em caso de violência indiscriminada, resultante de conflito que afecte a população civil, onde se afirmou que uma pessoa, pelo simples facto de se encontrar no território, corre um risco de sofrer uma ameaça grave e individual. Escusando a prova de ameaça individual, o par. 43 afirma que «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 (...), pelo simples facto de se encontrar no território destes, um risco real de sofrer tal ameaça».

⁵¹ V. Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto, que transpõe a Directiva n.º 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de Julho, relativa a normas mínimas para a concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de deslocados e medidas para assegurar a repartição equilibrada do esforço dos Estados.

maciço⁵² de pessoas deslocadas⁵³ originárias de Estados terceiros, impossibilitadas de regressar por motivos de conflito armado ou violência endémica, ou, ainda, por motivos de urgência humanitária.

Trata-se de um instituto excepcional que permite que as pessoas entrem e permaneçam legalmente no país de acolhimento durante um determinado período de tempo. O diploma implementa uma repartição⁵⁴ equilibrada do esforço de cada Estado, atribuindo-lhes recursos do Fundo Europeu de Asilo⁵⁵, sem prejudicar o posterior reconhecimento do estatuto de refugiado. Até ao deferimento do pedido da sua obtenção, os seus beneficiários detêm a qualidade de pessoas protegidas.⁵⁶

Os Estados devem conceder autorização imediata de permanência a todas as pessoas que possam beneficiar de tal estatuto⁵⁷, válida para todo o período de duração da protecção (seis meses, prorrogável por período máximo de um ano).

As pessoas suspeitas de terem praticado crimes contra a paz, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, crimes de direito comum graves, ou indivíduos que tenham cometido atos contrários aos objetivos e princípios da ONU ou que sejam perigosos para a segurança do Estado de acolhimento, podem ser excluídas.

Esta Directiva nunca tinha sido activada, necessitando de prévia Declaração do Conselho, o que apenas recentemente aconteceu para garantir

⁵² Entende-se por «Afluxo maciço», nos termos da Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto, que transpõe para a Directiva n.º 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de Julho a «chegada a território nacional de um número importante de pessoas deslocadas, provenientes de um país ou zona geográfica determinados, por sua espontânea vontade ou através de um programa de evacuação»

⁵³ «Cidadãos de países terceiros ou apátridas que tiveram de deixar o seu país ou região de origem, ou tenham sido evacuadas, (...), cujo regresso seguro seja impossível devido à situação nesse país, e que possam estar abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 1.º da Convenção de Genebra ou outros instrumentos internacionais e, em especial: i) pessoas que tenham fugido de zonas de conflito armado e de violência endémica; ii) pessoas que tenham estado sujeitas a um risco grave ou tenham sido vítimas de violações sistemáticas ou generalizadas dos direitos humanos».

⁵⁴ Os Estados-membros devem indicar a sua capacidade de acolhimento e beneficiará de recursos do Fundo Europeu de Asilo.

⁵⁵ Regulamento n.º 5147/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril.

⁵⁶ V. MESQUITA, M. J., Os direitos fundamentais dos estrangeiros, Almedina, pp. 226-228.

⁵⁷ Adquirindo o direito à residência, a assistência social e médica, e a exercer uma atividade profissional e educação, formação e estágios. As crianças com menos de 18 anos têm direito de aceder ao sistema de ensino nas mesmas condições que os nacionais do país de acolhimento, prestações sociais e cuidados médicos. Se membros da mesma família beneficiarem de protecção temporária em diferentes países, têm direito ao reagrupamento.

a protecção urgente e automática dos ucranianos, ou estrangeiros que lá habitassem na altura da invasão russa.

4.3. Directiva 2013/32/EU - “Directiva Procedimentos”

Estabelece as regras processuais aplicáveis à apreciação célere de um pedido (necessariamente individualizado) de protecção internacional ou à sua retirada, com vista ao estabelecimento de um estatuto uniforme, criando um procedimento comum de asilo, com garantias processuais justas e adequadas à análise do pedido. Da necessidade da sua individualização resulta a proibição absoluta das decisões automáticas e das decisões colectivas.

O procedimento faculta o direito de permanecer no território desde a entrevista individual até à decisão administrativa (art. 9.º, n.º 2); o direito à informação em língua que entenda; garantias para menores; contacto com um representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); o direito à fundamentação da decisão; o apoio jurídico; e, no caso de decisão de indeferimento, o direito a recurso judicial (artigo 47.º CDFUE)⁵⁸, permanecendo no território até à decretação da decisão.

O diploma estabelece, ainda, procedimentos acelerados «*na fronteira ou em zonas de trânsito*», e delimita os fundamentos de inadmissibilidade,⁵⁹ indicando os princípios da determinação de um Estado terceiro seguro.⁶⁰

4.4. Directiva 2013/33/EU – “Directiva acolhimento”

Aplica-se a todos os nacionais de países terceiros e apátridas que apresentem um pedido de protecção no território de um Estado Membro, incluindo na fronteira, em águas territoriais ou em zonas de trânsito, enquanto lhes for permitido permanecer na qualidade de requerentes, estabelecendo direitos e condições materiais de acolhimento (livre circulação e residência).

⁵⁸ Ac. de 28/07/2011, *Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, proc. n.º C-69/10, e Ac. de 5/11/2004, *Sophie Mukarubega c. Préfet de police e Préfet de la Seine-Saint-Denis*, proc. C-166/13.

⁵⁹ Ac. do TJUE de 19 de março de 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, «Acórdão Tompa», proc. C-564/18, Ac. de 14 de maio de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, proc. C-924/19 PPU e C-925/19 PPU (n.º 149 e jurisprudência referida), e, Ac. de 16 de Novembro de 2021, *Comissão Europeia contra Hungria*, proc. C-821/19.

⁶⁰ Ac. De 6/5/2008, *Comissão Europeia c. Irlanda*, proc. C-431/10

Se algum membro da mesma família beneficiar de proteção temporária em diferentes países da UE, ou se ainda nela não se encontrar, ser-lhe-á atribuído o direito ao reagrupamento.

A Directiva prevê uma lista dos fundamentos de detenção⁶¹, restringindo-os relativamente às pessoas vulneráveis (v.g. menores não acompanhados, vítimas de tortura, vítimas de mutilação genital feminina), e não é aplicável à proteção temporária.

4.5. Regulamento de Dublin III e o sistema EURODAC

Este diploma (Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Conselho) designado por “Regulamento Dublin III” substitui o Regulamento Dublin II, determina os critérios comuns de elegibilidade (v.g. vínculos familiares, posse de título de residência ou visto), e a forma de determinar o Estado-membro responsável pela análise de um pedido⁶², fixando que tal Estado deve ser o primeiro país de entrada (*one stop, one shop*)⁶³.

A sua importância reside no facto de dever ser um único Estado a apreciar o pedido, em regra, o primeiro onde foi apresentado. Este regulamento permite que seja designado outro Estado responsável, caso o país de entrada sofra de falhas sistémicas no procedimento de asilo, que impliquem um risco de tratamento desumano ou degradante, nos termos do artigo 4.º da CDFUE.

⁶¹ Os requerentes podem ser detidos por razões de segurança nacional ou de ordem pública, ou por serem irregulares. V. Ac. de 24/6/2015, *H. T. c. Land Baden-Württemberg*, proc. C-373/13, e Ac. de 15/2/2016, *J. N. contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, proc. C-601/15 PPU.

⁶² O artigo 3º do Regulamento de Dublin III, com a epígrafe “Acesso ao procedimento de análise de um pedido de proteção internacional”, determina: “1. Os Estados-Membros analisam todos os pedidos de proteção internacional (...), inclusive na fronteira ou nas zonas de trânsito. Os pedidos são analisados por um único Estado-Membro (...) 2. Caso o Estado-Membro responsável não possa ser designado com base nos critérios enunciados no presente regulamento, é responsável pela análise do pedido de proteção internacional o primeiro Estado-Membro em que o pedido tenha sido apresentado. Caso seja impossível transferir um requerente para o Estado responsável por existirem motivos para crer que há falhas sistémicas no procedimento e nas condições de acolhimento que impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante (o sublinhado é nosso), na aceção do artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Estado-Membro que procede à determinação do Estado-Membro responsável prossegue a análise (...). Caso não possa efetuar-se uma transferência (...), o Estado que procede à determinação do Estado responsável passa a ser responsável. (...)”. Ac. de 16 de fevereiro de 2017, *C. K. e o.* (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, n.º 60 e jurisprudência referida).

⁶³ Regulamento de Execução (UE) n.º 118/2014, da Comissão Europeia de 30 de janeiro de 2014 que altera o Regulamento (CE) n.º 1560/2003.

O diploma prevê um sistema de alerta rápido e de gestão de crises em caso de situações de afluxo.

Sempre que um indivíduo apresente um pedido de asilo as suas impressões digitais são automaticamente transmitidas à base de dados central do EURODAC. Assim, saber-se-á se o requerente já fez outro pedido.⁶⁴ Nos termos do EURODAC (Regulamento (UE) n.º 603/2013), o qual integra o sistema de Dublin III, permite-se a comparação automática dos dados digitais pelas polícias nacionais, em caso de passagem ilegal nas fronteiras.

Conclusão

A atribuição do estatuto de refugiado tem sido a resposta clássica do Direito Internacional, para todos aqueles que deixaram o seu país por razões não voluntárias. Porém, a história tem revelado que tal resposta já não chega. Urgem, portanto, respostas.

Nesse sentido, encontramos uma multiplicidade delas que se movem no espaço interno dos Estados. Com efeito, cada Estado tem a sua legislação interna, legislando conforme a sua concepção constitucional e os seus compromissos internacionais.

Por sua vez, o controlo nas fronteiras, o asilo e a imigração fazem parte de uma política comum europeia que resulta da abolição das fronteiras internas e de uma ambição europeia, qual seja a de criar um “sistema europeu comum de asilo”, que garanta a todas as pessoas a protecção internacional de que necessitam.

Cabe, então, perguntar que direitos assistem às pessoas que se encontram em situações de mobilidade forçada, por motivos que não cobertos pelas convenções internacionais sobre a matéria, questão que emergiu ao longo de toda a História e que ameaça assumir novos enquadramentos, suscitados pela crise ambiental.

A história tem razão quando mostra que a humanidade passa ciclicamente pela repetição de paradigmas. Saber se as respostas a esta conjuntura de guerra na Europa foram suficientes o bastante para suavizar o sofrimento de quem procurou a esperança neste continente, é uma questão

⁶⁴ Ac. do Tribunal Central Administrativo Sul, de 4/2/2021, proc.1604/20.0BELSB, sobre as falhas sistémicas no procedimento e nas condições de acolhimento.

que o rumo da história esclarecerá, mas que parece ficar sempre aquém do que seria necessário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, Celeste «A influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos no diálogo internormativo do direito de asilo», in *Negócios Estrangeiros*, N.º 19, Edição Digital, dezembro de 2018.

«A influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos no diálogo internormativo do direito de asilo», in *Negócios Estrangeiros*, N.º 19, Edição Digital, dezembro de 2018, pp. 116.

«O Direito Europeu de Asilo. Realidade e Desafios no contexto das Imigrações» in CEJ, *O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária*, - E-book, setembro 2016 - Coleção Formação Inicial. Lisboa: CEJ, 197-2015. Disponível em: <https://bit.ly/2bXrROE>

CHÉTAIL, Vincent, *The Transnational Movement of Persons under General International Law — Mapping the Customary Law Foundations of International Law*.

DUARTE, Maria Luísa, «A União Europeia e o sistema europeu de protecção dos direitos fundamentais», in *O Tratado de Lisboa – cadernos o Direito*, n.º 5, Almedina, 2010.

GASPAR, António Henriques, «A Influência da CEDH no Diálogo Interjurisdicional: A perspectiva nacional ou o outro lado do espelho», *Julgar*, n.º 7, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2009.

GIL, Ana Rita, *Estudos sobre Direito da Imigração e do Asilo*, Coimbra, Almedina, 2021.

————— *Imigração e Direitos Humanos*, Petrony Editora, Lisboa, 2017.

————— 40 anos de Direito Constitucional de Asilo – Origens e novos caminhos de um direito fundamental, in *Revista Julgar*, n.º 29, 2016.

————— *O Contencioso do direito de asilo e protecção subsidiária*, Centro de Estudos Judiciário, 2016.

GIL, Goodwin e MacAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 3.ª ed., 2021.

MARTINS, Ana Maria Guerra e ROQUE, Miguel Prata, «A Tutela Multinível dos direitos fundamentais: a posição do Tribunal Constitucional Português», relatório do Tribunal Constitucional apresentado na 16.ª Conferência Trilateral dos Tribunais Constitucionais de Espanha, Itália e Portugal, Santiago de Compostela, 2014.

KANT, Immanuel, *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*, Lisboa, Edições 70, junho de 2008.

MESQUITA, M. José Rangel, *A União Europeia após o Tratado de Lisboa*, Coimbra, Almedina, 2010.

————— *Os direitos fundamentais dos estrangeiros*, Almedina, 2013.

OLIVEIRA, A. Sofia Pinto, *A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - âmbito de aplicação – Direitos e Princípios*, Petrony Editora, 2018.

————— «Algumas questões sobre os pressupostos do reconhecimento de protecção internacional a estrangeiros em Portugal» in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. I, FDUL, Coimbra Editora, 2012.

OLIVEIRA, Sofia, «Direito de asilo», in J. Bacelar Gouveia (ed.), *Dicionário jurídico da administração pública*, 3.º suplemento, Lisboa: s. n., 2007.

————— «Introdução ao direito de asilo», E-book CEJ setembro de 2016 - *Coleção Formação Inicial*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 197-2015.

PACHECO, Fátima, «Do âmbito de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: em que situações estão os Estados-membros vinculados às suas disposições?», in *Revista Jurídica Portucalense RJP*, (30).

PACHECO, Fátima e SOARES, Agostinho, «Entre o reconhecimento mútuo e os direitos fundamentais: as respostas recentes do Tribunal de Justiça da União europeia quanto à inexecução facultativa do Mandado de Detenção Europeu- Um novo e atribulado caminho na cooperação internacional?», in *Revista Julgar*, n.º 39.

PACHECO, Fátima e ALVES, Dora Resende, «Novas gerações de Direitos», in *Comentário da Convenção Europeia e dos Protocolos Adicionais*, Vol. III, organizado por Paulo Pinto de Albuquerque, com a colaboração da Ordem dos Advogados e edição da Universidade Católica, Porto, Novembro 2019

PIRES, F. Lucas, «O direito e a política de asilo na União Europeia. Por uma maior juridificação do direito comunitário de asilo», in *Aa.Vv., A inclusão do outro*, Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

SUDRE, Frederic *Droit Européen et International des Droits de l'Homme*, 9ème Editions, Puf, 2008.

UNITED NATIONS. Resolution 71/1. New York Declaration for Refugees and Migrants [adopted by the General Assembly on 19 September 2016.

JURISPRUDÊNCIA CITADA

TEDH, *Soering v. Reino Unido*, n.º 14038/88, de 07-07-1989.

TEDH, *Cruz Varas e outros v. Suécia*, n.º 15576/89, de 20-03-1991.

TEDH, *Vilvarajah e outros v. Reino Unido*, ns.º 13447/87, 13448/87, 13165/87, de 30-10-1991.

TEDH, *Jabari v. Turquia*, n.º 40035/98, de 11-07-2000.

TEDH, *Al-Moayad v. Alemanha*, n.º 35865/03, de 20-02-2007.

TEDH, *NA v. Reino Unido*, n.º 25904/07, de 17-07-2008.

Ac. do TJUE, de 5/11/2004, *Sophie Mukarubega c. Préfet de police e Préfet de la Seine-Saint-Denis*, proc. C-166/13.

Ac. de 6/5/2008, *Comissão Europeia c. Irlanda*, proc. C-431/10.

Ac. de 17/7/2008, *NA c. Reino Unido*, queixa n. 25904/07.

Ac. de 17/2/2009, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, proc. C-465/07.

Caso Sharifi and Others v. Italy and Greece, n.º 16643/09, ECHR de 21 Outubro 2014.

Hirsi Jamaa and Others v. Italy [GC], n.º 27765/09, ECHR 2012.

Ac. do TJUE, de 28/07/2011, *Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, proc. n.º C-69/10.

Ac. do TJUE, de 5/9/2012, *Bundesrepublik Deutschland contra Y e Z*, proc. C-71/11.
TEDH, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, de 23-02-2012.
Ac. do TJUE, de 20/5/2011, proc. C-99/11.
Ac. do TJUE, de 19/12/2012, *Mostafa Abed El Karem El Kott e outros c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, proc. C- 364/11.
Ac. do TJUE , de 7711/2013, *Minister voor Immigratie en Asiel v X e Y e Y e Z v Minister voor Immigratie en Asiel*, proc. C-199/12 a C-201/12.
Ac. do TJUE, de 8/5/2014, *H.N.*, proc. C-604/12.
Ac. do TJUE, de 24/6/2015, *H. T. c. Land Baden-Württemberg*, proc. C-373/13.
Ac. do TJUE, de 15/2/2016, *J. N. contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, proc. C-601/15 PPU.
Ac. do TJUE de 5/4/2016, *Aranyosi e Căldăraru*, C-404/15 e C-659/15 PPU.
Caso *Khlaifia and Others v. Italy* [GC], n.º 16483/12, de 15 dezembro 2016.
Ac. do TJUE, de 16/2/ 2017, *C. K*, proc.678/16 PPU.
Ac. do TJUE, de 16/2/17, *C. K. and Others v Republika Slovenija*, C-578/16 PPU.
Ac. do TJUE de 1973/2019, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, proc. C-163/17.
Ac. do TJUE, de 19/3/ 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, «Acórdão Tompa», proc. C-564/18.
Ac. do TJUE, de 14/5/2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, proc.C-924/19 PPU e C-925/19 PPU.
Ac. do TJUE, de 16/11/ 2021, *Comissão Europeia contra Hungria*, proc. C-821/19.
Ac. do Tribunal Central Administrativo Sul, de 4/2/2021, proc.1604/20.

Data de submissão do artigo:05/06/2022

Data de aprovação do artigo: 21/05/2023

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt