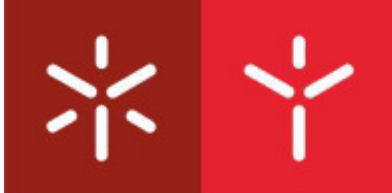




Universidade do Minho
Escola de Direito

Maria Teresa Pinto Tomás Alves

**Políticas migratórias e direitos humanos na
União Europeia:
o estado da arte num contexto de "policrise"**



Universidade do Minho

Escola de Direito

Maria Teresa Pinto Tomás Alves

**Políticas migratórias e direitos humanos na
União Europeia:
o estado da arte num contexto de "policrise"**

Dissertação de Mestrado
em Direitos Humanos

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Alessandra Silveira

DECLARAÇÃO

Nome:

Maria Teresa Pinto Tomás Alves

Endereço electrónico: mteresaptalves@gmail.com

Título dissertação:

Políticas migratórias e direitos humanos na União Europeia: o estado da arte num contexto de 'policrise'

Orientador: Professora Doutora Alessandra Silveira

Ano de conclusão: 2017

Designação do Mestrado:

Mestrado em Direitos Humanos

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE/TRABALHO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: _____

Agradecimentos

À Professora Alessandra Silveira, minha orientadora, agradeço o seu pleno acolhimento numa jornada tão inquietante. Agradeço a sua dedicação, inteireza, sensibilidade e disponibilidade, que além de me ajudar no processo de elaboração desta dissertação, contribuiu para um melhor conhecimento de mim mesma.

À Mestre Ana Maria Rodrigues agradeço a sua simpática colaboração concretizada numa imprescindível partilha de conhecimentos e informações relevantes, no âmbito desta dissertação, e que foram basilares para a sua construção.

Aos meus Pais agradeço a oportunidade de escolher e de estudar (o que escolhi, o que escolho...), bem como todos os privilégios associados, numa educação que me permite ter consciência disso. Obrigada por permanecerem sempre comigo.

À minha irmã, que se chama: “A que traz felicidade” (Beatriz), agradeço a sua existência que sempre me inspira e guia.

Ao Vasco, fundamento e estrutura, agradeço a sua cuidada e inteira presença que é também atenta e constante, não apenas no processo de elaboração desta dissertação, e que tanto me ensina...

Políticas migratórias e direitos humanos na União Europeia: o estado da arte num contexto de “policrise”

É intuito desta dissertação compilar, em sentido amplo, a crise migratória de 2015 na União Europeia. Isto é, pretende-se, essencialmente, mapear as medidas adotadas pela União para responder às necessidades prementes desta crise, o que nos permitirá compreender a sua atuação, e posteriormente perceber as suas implicações no âmbito dos direitos humanos. Para tal, em primeiro lugar, procuramos contextualizar com precisão a crise migratória. Apresentamos as principais rotas utilizadas pelos afluxos migratórios que, desde 2015, têm chegado ao território europeu e, de seguida, traçamos a distinção conceptual entre migrantes e refugiados, para uma melhor compreensão do objeto do nosso estudo. Posto isto, identificamos as principais nacionalidades dos afluxos em análise, os Estados-Membros mais procurados por estes e a sua efetiva dimensão na União Europeia, que vive numa conjuntura de “policrise”.

De seguida, apresentamos as medidas adotadas, numa análise não cronológica, inserindo-as nas vertentes definidoras da atuação da União no domínio da política migratória. Posteriormente, dedicamos o nosso estudo às implicações que determinadas medidas, em virtude da sua adoção, *de per se*, ou no decorrer da sua aplicação, acarretam à luz do direito internacional dos direitos humanos que o direito da União acolhe como direitos fundamentais. O que nos permite também perceber a atuação dos Estados-Membros da União, no plano da aplicação das medidas adotadas pela União, à qual se encontram vinculados, e no plano do direito da União Europeia e do direito internacional dos direitos humanos, já existente, que preveem um quadro de garantias mínimas relacionadas com o acolhimento e proteção de requerentes de proteção internacional. Damos particular ênfase à Hungria, dado a sua prestação radicalmente descomprometida que ignora o seu passado histórico.

A posteriori, fazemos referência ao “Caso Português”, que diverge do panorama traçado nos restantes Estados-Membros e finalizamos a dissertação com uma breve abordagem, aberta e plural, à questão: “o que falhou?”. Para tal, recorreremos a diferentes autores que fundamentam perspetivas que consideramos relevantes, na medida em que possibilitam um espaço privilegiado de reflexão e, conseqüentemente, colocam-nos mais perto do que poderá estar na origem efetiva de grande parte dos falhanços reportados, no decorrer desta conjuntura, e que ajudaram a criá-la, simultaneamente.

Migration policies and human rights in the European Union: the state of the art in a context of “policrise”

This Master thesis aims to map the measures adopted by the European Union to respond to the pressing needs of the migratory crisis, and to realize the implications they have for human rights. To this end, we firstly attempt to contextualize the Migration Crisis accurately. We present the main routes used by migratory influxes to reach European territory and then we draw the conceptual distinction between migrants and refugees for a better understanding of the object of our study. Having said this, we identify the main nationalities of the influxes under analysis, the Member States most wanted by them, and their effective dimension in the European Union, which is experiencing a “policrise” conjuncture.

Next, we present the measures adopted, in a non-chronological analysis, inserting them in the lines enunciated by the European Council, as defining the Union's action in the field of migration policy. We then turn our attention to the implications that certain measures, due to their adoption, or while their application, bring to the international human rights law, which is enshrined by the European Union law, as fundamental rights. This also allows us to understand the acting of the Member States of the Union, in the context of the implementation of the measures adopted by the Union, to which they are linked, and, in the context of the European law and human rights (existing before crisis), which provides a framework of minimum guarantees related to reception and protection of applicants for international protection - to which Member States are linked too. We give emphasis on Hungary given its uncompromising performance that ignores its own historical past.

Posteriori, we refer to the “Portuguese Case”, which diverges from the outline mapped in the other Member States of the European Union, and then we conclude the dissertation with a brief, open and plural approach to the question “what has failed?”. To do so, we have recourse to different authors who justify perspectives that we consider relevant to consider, insofar as they allow a privileged space of reflection and, consequently, put us closer to what may be the effective origin of most of the reported failures, during that conjuncture and that have helped to create it, simultaneously.

Índice

AGRADECIMENTOS	i
ÍNDICE.....	ix
LISTA ABREVIATURAS E SIGLAS.....	xiii
NOTAS INTRODUTÓRIAS	1
CAPÍTULO I - CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE MIGRATÓRIA NA UNIÃO EUROPEIA.....	9
1. A crise migratória sem precedentes na União.....	9
1.1. As principais rotas migratórias.....	12
1.2. Migrantes e Refugiados – distinção conceptual.....	13
1.3. As origens dos fluxos migratórios, os Estados-Membros mais procurados e a real dimensão dos fluxos em análise	16
2. A situação de “policrise” na União Europeia.....	18
CAPÍTULO II - AS MEDIDAS ADOTADAS PELA UNIÃO EUROPEIA	19
1. Cooperação com os países de origem e de trânsito dos migrantes	20
2. Reforço das fronteiras externas da União Europeia.....	32
3. Gestão dos fluxos migratórios e combate às atividades de introdução clandestina de migrantes	35
4. Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo	43
5. Criação de vias de migração legal.....	47
6. Promoção da integração dos nacionais de países terceiros	49
7. O regulamento que permitirá ajudar a responder à difícil situação humanitária provocada pela crise migratória	50

**CAPÍTULO III - AS MEDIDAS ADOTADAS PARA SOLUCIONAR A CRISE
MIGRATÓRIA, A PRESTAÇÃO DOS ESTADOS-MEMBROS E A DEFESA DOS
DIREITOS HUMANOS..... 51**

1. Cooperação com os países de origem e de trânsito dos migrantes	51
1.1. Direito de asilo e proibição de <i>Refoulement</i>	53
1.1.1. Direito de asilo.....	58
1.1.2. Direito de análise individualizada dos pedidos de proteção internacional.....	60
1.1.3. Proibição de <i>Refoulement</i>	62
1.2. A Turquia não é um país terceiro seguro	64
1.3. O conceito de primeiro país de asilo	69
1.4. Direito ao reagrupamento familiar	70
1.5. De <i>hotspot areas</i> a centros de detenção	72
2. Reforço das fronteiras externas da União Europeia.....	75
3. Gestão dos fluxos migratórios e o combate às atividades de introdução clandestina de migrantes	75
3.1. Acordos de readmissão da União Europeia com países terceiros	76
3.1.1. Acordos de readmissão e detenção	81
3.1.2. Entidades responsáveis pelas operações de readmissão	82
3.2. Operação Sophia, combate às redes criminosas e resgate dos migrantes em perigo.....	83
4. Necessidade de reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo	85
4.1. Mecanismo de recolocação europeu de emergência – a sua efetivação....	86
4.2. O funcionamento dos <i>hotspot area</i>	92
4.2.1. Acesso à proteção internacional	100
4.2.2. Direitos da criança	101
4.2.3. Identificação das vulnerabilidades	103

4.2.4 A segurança nos <i>hotspots</i>	105
5. A prestação dos Estados-Membros no decorrer da crise migratória.....	107
5.1. Hungria – um desempenho descomprometido	108
5.2. Menores não acompanhados e o superior interesse da criança	120
5.2.1. Identificação de crianças em risco	121
5.2.2. Tutela e representação legal.....	122
5.2.3. Detenção de menores.....	126
5.3. Segurança e proteção nas instalações de receção.....	127
5.4. Expressões de racismo, xenofobia, intolerância e crimes de ódio	133
5.4.1. Incidentes dirigidos a requerentes de asilo e migrantes.....	135
5.4.2. O despontar de grupos de vigilantes.....	138
5.4.3. EU-MIDIS II: documentar a discriminação e vitimização	139
5.4.4. O posicionamento das autoridades estaduais.....	141

CAPÍTULO IV - O CASO PORTUGUÊS

1. Número de pedidos de asilo e as principais nacionalidades	145
2. Portugal e o Mecanismo de Recolocação de Emergência na União Europeia	146
3. Acolhimento e integração de refugiados e requerentes de proteção internacional	148
3.1. Plataforma de Apoio ao Refugiado	157
3.2. Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios.....	159
3.3. As principais dificuldades no processo de acolhimento e de integração	163
4. O discurso dos dirigentes políticos portugueses	166
5. Parceria CNIS-METAdrasi	167

CAPÍTULO V- O QUE FALHOU?	171
1. A tradição cultural de cada Estado-Membro.....	172
2. Crise de financeira de 2008.....	175
3. Crise de agência, de confiança nas instituições existentes e na democracia... 177	
3.1.O propagado discurso de crise democrática da União Europeia, potenciado pelos partidos políticos nacionais.....	177
3.2. Crise da social democracia europeia e da democracia cristã europeia, os dois pilares fundadores da União	180
3.3. O pensamento economicista e a Europa Alemã	181
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	185
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	190

Lista Abreviaturas e Siglas

- ACM** - Alto Comissariado para as Migrações
- ACNUR** - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- AGMM** - Abordagem Global para a Migração e Mobilidade
- AIDA** - Base de Dados de Informações de Asilo
- ANMP** - Associação Nacional de Municípios Portugueses
- CACR** - Centro de Acolhimento para Crianças Refugiadas
- CAR** - Centro de Acolhimento para Refugiados
- CATR** - Centro de Acolhimento Temporário para os Refugiados
- CCIF** - Coletivo Contra a Islamofobia em França
- CDFUE** - Carta dos Direitos Fundamentais da UE
- CEDH** - Convenção Europeia dos Direitos do Homem
- CIA** - Agência Central de Informações
- CIJ** - Comissão Internacional de Juristas
- CINTRA** - Centro Integrado de Tratamento e Reabilitação de Ambulatório
- CML** - Câmara Municipal de Lisboa
- CMO** - Câmara Municipal de Oeiras
- CMP** - Câmara Municipal do Porto
- CMS** - Câmara Municipal de Sintra
- CNIS** - Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
- CPR** - Conselho Português para os Refugiados
- DAFI** - Iniciativa Académica Alemã Albert Einstein para Refugiados
- DUDH** - Declaração Universal dos Direitos Humanos
- EASO** - Agência Europeia de Apoio ao Asilo
- ECRE** - Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados
- EIIL/Daesh** - Estado Islâmico do Iraque e do Levante
- EPIM** - Programa Europeu de Integração e Migração
- FAMI** - Fundo Asilo, Migração e Integração
- FEDS** - Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável
- FRA** - Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais
- GAIR** - Gabinete de Apoio à Integração do Refugiado
- IDMC** - Internal Displacement Monitoring Centre

IEI - Instituto de Educação Internacional

JRS - Serviço Jesuíta aos Refugiados

OIM - Organização Internacional para as Migrações

ONGs - Organizações não governamentais

Oxfam - Comité de Oxford de Combate à Fome

PAIR/SINTRA - Plano Municipal para o Acolhimento e a Integração de Refugiados no
Concelho de Sintra

PAIR-Me - Plano de Acolhimento e Integração de Refugiados no Concelho de Sintra –
Saúde Mental

PAR - Plataforma de Apoio aos Refugiados

PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa

PIDCP - Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos

PIDESC - Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos Sociais e Culturais

SCML - Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

SCMP - Santa Casa da Misericórdia do Porto

SECA - Sistema Europeu Comum de Asilo

SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

TEDH - Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE - Tratado da União Europeia

UE - União Europeia

NOTAS INTRODUTÓRIAS

“Crise” tem sido um dos termos adotados para descrever a chegada de migrantes e de requerentes de proteção internacional¹ à Europa, nos últimos anos. Neste caso particular, já qualificado como a maior crise humanitária alguma vez enfrentada pela União Europeia (UE) e uma das maiores desde o final da Segunda Guerra Mundial, não poderá, segundo a nossa perspetiva, ser imputada à chegada de um afluxo massivo de migrantes e de requerentes de proteção internacional. Pelo contrário, deverá ser reflexo de uma política comum da União em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, cuja configuração evidenciou sempre aspetos controversos, não estando preparada, de raiz, para lidar com um afluxo massivo de requerentes de proteção internacional. Ora, trata-se, então, de uma crise em dar resposta às chegadas massivas, e não de uma crise decorrente das chegadas massivas, uma vez que todas as pessoas que pisaram o território europeu, desde o ano que registou o maior número de chegadas (2015), têm direito a fazê-lo, para apresentarem um pedido de proteção internacional, existindo uma obrigação legal e moral dos Estados-Membros prestarem apoio, garantias mínimas e condignas ao seu acolhimento, até que uma decisão fundamentada de impedimento de permanecerem no território da União seja, eventualmente, proferida pelo Estado-Membro competente.

À falta de capacidade de antecipar um desafio que era já previsível, desde o início da guerra da Síria e da Primavera Árabe, juntou-se o falhanço para gerar uma resposta célere, solidária e eficaz, quando o afluxo de chegadas aumentou. As discordâncias e os conflitos dentro da União Europeia foram agravados pela fragmentação e falta de coesão entre diferentes políticas e programas neste domínio. Os movimentos xenófobos, de índole essencialmente religiosa, isto é, antimuçulmana, e os movimentos nacionalistas dentro do espaço europeu, por um lado, e os grupos terroristas que agem dentro e fora

¹ De acordo com o artigo 2.º, a), da Diretiva 2011/95/UE, a proteção internacional pode ser concedida através do reconhecimento do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária. As definições destes estatutos constam na referida Diretiva: artigo 2.º, e) e g), respetivamente. E, nos termos do artigo 2.º, i), entende-se por “Requerente”, um nacional de um país terceiro ou um apátrida que tenha apresentado um pedido de proteção internacional em relação ao qual ainda não foi tomada uma decisão definitiva. Por sinal, “Requerente de asilo” é um nacional de um país terceiro, ou um apátrida, que tenha apresentado um pedido de estatuto de refugiado em relação ao qual ainda não foi tomada uma decisão definitiva.

deste espaço, por outro, exploraram de imediato estas fraquezas. A “‘indústria do medo’, exacerbada por alguns média e pelas redes sociais fizeram crescer, na opinião pública, uma reação adversa, quer em relação aos refugiados/migrantes, quer mesmo em relação ao projeto europeu”².

Do nosso ponto de vista, a crise em estudo, não se esgota nesta dimensão. É também uma crise de solidariedade, uma vez que os Estados-Membros demonstram ser incapazes de encontrar uma abordagem comum, de respeitarem as medidas adotadas pelas instituições da União competentes, e de cooperarem com os Estados-Membros mais procurados pelos migrantes e requerentes de proteção internacional.

Esta crise expôs os limites da cooperação e da solidariedade da UE, não só a nível político, mas também entre grande parte da sociedade civil. Embora tenha havido apoio ativo por parte desta, em partes da Europa, o populismo e a xenofobia aumentaram no decorrer da conjuntura – tendo sido propagado o medo de uma eventual apropriação do espaço europeu, de tradição cristã, pelo islamismo, uma vez que a maioria dos migrantes que compõe os afluxos sem precedentes partilham deste credo religioso. Esta fragmentação, ou mesmo a polarização da opinião pública, em muitos Estados-Membros, levou a que a União fosse acusada de construir cercas e de tentar fechar-se, deixando de lado os valores que tão orgulhosamente defendeu desde os seus primórdios.

A forma como os Estados-Membros e a UE têm gerido a situação migratória atual evidencia a sua falta de preparação. A hipótese de dezenas de milhares de refugiados e imigrantes chegarem, mais cedo ou mais tarde, às costas da Europa, era esperada, “os relatórios oficiais da Frontex e dos Organismos da Organização das Nações Unidas indicavam-no abertamente”³. No entanto, as instituições europeias e os Estados-Membros ignoraram os avisos e em vez de se prepararem para a situação, enfrentaram-na num “‘modo de crise urgente”⁴, de forma reativa e demorada.

A matéria de asilo e das políticas migratórias na UE é caracterizada pela ausência

² Cf. Artur Santos SILVA, “Prefácio”, in *Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2016, pp. 4-5 (aspas no original).

³ Cf. Yves PASCOUAU, “Do conflito ao equilíbrio: a Construção de uma Plataforma Comum para o Consenso Social e Político sobre Imigração”, in *Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2016, p. 24.

⁴ Cf. Yves PASCOUAU, “Do conflito ao equilíbrio:...”, *op. cit.*, p. 24 (aspas no original).

quase total de pensamento estratégico⁵. Salvo as conclusões de Tampere, em outubro de 1999, os Chefes de Estado ou de Governo não estabeleceram algum plano, direcionado para o futuro, sobre as questões relativas às migrações⁶. Nenhuma das instituições da UE tem considerado pertinente formular cenários sobre o futuro, a longo prazo, da mobilidade humana. Nenhuma das instituições da UE reuniu um grupo de especialistas em áreas relacionadas ou ligadas às migrações, pedindo que apresentassem as suas projeções sobre a evolução do fenómeno migratório nos próximos anos e décadas. Nenhuma das instituições da UE considerou que, muito possivelmente, a mobilidade das pessoas nas próximas décadas será visceralmente distinta da atual, e que conseqüentemente a gestão das migrações será dissemelhante daquilo que é agora⁷. A mesma crítica dirigimos aos governos dos Estados-Membros.

No plano do conteúdo, os conflitos e a demografia não são as únicas causas das migrações. Num mundo cada vez mais globalizado e interligado, há outros fatores das migrações que devem ser inseridos em cenários futuros. É o caso da gradual urbanização do mundo, da identificação de recursos escassos, dos cenários de discrepâncias no custo da energia, do impacto crescente das alterações climáticas, o aumento da radicalização e do extremismo, a digitalização da vida das pessoas, (...) ⁸. Todos estes fatores, e outros, têm ou poderão ter, a médio / longo prazo, um impacto considerável na decisão, ou obrigação, de as pessoas se deslocarem. Além de que, objetivamente, “o ser Humano sempre imigrou. E continuará a imigrar sempre. Trata-se do exercício do seu direito de sair de qualquer país em busca da felicidade, e muitas vezes da própria sobrevivência. Não vale a pena combater algo que caracteriza a espécie humana”⁹.

A crise migratória revela que, mais de quinze anos após a entrada em vigor do tratado de Amsterdão e da adoção das conclusões de Tampere, os Estados-Membros da UE ainda não atingiram os seus objetivos. A política de imigração continua a ser desequilibrada, com a atenção centrada na gestão de fronteiras e na imigração irregular.

Do ponto de vista dos cidadãos, as iniciativas da UE na matéria de gestão de

⁵ Cf. Yves PASCOUUAU, “Do conflito ao equilíbrio:...”, *op. cit.*, p. 25.

⁶ Cf. Yves PASCOUUAU, “Do conflito ao equilíbrio:...”, *op. cit.*, p. 25.

⁷ Cf. Yves PASCOUUAU, “Do conflito ao equilíbrio:...”, *op. cit.*, p. 25.

⁸ Cf. Yves PASCOUUAU, “Do conflito ao equilíbrio:...”, *op. cit.*, p. 26.

⁹ Ana Rita GIL, “O que pode e deve a Europa fazer para combater a tragédia no mediterrâneo”, s/d, texto disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/9912.pdf> [12.09.2017].

fronteiras dividem as opiniões. Para alguns, a UE é uma “fortaleza”, que decidiu ignorar os seus valores e os direitos humanos. Para outros, a UE implementa uma política de portas abertas que prejudica a segurança da Europa. Em qualquer das situações, as pessoas estão desiludidas.

A situação migratória presente deveria operar como uma proporcional repreensão para os líderes e decisores políticos europeus, no sentido de repensarem de forma profunda as suas iniciativas no âmbito da UE. O que exige a definição de respostas políticas a longo prazo, baseadas em cenários longínquos e envolvendo a coordenação entre diversas áreas políticas da União.

A atual abordagem da migração irregular corre o risco de prejudicar significativamente a credibilidade da UE a longo prazo, uma vez que alimenta uma crise que engloba a nossa própria compreensão da Europa. Por conseguinte, a UE e os seus Estados-Membros deverão deixar de centrar-se predominantemente na forma de impedir que as pessoas entrem ou recuem, porque as pressões migratórias não cessam. Em vez disso, é necessário estabelecer vias legais para a migração, que têm de ser parte integrante de qualquer abordagem dos fluxos migratórios, bem como a consciência de que esta União não funcionará sem solidariedade, tal como não será capaz de gerir esta crise sem ela.

A UE terá de conceber uma estratégia, a longo prazo, que exija abordar as causas profundas a todos os níveis e por todos os meios, não só envolvendo uma solução política para o conflito no Médio Oriente, mas também a melhoria dos sistemas de alerta precoce. Esta estratégia, de longo prazo, é de particular importância porque a migração é um fenómeno global e só aumentará no futuro.

*

As questões que colocamos são as seguintes: que medidas foram adotadas pelas instituições europeias competentes para solucionar a crise migratória? Que implicações têm para os direitos humanos? De que forma o caso português constitui uma exceção a um padrão europeu? O que estará por de trás das falhas reportadas, tanto ao nível da adoção das medidas, quanto ao nível da sua efetivação pelos Estados-Membros, e do impacto desta conjuntura na opinião pública dos distintos Estados-Membros?

Esta dissertação inicia-se com uma contextualização da Crise Migratória na União Europeia, que aborda os acontecimentos migratórios ocorridos durante o ano de 2015, como a totalidade de migrantes que chegaram à UE, comparativamente com 2014, com o intuito de desencadear uma efetiva consciencialização acerca deste fenómeno migratório massivo que trouxe consigo um elevado número de perdas de vidas no mar mediterrâneo (que também apuramos, na sua totalidade, desde 2015 até maio de 2017). Posto isto, de forma concatenada, identificamos as principais rotas migratórias utilizadas pelos migrantes para alcançarem o espaço europeu e traçamos uma distinção conceptual entre migrantes e refugiados, que consideramos ser imprescindível para uma melhor compreensão desta investigação. Posteriormente, procedemos a um levantamento exaustivo das principais nacionalidades dos fluxos migratórios no território dos Estados-Membros em 2015 e 2016, revelamos quais os Estados-Membros mais procurados por este fluxo de migrantes e a real dimensão que a sua totalidade representa na União Europeia, ou seja, comparativamente com a totalidade da população da mesma. De seguida, procedemos a uma breve referência acerca da conjuntura europeia que consideramos ser de “policrise”, isto é, coexistem diferentes crises, mas, do nosso ponto de vista, a crise migratória será das mais graves, na medida em que estão em causa divisões entre os Estados-Membros no que toca a salvar vidas.

De seguida, debruçamo-nos sobre o conjunto de medidas adotadas pela UE para solucionar a crise migratória, e as implicações que estas têm no âmbito dos direitos humanos, o que constitui o cerne da dissertação. O que implica uma inevitável análise à prestação dos Estados-Membros da União, neste contexto. Damos um especial foco à Hungria porque se manifestou manifestamente descomprometida, quer perante as medidas adotadas pela União para fazer face a esta crise sem precedentes, quer perante as garantias mínimas a que se encontra vinculada a efetivar, tanto por via do direito da União, pré-existente à data da crise em análise, como por via do direito internacional dos direitos humanos, através instrumentos jurídicos vinculativos que ratifica (tal como os restantes Estados-Membros). Posteriormente, analisamos o caso português, na particularidade do seu desempenho na recolocação, acolhimento e integração¹⁰ de

¹⁰ No que concerne ao acolhimento e à integração, consideramos oportuno referir que o que separa estes conceitos, na presente dissertação, é o seguinte: quando mencionamos acolhimento, referimo-nos diretamente ao conjunto de garantias mínimas, estipuladas na Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional nos Estados-Membros (artigo 1.º). Esta Diretiva aplica-se também às famílias dos requerentes, e tudo isto “enquanto lhes for permitido permanecer nesse território na qualidade de requerentes” (artigo 3.º da

requerentes de proteção internacional e de beneficiários de estatuto de refugiado, num contexto político nacional solidário e, assim, essencialmente excecional, comparativamente com os restantes Estados-Membros – ainda que a exceção signifique não mais do que: Portugal cumpriu com os deveres a que, tal como os restantes Estados-Membros, se encontra vinculado. Por fim, identificamos e analisamos, brevemente, possíveis respostas à questão: “o que falhou?”, no decorrer na crise migratória.

Do exposto percebemos que esta dissertação tem como escopo mapear as medidas adotadas pela União Europeia para enfrentar esta crise migratória sem precedentes e perceber que implicações têm no âmbito dos direitos humanos. Na precisa medida em que “este é um problema europeu”¹¹, não um problema italiano ou grego, “porque existe algo que dá pelo nome de ‘política comum de asilo e imigração da União Europeia’. E outra que se chama ‘solidariedade entre os Estados-Membros’. E uma Europa que diz reger-se pelos direitos humanos. Entre os quais consta o Direito de Asilo. O Direito a não ser sujeito a tratamentos desumanos e degradantes. E a proibição de expulsões colectivas”¹².

Como parte integrante do escopo aludido, dado o panorama mais ou menos homogéneo, a presente dissertação analisa o “Caso Português”, visto que Portugal se destacou positivamente com uma abordagem radicalmente diferente dos demais Estados-Membros, a qual consideramos, ainda assim, a esperada, uma vez que é conforme à letra e ao espírito da lei consagrada, tanto no plano dos direitos humanos, como no plano do direito europeu, *stricto sensu*, que vincula a “política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas” à “solidariedade entre os Estados-Membros” e a ser “equitativa em relação aos nacionais de países terceiros”, nos termos do artigo 67.º, n.º2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Em concretização deste preceito, o artigo 80.º especifica que tal política se rege pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros,

Diretiva). Por outro lado, quando nos referimos à integração, referimos às políticas de integração que cada Estado-Membro adota, no plano nacional, quando a proteção internacional é reconhecida, seja por via da concessão do estatuto de refugiado ou do estatuto de proteção subsidiária.

¹¹ Ana Rita, GIL, “O que pode e deve a Europa fazer para combater a tragédia no mediterrâneo”, s/d, texto disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/9912.pdf> [12.09.2017].

¹² “Artigos 18.º, 4.º e 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, respetivamente”, cf. Ana Rita, GIL, “O que pode e deve a Europa fazer para combater a tragédia no mediterrâneo”, s/d, texto disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/9912.pdf> [12.09.2017] (aspas no original).

inclusive no plano financeiro, e que, sendo necessário, os atos adotados pela UE, em execução de tal política “conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio”. O nosso intuito, com esta análise, é, precisamente, mostrar aquilo que deveria ter acontecido à escala da União, uma vez que os Estados-Membros se encontram todos vinculados à tutela dos mesmos direitos, e ao cumprimento das mesmas decisões e medidas.

Finalmente, concluímos a dissertação com uma breve abordagem daquelas que, do nosso ponto de vista, serão possíveis respostas para a questão: “o que falhou?”. Procurando, assim, perceber o que estará por de trás da atuação, entretanto descrita, das instituições da União Europeia e dos Estados-Membros, e da opinião pública. Pois consideramos imprescindível ir à origem da contenda, para podermos, por um lado, compreendê-la na sua totalidade, e por outro lado, ficar mais perto de soluções, ou de propostas de soluções possíveis, porque adequadas à raiz do “problema”.

Enfim, esta dissertação apresenta-se como um documento que pretende demonstrar, factualmente, a atuação das instituições da União Europeia e dos seus Estados-Membros, na conjuntura da crise migratória, bem como as implicações que esta acarretou no plano do direito internacional dos direitos humanos, essencialmente. Ficando, assim, mais próximos desta realidade, para que num futuro próximo, ou mais longínquo, não se volte a repetir.

CAPÍTULO I - CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE MIGRATÓRIA NA UNIÃO EUROPEIA

Neste capítulo, pretendemos fazer uma abordagem inicial à crise migratória, com o intuito de nos aproximarmos do seu panorama concreto, permitindo-nos uma efetiva consciencialização desta conjuntura, que além de ser descrita pela chegada massiva de migrantes, é também redigida pelas numerosas perdas de vidas no mar mediterrâneo. Assim, além de apresentarmos números concretos que nos permitirão conhecer a real dimensão dos afluxos migratórios na União, neste capítulo, mostramos também as principais nacionalidades das pessoas que compõe os afluxos, tal como as possíveis razões da sua existência, os Estados-Membros mais procurados e as principais rotas a que estes migrantes recorrem para alcançarem o espaço europeu. E na precisa medida em que dentro do conceito amplo de migrantes fazem parte imigrantes e refugiados, traçamos uma distinção conceptual entre ambos por considerarmos essencial para uma melhor compreensão do capítulo e da dissertação na sua completude. Finalizamos com uma breve referência ao panorama de “policrise” na União Europeia que é indissociável da crise migratória *stricto sensu*, na medida em que acarreta outras implicações que nos próximos capítulos desenvolveremos.

1. A crise migratória sem precedentes na União

O ano de 2015 foi marcado por uma crise migratória na União Europeia, assistindo-se à maior deslocação de pessoas em massa, desde a Segunda Guerra Mundial¹³. Segundo a Organização Internacional para as Migrações (à qual passo a designar por OIM), 1.046.599 migrantes, oriundos do Médio Oriente, Afeganistão e Norte de África, chegaram à UE¹⁴. Entre os quais, 34.887 provenientes de rotas terrestres e 1.011.712 de rotas marítimas¹⁵, que adiante identificaremos. A Grécia e a Itália foram os Estados-Membros que maior número de migrantes recebeu no seu território, numa totalidade de

¹³ “O ano de 2015 foi marcado por uma crise migratória na União Europeia (UE) com precedentes equivalentes à crise de refugiados do pós IIª Grande Guerra e à crise de refugiados da Guerra da Jugoslávia”. Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015 e os direitos humanos das pessoas carecidas de proteção internacional: o direito europeu posto à prova”, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*, volume I, Almedina, 2016, p. 1.

¹⁴ Informação obtida na página oficial da Organização Internacional para as Migrações, <https://www.iom.int/sites> [10.02.2017].

¹⁵ Informação obtida na página oficial da Organização Internacional para as Migrações, *op. cit.* [10.02.2017].

857.363 e 153.842 migrantes, respetivamente¹⁶. E de acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)¹⁷, a maioria das pessoas que chegaram à UE, em especial, a estes Estados-Membros, são oriundas de países em guerra, ou que de outra forma são considerados “produtores de refugiados”¹⁸, pelo que carecem de proteção internacional.

No final de 2015, segundo o ACNUR, a Agência Europeia de Apoio ao Asilo (EASO), o Parlamento Europeu e o Eurostat, 1.040.800 pessoas aguardavam uma decisão sobre o seu pedido de proteção internacional na UE, tendo o volume de pedidos pendentes mais do que duplicado em relação a 2014 que registou um total 626.960 pedidos de asilo¹⁹. Dos pedidos registados em 2015, 88.300 foram solicitados por menores não acompanhados, o que corresponde à maioria dos pedidos de proteção internacional apresentados²⁰. Embora o número de menores não acompanhados na UE tenha permanecido entre 11.000 e 13.000, durante o período 2008-2013, quase duplicou em 2014, atingindo um pouco mais de 23.000 menores; e quase quadruplicou em 2015²¹.

O que está na origem deste significativo aumento de requerentes de proteção internacional é uma conjugação de diferentes fatores. Entre eles, a instabilidade política que se vive em alguns países do Norte de África e Médio Oriente; o conflito armado na República Árabe da Síria, que entrou no seu quinto ano de duração em 2015, bem como

¹⁶ Informação obtida na página oficial da Organização Internacional para as Migrações, *op. cit* [10.02.2017]; “Fig.13 – *Demographics based on arrival since 1 Jan 2015: 25% Children, 17% Woman, 18% Men*”, Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [07.02.2017].

¹⁷ ACNUR e OIM serão as únicas siglas que adotaremos com correspondência à designação em português das entidades em questão, uma vez que são facilmente associáveis, por serem já reconhecidas *de per se*. Ao contrário de outras entidades que, do nosso ponto de vista, serão mais bem identificadas se a sigla corresponder à original – apesar de nos referirmos, tendencialmente, a cada entidade, inicialmente, em português.

¹⁸ A Bulgária, Espanha, Chipre e Malta, foram os restantes países de entrada para a União Europeia mais procurados pelos migrantes, num total de 31.174, 3.845, 269 e 106 migrantes, respetivamente. Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *op. cit.* [07.02.2017].

¹⁹ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *op. cit.* [7.02.2017]; Informação obtida na página oficial do Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo, <https://www.easo.europa.eu> [5.03.2017]; Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, <http://www.europarl.europa.eu> [10.02.2017]; Informação obtida na página oficial do Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>, <http://ec.europa.eu/eurostat>, <http://ec.europa.eu/eurostat> [12.02.2017].

²⁰ Informação obtida na página oficial do Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat> [12.02.2017].

²¹ Em 2015 a maioria substancial dos menores não acompanhados era do sexo masculino (91%) e mais de metade tinha entre 16 e 17 anos (57% ou 50.500 pessoas), enquanto os menores com idade entre 14 e 15 anos representavam 29% (25.800 pessoas) e os menores de 14 anos, uns 13% (11.800 pessoas) da totalidade. Cerca de metade (51%) dos requerentes de asilo considerados menores não acompanhados na UE, em 2015 eram afegãos. Informação obtida na página oficial do Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat> [12.02.2017].

outras crises e conflitos armados não resolvidos, e outros surgidos durante o ano, onde atuam também redes terroristas como o *Daesh* ou o *Boko Haram*²². Entre eles, os conflitos armados reiniciados no Burundi, Iraque, Líbia e Nigéria, juntamente com os conflitos armados mais antigos, ou não resolvidos, no Afeganistão, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Sudão do Sul e Iémen. A estas pessoas juntam-se ainda as que pretendem fugir da pobreza e procurar melhores condições de vida. Também deverá ser referida a queda de regimes políticos instituídos após a Primavera Árabe, o aparecimento de redes terroristas e o aumento das desigualdades, “aliada à consciencialização de melhores condições de vida na Europa”²³.

Um fator de agravação adicional da crise migratória, relaciona-se com o desenvolvimento da atividade das redes de tráfico de migrantes, que faz uso de diferentes rotas destinadas a transportar ilegalmente migrantes para a UE. Segundo a OIM e o ACNUR, em 2015, 3.770 migrantes perderam a vida²⁴ na “perigosa passagem marítima do Mediterrâneo”²⁵. E “quase 90% dos refugiados e migrantes pagaram a grupos de crime organizado e passadores para os fazerem atravessar fronteiras”²⁶, pelo que são classificados como migrantes “em situação irregular”²⁷, isto é, não entraram no território da UE por meios legais. De acordo com o Parlamento Europeu, considerando o número de mortes no Mediterrâneo referido *supra* (3. 770), num total de 5.350 mortes de migrantes em todo o mundo durante a viagem do país de origem para o destino final, em 2015, “o Mar Mediterrâneo constitui hoje a região migratória mais perigosa do mundo”²⁸. E desde esse ano, “os recursos e os meios destinados às operações da UE no mar triplicaram, ajudando a salvar mais de 400.000 pessoas no Mediterrâneo”²⁹. Porém, “o aumento da migração ao longo da rota do Mediterrâneo Central, [implicou] igualmente

²² Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *op. cit.* [07.02.2017].

²³ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p. 2.

²⁴ Informação obtida na página oficial da Organização Internacional para as Migrações, *op. cit.* [10.02.2017]; Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *op. cit.* [07.02.2017].

²⁵ Cf. Arnaud BERTIN, Beier LIN, Evalyn TENNANT, Patrick TARAN, “Migrants & Refugees have rights! Impact of EU policies on accessing protection”, s/d, texto disponível em <http://www.caritas.eu/news/report-migrants-and-refugees-have-rights> [01. 02. 2017].

²⁶ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <http://publications.europa.eu> [03.01.2017].

²⁷ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, *op. cit.*, p 2 [03.01.2017].

²⁸ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, <http://www.europarl.europa.eu> [10.02.2017]; Informação obtida na página oficial da Organização Internacional para as Migrações, <http://missingmigrants.iom.int> [14.10.2016].

²⁹ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <http://www.europa.eu> [25.01.2017].

níveis sem precedentes de perdas de vidas no mar”³⁰. Em 2016 estima-se, “no final de Novembro, [cerca] de 4.690 mortes”³¹, tendo o ano terminado com um total de 5.082 mortes³². E até 23 de julho de 2017, segundo a OIM, assistimos a um total de 2.361 perdas de vidas no mar³³.

À medida que a guerra envolve países do Médio Oriente e do Norte de África, espera-se ainda mais pessoas para tentarem a viagem. Além de que o ACNUR alerta para um futuro afluxo migratório forçado, a nível mundial, cujos motivos sejam fenómenos ambientais. Este estudo tem por base o relatório de Estimativas Globais do *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC), realizado em 2015, segundo o qual, “desde 2008, uma média de 26.4 milhões de pessoas por ano foram deslocadas das suas casas por desastres provocados por perigos naturais. É o equivalente a uma pessoa deslocada por segundo”³⁴. E “a não ser que medidas fortes de mitigação e adaptação ao clima sejam implementadas em todo o mundo, juntamente com medidas de preparação para desastres e redução de risco de desastres, espera-se que essa tendência aumente”³⁵.

1.1. As principais rotas migratórias

Existem três rotas migratórias principais, utilizadas pelos migrantes para chegar à União Europeia³⁶. (i) A Rota Ocidental, que serve de passagem entre o Norte de África e a Península Ibérica, incluindo a rota terrestre nas cidades de Ceuta e Melilha, é maioritariamente utilizada por marroquinos, senegaleses, mauritanos, argelianos e subsaarianos. Até 2008, a rota terrestre de Melilha foi uma das mais movimentadas, devido à falta de controlo, mas o aumento das medidas de segurança e vigilância, juntamente com a difícil situação económica vivida em Espanha, interrompeu a pressão migratória sobre as fronteiras espanholas até 2014, quando se voltou a intensificar, em virtude das guerras no Mali, Sudão e Nigéria. (ii) A Rota Central conecta os países do

³⁰ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, *op. cit.* [03.01.2017] (interpolação nossa).

³¹ Cf. Daniel GROS, Elspeth GUILD, Jean-Pierre CASSARINO, Sergio CARRERA, Steven BLOCKMANS, “The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?”, s/d, texto disponível em <https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-addressing-migration-and-asylum-challenges> [20.02.2017] (interpolação nossa).

³² Informação obtida na página oficial da Organização Internacional para as Migrações, <http://migration.iom.int> [12.04.2017].

³³ Informação obtida na página oficial da Organização Internacional para as Migrações, <https://missingmigrants.iom.int> [29.05.2017].

³⁴ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.refworld.org> [12.04.2017].

³⁵ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *op. cit.* [12.04.2017].

³⁶ Informação obtida na página oficial do Centro de Informação Europeia Jacques Delors, <http://www.euroid.pt> [27.03.2017].

Norte de África com Malta e as regiões Italianas de Lampedusa, Calábria, Sicília e Apúlia. Nesta rota, tem grande importância a Tunísia e a Líbia, uma vez que são o nexo a partir do qual os imigrantes do Corno de África e da zona saeliana podem chegar à Europa. Por fim, (iii) a Rota Oriental, que é utilizada pelos migrantes que atravessam a fronteira turca para a Grécia ou Bulgária. Desde 2008, esta rota tem-se convertido na mais importante quanto à quantidade de pessoas que a utilizam, devido principalmente à guerra civil síria e aos conflitos no Médio Oriente, pelo que as nacionalidades mais comuns são: sírios, afegãos e somalis. Esta rota era de tipo terrestre, mas a partir da construção de um muro na fronteira grego-turca, em 2012, “passou a ser marítima e mais perigosa”³⁷.

1.2. Migrantes e Refugiados – distinção conceptual

Para uma melhor compreensão desta análise, consideramos fundamental traçar uma distinção conceptual entre migrantes económicos e refugiados. O primeiro grupo de pessoas “procura melhores condições de vida, do ponto de vista socioeconómico”³⁸ ou em alguns casos por razões de educação, de reunião familiar..., e não encontram impedimentos para regressarem ao seu país de origem, continuando a receber proteção governamental, se optarem pelo regresso. Os países em causa lidam com os migrantes de acordo com as suas próprias leis e processos de imigração³⁹. Diferentemente, os refugiados, que representam a maioria das pessoas que procuram chegar à União Europeia, fogem à guerra e/ou à perseguição no seu país de origem e nacionalidade, existindo uma base de proteção legal e obrigatória, definida internacionalmente e concretizada na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967. Nestes instrumentos de direito internacional, encontramos a definição do termo de refugiado (artigo 1.º da Convenção de Genebra e do Protocolo de Nova Iorque)⁴⁰ e os

³⁷ Informação obtida na página oficial do Centro de Informação Europeia Jacques Delors, *op. cit.* [27.03.2017].

³⁸ Cf. Daniela NASCIMENTO e Maria Raquel FREIRE, “Desafiar a agenda? Políticas e práticas de in(ex)clusão na UE: um olhar sobre os fluxos de refugiados”, in *Debater a Europa*, n.º 15, 2016, p. 136.

³⁹ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [07.09.2016].

⁴⁰ Por sinal, a Diretiva 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 proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, acolhe, no seu artigo 2.º, d), a definição do termo de refugiado estipulada na Convenção de Genebra. Assim, para efeitos da aludida Diretiva entende-se por “Refugiado”, o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua

critérios de proteção que o estatuto de refugiado garante, estabelecendo “uma ‘proteção contratual’ a uma escala sem precedentes”⁴¹, com o compromisso dos Estados-parte e “cuja matriz de proteção dos refugiados é, assumidamente, centrada nos direitos humanos e/ou no humanitarismo”⁴². No direito da União Europeia, entre as bases constitucionais da política de asilo, fazem parte determinadas disposições do Tratado da União Europeia (TUE), do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE) e da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (à qual passo a designar por Carta). Integram-nas igualmente determinadas disposições da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH).

As bases jurídico-constitucionais da política europeia comum de asilo concentram-se no artigo 78.º do TFUE. Trata-se de uma atribuição fundamental da UE que o artigo 3.º, n.º 2, do TUE formula nos seguintes termos: “proporcionar 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”. O artigo 67.º, n.º 2, do TFUE, vincula a “política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas” à “solidariedade entre os Estados-Membros” e a ser “equitativa em relação aos nacionais de países terceiros”. Em concretização deste preceito, o artigo 80.º prevê que tal política se pauta pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro, e que, sendo necessário, os atos adotados pela UE em execução de tal política “conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio”. Nos termos do artigo 78.º, n.º 2, do TFUE “a política comum em análise estrutura-se numa série de atos a adotar de acordo com o processo legislativo ordinário e também em atos de direito internacional convencional, cujo conjunto forma o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)”⁴³. Tais atos vêm enumerados nas sete alíneas do n.º 2. As alíneas *a)* e *b)* vinculam o legislador da UE a adotar, para os nacionais de países terceiros que deles careçam, não apenas um estatuto uniforme de asilo “válido em

residência habitual, pelas mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar.

⁴¹ Cf. Atle GRAHL-MADSEN, “The European Tradition of Asylum and the Development of Refugee Law”, in *Journal of Peace Research*, n.º 3, 1966, p. 278 (aspas no original).

⁴² Cf. Patricia TUITT, “Human rights and refugees”, in *The International Journal of Human Rights*, vol. 1, n.º 2, 1997, pp. 66-67.

⁴³ Cf. Nuno PIÇARRA, “A União Europeia e ‘a crise migratória e de refugiados sem precedentes’: crónica breve de uma rutura do Sistema Europeu Comum de Asilo”, in *e-Pública*, vol. 3, n.º 2, 2016, p. 5.

toda a União”, mas também um estatuto uniforme de proteção subsidiária para aqueles que “sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional”. A alínea *c)* impõe a adoção de “um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas”, a alínea *d)*, impõe a adoção de “procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária”, a alínea *e)*, “critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária”, e a alínea *f)* impõe a adoção de “normas relativas às condições de acolhimento de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária”. Por outro lado, a alínea *g)* do n.º 2 do artigo 78.º confere à União competência para estabelecer parcerias e cooperação com países terceiros, “para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária”. Finalmente, o artigo 78.º, n.º 3, habilita o Conselho a adotar medidas provisórias a favor dos Estados-Membros confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito afluxo de nacionais de países terceiros.

A Carta garante o direito de asilo no artigo 18.º, remetendo quer para a Convenção de Genebra e Protocolo de Nova Iorque, relativos ao estatuto dos refugiados, quer para o TUE e o TFUE. Nos termos do artigo 52.º, n.º 2, da Carta, os direitos por ela reconhecidos “que se regem por disposições constantes dos Tratados são exercidos de acordo com as condições e limites por eles definidos”. E revestem-se de grande importância, enquanto parâmetros de validade dos vários tipos de atos de execução da política comum de asilo, de fonte europeia e de fonte nacional, os artigos 4.º (“Proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes”), 19.º (“Proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição”) e 47.º (“Direito à ação e a um tribunal imparcial”) da Carta.

Nos termos do n.º 1 e n.º 2 do artigo 32.º, da Convenção de Genebra, os Estados-contratantes só podem expulsar os refugiados que se encontrem regularmente no seus territórios “por razões de segurança nacional ou ordem pública” e “em conformidade com o processo previsto pela lei”, no decurso do qual os refugiados devem ser autorizados a apresentar provas que o justifiquem, a recorrer e a fazerem-se representar, para esse efeito, perante uma autoridade competente ou perante uma ou mais pessoas especialmente designadas pela autoridade competente. Mas a segunda parte do n.º 2 do mesmo artigo admite expressamente que tais direitos processuais sejam preteridos por “razões imperiosas de segurança nacional”.

A CEDH não tutela diretamente os direitos dos refugiados, mas tem sido defendido pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), que o artigo 3.º é um forte mecanismo contra a repulsão, quer estejamos a considerar a decisão de repulsão *de per se*, ou o hipotético mau trato, as condições em que a expulsão ocorre e as suas eventuais consequências, ou as violações de direitos humanos a que o indivíduo será exposto no país fonte de ameaça. Consideramos, pois, que o artigo 3.º é a fonte jurídico-constitucional que permite a verdadeira eficácia do princípio de *non refoulement* e a consagração de uma efetiva proteção mais adequada às necessidades deste grupo vulnerável. O artigo em questão constitui, do nosso ponto de vista, um dos valores fundamentais da sociedade democrática, contendo não só uma proibição universal, como uma garantia absoluta e inderrogável por força do artigo 15.º, n.º 2 da CEDH. Pelo que, em circunstância alguma a tortura ou o tratamento desumano ou degradante são autorizados.

1.3. As origens dos fluxos migratórios, os Estados-Membros mais procurados e a real dimensão dos fluxos em análise

Segundo Maria Raquel Freire e Daniela Nascimento, “as origens variadas dos fluxos migratórios em análise confirmam uma permanência de dinâmicas de instabilidade e violência em várias partes do globo”⁴⁴. De acordo com o ACNUR, os três principais países de origem dos refugiados, na Europa, no ano de 2015, foram a República Árabe da Síria, o Afeganistão e o Iraque⁴⁵. Mais detalhadamente, até junho de 2015, o Kosovo foi o principal país de cidadania dos requerentes de asilo na UE, representando 26% do número total de requerentes. Durante o mesmo período de tempo, a Síria foi o segundo principal país de cidadania dos requerentes de asilo na UE, representando 16% do número total de requerentes e, por fim, o Afeganistão correspondeu ao terceiro principal país de cidadania dos requerentes de asilo na União, com 7% do total. Relativamente ao segundo quarto de 2015, portanto, de junho a setembro, a Síria foi o principal país de cidadania dos requerentes de asilo na UE (21% do total de requerentes na UE), seguindo-se o Afeganistão (13% do total de requerentes de asilo) e a Albânia (8% do total dos requerentes). Finalmente, no terceiro quarto de 2015 (setembro a dezembro), a Síria

⁴⁴ Cf. Daniela NASCIMENTO e Maria Raquel FREIRE, “Desafiar a agenda? Políticas e práticas de in(ex)clusão na UE...”, *op. cit.*, p. 135.

⁴⁵ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [07.02.2017].

manteve-se como o principal país de cidadania dos requerentes de asilo na UE (33% do total), o Afeganistão permaneceu o segundo principal país de origem dos requerentes de asilo (14% do total) e o Iraque foi o terceiro principal país de origem dos requerentes de asilo na UE (11% do total)⁴⁶.

Em 2016, os cidadãos Sírios continuaram a ser o principal país de cidadania da maioria dos requerentes de asilo na UE (28% do número total de requerentes), seguidos pelo Afeganistão, que se manteve em segundo lugar (15% do total dos requerentes de asilo na UE) e pelo Iraque, o terceiro país de cidadania dos requerentes de asilo nos Estados-Membros da União Europeia em 2016 (11% do número total de requentes)⁴⁷.

Os pedidos de proteção internacional apresentados por cidadãos sírios, em 2015, excederam os 380.000, um valor três vezes superior ao registado em 2014. O número de pedidos provenientes do conjunto dos países dos Balcãs Ocidentais em 2015 quase duplicou para 201.405, a grande maioria dos quais oriundos do Kosovo e da Albânia. E o Afeganistão continuou a ser um dos principais países de origem dos requerentes (196.170 pedidos apresentados), com a maior percentagem de menores não acompanhados requerentes de proteção internacional em toda a UE (25% de todos os requerentes afegãos).

Em 2015, 75% dos pedidos de asilo foram registados em apenas cinco Estados-Membros: Alemanha, Hungria, Suécia, Áustria e Itália, com um total de 476.510, 177.135, 162.450, 88.160, 84.085 pedidos de asilo, respetivamente⁴⁸.

“Estes números podem dizer-nos muitas coisas, mas há que colocá-los em perspetiva, tendo em conta aquele que seria o impacto na Europa-UE”⁴⁹. O milhão de pessoas que chegou à UE em 2015 representou apenas 0,2% da população da União Europeia, em comparação com percentagens muito maiores (até 20%) nos países vizinhos⁵⁰. Por exemplo, no Líbano, em cada 1.000 habitantes, 183 são refugiados, sendo o país, à escala mundial, que o maior número de refugiados acolheu, em relação à sua

⁴⁶ Informação obtida na página oficial do Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat> [12.02.2017].

⁴⁷ Informação obtida na página oficial do Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat> [20.04.2017].

⁴⁸ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <http://publications.europa.eu> [15.09.2016].

⁴⁹ Cf. Daniela NASCIMENTO e Maria Raquel FREIRE, “Desafiar a agenda? Políticas e práticas de in(ex)clusão na UE...”, *op. cit.*, p. 136.

⁵⁰ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, <http://www.europarl.europa.eu> [27.02.2017].

população nacional⁵¹. No final de 2015, a Turquia permaneceu o país que mais refugiados acolheu no mundo, com 2,5 milhões de refugiados no seu território. Em segundo lugar, destaca-se o Paquistão com 1,6 milhões de refugiados.⁵² Resumidamente, de acordo com o ACNUR, até ao final de 2015, os países em vias de desenvolvimento hospedavam 13,9 milhões da população total de refugiados do mundo, em comparação com os 2,2 milhões de refugiados acolhidos em países desenvolvidos⁵³.

2. A situação de “policrise” na União Europeia

Esta crise na União Europeia vem acrescentar-se a outras crises anteriores. O euro e a crise grega polarizaram os debates desde 2008. A Primavera Árabe transformou as regiões vizinhas da UE, e provocou um elevado nível de instabilidade no Norte de África e no Médio Oriente. O conflito na Síria continua por resolver. A situação na Ucrânia permanece instável e sem previsibilidade de solução a curto prazo. Finalmente, e não menos importante, a decisão dos cidadãos britânicos de abandono da UE acrescentou outra conturbação sem precedentes, com efeitos que ainda estão por definir⁵⁴.

Esta situação de “policrise” é acompanhada por diversas divisões sem precedentes entre os Estados-Membros da UE. A crise do Euro criou as condições para uma oposição entre os Estados do Norte e os do Sul, no que respeita às soluções que devem ser implementadas, e a crise migratória provocou uma divisão entre os Estados da Europa Ocidental e Oriental. No entanto, do nosso ponto de vista, as divisões sobre a questão das migrações são mais profundas do que em crises anteriores. Uma vez que os Estados estão divididos quanto a princípios e valores, e quanto às soluções para lidar com a vida e a morte de seres humanos que fogem de zonas de guerra e de perseguições, com o direito de, pelo menos, requererem proteção internacional num país terceiro. E se alguns Estados-Membros demonstraram empenho na concessão de proteção internacional a cidadãos sírios e a outros refugiados, outros, como o grupo de países do Visegrád, mostraram relutância em acolher refugiados e requerentes de proteção internacional, como adiante desenvolveremos.

⁵¹ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [07.02.2017].

⁵² Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *op. cit.* [07.02.2017].

⁵³ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *op. cit.* [07.02.2017].

⁵⁴ Cf. Yves PASCOU, “Do conflito ao equilíbrio:...” , *op. cit.*, p. 17.

CAPÍTULO II - AS MEDIDAS ADOTADAS PELA UNIÃO EUROPEIA

Para solucionar a crise migratória em análise, a União Europeia adotou um conjunto de medidas que, segundo o Conselho da União Europeia (doravante, Conselho), se traduzem numa política migratória assente nas seguintes vertentes: (i) cooperação com os países de origem e de trânsito; (ii) reforço das fronteiras externas da União Europeia; (iii) gestão dos fluxos migratórios e combate às atividades de introdução clandestina de migrantes; (iv) reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo; (v) criação de vias de migração legal; e (vi) promoção da integração dos nacionais de países terceiros.

Por sinal, as medidas adotadas, em regra, dão cumprimento à Agenda Europeia da Migração, que o Conselho Europeu, em reunião extraordinária de 23 de abril de 2015, depois de constatar que “a situação no Mediterrâneo é trágica”⁵⁵ e estabelecendo como prioridade imediata “impedir mais vidas se percam no mar”⁵⁶, instou a Comissão a elaborar, a fim de estabelecer uma abordagem equilibrada, mais sistemática e geograficamente abrangente para a migração.

A Agenda Europeia da Migração “que expõe uma abordagem global que melhorará a gestão da migração em todos os seus aspetos”⁵⁷, foi efetivamente apresentada pela Comissão em 13 de maio de 2015, sob a forma de Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões⁵⁸ e identifica ações e medidas concretas em quatro áreas essenciais: (i) reduzir os incentivos à migração irregular; (ii) salvar vidas e proteger as fronteiras externas; (iii) uma sólida política de asilo e (iv) uma nova política de migração legal.

Iremos, de seguida, identificar e analisar todas as medidas políticas adotadas e que integram cada uma das seis vertentes definidoras da política migratória da União, identificadas no primeiro parágrafo deste Capítulo, com a exceção de uma medida que identificaremos e analisaremos autonomamente, sem uma prévia inserção nas vertentes

⁵⁵ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [30.09.2016].

⁵⁶ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.* [30.09.2016].

⁵⁷ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <http://europa.eu> [30.09.2016].

⁵⁸ Agenda Europeia da Migração, disponível em <https://ec.europa.eu> [20.09.2017].

anteriores, por considerarmos que ocupa uma outra vertente, não definida pelo Conselho, e que é igualmente oportuna para o intuito desta secção que é, deliberadamente, perceber a efetiva atuação das instituições da UE, na conjuntura da crise migratória.

1. Cooperação com os países de origem e de trânsito dos migrantes

Considerou-se que o êxito da política migratória depende da maior cooperação com os países de origem e de trânsito dos migrantes, a respeito de um amplo leque de questões. Assim, no âmbito da abordagem global para a migração e mobilidade (AGMM)⁵⁹, que constitui o quadro geral para as relações da UE com os países terceiros, no domínio da migração, “iniciaram-se e desenvolveram-se vários diálogos, e estabeleceram-se quadros de cooperação com os países terceiros pertinentes”⁶⁰. Foram também intensificadas respostas às causas profundas da migração ilegal, que assentam, maioritariamente, na pobreza extrema, guerra, e conseqüente falta de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos no seu país de origem.

Em março de 2015, o Conselho adotou a Estratégia Regional da UE para a Síria e o Iraque, bem como para a ameaça representada pela organização terrorista Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EIL/Daesh)⁶¹. A estratégia aborda, entre outras questões, “as consideráveis deslocções de populações na região, nomeadamente o afluxo massivo de refugiados sírios para países vizinhos – Líbano, Jordânia e Turquia – e o aumento da pressão migratória na UE”⁶² e traduz-se (i) na promoção do envolvimento dos países da região (Estados do Golfo, Egito, Turquia e Irão), em apoio da segurança e da paz, a longo prazo, na medida em que, estão, sobre muitos aspetos, diretamente implicados e em melhores condições para contribuir na luta contra o Daesh, além de que, têm também interesse em fazê-lo, pois as repercussões da crise na Síria e no Iraque ameaçam-nos a eles em primeiro lugar⁶³; (ii) isolar e derrotar o Daesh, enquanto força militar e organização terrorista, e contrariar a sua influência ideológica; (iii) evitar o alastramento a nível regional e reforçar a segurança das fronteiras, isto é, será essencial

⁵⁹ “A AGMM serve de complemento à política de cooperação para o desenvolvimento e à política externa da UE. As instâncias preparatórias do Conselho acompanham o desenvolvimento e a aplicação da AGMM.” Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [12.11.2016].

⁶⁰ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia, *op. cit.* [12.11.2016].

⁶¹ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://data.consilium.europa.eu> [12.11.2016].

⁶² Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.* [12.11.2016].

⁶³ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.* [12.11.2016].

evitar que o Daesh consiga uma presença ostensiva ou dissimulada nos países vizinhos; (iv) ajuda humanitária, de acordo com o ponto 7. da Estratégia em análise, sobretudo dirigida aos grupos mais vulneráveis, como as crianças; reiterando-se o cumprimento dos compromissos de direito internacional e em matéria de direitos humanos, na medida em que é cada vez mais difícil chegar às pessoas necessitadas; (v) reforço das capacidades de resiliência locais na Síria, no Iraque e nos países vizinhos afetados.

Em maio de 2015, o Conselho reiterou a necessidade de reforçar os trabalhos sobre as relações entre a migração e o desenvolvimento, convidando a Comissão Europeia e o Serviço Europeu para Ação Externa (SEAE) a procederem à elaboração de medidas concretas.

No mês de junho, do ano de 2015, com base na agenda da Comissão e nos debates do Conselho Europeu, os dirigentes da UE acordaram na necessidade de intensificar a cooperação com a Turquia e outros países relevantes do Médio Oriente, incluindo o Iraque, a Jordânia e o Líbano⁶⁴. E em setembro, reafirmaram tal acordo, identificando um leque de ações prioritárias nesse domínio, como: ajudar estes países a lidar com o crescente afluxo de refugiados sírios e mobilizar, no mínimo, mil milhões de euros de financiamento adicional para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e o Programa Alimentar Mundial⁶⁵.

Posteriormente, em 26 de outubro de 2015, no Conselho dos Negócios Estrangeiros dedicado ao desenvolvimento, os ministros da UE realizaram um debate aprofundado sobre a migração, centrando-se na cooperação para o desenvolvimento e concordaram em reforçar a cooperação com os países terceiros para dar resposta aos desafios comuns que se colocam atualmente à Europa e aos seus países parceiros. Inclusive, a Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, Federica Mogherini, afirmou: “a cooperação para o desenvolvimento é um elemento importante da abordagem global da UE em matéria de migração. Nesta última reunião do Conselho dos Negócios Estrangeiros, antes da Cimeira de Valeta, com os nossos parceiros africanos, tivemos um debate aprofundado sobre a forma como essa cooperação pode contribuir

⁶⁴Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [12.11.2016].

⁶⁵Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [12.11.2016].

para fazer face à problemática dos refugiados, das pessoas deslocadas e, de um modo mais geral, dos fluxos migratórios, reconhecendo que os nossos parceiros africanos estão na primeira linha dos desafios comuns que enfrentamos”⁶⁶. O Fundo Fiduciário de Emergência da UE para a estabilidade e o combate às causas profundas da migração irregular e do fenómeno das pessoas deslocadas em África é uma medida paradigmática para esse efeito. O fundo foi lançado na Cimeira de Valeta sobre migração, realizada em 11 e 12 de novembro de 2015, onde os dirigentes da UE e de África sublinharam a necessidade de serem tomadas medidas relacionadas com os conflitos, violações e abusos dos direitos humanos. Entre tais medidas contam-se a prevenção de conflitos, o apoio à construção do Estado e do Estado de Direito, bem como o reforço da capacidade do Estado para garantir a segurança e lutar contra o terrorismo. O Plano de Ação de Valeta, definido nesta cimeira, sublinha então a necessidade de se integrar a migração nas estratégias de cooperação para o desenvolvimento e de erradicação da pobreza, e está centrado em cinco domínios prioritários: combater as causas profundas da migração irregular e de deslocações forçadas; melhorar os trabalhos destinados a promover e organizar os canais da migração legal; reforçar a proteção dos migrantes e requerentes de asilo; combater a exploração e o tráfico de migrantes; melhorar a cooperação em matéria de regresso, readmissão e reintegração⁶⁷.

Pretende-se dar cumprimento a cada objetivo mencionado *supra*, de acordo com um conjunto de medidas elencadas no Plano de Ação. No âmbito da cooperação para o desenvolvimento, para combater as causas profundas da migração irregular e de deslocações forçadas, prevê-se beneficiar o desenvolvimento da migração e o tratamento das causas profundas da migração irregular e deslocamento forçado, mediante o investimento “no desenvolvimento e erradicação da pobreza”⁶⁸, que será alcançado através de uma ampla gama de medidas definidas, como o apoio aos países africanos, instituições regionais e pan-africanas, em particular a União Africana, “no desenvolvimento ou fortalecimento das estratégias de migração nacionais e regionais, observando as especificidades individuais dos países”⁶⁹; através do desenvolvimento socioeconómico, particularmente com a criação de novas oportunidades rentáveis para

⁶⁶Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [13.11.2016].

⁶⁷ V. Plano de Ação da Cimeira de Valeta, de 11-12 de novembro de 2015.

⁶⁸ Plano de Ação da Cimeira de Valeta, de 11-12 de novembro de 2015, p. 2.

⁶⁹ Plano de Ação da Cimeira de Valeta, *op. cit.*, p. 2.

jovens mulheres e homens, e de iniciativas direcionadas para a criação de empregos e oportunidades de trabalho, o que reforça as atividades geradoras de receitas nas regiões de origem e de trânsito dos migrantes; bem como, por via dos investimentos públicos e privados a favor da agricultura e do desenvolvimento da economia rural. Também pela assistência aos jovens, para aquisição de habilitações relevantes para o mercado de trabalho, através da educação, formação profissional, acesso a tecnologias digitais, garantindo a igualdade de oportunidades para jovens mulheres e homens. E mediante programas com a sociedade civil para promover a participação juvenil na esfera pública.

Pretende-se também, apoiar a resiliência, “em particular para o benefício dos mais vulneráveis”⁷⁰, sobretudo, mulheres e crianças, e comunidades que acolhem populações de refugiados de longa duração. Tal desiderato será alcançado através do desenvolvimento rural, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação e proteção social.

Outro dos propósitos é melhorar os meios de subsistência sustentáveis e as oportunidades de autossuficiência para as pessoas deslocadas, bem como para as comunidades de acolhimento, mediante a promoção de oportunidades rentáveis para pessoas deslocadas, que também beneficiarão as comunidades de acolhimento e reduzirão a dependência da assistência humanitária. Está também prevista a melhoria da prestação de serviços básicos para pessoas deslocadas, e comunidades de acolhimento, como o acesso à educação, à água, aos serviços de saúde e à formação profissional em cooperação com as autoridades regionais e locais.

A promoção do engajamento da diáspora, nos países de origem, é outra das intenções destas políticas migratórias. Mediante ações específicas, para cada país, que visem melhorar o impacto das diásporas migrantes, tanto na UE como nos países associados e em África. Por fim, a abordagem da instabilidade e das crises é outra meta que será alcançada pela ação em relação a conflitos, violações de direitos humanos e abusos que gerem deslocamento interno, migração irregular e fluxos de refugiados. Esta ação traduz-se num reforço do apoio às iniciativas diplomáticas, incluindo os esforços de mediação, para algumas das crises mais urgentes em África; consolidação e apoio da implementação de processos de resolução de crises em termos de acordos de paz e

⁷⁰ Plano de Ação da Cimeira de Valeta, *op. cit.*, p. 3.

reconciliação pela comunidade internacional; prevenção de novos conflitos e apoio na construção do Estado de Direito e da boa governação; proteger e promover o respeito pelos direitos humanos para todos, inclusive migrantes e refugiados, nos países de origem, trânsito e destino. E reforçar a capacidade do Estado para garantir a segurança e combater as ameaças terroristas, inclusivamente através da continuação dos esforços existentes em benefício das populações locais.

Para tanto, os dirigentes da UE e de África, no âmbito do Plano de Ação de Valeta, comprometeram-se a implementar as seguintes iniciativas até o final de 2016, o mais tardar: (i) lançar projetos para aumentar as oportunidades de emprego e atividades geradoras de receita em regiões de origem e trânsito de migrantes, na África Oriental, do Norte e Ocidental, bem como projetos que melhorem as competências profissionais e empregabilidade dos jovens, o acesso a tecnologias digitais, o apoio a micro, pequenas e médias empresas, nos setores formal e informal, e o acesso ao financiamento; (ii) projetos de reabilitação e desenvolvimento, em áreas periféricas e mais vulneráveis, caracterizadas por instabilidade, deslocamento forçado e migração irregular, fornecendo uma resposta direcionada para enfrentar os principais determinantes da vulnerabilidade (pobreza, discriminação, exclusão) e visando populações em risco (especialmente juventude); (iii) operacionalizar o Instituto Africano de Remessas para servir como ponto focal para todas as partes interessadas em remessas africanas; (iv) facilitar o investimento privado responsável na agricultura e agroindústria africanas e aumentar o comércio intra-africano e as exportações de produtos agrícolas, através de iniciativas de finanças agrícolas, com vista a contribuir para a transformação económica rural, tendo em devida conta a Declaração de Malabo da União Africana⁷¹.

Em fevereiro de 2016, numa conferência internacional realizada em Londres⁷², a UE comprometeu-se a disponibilizar para o ano de 2016 mais de três mil milhões de euros para prestar assistência à população síria no interior do país, bem como aos refugiados e às comunidades que os acolhem nos países vizinhos. Este montante corresponde ao triplo do apoio oferecido pela UE na última conferência de doadores, realizada no Kuwait, em

⁷¹ Plano de Ação da Cimeira de Valeta, *op. cit.*, p. 7.

⁷² Conferência “Apoiar a Síria e a região”, organizada pelo Reino Unido, Alemanha, Noruega, Kuwait e Nações Unidas, que contou com a participação de líderes de mais de 70 delegações. Para mais informações, v. <https://www.supportingsyria2016.com>.

31 de março de 2015. O anúncio foi feito pelo Presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, e pela Alta Representante/Vice-Presidente, Federica Mogherini.

Nesta conferência, a UE anunciou a intenção de aumentar significativamente o seu apoio, em especial ao Líbano e à Jordânia, que são os dois países que têm o maior número de refugiados em relação à sua população, através de negociações de Pactos da UE. O propósito consistiu em reforçar os seus laços políticos, económicos, comerciais e sociais, para além de melhorar as condições de vida dos refugiados e das comunidades de acolhimento afetadas⁷³. O Conselho chegou a um acordo sobre o caminho a seguir para firmar pactos e prioridades de parceria com a Jordânia, para o período 2016-2018, e com o Líbano, para o período 2016-2020. As prioridades da parceria irão nortear as relações bilaterais da UE com os dois países. Os pactos são o quadro que permitirá traduzir em ações concretas os compromissos mútuos assumidos na Conferência de Londres sobre o Apoio à Síria e à Região. E as prioridades das parcerias levam em conta o objetivo comum da UE, da Jordânia e do Líbano, de trabalhar para a construção de um espaço comum de paz, prosperidade e estabilidade e têm em consideração o papel essencial de ambos os países na região.

Os pactos focam o reforço da resiliência económica nos países de acolhimento e, ao mesmo tempo, a melhoria das oportunidades económicas dos refugiados sírios, através de um aumento da proteção e do acesso ao emprego e ao ensino de qualidade. Esta abordagem ajudará a proporcionar um ambiente adequado e seguro aos refugiados e às pessoas deslocadas da Síria durante as suas estadas temporárias nestes países. As prioridades para a parceria UE-Jordânia deverão incluir a estabilidade e segurança da região, nomeadamente o combate ao terrorismo, a estabilidade económica, o crescimento sustentável e baseado no conhecimento, a educação e criação de empregos de qualidade, a governação democrática de qualidade, o Estado de Direito e os direitos humanos. O pacto UE-Jordânia prevê, nomeadamente, apoio financeiro adicional da UE e regras simplificadas para as exportações da Jordânia para a UE, aplicáveis a um amplo leque de produtos de 18 zonas económicas especiais durante dez anos, desde que sejam oferecidas possibilidades de emprego a refugiados sírios, bem como a cidadãos jordanos. Nos termos do pacto, a Jordânia permitirá que mais crianças sírias ingressem no ensino e em

⁷³ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [13.11.2016].

iniciativas de formação profissional⁷⁴. Atualmente, a Jordânia alberga cerca de 2,7 milhões de refugiados, incluindo mais de 660.582 refugiados sírios registados (51% são crianças), 60.441 refugiados iraquianos (33% são crianças) e mais de 2,1 milhões de refugiados palestinianos registados, de longa duração⁷⁵.

As prioridades da parceria para as relações UE-Líbano, nos próximos anos, deverão incluir a segurança e o combate ao terrorismo, a boa governação e o Estado de Direito, a promoção do crescimento e das oportunidades de emprego, a migração e a mobilidade. O pacto UE-Líbano prevê o apoio financeiro adicional da UE e um aumento da assistência numa ampla gama de domínios políticos. O Líbano continuará a procurar formas de melhorar o quadro regulamentar em relação ao registo e autorizações de residência dos refugiados⁷⁶. Atualmente, o Líbano alberga mais de 1,5 milhões de sírios, incluindo refugiados não registados⁷⁷. É o país que acolhe o maior número de pessoas deslocadas e de refugiados, tanto *per capita*, como por quilómetro quadrado⁷⁸.

Mais tarde, noutra conferência internacional, igualmente subordinada ao futuro da Síria e da região, realizada a 5 abril de 2017, em Bruxelas, a UE e os doadores internacionais comprometeram-se a disponibilizar 5,6 mil milhões de euros de ajuda para o ano de 2017, a fim de dar resposta às enormes necessidades dos sírios⁷⁹.

Em maio de 2016, o Conselho adotou conclusões sobre o número crescente de deslocados de longa duração nos países em desenvolvimento⁸⁰, salientando a necessidade de tomar medidas urgentes e decisivas para enfrentar situações de deslocação prolongada,

⁷⁴Decisão (UE) 2016/2310 do Conselho, de 17 de outubro de 2016, disponível em <http://eur-lex.europa.eu>.

⁷⁵ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://data.unhcr.org> [07.08.2017]; Informação obtida na página oficial da UNICEF, <https://www.unicef.org> [23.02.2017].

⁷⁶ Decisão do Conselho de Associação UE-Líbano de 11 de novembro de 2016, disponível em <http://eur-lex.europa.eu>.

⁷⁷ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *op. cit.* [07.08.2017]; Informação obtida na página oficial da UNICEF, *op. cit.* [23.02.2017].

⁷⁸ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [14.11.2017]. Informação obtida na página oficial da UNICEF, <https://www.unicef.org> [23.02.2017].

⁷⁹ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [12.04.2017].

⁸⁰ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [14.11.2017]. De acordo com os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou os seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado. Para mais informações v. <http://www.unhcr.org>.

que promovam a contribuição ativa das pessoas deslocadas, para a economia e a sociedade dos países de acolhimento, através de novos programas de desenvolvimento. Em setembro do mesmo ano, a Comissão Europeia propôs um plano de investimento externo europeu para fomentar o investimento privado e a criação de emprego em África e na Vizinhança Europeia. Este plano de investimento externo visa alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável e combater as causas profundas da migração. Em outubro de 2016, o Conselho Europeu exortou o Conselho a definir, antes do final do ano, a sua posição sobre o plano de investimento externo, com vista a alcançar um rápido acordo com o Parlamento Europeu no primeiro semestre de 2017. O acordo foi alcançado em julho de 2017 e o seu funcionamento assenta em três pilares: um novo Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS), destinado a fomentar o investimento nos países parceiros da UE em África e na vizinhança da Europa⁸¹, e o reforço da assistência técnica vocacionada para a elaboração de projetos economicamente viáveis e financeiramente atrativos, com o intuito de angariar investimentos maiores, através da melhoria do clima de investimento e do ambiente estratégico geral nos países parceiros.

Ainda em 2016, o Conselho Europeu adotou um novo quadro de parceria para a migração, que está a ser aplicado em cinco países prioritários (Níger, Nigéria, Senegal, Mali e Etiópia), com a finalidade de aprofundar a cooperação com os principais países de origem e de trânsito dos migrantes e, conseqüentemente, “combater a migração irregular e as suas causas profundas”⁸². O quadro de parceria baseia-se no conceito de “pactos”, e para cada país é aplicado um pacto⁸³. “Trata-se de uma abordagem adaptada em função das circunstâncias, concebida para concretizar metas claras e compromissos conjuntos”⁸⁴. O recrutamento de agentes de ligação europeus de migração constitui outro elemento fundamental do quadro de parceria para a migração. Estes são destacados para países terceiros prioritários e atuam como pontos de contacto cruciais em matéria de migração.

⁸¹ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, <http://www.europarl.europa.eu> [07.08.2017].

⁸² Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [14.04.2017].

⁸³ O quadro de parceria está estreitamente associado ao Plano de Ação de Valeta, adotada em novembro de 2015, que estabelece as prioridades para fazer face a afluxo massivo de migrantes que vêm para a Europa. Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu/pt> [10.04.2017].

⁸⁴ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.* [10.04.2017].

Foi também reforçada a cooperação “com outros países relevantes neste contexto, como o Afeganistão e o Egito”⁸⁵.

A 3 de fevereiro de 2017, os dirigentes da UE acordam em intensificar a cooperação com a Líbia para conter o afluxo de migrantes. Reunidos numa cimeira informal, os dirigentes da UE adotaram a Declaração de Malta, que incide sobre medidas destinadas a conter o afluxo de migrantes, ao longo da rota do Mediterrâneo Central, e a combater o modelo de negócio dos passadores que analisaremos com detalhe no ponto (2.3.) relativo à gestão dos fluxos migratórios e combate às atividades de introdução clandestina de migrantes, na medida em que estas vertentes da política migratória se cruzam. Sumariamente, os 28 Chefes de Estado ou de Governo da UE acordaram em reforçar a cooperação com a Líbia, país de onde partiram 90% dos migrantes em 2016, rumo a Itália.

No ano de 2016, no mês de outubro, teve lugar uma reunião sobre a rota migratória dos Balcãs Ocidentais, em virtude do aumento do número de migrantes provenientes do Médio Oriente. O objetivo era reforçar o empenho de todos os parceiros, aumentando a solidariedade e garantindo uma gestão ordenada dos fluxos migratórios e de refugiados. Os ministros do Interior e dos Negócios Estrangeiros da UE reuniram-se com os seus homólogos da Turquia, do Líbano, da Jordânia e dos Balcãs Ocidentais. E os países associados (Suíça, Noruega, Listenstaine e Islândia) também estiveram presentes. Os representantes do ACNUR, da OIM e do Programa Alimentar Mundial e das agências europeias FRONTEX e EASO apresentaram a situação no terreno e a conferência concluiu com a adoção de uma Declaração para melhorar a cooperação entre os países, ao longo da rota migratória dos Balcãs Ocidentais, de modo a dar resposta ao afluxo de refugiados na região⁸⁶. Pretendem com isto, prestar apoio à Jordânia, ao Líbano e à Turquia, colaborar com os países de trânsito mais afetados, cooperar na luta contra o crime organizado responsável pelo rapto e tráfico de seres humanos, abordar as causas profundas do deslocamento forçado e o engajamento com os países de origem de migrantes irregulares⁸⁷.

⁸⁵ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.* [10.04.2017].

⁸⁶ Declaração da Conferência de Alto Nível sobre a Rota do Mediterrâneo Oriental / Balcãs Ocidentais, disponível em <http://data.consilium.europa.eu>.

⁸⁷ Para um maior desenvolvimento de cada propósito elencado, v. Declaração da Conferência de Alto Nível sobre a Rota do Mediterrâneo Oriental / Balcãs Ocidentais, disponível em <http://data.consilium.europa.eu>.

No decorrer da crise migratória, os Estados-Membros de trânsito e de destino dos fluxos migratórios tomaram “uma série de medidas unilaterais que se traduziram, não raro, na rejeição pura e simples dos refugiados nas suas fronteiras”⁸⁸, e como nova tentativa de alcançar uma solução para a crise no plano da UE, surge a Declaração UE-Turquia⁸⁹, de 18 de março de 2016, que tem como propósito combater os fluxos de migração irregular através da Turquia, com destino à UE. Todos os elementos que constam da declaração “constituem medidas temporárias e excepcionais, necessárias”⁹⁰ para atingir a finalidade anterior e, segundo a letra da Declaração, “estão a ser executadas em plena conformidade com o direito da UE e o direito internacional, ficando excluído qualquer tipo de expulsão coletiva”⁹¹. Para alcançar tal desiderato, Bruxelas e Ancara acordaram o seguinte: (i) devolver à Turquia todos os migrantes irregulares que chegam às ilhas gregas e não solicitem asilo ou cujo seu pedido seja julgado infundado (o que significa que foi rejeitado quanto ao mérito) ou inadmissível (o que significa que a Turquia é um país terceiro seguro ou um primeiro país de asilo)⁹², a partir de 20 de março de 2016. Os migrantes que chegam às ilhas gregas serão devidamente registados e todos os pedidos de asilo serão tratados individualmente pelas autoridades gregas em conformidade com a Diretiva relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (doravante, Diretiva 2013/32/UE ou Diretiva Procedimentos), em cooperação com o ACNUR. Pelo que, todo o requerente de asilo deve ter direito de recurso no caso do seu pedido ser recusado. Os custos das operações de regresso serão assumidos pela UE.

(ii) Estabelecer um “sistema de reinstalação ‘1 por 1’ que prevê que por cada sírio regressado à Turquia, a UE e os seus membros permitirão que outro refugiado sírio entre

⁸⁸ Cf. Nuno, PIÇARRA, “A União Europeia e ‘a crise migratória e de refugiados sem precedentes’: crónica breve de uma rutura do Sistema Europeu Comum de Asilo”, *in e-Pública*, vol. 3, n. 2, 2016, p. 37.

⁸⁹ Os elementos essenciais do acordo UE-Turquia foram anunciados em 7 de março de 2016, e concluídos no Conselho Europeu de 18 de março de 2016, pelo que, deverão ser lidos em conjunto com: (i) as Conclusões do Conselho Europeu de 17 e 18 de março de 2016, disponível em <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/03/17-18/>; e (ii) Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho das próximas etapas operacionais da cooperação UE-Turquia, no domínio da migração, de 16 de março de 2016, disponível em <https://ec.europa.eu>.

⁹⁰ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [12.04.2017].

⁹¹ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.* [12.04.2017].

⁹² O pedido de asilo pode ser considerado inadmissível por duas razões: i) se o migrante tiver sido reconhecido como refugiado na Turquia, ou se gozar de proteção suficiente na Turquia, aplicar-se-á o conceito de “primeiro país de asilo” (artigo 35.º da Diretiva Procedimentos); ii) com base na alínea c) do artigo 33.º da Diretiva Procedimentos, segundo a qual, um país pode considerar inadmissível um pedido de proteção internacional se um país terceiro (no caso, a Turquia) for considerado um país seguro.

legalmente na UE”⁹³, mediante o apoio da Comissão Europeia, das agências da União e de outros Estados-Membros. O processo de reinstalação, no âmbito deste mecanismo, realizar-se-á, em primeiro lugar, honrando os compromissos assumidos pelos Estados-Membros nas conclusões dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho de 20 de julho de 2015, no âmbito dos quais restam 18.000 lugares para efeitos de reinstalação⁹⁴. Quaisquer necessidades adicionais de reinstalação serão satisfeitas através de um acordo voluntário semelhante, até ao número máximo de 54.000 pessoas adicionais. Para tal, a Decisão (UE) 2016/1754 do Conselho, de 29 de setembro, que altera a Decisão (UE) 2015/1601 que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia⁹⁵, permite que os Estados-Membros, no que toca à recolocação dos requerentes referidos no n.º1, alínea c) do artigo 4.º, da segunda Decisão – isto é, os 54.000 lugares que ainda não foram atribuídos para recolocação –, possam optar pelo cumprimento das suas obrigações através da admissão, no seu território, de nacionais sírios presentes na Turquia, ao abrigo de regimes de admissão nacionais ou multilaterais legais de pessoas com clara necessidade de proteção internacional⁹⁶. O número de pessoas assim admitidas por Estado-Membro conduz a uma redução correspondente da obrigação de recolocação por parte dos Estados-Membros (analisamos com detalhe o mecanismo de recolocação europeu no ponto 4. deste Capítulo). Caso o número de regressos exceda os números acima referidos, este mecanismo deixará de ser aplicado; é dada prioridade aos migrantes que não tenham anteriormente entrado ou tentado entrar de forma irregular na UE⁹⁷.

Como contrapartida, (iii) a Turquia disponibiliza-se a proteger as suas fronteiras, para evitar a abertura de novas rotas marítimas ou terrestres para a migração ilegal em direção à UE; e aceita o regresso dos migrantes irregulares; (iv) a União Europeia, por seu turno, em estreita cooperação com a Turquia, “agiliza o pagamento à Turquia do montante de três biliões de euros para apoio aos refugiados instalados em território

⁹³Cf. Janis A., EMMANOULIDIS, “Elements of a complex but still incomplete puzzle: an assessment of the EU (Turkey) summit”, s/d, texto disponível em http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=5&pub_id=6417&year=2016 [07. 09.2016] (aspas no original).

⁹⁴Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [12.04.2017].

⁹⁵ Decisão (UE) 2016/1754 do Conselho, de 29 de setembro, que altera a Decisão (UE) 2015/1601 que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia, disponível em <http://eur-lex.europa.eu>.

⁹⁶ Esta opção concedida aos Estados-Membros não interfere com o regime de reinstalação que foi objeto das Conclusões dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho de 20 de julho de 2015.

⁹⁷ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.* [12.04.2017].

turco”⁹⁸e quando esse montante de recursos estiver prestes a ser esgotado, “e desde que tenham sido cumpridos os compromissos acima referidos, a UE mobilizará um financiamento suplementar [até] ao final de 2018”⁹⁹.

Finalmente, para solidificar a cooperação com os países de origem e de trânsito, foi igualmente considerado necessário reduzir os fatores de atração que induzem os migrantes a abandonar os seus países. Assim, em novembro de 2015 os dirigentes da UE e de África, acordaram em melhorar o acesso à informação sobre os perigos da migração irregular e proporcionar uma visão realista das condições de vida nos países europeus. Nas conclusões adotadas em 9 de novembro de 2015, o Conselho decidiu definir uma estratégia comum de informação destinada a desencorajar os migrantes de embarcarem em viagens perigosas e recorrerem a passadores. Esta estratégia explicará também o funcionamento das regras internacionais e da UE em matéria de migração, incluindo a gestão das fronteiras, a reinstalação, a recolocação e o regresso.

Em março de 2016, nas suas conclusões sobre o auxílio à imigração ilegal¹⁰⁰, o Conselho convidou a Comissão a tentar que seja intensificada a implementação dos projetos-piloto respeitantes a campanhas de informação, na Etiópia e no Níger, sobre os riscos da migração irregular e a analisar, o mais rapidamente possível, e em conjunto com os Estados-Membros e as agências pertinentes, os resultados desses projetos-piloto, com o objetivo de reproduzir as campanhas de informação noutros países de origem e de trânsito. Por fim, convidou a Comissão a continuar a desenvolver e garantir a execução da estratégia de informação definida pelo grupo de missão consagrado à estratégia de informação dos migrantes e, neste quadro, promover a cooperação com os meios de comunicação social públicos da UE, que operam a nível internacional, em particular, com aqueles que já divulgam notícias e prestam serviços de informação nas línguas nacionais de países terceiros de origem e de trânsito de migrantes, especialmente no Norte de África e no Médio Oriente; e a assegurar que seja efetuado, em colaboração com as agências competentes, um levantamento das formas como os média sociais são utilizados no auxílio à imigração ilegal.

⁹⁸ Cf. Nuno, PIÇARRA, “A União Europeia e ‘a crise migratória...’”, *op. cit.*, p.33.

⁹⁹ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.* [12.04.2017] (interpolação nossa).

¹⁰⁰ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [10.04.2017].

2. Reforço das fronteiras externas da União Europeia

Reforçar as fronteiras externas da UE, é outra das vertentes da política migratória para dar resposta ao crescente afluxo migratório nos Estados-Membros. Entendeu-se que “uma gestão eficaz das fronteiras externas da UE é essencial para assegurar o bom funcionamento da livre circulação dentro da UE”¹⁰¹. E a criação de uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira faz parte das medidas previstas, no âmbito da Agenda Europeia da Migração, para reforçar a gestão e a segurança das fronteiras externas da UE. O espaço Schengen sem fronteiras internas só é sustentável se as fronteiras externas forem protegidas de forma eficaz.

A 15 de dezembro de 2015, a Comissão Europeia apresentou uma proposta legislativa¹⁰² para a criação de uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, com base nas estruturas existentes da Frontex, a fim de fazer face aos novos desafios e às realidades políticas com que se depara a UE, tanto no que toca à migração, como à segurança interna. Na sequência dos atentados trágicos em Paris (13 de novembro de 2015) e da crescente ameaça dos combatentes terroristas estrangeiros, a Comissão decidiu tomar medidas, rapidamente, para acelerar os trabalhos e a execução de medidas no âmbito da Agenda Europeia para a Segurança. E a proposta mencionada responde à necessidade de reforçar os controlos de segurança nas fronteiras externas da UE, tal como solicitado pelos Ministros do Interior em 20 de novembro¹⁰³. A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira foi aprovada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho num tempo recorde de apenas nove meses (14 de setembro de 2016) e iniciou a sua atividade a 6 de outubro de 2016¹⁰⁴.

De acordo com o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira¹⁰⁵, esta “é constituída pela

¹⁰¹ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [13.04.2017].

¹⁰² Proposta da Comissão Europeia para uma regulamentação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, disponível em <https://ec.europa.eu>.

¹⁰³ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <http://europa.eu> [10.04.2017]; Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [10.04.2017].

¹⁰⁴ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [13.04.2017].

¹⁰⁵ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho, disponível em <http://data.consilium.europa.eu>.

Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (“Agência”) e pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras, na medida em que realizem controlos nas fronteiras”. E o seu objeto consiste em “assegurar uma gestão europeia integrada das fronteiras externas, com vista a gerir de forma eficiente a passagem das fronteiras externas. Esta gestão inclui responder aos desafios migratórios e às potenciais ameaças futuras nessas fronteiras, contribuindo assim para combater a criminalidade grave com dimensão transfronteiriça, para garantir um elevado nível de segurança na União, no pleno respeito dos direitos fundamentais, e de forma a salvaguardar ao mesmo tempo a livre circulação de pessoas no seu interior” (artigo 1.º do Regulamento).

A gestão integrada das fronteiras corresponde a cada alínea do artigo 4.º, ou seja: ao controlo das fronteiras (alínea a)), operações de busca e salvamento de pessoas em perigo no mar (b)), “análise de risco para a segurança interna e das ameaças que possam afetar o funcionamento ou a segurança das fronteiras externas” (alínea c)), cooperação entre Estados-Membros e Cooperação interagências, incluindo o intercâmbio regular de informações, através dos sistemas de intercâmbio de informações existentes, tais como o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR) (alíneas d) e e)); cooperação com países terceiros, “com especial ênfase nos países vizinhos e nos países terceiros que forem identificados por meio de análises de risco como países de origem e/ou de trânsito de imigração ilegal” (f)); “medidas técnicas e operacionais dentro do espaço Schengen, relacionadas com o controlo das fronteiras e concebidas para dar uma melhor resposta à imigração ilegal e combater a criminalidade transfronteiriça” (g)); regresso de nacionais de países terceiros, contra os quais foi proferida decisão de regresso por um Estado-Membro (h)), utilização tecnologias mais avançadas, “incluindo sistemas de informação de grande escala” (i)). Finalmente, um mecanismo de controlo da qualidade, “para garantir a aplicação da legislação da União no domínio da gestão das fronteiras” e Mecanismos de solidariedade, em especial, instrumentos de financiamento da União (j), l)).

Em dezembro de 2016, a Agência criou uma reserva de reação rápida, “composta por 1.500 agentes, disponibilizados pelos Estados-Membros da UE e pelos países associados a Schengen, que podem ser destacados, pela Frontex, num prazo de cinco dias

úteis em situação de crise”¹⁰⁶. A criação do grupo de reação rápida é um marco significativo no desenvolvimento da Agência Europeia da Guarda Costeira e da Costa. O grupo de reação rápida será uma adição à implantação regular de oficiais, nas operações da Frontex nas fronteiras externas da UE. Os Estados-Membros também concordaram em disponibilizar o equipamento técnico necessário, que pode ser usado em operações de intervenção rápida, incluindo veículos, embarcações e aeronaves. “Hoje ganhamos uma ferramenta poderosa que permitirá que a Frontex ajude os Estados-Membros e, em conjunto, lida com emergências nas fronteiras externas da UE de forma muito mais rápida e eficiente. Continuamos a avançar com o desenvolvimento de uma verdadeira Agência Europeia da Guarda Costeira e da Guarda Costeira que já não enfrentará escassez de pessoal ou de equipamentos nas suas operações”¹⁰⁷, afirmou o diretor executivo da Frontex, Fabrice Leggeri. O grupo de reação rápida inclui oficiais de vigilância de fronteiras, especialistas em registo e em impressões digitais, oficiais de documentos de nível avançado e especialistas em triagem de nacionalidade. A Frontex atualmente conta com cerca de 1.200 agentes implantados nas fronteiras externas da UE para auxiliar os Estados-Membros com tarefas de vigilância de fronteiras, registo e identificação de migrantes¹⁰⁸.

Aquilo que a Agenda Europeia da Migração começou por designar pontos de acesso, junto às fronteiras externas dos Estados-Membros da primeira linha, para fazer face aos afluxos migratórios de carácter excepcional, assentava no reconhecimento de que o número de pessoas que atravessam as fronteiras ultrapassa a capacidade dos Estados-Membros em causa para gerir ordenadamente a chegada dessas pessoas. “A tarefa de que o SECA os incumbe de as registar a todas não estaria ao alcance de nenhum deles sozinho, como não estaria ao alcance de nenhum outro Estado-Membro”¹⁰⁹. O conceito consta hoje do Regulamento 2016/1624 de 14 de Setembro, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. O artigo 2.º, ponto 10), define “zona dos pontos de crise” como aquela em que “o Estado-Membro de acolhimento, a Comissão, as agências da União competentes e os Estados-Membros participantes cooperam, com o objetivo de gerir um desafio migratório existente ou potencialmente desproporcionado, caracterizado por um aumento

¹⁰⁶ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [13.04.2017].

¹⁰⁷ Informação obtida na página oficial da FRONTEX, <http://frontex.europa.eu> [10.04.2017].

¹⁰⁸ Informação obtida na página oficial da FRONTEX, *op. cit.* [10.04.2017].

¹⁰⁹ Cf. Nuno, PIÇARRA, “A União Europeia e ‘a crise migratória...’”, *op. cit.*, p.33.

significativo do número de migrantes que chegam às fronteiras externas”. Tal cooperação assume principalmente a forma de “equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios”, definidas pelo ponto 9) do mesmo artigo, como as equipas de peritos que fornecem reforço técnico e operacional aos Estados-Membros nas zonas dos pontos de crise e são compostas por peritos dos Estados-Membros destacados pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, sucessora da Frontex, e pelo EASO, bem como da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, da Europol ou outras agências competentes da União.

A 7 de março de 2017, o Conselho adotou um regulamento, que altera o Código das Fronteiras Schengen, para reforçar os controlos nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes. Isto é, a alteração obriga os Estados-Membros a efetuarem controlos sistemáticos, por confronto com as bases de dados pertinentes, de todas as pessoas, quando atravessarem as fronteiras externas. Estes controlos, segundo o Conselho, permitirão que os Estados-Membros verifiquem que “pessoas controladas não representam uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna ou a saúde pública”¹¹⁰. É uma obrigação que se aplica em todas as fronteiras externas (fronteiras aéreas, marítimas e terrestres) dos Estados-Membros, tanto à entrada como à saída. Nos termos do artigo 1.º do Regulamento que altera o artigo 8.º do Regulamento (UE) 2016/399, “à entrada e à saída, as pessoas que beneficiam do direito de livre circulação ao abrigo do direito da União são sujeitas aos seguintes controlos: a) verificação da identidade e nacionalidade da pessoa e da autenticidade e validade do documento de viagem para a passagem da fronteira, designadamente através da consulta das bases de dados pertinentes” e ainda “b) verificação de que a pessoa que beneficia do direito de livre circulação ao abrigo do direito da União não é considerada uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública e as relações internacionais de qualquer dos Estados-Membros, designadamente através da consulta do SIS¹¹¹ e de outras bases de dados pertinentes da União. Tal não prejudica a consulta das bases de dados nacionais e da Interpol”.

3. Gestão dos fluxos migratórios e combate às atividades de introdução clandestina de migrantes

¹¹⁰ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.* [13.04.2017].

¹¹¹ Serviço de Informações de Segurança (SIS).

Outra das principais vertentes da política migratória da UE é a gestão dos fluxos migratórios, o regresso dos migrantes ilegais aos seus países de origem e o combate aos traficantes de migrantes. A política da UE em matéria de regresso baseia-se na Diretiva relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (doravante, Diretiva 2008/115/CE ou Diretiva de Regresso), que estabelece regras para assegurar o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular. A diretiva reitera também a necessidade de celebrar com os países terceiros acordos de readmissão que definem as regras para o regresso das pessoas em situação irregular aos territórios dos países terceiros. Até à data, a UE celebrou 17 acordos de readmissão¹¹². Porém, “a necessidade de reforçar a política da UE em matéria de regresso e de a tornar mais eficaz”¹¹³ é regularmente salientada pelo Conselho Europeu e Conselho, “nomeadamente através da plena execução dos acordos de readmissão em vigor e da celebração de novos acordos”¹¹⁴.

A 9 de setembro de 2015, a Comissão Europeia adotou o segundo pacote de propostas para fazer face à crise migratória, dando execução à Agenda Europeia da Migração. Para tornar mais eficaz a política de regresso, melhorando as políticas respetivas dos Estados-Membros, a Comissão publicou um Manual Comum do Regresso e um Plano de Ação da UE para o regresso. Este define as medidas imediatas e de médio prazo, a adotar pelos Estados-Membros, para reforçar o regresso voluntário e a aplicação da Diretiva de Regresso, melhorar a troca de informações e reforçar o papel e o mandato da Frontex nestas operações, e ainda criar um sistema integrado de gestão do regresso. Em paralelo, a Comissão adotou um Manual do Regresso com instruções práticas para as autoridades nacionais responsáveis pelo retorno dos migrantes não autorizados a permanecer na União Europeia.

A 8 de outubro, o Conselho reafirma que uma política coerente, credível e eficaz no que concerne ao regresso dos nacionais de países terceiros, em situação irregular, que respeite plenamente os direitos humanos e a dignidade das pessoas em causa, bem como

¹¹² “A UE celebrou acordos de readmissão com a Rússia, Ucrânia, Moldávia, Geórgia, Arménia, Azerbaijão, Turquia e países dos Balcãs Ocidentais, bem como, Hong Kong, Macau, Sri Lanka, Paquistão e Cabo Verde”, v. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Plano de Ação da UE sobre o regresso, disponível em <http://eur-lex.europa.eu>, p.12 [15.04.2017].

¹¹³ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [14.04.2017].

¹¹⁴ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.* [14.04.2017].

o princípio de não repulsão, constitui uma parte essencial de uma política global da UE em matéria de migração. E congratula-se com a Comunicação da Comissão relativa ao Plano de Ação da UE sobre o regresso, convidando-a a dar rapidamente seguimento, com passos concretos, às medidas já anunciadas no Plano de Ação.

Ao abrigo do artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen, a Comissão pode propor uma recomendação, a adotar pelo Conselho por maioria qualificada, para que, em último recurso, se reintroduzam os controlos em determinadas partes ou na totalidade da fronteira de um ou mais Estados-Membros. Estes controlos podem ser introduzidos por um prazo não superior a seis meses e podem ser prorrogados por períodos adicionais de seis meses, até à duração máxima de dois anos. No contexto da crise migratória, a 4 de maio de 2016, a Comissão considerou que as condições para a aplicação do artigo 29.º do Código de Fronteiras Schengen estavam reunidas e apresentou uma recomendação ao Conselho. Tal deveu-se às graves deficiências que impediam a realização de controlos eficientes em parte das fronteiras externas da UE, e comprometiam o funcionamento do espaço Schengen no seu todo. Em 12 de maio de 2016, o Conselho recomendou aos cinco Estados Schengen mais afetados (Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Noruega) que mantivessem controlos temporários e proporcionados nas fronteiras, por um período máximo de seis meses, a fim de dar resposta à ameaça grave decorrente dos movimentos secundários de migrantes irregulares e de preservar a ordem pública e a segurança interna¹¹⁵.

Tendo em conta a fragilidade da situação e a pressão residual que ainda persiste nos Estados-Membros mais afetados por esses movimentos, em 11 de novembro de 2016, o Conselho recomendou aos referidos cinco Estados que prolongassem os controlos temporários e proporcionados nas fronteiras, por um período máximo de três meses¹¹⁶. Mais tarde, em 7 de fevereiro de 2017, o Conselho adotou uma recomendação para um novo prolongamento de três meses¹¹⁷. E a 2 de maio de 2017, a Comissão adotou

¹¹⁵ Decisão de execução do Conselho que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais, que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen, disponível em <http://data.consilium.europa.eu> [20.04.2017].

¹¹⁶ Decisão de execução do Conselho, que formula uma recomendação para o prolongamento dos controlos temporários nas fronteiras internas, disponível em <http://eur-lex.europa.eu>.

¹¹⁷ Projeto de Decisão de execução do Conselho, que formula uma recomendação para o prolongamento dos controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen, disponível em <http://data.consilium.europa.eu>.

uma proposta, sublinhando que se trata da última vez que recomenda aos cinco Estados Schengen que prolonguem os controlos temporários nas fronteiras internas, por um período máximo adicional de seis meses; tal como apresentou uma recomendação sobre os controlos policiais proporcionados e a cooperação policial, que se destina a contribuir para a supressão gradual dos controlos temporários nas fronteiras internas¹¹⁸.

No que toca à proteção das fronteiras da UE, combate às redes criminosas e resgate dos migrantes em perigo, a UE tem em curso três operações de patrulha no Mediterrâneo: a Operação Triton, lançada em 2014, centrada na vigilância das fronteiras nas águas próximas da costa italiana; a Operação Poseidon, lançada em 2006, com a responsabilidade de controlar as fronteiras no Mediterrâneo Oriental; e a Operação Sophia (ou, EUNAVFOR MED), lançada em 2015, que tem como missão combater os passadores no Mediterrâneo¹¹⁹.

Na já abordada reunião de 23 de abril de 2015, onde se definiram as principais orientações para impedir que mais pessoas morram no mar, os dirigentes da UE apelaram a um reforço urgente das operações Triton e Poseidon, “multiplicando, no mínimo, por três os recursos financeiros destas operações para 2015 e 2016”¹²⁰ e fixando o novo número de meios técnicos e humanos: 10 meios marítimos, 33 terrestres, 8 aéreos e 121 efetivos. Além disso, o plano operacional alarga a área geográfica da operação Triton para sul, até às fronteiras da zona de busca e salvamento de Malta, de modo a cobrir a zona da antiga operação italiana Mare Nostrum. Este reforço das operações permite aumentar a vigilância das fronteiras e, quando necessário, levar a cabo operações de busca e salvamento.

¹¹⁸ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [08.06.2017].

¹¹⁹ Informação obtida na página oficial do Serviço de Ação Externa da União Europeia, <https://eeas.europa.eu> [13.06.2017].

¹²⁰ Informação obtida na página oficial do Serviço de Ação Externa da União Europeia, *op. cit.* [13.06.2017].

A 18 de maio de 2015, o Conselho acordou em criar a operação militar EUNAVFOR MED (posteriormente rebatizada para Operação Sophia¹²¹), para acabar com o modelo de negócio dos passadores e traficantes de pessoas no Mediterrâneo. Esta operação de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE faz parte de um conjunto de medidas abrangentes destinadas a dar resposta à necessidade imediata de salvar vidas e de fazer face a situações de emergência, mas também de combater as causas profundas da migração irregular, tal como solicitado pelo Conselho Europeu a 23 de abril de 2015¹²². A 22 de junho de 2015, o Conselho lançou esta operação militar naval da UE, no Sul do Mediterrâneo Central, contra passadores e traficantes de seres humanos no mediterrâneo, e será conduzida em fases sequenciais. A primeira fase incide na vigilância e na avaliação das redes de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de pessoas. Estas fases sequenciais serão executadas “no pleno respeito pelo direito internacional, nomeadamente pelos direitos humanos, humanitários e dos refugiados”¹²³. A segunda fase (alto mar), que teve início em 7 de outubro de 2015, permite a subida a bordo, a busca, a apreensão e o desvio em alto mar de navios suspeitos, em conformidade com o direito internacional. Uma terceira fase permitirá a destruição dos navios e dos bens conexos, preferencialmente antes de serem utilizados, e a detenção dos traficantes e passadores.

No início de 2016, o Conselho concluiu que se encontravam reunidas todas as condições para que a operação EUNAVFOR MED Sophia aplicasse em alto mar a resolução 2240¹²⁴ do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotada em 9 de outubro de 2015, que reforça a autoridade da operação Sophia para, na segunda fase da operação (alto mar), tomar medidas contra a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de pessoas, a partir do território da Líbia e ao largo da costa deste país. Em 20 de junho de 2016, o Conselho prorrogou o mandato da operação até 27 de julho de 2017 e acrescentou

¹²¹ Em referência ao nome dado ao bebé nascido num navio da operação que resgatou a sua mãe em 22 de agosto de 2015, ao largo da costa da Líbia. Informação obtida na página oficial do Serviço de Ação Externa da União Europeia, *op. cit.* [14.04.2017].

¹²² Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [12.04.2017].

¹²³ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [12.04.2017].

¹²⁴ Informação obtida na página oficial das Nações Unidas, <http://www.un.org> [15.04.2017]. Decisão do Comité Político e de segurança (PESC) 2016/118 de 20 de janeiro de 2016 relativa à implementação pela operação EUNAVFOR MED SOPHIA da Resolução 2240(2015) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (operação EUNAVFOR MED SOPHIA/1/2016), disponível em <http://eur-lex.europa.eu> [14.04.2017].

duas missões de apoio que foram autorizadas a ser iniciadas em 30 de agosto de 2016¹²⁵: (i) dar formação à Guarda Costeira e da Marinha líbias, com o intuito de reforçar a sua capacidade para desmantelar a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de pessoas na Líbia, e realizar atividades de busca e salvamento destinadas a salvar vidas, de modo que a segurança nas águas territoriais líbias melhore; (ii) lutar contra o tráfico de armas, operação que contribuirá para a partilha de informações e o apoio à aplicação do embargo de armas das Nações Unidas no alto mar, ao largo da costa da Líbia. Tal aumentará o conhecimento da situação marítima e limitará os fluxos de armas para o Daesh e outros grupos terroristas.

A 25 de julho de 2017, a União Europeia ampliou o mandato da Operação Sophia até 31 de dezembro de 2018, e reforçou ainda mais seu papel no combate ao tráfico. Os Estados-Membros da UE alteraram o mandato da operação de modo a incluir (i) a criação de um mecanismo de acompanhamento dos formandos, a fim de se assegurar a eficácia, a longo prazo, da formação da guarda costeira líbia; (ii) a realização de novas atividades de vigilância e de recolha de informações sobre o tráfico das exportações de petróleo da Líbia; e (iii) o aumento das possibilidades de partilha de informações sobre o tráfico de seres humanos ¹²⁶.

Em Maio de 2015, o Conselho concordou em reforçar a missão civil EUCAP Sael Níger¹²⁷ como parte das ações da União Europeia para prevenir a migração irregular. Deste modo, a UE oferecerá às autoridades nigerianas apoio na prevenção da imigração irregular e no combate aos crimes a ela associados. Na medida em que o Níger é um ponto geográfico crítico para os fluxos migratórios em direção à Europa: 90% dos migrantes da África Ocidental passam pelo Níger a caminho da Líbia. E metade dos migrantes que chegaram irregularmente a Itália, em 2014, passaram pela Líbia¹²⁸. Este apoio incluirá

¹²⁵ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia <http://www.consilium.europa.eu> [15.04.2017].

¹²⁶ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [28.07.2017]; Informação obtida na página oficial do Serviço de Ação Externa da União Europeia, <https://eeas.europa.eu> [28.07.2017].

¹²⁷ A EUCAP Sael Níger foi lançada em 2012, para apoiar o desenvolvimento de capacidades dos intervenientes nigerianos do setor da segurança. A missão presta aconselhamento e formação com vista a ajudar as autoridades do Níger a reforçar as suas capacidades nesta matéria. E contribui para o desenvolvimento de uma abordagem integrada, coerente, sustentável e assente nos direitos humanos das várias agências de segurança nigerinas, na luta contra o terrorismo e criminalidade organizada. Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [08.08.2017].

¹²⁸ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [20.04.2017].

aconselhamento aos serviços de segurança nigerianos sobre a questão, do ponto de vista estratégico e da formação, e terá também um posto avançado em Agadez, um ponto importante de passagem de tráfico a caminho da Líbia. A Missão Sael Níger já prestava aconselhamento e formação com vista a ajudar as autoridades do Níger a fortalecer as suas capacidades de luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada. Em julho de 2016, o mandato da missão foi prorrogado até julho de 2018 e foi adaptado para melhor controlar e combater a migração irregular, através de assistência às autoridades nigerianas no desenvolvimento de políticas, técnicas e procedimentos para esse fim.

Para além da vigilância marítima e do controlo das fronteiras, a UE procura igualmente combater as redes criminosas que se aproveitam dos migrantes vulneráveis. O Conselho apelou à criação de um Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes - que foi lançado em fevereiro de 2016 -, e aos Estados-Membros, para que criassem, em coordenação com a Comissão, uma rede de pontos de contacto operacionais sobre a introdução clandestina de migrantes. Na Cimeira de Valeta sobre migração, em novembro de 2015, os dirigentes da UE e os dirigentes africanos acordaram em melhorar a recolha e a partilha de informações, bem como a cooperação policial e judiciária na luta contra a introdução clandestina de migrantes. Em março de 2016, o Conselho adotou conclusões sobre o auxílio à imigração ilegal, apelando aos intervenientes relevantes para que: (i) melhorem a cooperação operacional e a partilha de dados relativamente ao auxílio à imigração ilegal; (ii) intensifiquem as investigações financeiras em casos de auxílio à imigração ilegal; (iii) desenvolvam um levantamento das formas como as redes sociais são utilizadas no auxílio à imigração ilegal; (iv) se empenhem num diálogo com o setor privado, em especial o setor dos transportes; (v) melhorem a cooperação com os países de origem e de trânsito¹²⁹.

Em fevereiro de 2017, os dirigentes da UE acordaram em aumentar a cooperação com a Líbia, de onde partiram 90% dos migrantes em 2016. Os dirigentes da UE adotaram a Declaração de Malta¹³⁰, que visa, simultaneamente, conter o afluxo de migrantes, ao longo da rota do Mediterrâneo Central, e combater o modelo de negócio dos passadores. Segundo o ponto 6) da Declaração dos membros do Conselho Europeu, reunidos em

¹²⁹ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://data.consilium.europa.eu> [14.04.2017].

¹³⁰ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [14.04.2017].

Malta, sobre os aspetos externos da migração, será dada prioridade aos seguintes elementos: a) dar formação, equipar e apoiar a guarda costeira nacional líbia e outras entidades pertinentes da Líbia. “Os programas de formação complementares da UE devem ser rapidamente reforçados, tanto em intensidade como em número, começando pelos programas já empreendidos no âmbito da Operação Sophia e utilizando a experiência adquirida nesse contexto”¹³¹; b) prosseguir os esforços para dismantlar o modelo de negócio dos passadores através de um “reforço da ação operacional, no quadro de uma abordagem integrada que implique a Líbia e os outros países ao longo da rota, bem como os parceiros internacionais pertinentes, os Estados- Membros envolvidos, as missões e operações da PCSD, a Europol e a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira”¹³²; c) apoiar, sempre que possível, o desenvolvimento das comunidades locais na Líbia, especialmente nas zonas costeiras e nas fronteiras terrestres líbias que se situam nas rotas migratórias, “a fim de melhorar a sua situação socioeconómica e de reforçar a sua resiliência enquanto comunidades de acolhimento”¹³³; d) procurar assegurar capacidades e condições de acolhimento adequadas para os migrantes na Líbia, em colaboração com o ACNUR e a OIM; e) ajudar a OIM a intensificar significativamente as atividades relacionadas com os regressos voluntários assistidos; f) reforçar as campanhas de informação e de sensibilização dirigidas aos migrantes na Líbia e nos países de origem e de trânsito, em colaboração com intervenientes locais e organizações internacionais, em especial para combater o modelo de negócio dos passadores; g) ajudar a reduzir a pressão sobre as fronteiras terrestres da Líbia, em colaboração com as autoridades líbias e com todos os vizinhos da Líbia, nomeadamente através do apoio a projetos que reforcem a sua capacidade de gestão das fronteiras; h) acompanhar as rotas alternativas e o eventual desvio das atividades dos passadores, por meio de esforços de cooperação com os países vizinhos da Líbia e os países abrangidos pelo Quadro de Parceria, com o apoio dos Estados-Membros e de todas as agências pertinentes da UE, e disponibilizando todos os instrumentos de vigilância necessários; i) continuar a apoiar os esforços e iniciativas de cada um dos Estados-Membros diretamente envolvidos no diálogo com a Líbia; a este respeito, a UE saúda e está pronta a apoiar a Itália na

¹³¹ Declaração dos membros do Conselho Europeu, reunidos em Malta, sobre os aspetos externos da migração: a questão da rota do Mediterrâneo Central, ponto 6., p.3, disponível em <http://consilium.europa.eu/pt>.

¹³² Declaração dos membros do Conselho Europeu, reunidos em Malta, *op. cit.*, p.3.

¹³³ Declaração dos membros do Conselho Europeu reunidos em Malta, *op. cit.*, p.3.

implementação do Memorando de Entendimento assinado em 2 de fevereiro de 2017 pelas autoridades italianas e pelo Presidente do Conselho Presidencial Fayed al-Sarraj; j) aprofundar o diálogo e a cooperação em matéria de migração com todos os países vizinhos da Líbia, incluindo uma melhor cooperação operacional com os Estados-Membros e a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira no que respeita a evitar as partidas e a gerir os regressos.

4. Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo

A crise migratória pôs também em evidência a necessidade de reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo, que estabelece normas mínimas comuns para o tratamento de todos os requerentes de asilo e pedidos de asilo. No âmbito do quadro existente, os requerentes de asilo não são tratados de modo uniforme e as taxas de reconhecimento variam de um Estado-Membro para o outro, o que encoraja movimentos secundários e a procura de asilo de conveniência.

Atualmente, o Conselho está a analisar sete propostas legislativas apresentadas pela Comissão Europeia para reformar o SECA¹³⁴. Entretanto, entre as primeiras medidas no âmbito da Agenda Europeia da Migração, consta a proposta apresentada pela Comissão relativa a um procedimento de recolocação temporário e excepcional para apoiar a Itália e a Grécia, “a fim de as ajudar a enfrentarem melhor uma situação de emergência caracterizada pelo súbito afluxo de nacionais de países terceiros”¹³⁵.

As medidas apresentadas foram adotadas com base no artigo 78.º n.º 3, do TFUE, que estipula a possibilidade de adoção de medidas provisórias, por parte do Conselho, sob proposta da Comissão, a favor de um ou mais Estados-Membros confrontados com uma situação de emergência, conforme anteriormente analisamos. E constam da Decisão 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro, e da Decisão 2015/1601, também do Conselho, de 22 de setembro, que estabelecem um mecanismo de recolocação que, nos termos do artigo 2.º, e), de ambas, é definido como a transferência de um requerente de proteção internacional (estatuto de refugiado ou proteção subsidiária) a partir do território do Estado-Membro que os critérios enunciados no capítulo III do Regulamento (UE) n.º

¹³⁴ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, (propostas apresentadas a 4 de maio de 2016 e propostas apresentadas a 13 de julho de 2016) <http://eur-lex.europa.eu> [03.12.2016].

¹³⁵ Cf. Nuno, PIÇARRA, “A União Europeia e ‘a crise migratória...’”, *op. cit.*, p. 34.

604/2013 indicam como responsável pela análise do pedido de proteção internacional, para o território do Estado-Membro de recolocação. Por sinal, este último, nos termos da alínea f) do mesmo artigo, corresponde ao Estado-Membro que se torna responsável pela análise do pedido de proteção internacional¹³⁶.

Este mecanismo é apenas aplicável aos nacionais de países terceiros que (i) tenham apresentado um pedido de proteção internacional em Itália ou na Grécia, pela análise do qual esses Estados seriam responsáveis, em aplicação dos critérios estabelecidos no capítulo III do Regulamento que 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 (doravante, Regulamento n.º 604/2013, ou Regulamento de Dublin III) e (ii) tenham nacionalidades relativamente às quais a percentagem de decisões de concessão de proteção internacional adotadas, em primeira instância, seja igual ou superior a 75% do total dessas decisões. A primeira decisão aplica-se às pessoas que chegaram ao território da Itália ou da Grécia a partir de 16 de setembro de 2015 e até 17 de setembro de 2017, bem como a partir de 15 de agosto de 2015 (artigo 13.º, n.º 3 da Decisão 2015/1523 de 14 de setembro de 2015). Por sua vez, a segunda decisão aplica-se às pessoas que chegaram ao território da Itália e da Grécia, desde 25 de setembro de 2015, até 26 de setembro de 2017, assim como aos requerentes que tenham chegado ao território desses Estados-Membros a partir de 24 de março de 2015 (artigo 13.º, n.º 3 da Decisão 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015).

A primeira decisão aponta para a recolocação, “numa base voluntária entre os Estados-Membros de recolocação”¹³⁷, de 40.000 pessoas com clara necessidade de proteção internacional, 24.000 a partir da Itália e 16.000 a partir da Grécia. A segunda decisão, em contrapartida, determina a obrigatoriedade da recolocação de 120.000 pessoas carecidas de proteção nos outros Estados-Membros, de acordo com os quadros de contingentes estabelecidos em anexo e que apresentamos de seguida. Esta introduziu um novo incentivo, para a Itália e Grécia, de apoio financeiro, sob a forma de 500€ por cada requerente de asilo recolocado (artigo 10.º, n.º 1, b)). E inclui, pela primeira vez,

¹³⁶ Neste sentido, recolocados são os requerentes de proteção internacional (estatuto de refugiado ou estatuto de proteção subsidiária) transferidos do Estado-Membro responsável pela análise do pedido, para o Estado-Membro que aceitou tornar-se responsável por esse pedido.

¹³⁷ Cf. Nuno, PIÇARRA, “A União Europeia e ‘a crise migratória...’”, *op. cit.*, p. 35.

dois anexos, que estabelecem quantos requerentes de asilo devem ser transferidos da Itália e da Grécia para cada um dos outros Estados-Membros, de acordo com uma chave de distribuição que segue a proposta da Comissão Europeia, baseada nos seguintes elementos: o tamanho da população (40%), na medida em que reflete a capacidade de absorver um certo número de refugiados; PIB total (40%), pois reflete a riqueza absoluta de um país e, portanto, é indicativo da capacidade de uma economia absorver e integrar refugiados; número médio de pedidos periódicos e número de requerentes restituídos por 1 milhão de habitantes no período 2010-2014 (10%), que reflete os esforços realizados pelos Estados-Membros no passado recente; e a taxa de desemprego (10%), como indicador que reflete a capacidade de integrar refugiados¹³⁸.

Em 29 de setembro de 2016, o Conselho aprovou uma decisão de alteração da segunda decisão, que permite aos Estados-Membros cumprir as suas obrigações de recolocação – estipuladas na decisão de recolocação de 22 de setembro de 2015 – admitindo cidadãos sírios presentes na Turquia, ao abrigo de regimes de admissão legal nacionais ou multilaterais para pessoas com necessidade clara de proteção (mas fora do regime de reinstalação instituído pelo Conselho em 20 de julho de 2015)¹³⁹. O objetivo é acelerar a implementação da Declaração UE-Turquia, de 18 de março de 2016. O efeito contrário é diminuir o número de pessoas que um Estado-Membro está comprometido a admitir, no âmbito da decisão de recolocação, de 22 de setembro, pelo número de pessoas reinstaladas da Turquia. Esta decisão de alteração aplica-se a pessoas admitidas da Turquia, para um Estado-Membro, a partir de 1 de maio de 2016¹⁴⁰.

Nos termos do artigo 4.º, n.º 5, da decisão de 22 de setembro, qualquer Estado-Membro poderia, em circunstâncias excepcionais, notificar o Conselho e a Comissão, até 26 de dezembro de 2015, de que se encontrava temporariamente impedido de participar na recolocação de, no máximo, 30% dos requerentes do contingente atribuído, desde que apresentasse razões devidamente justificadas e compatíveis com os valores fundamentais da União, consagrados no artigo 2.º do TUE. Foi o caso da Decisão de Execução do Conselho, de 8 de março de 2016, relativa à suspensão temporária da recolocação de 30% de requerentes do contingente atribuído à Áustria, durante um ano, dado que registou o

¹³⁸ Cf. Agenda Europeia da Migração, *op. cit.* [20.09.2017].

¹³⁹ DECISÃO (UE) 2016/1754 DO CONSELHO, de 29 de setembro de 2016, que altera a Decisão (UE) 2015/1601, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia, disponível em <http://eur-lex.europa.eu>.

¹⁴⁰ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu <http://www.europarl.europa.eu> [24.04.2017].

segundo nível mais elevado, depois da Suécia, de requerentes de proteção internacional em relação ao número de habitantes na União (9.421 pedidos por milhão de habitantes, segundo os dados do Eurostat disponíveis)¹⁴¹. E também foi o caso da Decisão 2016//964 do Conselho, de 9 de junho de 2016, relativamente à Suécia, que registou o número mais elevado de requerentes de proteção internacional *per capita* na União, em 2015 (com 11.503 pedidos por milhão de habitantes), passando a beneficiar de uma suspensão até 16 de junho de 2017¹⁴².

Os restantes Estados-Membros ficam ainda vinculados a aumentar o seu apoio operacional à Itália e à Grécia, disponibilizando, nomeadamente, peritos nacionais para uma série de atividades de apoio (artigo 7.º de ambas as decisões). Em compensação, a Itália e a Grécia ficam vinculadas a assegurar “um sólido mecanismo de identificação, registo e recolha de impressões digitais para efeitos do procedimento de recolocação, de modo a identificar rapidamente as pessoas com necessidade de proteção internacional elegíveis para a recolocação e a identificar os migrantes que não têm direito a proteção internacional e que deverão, por conseguinte, ser obrigados a regressar” (37.º considerando da Decisão 2015/1601). Estes centros de registo, como já apuramos, no ponto 2.2, são também designados como pontos de acesso, zonas dos pontos de crise ou *hotspot areas*. Atualmente, há cinco centros de registo abertos na Grécia e outros quatro em Itália¹⁴³.

No preâmbulo de ambas as decisões (respetivamente, considerando (18) e (23)) reconhece-se que para além de uma derrogação ao Regulamento de Dublin III, tais decisões implicam uma derrogação ao consentimento do requerente de proteção internacional, exigido pelo artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 516/2014. Isto quando se trate da transferência do requerente do Estado-Membro que lhe concedeu proteção internacional, ou é responsável pela análise do pedido nesse sentido, para outro Estado-Membro, onde o mesmo requerente beneficiará de proteção equivalente, ou verá analisado o seu pedido de proteção internacional. Apenas os Estados-Membros de

¹⁴¹ Decisão de Execução do Conselho, relativa à suspensão temporária da recolocação de 30 % de requerentes do contingente atribuído à Áustria, ao abrigo da Decisão (UE) 2015/1601, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia, disponível em <http://data.consilium.europa.eu>.

¹⁴² Decisão do Conselho que estabelece medidas provisórias a favor da Suécia, no domínio da proteção internacional, nos termos do artigo 9.º da Decisão (UE) 2015/1523 e do artigo 9.º da Decisão (UE) 2015/1601, que estabelecem medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia, no domínio da proteção internacional, disponível em <http://data.consilium.europa.eu>.

¹⁴³ Informação obtida na página oficial Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, <http://fra.europa.eu> [11.03.2017].

recolocação, “no devido respeito pelo princípio da não discriminação”, poderão indicar as suas preferências em relação aos requerentes de proteção internacional ((29) considerando da primeira decisão e (34) da segunda). Tal como explicitado no preâmbulo de ambas as decisões, nenhum requerente tem o direito, ao abrigo da legislação da União, de escolher o Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido. Apenas lhe assiste o direito de recorrer da decisão de recolocação, “tendo unicamente em vista garantir o respeito dos seus direitos fundamentais” (considerando (30) da Decisão 2015/1523 e (35) da Decisão 2015/1601).

5. Criação de vias de migração legal

A UE está também empenhada em proporcionar vias legais e seguras de entrada na Europa às pessoas que carecem de proteção internacional. Assim, em abril de 2015, o Conselho Europeu realçou a necessidade de criar um primeiro projeto-piloto voluntário de reinstalação¹⁴⁴ em toda a UE, a fim de aumentar o número de lugares oferecidos às pessoas com necessidade de proteção. E em 25 de junho de 2015, o Conselho da União Europeia acordou em que todos os Estados-Membros participassem na reinstalação de 20.000 pessoas que necessitam de proteção internacional, ao longo de um período de dois anos. Em 20 de julho de 2015, o Conselho adotou conclusões que definem os pormenores desta reinstalação e que têm em conta as regiões prioritárias para efeitos de reinstalação, nomeadamente, o Norte de África, o Médio Oriente e o Corno de África, “com especial destaque para os países onde foram implementados os Programas de Proteção e Desenvolvimento Regional”¹⁴⁵.

Na sequência da Declaração UE-Turquia, quando as passagens irregulares em proveniência da Turquia terminarem ou forem substancialmente reduzidas, será ativado um programa voluntário de admissão por motivos humanitários baseado na proposta da Comissão de dezembro de 2015. E em julho de 2016, a Comissão propôs a criação de um quadro de reinstalação da UE com um procedimento uniformizado em toda a União

¹⁴⁴ A reinstalação, sob os auspícios do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, envolve a seleção e transferência de refugiados de um Estado em que solicitam proteção, para um Estado terceiro que concordou em admiti-los como refugiados, com estatuto de residência permanente. Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [02.03.2017].

¹⁴⁵ Cf. Conclusões dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, sobre a reinstalação, através de regimes multilaterais e nacionais, de 20.000 pessoas deslocadas com clara necessidade de proteção internacional, p. 4, disponível em <http://data.consilium.europa.eu>.

“para garantir vias legais e seguras de entrada na Europa para as pessoas com necessidade de proteção internacional”¹⁴⁶. Esse novo quadro deverá ser aplicado através de um plano anual de reinstalação da UE, adotado pelo Conselho sob proposta da Comissão. A proposta inscreve-se no âmbito da reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo¹⁴⁷.

No cumprimento da Agenda Europeia da Migração, a Comissão anunciou que a Diretiva Cartão Azul UE deveria ser revista para atrair mais eficazmente os talentos de que a Europa necessita. A revisão da Diretiva Cartão Azul foi debatida no Conselho, na sequência de uma proposta da Comissão apresentada em junho de 2016.

A Diretiva Cartão Azul foi adotada em 2009, como quadro para facilitar a migração legal para a UE de trabalhadores altamente qualificados de países terceiros. Pretendia-se combater a escassez de mão-de-obra e de competências e tornar a UE mais competitiva. Todavia, revelou-se insuficiente, tendo em conta o limitado número de autorizações concedido a trabalhadores altamente especializados. Então, a 15 de junho, os eurodeputados aprovaram um relatório sobre a reforma desta Diretiva, traduzindo-se num programa que permite atrair trabalhadores estrangeiros qualificados, assente na premissa de que a população europeia está a envelhecer e tem de utilizar os benefícios da imigração para poder continuar a ser um destino atrativo para trabalhadores qualificados. O que muda é o seguinte: para se candidatar a um cartão azul é necessário ser nacional de país terceiro, possuir boas habilitações literárias, experiência profissional e possuir uma oferta obrigatória, de pelo menos nove meses (em vez dos antigos 12 meses), ou um contrato de trabalho válido¹⁴⁸. As novas medidas incluem a descida do limite salarial, a possibilidade de contratos mais curtos e o alargamento do programa a beneficiários de proteção internacional¹⁴⁹ qualificados. O objetivo é atrair profissionais estrangeiros para viver e trabalhar na UE. E para evitar competir com o sistema comum da UE, todos os esquemas nacionais de admissão de nacionais de países terceiros para fins de emprego altamente

¹⁴⁶ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <http://europa.eu> [15.04.2017].

¹⁴⁷ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, *op. cit.* [15.04.2017].

¹⁴⁸ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [17.05.2017].

¹⁴⁹ Por “beneficiários de proteção internacional” entendemos: pessoas que beneficiam de um dos estatutos de proteção internacional. Ou seja, do estatuto de refugiado (artigo 2.º, e), da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011) ou do estatuto de proteção subsidiária (artigo 2.º, g), da Diretiva 2011/95/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011).

qualificado serão abolidos. A legislação foi aprovada com 45 votos a favor, 10 votos contra e 2 abstenções¹⁵⁰.

Os dirigentes da UE e de África, reunidos em Valeta, em 11 e 12 de novembro de 2015, acordaram também na necessidade de promover os canais regulares para a migração e a mobilidade entre os países europeus e africanos, “o que passa pela mobilidade de estudantes, investigadores e empresários”¹⁵¹, por exemplo “mediante a duplicação do número de bolsas para estudantes e pessoal académico em 2016 através do programa Erasmus+”¹⁵².

6. Promoção da integração dos nacionais de países terceiros

As medidas de recolocação e reinstalação adotadas, em resposta à crise migratória, destacaram a necessidade de prestar apoio aos Estados-Membros com menos experiência em matéria de integração. Com efeito, os nacionais de países terceiros na UE veem-se frequentemente confrontados com obstáculos no que respeita ao emprego, à educação e à inclusão social. Nas suas conclusões de dezembro de 2016, o Conselho convidou os Estados-Membros a procederem à troca de boas práticas no domínio da integração dos nacionais de países terceiros, a melhorarem o acompanhamento e a avaliação dos resultados em matéria de integração e tratarem a questão do reconhecimento das qualificações e competências dos nacionais de países terceiros¹⁵³. Anteriormente, a 23 e 24 de novembro de 2015, a integração dos migrantes era já um fio condutor dos debates nas quatro sessões do Conselho. Os ministros centraram-se, em particular, sobre o papel da política da juventude e do trabalho com a juventude, no que diz respeito à migração; as estratégias de ensino e formação destinadas a integrar os migrantes recém-chegados e os descendentes de migrantes; o papel do diálogo intercultural na melhoria da compreensão mútua entre os migrantes e os países de acolhimento; o potencial educativo do desporto para ajudar os jovens desfavorecidos, incluindo os migrantes.

¹⁵⁰ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [10.06.2017].

¹⁵¹ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu> [11.04.2017].

¹⁵² Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia, *op. cit.* [11.04.2017].

¹⁵³ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://data.consilium.europa.eu> [11.04.2017].

7. O regulamento que permitirá ajudar a responder à difícil situação humanitária provocada pela crise migratória

Finalmente, uma vez analisadas as medidas que integram cada uma das vertentes da política migratória europeia, consideramos igualmente oportuno, para melhor alcançar o escopo deste capítulo, que é, como já referimos, perceber a efetiva atuação das instituições da UE na conjuntura da crise migratória, referir autonomamente, sem uma prévia inserção nas aludidas vertentes, o regulamento que o Conselho adotou a 15 de março de 2016, e que permitirá à UE ajudar a Grécia e outros Estados-Membros afetados a darem resposta à difícil situação humanitária provocada pela crise migratória. A ajuda humanitária da UE pretende disponibilizar alimentos, abrigo, água, medicamentos e outros bens de primeira necessidade aos refugiados. Baseia-se nas necessidades e tem como objetivo preservar vidas, prevenir o sofrimento humano e manter a dignidade humana. A ajuda está a ser prestada pela Comissão, ou por organizações parceiras nomeadas por esta, em estreita cooperação com as autoridades gregas.

O mecanismo de ajuda de emergência pode também ser ativado em resposta a outras crises ou catástrofes, com graves consequências humanitárias, tais como acidentes nucleares, atentados terroristas e epidemias. No entanto, só pode ser utilizado se a escala e o impacto da catástrofe forem excecionais e quando os instrumentos à disposição dos Estados-Membros e da UE se mostrarem insuficientes¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu/pt> [12.04.2017]. Regulamento disponível em <http://data.consilium.europa.eu>.

CAPÍTULO III - AS MEDIDAS ADOTADAS PARA SOLUCIONAR A CRISE MIGRATÓRIA, A PRESTAÇÃO DOS ESTADOS-MEMBROS E A DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Neste capítulo, analisamos as medidas anteriormente apresentadas à luz dos direitos humanos. Quer no plano da sua adoção, quer no plano da sua efetivação. O seu âmago é apurar as implicações que as referidas medidas têm no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, que o próprio direito da União Europeia reconhece como direitos fundamentais nos seus instrumentos legais com força jurídica vinculativa – obrigando não apenas os Estados-Membros, como também as instituições da UE.

A razão desta análise consiste em percebermos de que forma os principais defensores e promotores dos direitos humanos efetivamente concretizam estas garantias reconhecidas em plurais instrumentos jurídicos, na sua dimensão real, deste particular contexto de crise migratória, em que surgem necessidades especiais e especificamente tuteladas pelo direito. O que nos permitirá, também, traçar uma perspetiva do quadro europeu nesta matéria.

Esta análise segue a estrutura do capítulo anterior, portanto, é não cronológica e traduz-se na enumeração de cada uma das vertentes políticas para melhor nos posicionarmos. Ao mesmo tempo que identificamos as medidas prevaricadoras e os direitos em questão, procuramos explicar o conteúdo destes.

Recorremos, essencialmente, aos relatórios das mais credíveis organizações não governamentais (ONGs), o que nos deixa mais perto da almejada abordagem *law-in-action*.

1. Cooperação com os países de origem e de trânsito dos migrantes

A *Declaração UE-Turquia*, anunciada a 7 de março de 2016 e posteriormente concluída a 18 de março de 2016, depois da reunião do Conselho Europeu com o Primeiro-Ministro Turco, surge como uma nova tentativa de alcançar solução para a crise no plano da União Europeia. Porém, para além de ter sido alvo de três recursos de anulação pendentes perante o Tribunal Geral da UE, foi também alvo de várias críticas, entre as quais destacamos: (i) a incompatibilidade com os artigos 78.º do Tratado sobre o

Funcionamento da União Europeia, 1.º, 18.º e 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e artigo 4.º do Protocolo n.º 4 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que consagram as proibições de expulsão coletiva e de repulsão, de acordo com o princípio de *non refoulement*, tendo em conta a cláusula da Declaração que estipula que todos os novos migrantes irregulares que viagem da Turquia para a Grécia, a partir de 20 de março de 2016, deverão ser devolvidos à Turquia. (ii) A Turquia não é um país terceiro seguro na aceção do artigo 38.º da Diretiva 2013/32, na medida em que, devido a uma reserva feita no momento da assinatura da Convenção de Genebra, não está vinculada a aplicá-la em relação a acontecimentos ocorridos fora da Europa. Ou seja, a Turquia apenas aplica plenamente a Convenção de Genebra às pessoas que fogem à perseguição e/ou à guerra na Europa.

Por fim, o acordo não respeitou o processo de conclusão de acordos internacionais previsto pelo artigo 218.º do TFUE, o que o torna inválido¹⁵⁵. Um órgão jurisdicional grego julgou já que a proteção internacional suscetível de ser concedida pela Turquia ao demandante, nacional sírio, não se traduz em direitos equiparáveis aos que a Convenção de Genebra prevê devido à referida reserva que a Turquia apôs. Deste modo, anulou com tal fundamento a decisão de reenviar o nacional sírio para a Turquia, tomada pela autoridade administrativa grega competente. De acordo com Nuno Piçarra, “independentemente da questão da legitimidade ativa dos recorrentes, a não sujeição do acordo em questão ao artigo 218.º do TFUE, não é facilmente defensável, sem prejuízo da questão da salvaguarda dos seus efeitos jurídicos perante a Turquia”¹⁵⁶.

As críticas mais fortes contra um acordo UE-Turquia vieram de “organizações de direitos humanos preocupadas com as potenciais consequências humanitárias e com a legalidade de um regresso direto de migrantes e/ou refugiados da Grécia para a Turquia”¹⁵⁷. Argumentam que a União Europeia e os seus Estados-Membros têm a obrigação legal e moral de proteger as pessoas carecidas de proteção internacional que chegam às margens da Europa.

¹⁵⁵ Processo T-192/16, *NF contra Conselho Europeu*, Processo T-193/16, *NG contra Conselho Europeu*, e Processo T-257/16, *NM contra Conselho Europeu*, Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 28 de fevereiro de 2017.

¹⁵⁶ Cf. Nuno, PIÇARRA, “A União Europeia e ‘a crise migratória...’”, *op. cit.*, pp. 37-38.

¹⁵⁷ Cf. Janis A., EMMANOULIDIS, “Elements of a complex but still incomplete puzzle: as assessment of the EU (-Turkey) summit”, s/d, texto disponível em http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=5&pub_id=6417&year=2016 [07.09.2016].

Neste ponto, iremos debruçar-nos sobre a forma como a Declaração se concretizou e efetivou, recorrendo essencialmente aos relatórios elaborados pelas principais organizações não-governamentais (ACNUR, Amnistia Internacional e *Human Rights Watch*), pela agência descentralizada da União Europeia em matéria dos direitos fundamentais (Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, doravante FRA) e pela rede europeia, composta por, atualmente, 98 ONGs em 40 países europeus, que protege e promove os direitos dos refugiados, dos requerentes de asilo e das pessoas deslocadas (Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, doravante ECRE). O que nos permitirá, simultaneamente, detetar os direitos humanos que poderão ter sido desrespeitados, no âmbito desta medida de cooperação com um país terceiro e de trânsito dos migrantes em questão, que acaba por ser também um acordo de readmissão e um mecanismo de reinstalação especial.

1.1. Direito de asilo e proibição de *Refoulement*

Como já referimos, o acordo UE-Turquia foi fortemente criticado por muitas organizações internacionais de direitos humanos, como a Amnistia Internacional, UNICEF e ACNUR porque, segundo estas, retornar pessoas para a Turquia sem avaliar previamente as suas necessidades constituirá uma violação da Convenção de 1951.

Depois das novas negociações entre a União e a Turquia, acordadas a 7 de março de 2016 e concluídas a 18 de março, no dia 4 de abril de 2016, deram-se as primeiras expulsões sancionadas pela União Europeia, da ilha grega de Chios para a Turquia – eram 66 pessoas na totalidade. Segundo a *Human Rights Watch*, estas expulsões foram apressadas, caóticas e violaram os direitos dos deportados¹⁵⁸. Ora, na Turquia, os deportados detidos perderam contacto com familiares e amigos na Grécia, e as autoridades turcas não permitiram visitas de organizações de direitos humanos ou das Nações Unidas. Em Dikili, as autoridades penduraram, inclusivamente, lonas azuis em torno das barracas de registo para impedir que jornalistas e monitores de direitos humanos entrassem em contacto com os deportados.

Nas visitas ao centro de detenção de VIAL, em Chios, nos dias 7 e 8 de abril, a *Human Rights Watch* entrou em contacto com doze amigos e um parente, de dezanove afegãos deportados de Chios a 4 de abril. Com base em entrevistas e mensagens de texto

¹⁵⁸ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [03.04.2017].

trocadas entre os entrevistados e os entrevistados deportados, a *Human Rights Watch* documentou um conjunto de irregularidades e violações: as autoridades não informaram as pessoas de que seriam deportadas¹⁵⁹, nem do direito de recorrer desta decisão, inclusive a polícia chamou as pessoas com o falso pretexto de serem registadas para asilo; não lhes foi comunicado onde estavam a ser levadas e não permitiram que algumas levassem os seus bens pessoais. Além de que não podiam ter acesso a assistência jurídica nem a intérpretes, o que é crucial para garantir que todos aqueles que desejam requerer de asilo, possam fazê-lo num idioma que compreendam e com direito de recurso da decisão adotada¹⁶⁰.

De acordo com o ACNUR, treze dos deportados de Chios (onze do Afeganistão e dois da República Democrática do Congo) manifestaram o desejo de pedir asilo na Grécia e, segundo a *Human Rights Watch*, esse número poderia ser maior. Porém, os funcionários da Grécia e da UE repetidamente alegaram que todas as pessoas deportadas de Chios e Lesbos não queriam pedir asilo na Grécia¹⁶¹. Aparentemente, todos os 135 deportados desta última ilha¹⁶² – na sua maioria paquistaneses – recusaram ostensivamente a oportunidade de requerer asilo. Assim como os dois sírios que, segundo a UE, queriam voltar para a Turquia. Porém, de acordo com a *Human Rights Watch*, a verdade é que realmente não sabemos, na medida em que a polícia manteve os monitores de direitos humanos e os jornalistas afastados.

Neste contexto, o ECRE pediu à UE que defenda as suas obrigações de proteção e que não terceirize essa responsabilidade, manifestando-se particularmente crítico com a prática desumana de trocar pessoas entre países. Segundo esta rede europeia, a União tem a obrigação de proteger os refugiados e garantir o acesso seguro ao procedimento de asilo. Pelo que considera a proposta *one-to-one* contrária ao direito de asilo garantido pelo artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, classificando-a como um movimento imoral que permite à União Europeia contornar as suas obrigações no âmbito do direito da UE e do direito internacional dos direitos humanos. Com o mesmo ponto de vista, a *Human Rights Watch* considera que o acordo UE-Turquia estabeleceu um

¹⁵⁹ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [03.04.2017].

¹⁶⁰ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [03.04.2017].

¹⁶¹ Inclusive, na ilha de Lesbos, segundo a Human Rights Watch, a UE e a Grécia, elaboraram um “espetáculo para a comunicação social” que apresentou o processo de deportação como legal e humano, v., <https://www.hrw.org>.

¹⁶² A 8 de abril de 2016, a Grécia expulsou mais 124 pessoas de Lesbos. Oriundas do Paquistão e do Afeganistão, maioritariamente.

precedente perigoso, colocando em risco o próprio direito de asilo e apela à União e à Grécia que suspenda as deportações, até que existam salvaguardas efetivas para garantir o direito de requerer asilo e de recorrer da decisão de expulsão¹⁶³.

Num relatório de progresso sobre a implementação do acordo UE-Turquia, publicado em 28 de setembro, a Comissão Europeia afirmou que este está a apresentar resultados: as chegadas da Turquia para a Grécia, no Egeu, reduziram; milhões de euros foram desembolsados para melhorar o acesso à educação e à saúde na Turquia; e os retornos e a reinstalação foram realizados¹⁶⁴. A Comissão e os líderes de alguns Estados-Membros citam o acordo UE-Turquia como modelo para acordos com outros grandes países de trânsito.

Na nossa opinião, é difícil argumentar que a Declaração não teve efeito sobre as chegadas. No entanto, é também difícil clarificar o efetivo papel que desempenhou em comparação com outros fatores não menos importantes para estes resultados como: o encerramento de fronteiras ao longo da rota dos Balcãs Ocidentais, situada a norte da Grécia; uma repressão mais efetiva às redes de contrabando e a perspetiva desagradável de ficar detido na Grécia com poucas possibilidades de se reunir com familiares noutros países da Europa.

O acordo UE-Turquia representa, do nosso ponto de vista, um sério desafio aos princípios básicos do direito internacional dos refugiados e ao Estado de Direito¹⁶⁵. A natureza perversa do esquema *one-to-one* foi também justificada com base em salvar vidas, mas, cruelmente, é apenas operacional devido ao risco de vidas, na medida em que depende de um sírio arriscar fazer a viagem da Turquia para a Grécia, para que outro sírio completamente diferente seja reinstalado na União. Existem outros meios seguros e eficazes de permitir que as pessoas procurem proteção na UE, e que mantêm, em vez de vencer, a dignidade dos povos. Consideramos também que os 72.000 lugares identificados para reinstalação são poucos, comparativamente com uma população da UE de 500 milhões, e com o tamanho das populações de refugiados na Turquia, no Líbano e na Jordânia, que já tivemos oportunidade de referir *supra*.

¹⁶³ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [03.04.2017].

¹⁶⁴ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [01.11.2016].

¹⁶⁵ Informação obtida na página oficial do Serviço Jesuíta aos Refugiado, <https://jrseurope.org> [03.04.2017].

Outra consequência que poderá advir do esquema *one-to-one*, que pretende beneficiar os sírios, é o contributo para um entendimento de legitimidade das necessidades de proteção baseado na nacionalidade. Apesar da situação dos sírios ser bem conhecida e de ser inteiramente apropriado enviar esforços para as suas circunstâncias, se não nos referirmos às necessidades de todos os refugiados e à definição de refugiado, em primeiro lugar, pode surgir um discurso binário “merecedor / não merecedor”, baseado na nacionalidade. E, em segundo lugar, pode estar a contribuir para uma visão distorcida de que a nacionalidade é uma base justificável para a discriminação entre os requerentes de asilo que procuram proteção internacional no território da UE, o que é contrário às disposições de não discriminação da Convenção de Genebra.

Há questões importantes a serem examinadas judicialmente sobre o cumprimento de qualquer retorno com a legislação da UE e jurisprudência do TEDH. A transformação de *hotspots* em centros de detenção é profundamente preocupante, particularmente à luz das consequências potencialmente graves para famílias, mulheres e crianças que constituem um número considerável de chegadas, tendo em conta os relatórios sobre as suas condições até à data. Além de que, deve ter-se grande cuidado para garantir a manutenção da unidade familiar, particularmente àqueles com familiares já presentes noutros Estados-Membros.

À primeira vista, o objetivo de retornar todos os migrantes irregulares que atravessam a Turquia para as ilhas gregas equivale à expulsão coletiva (o que é proibido pelo artigo 19.º, n.º 1 da Carta, pelo Protocolo n.º 4 da CEDH e jurisprudência relacionada¹⁶⁶). Todavia, como já analisamos, o acordo prevê que o retorno aconteça em plena conformidade com a legislação da UE e internacional, pelo que, a fim de não constituir uma expulsão coletiva, as autoridades devem, no mínimo, assegurar o acesso efetivo ao procedimento de asilo grego, que implica uma consideração individualizada do pedido de proteção. Efetivamente, o regresso de pessoas da Grécia é possível, de acordo com a legislação da UE, se a Turquia puder ser declarada um país terceiro seguro ou um primeiro país de asilo, conforme definido na legislação da UE (Diretiva Procedimentos, artigo 35.º e 38.º). Apesar de não haver uma provisão expressa para transferências com base no conceito de primeiro país de asilo.

¹⁶⁶ Processo 27765/09, *Hirsi Jamaa e outros contra Itália*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 23 de fevereiro de 2012. Processo 51564/99, *Conka contra Bélgica*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 5 de fevereiro de 2002.

O efeito do conceito de país terceiro seguro e de primeiro país de asilo é que o pedido do requerente de asilo seja considerado inadmissível e, portanto, as autoridades não são obrigadas a realizar um exame substantivo das suas reivindicações. Assim, tendo declarado inadmissíveis os seus pedidos, e uma vez que todos os recursos efetivos tenham sido esgotados (se for solicitado), a pessoa perderá o direito de permanecer no território do Estado-Membro e torna-se um nacional de país terceiro em situação irregular, abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva de Retorno¹⁶⁷.

De acordo com a Comissão¹⁶⁸, está implícito que os pedidos de não-sírios sejam considerados inadmissíveis porque a Turquia é um país terceiro seguro, e que os pedidos de proteção internacional apresentados pelos sírios sejam igualmente considerados inadmissíveis, em virtude da Turquia ser um primeiro país de asilo. A Comissão considera que a principal base jurídica para a readmissão de requerentes de asilo rejeitados da Grécia, na Turquia, é o acordo de readmissão entre a Grécia e a Turquia¹⁶⁹. No entanto, os acordos bilaterais, por si só, não podem ultrapassar as obrigações em matéria de direitos humanos¹⁷⁰ e as garantias aplicáveis ao abrigo da Diretiva de Retorno¹⁷¹.

¹⁶⁷ Os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso, relativamente a qualquer nacional de país terceiro que se encontre em situação irregular no seu território, v. artigo 6.º, n.º 1 da Diretiva 2008/115/CE.

¹⁶⁸ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [04.04.2017]; Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [04.04.2017].

¹⁶⁹ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, *op. cit.* [04.04.2017].

¹⁷⁰ Processo 27765/09, *Hirsi Jamaa e outros contra Itália*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 23 de fevereiro de 2012 (parágrafo 129).

¹⁷¹ O artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva de Retorno, atua como norma mínima em relação aos acordos de readmissão (ambos bilaterais da UE). Os Estados-Membros têm a possibilidade de excluir pessoas do âmbito de aplicação desta Diretiva, se forem apreendidas no âmbito de uma passagem irregular (*inter alia*) na fronteira (artigo 2.º, n.º 2, alínea a)). Se o Estado-Membro não excluir a pessoa abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva, aplica-se toda a gama de garantias, que incluem (lista não exaustiva), o melhor interesse da criança, a vida familiar, o estado de saúde da pessoa e respeito pelo princípio da não-repulsão (artigo 5.º); Salvaguardas processuais (artigo 12.º); Recursos efetivos ou a revisão das decisões relacionadas com o regresso (artigo 13.º); Salvaguardas pendentes de retorno, tais como a unidade familiar, o acesso a cuidados de saúde de emergência, as necessidades especiais dos requerentes de asilo são tomados em consideração, o acesso de menores ao sistema educativo (artigo 14.º); Salvaguardas processuais em relação à detenção e às condições de detenção (artigos 15.º e 16.º); Disposições especiais em matéria de detenção de menores, menores não acompanhados e famílias (artigo 17.º). Se o Estado-Membro exclui a pessoa do âmbito de aplicação da Diretiva de Retorno, são conferidas garantias mínimas relativas à limitação da utilização de medidas coercivas (n.ºs 4 e 5 do artigo 8.º); Adiamento da remoção (artigo 9.º, n.º 2, (a)); Cuidados de saúde de emergência, tendo em conta as necessidades das pessoas vulneráveis (artigo 14.º, n.º 1, b) e d)); e às condições de detenção (artigos 16.º e 17.º). No que toca ao facto de um requerente de asilo, cujo pedido foi declarado inadmissível, nos termos da Diretiva Procedimentos, este ficará abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva de Retorno, de acordo com o seu considerando (9), segundo o qual "um nacional de um país terceiro que tenha requerido asilo num Estado-Membro não deverá considerar-se em situação irregular no território desse Estado-Membro enquanto não entrar em vigor a decisão de indeferimento do pedido ou a decisão que ponha termo ao seu direito de permanência, enquanto requerente de asilo".

A Grécia é a principal responsável pela implementação de qualquer devolução e pela avaliação da admissibilidade dos pedidos dos requerentes de asilo. Porém, deve notar-se que, em primeiro lugar, é inteiramente voluntário, nos termos da Diretiva Procedimentos, para esse Estado-Membro, declarar a inadmissibilidade de um pedido, com base nos conceitos anteriores (de primeiro país de asilo ou de país terceiro seguro)¹⁷². O carácter voluntário das avaliações de admissibilidade significa que a Grécia não tem obrigação de aplicar aqueles conceitos à custa de obrigações legais e de direitos humanos.

1.1.1. Direito de asilo

O direito de asilo encontra-se previsto no artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), porém, “para além da Declaração não possuir valor vinculativo, o direito em causa encontra-se formulado de forma mitigada, como compreendendo o direito de procurar de asilo”¹⁷³. A Convenção de Genebra de 1951 sobre o estatuto dos refugiados apenas menciona a palavra “asilo” no preâmbulo e nas cláusulas finais, o que, no entendimento de Cristina Gorztázar, se traduz na consagração de uma proteção “imperfeita” dos refugiados¹⁷⁴. A CEDH é também omissa no que diz respeito a um direito de asilo.

Na consagração comunitária, o artigo 18.º da Carta remete para os Tratados da União, o que, para alguns autores, demonstra que o direito de asilo garantido depende da evolução do próprio direito da UE, pelo que é considerado um direito vivo¹⁷⁵. Nos dias de hoje, “os instrumentos de direito derivado destinados a desenvolver as competências da UE em matéria de asilo consagram já um direito a obter o estatuto de refugiado ou de titular de proteção subsidiária, se os requerentes cumprirem os requisitos neles previstos”¹⁷⁶. A Diretiva que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (Diretiva 2011/95/UE, doravante,

¹⁷² Quer o artigo 35.º, quer o 38.º, da Diretiva Procedimentos, são emitidos como uma possibilidade. Além de que o acordo UE-Turquia assume a forma de uma declaração, pelo que não é um instrumento jurídico vinculativo.

¹⁷³ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p. 7.

¹⁷⁴ Cf. Cristina GORTÁZAR, “Artigo 18.º - Direito de Asilo”, in Alessandra Silveira, Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 234.

¹⁷⁵ Cf. Cristina GORTÁZAR, “Artigo 18.º - Direito de Asilo”, *op. cit.*, p. 234; Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, <http://www.europarl.europa.eu> [04.04.2017].

¹⁷⁶ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.8.

Diretiva relativa à determinação de pessoas elegíveis para a concessão do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária), define quem pode receber o estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, e “cria o dever de os Estados conferirem esse estatuto a quem cumprir as condições fixadas para o efeito”¹⁷⁷. O artigo 13.º da referida Diretiva menciona expressamente que os Estados “concedem o estatuto de Refugiado” a quem cumprir as condições previstas neste instrumento (pessoas que abandonam o seu país de origem por força de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a grupo social ou determinada opinião política)¹⁷⁸ e o artigo 18.º recorre exatamente à mesma expressão para se referir às pessoas que reúnam as condições para beneficiarem do estatuto de proteção subsidiária (risco de sujeição, no país de origem, a tratamentos proibidos pelo direito internacional)¹⁷⁹. Em virtude destes dois estatutos, os Estados-Membros encontram-se vinculados a conceder proteção internacional aos nacionais de países terceiros que cumpram as condições para beneficiar dos mesmos. Deste modo, percebemos que “o direito europeu derivado consagra já o direito de asilo como direito de obter asilo”¹⁸⁰.

Cristina Gortázar entende que a Carta deve ser lida à luz destes desenvolvimentos, e que a mesma protege um direito individual à obtenção de asilo, indo, assim, mais além que a “proteção imperfeita” da Convenção de Genebra¹⁸¹. Segundo Ana Rita Gil, “o entendimento de que a CDFUE consagra uma proteção mais desenvolvida não decorre apenas da garantia de um direito de asilo”¹⁸², como também da proteção internacional

¹⁷⁷ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.8.

¹⁷⁸ De acordo com o a Diretiva 2011/95/UE, 2.º, e), entende-se por “estatuto de refugiado”, o reconhecimento por parte de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como refugiado; Por sinal, tal como já referimos na nota de roda-pé 40, de acordo com o mesmo artigo, na sua alínea e), entende-se por “Refugiado” o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar.

¹⁷⁹ De acordo com o a Diretiva 2011/95/UE, 2.º, g), entende-se por “estatuto de proteção subsidiária”, o reconhecimento por parte de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como pessoa elegível para proteção subsidiária. Por sinal, nos termos do artigo 2.º, f), entende-se por “pessoa elegível para proteção subsidiária”, o nacional de um país terceiro ou um apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave.

¹⁸⁰ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.10.

¹⁸¹ Cf. Cristina GORTÁZAR, “Artigo 18.º - Direito de Asilo”, *op. cit.*, p. 234.

¹⁸² Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.9.

poder ser concretizada, mediante a atribuição de um de dois estatutos diferenciados: o estatuto de refugiado, por um lado, e o estatuto de proteção subsidiária, por outro¹⁸³.

Tendo em conta o exposto, entendemos que as expulsões efetuadas pela Grécia, ao abrigo da Declaração UE-Turquia, desrespeitam o próprio direito dos migrantes requererem asilo, na medida em que, de acordo com as denúncias das ONGs anteriormente reportadas, as expulsões são efetuadas antes de se aferir da vontade dos migrantes em requerer asilo, e conseqüentemente do direito a uma análise individualizada – o que, alegadamente, seria garantido pela Declaração UE-Turquia.

1.1.2. Direito de análise individualizada dos pedidos de proteção internacional

A necessidade de análise individualizada dos pedidos de proteção é “a primeira e mais básica garantia para se efetivar um direito de asilo em toda a sua plenitude”¹⁸⁴. É um direito de todos os requerentes de asilo, cumpram ou não os requisitos substantivos que permitem beneficiar de proteção internacional. Só desta forma “podem as autoridades aperceber-se se [deve] ser reconhecido um direito de asilo”¹⁸⁵ ou se deve um indivíduo ser protegido da possibilidade de *refoulement*.

Para se efetivar esta análise individualizada são necessárias duas exigências: “em primeiro lugar, o afastamento de qualquer possibilidade de decisões automáticas, não precedidas de ponderação dos vários fatores em presença, e, em segundo lugar, a proibição de decisões coletivas”¹⁸⁶. A primeira exigência (exclusão de decisões automáticas) “implica que as decisões em matéria de concessão de proteção internacional sejam precedidas de ponderação dos vários interesses em presença”¹⁸⁷. Esta ponderação envolve o direito de o interessado ser ouvido e trazer provas para o procedimento, que demonstrem que o mesmo cumpre os requisitos para beneficiar de proteção internacional e que a Administração aprecie todos os fatores em presença, tendo de o demonstrar através de uma decisão devidamente fundamentada (artigo 41.º da Carta).

¹⁸³ O artigo 78.º do TFUE refere-se a “direito de asilo” em sentido estrito, correspondendo apenas à proteção conferida a refugiados, por contraposição à “proteção subsidiária”. Contrariamente, os instrumentos de direito derivado referem-se à “proteção internacional”, ao invés de direito de asilo em sentido amplo, que abrange os dois estatutos previstos (refugiado e proteção subsidiária).

¹⁸⁴ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.20.

¹⁸⁵ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p. 29 (interpolação nossa).

¹⁸⁶ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.20.

¹⁸⁷ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.20.

Posteriormente, a proibição de decisões coletivas não expressamente proibidas pelo direito da UE, decorre da proibição que consta expressamente do artigo 19.º, n.º 1 da Carta, que reproduz o artigo 4.º do Protocolo n.º 4 anexo à CEDH. Segundo a jurisprudência do TEDH, “esse tipo de expulsão consiste no afastamento de um conjunto de estrangeiros do território, não precedida de uma análise individualizada da situação pessoal de cada indivíduo que compõe o grupo”¹⁸⁸.

Deste modo, a crise migratória com que os Estados-Membros da UE se confrontam “constitui também um desafio para um pleno respeito do direito fundamental a não ser sujeito a medidas de expulsão coletivas”¹⁸⁹. A proibição de expulsões coletivas é absoluta, os Estados não podem invocar a necessidade de salvaguarda de outro interesse para limitar aquela proibição. “Chegamos a essa conclusão não só através do elemento literal das normas que consagram a proibição referida, mas também do elemento teleológico, já que a referida proibição se alicerça na necessidade de identificar e salvaguardar os direitos das pessoas carecidas de proteção internacional”¹⁹⁰. Uma expulsão coletiva, por definição, não permitirá considerar os direitos dos expulsandos, correndo o risco de abranger pessoas a quem deve ser reconhecida proteção internacional. Ou seja, a garantia destes direitos é incompatível com uma medida deste tipo.

Refirmamos, assim, a importância da análise individualizada do pedido de proteção internacional para se salvaguardar o direito de asilo. Ao mesmo tempo, o próprio procedimento dirigido à análise do pedido deverá ter em conta certas garantias que o tornem imparcial, o que implica a ponderação da situação particular do requerente, bem como das especificidades que o caracterizam. E esta necessidade de ponderação, que envolve a efetiva participação do migrante, tal qual já referimos, tem sido afirmada por parte de várias instâncias. O TEDH, no que respeita ao artigo 3.º da CEDH, que tem como escopo a proibição da tortura, e de penas ou tratamentos desumanos ou degradantes, fala num dever de avaliar adequadamente os alegados riscos de sujeição a tratamentos contrários à proibição consagrada naquele artigo, em caso de expulsão¹⁹¹.

¹⁸⁸ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.22.

¹⁸⁹ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.23.

¹⁹⁰ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, pp.25-26.

¹⁹¹ *Apud* Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.27.

No plano do direito da União Europeia, o artigo 41.º da Carta estabelece o princípio da boa administração que compreende o direito de qualquer pessoa ser ouvida antes de ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente, o direito de acesso aos processos que se lhe refiram, e a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. O TJUE tem afirmado que as garantias em causa têm como destinatários os órgãos da UE e não os Estados-Membros diretamente¹⁹². Contrariamente, alguma doutrina defende que, por força do artigo 51.º da Carta, tais exigências valem plenamente em relação aos Estados-Membros, quando os mesmos apliquem direito da União¹⁹³. Não obstante, de acordo com Cláudia Viana, o princípio da boa administração foi construído como princípio geral reconhecido pelo direito da UE¹⁹⁴ e garante, a qualquer pessoa, a possibilidade de dar a conhecer, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista, no decurso do procedimento administrativo, antes da adoção de qualquer decisão suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses¹⁹⁵.

1.1.3. Proibição de *Refoulement*

De acordo com Ana Rita Gil, o artigo 78.º do TFUE “elega a proibição de *refoulement* como um dos princípios-chave da política europeia comum na matéria”¹⁹⁶ de asilo, afirmando expressamente o propósito de garantir a observância da sua proibição, nos termos do seu n.º 1.

O princípio de *non refoulement* encontra-se duplamente consagrado na Carta. Ou seja, para além de derivar do artigo 18.º, enquanto uma das dimensões do direito de asilo, encontra consagração expressa no artigo 19.º, n.º 2, que determina que “ninguém pode

¹⁹² V. Processo C-482/10, *Cicala contra Região Siciliana*, Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 21 de dezembro de 2011. Em sentido contrário, entendendo que as garantias em causa têm também como destinatários os Estados-Membros, v. as conclusões do Advogado-Geral Melchior Wathelet no Processo C-166/13, *Sophie Mukarubega contra Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 5 de novembro de 2014.

¹⁹³ Segundo Cláudia Viana, “ao prescrever que os Estados-Membros devem respeitar os direitos, observar os princípios e promover a sua aplicação, de acordo com as respetivas competências e observando os limites das competências conferidas à União pelos Tratados, o artigo 51.º, conjugado com o artigo 52.º, n.º 2, limita e relativiza o princípio da autonomia organizativa e procedimental (e também processual) dos Estados-Membros, na medida em que aquela autonomia tem de ser conciliada com a aplicação uniforme e com a eficácia do Direito da União [incluindo] o direito fundamental a uma boa administração sempre que aquele esteja em causa”, v. Cláudia VIANA, “Artigo 41.º - Direito a uma boa administração”, in Alessandra Silveira, Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 484 (interpolação nossa).

¹⁹⁴ Cf. Cláudia VIANA, “Artigo 41.º - Direito a uma boa administração”, *op. cit.*, p. 484.

¹⁹⁵ Processo C-248/99 P, *República Francesa contra Monsanto Company e Comissão das Comunidades Europeias*, Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 8 de janeiro de 2002.

¹⁹⁶ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.11.

ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra o risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes”. Encontra-se também consagrado na Convenção de Genebra sobre o Estatuto de Refugiado, e noutras normas de direito internacional, sobretudo as que proíbem a tortura ou a sujeição a tratamentos considerados cruéis, desumanos ou degradantes, como o artigo 7.º do PIDCP e o artigo 3.º da CEDH.

Acontece que, enquanto a proibição prevista no artigo 3.º da CEDH é absoluta – “i.e., em caso algum poderá haver devolução de um estrangeiro para um país onde o mesmo corra o risco de ser submetido a tortura ou tratamentos desumanos e degradantes”¹⁹⁷ –, a proteção prevista na Convenção de Genebra admite exceções, nos termos do seu artigo 33.º, n.º2, que permitem a expulsão de um refugiado quando este, por motivos sérios, seja considerado um perigo para a sociedade do Estado de acolhimento ou quando, tendo sido condenado, definitivamente, por crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade. Alguns autores entendem que estas exceções não são aplicáveis “se implicarem a violação de princípios ou normas consuetudinárias imperativas ou inderrogáveis, como é o caso da norma que proíbe o risco de sujeição a tortura ou a tratamentos desumanos ou degradantes”¹⁹⁸. Porém, não há um acordo unânime na doutrina quanto ao carácter absoluto da proibição de expulsão, no caso referido *supra*. “Várias vozes clamam por uma necessidade de relativização da proteção oferecida pelo artigo 3.º da CEDH no contexto das medidas de expulsão”¹⁹⁹. No interior do TEDH, de acordo com alguns juízes, nos casos de afastamento do território, em que os tratamentos proibidos não são aplicados pelo Estado que afasta, mas pelo Estado do país de destino, a proibição deveria ser relativizada, atuando o princípio da proporcionalidade²⁰⁰. Outros autores referem que o TEDH tem procedido a um alargamento cada vez maior da proteção oferecida pelo artigo 3.º da CEDH, invocando

¹⁹⁷ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.11.

¹⁹⁸ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.12.

¹⁹⁹ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.12.

²⁰⁰ V. Processo 2241/93, *Chahal contra Reino Unido*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 15 de novembro de 1996. Neste caso, vários juízes do TEDH manifestaram-se a favor da relativização da proteção oferecida pelo artigo 3.º, nos casos de aplicação extraterritorial da CEDH, defendendo que aí o Estado deveria ser admitido a ponderar, tanto a natureza da ameaça que a pessoa em causa representaria para a segurança nacional do país de acolhimento, como a gravidade do risco potencial de maus tratos a que o recorrente poderia ser sujeito no país de destino.

que acabam por ser os juizes do TEDH a decidir do reconhecimento de proteção internacional que determinada pessoa beneficia²⁰¹.

Posto isto, importa apurar se a proteção conferida contra o *non refoulement*, garantida no artigo 19.º, n. 2 da CDFUE,   também absoluta, uma vez que a fonte de inspiração dessa norma foi a jurisprudência do TEDH sobre o desenvolvimento do artigo 3.º da CEDH²⁰². O n.º 2 do artigo 52.º da Carta dispõe que “na medida em que a presente Carta contenha direitos correspondentes aos direitos garantidos pela Convenção europeia para a proteção dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por essa convenção, a não ser que a presente Carta garanta uma proteção mais extensa ou mais ampla. Esta disposição não obsta a que o direito da União confira uma proteção mais ampla”. Consequentemente, implica reconhecer que o artigo 19.º, n. 2, consagra uma proteção absoluta. Logo, em caso algum poderá haver afastamento de um estrangeiro para um país onde o mesmo corra o risco de ser perseguido ou sujeito a danos s rios para a sua vida ou integridade pessoal²⁰³. Ou seja, no caso da Declaração UE-Turquia, a Turquia terá, efetivamente, de ser considerada um país terceiro seguro, o que, como poderemos ver no ponto seguinte, implica, entre outras exigências, a inexistência de risco de danos graves. Caso contrário, o envio dos migrantes para este país   desrespeitador da estipulação de *non refoulement*, e, consequentemente, a Declaração assenta em pressupostos ilegais.

1.2. A Turquia não é um país terceiro seguro

A questão-chave aqui   que, na Turquia, em virtude de uma limitação geográfica na sua adesão   Convenção de Genebra, apenas as pessoas provenientes de um país europeu têm direito ao estatuto de refugiado. E existe uma hierarquia de direitos com base no estatuto: estatuto de refugiado (para pessoas provenientes de um país de origem europeu); estatuto de refugiado condicional (país de origem não europeu); e estatuto de proteção subsidiária. Paralelamente ao procedimento de proteção internacional, foi

²⁰¹ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.13. V. também, Marc BOSSUYT, “The Court of Strasbourg Acting as an Asylum Court”, in *European Constitutional Law Review*, vol. 8, 2.ª edição, 2012, p. 221.

²⁰² Cf. Ana Rita GIL, “Artigo 19.º - Proteção em caso de Afastamento, Expulsão ou Extradicação”, in Alessandra Silveira, Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Coimbra, Almedina, 2013, p.244 e ss.

²⁰³ V., particularmente para os casos de terrorismo, Processo 4900/06, *A. contra Holanda*, Acord o do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 20 de julho de 2010; Processo 25716/09, *Toumi contra Itália*, Acord o do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 5 de abril de 2011.

introduzido um regime de proteção temporária para o afluxo maciço de sírios, em outubro de 2014 (ou seja, não é feita uma avaliação formal do estatuto), que expressamente exclui a integração legal, a longo prazo, dos beneficiários deste regime²⁰⁴, podendo cessar a qualquer momento, pela vontade do governo, não havendo um prazo de validade para o mesmo²⁰⁵. Concludentemente, os sírios, os iraquianos e os afegãos (e muitos outros) estão excluídos do estatuto de refugiado, de acordo com a Convenção de Genebra. Além disso, a Turquia envolve-se em devoluções reais, o que exponencia o risco de *refoulement*, apesar do princípio da não devolução ter sido incorporado, ao abrigo do artigo 6.º da sua Lei relativa aos estrangeiros e à proteção internacional, e do artigo 4.º do seu Regulamento de proteção temporária²⁰⁶. Estes são os fatores que levantam discussões sobre se a Turquia satisfaz o conceito de país terceiro seguro.

A implementação da Declaração implica a efetiva qualificação da Turquia como um país terceiro seguro, de acordo com os requisitos enunciados nas alíneas do n.º 1 do artigo 38.º da Diretiva Procedimentos. Sobretudo a alínea d) que exige, precisamente, o respeito da proibição do afastamento em violação do direito de não ser objeto de tortura nem de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes consagrado na legislação internacional; e a alínea e) que exige a concessão da possibilidade de pedir o estatuto de refugiado e de, se a pessoa for considerada refugiada, receber proteção em conformidade com a Convenção de Genebra.

Uma série de fontes, incluindo o relatório da Base de Dados de Informações de Asilo (AIDA) sobre a Turquia, fornecem evidências de que as condições atuais não garantem que os direitos fundamentais dos migrantes e refugiados sejam respeitados na Turquia²⁰⁷. O que conduziu o Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados a opor-se, repetidamente, a designar a Turquia como um país terceiro seguro. De acordo com o ECRE²⁰⁸, e com a *Human Rights Watch*²⁰⁹, na Turquia os refugiados enfrentam

²⁰⁴ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, <http://www.asylumineurope.org> [12.12.2016].

²⁰⁵ O Regulamento de Proteção Temporária declara explicitamente que: “as pessoas que beneficiam de proteção temporária não serão consideradas como tendo adquirido diretamente um dos estatutos de proteção internacional, conforme definido na Lei”, v. artigo 7.º, n.º 3 do Regulamento de Proteção Temporária de 22 de outubro de 2014, disponível em: <http://www.refworld.org>.

²⁰⁶ Para mais informações v. Lei n.º 6458, sobre Estrangeiros e Proteção Internacional, de 4 de abril de 2013, Regulamento de Proteção Temporária de 22 de outubro de 2014.

²⁰⁷ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, <https://www.ecre.org> [13.12.2016].

²⁰⁸ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, <https://www.ecre.org> [11.12.2016].

²⁰⁹ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [11.12.2016]; Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, *op. cit.* [13.12.2016].

obstáculos concretos no acesso a serviços básicos, incluindo educação, emprego e assistência social. Restringidos por barreiras linguísticas e direito limitado ao trabalho, a maioria dos refugiados vivem em condições precárias, incluindo mais de 700 mil crianças refugiadas sírias que não têm acesso à escola. Tudo isto ocorre num clima cada vez mais hostil para a proteção dos direitos humanos no país, conforme o destacado pelo relatório de progresso da UE²¹⁰.

A *Human Rights Watch* reforça que os refugiados sírios só podem beneficiar de um regime de proteção temporária na Turquia que apenas permite que lá vivam, sem lhes conceder a proteção total da Convenção, dando azo às condições anteriormente descritas. Além disso, esta ONG reporta que a Turquia repetidamente empurra os requerentes de asilo para a Síria²¹¹. E os requerentes de asilo de países como o Iraque e o Afeganistão, como já mencionamos, nem têm acesso ao estatuto de proteção temporária. Consequentemente, a Turquia não pode ser considerada um país terceiro seguro para refugiados não-europeus porque não oferece uma proteção efetiva²¹². A proteção efetiva, por seu turno, exige o acesso a procedimentos de asilo justos e eficientes, e uma vontade e capacidade demonstradas para conceder proteção, de acordo com a Convenção de 1951 e os padrões internacionais de direitos humanos. Isto inclui, fundamentalmente, o respeito pelo princípio da não repulsão, que proíbe um país de devolver uma pessoa a outro país onde corra o risco de perseguição ou abuso.

No âmbito do Plano de Ação Conjunto UE-Turquia, que precedeu a Declaração em análise, a União Europeia comprometeu-se com três mil milhões de euros para a melhoria da situação dos refugiados que se encontram em território turco, enquanto a Turquia assumiu o compromisso de fortalecer as medidas para restringir o afluxo de migrantes e refugiados para o espaço europeu. Num comunicado emitido em dezembro de 2015, o ECRE expressou profunda preocupação com este acordo assinado em novembro, do qual resultará num risco aumentado de devolução e detenção na fronteira turco-síria e na violação dos direitos humanos²¹³. Efetivamente, um dia após a assinatura do acordo, 1.300 requerentes de asilo e migrantes foram presos pela polícia turca na parte sudoeste do país, num esforço de impedir que tentassem a viagem para a

²¹⁰ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, *op. cit.* [11.12.2016].

²¹¹ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [11.12.2016].

²¹² Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [03.04.2017].

²¹³ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, *op. cit.* [11.12.2016].

Grécia. Além disso, os relatórios da *Human Rights Watch* destacam que os sírios estão a ser impedidos de entrar na Turquia e são levados de volta para a Síria. Isto é particularmente preocupante, especialmente à luz da nota de orientação do ACNUR sobre a consideração da proteção internacional no que diz respeito às pessoas que fogem da Síria, que afirma explicitamente que “a situação dos direitos humanos na Síria continua a deteriorar-se” e que os retornos para este país devem ser evitados a todo o custo²¹⁴.

Segundo a Amnistia Internacional, a UE está a permitir que os fundos com que se comprometeu sejam usados para financiar infraestruturas e equipamento de centros onde refugiados são detidos e ilegitimamente pressionados a regressarem a países como a Síria e o Iraque. Os refugiados que se encontravam no centro de detenção de Erzurum mostraram aos investigadores da Amnistia Internacional etiquetas afixadas em camas, armários e outros objetos que indicam que aquele equipamento foi financiado pela UE, em virtude do acordo. E responsáveis da UE em Ancara confirmaram à Amnistia Internacional que os seis centros de receção na Turquia, financiados pelos fundos europeus, que foram identificados, em outubro, na proposta do Plano de Ação, funcionarão, na verdade, como centros de detenção²¹⁵.

Todos os refugiados e requerentes de asilo detidos testemunharam à Amnistia Internacional que foram levados pelas autoridades turcas, e detidos por períodos que chegaram a dois meses, sem qualquer explicação ou justificação legal. Foi-lhes negado contacto com o exterior, incluindo advogados e familiares; a única forma que estas pessoas tiveram de comunicar foi através de telemóveis que mantiveram escondidos das autoridades turcas. A Amnistia Internacional documentou três casos de abusos físicos em centros de detenção na Turquia, além de vários relatos de maus-tratos. Um sírio de 40 anos, por exemplo, descreveu ter sido confinado a um quarto sozinho no Centro de Erzurum durante sete dias e mantido todo esse tempo com as mãos e os pés algemados.

Para muitas destas pessoas, a experiência devastadora da detenção ilegal foi seguida da deportação para a Síria ou para o Iraque, tendo sido pressionadas pelas autoridades a assinarem documentos em turco, sem entenderem o que neles estava escrito. Refugiados

²¹⁴Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.refworld.org> [14.12.2016].

²¹⁵Informação obtida na página oficial a Amnistia Internacional, <http://amnistia.pt> [14.12.2016].

e requerentes de asilo avançaram ainda à equipa da Amnistia Internacional que a única forma que tinham de sair dos edifícios em que foram postos era concordando em regressar ao país de onde tinham vindo²¹⁶.

Estes acontecimentos descritos, pós primeiras negociações com a UE e pós Declaração, revelam, por um lado, a banalização das expulsões coletivas da Turquia para os países de origem dos migrantes, que se encontram sob conjunturas propícias a tratamentos cruéis, desumanos e degradantes dos seus cidadãos. Procedimento que este país já executava. E, por outro lado, as detenções arbitrárias, com recurso à violação da integridade física dos migrantes e de outras garantias fundamentais, reforçam o argumento de que a Turquia não é um terceiro país seguro, porque perpetua a violação do direito internacional dos direitos humanos, ao qual se encontra vinculada. É o caso do artigo 9.º, parágrafo 1, do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) que proíbe a detenção, salvo pelos motivos previstos na lei e em conformidade com os procedimentos nela estabelecidos, e do artigo 10.º, parágrafo 1, que determina que toda a pessoa privada da sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana. O que não se verifica.

A proibição de detenção arbitrária encontra-se prevista nos termos do artigo 9.º da DUDH, porém este instrumento de direito internacional não tem valor jurídico vinculativo. A CEDH, nos termos do artigo 5.º, prevê as possibilidades de detenção e nenhuma justifica a que a Turquia emprega. Segundo o n.º 4 deste artigo, “qualquer pessoa privada da sua liberdade por prisão ou detenção tem direito a recorrer a um tribunal, a fim de que este se pronuncie, em curto prazo de tempo, sobre a legalidade da sua detenção e ordene a sua libertação se a detenção for ilegal”. E caso esta se verifique tem direito a uma indemnização (n.º 5). O que também não acontece.

Por fim, consideramos que a própria alínea b), n.º 1 do artigo 38.º, da Diretiva Procedimentos – que para qualificar um país terceiro seguro exige a inexistência de risco de danos graves no país terceiro em causa, na Aceção da Diretiva 2011/95/UE –, não é respeitada pela Turquia, pois compreendemos que a detenção arbitrária dos migrantes, tal como os relatos de maus tratos e as condições de precariedade a que os requerentes de asilo estão sujeitos, não cumprem a proibição de tratamentos cruéis, desumanos e

²¹⁶ Informação obtida na página oficial a Amnistia Internacional, *op. cit.* [14.12.2016].

degradantes, prevista nos termos do artigo 1.º da Convenção contra a Tortura, outras Penas ou Tratamentos Cruéis Desumanos ou Degradantes. E a expulsão dos requerentes de asilo para o país de origem infringe o artigo 3.º desta Convenção que proíbe a expulsão de uma pessoa para outro Estado quando existam motivos sérios para crer que possa ser submetida a tortura.

1.3. O conceito de primeiro país de asilo

O conceito de primeiro país de asilo contém elementos substantivos e processuais, nos termos da Diretiva Procedimentos (35.º). Um país pode ser considerado um primeiro país de asilo se os seguintes requisitos substantivos forem cumpridos para um determinado candidato (ou seja, no caso individual): (i) ter sido reconhecido nesse país como refugiado e ainda beneficiar dessa proteção; ou (ii) o candidato goza de proteção suficiente nesse país, o que não passa pelo reconhecimento do estatuto de refugiado, mas por outras formas de proteção, como o benefício do princípio da não repulsão.

Para determinar se existe uma proteção suficiente para o requerente, num país terceiro (que de outro modo não está definido na Diretiva), os Estados-Membros podem fazer referência aos critérios para os países terceiros seguros, descritos no n.º 1 do artigo 38.º da Diretiva Procedimentos (artigo 35.º da Diretiva Procedimentos). O requerente também tem direito às seguintes garantias processuais no âmbito do conceito de primeiro país de asilo: (i) direito a uma entrevista pessoal sobre a admissibilidade do seu pedido de proteção internacional (artigo 34.º, n.º1 da Diretiva Procedimentos); (ii) direito a contestar a aplicação do conceito de primeiro país de asilo, atendendo às suas circunstâncias particulares (artigo 35.º, último parágrafo, segunda parte); (iii) direito de acesso a um recurso efetivo perante um tribunal, se o seu pedido for considerado inadmissível (artigo 46.º, n.º1, a), ii. ou iii. e artigo 46.º, n.º6, b)); (iv) direito de um órgão jurisdicional decidir se o requerente pode, ou não, permanecer no território do Estado-Membro, se uma decisão sobre a admissibilidade resultar no fim do direito do requerente permanecer no Estado-Membro em questão – nos casos em que o direito de subsistir nesse Estado, enquanto aguarda pelo resultado do recurso, não esteja previsto na legislação nacional (artigo 46.º, n.º6 da Diretiva Procedimentos); (v) o direito de informar-se, através de um consultor jurídico, ou outro, “de forma efetiva” e por seu próprio custo, de acordo com os artigos 22.º, n.º1 e 23.º, n.º2 da Diretiva Procedimentos – uma vez que, os Estados-Membros apenas são obrigados a prestar assistência jurídica gratuita em sede

de recurso (artigo 20.º, n.º 1 da Diretiva Procedimentos).

As principais questões-chave na aplicação do conceito de primeiro país de asilo podem ser resumidas da seguinte forma. Por um lado, os sírios (de facto, os não-europeus) não podem beneficiar do reconhecimento do estatuto de refugiado, devido à limitação geográfica da adesão da Turquia à Convenção de Genebra. Por outro lado, há preocupações quanto ao facto de os requerentes de asilo terem efetivamente acesso à proteção em geral na Turquia²¹⁷.

Uma vez aqui chegados, consideramos oportuno referir que o próprio direito grego proporciona uma proteção insuficiente para aqueles, cujos pedidos foram declarados inadmissíveis, em função do critério do primeiro país de asilo. As autoridades não precisam mais de se referirem às garantias exigidas pelo conceito de país terceiro seguro, ao aplicar o princípio do primeiro país seguro, introduzido pelo artigo 55.º da Lei Grega 4375/2016²¹⁸. Em segundo lugar, o prazo para interpor recurso contra uma decisão, nos termos desta lei, é de cinco dias, o que contraria o prazo de uma semana exigido pelo artigo 46.º, n.º 7, da Diretiva Procedimentos²¹⁹. Por conseguinte, existem questões de direito substantivo e processual graves, bem como circunstâncias factuais que levantam questões sobre a capacidade da Grécia declarar inadmissíveis as solicitações dos requerentes de asilo, em virtude da Turquia ser considerada um primeiro país de asilo, de acordo com Declaração UE-Turquia.

1.4. Direito ao reagrupamento familiar

Um aspeto que, do nosso ponto de vista, tem sido pouco considerado, no âmbito do acordo UE-Turquia, é o impacto sobre as famílias e a unidade familiar. O perfil dos requerentes de asilo que entraram na Grécia, vindos da Turquia foi, em grande parte, descrito como grupos de famílias. De setembro de 2015 a março de 2016, a proporção de mulheres e crianças aumentou de 27% para 60%²²⁰. O que pode ser resultado de alguns

²¹⁷ Cf. Orçun ULUSOY, “Turkey as a Safe Third Country?”, s/d, texto disponível em <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/03/turkey-safe-third> [02.05.2017].

²¹⁸ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, <http://www.asylumineurope.org> [15.12.2016]

²¹⁹ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, *op. cit.* [15.12.2016].

²²⁰ Cf. Franck DUVELL, Heaven CRAWLEY, Katharine JONES, Nando SIGONA, Simon MCMAHON, “Unpacking a rapidly changing scenario: migration flows, routes and trajectories across the Mediterranean”, s/d, texto disponível em <http://www.medmig.info/research-brief-01-unpacking-a-rapidly-changing-scenario/#more-498> [07.09.2016].

países limitarem o acesso ao reagrupamento familiar²²¹, fazendo com que outros membros da família façam viagens para se juntarem aos seus parentes, já residentes nos Estados-Membros da UE.

Com os *hotspots* a serem transformados em instalações de detenção (ver o ponto seguinte) e a perspectiva de retorno acelerado, há impactos potenciais significativos para famílias e para crianças. Em primeiro lugar, uma preocupação passa por garantir que a unidade familiar seja assegurada, especialmente no contexto dos procedimentos de admissibilidade. Embora a Diretiva Procedimentos seja silenciosa sobre a unidade familiar, a Diretiva que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (Diretiva 2013/33/UE, doravante Diretiva relativa às condições de acolhimento) aplica-se, uma vez que foi apresentado um pedido de proteção internacional. Esta Diretiva exige o pleno cumprimento da unidade familiar e do superior interesse da criança, tal como a Carta, a CEDH e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989 (artigo 12.º e considerando (9) da Diretiva relativa às condições de acolhimento). Em segundo lugar, pouca atenção foi dada à forma como o atual Regulamento de Dublin é utilizado para interagir com a implementação da Declaração UE-Turquia. No decorrer dos procedimentos de admissibilidade e de regresso, os requerentes correm o risco de serem incapazes de provar adequadamente a existência de membros da família presentes noutros Estados-Membros, tal como há o risco de uma consideração insuficiente, ou tardia, pelas autoridades, da presença de familiares noutros Estados-Membros. É discutível que o requisito obrigatório dos Estados-Membros examinarem qualquer pedido de asilo, em virtude da sua responsabilidade em fazê-lo, de acordo com uma hierarquia de critérios (que inclui a presença de familiares), anule a capacidade discricionária dos Estados-Membros enviarem um candidato para um país terceiro seguro, de acordo com a Diretiva Procedimentos (artigo 3.º, n.º 1 e 3 do Regulamento de Dublin III)²²².

A este respeito, é essencial que a Grécia assegure, em primeiro lugar, que os requerentes de asilo sejam informados do Regulamento de Dublin (artigo 4.º, n.º 1, c) do Regulamento de Dublin III) e que lhes dê a oportunidade de apresentar informações ou dar uma entrevista (artigo 5.º do Regulamento de Dublin III) sobre a existência de membros

²²¹ Informação obtida na página oficial do Serviço Jesuíta aos Refugiados, <http://jrseurope.org> [03.04.2017]. V. também, <http://www.independent.co.uk>.

²²² Informação obtida na página oficial do Serviço Jesuíta aos Refugiados, *op. cit.* [03.04.2017].

da família noutros Estados-Membros. E, em seguida, proceder a uma avaliação de qual Estado-Membro será responsável pela determinação do pedido de asilo (artigo 3.º e artigos 7.º a 11.º do Regulamento de Dublin III), antes de proceder às questões de admissibilidade baseadas no conceito de país terceiro seguro, ou primeiro país de asilo. Isto, a fim de assegurar que o princípio da unidade familiar (considerando (14), considerando (16) e considerando (17) do Regulamento de Dublin III) e o superior interesse da criança (considerando (13), e artigo 6.º, n.º1 do Regulamento de Dublin III) são garantidos. Isto é particularmente importante no caso de menores não acompanhados (artigo 8.º do Regulamento de Dublin III)²²³, cujos direitos de representação e / ou assistência devem ser protegidos (artigo 6.º, n.º2 do Regulamento de Dublin III e artigo 25.º da Diretiva Procedimentos), recordando que a Grécia continua obrigada a tomar as medidas adequadas para identificar os membros da família, irmãos ou parentes do menor não acompanhado, nos outros Estados-Membros (artigo 6.º, n.º4 do Regulamento de Dublin III).

1.5. De *hotspot areas* a centros de detenção

A transformação de *hotspots*, destinados ao registo, em centros de detenção, para acelerar os procedimentos de readmissão de migrantes irregulares, foi discretamente anunciada na Comunicação da Comissão²²⁴. A Lei Grega 4375/2016, efetivamente prevê que os requerentes de asilo sejam detidos nos pontos de acesso, para a totalidade do seu procedimento de asilo²²⁵. Consequentemente, pouco depois do anúncio e implementação do acordo UE-Turquia, o ACNUR retirou a sua cooperação dos pontos de acesso na Grécia, numa declaração inusitadamente contundente, de 22 de março de 2016, indicando que os pontos de acesso foram transformados em centros de detenção e que as ações do ACNUR correspondem à sua oposição à detenção obrigatória²²⁶. O ACNUR também indicou claramente que não era parte do acordo UE-Turquia (para que não houvesse qualquer dúvida do contrário). Posteriormente, retiraram-se as seguintes organizações

²²³ Processo C-648/11, *MA, BT, DA, contra Secretary of State for the Home Department*, Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 6 de junho de 2013.

²²⁴ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [04.04.2017].

²²⁵ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, *op. cit.* [15.12.2016].

²²⁶ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [15.12.2016].

não governamentais: Conselho Norueguês de Refugiados, os Médicos Sem Fronteiras²²⁷ e a Oxfam (Comité de Oxford de Combate à Fome)²²⁸.

Além deste regime de detenção obrigatório, o perfil das chegadas suscita preocupações sobre a necessidade, a adequação, a duração e a legalidade da detenção de famílias²²⁹. Os relatos das condições de detenção foram descritos como “terríveis”²³⁰, e também surgiram relatos de falta de cuidados básicos para crianças, e que os bebês detidos em Chios “não recebiam leite adequado”²³¹. Em junho de 2017, numa investigação na ilha de Lesbos, a *Human Rights Watch*, documentou a deterioração da saúde mental dos requerentes de asilo e dos migrantes – incluindo automutilações, tentativas de suicídio, agressões, ansiedade e depressão – causada pela política de detenções nas ilhas gregas, em condições deploráveis, para facilitar o registo e os retornos à Turquia, com rapidez²³².

A aparente facilidade e perspicuidade da transformação de *hotpots* em instalações de detenção também confirma a visão de que os motivos de detenção contidos na legislação derivada da UE são tão amplos quanto a questão de saber se são uma salvaguarda suficiente contra a detenção arbitrária. Neste contexto, importa sublinhar que o artigo 31.º, n.º 2, da Convenção de Genebra prevê a possibilidade de detenção de requerentes de asilo, quando entrem irregularmente no território de um Estado, até terem o seu estatuto regularizado. Bem como, para efeitos de identificação do requerente de asilo, particularmente nos casos em que não possuem documentos de identificação. Acontece que “as mais recentes evoluções na matéria têm ido no sentido da afirmação de limites a esta possibilidade de detenção”²³³. As atuais diretrizes do Alto Comissariado das

²²⁷ Informação obtida na página oficial da Médicos Sem Fronteiras, <http://www.msf.org> [15.12.2016]; Informação obtida na página oficial da Al Jazeera, <http://www.aljazeera.com> [15.12.2016].

²²⁸ Informação obtida na página oficial da EURACTIV, <http://www.euractiv.com> [15.12.2016].

²²⁹ V. Processo 15297/09, *Kanagaratnam e Ors contra a Bélgica*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 13 de dezembro de 2011; Processo 39472/07 e 39474/07, *Popov contra a França*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 19 de janeiro de 2012; Processo 13178/03, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga contra a Bélgica*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 12 de outubro de 2006.

²³⁰ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, <https://www.amnesty.org> [15.12.2016].

²³¹ Informação obtida na página oficial do The Guardian, <https://www.theguardian.com> [15.12.2016].

²³² Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [30.07.2017]. Segundo a investigação da Human Rights Watch, os fatores que desencadeiam doenças mentais relacionam-se com as condições de acolhimento hostis, com a incerteza e a insegurança, com as políticas discriminatórias da União Europeia e da Grécia e com a tensão desencadeada pelo procedimento de asilo. A este respeito v. mais em <https://www.hrw.org/news/2017/07/12/eu/greece-asylum-seekers-silent-mental-health-crisis>.

²³³ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.29.

Nações Unidas para os Refugiados indicam que as autoridades nacionais devem possuir razões adicionais para procederem à detenção de requerentes de asilo que tenham entrado ilegalmente no território²³⁴. E mais recentemente, o TEDH tem passado a exigir, como o já fazia o Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas²³⁵, que a detenção apenas seja aplicada se não existir outra medida menos gravosa e que salvguarde da mesma forma os interesses do Estado. Logo, “se não se demonstrar que a detenção é necessária, a mesma pode ser ilegítima, incorrendo o Estado em violação do direito à liberdade”²³⁶ previsto no artigo 5.º da CEDH e artigo 6.º da Carta, artigo 9.º do PIDCP e artigo 3.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Por sinal, o direito à liberdade previsto na Carta relaciona-se diretamente com os direitos que esta consagra no seu Título VI (Justiça), designadamente o direito à ação e a um tribunal imparcial, nos termos do artigo 47.^{o237}. “Apesar do conceito de liberdade ser aberto, preceitos como o do artigo em análise que o acoplam com o conceito de segurança, menos indeterminado, tendem a dar-lhe como conteúdo normativo a proteção contra atos arbitrários de prisão ou de detenção – e, portanto, de privação de liberdade pessoal – praticados pelo Estado”²³⁸. O corolário fundamental associado a este direito vem explicado no artigo 9.º da DUDH, nos termos do qual “ninguém pode ser arbitrariamente preso, detido ou exilado”. O direito à ação e a um tribunal imparcial, nos termos do artigo 47.º, que tem por fonte material direta o artigo 13.º da CEDH (direito a um recurso efetivo) e o artigo 6.º, n.º 1 (direito a um processo justo), decorre de outras fontes de direito internacional em matéria de direitos humanos, especialmente dos artigos 8.º e 10.º da DUDH e artigos 2.º, n.º 3, alínea a) e 14.º, n.º 1 do PIDCP. Os três parágrafos do artigo 47.º da Carta estipulam, então, o direito à ação, o direito a um tribunal imparcial e o direito à defesa, incluindo à assistência judiciária.

Ligada à questão das alternativas à detenção encontra-se a questão da capacidade de receção, em termos gerais, na Grécia (na verdade, na generalidade da Europa²³⁹). As

²³⁴ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, <http://www.refworld.org> [15.12.2016].

²³⁵ V. Comunicação n.º 305/1998, *Van Alphen contra Países Baixos*, do Comité dos Direitos do Homem, de 15 de agosto de 1990.

²³⁶ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p. 31.

²³⁷ Cf. Nuno PIÇARRA, “Artigo 6.º - Direito à liberdade e à segurança”, in Alessandra Silveira, Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 91.

²³⁸ Cf. Nuno PIÇARRA, “Artigo 6.º - Direito à liberdade e à segurança”, *op. cit.*, p. 91.

²³⁹ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, <http://www.asylumineurope.org> [23.11.2016].

apresentações conjuntas ao Comité de Ministros do Conselho Europeu, feitas pelo ECRE e pela Comissão Internacional de Juristas (CIJ), em março de 2016, notaram que a capacidade de receção está longe de ser suficiente (apesar das afirmações otimistas da Comissão), havendo permutabilidade dos descritores entre detenção e instalações de receção²⁴⁰. A questão de fornecer alternativas à detenção está indissociavelmente ligada à capacidade de receção que analisaremos com detalhe, igualmente, neste Capítulo.

2. Reforço das fronteiras externas da União Europeia

O primado que o Regulamento 2016/1624 atribui à Agência Europeia de Guardas de Fronteiras e Costeira, nas zonas dos pontos de crise, revela uma abordagem mais securitária do Sistema Europeu Comum de Asilo na gestão dos fluxos mistos, e, por conseguinte, menos centrada nas reais necessidades de proteção internacional que suscitam e às quais os Estados-Membros da União se encontram vinculados. No ponto dedicado aos *hotspot areas*, abordamos a forma de atuar desta nova Agência que se continua a designar por Frontex.

3. Gestão dos fluxos migratórios e o combate às atividades de introdução clandestina de migrantes

Como anteriormente mencionamos, em 8 de outubro de 2015, o Conselho convidou a Comissão a assegurar que as negociações em curso sobre os acordos de readmissão sejam aceleradas, e concluídas o mais depressa possível, para garantir que “as taxas de retorno aumentadas façam dissuadir a migração irregular”²⁴¹. Para a Comissão, a “prioridade imediata é garantir que os acordos de readmissão existentes sejam efetivamente aplicados na prática”²⁴².

Esta é uma das medidas adotadas pela UE para fazer face à Crise Migratória. Porém, segundo Amnistia Internacional, a Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, bem como os estudos desencadeados por Sérgio Carrera²⁴³ e pelo

²⁴⁰Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, <https://www.ecre.org/> [15.05.2017].

²⁴¹Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, <http://www.europarl.europa.eu> [12.03.2017].

²⁴² Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [12.03.2017].

²⁴³ Sergio CARRERA, “Implementation of EU Readmission Agreements Identity Determination Dilemmas and the Blurring of the Rights”, s/d, texto disponível em <https://www.ceps.eu/publications/implementation-eu-readmission-agreements-identity-determination-dilemmas-and-blurring> [12.02.2017]

Parlamento Europeu²⁴⁴, a celebração dos Acordos de Readmissão (doravante, Acordos) não respeitaram o direito internacional dos direitos humanos, nem o próprio direito europeu que estipula um leque de requisitos para a sua celebração e concretização.

Neste ponto, almejamos, por um lado, apresentar as principais falhas que têm ocorrido ao nível da conceção e implementação destes Acordos, identificando e analisando os direitos humanos que estão a ser violados. E, por outro, no que toca à proteção das fronteiras da UE, combate às redes criminosas e resgate dos migrantes em perigo, analisaremos a atuação da operação Sophia, lançada em 2015, tal como já referimos.

3.1. Acordos de readmissão da União Europeia com países terceiros

Os Acordos de Readmissão da União Europeia com países terceiros são celebrados com a finalidade de facilitar o processo de regresso dos migrantes, que não preenham as condições legais para permanecer num Estado-Membro da UE, ao seu país de origem ou de proveniência²⁴⁵. Estes Acordos são negociados em troca da facilitação de vistos, assistência financeira ou outros incentivos comerciais em prole dos países terceiros de origem ou de proveniência. E são concluídos com base no artigo 79.º,n.º3 do TFUE que prevê: “a União pode celebrar com países terceiros acordos destinados à readmissão, nos países de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preenham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, de presença ou de residência no território de um dos Estados-Membros”, prevalecendo sobre os acordos bilaterais de readmissão celebrados entre Estados-Membros e países terceiros²⁴⁶.

A Diretiva relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular²⁴⁷, que prima por normas claras, transparentes e justas para uma política de regresso eficaz (Considerado (4)), salienta que são necessários acordos de readmissão com os países terceiros para facilitar

²⁴⁴“Study: Migrants in Mediterranean: Protecting human rights”, v. <http://www.europarl.europa.eu>.

²⁴⁵ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [12.03.2017].

²⁴⁶ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [12.03.2017].

²⁴⁷ Diretiva de Retorno.

o procedimento de regresso (Considerando (7) e artigo 3.º, n.º3). Porém, os Acordos de Readmissão ainda suscitam preocupações em matéria de direitos humanos²⁴⁸.

Segundo a Amnistia Internacional, a Itália tem tentado aumentar o número de migrantes que faz regressar aos seus países de origem, recorrendo também à negociação de Acordos de Readmissão com países que cometem atrocidades chocantes. Em agosto de 2016 foi assinado um Memorando de Entendimento entre Itália e as autoridades policiais sudanesas²⁴⁹ que permite um processo de identificação sumário que poderá, em algumas circunstâncias, ocorrer no Sudão, depois da expulsão do território italiano. De acordo com a Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, tal Memorando também pode suscitar preocupação em virtude da situação dos direitos humanos no Sudão²⁵⁰. O relatório da Amnistia Internacional, “Foco de Crise: como a principal abordagem da UE resulta em violações dos direitos de refugiados e migrantes”²⁵¹, revela que mesmo quando o processo de identificação é feito em Itália, é tão superficial e tão profundamente delegado nas autoridades sudanesas que impede de determinar individualmente se a pessoa não ficará em risco real de ser sujeita a graves violações de direitos humanos ao regressar ao país de origem²⁵². O que resultou já em expulsões ilegais, como é documentado no Relatório referido *supra*, em que 40 pessoas identificadas como cidadãos sudaneses foram postas num avião em Itália com direção a Cartum. Um homem de 23 anos, oriundo do Darfur, que fez este voo, no que concerne à forma como as forças de segurança os aguardavam, quando aterraram na capital do Sudão, descreve: “Levaram-nos para uma zona especial no aeroporto. Vi um homem a ser agredido... fomos interrogados um a um... Agora tenho medo que [os agentes de]

²⁴⁸ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [12.03.2017].

²⁴⁹ Informação obtida na página oficial da ItalyUN, <http://www.onuitalia.com> [12.03.2017]; para mais detalhes sobre o Memorando de Entendimento acordado v. página oficial da Association for Juridical Studies on Immigration, <http://www.asgi.it> [12.03.2017].

²⁵⁰ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, <http://fra.europa.eu> [12.03.2017].

²⁵¹ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, <http://amnistia.pt> [20.04.2017]

²⁵² Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, *op. cit.* [20.04.2017].

segurança andem à minha procura e, se me encontrarem, o que me farão”²⁵³.

De acordo com a legislação da UE, as operações no âmbito da readmissão devem ser acompanhadas de salvaguardas adequadas e são pautadas pela Diretiva de Retorno e Código das Fronteiras Schengen.

Tanto a Grécia como a Itália utilizam a opção prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea a) da Diretiva de Retorno, de não aplicar esta Diretiva a pessoas que tenham sido recusadas a entrar, de acordo com o artigo 13.º, n.º 1 do Código das Fronteiras de Schengen²⁵⁴, ou tenham sido apreendidas ou intercetadas, em conexão com a entrada irregular e não tenham posteriormente obtido autorização para ficar.

Acontece que, mesmo quando os Estados-Membros recorrem à opção prevista nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva de Retorno, os princípios essenciais e as salvaguardas da Diretiva continuam a ser aplicáveis de acordo com a alínea a), n.º 4, do artigo 4.º, segundo a qual, os Estados-Membros devem assegurar que o seu tratamento e nível de proteção não sejam menos favoráveis do que os previstos nos termos do artigo 8.º, n.º 4 e 5, (que regulam as restrições à utilização de medidas coercivas), da alínea a) do n.º 2 do artigo 9.º (adiamento do afastamento), das alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 14.º (cuidados de saúde urgentes e tomada em consideração das necessidades das pessoas vulneráveis) e dos artigos 17.º e 18.º (condições de detenção). E nos termos da alínea b), os Estados-Membros deverão continuar a “respeitar o princípio da não-repulsão”.

Além disso, os princípios estipulados na Carta continuam a aplicar-se. Mais particularmente, o direito à dignidade humana (artigo 1.º), a proibição de tortura e tratamentos ou penas desumanos ou degradantes (artigo 4.º) e o direito a um recurso efetivo (artigo 47.º).

²⁵³ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, *op. cit.* [20.04.2017] (interpolação nossa).

²⁵⁴ Segundo este artigo: “quem atravessar ilegalmente uma fronteira e não tiver direito a residir no território do Estado-Membro em questão, deve ser detido e ficar sujeito a procedimento por força da Diretiva 2008/115/CE”.

De acordo com José Luís da Cruz Vilaça, a dignidade do ser humano não constitui apenas um direito fundamental: ela constitui a própria base dos direitos fundamentais²⁵⁵. O artigo 1.º da Carta em conjugação com o artigo 2.º do TUE, fundamentam o sistema de proteção dos direitos fundamentais na ordem jurídica da União. A dignidade da pessoa humana não pode ser violada ou lesada e constitui o limite da compressão possível de qualquer direito fundamental. No plano do Direito internacional, o artigo 41.º da DUDH reforça a proclamação da dignidade da pessoa humana, ao estabelecer no preâmbulo “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”. O artigo 1.º proclama, além disso, que “todos os seres humanos são livres e iguais em dignidade e direitos”. Os preâmbulos dos Pactos Internacionais sobre os Direitos Humanos das Nações Unidas, de 1966, também sublinham o “reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana” e que os direitos inalienáveis que lhes são reconhecidos “decorrem da dignidade inerente à pessoa humana”. A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 1989, destaca a “dignidade humana da criança” (preâmbulo e artigo 28.º, n. 2). E encontramos igualmente referências ao valor da dignidade humana nos preâmbulos e no articulado da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial de 1965; na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres de 1979; na Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis desumanos ou degradantes de 1984. Por fim, no que toca à CEDH, não encontramos alguma disposição expressa, mas o seu preâmbulo faz referência à DUDH. “Além disso, pode dizer-se que o catálogo de direitos e garantias consagrados na Convenção encontram fundamento no reconhecimento da dignidade humana, que inspira, ao fim e a cabo, todos o sistema de proteção criado pela Convenção”²⁵⁶. A jurisprudência do TEDH é a exata expressão disso.

No que à proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes diz respeito, de acordo com Danilo Zolo, “no plano normativo não se pode não sublinhar que

²⁵⁵ Cf. José Luís da Cruz VILAÇA, “Título I Dignidade, Artigo 1.º Dignidade do ser humano”, in Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2013, p.33.

²⁵⁶ Cf. José Luís da Cruz VILAÇA, “Título I Dignidade, Artigo 1.º Dignidade do ser humano”, *op. cit.*, p.41.

se trata de uma norma elementar e repetitiva”²⁵⁷. Em 1966 a proibição da prática da tortura foi inscrita no PIDCP e deste então, a proibição da tortura foi objeto de normas internacionais, vezes sucessivas, em diferentes instrumentos: Declaração sobre a Proteção de todas as pessoas contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes de 1975, Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis desumanos ou degradantes de 1984, Convenção europeia para a prevenção da tortura e das penas ou tratamentos desumanos ou degradantes (1987)²⁵⁸.

As operações de retorno realizadas no âmbito da readmissão envolvem riscos semelhantes e enfrentam desafios idênticos aos retornos forçados ao país de origem. Porém, mesmo que o artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva de Retorno, que prevê que os Estados Membros devem dispor de um sistema eficaz de controlo dos regressos forçados, não se aplique diretamente em relação às readmissões dos pontos de acesso, uma vez que a Grécia e a Itália utilizam a cláusula facultativa do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva, esta acaba por ser, ainda assim, um mecanismo importante para salvaguardar os direitos fundamentais dos repatriados, como os que elencamos *supra*. Esses direitos precisam ser protegidos independentemente do tipo de operação. Assim, na Grécia, a polícia helénica e a Frontex informam regularmente o Gabinete do Provedor de Justiça helénico sobre as operações planeadas de readmissão – uma prática que pode ser considerada também para as autoridades italianas envolvidas nos retornos para a Tunísia e o Egipto, com base nos acordos bilaterais de readmissão.

Um sistema abrangente de controlo do retorno, inclusive para operações de readmissão, é uma salvaguarda importante para ajudar a prevenir violações dos direitos fundamentais e garantir um tratamento humano. Assim, sempre que as operações de retorno ou de readmissão sejam realizadas, a partir dos pontos de acesso, deverão ser acompanhadas por um controlo efetivo, por parte das autoridades nacionais designadas para realizar o controlo do retorno forçado que a Diretiva prevê. Segundo a FRA, estes órgãos possuem um mandato mais amplo, pelo que podem também desempenhar um papel mais abrangente no que diz respeito às condições e procedimentos nos pontos de

²⁵⁷ Cf. Danilo ZOLO, “Artigo 4.º Proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes. Ninguém pode ser submetido a tortura, nem a tratos ou penas desumanos ou degradantes”, in Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 79.

²⁵⁸ Cf. Danilo ZOLO, “Artigo 4.º Proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes...”, *op. cit.*, p. 79.

acesso, em geral²⁵⁹. Ambos os organismos nacionais designados como mecanismos de acompanhamento de retorno forçado, nos termos da Diretiva de Retorno, na Grécia e em Itália, detêm o mandato abrangente dos mecanismos nacionais de prevenção, no âmbito do Protocolo Facultativo da Convenção Contra a Tortura. E em conformidade com o artigo 4.º deste Protocolo Facultativo, esses órgãos podem controlar os lugares de privação de liberdade com o objetivo de fortalecer a proteção das pessoas restringidas de liberdade contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

3.1.1. Acordos de readmissão e detenção

A menos que seja determinado com base numa avaliação individual do caso específico, de que existem razões necessárias para impor a detenção, as pessoas que concordaram em ser readmitidas não devem ser restringidas indevidamente da sua liberdade. Pelo que deverá ser realizada uma avaliação individual, antes da privação da liberdade, das pessoas sujeitas a readmissão. A privação do direito à liberdade estipulada no artigo 6.º da Carta e no artigo 5.º da CEDH, é permitida, inclusive como medida para impedir a entrada não autorizada ou preparar o retorno. No entanto, a detenção representa uma exceção limitada ao direito de liberdade e, como tal, deve respeitar os princípios de necessidade e proporcionalidade expressos no n.º 1 do artigo 52.º da Carta. O artigo 9.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos destaca os requisitos de legalidade, necessidade e proporcionalidade especificamente em relação a qualquer privação de liberdade imposta no contexto da imigração. E o artigo 15.º da Diretiva de Retorno também afirma que a detenção só deve ser utilizada quando não houver outras medidas suficientes, mas menos coercivas, disponíveis.

Em particular, se uma pessoa concorda em ser readmitida para a Turquia e retira o pedido de asilo, uma prática que tem sido observada em alguns *hotspot areas*, implica a privação de liberdade dessa pessoa até a operação de regresso. Porém, tal poderá demorar dias ou mesmo semanas. Conforme o exposto, essa medida coerciva pode ser considerada desproporcional, uma vez que a decisão de detenção não se baseou numa avaliação individualizada e a pessoa concordou em retornar voluntariamente, o que parece estar em contradição com o conceito de risco de fuga previsto na alínea a), n.º 1 do artigo 15.º da

²⁵⁹ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, <http://fra.europa.eu> [12.03.2017].

Diretiva de Retorno. Além disso, ser detido ao retirar um pedido de asilo pode ter efeitos negativos sobre a disposição das pessoas com poucas perspectivas de obter proteção internacional, em regressarem voluntariamente.

No caso da Grécia, observou-se que, enquanto outros migrantes irregulares detidos na pendência de retorno forçado receberam um documento informativo com a descrição dos seus direitos, as pessoas que esperavam ser readmitidas, dos pontos de acesso, não receberam o documento, alegadamente, em virtude da falta de clareza sobre o seu estatuto legal real. Acontece que, o fornecimento de informação e comunicação suficientes, às pessoas, num procedimento de retorno forçado ou readmissão, permite proteger os direitos do repatriado e facilitar a condução da operação de regresso. No contexto dos pontos de acesso isto é relevante, qualquer que seja o motivo da restrição da liberdade. O artigo 16.º, n.º 5, da Diretiva de Retorno aplica-se independentemente da aplicação do artigo 2.º, n.º 2, a) da mesma.

3.1.2. Entidades responsáveis pelas operações de readmissão

Finalmente, as escoltas fornecidas pela Frontex para apoiar as operações de readmissão são retiradas de funcionários cedidos por Estados-Membros que não possuem experiência suficiente neste campo²⁶⁰. Porém, para assegurar a conclusão uniforme do procedimento de retorno e salvaguardar os direitos e a dignidade humana dos repatriados, os funcionários da escolta devem ser adequadamente preparados e fruir das competências necessárias para lidar com situações potencialmente difíceis. De acordo com a Diretriz 18 n.º²⁶¹ do Conselho da Europa que estabelece vinte orientações sobre o retorno forçado, as escoltas “devem ser cuidadosamente selecionadas e receber preparação adequada, inclusive no uso das técnicas de restrição”²⁶².

²⁶⁰ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, <http://fra.europa.eu> [12.03.2017].

²⁶¹ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia, <http://www.consilium.europa.eu/> [12.03.2017].

²⁶² Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia, *op. cit.* [12.03.2017].

3.2. Operação Sophia, combate às redes criminosas e resgate dos migrantes em perigo

A eficácia e a proporcionalidade da Operação Sophia foram postas em causa. A Câmara dos Lordes do Reino Unido²⁶³ concluiu que subsistem lacunas significativas na compreensão da operação de redes de contrabando e do seu *modus operandi* na Líbia. As intenções e objetivos da operação excederam o que poderia ser realisticamente alcançado. A Câmara dos Lordes também concluiu que a Operação Sophia é vista pelas ONGs no campo humanitário como uma missão de busca e resgate, estando a realizar um valioso trabalho de busca e salvamento no mar, mas que não é este não o seu mandato central²⁶⁴. Isto reflete-se num documento publicado pela WikiLeaks, que apresenta o relatório semestral da operação entre 22 de junho e dezembro de 2015. Neste documento percebemos que ainda persiste a necessidade desta operação se tornar mais eficaz no que toca ao combate ao modelo de negócio dos traficantes²⁶⁵. O número de entradas irregulares continuou a ser bastante estável durante 2016²⁶⁶. Além disso, as autoridades da Operação Sophia nem sempre compartilham informações com as autoridades de justiça penal relevantes em Itália, para fins de investigações e processos de suspeitos.

O lançamento e desenvolvimento da operação também colocou pressões mais elevadas sobre as autoridades da guarda costeira da Líbia. No final de 2015 houve três incidentes declarados por diferentes ONGs: os guardas armados da costa da Líbia (não está claro quem eram precisamente) confrontaram as entidades da Operação Sophia e pediram que saíssem e parassem de salvar as pessoas. A 15 de junho de 2016, depois do Conselho decidir prorrogar o mandato da operação até 27 de julho de 2017, acrescentando as duas missões de cooperação com a Líbia, a Amnistia Internacional alertou que estes planos têm o risco de alimentar os já inúmeros maus-tratos e detenções, por períodos

²⁶³Comité da União Europeia da Câmara dos Lords, *Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: An impossible challenge*, 14.º Relatório da sessão 2015–16, Londres, <https://publications.parliament.uk>; Cf. Daniel GROS, Elspeth GUILD, Jean-Pierre CASSARINO, Sergio CARRERA, Steven BLOCKMANS, “The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?”, s/d, texto disponível em https://www.ceps.eu/system/files/TFR%20EU%20Border%20and%20Coast%20Guard%20with%20cover_0.pdf [20.02.2017].

²⁶⁴ V. ponto 68. do 14.º relatório *Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: An impossible challenge*, disponível em <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldeucom/144/144.pdf>.

²⁶⁵ EUNAVFOR MED Operação SOPHIA – 6.º Relatório Mensal, disponível em <https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EEAS/EEAS-2016-126.pdf>.

²⁶⁶ Cf. Daniel GROS, Elspeth GUILD, Jean-Pierre CASSARINO, Sergio CARRERA, Steven BLOCKMANS, “The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?”, s/d, texto disponível em https://www.ceps.eu/system/files/TFR%20EU%20Border%20and%20Coast%20Guard%20with%20cover_0.pdf [20.02.2017].

indefinidos e em condições horríficas de milhares de refugiados e migrantes naquele país do Magrebe. Testemunhos recolhidos pelos investigadores da Amnistia Internacional revelam abusos chocantes cometidos por agentes da Guarda Costeira Líbia e em centros de detenção de migrantes e refugiados na Líbia²⁶⁷. A equipa da Amnistia Internacional entrevistou 90 pessoas que sobreviveram à travessia marítima entre a Líbia e a Itália, incluindo, pelo menos, 20 refugiados e migrantes, que descrevem incidentes em que guardas costeiros dispararam contra, ou agrediram, pessoas que estavam a resgatar das águas, e também casos de tortura pungente e outros maus-tratos em centros de detenção. Num dos casos reportados, uma patrulha da Guarda Costeira Líbia não prestou ajuda a um barco cujo motor deixou de trabalhar, abandonando as cerca de 120 pessoas que se encontravam a bordo, em vez de as resgatar²⁶⁸.

Segundo Magdalena Myghrabi²⁶⁹, “a Europa não devia sequer ponderar quaisquer acordos de cooperação sobre migrações com a Líbia se os mesmos resultam, direta ou indiretamente, em tão chocantes violações de direitos humanos”²⁷⁰ e concluí, “a Europa

²⁶⁷ Abdurrahman, de 23 anos, oriundo da Eritreia, relatou aos investigadores da Amnistia Internacional os abusos a que foi submetido quando o barco em que viajava, sobrelotado – estavam 120 pessoas na embarcação, com capacidade para 50 –, foi abordado por agentes da Guarda Costeira líbia em janeiro de 2016. “Obrigaram toda a gente a sair do barco e agrediram-nos com mangueiras de borracha e varas de madeira... depois alvejaram um homem num pé. Esse homem foi o último a sair do barco, por isso perguntaram-lhe onde estava a pessoa que pilotava a embarcação, e quando o homem disse que não sabia eles responderam ‘então isso quer dizer que és tu’ e dispararam contra ele”. Outro cidadão eritreu, Mohamed, de 26 anos, informou que os agentes da Guarda Costeira Líbia, que mandaram parar o barco de borracha em que seguia, acabaram depois por abandoná-lo à deriva, com cerca de 120 pessoas a bordo. “Um dos guardas-costeiros passou do barco da patrulha para o nosso, para nos levar de volta à Líbia. Íamos a meio caminho quando o motor avariou. [O guarda-costeiro] ficou muito frustrado e decidiu regressar ao barco de patrulha. Ouvi-o dizer ‘se vocês morrerem, morrem’, antes de entrar no barco da patrulha, que se afastou e nos deixou à deriva no mar”. Mais tarde, as pessoas da embarcação conseguiram reparar o motor, mas o barco continuava a perder pressão de ar e não tiveram outra hipótese, se não a de regressarem à Líbia, onde os centros de detenção recaem na supervisão do Departamento de Combate à Migração Irregular, que está sob a tutela do Ministério do Interior, mas na verdade, são geridos por membros de grupos armados. De acordo com o ACNUR, existem 24 centros de detenção por toda a Líbia. A legislação do país penaliza a entrada, saída e permanência irregulares na Líbia, e permite a detenção, por tempo indeterminado, de cidadãos de outras nacionalidades para sua posterior deportação. As pessoas detidas naqueles centros ficam retidas durante vários meses, sem acesso a familiares, advogados nem juizes, e sem capacidade para contestarem a detenção, ou de acederem à proteção que lhes é devida, em virtude da ausência de um sistema, ou lei nacional de asilo na Líbia. As deportações são executadas sem nenhuma salvaguarda, ou avaliação dos pedidos individuais de asilo. Vários entrevistados pela Amnistia Internacional, que estiveram nos centros de detenção – incluindo pessoas resgatadas no mar e cidadãos de outros países detidos nas ruas da Líbia – relataram incidentes em que guardas os agrediam, diariamente, com paus, mangueiras, cabos elétricos e espingardas, além de serem submetidos a choques elétricos. Para mais informações relacionadas com a forma de atuar da guarda Costeira Líbia e das condições dos centros de detenção neste país, ver: <http://amnistia.pt/index.php/o-que-fazemos/as-nossas-campanhas/refugiados/2015-09-14-16-44-02/2464-2016-07-04-12-58-42>, <http://amnistia.pt/index.php/o-que-fazemos/as-nossas-campanhas/refugiados/2015-09-14-16-44-02/2448-2016-06-15-10-57-26>.

²⁶⁸ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, <http://amnistia.pt> [14.02.2017].

²⁶⁹ Vice-diretora interina da Amnistia Internacional para o Médio Oriente e Norte de África.

²⁷⁰ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, *op. cit.* [14.02.2017].

não pode continuar a fugir às suas responsabilidades nesta crise global. Para evitar ser cúmplice no ciclo de abusos abomináveis que os refugiados e migrantes presos na Líbia sofrem, a UE tem de centrar os seus esforços em garantir que a Guarda Costeira da Líbia leva a cabo as suas operações em cumprimento com os direitos humanos, que nenhum refugiado nem migrante é detido ilegalmente, e que [existem] alternativas a esta perigosa viagem. E tal significa que é preciso reforçar de forma radical a reinstalação na Europa e conceder admissões humanitárias e vistos de entrada no território europeu”²⁷¹.

Mais tarde, a 22 de junho de 2017, a mesma ONG denuncia que a União está a permitir que a Guarda Costeira Líbia faça regressar refugiados e migrantes a um país onde a detenção arbitrária, tortura e violações são frequentes. Segundo a Amnistia Internacional, os líderes europeus estão a aumentar a capacidade da Guarda Costeira Líbia, ao mesmo tempo que viram as costas aos inerentes e graves riscos que resultam dessa cooperação. E denuncia que as operações de interceção feitas por esta Guarda Costeira, têm frequentemente ignorado os padrões internacionais, incluindo no que toca ao uso de armas²⁷².

Refugiados e migrantes intercetados pelas autoridades líbias são forçados a voltar a território da Líbia e daí, com muito poucas exceções, são transferidos para centros de detenção onde permanecem por tempo indefinido e são submetidos a tortura, a espancamentos, a violações e exploração por guardas dos campos. Pelo que podemos verificar que a cooperação não se tem centrado na salvaguarda dos direitos humanos, mas no objetivo de impedir que mais pessoas cheguem ao continente europeu, mais particularmente aos Estados-Membros da União Europeia.

4. Necessidade de reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo

A Decisão 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro, e a Decisão 2015/1601, também do Conselho, de 22 de setembro, adotadas com base no artigo 78.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, determinam as medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia, que anteriormente analisamos. Embora o mecanismo de recolocação seja uma derrogação ao sistema de Dublin, esta derrogação é apenas parcial. De acordo com o preâmbulo (19) da primeira

²⁷¹ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, <http://amnistia.pt> [29.06.2017] (interpolação nossa).

²⁷² Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, *op. cit.* [29.06.2017].

Decisão, as medidas de recolocação não dispensam os Estados-Membros da aplicação integral do Regulamento de Dublin III no que diz respeito ao reagrupamento familiar, proteção especial dos menores não acompanhados e a cláusula discricionária por razões humanitárias²⁷³.

4.1. Mecanismo de recolocação europeu de emergência – a sua efetivação

Segundo a Amnistia Internacional, o programa de recolocação é um mecanismo importante para aliviar a pressão sobre a Grécia e sobre Itália, e para muitos requerentes de asilo é a única maneira de obter proteção noutros países europeus. Porém, uma série de obstáculos, principalmente políticos, estão a bloquear a recolocação e a colocar milhares de vidas à espera²⁷⁴.

Na nossa opinião, estas Decisões do Conselho são o lado mais visível da “grave desunião europeia que se verifica no âmbito da política comum de asilo e do Sistema Europeu Comum de Asilo”²⁷⁵. A segunda decisão teve os votos contra da Hungria, da República Checa, da Eslováquia e da Roménia e as abstenções da Polónia e da Finlândia. E os quatro Estados-Membros do grupo de Visegrád (República Checa, Hungria, Polónia e a Eslováquia) recusaram-se a dar cumprimento à decisão de recolocação, apesar de ser juridicamente vinculativa²⁷⁶. Na Hungria, a quota de refugiados atribuída pela Decisão 2015/1601 foi, inclusive, submetida a referendo, realizado no dia 2 de outubro de 2016, e rejeitada (apesar de não ser uma rejeição juridicamente vinculativa segundo o direito nacional húngaro)²⁷⁷. Por outro lado, a recolocação de pessoas nos Estados-Membros que não se opuseram ao cumprimento das decisões do Conselho “tem experienciado obstáculos e lentidões burocráticas

²⁷³ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [24.04.2017].

²⁷⁴ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, <https://www.amnesty.org> [14.04. 2017].

²⁷⁵ Cf. Nuno PIÇARRA, “A União Europeia e ‘a crise migratória...’”, *op. cit.*, p. 36.

²⁷⁶ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [24.04.2017].

²⁷⁷ O folheto de informações do governo enquadrou a recolocação como uma “reinstalação forçada” que “aumentaria a ameaça terrorista”, com ilustrações que mostram o número de vítimas dos ataques de Paris, Bruxelas e Nice. Segundo o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, a campanha política “demonizou” os refugiados, retratando os migrantes como um perigo para a sociedade húngara, promovendo mensagens enganosas. A maioria dos votos (98%) rejeitou a recolocação e apoiou a posição do governo, mas a reduzida participação da população, num total de 43,9% determinou que esta decisão não fosse vinculativa, uma vez que a Constituição exige um quórum de 50%. Não satisfeito, o primeiro-ministro Viktor Orbán, manifestou a sua intenção de propor uma emenda constitucional para dar efeito ao resultado do referendo, que veio a concretizar-se, e que no ponto 5.1. deste capítulo, desenvolveremos. Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [24.04.2017].

sérias, continuando o número de recolocações muito baixo”²⁷⁸. No ano de 2015, segundo a Comissão Europeia, apenas foram recolocadas 272 pessoas, das 160.000 recolocações decididas pelo Conselho em setembro²⁷⁹. E até dezembro de 2016, verificaram-se pouco mais de 6.000 recolocações, de acordo com os relatórios sobre a recolocação e reinstalação da Comissão Europeia²⁸⁰.

Embora estes números, no geral, representem uma tendência positiva, não atendem aos objetivos estabelecidos pela Comissão e aprovados pelo Conselho Europeu²⁸¹. Pelo que o ACNUR, a 13 de setembro de 2016, convidou os Estados-Membros da UE a aumentarem as suas promessas e o ritmo de recolocação, na medida em que até esta data, apenas 3% da promessa de recolocar 160.000 requerentes de asilo da Grécia e da Itália para outros Estados-Membros foi cumprida²⁸². Segundo o ACNUR, os Estados têm sido lentos no desempenho do programa de recolocação²⁸³.

De acordo com o 14.º relatório da Comissão Europeia, até 24 de julho de 2017, no total, mais de 24.600 pessoas foram recolocadas (16.803 a partir da Grécia e 7.873 a partir de Itália)²⁸⁴. Porém, o mesmo sublinha que o atual ritmo de recolocação não alivia suficientemente o aumento da pressão sobre Itália, na medida em que, desde o início do ano, mais de 93.000 migrantes chegaram às margens deste Estado-Membro. E isso representa uma taxa 6% maior do que no mesmo período no ano de 2016.

No que à Grécia diz respeito, o bom ritmo alcançado em junho de 2017, deverá, segundo a Comissão Europeia, ser sustentado para poder recolocar todos os candidatos elegíveis atualmente, como prioridade, em setembro de 2017²⁸⁵. Deste modo, o 14.º relatório da Comissão sobre o mecanismo de recolocação reforça que “os Estados-Membros devem continuar a comprometer-se e acelerar o tempo de resposta e as transferências para garantir que todos os migrantes elegíveis sejam efetivamente

²⁷⁸ Cf. Nuno PIÇARRA, “A União Europeia e ‘a crise migratória...’”, *op. cit.*, p. 36; “A meio caminho da implementação das decisões do Conselho, 5.651 pessoas (4.455 da Grécia e 1.196 da Itália) foram transferidas a partir de 27 de setembro de 2016. Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, <http://www.europarl.europa.eu> [05.05.2017].

²⁷⁹ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_pt.htm [12.09.2016].

²⁸⁰ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [20.04.2017].

²⁸¹ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [13.02.2017].

²⁸² Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, <https://www.ecre.org> [20.03.2017]; Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [20.03.2017].

²⁸³ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *op. cit.* [20.03.2017].

²⁸⁴ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [30.07.2017].

²⁸⁵ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, *op. cit.* [30.07.2017].

recolocados”²⁸⁶.

Entretanto, a 4 de setembro de 2017, foi adotado o 15.º relatório da Comissão Europeia sobre a recolocação e reinstalação, registrando aproximadamente 27.700 transferências (19.244 da Grécia e 8.451 de Itália). Mantem-se a preocupação em acelerar a recolocação, particularmente de Itália. Pois, apesar da efetiva tendência positiva do ritmo de recolocações em 2017, que, segundo o relatório se traduziu numa média de 2.300 recolocações, por mês, desde fevereiro de 2017, em julho e agosto o ritmo das transferências diminuiu²⁸⁷.

Na efetiva recolocação de requerentes de asilo, durante o primeiro ano de aplicabilidade deste mecanismo, apenas serviram de exemplo um pequeno grupo de países. Segundo a *Human Rights Watch*, a França recolocou o maior número de requerentes, num total de 1.987, até outubro de 2016²⁸⁸. Enquanto a Alemanha se demonstrou particularmente paralisada durante alguns meses, apenas se reconhecendo sinais positivos nos últimos meses do primeiro ano de execução desta medida, com mais de 150 pessoas transferidas em apenas algumas semanas. Por outro lado, a Finlândia, Portugal, Holanda, Malta, Chipre e Luxemburgo, os países mais pequenos da União Europeia, avançaram no sentido de cumprir os seus compromissos. E até março de 2017, segundo um estudo do Parlamento Europeu acerca da “Implementação das Decisões do Conselho de 2015 que estabeleceram as medidas provisórias em matéria de proteção internacional em benefício da Itália e da Grécia”, os dez principais Estados-Membros de recolocação eram: a França (2.696 recolocações), a Alemanha, (1.349 recolocações), a Holanda (1.274 recolocações), Portugal (922 recolocações), a Finlândia (919 recolocações), a Espanha (1.093 recolocações), a Roménia (558 recolocações), a Irlanda (241 recolocações), a Lituânia (229 recolocações) e o Luxemburgo (226 recolocações)²⁸⁹.

²⁸⁶ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, *op. cit.* [30.07.2017].

²⁸⁷ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [12.09.2017].

²⁸⁸ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [20.04.2017].

²⁸⁹ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [20.04.2017].

Seis meses depois, de acordo com os últimos dados oficiais emitidos pela Comissão Europeia, no seu 15.º relatório sobre a recolocação e reinstalação, ou seja, até 4 de setembro de 2017, os dez principais Estados de recolocação foram: a Alemanha (7.852 recolocações), a França (4.278 recolocações), a Holanda (2.357 recolocações), a Finlândia (1.951 recolocações), a Suécia (1.903 recolocações), Portugal (1.415 recolocações), a Espanha (1.257 recolocações), a Bélgica (936 recolocações), a Roménia (727 recolocações)²⁹⁰ e a Irlanda (487recolocações)²⁹¹.

Do nosso ponto de vista, esta conjuntura de lentidão e desunião expressa uma violação do Direito Europeu, mais especificamente do artigo 67.º, n.º 2, do TFUE, incluído no capítulo 1 (“Disposições gerais”) do Título V, que vincula a “política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas” à “solidariedade entre os Estados-Membros” e a ser “equitativa em relação aos nacionais de países terceiros” (aos quais, para o efeito, são equiparados os apátridas). Em concretização deste preceito, o artigo 80.º especifica que tal política se rege pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro, e que, sendo necessário, os atos adotados pela UE em execução de tal política “conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio”.

De acordo com a primeira Decisão de recolocação, apenas os requerentes de asilo que tenham apresentado um pedido na Itália ou na Grécia (e para quem esses Estados normalmente sejam responsáveis, por via o Regulamento de Dublin III) são elegíveis para recolocação. A apresentação de um pedido de asilo para esses fins também exige que o indivíduo tenha passado por um procedimento de identificação, com recolha de impressões digitais, e que tenha sido devidamente registado. Isto significa que qualquer requerente de asilo que não tenha conseguido registar o seu pedido de asilo está excluído da possibilidade de recolocação. Em segundo lugar, a recolocação só está disponível para os requerentes de asilo que chegaram a Grécia ou a Itália após 15 de agosto de 2015, de acordo com a primeira Decisão e, após 24 de março de 2015, de acordo com a segunda Decisão de recolocação. E o ónus da prova da data de chegada recai no requerente de asilo²⁹².

²⁹⁰ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [15.08.2017].

²⁹¹ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [12.09.2017].

²⁹² Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [20.04.2017].

Além disso, muitos requerentes de asilo não são elegíveis para recolocação no âmbito do plano de recolocação europeu que é apenas dirigido a nacionais de países cuja taxa de proteção em toda a UE excede 75%, com base em dados atualizados trimestralmente. Do nosso ponto de vista, este critério é legal e eticamente problemático²⁹³. Ora, muitos requerentes de asilo chegam à UE sem documentos ou com documentos pouco confiáveis, sendo difícil estabelecer qual é a sua nacionalidade. E uma vez que as decisões foram adotadas, dois relatórios Eurostat foram emitidos, a 33 de junho e dezembro de 2016²⁹⁴, demonstrando que mesmo durante a recolocação de curto prazo, este limite produziu diferentes nacionalidades elegíveis. Quando as decisões do Conselho foram adotadas, as principais nacionalidades elegíveis para recolocação eram a Síria, o Iraque e a Eritreia. Na primeira atualização, as nacionalidades elegíveis para recolocação foram: Bahrein, República Centro-Africana, Eritreia, Iraque, Síria, Suazilândia e Iémen²⁹⁵. E no Nono Relatório da Comissão, esta indicou que os nacionais elegíveis para recolocação são os do Burundi, Eritreia, Maldivas, Omã, Catar, Síria e Iémen²⁹⁶. Os iraquianos já não são elegíveis, embora a Comissão declare que “embora algumas nacionalidades já não sejam elegíveis para recolocação, isso não afeta as pessoas já identificadas com possível necessidade de proteção internacional (por exemplo, as pré-registradas ainda podem ser transferidas)”²⁹⁷. Segundo a Amnistia Internacional, este critério de elegibilidade promoveu um sentimento de injustiça entre os grupos excluídos do programa²⁹⁸. E o ACNUR exorta a UE e os Estados-Membros a rever os critérios de elegibilidade de forma a incluir outras nacionalidades que provavelmente necessitam de proteção, sugerindo uma redução do limiar imposto²⁹⁹.

Neste contexto, a *Human Rights Watch* considera que a UE deveria considerar todos menores não acompanhados elegíveis, apesar da nacionalidade, acrescentando que esta é a oportunidade para a Comissão fazer a coisa certa³⁰⁰. Consideramos, pois, que o superior interesse da criança, previsto no artigo 6.º do Regulamento de Dublin III, bem como no artigo 24.º da Carta, está posto em causa, com a exigência do critério da nacionalidade

²⁹³ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [20.04.2017].

²⁹⁴ Informação obtida na página oficial do Eurostat, <http://ec.europa.eu> [23.06.2017].

²⁹⁵ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [10.04.2017].

²⁹⁶ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <http://eur-lex.europa.eu> [10.04.2017].

²⁹⁷ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, *op. cit.* [10.04.2017].

²⁹⁸ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, <https://www.amnesty.org> [14.04.2017].

²⁹⁹ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *op. cit.* [20.03.2017].

³⁰⁰ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [20.04.2017].

para elegibilidade de recolocação, uma vez que estas são particularmente vulneráveis e carecem de cuidados particulares que, do nosso ponto de vista, não passarão pelo prolongamento da sua estadia em países com centros de acolhimento sobrelotados, nas condições que descreveremos no ponto dedicado ao funcionamento dos *hostspot areas*. O artigo 24.º da Carta sob a influência da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças (artigo 3.º, n.º 1) elege o melhor interesse da criança como consideração primordial relativamente a todas as decisões e ações, juridicamente relevantes ou apenas factuais, relativas às crianças, levadas a cabo por entidades públicas, instituições privadas, tribunais, órgãos legislativos ou autoridades administrativas. Tal escolha significa, em primeiro lugar, que o interesse a promover e ao qual deve ser dada prioridade é o interesse da criança. Não se trata de um qualquer interesse, mas sim do seu melhor interesse. Em segundo lugar significa que todas as instituições e órgãos da UE se encontram sujeitos a este princípio. Afirmar a prioridade da consideração do melhor interesse da criança implica decidir ou atuar no sentido de lhe dar primordial consideração, particularmente em caso de conflito com outros interesses. O que não acontece nos casos trazidos à colação.

O artigo 5.º, n.º 7, de ambas as decisões, prevê que os Estados-Membros conservem o direito de recusar-se a recolocar os requerentes de asilo apenas quando existam motivos razoáveis para os considerar como um perigo para a sua segurança nacional ou ordem pública, ou se existirem motivos sérios para aplicar disposições em matéria de exclusão previstas nos artigos 12.º e 17.º da Diretiva 2011/95/UE. Porém, de acordo com o estudo do Parlamento Europeu acerca da Implementação das Decisões do Conselho, de 2015, que estabelecem as medidas provisórias de proteção internacional em benefício da Itália e da Grécia, algumas autoridades nacionais estão a recorrer ao critério da “segurança nacional” sucessivamente, o que não atende aos requisitos gerais da UE para respeitar o direito a uma boa administração (artigo 41.º da Carta)³⁰¹. Ou invocam motivos não permitidos nas Decisões de recolocação, ou simplesmente rejeitam o pedido sem fundamentar³⁰².

Por fim, a Itália ou a Grécia, de acordo com o artigo 6.º, n.º 4, devem notificar a pessoa sujeita a uma decisão de recolocação por escrito, especificando o Estado-Membro

³⁰¹ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [20.04.2017].

³⁰² Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [20.04.2017].

de recolocação. E para ser justo e viável, qualquer procedimento de recolocação deve oferecer aos requerentes de asilo informações claras, transparentes e confiáveis. Porém, nem sempre acontece³⁰³.

4.2. O funcionamento dos *hotspot area*

A UE estabeleceu os designados *hotspot area*, pontos de acesso ou zonas dos pontos de crise, na fronteira externa da UE, mais particularmente na Grécia e em Itália, por serem os países da União com maior pressão fronteiriça. Os *hotspots* destinam-se à receção inicial, identificação e registo célere dos requerentes de asilo e outros migrantes que chegam à União por via marítima. E também para gerir a recolocação para os outros Estados-Membros. Segundo a Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, existem cinco *hotspots* na Grécia (Lesvos, Chios, Samos, Leros, Kos, com a correspondente capacidade de receção de 1.500, 1100, 850, 1000 e 1000 pessoas) e quatro em Itália (Taranto, Trapani, Pozzallo, Lampedusa, com a correspondente capacidade de receção de 400, 400, 300, 500 pessoas)³⁰⁴.

A intenção era proporcionar um ambiente onde o EASO, a Frontex e a Europol trabalhariam no terreno, com os Estados-Membros da linha da frente, para identificar, registar e digitalizar rapidamente os migrantes recebidos. A nota explicativa da Comissão Europeia sobre a abordagem dos pontos de acesso³⁰⁵, identificou o campo em que as agências da UE podem prestar apoio. As atividades que incluem o registo e seleção são da responsabilidade da Frontex; o esclarecimento de migrantes pertence também às competências da Frontex, tal como o fornecimento de informações relevantes para Europol; a intensificação de investigações, informações e troca de informações sobre facilitação de entrada e estadia irregulares cabem à Europol e à Eurojust; o registo de requerentes de asilo e posterior elaboração de processos, e apoio à implementação de deslocalização de requerentes de asilo são competências da EASO; a coordenação do retorno dos migrantes irregulares é outra função da Frontex e a interpretação cabe a agências relevantes da UE, conforme o apropriado.

³⁰³ Informação obtida na página oficial do Parlamento Europeu, *op. cit.* [20.04.2017].

³⁰⁴ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [12.03.2017]

³⁰⁵ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [16.04.2017].

Segundo a FRA, a partir de 11 de novembro de 2016, havia 122 funcionários da EASO e 474 da Frontex a exercer funções nos cinco *hotspots* gregos e 19 funcionários da EASO e 89 funcionários da Frontex a trabalhar nos quatro *hotspots* italianos³⁰⁶. Estes números ilustram que os pontos de acesso administrados pelos Estados-Membros da União, operam com um nível de apoio da UE sem precedentes.

Ao acolher esta medida, os Estados-Membros estão a agir no âmbito do direito da UE e, por conseguinte, têm de respeitar os direitos e os princípios estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que também é vinculativa para as instituições e agências da UE no terreno. Ao mesmo tempo, os Estados-Membros onde se situam os pontos de acesso, permanecem com importantes responsabilidades. Consequentemente, “durante o seu funcionamento, os órgãos da UE nos *hotspots* enfrentam desafios de direitos fundamentais que podem não resultar diretamente das suas próprias atividades, e que ainda afetam significativamente o seu trabalho”³⁰⁷. Por exemplo, a falta sistemática de capacidade de determinados serviços a nível nacional, como a tutela de menores não acompanhados ou a disponibilidade de instalações suficientes e adequadas para uma transição rápida dos menores não acompanhados dos *hotspot areas* para centros de acolhimento especializados.

No próximo parágrafo pretendemos revelar como se concretizou o funcionamento das zonas dos pontos de crise, e as suas implicações para os direitos fundamentais.

A 19 de outubro de 2015, passados uns dias da data de inauguração do primeiro *hotspot* grego, Moria, situado na ilha de Lesbos, a *Human Rights Watch* deparou-se com muitas pessoas a dormir ao ar livre, sobre a terra ou em pouco mais do que num cobertor, no chão do acampamento informal. Mulheres e crianças não se encontram separadas de homens alheios ao seu ciclo familiar, aumentando o risco de assédio, abuso sexual e de violência. As pessoas com deficiência ou com necessidades médicas especiais não foram identificadas como pessoas com necessidades específicas, nem lhes foi garantido o registo e o acesso a serviços básicos como comida ou cuidados de saúde. A má organização, e a falta de informação criam uma situação inconstante e geram violência, desde o empurrão a lutas, nas filas de registo – o que dissuade muitos de tentarem a sua vez. E apesar da *Human Rights Watch* apelar à UE para a melhoria urgente das condições

³⁰⁶ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [12.03.2017]

³⁰⁷ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [12.03.2017].

de acolhimento, tomar medidas especiais para proteger as mulheres e as crianças e identificar pessoas em risco, ou que tenham necessidades específicas, as condições acima descritas prolongaram-se no tempo, e pioraram. Não apenas neste *hotspot*.

A 19 de maio de 2016, a *Human Rights Watch*, lançou um relatório que compila as condições registadas em três *hotspot* gregos, em Samos, Lesbos e Chios, e todos são classificados como inseguros, sem condições sanitárias, sobrelotados e sem separação entre mulheres e homens alheios ao mesmo ciclo familiar.

A *Human Rights Watch* visitou o centro de Vathi a 14 de maio e presenciou manchas de sangue nos pisos e em roupas; buracos irregulares nos abrigos, onde pedras foram lançadas; vidros partidos e outros detritos de luta; e examinou contusões e lacerações em cabeças e corpos de homens e mulheres. Muitos moradores relataram que a polícia presente no centro se retirou quando as agressões começaram. De acordo com os trabalhadores auxiliares da *Boat Refugee Foundation*, uma ONG holandesa que presta cuidados de saúde na instalação, 14 pessoas foram hospitalizadas, incluindo algumas com braços e pernas partidas³⁰⁸. Os residentes do campo e os prestadores de serviços reportaram que as lutas são uma ocorrência diária em Vathi e que a polícia se retira quando a luta começa e não intervém para proteger as pessoas. O ACNUR, que esteve presente em cada um dos três dias da visita feita pela *Human Rights Watch*, comunicou que Vathi não tem um responsável pelo *hotspot*. E os residentes dos outros dois campos, Moria em Lesbos, e VIAL em Chios, também reportaram que a polícia não intervém nas lutas.

Segundo o referido relatório da *Human Rights Watch*, as mulheres e crianças estão em risco, em todos os campos. As mulheres relatam assédio sexual frequente nos três *hotspots*. “Os homens ficam bêbedos e tentam entrar na nossa tenda todas as noites”³⁰⁹, declarou uma mulher solteira de 19 anos da Eritreia que reside em Vathi, “nós fomos à polícia e pedimos para ser transferidas para uma parte separada do campo onde se encontram os homens que nos tentam abusar, mas a polícia recusou-se a ajudar. Nós fugimos do nosso país exatamente por esse motivo, e aqui, neste campo, temos medo de

³⁰⁸ A *Human Rights Watch* foi forçada a interromper a sua visita a este campo, a 14 de maio, devido a problemas de segurança, mas regressou no dia 15 de maio. V. <https://www.hrw.org> [17.05.2017].

³⁰⁹ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [17.05.2017].

sair da nossa tenda”³¹⁰. As mulheres nos *hotspots* de Moria, em Lesbos, e de VIAL, em Chios, comunicaram problemas semelhantes e expressaram profundas preocupações com a segurança dos seus filhos.

A 31 de março, a sede da Polícia Helénica emitiu uma ordem para todas as agências de polícia envolvidas com refugiados e migrantes, que exige separação de mulheres e crianças, dos homens, em instalações fechadas. A Diretiva tem como propósito prevenir incidentes de violência e abuso contra mulheres e crianças. No entanto, nenhum dos três *hotspots* que a *Human Rights Watch* visitou, em meados de maio, procedeu a essa separação. O VIAL e o Vathi não têm secções separadas para mulheres, grupos familiares ou mulheres com filhos, e não tem espaço separado para menores não acompanhados. Em Moria e Vathi, alguns menores não acompanhados foram separados, mas em Moria, essa área era de detenção. Mesmo nos campos com áreas separadas para menores não acompanhados, a *Human Rights Watch* encontrou-os a residir entre adultos. Em Moria, havia também uma pequena secção para grupos familiares, mas muitas famílias viviam com a população em geral³¹¹.

Os três *hotspots* estão sobrelotados e com falta de abrigo. Em todos, muitas pessoas dormem no chão, em pequenas tendas ou em abrigos improvisados, construídos por cobertores, folhas de plástico, papelão e outros materiais de construção³¹². De acordo com um dos administradores do ponto de acesso de Moria, Spyros Kourtis, no momento da visita da *Human Rights Watch*, em 9 de maio, cerca de 4.000 pessoas moravam no campo. E segundo o mesmo, este campo tinha uma capacidade para 700 camas. Daphne Spyropoulou, responsável pelo *hotspot* de VIAL, informou que, no dia 11 de maio, cerca de 1.400 pessoas moravam no campo, cuja capacidade é de 1.150 pessoas. Quando a *Human Rights Watch* visitou Vathi, a 14 de maio, não havia um responsável pelo campo, mas o oficial do ACNUR comunicou que a população do acampamento nesse dia foi estimada em 945 pessoas, com uma capacidade efetiva para 250 camas, nas áreas do campo aberto aos residentes. Mais tarde, ainda naquele dia, devido ao receio de outra grande luta, os moradores do acampamento atravessaram para uma nova área, ainda

³¹⁰ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [17.05.2017]. As mulheres também descreveram assédio sexual permanente, particularmente durante o percurso para as casas de banho do acampamento, ou no decorrer da utilização das mesmas. Além de que, mulheres e crianças revelaram sentir-se particularmente expostas à ameaça de violência sexual durante os episódios de luta.

³¹¹ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [17.05.2017].

³¹² Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [17.05.2017].

fechada, partiram as fechaduras das portas e começaram a ocupar esse espaço do campo, criando uma capacidade de 357 camas adicionais. Porém, de uma maneira completamente desorganizada, que falhou, novamente, para separar famílias e mulheres de homens desconhecidos.

Em todos os pontos de acesso há falta de água, comida podre e cuidados de saúde desadequados. Todos os entrevistados comunicaram que a comida era de má qualidade e que não havia o suficiente. Em Chios, a *Human Rights Watch* abriu um pacote de queijo que acabava de ser distribuído pelos residentes e que tinha um forte cheiro a podre³¹³. Os residentes de todos os locais descreveram, também, a falta de sabão, shampoo e detergente. Alguns disseram que receberam uma barra de sabão e uma garrafa de shampoo à chegada, mas nada mais desde então. Durante a visita ao VIAL, a água foi cortada, além de que não tem água quente.

Os residentes, em todos os locais, também reportaram que os cuidados de saúde eram inadequados e que os que existem são essencialmente providos por organizações não governamentais, como os Médicos do Mundo, Praksis, Cruz Vermelha Helénica, e o exército grego. Outros grupos, como os Médicos Sem Fronteiras, retiraram-se dos *hotpots* quando estes foram convertidos em instalações de detenção, a 20 de março, em virtude da Declaração UE-Turquia, como já mencionamos.

A 23 de junho de 2016, a *Human Rights Watch* dá conta das condições de falta de segurança em que os menores se encontram nos pontos de acesso italianos, particularmente os menores não acompanhados³¹⁴. Estes são deixados por semanas em pavilhões sobrelotados e não seguros, no centro de registo de Pozzallo, Sicília. Aqui ficam mais de um mês com adultos desconhecidos, devido à falta de espaço em abrigos para crianças. O que os deixa em risco de abuso e de violência.

No dia 9 de junho, dia da visita da *Human Rights Watch*, o centro de Pozzallo ocupava 365 pessoas, mais do dobro da sua capacidade, e 185 eram menores não acompanhados, de acordo com a polícia do centro³¹⁵. Este tem uma sala grande principal e uma sala menor, na parte de trás, destinada a famílias e menores não acompanhados.

³¹³ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [17.05.2017].

³¹⁴ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [16.05.2017].

³¹⁵ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [16.05.2017].

Porém, devido à sobrelotação do espaço, as crianças são forçadas a dormir em beliches, ou em colchões no chão, em ambos os quartos, perto de adultos desconhecidos. Existem casas de banho separadas, adjacentes, e chuveiros para homens e outros para mulheres, cujos compartimentos são separados por cortinas. E não há instalações separadas para crianças. As raparigas relatam riscos de abusos sexuais, mediante sucessivas propostas deste cariz, por parte de homens adultos³¹⁶. Segundo a referida ONG, o centro de Pozzallo está igualmente mal equipado para tratar adequadamente as crianças traumatizadas, o que foi corroborado por um médico do centro que revelou que “os relatos de violência sexual por mulheres migrantes e requerentes de asilo são comuns, e as mulheres ou meninas que pedem ajuda são enviadas para fora do centro para atendimento médico”³¹⁷.

A ONG *Terres des Hommes*, presta apoio à saúde mental das crianças e das mulheres grávidas dentro do centro de Pozzallo, desde junho de 2015. Mas, segundo o psicólogo que trabalha no ponto de acesso, três dias por semana, esta ONG não possui espaço privado para consultas. Pelo que, conversas individuais, muitas vezes, ocorrem no corredor ou no pátio. O psicólogo relatou que muitas mulheres e meninas são abusadas sexualmente na jornada (isto é, desde a saída do seu país de origem, até à chegada a Itália, neste caso) e descreve uma variedade de problemas de saúde mental entre as crianças, incluindo depressão, sintomas psicossomáticos, pesadelos e paranoia.

Cerca de doze crianças que chegaram no final de maio de 2016, a este *hotspot area* comunicaram à *Human Rights Watch* que não conseguiram contactar com os seus pais, ou outros parentes, para dizer-lhes que haviam sobrevivido à jornada. Este ponto de acesso oferece a todos os recém-chegados um cartão de telefone com cinco euros de crédito, mas a 9 de junho, o único telefone do centro estava avariado há cerca de duas semanas, segundo os funcionários. Porém, no dia 22 de junho, dia anterior à visita do comité parlamentar, o telefone foi arranjado.

O Plano de Ação da UE de 2010 sobre crianças não acompanhadas afirma que é

³¹⁶ Quatro meninas eritreias, com 16 e 17 anos, relataram que homens adultos constantemente as assediam. Bilen, de 17 anos, comunicou que os homens “chegam quando dormimos, dizem-nos que precisam de ter relações sexuais. Seguem-nos quando vamos tomar banho. Toda a noite nos esperam ... Eles [a polícia] sabem disso, todos sabem o problema, mas não fazem nada”. Sesuna, 16 anos, revelou que se deitou no beliche, quando chegou, no dia 28 de maio, porque estava exausta e “um homem aproximou-se da minha cama, mas um compatriota [Eritreu] impediu-o”. Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [16.05.2017].

³¹⁷ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [16.05.2017].

“primordial separar os menores dos adultos para prevenir a revitimização”³¹⁸, acrescentando que os menores devem receber tratamentos adequados, e que o recurso à detenção deve apenas ocorrer em casos excepcionais.

Os atrasos na transferência de menores em Itália devem-se, essencialmente, à falta de capacidade dos abrigos dedicados a menores não acompanhadas. Na Sicília, operam quatro centros de curto prazo de primeira chegada, destinados a menores, mas nenhum está perto de Pozzallo, um dos principais pontos de desembarque para barcos resgatados. E o número de lugares livres para menores não acompanhadas em centros de longo prazo é desconhecido porque a Itália não possui uma base de dados nacional neste âmbito, apesar dos sucessivos apelos para a sua criação, por parte de diferentes ONGs, como a *Save The Children*.

Cerca de dois meses após a divulgação do relatório anterior, a 14 de julho de 2016, assistimos a ataques nas ilhas Aegean, por parte da população grega, dirigidos aos requerentes de asilo, migrantes e trabalhadores internacionais em Leros, onde se encontravam 690 dos 153.842 migrantes que a Grécia recebeu³¹⁹. Acontecimentos semelhantes foram relatados nas outras ilhas, incluindo Lesbos. Tratou-se de uma manifestação de racismo e xenofobia, motivada por um conjunto de fatores. Ora, quando as pessoas são forçadas a viver nas condições anteriormente descritas, durante meses, podem existir tensões entre si, como efetivamente são reportadas. Consequentemente, tais relatos de lutas incontroláveis dentro dos campos, criam terreno fértil para a ascensão da extrema-direita radical e da retórica anti-imigrantes na população local. E como percebemos, não há polícia no campo que proteja os residentes nos *hotspot areas*.

A 21 de setembro de 2016, o maior campo na ilha de Lesbos, Moria, foi destruído pelo fogo, como reivindicação dos residentes pelas condições, que têm sido descritas como “impróprias para animais”³²⁰, mas também por começarem a perceber que poderiam ser devolvidos à Turquia, sem o seu consentimento, em virtude do acordo celebrado com a UE.

Segundo o relatório “Foco da crise: como a principal abordagem da UE resulta em

³¹⁸ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <http://eur-lex.europa.eu> [12.03.2017].

³¹⁹ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [16.05.2017].

³²⁰ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [12.04.2017].

violações dos direitos de refugiados e migrantes”³²¹, da Amnistia Internacional, “a Itália introduziu uma série de práticas coercivas para obter as impressões digitais de refugiados e migrantes no país”³²². Neste relatório encontramos 24 testemunhos de maus-tratos, 16 dos quais envolvem agressões físicas, como a submissão a choques elétricos com cassetetes de atordoamento. O que se traduz na violação do direito a não ser sujeito a tortura ou tratamentos desumanos e degradantes, previsto no artigo 4.º da Carta e artigo 3.º da CEDH. Porém, o mesmo relatório demonstra que a conduta da generalidade dos agentes da polícia permanece profissional e que a vasta maioria de impressões digitais registadas decorre sem quaisquer incidentes, “mas aquilo que foi apurado nesta investigação suscita graves preocupações e demonstra que é necessária uma análise independente das práticas correntes”³²³. Numa fase posterior, que se traduz numa seleção em que os requerentes de asilo são separados daqueles que as autoridades consideram ser migrantes irregulares, a Amnistia denuncia que “além das entrevistas feitas aos recém-chegados serem extremamente curtas, os agentes da polícia não têm as competências adequadas para as conduzir”³²⁴. Ainda assim, “estão a tomar decisões sobre as necessidades de proteção das pessoas e àquelas a quem não é reconhecido o direito de asilo é emitida ordem de expulsão, a qual pode expor as pessoas em questão a graves violações de direitos humanos”³²⁵. Se analisarmos o artigo 4.º, n.º 1 da Diretiva 2013/32/UE percebemos que é exigido, para todos os procedimentos, pessoal competente para o exercício das respetivas funções.

A 22 de setembro de 2016, o Parlamento Europeu pediu um parecer à Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, sobre a situação dos direitos fundamentais nos *hotspot areas*. E neste parecer, no qual nos baseamos para tecer esta exposição, são abordados como potencialmente afetados, os seguintes direitos da Carta: direito à dignidade humana (artigo 1.º); proibição de tortura e tratamento ou punição desumana ou degradante (artigo 4.º); direito à liberdade e à segurança (artigo 6.º); respeito pela vida privada e familiar (artigo 7.º); direito de asilo e proteção em caso de remoção, expulsão e extradição (artigos 18.º e 19.º); os direitos da criança (artigo 24.º); os direitos

³²¹ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, <http://amnistia.pt> [12.04.2017]

³²² Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, *op. cit.* [12.04.2017].

³²³ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, *op. cit.* [12.04.2017].

³²⁴ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, *op. cit.* [12.04.2017].

³²⁵ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, *op. cit.* [12.04.2017].

dos idosos e das pessoas com deficiência (artigos 25.º e 26.º); direito à boa administração (artigo 41.º) e o direito a um recurso efetivo e a um julgamento justo (artigo 47.º).

Do nosso ponto de vista, entre os direitos anteriormente elencados como potencialmente afetados, residem também o direito à proteção de dados pessoais (artigo 8.º), o direito à educação (artigo 14.º) e aos cuidados de saúde (artigo 35.º).

No parecer da FRA, as condições materiais nos *hotspot areas* não são discutidas como uma questão separada, sendo feitas referências às mesmas quando são relevantes, à luz dos riscos individuais para os direitos fundamentais, como os que ocorrem em relação aos grupos vulneráveis específicos. A capacidade dos *hotspot areas* é particularmente referida ao longo do parecer como um dos fatores que contribuem para os riscos dos direitos fundamentais.

4.2.1. Acesso à proteção internacional

O acesso efetivo aos procedimentos de asilo é um pré-requisito para cumprir o direito de asilo consagrado no artigo 18.º da Carta, que já tivemos oportunidade de aprofundar. Segundo a Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, o registo rápido e o exame imediato de um pedido de asilo são uma salvaguarda importante contra a estadia prolongada numa situação de incerteza e limbo legal³²⁶. A Diretiva Procedimentos exige que os Estados-Membros assegurem que um pedido de asilo possa ser apresentado o mais rapidamente possível (artigo 6.º, n.º 2 da Diretiva). Porém, nos *hotspot areas* da Grécia, o registo e o processamento dos pedidos de asilo de algumas nacionalidades são priorizados, enquanto que, pessoas de outros países aguardam vários meses para que os seus pedidos de asilo sejam formalmente registados. Segundo a FRA, “embora um certo grau de priorização dos pedidos de asilo por nacionalidade possa ser justificado, se se basear em considerações objetivas, isso não deve resultar em negar, ou indevidamente adiar o acesso ao asilo a outros”³²⁷. Deste modo, a prioridade por nacionalidade não deverá levar a efeitos discriminatórios sobre outros direitos ou prejudicar o direito ao reagrupamento familiar, uma vez que os requerentes de asilo com familiares noutro Estado-Membro serão transferidos para o mesmo, onde o seu pedido de

³²⁶ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, <http://fra.europa.eu> [02.03.2017].

³²⁷ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos fundamentais, *op. cit.* [02.03.2017].

asilo será avaliado, ao abrigo do Regulamento de Dublin III³²⁸.

Dada a vulnerabilidade específica dos menores não acompanhados e as suas necessidades especiais de proteção, que não podem ser atendidas adequadamente nos *hotspot areas*, os seus pedidos de asilo devem ser tratados prioritariamente, independentemente da sua nacionalidade. Contudo, na prática, ocorrem atrasos significativos, e com frequência, no registo e / ou na análise dos seus pedidos de asilo. Além de que, as Decisões que regulam o mecanismo de recolocação não excluem os menores quanto ao critério da nacionalidade para elegibilidade, apesar de ambas preverem, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, o superior interesse da criança como principal preocupação dos Estados-Membros na aplicação de cada decisão.

Os requerentes de asilo e os migrantes em situação irregular, apreendidos no âmbito da sua entrada irregular, têm o dever de fornecer impressões digitais para o Eurodac (Regulamento n.º 603/2013). Mas, o cumprimento desta obrigação deve ser assegurado principalmente por meio de informações e aconselhamento eficazes. As disposições da Carta sobre o direito à dignidade (artigo 1.º) e à integridade de uma pessoa (artigo 3.º), a proibição de tortura e tratamentos ou penas desumanos ou degradantes (artigo 4.º) e o direito à liberdade e à segurança (artigo 6.º), recordam que o uso da força física para obter impressões digitais deve ser evitado. O contrário acarreta a violação destes direitos, como já tivemos oportunidade de observar pelo relatório da Amnistia Internacional que relata maus tratos infligidos aos migrantes que se recusam a fornecer impressões digitais.

De acordo com o parecer emitido pelo FRA, as crianças suspeitas de tortura, violência sexual ou de género, vítimas de outros crimes graves e pessoas traumatizadas não devem ser detidas ou forçadas a dar impressões digitais, nem outras pessoas geralmente consideradas vulneráveis³²⁹.

4.2.2. Direitos da criança

Os sistemas de guarda temporária para menores não acompanhados na Grécia e em Itália estão sob uma tensão considerável e não podem garantir o superior interesse da criança, previsto no artigo 24.º, n.º 2 da Carta e em diferentes disposições do Sistema

³²⁸ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos fundamentais, *op. cit.* [02.03.2017].

³²⁹ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos fundamentais, *op. cit.* [02.03.2017].

Europeu Comum de Asilo, entre as quais destacamos os artigos 23.º e 24.º da Diretiva em matéria de acolhimento. O próprio bem-estar geral das crianças não é adequadamente salvaguardado. E na ausência de suficiente capacidade de acomodação especializada, tal como é exigido pelo artigo 24.º, n.º 2, os menores não acompanhados enfrentam a detenção em alguns *hotspot areas*, violando o escopo do artigo 11.º, n.º 2 e 3 que determina que “os menores apenas devem ser detidos em último recurso e depois de se verificar que nenhuma das medidas alternativas menos coercivas pode ser eficazmente aplicada”.

Assistimos, assim, a uma sucessiva violação dos direitos da criança reconhecidos no plano internacional pelo artigo 25.º, n.º 2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelos artigos 23.º e 24.º do PIDCP e artigo 10.º do PIDESC, pela Declaração dos direitos da criança de 1924, Declaração Universal dos direitos da criança de 1959, que “pese embora a sua lógica essencialmente assistencial, são textos incontornáveis no que concerne à proteção da infância no plano internacional”³³⁰, e Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada, por unanimidade, em 20 de novembro de 1989 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que é a influência mais clara e profunda sobre a Carta, particularmente o seu artigo 24.º. No entendimento de Rosa Cândido Martins, esta Convenção “é o instrumento de direito internacional mais completo no que respeita à consagração dos direitos da criança”³³¹. O artigo 24.º reflete bem a influência desta Convenção (especialmente os seus artigos 3.º, 4.º, 12.º e 13.º) “quanto aos próprios princípios orientadores para a proteção e promoção dos direitos da criança e ainda quanto aos concretos direitos que lhe são reconhecidos”³³².

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem também deixou claro que a detenção de crianças não é permitida em instalações que são inadequadas – como é o caso dos pontos de acesso – e que as crianças em *hotspot areas* não devem ser privadas de liberdade, especialmente quando já foram registadas. E a legislação da UE, essencialmente a Diretiva em matéria de acolhimento, coloca requisitos específicos sobre as condições materiais exigidas para o acolhimento de menores, como o acesso à educação, a cuidados de saúde e a atividades específicas, necessários para garantir o bem-

³³⁰ Cf. Rosa Cândido MARTINS, “Artigo 24.º - Direito das Crianças”, in Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2013, p.302.

³³¹ Cf. Rosa Cândido MARTINS, “Artigo 24.º - Direito das Crianças”, *op. cit.*, p.302.

³³² Cf. Rosa Cândido MARTINS, “Artigo 24.º - Direito das Crianças”, *op. cit.*, p.302.

estar da criança e atender às suas necessidades especiais. Porém, mesmo que estes direitos sejam garantidos na legislação nacional, a falta de preparação no terreno pode levar à indisponibilidade de serviços essenciais, no plano prático. O que verificamos em ambos os pontos de acesso.

De acordo com o artigo 22.º da Diretiva 2013/33/UE, deverá ser realizada uma avaliação das necessidades de acolhimento especiais das pessoas vulneráveis, e de acordo com o artigo 21.º, “designadamente menores, menores não acompanhados”. Essa avaliação deve ser feita com base em procedimentos padronizados, e requer pessoal qualificado com conhecimentos de proteção infantil, que ainda não está disponível em todos os pontos críticos. Segundo o artigo 19.º, n.º 2, “os Estados-Membros têm a obrigação de prestar cuidados médicos ou outro tipo de assistência necessária aos requerentes com necessidades de acolhimento especiais, incluindo assistência psicológica adequada, se necessário”. O acesso ao ensino é também uma das condições materiais de acolhimento previsto na Diretiva, nos termos do artigo 14.º. E não pode ser adiado por um período superior a três meses a contar da data de apresentação do pedido de proteção internacional pelo menor ou em seu nome (artigo 14.º, n.º 2).

Nos termos do artigo 22.º, n.º 4, “os Estados-Membros asseguram que os menores que tenham sido vítimas de qualquer forma de abuso, negligência, exploração, tortura, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes ou de conflitos armados, têm acesso aos serviços de reabilitação e garantem uma assistência psicológica adequada, providenciando, se necessário, apoio qualificado”. E de acordo com artigo 24.º, n.º 4, o pessoal que trabalha com menores não acompanhados deve ter recebido e continuar a receber formação adequada às necessidades dos menores, estando sujeitos ao dever de confidencialidade previsto no direito nacional, no que respeita às informações de que tomem conhecimento no exercício das suas funções. Acontece que, como tivemos já oportunidade de constatar, pelas denúncias feitas pelas ONGs supracitadas, estas garantias não se verificam, quer em Itália, quer na Grécia. Ou verificam-se de forma muito precária, e, portanto, do nosso ponto de vista, parcialmente, mediante as condições que já descrevemos.

4.2.3. Identificação das vulnerabilidades

A identificação e orientação de pessoas vulneráveis, conforme exigido pela Diretiva

em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, nos termos dos artigos 21.º e 22.º, é uma responsabilidade compartilhada de todos os atores que operam nos pontos de crise. Identificar vulnerabilidades, além daquelas que são visíveis à primeira vista ou autodeclaradas, representa um desafio na maioria dos pontos de acesso, principalmente no que diz respeito às vítimas de tráfico de seres humanos³³³. Nos pontos de acesso gregos, a ausência de procedimentos operacionais padrão contribui para uma fragmentação geral das responsabilidades de identificação e encaminhamento, mas, segundo o parecer da FRA, o envolvimento do Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo e da Frontex, nos pontos de acesso, proporciona uma oportunidade para continuar a integrar a identificação de vulnerabilidades nestes procedimentos³³⁴.

Em conformidade com a Diretiva relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas (doravante, Diretiva Anti tráfico ou Diretiva 2011/36/UE), o pessoal destacado para os pontos de acesso, que possam entrar em contacto com as vítimas de tráfico de seres humanos, deve ser devidamente preparado para identificar e lidar com as vítimas (11.º, n.º 5). Porém, de acordo com a FRA, os conhecimentos especializados e a conscientização das orientações existentes são limitadas em algumas das zonas de pontos de crise³³⁵.

Segundo a FRA, a presença suficiente de pessoal feminino contribui para salvaguardar a dignidade das mulheres submetidas a procedimentos de asilo, nos pontos de acesso, e ajuda a garantir o respeito pelo seu direito à vida privada, consagrado no artigo 7.º da Carta e que corresponde essencialmente ao artigo 8.º da CEDH. O mesmo direito encontra-se previsto no artigo 12.º da DUDH e no artigo 17.º do PIDCP. Esta medida também cumpre o requisito previsto no artigo 15.º, n.º 3, b) da Diretiva Procedimentos, que exige que os Estados-Membros tomem medidas adequadas para garantir que o requerente seja entrevistado por uma pessoa do mesmo sexo, caso o solicite, e desempenha um papel importante na facilitação da denúncia de violência sexual e de género ou na realização de procedimentos que envolvam contacto físico.

³³³ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos fundamentais, *op. cit.* [02.03.2017].

³³⁴ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos fundamentais, *op. cit.* [02.03.2017].

³³⁵ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos fundamentais, *op. cit.* [02.03.2017].

4.2.4 A segurança nos *hotspots*

Casos de violência, distúrbios e manifestos, nos pontos de acesso na Grécia, relatados quase semanalmente, manifestam frustração, lacunas de comunicação e um alto nível de desconfiança por parte dos requerentes de asilo³³⁶. Muitos deles permanecem numa situação de limbo legal por muito tempo, com incerteza sobre se receberão asilo ou se regressarão para a Turquia. A infraestrutura, o funcionamento e o pessoal dos *hotspot areas* não estão adaptados à necessidade de garantir a segurança dos migrantes que enfrentam riscos aumentados, particularmente mulheres e crianças.

O direito à boa administração, nos termos do artigo 41.º da Carta, implica o direito das pessoas, na zona dos pontos de crise, serem informadas dos procedimentos que lhes são aplicáveis. Como já tivemos oportunidade de afirmar, por força do artigo 51.º da Carta, o direito à boa administração é um direito fundamental exercido também em relação aos Estados-Membros quando estes apliquem o direito da União, isto é, às respetivas organizações administrativas de âmbito nacional, regional e local³³⁷. Além de que, o direito a uma boa administração, tal como está consagrado no artigo 41.º, inclui o direito a uma tutela jurisdicional efetiva, prevista no artigo 47.º da Carta. Atualmente, a provisão inconsistente de informações sobre procedimentos e direitos contribui para as tensões entre os migrantes e os requerentes de asilo nos pontos de acesso e possíveis manifestações de violência³³⁸.

Em conformidade com o n.º 4 do artigo 18.º da Diretiva em matéria de acolhimento, as medidas destinadas a reduzir o risco de exposição a violência sexual e de género devem ser uma prioridade fundamental para todos os intervenientes. Devido à sua vulnerabilidade, as crianças enfrentam um risco agravado de violência e abuso, e de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, os Estados têm a responsabilidade de garantir a segurança dos menores contra a violência, a exploração e o abuso sexual, bem como o tráfico de seres humanos. Nos pontos de acesso, como já referimos, estes riscos são particularmente elevados.

A 7 de novembro de 2016, a *Human Rights Watch* anuncia que a chegada do

³³⁶ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos fundamentais, *op. cit.* [02.03.2017].

³³⁷ Cf. Cláudia VIANA, “Artigo 41.º - Direito a uma boa administração”, in Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 483.

³³⁸ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos fundamentais, *op. cit.* [02.03.2017].

inverno é uma preocupação premente para os refugiados e migrantes nos *hotspot areas* da Grécia, uma vez que permanecem abrigados em tendas. Porém, como parte de um plano de inverno, o ACNUR e as autoridades gregas iriam substituir as tendas por unidades de habitação pré-fabricadas, em alguns dos mais de 40 campos em toda a Grécia. Noutros locais, itens de inverno foram distribuídos e em 15 deles foram planeadas melhorias de infraestruturas, como a instalação de aquecimento. Segundo a *Human Rights Watch*, “com quase 128 milhões de euros fornecidos pela Comissão Europeia ao governo grego e 370 milhões de euros fornecidos pelas agências de ajuda humanitária e organizações internacionais, incluindo o ACNUR, não há desculpa para a falta de condições humanas e dignas de acolhimento para os requerentes de asilo”³³⁹. Acontece que, numa visita a Lesbos, de 12 a 13 de janeiro de 2017, a *Human Rights Watch* observou tendas frágeis no *hotspot* de Moria, após uma grande queda de neve no dia 9 de janeiro. Como resposta a um protesto público, o governo grego enviou um navio da Marinha à ilha em questão para abrigar os requerentes de asilo, maioritariamente homens, que viviam em tendas expostas, em Moria. Os grupos mais vulneráveis, com esforços do ACNUR, foram transferidos para contentores aquecidos e para quartos e apartamentos de hotéis. Em Samos e Chios, centenas de refugiados que vivem em dormitórios e tendas não aquecidas, permaneciam expostos ao frio, umidade, chuva forte e ventos. Consequentemente, a UE, o ACNUR, os grupos de ajuda e o governo grego foram acusados por outros grupos de ajuda, de não utilizarem o financiamento comunitário de 90 milhões de euros para preparar os campos para o inverno antes da primeira queda de neve³⁴⁰. E a 3 de janeiro o ACNUR emitiu um apelo para acelerar o processo de transferência de pessoas das ilhas para o continente, tendo em conta as condições muito precárias³⁴¹.

Relativamente a esta particularidade das (faltas de) condições de acolhimento, consideramos estar em causa a violação direta do artigo n.º 1 da Carta que consagra a dignidade do ser humano, como inviolável e alvo de respeito e proteção. Simultaneamente, não deixa de colocar em causa os direitos das crianças consagrados nos termos do artigo 24.º da Carta, na medida em que, segundo o n.º 1 “as crianças têm direito

³³⁹ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [03.04.2017].

³⁴⁰ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [03.04.2017];

³⁴¹ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [03.04.2017].

à proteção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar”. O mesmo raciocínio aplicamos ao direito das pessoas idosas, consagrado nos termos do artigo 25.º, na medida em que, “a União reconhece e respeita o direito das pessoas idosas a uma existência condigna e independente” o que cremos não existir nos *hotspot areas*, tendo em conta, particularmente, as últimas descrições que apresentamos. A União está incumbida da tutela efetiva dos idosos, no exercício dos direitos fundamentais³⁴². O tipo de tutela que é concedida à pessoa idosa, pelo artigo 25.º da Carta, reconduz-se à enunciação de direitos que respeitam a todos, mas que na Carta são apresentados como particularmente relevantes no que toca à pessoa idosa.

No plano da Diretiva relativa ao acolhimento dos requerentes de proteção internacional, consideramos que há uma violação direta do artigo 17.º, n.º 2, que prevê: “os Estados-Membros asseguram que as condições materiais de acolhimento proporcionam um nível de vida adequado aos requerentes que garanta a sua subsistência e a sua saúde física e mental.”, e que “que esse nível de vida seja também garantido no caso de pessoas vulneráveis, nos termos do artigo 21.º, bem como no caso de pessoas detidas”.

Estas *zonas dos pontos de crise* e as atividades que aí se desenvolvem limitam-se a ajudar os Estados-Membros de primeira entrada na execução da tarefa desproporcionada que lhes impõem os Regulamentos Dublin III e Eurodac de recolher as impressões digitais de todas as pessoas que atravessaram irregularmente as respetivas fronteiras. O que determina “a responsabilidade desses Estados pela análise dos correspondentes pedidos de asilo, tornando efetivos os desequilíbrios inerentes ao sistema de Dublin”³⁴³. E é neste ponto que se encaixam as medidas analisadas no próximo parágrafo.

5. A prestação dos Estados-Membros no decorrer da crise migratória

Até agora, “a União Europeia, e os seus Estados-Membros, dão prioridade à gestão das fronteiras externas e lutam contra a migração irregular, em detrimento de um regime de asilo e de migração legal adequado”³⁴⁴. Consequentemente, a securitização do migrante como ameaça apenas contribui para distorcer os compromissos dos Estados-

³⁴² Cf. Rosa Cândido MARTINS, “Artigo 24.º - Direito das Crianças”, *op. cit.*, p.317.

³⁴³ Cf. Nuno PIÇARRA, “A União Europeia e ‘a crise migratória...’”, *op. cit.*, p. 34.

³⁴⁴ Cf. Patrick TARAN, “Migrants and Refugees have rights! Impact of UE policies on accessing protection”, s/d, texto disponível em http://www.caritas.eu/sites/default/files/160317_migration_report_migrants_have_rights.pdf [01.10.2016].

Membros em matéria de proteção internacional. O tratamento da questão, de forma eficiente, deveria, ao invés, contribuir para reforçar os direitos fundamentais tal como, a estabilidade interna e nas fronteiras da União.

Todas as medidas adotadas são de carácter conjuntural e de eficácia diminuta. Tratando a gestão migratória de forma reativa e demorada. Além de que, são acompanhadas por medidas unilaterais dos Estados-Membros de trânsito e de destino do afluxo de migrantes e de refugiados que vão desde a reintrodução de controlos nas fronteiras internas, construção de muros nas fronteiras externas, às comunicações de limitações ou de recusas ao acolhimento de requerentes de proteção internacional. A próxima análise que nos propomos fazer é à prestação dos Estados-Membros no decorrer da crise migratória, na medida em que, por um lado, se encontram vinculados, por via do direito da União e do direito internacional dos direitos humanos, a assegurar um conjunto mínimo de garantias aos requerentes de proteção internacional, e por outro, a respeitar as decisões adotadas pelas instituições europeias competentes, já reportadas. Fazemos uma análise mais detalhada da Hungria, na medida em que se revelou particularmente descomprometida com a tutela destes direitos e destas decisões no plano da UE, ignorando também assim o seu passado histórico.

No panorama geral, os principais problemas persistem em quatro áreas de preocupação: menores não acompanhados; segurança e proteção nas instalações de receção; impacto nas comunidades locais; e discurso de violência e ódio contra os migrantes. Cada um deles, segundo a FRA, continua a exigir uma ação prioritária dos Estados-Membros³⁴⁵.

5.1. Hungria – um desempenho descomprometido

Segundo um relatório da *Human Rights Watch*, a Hungria procurou solucionar o afluxo de requerentes de asilo mediante a construção de amplas cercas de arame farpado nas suas fronteiras com a Sérvia e Croácia, enviando pessoas para campos de detenção em condições deploráveis e tentando impedir que se dirijam para a Europa Ocidental. Argumenta que é obrigada a fazê-lo em virtude da problemática regulamentação de

³⁴⁵Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para dos Direitos Fundamentais, <http://fra.europa.eu> [17.03.2017].

Dublin III, que exige que os requerentes de asilo procurem proteção no primeiro país em que deram entrada na União.

Neste Estado-Membro, nenhuma ajuda humanitária é fornecida pelo governo para os milhares de acampados em torno da estação de comboios. Estes contam apenas com uma fonte de água e com a ajuda de alguma população, dormindo ao ar livre³⁴⁶. O que, do nosso ponto de vista, ignora o passado histórico húngaro. Uma vez que foi o primeiro país na Europa a desencadear o primeiro maior movimento de refugiados neste continente. A 23 de outubro de 1956, uma manifestação estudantil na capital húngara, Budapeste, desencadeou um dos episódios mais tensos da Guerra Fria, bem como uma resposta notável ao primeiro grande afluxo de refugiados na Europa³⁴⁷. Uma manifestação contra o governo estalinista na Hungria e contra a política imposta pela União Soviética, rapidamente se tornou numa revolta, em grande escala, contra o regime soviético. Acontece que a 4 de novembro os tanques soviéticos invadiram Budapeste e a cidade foi bombardeada durante sucessivos dias. Consequentemente, as pessoas começaram a fugir para o país vizinho: Áustria (que também parece não se recordar da hospitalidade ímpar que proporcionou a 180 mil refugiados húngaros, na medida em que não apenas os acolheu como prestou auxílio no processo de fuga da Hungria). Durante o fim de semana de 4 a 6 de novembro, cerca de 10 mil húngaros entraram na Áustria³⁴⁸. Foi a primeira grande movimentação de refugiados à escala europeia. E quando as fronteiras foram encerradas, um total de 200 mil haviam fugido (180 mil para a Áustria e 20 mil para a Jugoslávia)³⁴⁹. Foi também o primeiro grande movimento em que os refugiados foram reconhecidos em massa. E países como a Alemanha, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido e Austrália desenvolveram esforços imediatos para procederem à reinstalação de refugiados húngaros. Todavia, a Hungria parece não ter aprendido a lição de solidariedade. E outros Estados-Membros, parecem tê-la esquecido.

Conforme já mencionamos, a Hungria votou contra o programa de recolocação europeu e recusou-se a acolher requerentes de proteção internacional, levando a cabo um

³⁴⁶ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [03.04.2017].

³⁴⁷ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [02.02.2017].

³⁴⁸ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [02.02.2017].

³⁴⁹ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [02.02.2017].

referendo acerca da quota que lhe foi atribuída, o que abriu caminho para uma campanha anti migrantes e xenófoba, patrocinada pelo Estado. Inclusive, em dezembro de 2015, a Eslováquia, e a Hungria apresentaram uma ação judicial contra o regime de recolocação obrigatória de emergência, junto do Tribunal de Justiça da UE³⁵⁰, invocando, por um lado, fundamentos destinados a demonstrar que a sua adoção padece de erros de ordem processual, ou ligados à escolha de uma base jurídica inadequada e, por outro, que não é apta a responder à crise migratória, nem é necessária para esse efeito. O Tribunal de Justiça proferiu a sua decisão, um ano e nove meses depois, ou seja, a 6 de setembro de 2017, negando provimento, na sua totalidade, aos recursos interpostos por aqueles Estados-Membros, considerando que o mecanismo alvo de recurso contribui, efetivamente, e de maneira proporcionada, para que a Grécia e a Itália possam fazer face às consequências da crise migratória de 2015, não constituindo, assim, uma medida manifestamente inapta para alcançar o seu objetivo. Ademais, declara que o artigo 78.º, n.º 3, do TFUE, permite às instituições da União tomarem todas as medidas provisórias necessárias para responder de maneira efetiva e célere a uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de pessoas deslocadas. O Tribunal de Justiça precisa ainda que, na medida em que decisão impugnada constitui um ato não legislativo, a sua adoção não estava sujeita às exigências relativas à participação dos parlamentos nacionais e ao caráter público das deliberações e dos votos do Conselho, e este não estava obrigado a aprovar a decisão impugnada por unanimidade³⁵¹.

De acordo com o ECRE, uma série de mudanças legislativas adotadas em 2015 e 2016 criaram um ambiente extremamente hostil para os requerentes de asilo na Hungria, propiciando a violação do direito de asilo, do princípio da não criminalização dos migrantes e da proibição de repulsão, o que prejudica a justiça e contraria as obrigações da Hungria no âmbito do direito internacional dos direitos humanos e da legislação da UE³⁵².

À luz do relatório da Amnistia Internacional, “Esperança encalhada: o ataque continuado da Hungria aos direitos de refugiados e migrantes”³⁵³, milhares de requerentes de asilo – incluindo menores não acompanhados – estão a sofrer abusos violentos, ao

³⁵⁰ Processo C-643/15 e Processo C-647/15, *Eslováquia e Hungria contra Conselho da União Europeia*, de 15 de janeiro de 2016.

³⁵¹ V. texto integral no Acórdão disponível em <http://curia.europa.eu>.

³⁵² Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, <https://www.ecre.org> [04.04.2017].

³⁵³ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, <http://www.amnistia.pt> [12.03.2017].

serem sujeitos a retornos forçados e detenções ilegais, às mãos das autoridades húngaras e de um sistema intencionalmente criado para os impedir de entrar e permanecer no país. Este relatório assenta em investigações feitas na Sérvia, na Hungria e na Áustria, e em entrevistas com 143 pessoas, maioritariamente refugiados e migrantes. Os testemunhos prestados revelam as condições chocantes com que são confrontados aqueles que tentam entrar e atravessar o território húngaro, país onde as entradas irregulares foram criminalizadas e o direito a requerer asilo é extremamente restrito.

Alterações importantes ao Ato LXXX de 2007 sobre Asilo (doravante, ‘Lei de Asilo’), aprovadas em julho e setembro de 2015, tiveram grandes implicações no âmbito dos direitos humanos, não apenas para os requerentes pela primeira vez na Hungria, mas também para os requerentes de asilo que retornaram à Hungria, de acordo com o Regulamento de Dublin III. Foi adotada pela primeira vez uma lista nacional de países terceiros seguros que inclui a Sérvia³⁵⁴, e posteriormente foi expandida para incluir a Turquia. Contrariando a posição do ACNUR, em 2002, de que a Sérvia não pode ser considerada um país terceiro seguro, à luz do seu sistema de asilo disfuncional, e que não foi revisto desde então³⁵⁵. Relatórios recentes sobre o sistema de asilo na Sérvia revelam uma grave deterioração das condições de acolhimento e uma aplicação contínua e sistemática do conceito de países terceiros seguros, que incluem a Grécia e a Turquia, negando aos requerentes uma avaliação da sua reivindicação³⁵⁶. No caso *Ilias e Ahmed contra Hungria*³⁵⁷, que diz respeito ao retorno sumário de dois cidadãos de Bangladesh, da Hungria para a Sérvia, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem questionou a posição do governo húngaro em relação à consideração da Sérvia como um país terceiro seguro, à luz das reservas expressas pelo ACNUR e respeitadas organizações internacionais de direitos humanos. E referiu-se ao risco de *refoulement*. Mais tarde, proferiu a sua decisão e considerou haver uma violação do artigo 5.º, n.º 1, da CEDH, uma vez que os requerentes no presente caso foram privados de liberdade sem qualquer decisão formal das autoridades e “unicamente em virtude de uma interpretação elástica

³⁵⁴ Government Decree 191/2015 (VII. 21), v. <http://www.refworld.org>.

³⁵⁵ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <https://goo.gl/iivJ51> [12.03.2017].

³⁵⁶ Em 2016, o Serviço de Asilo da Sérvia emitiu 53 decisões que rejeitaram os pedidos de asilo de 65 requerentes de asilo. Em 95% desses casos, o conceito de país terceiro seguro foi aplicado. O raciocínio nestas opções teve por base a Decisão que determina a lista de países de origem seguros e de países terceiros seguros. Para mais informações, v. AIDA, *Country Report Serbia*, 2016, páginas, 29-30, disponível em <https://goo.gl/6xKP5y>.

³⁵⁷ Processo 47287/15, *Ilias e Ahmed contra Hungria*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 14 de março de 2017.

de uma disposição geral da lei”³⁵⁸, na ausência de motivos especiais para a detenção na zona de trânsito, prevista na ‘Lei de Asilo’.

De acordo com o TEDH, as disposições da ‘Lei de Asilo’ invocadas pelo Governo não circunscreveram com previsibilidade e precisão suficientes a perspectiva de os requerentes de proteção internacional serem privados da sua liberdade na zona de trânsito. Além disso, devido à falta de qualquer possibilidade de contestar a legalidade da detenção na zona de trânsito, que não é formalizada numa decisão individual, o Tribunal considerou que existe uma violação do artigo 5.º, n.º 4, da CEDH, que exige o acesso a um processo judicial célere de recurso em caso de privação de liberdade³⁵⁹.

Em segundo lugar, as regras que regem o acesso dos migrantes que retornam à Hungria em virtude de Dublin, para o procedimento de asilo, tornaram-se mais restritivas. Pelo que, os pedidos subsequentes apresentados pelos repatriados de Dublin que viajaram pela Sérvia, antes da sua chegada à Hungria, são rotineiramente rejeitados como inadmissíveis³⁶⁰.

Em setembro de 2015 foi aprovada uma lei para acelerar a avaliação dos pedidos de asilo. Durante este período foram criadas zonas de trânsito em duas passagens fronteiriças, que consistem em contentores de metal onde são processados os requerimentos de asilo e, simultaneamente, mantidas em detenção as pessoas cujos pedidos estão a ser avaliados. Até 27 de setembro de 2016, de acordo com o relatório da Amnistia referido *supra*, apenas 30 pessoas são admitidas, por dia, nas zonas de trânsito, deixando centenas a definharem em condições degradantes junto à fronteira ou em centros sobrelotados na Sérvia³⁶¹. Quando os investigadores da Amnistia Internacional estiveram na fronteira entre os dois países, encontravam-se ali mais de 600 pessoas abrigadas em campos improvisados, muitas delas há muitos meses. Esta transferência de requerentes de proteção internacional vulneráveis, de centros de acolhimento abertos, para as zonas de trânsito, está já a ser desafiada com sucesso pelo TEDH que, em 27 de março de 2017, obrigou o governo húngaro, a título provisório, a impedir a transferência de oito crianças

³⁵⁸ V. Processo 47287/15, *Ilias e Ahmed contra Hungria*, *op. cit.*

³⁵⁹ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, <http://www.asylumlawdatabase.eu> [15.03.2017].

³⁶⁰ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, <http://www.asylumineurope.org> [15.03.2017].

³⁶¹ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, *op. cit.* [12.03.2017].

e uma mulher grávida de instalações de acolhimento aberto para os centros de detenção nas zonas de trânsito³⁶².

Do exposto, constatamos que este Estado-Membro se socorre de detenções ilegais, violadoras do direito à liberdade e do princípio da proporcionalidade. No direito da UE, o artigo 26.º, n.º 1, da Diretiva relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, dispõe que “os Estados-Membros não mantêm uma pessoa detida pelo simples facto de ser requerente. Os motivos e as condições da detenção, bem como as garantias ao dispor dos requerentes que estejam detidos, devem estar de acordo com a Diretiva 2013/33/UE”. Por seu turno, a Diretiva relativa ao acolhimento determina que a detenção deve ser “necessária”, ou seja, deverá ser usada apenas “se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos coercivas”, devendo ser precedida, em todos os casos, por uma análise individual. O artigo 8.º, n.º 3 desta Diretiva “prevê as condições necessárias para que a detenção de requerentes de asilo seja possível”³⁶³: para determinar ou verificar a identidade ou nacionalidade; para obter os elementos em que se baseia o pedido e que não se poderia obter sem essa detenção, designadamente se houver risco de fuga do requerente; para determinar, no âmbito de um procedimento, o direito de o requerente entrar no território; para preparar o processo de afastamento e por motivos de salvaguarda da segurança nacional e da ordem pública. De acordo com Ana Rita Gil, apesar de a Diretiva afirmar que “a simples qualidade de requerente de asilo não pode ser considerada para, *de per se*, legitimar uma medida de detenção, na verdade, prevê a aplicação da referida medida em vários casos”³⁶⁴, em alguns deles expressos em hipóteses muito abertas.

Deste modo, consideramos que as sistemáticas detenções na Hungria são violadoras dos direitos humanos acima anunciados e também da Diretiva relativa ao acolhimento de requerentes de proteção internacional, na medida em que não se verifica o critério da necessidade da medida ou uma avaliação da sua proporcionalidade, isto é, se não existe outra medida menos gravosa e que salvaguarde da mesma forma os interesses do Estado. Tal como não é precedida por uma análise individual.

³⁶² Informação obtida na página oficial do Comité húngaro de Helsínki <http://www.helsinki.hu> [07.04.2017]; Informação obtida na página oficial do Hungarian Spectrum, <http://hungarianspectrum.org> [07.04.2017].

³⁶³ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p. 32.

³⁶⁴ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p. 32.

Quanto às condições de detenção e de receção de requerentes de asilo, estas devem ser adequadas e condignas. Nos termos do artigo 10.º do PIDCP, “toda a pessoa privada de liberdade será tratada humanamente e com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano”. A Convenção de Genebra prevê um conjunto mínimo de direitos para as pessoas que se encontrem fisicamente presentes no território de um Estado, independentemente do seu estatuto legal, a partir do momento em que as mesmas se tornam requerentes de asilo (artigo 15.º e ss. da Convenção).

No âmbito do direito da UE, prevê-se normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo, relativamente à residência e liberdade de circulação, assistência médica, escolaridade e educação de menores, acesso ao emprego e formação profissional, condições materiais de acolhimento e normas especiais dirigidas às pessoas especialmente vulneráveis³⁶⁵. Nesta linha, de acordo com Ana Rita Gil, “a necessidade de se observarem condições de detenção ou acolhimento condignas é uma exigência dos artigos 3.º da CEDH e 4.º da CDFUE que garantem ambas o direito a não sujeição a tortura ou a tratamentos desumanos e degradantes”³⁶⁶. E é já ampla a jurisprudência do TEDH no que concerne à violação do artigo 3.º da CEDH, em caso de detenção de migrantes, em virtude da sua sujeição a condições não adequadas que, no entender do TEDH, atingem um grau de gravidade suficiente para serem consideradas tortura ou tratamentos desumanos ou degradantes³⁶⁷. Mais recentemente, o TEDH emanou uma decisão em que demonstra que o nível de proteção oferecido pelo artigo 3.º da CEDH não deve baixar, ainda que se esteja perante uma situação de excepcional afluxo maciço de pessoas³⁶⁸.

Neste panorama, consideramos fundamental sublinhar que a decisão de submeter os requerentes de asilo a procedimentos tramitados em zonas de trânsito, tecnicamente fora do território estadual, não exonera a vinculação dos Estados ao respeito pelos direitos humanos e demais obrigações a que se vincularam, nesses procedimentos³⁶⁹. Tomar esta decisão com esta intenção é falacioso.

³⁶⁵ Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional.

³⁶⁶ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.33.

³⁶⁷ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p.33.

³⁶⁸ Cf. Ana Rita GIL, “A crise migratória de 2015...”, *op. cit.*, p. 34.

³⁶⁹ Processo 16483/12, *Khlaifia e outros contra Itália*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 1 de setembro de 2015.

A escalada do sofrimento dos refugiados e requerentes de asilo nas fronteiras e dentro da Hungria, e as reformas à lei de asilo nacional, conduziram à abertura, em dezembro de 2015, de um procedimento de infração por parte da Comissão Europeia que ainda está em curso.

Longe de abordarmos as deficiências processuais e estruturais no sistema de asilo húngaro, reconhecido pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem como dando origem a violações da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, as mudanças legislativas e práticas administrativas em 2016 e 2017 aumentaram ainda mais esses riscos. A este respeito, as alterações legislativas que entraram em vigor a 28 de março de 2017 acrescentam um quadro legal que permite a detenção sistemática de todos os requerentes de asilo nas zonas de trânsito, ao longo da fronteira húngaro-sérvia, durante o período de vigência do procedimento de asilo. Incluindo menores que chegam com famílias (independentemente da idade) e menores não acompanhados, com mais de 14 anos de idade.

O prazo para apelar contra uma decisão de asilo negativa foi reduzido de sete para três dias de calendário; um pedido de asilo pode agora ser rejeitado se o candidato não cooperar com as autoridades, pese embora isso não estar especificado. Nestes casos, o procedimento termina e a pessoa deve voltar para a Sérvia, sem ter oportunidade de recorrer da decisão. E se um pedido de asilo for rejeitado, o requerente de asilo deve reembolsar o custo da sua própria detenção, ao Estado, incluindo os custos de acomodação e alimentação³⁷⁰. Porém, de acordo com a Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, apesar de a legislação proibir a detenção de menores não acompanhados, na realidade, estes são igualmente detidos. Uma vez porque são atribuídos a adultos desconhecidos, e outras porque são registados erroneamente como adultos. O que também acontece na Bulgária³⁷¹.

No ano de 2016, foi aprovada outra lei que permite que sejam detidos e enviados para a Sérvia todos os requerentes de asilo encontrados em território húngaro, em zonas até oito quilómetros de distância da cerca fronteiriça. As pessoas assim detidas são

³⁷⁰ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, “Monthly data collection on migration situation – April 2017”, onde se encontram elementos pormenorizados do Ato XX de 2017, <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews> [02.05.2017].

³⁷¹ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, <http://fra.europa.eu> [02.05.2017].

ilegalmente sujeitas a retornos forçados, sem nenhuma ponderação das suas necessidades de proteção ou especiais vulnerabilidades. Sublinhamos que algumas das testemunhas entrevistadas pelos investigadores da Amnistia referiram que foi usado o recurso à força excessiva durante estes retornos forçados, com requerentes de asilo a serem espancados, pontapeados e perseguidos por cães.

No mesmo ano, a Hungria tomou também medidas sucessivas para desconstruir o seu sistema de acolhimento. O encerramento de Bicske, um dos principais centros de acolhimento do país, em dezembro de 2016, levou à transferência das pessoas que lá residiam para outras instalações, incluindo Körmend, um campo de tenda inapropriado para condições de inverno³⁷².

Os centros de acolhimento, abertos ou fechados, são descritos como contendo “condições horríveis”³⁷³. Não dispõem dos serviços mais básicos, mal proporcionam ensino e atividades às crianças, assim como cuidados de saúde. Além de que a Amnistia Internacional recolheu provas de que alguns menores não acompanhados são alojados junto de homens adultos. Há também falta de tradutores e procedimentos de requerimento de asilo morosos e complexos que resultam frequentemente em obstáculos intransponíveis para os requerentes fazerem valer as suas pretensões de asilo.

De acordo com o ECRE, a Hungria continua a deter sistematicamente os requerentes de asilo, resultando em mais pessoas detidas, do que nas instalações de acolhimento abertas em 2016³⁷⁴. Os motivos de detenção, como o risco de fuga, são interpretados arbitrariamente, sem uma avaliação individualizada da necessidade e proporcionalidade da detenção, ou consideração de alternativas, antes da sua imposição³⁷⁵. E o recurso judicial permanece em grande parte ineficaz³⁷⁶. A detenção sistemática de requerentes de proteção internacional, sem uma prévia avaliação individual das circunstâncias pessoais, como já analisamos, está em clara violação dos direitos humanos e da legislação da UE. No caso O.M. contra Hungria, o TEDH considerou que a detenção de um requerente LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgéneros,

³⁷² Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, *op. cit.* [15.03.2017].

³⁷³ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, *op. cit.* [15.03.2017].

³⁷⁴ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, *op. cit.* [15.03.2017].

³⁷⁵ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, *op. cit.* [15.03.2017]. V. Processo 9912/15, *O.M. contra Hungria*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 5 de outubro de 2016.

³⁷⁶ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, *op. cit.* [15.03.2017].

Transsexuais e Intersexo) era ilegal nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea b), da CEDH, nomeadamente porque o caso do requerente não foi avaliado de forma suficientemente individualizada³⁷⁷. Neste caso, o TEDH reconheceu que a detenção de candidatos vulneráveis, como as pessoas LGBTI, “pode reproduzir a situação que obrigou essas pessoas a fugir em primeiro lugar” e, portanto, as autoridades devem ter especial cuidado para evitar que essa revitimação ocorra³⁷⁸.

O recurso à força, no decurso dos retornos forçados, traduz-se na violação do direito à integridade física, que decorre do artigo 3.º, n.º 1 da Carta, 5.º da DUDH, 7.º do PIDCP, 17.º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e artigo 3.º da CEDH. Na delimitação do conteúdo do n.º 1 do artigo 3.º da Carta, tem de se atender ao disposto noutras disposições deste instrumento, como sejam o artigo 1.º (dignidade da pessoa humana), artigo 4.º (proibição de tortura e dos tratamentos desumanos ou degradantes), artigo 7.º (respeito pela vida privada e familiar), artigo 13.º (liberdade das artes e das ciências) e o artigo 21.º (não discriminação)³⁷⁹. Há também uma violação da proibição de tortura, tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, consagrada nos termos do artigo 7.º do PIDCP, artigo 5.º da DUDH, artigo 3.º da CEDH e artigo 4.º da Carta. E no que toca aos retornos forçados, nos termos em que estão a ser decididos, constituem, do nosso ponto de vista, uma violação do princípio de *refoulement*, cujo escopo já explicamos detalhadamente.

No que toca às condições de acolhimento, está, repetidamente em causa o direito a não ser sujeito a tortura ou tratamentos desumanos e degradantes, previsto no artigo 4.º da Carta e artigo 3.º da CEDH. E na particularidade dos menores não acompanhados, as condições descritas revelam a violação do superior interesse das crianças previsto no artigo 24.º da Carta – bem como da Convenção sobre os Direitos da Criança (artigos 20.º e 22.º), que prevê a obrigação do Estado assegurar proteção especial à criança privada do seu ambiente familiar e de zelar para que possa beneficiar de cuidados alternativos adequados, ou da colocação em instituições competentes –, e o dever de proteção especial da criança refugiada, ou que procure obter o estatuto de refugiado, tendo o Estado a obrigação de colaborar com as organizações competentes que asseguram esta proteção.

³⁷⁷ Processo 9912/15, *O.M. contra Hungria*, *op. cit.*

³⁷⁸ Processo 9912/15, *O.M. contra Hungria*, *op. cit.*

³⁷⁹ Cf. Helena Pereira de MELO, “Artigo 3.º - Direito à integridade do ser humano” in Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2013, p.59.

No plano do direito da UE, a Diretiva relativa às condições de acolhimento (artigos 12.º, 18.º, 22.º, 23.º e 24.º) estipula que as crianças devem ser acomodadas em instalações especiais que garantam a sua segurança, proteção e cuidado necessários para seu bem-estar. Os artigos 14.º, 17.º e 19.º da Diretiva preveem ainda o acesso das crianças ao ensino e a cuidados de saúde.

No que respeita à falta de intérpretes, assistimos à violação do artigo 12.º da Diretiva Procedimentos. Nos termos do n.º 1, percebemos que todos os requerentes devem ser informados, numa língua que compreendam, do procedimento a seguir e sempre que necessário deverão beneficiar dos serviços de um interprete para apresentarem as suas pretensões às autoridades competentes. Finalmente, a morosidade no processo de asilo, vai contra o prazo razoável que é exigido nos termos do artigo 12.º, f), da Diretiva em análise e do artigo 31.º, n.º2, segundo o qual, “os Estados-Membros asseguram a conclusão do procedimento de apreciação o mais rapidamente possível, sem prejuízo da adequação e exaustividade da apreciação”, existindo um prazo de seis meses a contar da apresentação do pedido (n.º3), que poderá ser prorrogado por um período que não exceda outros nove meses, nos casos previstos nas alíneas a), b) e c). E “a título de exceção, e em circunstâncias devidamente justificadas, os Estados-Membros podem exceder por um máximo de três meses os prazos fixados no presente número, se tal for necessário para assegurar uma apreciação completa e adequada do pedido de proteção internacional” (n.º3, último parágrafo).

Ao longo de 2016, como percebemos, a Hungria tomou diferentes medidas para reduzir o conteúdo dos direitos dos beneficiários de proteção internacional, inclusive através da eliminação do apoio à integração e redução da duração das autorizações de residência.

As alterações à ‘Lei de Asilo’ e aos Decretos do Governo 113/2016 e 62/2016, que entraram em vigor em abril e junho de 2016, eliminaram todas as formas de apoio à integração concedidas aos beneficiários de proteção internacional. Os beneficiários do estatuto de refugiado não são mais elegíveis para apoio à habitação, assistência adicional e outras formas de apoio estatal³⁸⁰. E o que acontece é que, devido às dificuldades extremas de se integrarem nas comunidades locais, muitos beneficiários ficam

³⁸⁰ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, *op. cit.* [15.03.2017].

desabrigados, se não dispuserem de recursos suficientes para pagar taxas elevadas no mercado de arrendamento³⁸¹.

Na Hungria, as pessoas com estatuto de proteção internacional não recebem uma autorização de residência, mas um cartão de identidade húngaro. Acontece que a emissão de cartões de identidade ocupa mais de um mês, o que aumenta as dificuldades em encontrar um emprego e alojamento, uma vez que a lei declara que a partir de 1 de junho de 2016, os beneficiários do estatuto de refugiado devem abandonar os centros de acolhimento no prazo de 30 dias após a concessão do estatuto.

Os desenvolvimentos jurisprudenciais nos Estados-Membros da UE e nos países associados a Schengen sobre as transferências de Dublin para a Hungria indicam um crescente consenso sobre a necessidade de suspender as transferências para a Hungria, à luz dos sérios riscos de os requerentes de proteção internacional serem submetidos a graves violações dos direitos humanos. Os tribunais de diversas jurisdições basearam-se amplamente nas alterações legislativas adotadas em 2015, bem como nos relatórios das ONGs sobre a receção e detenção de requerentes de asilo, e dos repatriados de Dublin³⁸².

Uma visão recente dos julgamentos-chave dos tribunais nacionais, que interrompe as transferências de Dublin para a Hungria, a partir de meados de dezembro de 2016, confirma a tendência anteriormente descrita³⁸³. Os tribunais de 15 Estados vinculados pelo Regulamento de Dublin III, pararam as transferências de requerentes de proteção internacional, exigidas pelos critérios deste Regulamento, em virtude da falta de proteção efetiva na Hungria contra a detenção arbitrária e *refoulement*. O risco de transferência para a Sérvia é frequentemente utilizado, inclusive pelos tribunais administrativos supremos checos e finlandeses, bem como pelo Conselho de Estado italiano. E a falta de identificação efetiva de candidatos vulneráveis tem sido invocada com sucesso por requerentes na Suíça.

Durante 2016, foi notada uma diminuição significativa do número de requerentes de asilo transferidos para a Hungria, de outros Estados-Membros da UE e países associados de Schengen. Em comparação com 1.402 transferências recebidas em 2015, a

³⁸¹ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, *op. cit.* [15.03.2017].

³⁸² Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, <http://www.asylumlawdatabase.eu> [16.03.2017].

³⁸³ Informação obtida na página oficial do Comité húngaro de Helsínki, onde se encontram elementos pormenorizados a propósito dos acordões que estão na base daquela conclusão, <http://www.helsinki.hu> [15.03.2017].

Hungria recebeu 513 transferências em 2016. No entanto, o país continuou a receber muitos pedidos decorrentes do sistema de Dublin (26.698, na totalidade), da Alemanha (11.843), da Áustria (9.044) e da França (2.283), apesar da taxa de transferências efetivas ser extremamente baixa³⁸⁴. Deste modo, conserva algumas das menores taxas de reconhecimento de proteção internacional em toda a UE, com apenas 8,4% dos casos a receber alguma forma de proteção (3% de estatuto de refugiado, 5,3% de proteção subsidiária, 0,1% de proteção humanitária), no ano de 2016. Taxas extremamente baixas são relatadas mesmo para nacionalidades como a Síria (9,3%), o Afeganistão (6,2%) e o Iraque (13%)³⁸⁵.

Em virtude das aludidas alterações à ‘Lei de Asilo’ e à Lei Estadual das Fronteiras que entraram em vigor a 5 de julho de 2016, entre esta data e 31 de dezembro de 2016, um total de 19.219 migrantes, inclusive do Afeganistão, do Iraque e da Síria, foram impedidos de aceder à fronteira húngaro-sérvia³⁸⁶. E o alcance territorial da sua prática ilícita foi ampliado pelas igualmente mencionadas alterações aprovadas em 7 de março de 2017.

Do exposto constatamos que a Hungria viola, sistematicamente, todas as obrigações a que se encontra vinculada, no plano do direito da UE e do direito internacional dos direitos humanos. Tanto ao nível da admissibilidade de pedidos de asilo, como ao nível do acolhimento e de integração dos requerentes de proteção internacional. Acontece que – salvo particulares violações que surgem de medidas legislativas recentemente adotadas no ordenamento jurídico húngaro e que também se verificaram na Polónia³⁸⁷ e na Bulgária³⁸⁸ –, encontramos um *standard* de direitos humanos violados no plano do acolhimento de requerentes de asilo que também se verifica em mais Estados-Membros da União Europeia, e que passamos a analisar de seguida.

5.2. Menores não acompanhados e o superior interesse da criança

O superior interesse da criança deve ser uma consideração primária em todas as ações que afetam as crianças, inclusive as relacionadas com procedimentos de asilo e

³⁸⁴ Informação obtida na página oficial do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, <https://www.ecre.org> [20.04.2017].

³⁸⁵ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, *op. cit.* [15.03.2017].

³⁸⁶ Informação obtida na página oficial do Comité búlgaro de Helsínki, <http://www.helsinki.hu> [23.04.2017].

³⁸⁷ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [13.03.2017].

³⁸⁸ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [03.03.2017].

migração, conforme exigido pelo artigo 24.º, n.º 2 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

Como já tivemos oportunidade de explicar, para os menores não acompanhados, as salvaguardas no direito da UE visam também garantir a sua identificação, tutela e representação legal, condições de acolhimento adequadas e seguras, a unidade familiar e a prevenção da detenção arbitrária (ver, por exemplo, Diretiva relativa às condições de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, Diretiva Procedimentos, Diretiva Anti tráfico e a Diretiva de Retorno). Acontece que, no decorrer da crise migratória, emergiu um conjunto de desafios que identificamos como afetadores da situação e tratamento dos menores não acompanhados, nos Estados-Membros da UE em análise.

5.2.1. Identificação de crianças em risco

A identificação dos menores como pessoas vulneráveis deve ocorrer logo após ter sido apresentado um pedido de proteção internacional (artigos 22.º e 23.º da Diretiva relativa ao acolhimento dos requerentes de proteção internacional, artigo 24.º da Diretiva Procedimentos). Mas, em alguns Estados-Membros, identificar e proteger menores não acompanhados é um desafio (é o caso da Bulgária e da Grécia)³⁸⁹.

Os funcionários que entrem em contacto direto com os menores devem ser adequadamente qualificados para identificar os que se encontram em risco, informá-los e responder às suas necessidades de proteção. Porém, sistematicamente, o pessoal especializado das autoridades de proteção da criança, não é envolvido no início do processo, como acontece na Alemanha. Consequentemente, a avaliação da vulnerabilidade ocorre numa fase tardia do procedimento (Alemanha) ou é realizada sumariamente (Suécia)³⁹⁰.

Na Hungria e na Alemanha, nos casos que suscitam dúvidas, a avaliação da idade ocorre antes da nomeação de um representante legal. Mas, a Hungria não aplica o princípio do benefício da dúvida, ou seja, as pessoas que estão sujeitas a procedimentos de avaliação de idade são tratadas como adultos e estão em risco de detenção.

³⁸⁹ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [17.03.2017].

³⁹⁰ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, <http://fra.europa.eu> [04.03.2017]; Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [17.03.2017].

5.2.2. Tutela e representação legal

Os representantes legais são fundamentais para garantir que o ponto de vista dos menores seja tido em consideração, e que tenham acesso a serviços adequados de receção, saúde e educação. Bem como para proteger os seus direitos processuais. Pelo que, deverão receber um representante legal logo que tenham apresentado um pedido de asilo (artigo 6.º do Regulamento de Dublin III, artigo 24.º da Diretiva relativa ao acolhimento dos requerentes de proteção internacional, artigo 25.º da Diretiva Procedimentos, e artigos 12.º e 20.º da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989). Todavia, segundo a FRA, os menores descreveram longos atrasos na nomeação de tutores, tornando mais difícil a obtenção de informações, apoio e educação³⁹¹. A título de exemplo, a lei sueca sobre tutores para menores não acompanhados, não fornece um período de tempo claro para a nomeação de um tutor, ou requisitos de competências especiais. E as práticas variam muito entre os municípios responsáveis por fornecer habitação, educação e cuidados³⁹².

A Convenção sobre os Direitos da Criança, que a Suécia ratificou, exige que os Estados-parte avaliem e abordem as vulnerabilidades e necessidades especiais de proteção de um menor não acompanhado, e levem isso em consideração na organização de cuidados e acomodações físicas e mentais. O Comité dos Direitos da Criança, que avalia o cumprimento da convenção pelos Estados-parte, afirmou que se deve nomear um tutor assim que uma criança é identificada e dar prioridade aos pedidos de asilo de menores não acompanhados. Pelo que, em março de 2015, pediu à Suécia que assegure uma rápida nomeação de tutores adequadamente preparados³⁹³.

Em alguns Estados-Membros, como na Alemanha, os pedidos de asilo de menores não acompanhados são atrasados, uma vez que só podem candidatar-se a asilo após a nomeação de um representante legal. O que, geralmente, demora muito tempo. Além disso, os serviços de proteção social e infantil, responsáveis por menores não acompanhados, na primeira fase de acolhimento, muitas vezes não dão prioridade ao acesso ao pedido de proteção internacional, a este grupo vulnerável. Na Bulgária, por exemplo, a lei de asilo não determina quando um menor pode apresentar um pedido em

³⁹¹ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [17.03.2017].

³⁹² Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [17.03.2017].

³⁹³ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [12.03.2017].

nome próprio, nem especifica quando um representante legal deve apresentar o pedido do menor.

Na Áustria, na Alemanha, na Grécia e na Suécia, os atrasos no acesso ao procedimento de asilo, impedem o reagrupamento familiar de menores não acompanhados perto da idade adulta, uma vez que atingindo a maioridade, estão sujeitos a disposições legais mais restritas das leis de reagrupamento familiar.

Segundo a FRA, durante o período maior de requerentes de asilo, as autoridades não tinham capacidade de registar os pedidos apresentados pelos menores não acompanhados, de forma célere (Suécia, entre setembro e dezembro de 2015). E a falta de informações adequadas continua a ser um obstáculo ao acesso à proteção internacional e / ou procedimentos de reagrupamento familiar. Em muitos casos, os menores não são adequadamente informados sobre a possibilidade de se candidatarem à proteção internacional e do direito ao reagrupamento familiar (por exemplo, em Itália).

Na Suécia, as crianças enfrentam uma espera acentuada para obterem uma decisão sobre o seu pedido de asilo, na medida em que não oferece prioridade aos pedidos dos menores, observou a *Human Rights Watch*³⁹⁴. Acontece que períodos prolongados de insegurança podem ter um efeito particularmente nocivo para a saúde mental das crianças. A título de exemplo, Hiyab A., uma jovem de 16 anos da Eritreia, comunicou à *Human Rights Watch* que a sua preocupação com o asilo afetou sua capacidade de concentração na sala de aula: “estou a frequentar a escola, mas não consigo pensar nisso porque estou preocupada com meus papeis de asilo”³⁹⁵.

Para além da Convenção sobre os Direitos da Criança (artigos 20.º e 22.º), a Diretiva relativa ao acolhimento de requerentes de proteção internacional (artigos 12.º, 18.º, 22.º, 23.º e 24.º) estipula que as crianças devem ser acomodadas em instalações especiais, para garantir proteção e cuidado necessários ao seu bem-estar. Os artigos 14.º, 17.º e 19.º da Diretiva estabelecem o acesso das crianças à educação e aos cuidados de saúde.

Muitos menores não acompanhados continuam a aguardar fora da cerca da fronteira húngaro-servia em condições de vida muito precárias. E a Bulgária é o único

³⁹⁴ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [12.03.2017].

³⁹⁵ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [12.03.2017].

Estado-Membro da União que ainda não estabeleceu qualquer instalação especializada para menores não acompanhados³⁹⁶. No geral, nos restantes Estados-Membros, o número de lugares em instalações especializadas ainda é insuficiente. Como resultado, os menores permanecem em instalações de receção e trânsito lotadas (por exemplo, na Alemanha e na Suécia), onde, tal como nos pontos de acesso, os padrões de qualidade e proteção da criança não são atendidos por longos períodos, antes de serem transferidos para as instalações especializadas. Na Bulgária e na Alemanha, por vezes, os menores não acompanhados são colocados em instalações, com adultos não relacionados, sem receberem cuidados e proteção adequados³⁹⁷.

Acontece também que, na Alemanha, Itália e na Suécia, os menores não acompanhados são frequentemente transferidos, para diferentes instituições, antes de serem colocados em instalações de receção especializadas a nível municipal ou local. A Itália, por exemplo, desenvolveu um sistema para a receção de menores não acompanhados em que estes são colocados nos primeiros centros de acolhimento, posteriormente em segundos centros de acolhimento, os quais reúnem condições condignas para acomodá-los e, eventualmente, entram em instalações de proteção administradas por autoridades municipais. Todavia, relatórios evidenciam que, neste caso de afluxo massivo de migrantes, os menores não acompanhados permanecem por várias semanas nos primeiros centros de acolhimento, ou mesmo nos *hotspot areas*, antes de serem colocados em instalações dedicadas³⁹⁸.

Na Suécia, os centros especializados de acolhimento foram inspecionados e a entidade responsável pela inspeção descobriu que muitas dessas instalações eram inadequadas. Como resultado, cerca de 23 a 40 desses centros foram fechados. Segundo a *Human Rights Watch*, em 2015, dois terços dos menores que receberam proteção, na Suécia, receberam proteção ou proteção subsidiária à luz de “circunstâncias particularmente angustiantes”³⁹⁹. O relatório “*Seeking Refugee: Unaccompanied Children in Sweden report*”, desta ONG, documenta deficiências no sistema, que impedem os menores de receberem os cuidados garantidos pelos padrões internacionais e pela legislação sueca. Alguns dos 50 menores não acompanhados entrevistados,

³⁹⁶ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [17.03.2017].

³⁹⁷ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [17.03.2017].

³⁹⁸ Informação obtida na página oficial da Oxfam, <https://www.oxfam.org> [18.03.2017].

³⁹⁹ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [12.03.2017].

reportaram que aguardam meses antes de se encontrarem com um assistente social ou com um profissional de saúde. Em alguns casos, as necessidades específicas das meninas não são suficientemente identificadas ou abordadas e as que sofreram violência sexual não são encaminhadas para serviços essenciais. Foi relatado também que enfrentam longas esperas no processamento dos seus pedidos de asilo. Há descrições de problemas com a habitação e condições precárias. E foi comunicada a não separação de sexos nas instalações de acolhimento, havendo queixas, de meninas, de assédio por parte dos meninos.

Na Alemanha há exemplos de centros especiais que foram instituídos para menores não acompanhados e que foram fortemente criticados por serem inadequados para atender às necessidades especiais deste grupo. De acordo com as estimativas da Associação Federal para Refugiados Menores Não Acompanhados (*Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge*), cerca de 25% dos menores não acompanhados não são atendidos e não recebem regularmente benefícios e serviços de assistência social⁴⁰⁰. Os principais problemas identificados no estudo desta Associação, sobre o sistema provisório de cuidados, incluem a (i) acomodação de menores não acompanhados em instalações temporárias que não são adequadas às suas necessidades; (ii) duração dos procedimentos para atribuição de tutela; (iii) cuidados médicos inadequados; (iv) o pessoal do sistema provisório de cuidados não está suficientemente preparado e equipado para decidir o superior interesse da criança; (v) insuficiente acesso ao sistema educativo⁴⁰¹.

Em França, no acampamento de Calais, conhecido como “A Selva”, a *Human Rights Watch* reportou, em outubro de 2016, que menores não acompanhados, do Afeganistão, do Sudão e da Eritreia, dormem onde quer que encontrem espaço. E muitos estão no acampamento há meses. A 24 de outubro, quando as autoridades iniciaram o despejo de mais de 6.500 migrantes e requerentes de asilo, e a sua transferência para centros de acolhimento em toda a França, as organizações da sociedade civil levantaram preocupações quanto ao processo, para aproximadamente 1.600 menores não acompanhados no campo. Segundo a Amnistia Internacional, a situação destes deveria

⁴⁰⁰ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, <http://www.asylumineurope.org> [06.04.2017]; V. também, página 27 do Relatório complementar sobre o terceiro e quarto relatório periódico da Alemanha às Nações Unidas, de acordo com o artigo 44.º da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, disponível em http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/DEU/INT_CRC_NGO_DEU_15805_E.pdf.

⁴⁰¹ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, <http://www.asylumineurope.org> [06.04.2017].

ser avaliada conjuntamente pelas autoridades francesas e britânicas, em vista do seu superior interesse e possível transferência para o Reino Unido, para reagrupamento familiar⁴⁰². Porém, as autoridades não tinham capacidade para registar todos os menores, e alguns deles foram desviados por motivos de idade presumida, sem passarem por uma avaliação minuciosa.

Já a 2 de novembro, o Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas levantou preocupações sobre os menores de idade em Calais, que ficaram sem abrigo adequado, alimentos e serviços médicos durante a operação de despejo.

De acordo com um estudo publicado pelo ACNUR e pelo Conselho da Europa⁴⁰³, as condições de acolhimento insuficientes e inadequadas para os menores não acompanhados que procuram asilo em França, afetam o seu acesso efetivo a um procedimento de asilo justo, dificultando a possibilidade de preparar e apresentar um pedido de asilo. E muitas vezes têm que ficar em quartos de hotel, uma vez que as instalações específicas para menores estão sobrelotadas⁴⁰⁴. Esta situação agrava-se quando os menores completam 18 anos, uma vez que são obrigados a sair dos seus quartos de hotel ou dos centros de acolhimento. A única forma de permanecerem em instalações especializadas para menores é mediante um contrato temporário (“Contrato *Jeune Majeur*”) que não é facilmente conseguido.

5.2.3. Detenção de menores

A detenção de uma pessoa é uma grande interferência no direito à liberdade, tal como consta do artigo 6.º da Carta e do artigo 5.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Qualquer privação de liberdade deve, portanto, respeitar as salvaguardas estabelecidas para evitar prisões ilegais e arbitrárias, sobretudo de menores. Estes só devem ser detidos como uma medida de último recurso e pelo período de tempo mais curto possível (artigo 37º, c), da Convenção sobre os Direitos da Criança).

A Diretiva relativa ao acolhimento de requerentes de proteção internacional (artigo 11.º) e a Diretiva de Regresso (artigos 16.º, 3.º e 17.º), estabelecem requisitos específicos quanto à detenção de menores não acompanhados ou de menores com famílias, tendo em

⁴⁰² Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, <https://www.amnesty.org> [27.05.2017].

⁴⁰³ Ver o estudo em <https://rm.coe.int/unhcr-coereporttransitionadulthood/native/1680724c42>.

⁴⁰⁴ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, <http://www.asylumineurope.org> [06.04.2017].

conta a sua situação específica e vulnerabilidade. Todos os esforços devem ser feitos para liberá-los e colocá-los em condições adequadas. Podendo apenas ser detidos em circunstâncias excepcionais e nunca colocados num estabelecimento prisional.

Apesar de não ser permitido por lei, na Hungria, as organizações da sociedade civil relataram vários casos de requerentes de asilo menores de idade em centros de detenção. Para evitar fugas, a Grécia muitas vezes detém crianças em custódia policial, juntamente com adultos e detentos criminais. Na Bulgária e na Alemanha, as crianças podem ser detidas com os seus parentes. A detenção esporádica de menores não acompanhados também foi relatada na Suécia.

Na Bulgária e na Hungria, os menores não acompanhados são também muitas vezes detidos porque são atribuídos a adultos não relacionados, ou foram registados erradamente como adultos. Na sequência das alterações legislativas na Hungria, em 2016, os detidos que alegam ser menores de idade devem suportar os custos da avaliação da sua idade.

5.3. Segurança e proteção nas instalações de receção

De acordo com a Diretiva relativa ao acolhimento de requerentes de proteção internacional, os requerentes de asilo têm o direito de ser apoiados logo que solicitem proteção internacional. Os Estados-Membros da UE são obrigados a fornecer às pessoas que procuram proteção internacional condições materiais de acolhimento com um padrão de vida adequado, que garantam a sua subsistência e salvaguarda da sua saúde física e mental (artigo 17.º). Além disso, os Estados-Membros devem adotar medidas para evitar assaltos e violência de género, nas instalações de acolhimento (artigo 18.º).

Numa análise mais minuciosa, a *Human Rights Watch* declara, em 26 de outubro de 2016, que antes desta semana, cerca de 10.000 requerentes de asilo e migrantes estavam no acampamento de Calais, França, a maioria em tendas ou abrigos desprotegidos, construídos ao acaso. E uma vez iniciado o processo de despejo do acampamento, que tinha implícito a transferência dos migrantes para outros centros de acolhimento, em toda a França, onde receberam informações sobre os procedimentos de asilo, segundo a Amnistia Internacional, as autoridades não conseguiram consultar verdadeiramente os migrantes e os requerentes de asilo, ou fornecer-lhes informações

adequadas antes do despejo. Falhando no dever de os informar previamente⁴⁰⁵ (artigo 9.º, n.º 4 da Diretiva 2013/33/UE).

Relativamente às condições de receção, na particularidade da proteção contra a violência, exploração e abuso, impõe-se instalações separadas, por sexo e famílias, sistemas de cartões-chave e gravação de vídeo, para controlar entradas e movimentos nos centros de acolhimento, bem como, pessoal especialmente preparado, apoio psicológico, oficinas sobre prevenção de violência e oficiais de segurança feminino. Além disso, os requerentes de asilo, colocados em instalações de receção, são informados sobre como entrar em contacto com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e organizações de apoio, se necessário (por exemplo, na Áustria e na Hungria).

Apenas a Suécia preparou diretrizes sobre proteção contra a violência e exploração que, no entanto, nem sempre são implementadas. Relatos de ameaças generalizadas, violência e abuso sexual contra mulheres e meninas em diferentes centros de acolhimento ilustram isso. A Bulgária implementou procedimentos operacionais padrão para identificar violência sexual e de género. No entanto, as organizações não governamentais relataram que esses procedimentos operacionais padrão não funcionam⁴⁰⁶.

Vários incidentes de abuso infantil e de agressões sexuais foram relatados na Alemanha, onde, de maneira similar às instalações de acolhimento de Itália, não possuem medidas sistemáticas de segurança e proteção. O *ombudsman* independente para questões de abuso sexual infantil, registou mais de 40 casos de ofensas sexuais em campos de refugiados, desde o início de 2016, enquanto o Ministério do Interior contou 128 ataques contra mulheres e crianças em centros de acolhimento, entre janeiro e o início de setembro de 2016.

No que diz respeito aos esforços erigidos para a redução do risco de tráfico e exploração (sexual), a Cruz Vermelha búlgara ofereceu uma série de sessões de informação, com o intuito de alertar, despertar e promover a sua consciencialização.

Na Alemanha⁴⁰⁷ os centros de acolhimento coletivo e, em particular, os maiores, são muitas vezes criticados por organizações de refugiados e outras ONGs. As instalações

⁴⁰⁵ Informação obtida na página oficial da Amnistia Internacional, *op. cit.* [27.05.2017].

⁴⁰⁶ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [17.03.2017].

⁴⁰⁷ Informação obtida na página oficial da Base de Dados de Informações de Asilo, *op. cit.* [06.04.2017].

geralmente são isoladas, ou em locais remotos. E muitas instalações temporárias não cumprem os padrões básicos e não garantem privacidade. O que desencadeou sérios problemas de saúde para alguns requerentes de asilo. Por exemplo, nas instalações em que os alimentos são fornecidos, os requerentes de asilo às vezes não têm permissão para preparar seus próprios alimentos e / ou não existem instalações para cozinhar. Especialmente onde a comida é entregue sob a forma de refeições pré-embaladas.

Além das condições gerais de vida, a segurança dos residentes também pode ser uma preocupação. De acordo com as estatísticas oficiais, mais de 900 ataques às instalações de alojamento ocorreram em 2016, incluindo 66 incêndios criminosos. A maioria dos ataques são classificados como crimes de motivação racial. De acordo com estatísticas compiladas pelas ONGs, o número de ataques em 2016 foi significativamente maior do que em 2015 – 1.578 ataques em instalações, incluindo 102 incêndios criminosos. Em muitas instalações, situações de sobrelotação e falta de privacidade levam à falta de segurança, particularmente para mulheres e crianças.

Em 2016, uma associação de várias ONGs iniciou uma campanha intitulada “Escola para todos” (*Schule für alle*) para chamar a atenção para o facto de as crianças em muitas instalações de receção terem apenas acesso a uma escolaridade muito básica e nenhum acesso ao sistema escolar regular.

Nos centros de acolhimento, a disponibilidade limitada de profissionais de saúde e voluntários, também foi relatada como um problema, especialmente nos fins de semana. O tratamento especializado para requerentes de asilo traumatizados e vítimas de tortura, pode ser prestado por alguns médicos e terapeutas especializados e em várias instituições especializadas (*Behandlungszentren für Folteropfer*). Mas, uma vez que o número de lugares nos centros de tratamento é limitado, o acesso a terapias nem sempre é garantido. Os centros de tratamento muitas vezes têm que cobrir os custos de terapias com doações ou outros fundos, uma vez que geralmente são apenas parcialmente cobertas pelas autoridades. Os custos para os intérpretes, regra geral, não são reembolsados. E as grandes distâncias entre os locais de residência dos requerentes de asilo e os centros de tratamento também podem impossibilitar uma terapia eficaz.

Na Bulgária, 14 requerentes de asilo e migrantes, incluindo três menores não acompanhados, detidos, descreveram ataques de guardas, falta de alimentos adequados e

condições insalubres em, pelo menos, dois centros de detenção: Busmantsi e Elhovo. Quatro deles reportaram que experimentaram ou testemunharam comportamentos abusivos, pelos funcionários búlgaros nos centros de detenção.

A *Human Rights Watch* entrevistou três requerentes de asilo e migrantes que descreveram as apreensões das autoridades policiais búlgaras, perto da fronteira da Sérvia, como atos de despojo dos migrantes, das suas pertenças, e seu transporte até às estações de polícia, durante 24 horas, muitas vezes sem água nem comida⁴⁰⁸.

Os migrantes comunicaram, inclusivamente que as expulsões para a Turquia, em 46 dos 59 casos, envolveram comportamentos abusivos e violentos, incluindo pancadas com punhos e bastões, pontapés e mordeduras de cães. Em todos os casos, exceto um, os requerentes de asilo e os migrantes reportaram à *Human Rights Watch* que as autoridades oficiais búlgaras os procuraram e levaram o seu dinheiro, telefones, alimentos, bebidas e outros itens.

Embora a Bulgária tenha o direito de garantir a sua fronteira, sob padrões universais incorporados nos Princípios Básicos Sobre a Utilização da Força E De Armas De Fogo Pelos Funcionários Responsáveis Pela Aplicação da Lei⁴⁰⁹, estes, incluindo os agentes da fronteira, apenas podem recorrer à força quando os meios não-violentos tenham sido ineficazes. Qualquer uso da força deve ser proporcional e minimizar danos e lesões (ver n.º 4 e n.º 5 dos Princípios Básicos).

Desde 2016, um grande número de requerentes de asilo, principalmente da Chechénia, mas também do Tajiquistão e da Geórgia, tentou solicitar asilo na Polónia, na fronteira com a Bielorrússia. Porém, a *Human Rights Watch* no dia 1 de março de 2017 denunciou que as autoridades polacas negam rotineiramente o direito de requerer asilo, expulsando os referidos migrantes para a Bielorrússia⁴¹⁰.

Os grupos locais de direitos humanos na Polónia e na Bielorrússia declararam que os retornos sumários acontecem há anos, mas que os números aumentaram significativamente em 2016. Uma inspeção, de agosto de 2016, da estação fronteiriça de

⁴⁰⁸ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [03.03.2017].

⁴⁰⁹ Informação obtida na página oficial do Gabinete de Documentação e Direito Comparado, <http://direitoshumanos.gddc.pt> [07.04.2017].

⁴¹⁰ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, <https://www.hrw.org> [13.04.2017].

Terespol, feita pelo Comissário dos Direitos Humanos da Polónia, cujo relatório foi publicado em setembro, mostrou que as entrevistas das autoridades de fronteira não identificaram adequadamente os requerentes de asilo. Num relatório, de novembro de 2016, da Polish Helsinki Foundation for Human Rights, descobriu-se que este Estado-Membro rejeitou sumariamente os requerentes de asilo na estação fronteiriça de Terespol, expulsando as pessoas em questão para a Bielorrússia⁴¹¹. Em fevereiro de 2017, ambos os grupos confirmaram que as recusas de requerimentos de asilo e os retornos sumários estão em andamento.

De acordo com a lei polaca⁴¹², o Gabinete de Estrangeiros, autoridade de asilo da Polónia, é responsável por decidir sobre os pedidos de asilo, não os Serviços de Guarda de Fronteiras. Contudo, na prática, os requerentes de asilo na fronteira entre a Polónia e a Bielorrússia relataram que os guardas de fronteira realizaram entrevistas superficiais, durante dois a dez minutos e, em seguida, recusaram a grande maioria do acesso ao procedimento de asilo.

No início de dezembro de 2016, a *Human Rights Watch* entrevistou 29 requerentes de asilo que tentaram, sem sucesso, entrar na Polónia. Todos os entrevistados disseram que tentaram explicar às autoridades polacas a sua intenção de procurar proteção, durante as entrevistas na estação fronteiriça de Terespol. Dois comunicaram que tentaram mais de 40 vezes e um deles comunicou que tentou 50 vezes, mas foi recusado sempre. Treze dos entrevistados disseram também que as autoridades da fronteira os humilharam.

A prática polaca dos guardas de fronteira, de negar rotineiramente o acesso das pessoas ao procedimento de asilo, viola o direito de asilo e cria um risco de *refoulement*, na medida em que a Polónia devolve requerentes de asilo a um hipotético país terceiro seguro que, de seguida, devolve os requerentes a um país inseguro, contrariamente ao direito internacional dos refugiados. Segundo a *Human Rights Watch*, os requerentes de asilo do Cáucaso do Norte e do Tajiquistão estão expostos ao risco de serem devolvidos, pelas autoridades bielorrussas, à perseguição na Rússia ou no Tajiquistão, em virtude da negação do acesso ao procedimento de asilo na Polónia.

⁴¹¹ Informação obtida na página oficial da Polish Helsinki Foundation for Human Rights, <http://www.hfhr.pl> [13.04.2017]

⁴¹² Lei de 12 de dezembro de 2013, sobre Estrangeiros, v. <http://www.asylumlawdatabase.eu>.

Em 2016 a taxa de reconhecimento da Polónia para os requerentes de asilo da Rússia (incluindo os chechenos) foi de 5,6% e para os requerentes do Tadjiquistão, 10,5% – comparativamente com a média, entre os 28 Estados-Membros da UE, de 19 % de reconhecimento para os requerentes de asilo da Rússia e 27,5% para os do Tadjiquistão⁴¹³. Em fevereiro de 2017 o Ministério do Interior da Polónia publicou um projeto de alteração à lei de asilo do país que facilitaria os procedimentos acelerados de asilo e a destituição sumária de pessoas que solicitam asilo na fronteira.

A maioria dos requerentes de asilo entrevistados descreveu o processo de entrevista como acelerado e sem privacidade. Declararam que os funcionários pareciam desinteressados, ou agiam como se o resultado da entrevista estivesse predeterminado. Comunicaram, inclusive, que algumas das perguntas não se relacionavam com o receio de perseguição nos seus países de origem. E diversos descreveram um tratamento humilhante, expondo que os funcionários polacos gritaram com eles, abordaram-nos de forma depreciativa, rasgaram os documentos que os requerentes de asilo apresentaram para sustentar suas reivindicações de perseguição ou atiraram os passaportes aos seus rostos.

Nenhum dos requerentes de asilo entrevistados recorreu das rejeições. Para recorrer, o candidato a asilo deveria estar no território polaco, ou nomear um representante na Polónia, o que é difícil sem contactos neste país.

A Polónia tem o direito de se recusar a admitir migrantes irregulares sem necessidade de proteção internacional. Mas os procedimentos na fronteira de Terespol violam as obrigações deste Estado-Membro, de acordo com a legislação da UE e a prática internacional padrão de direito internacional dos refugiados, nos termos da qual, qualquer expressão de intenção de solicitar asilo deve ser imediatamente encaminhada às autoridades competentes para avaliação, com base em motivos individuais.

A 26 de julho de 2017 a Comissão Europeia enviou pareceres fundamentados à República Checa, à Hungria e à Polónia por incumprimento das suas obrigações legais em matéria de recolocação⁴¹⁴. Apesar dos repetidos pedidos da Comissão para que

⁴¹³ Informação obtida na página oficial da Human Rights Watch, *op. cit.* [13.04.2017].

⁴¹⁴ O parecer fundamentado é a segunda fase do processo por infração, e consiste num pedido formal para o cumprimento do direito da União Europeia, no qual os Estados-Membros são convidados a informar a Comissão, dentro de um prazo estipulado, das medidas tomadas para o efeito. Na ausência de resposta, ou caso as observações apresentadas nas respostas sejam insatisfatórias, a Comissão

adotassem medidas, e da instauração de processos por infração em junho, os Estados-Membros em causa continuam a não cumprir as suas obrigações legais, ignorando os compromissos assumidos para com a Grécia e Itália (e restantes Estados-Membros, por reflexo).

De acordo com as decisões do Conselho, os Estados-Membros devem disponibilizar, de três em três meses, lugares para recolocação, com a finalidade de garantir um procedimento de recolocação rápido e ordenado. Contudo, segundo a Comissão Europeia, a Hungria não tomou qualquer medida, desde que o regime de recolocação foi instaurado e a Polónia não procedeu a qualquer recolocação, nem assumiu qualquer compromisso desde dezembro de 2015. A República Checa não procede a recolocações desde agosto de 2016 e não assume novos compromissos há mais de um ano⁴¹⁵.

5.4. Expressões de racismo, xenofobia, intolerância e crimes de ódio

As expressões de racismo, xenofobia, intolerância e os crimes de ódio violam os direitos fundamentais. Em 2015, os sentimentos xenófobos surgiram em vários Estados-Membros da UE, alimentados em grande parte pela chegada dos requerentes de proteção internacional e dos migrantes em grande número, bem como pelos ataques terroristas em Paris, Copenhaga e Bruxelas. Estes eventos tiveram um impacto profundo na União e nos seus Estados-Membros. Esta última parte mostra que as instituições da UE e os Estados-Membros são confrontados com manifestações abertas e, por vezes, violentas, de racismo, xenofobia e intolerância conexas, bem como de crimes de ódio, que implicam a Decisão-Quadro do Conselho (2008/913 / JAI), de 28 de novembro de 2008, relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia. Os muçulmanos na União Europeia experimentam uma maior hostilidade, já que muitas vezes são entendidos como perpetradores ou simpatizantes de ataques terroristas, ou por serem parte de um afluxo de refugiados, são vistos como uma ameaça à segurança. A retórica política em alguns Estados-Membros centrou-se em como as diferenças religiosas e culturais, entre os muçulmanos e a população maioritária, podem afetar negativamente a coesão social. Os requerentes de asilo e os imigrantes – muitos dos quais

poderá decidir passar à fase seguinte do processo por infração e intentar uma ação no Tribunal de Justiça da União Europeia. Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <http://europa.eu> [30.07.2017].

⁴¹⁵ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, *op. cit.* [30.07.2017].

são muçulmanos – também se tornaram vítimas de incidentes racistas e xenófobos, incluindo ataques violentos. De acordo com a Europol: “os atos de violência do Estado islâmico têm o potencial de aumentar o número e a intensidade das atividades de extrema-direita [nos] Estados-Membros da UE”⁴¹⁶.

O direito à vida, o direito à dignidade humana e o direito à liberdade de pensamento, de consciência e religião são direitos humanos universais consagrados na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE. O princípio da não discriminação pode ser encontrado no artigo 21.º da Carta e no artigo 14.º da CEDH. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem decidiu em vários casos⁴¹⁷ que os países devem observar claramente a motivação dos crimes racistas, ou aqueles cometidos em virtude da crença religiosa de uma vítima. Pois, desconsiderar o pendor de preconceito, por de trás de um crime, equivale a uma violação do artigo 14.º da CEDH.

A Decisão-Quadro 2008/913/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008, relativa à luta contra certas formas e expressões de racismo e xenofobia, exige que os Estados-Membros da UE tomem medidas para punir a incitação pública à violência ou ao ódio, dirigido contra uma pessoa ou um grupo de pessoas pertencentes a um grupo definido por referência à raça, cor, religião, descendência ou origem nacional ou étnica, e a comissão de tais atos por divulgação pública ou distribuição de folhetos, imagens ou outros materiais. Para tal, esta Decisão requer que as leis nacionais tratem a motivação racista como um fator agravante em delitos já cometidos.

A Diretiva relativa aos direitos das vítimas de criminalidade (Diretiva 2012/29/UE)⁴¹⁸ fornece à UE um conjunto de regras que visam a sua proteção. Embora aplicável a todas as vítimas de crime, reconhece a vulnerabilidade particular das vítimas de crimes de ódio e o seu direito a serem protegidas de acordo com as suas necessidades específicas (22.º, n. 3). Em junho de 2016, como parte dos esforços da Comissão Europeia para assegurar que a legislação sobre o combate ao crime de ódio e ao discurso de ódio seja implementada no terreno, transformou o seu Grupo de Peritos sobre o

⁴¹⁶Informação obtida na página oficial da Europol, <https://www.europol.europa.eu> [09.06.2017] (interpolação nossa).

⁴¹⁷Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.refworld.org> [12.06.2017].

⁴¹⁸ Diretiva disponível em <http://eur-lex.europa.eu>.

racismo e a xenofobia num Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre a luta contra o racismo, a xenofobia e outras formas de intolerância⁴¹⁹. Este grupo de trabalho serve de plataforma para facilitar o intercâmbio de melhores práticas, prestar orientação para os Estados-Membros e fortalecer a cooperação com atores relevantes, incluindo a sociedade civil. A FRA apoia o Grupo de Trabalho de Alto Nível, colaborando com os Estados-Membros, no desenvolvimento de metodologias para melhorar o registo de crimes de ódio, no seu Subgrupo sobre metodologias para registar e arrecadar dados sobre esta tipologia de crime.

5.4.1. Incidentes dirigidos a requerentes de asilo e migrantes

Em outubro de 2015 a polícia búlgara abateu um requerente de asilo afegão após ter cruzado a fronteira Bulgária-Turquia. Em setembro do mesmo ano a polícia de Berlim, na Alemanha, matou um refugiado iraquiano durante uma intervenção, provocando um debate nos média sobre alternativas para os agentes de polícia, no uso de armas de fogo. Em Fermo, Itália, um requerente de asilo nigeriano – que reagia a insultos racistas dirigidos à sua esposa – foi atacado e morto com uma vara de ferro. Em Eisenstadt, na Áustria, uma pessoa disparou na direção dos requerentes de asilo, três vezes, com uma pistola de alarme, afirmando que queria experimentá-la.

Os ativistas dos direitos humanos e os políticos “pró-refugiados” são também alvo de violência e ameaçados. As autoridades alemãs relatam um aumento do número de ataques, da iniciativa de indivíduos de ideologia de direita, contra políticos, jornalistas e voluntários, ou organizações de assistência social, que apoiam os requerentes de asilo e refugiados / migrantes. Em alguns casos, as autoridades renunciaram aos seus cargos devido às atitudes extremamente hostis de habitantes, ataques criminosos e outros ataques de extrema-direita ou racistas, nos seus municípios⁴²⁰. Desde janeiro de 2016 a Agência Central de Informações (CIA), na Alemanha, regista esses incidentes numa subcategoria especial, dentro da subcategoria “crimes politicamente motivados”⁴²¹. Da mesma forma, na Grécia, ativistas, voluntários nos *hotspot areas* e defensores de direitos humanos são

⁴¹⁹Para mais informações v. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3425>, http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025.

⁴²⁰ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, onde se encontra informação pormenorizada a propósito daquela informação, <http://fra.europa.eu> [12.06.2017].

⁴²¹ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [12.06.2017].

igualmente alvo⁴²². Este é também o caso da Finlândia, onde o discurso de ódio é igualmente dirigido a pessoas que trabalham com requerentes de asilo, repórteres e autoridades. Na Bulgária, um importante defensor dos direitos humanos, o presidente do Comité Búlgaro de Helsínquia e o membro do Conselho de Administração da FRA foram atacados.

Na Finlândia, em setembro de 2016, um homem ficou ferido e mais tarde morreu, como consequência de um ataque de um membro do Movimento de Resistência da Finlândia, uma organização de extrema-direita⁴²³. A Suécia enfrentou a onda mais significativa de ataques contra o acolhimento de requerentes de asilo no outono de 2015. De acordo com a EXPO, uma fundação sueca, os ataques em diferentes centros de acolhimento foram coordenados pelos grupos de *facebook* da extrema direita. Similarmente, em Cologne, Alemanha, foram coordenados ataques, dirigidos aos migrantes, por um grupo de *hooligans*, *rockers* e de *club-doorman*, em 10 de janeiro de 2016, num grupo privado de *facebook*. Pelo menos sete pessoas foram atacadas, dois ficaram seriamente feridos, com necessidade de tratamento hospitalar. Nos restantes Estados-Membros, há registo de outros incidentes, violentos, que envolvem ataques contra centros de acolhimento e protestos contra a construção de novos centros. Por exemplo, na Holanda e na França. Neste último Estado-Membro, com a decisão de desmantelamento do acampamento informal de Calais, que determinou a recolocação dos requerentes de asilo pela França, potenciou-se mais atos violentos contra a abertura de alojamentos especializados – incluindo tiros de arma, contra centros de acolhimento, em algumas cidades francesas.

Na Bulgária e em Itália, os protestos, nas proximidades dos centros de acolhimento, foram organizados, algumas vezes, por pessoas ligadas à ideologia de extrema-direita. Na Itália esses protestos envolveram barricadas nas ruas e incêndio dos centros de acolhimento, campanhas para influenciar as decisões das autoridades políticas municipais, violência e linguagem racista durante os protestos e nos média sociais.

As mulheres muçulmanas são especialmente alvo de ataque – tanto por serem mulheres, quanto por serem muçulmanas. Delitos contra este grupo são reportados na Áustria, na Alemanha, na Finlândia, na Holanda e na Eslováquia. O relatório nacional

⁴²² V. mais informações em http://rvrn.org/wp-content/uploads/2016/04/Report_2015eng.pdf.

⁴²³ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [12.06.2017].

holandês “*Report Islamophobia*” recebeu 158 reclamações em 2015; 90% das vítimas eram mulheres, a maioria das quais usava lenço de cabeça⁴²⁴. Em França, de acordo com o Coletivo Contra a Islamofobia em França (CCIF), 74% dos 905 atos islamofóbicos em 2015 visavam as mulheres. Em comparação com 2014, este é um aumento de 19%, incluindo um aumento de 140% em atos que envolvem degradação e violação de lugares religiosos⁴²⁵.

Na Eslováquia houve um crescimento dramático da retórica antimuçulmanos e anti-imigrantes, por parte de alguns líderes políticos e partidos, em 2015 e 2016. Em maio de 2016, o Primeiro-Ministro da Eslováquia, Robert Fico, anunciou que “Islamismo não tem lugar na Eslováquia”⁴²⁶. E em outubro do mesmo ano, apenas quatro pessoas requereram asilo neste país, dois dos quais eram ucranianos. No que toca à retórica francesa, tem crescido este tipo de abordagem, desde que o governo anunciou que os migrantes de Calais seriam recolocados em diferentes cidades, por toda a França, em outubro de 2016.

Apesar deste levantamento, a FRA considera praticamente impossível quantificar os incidentes, e que é extremamente difícil para as diferentes polícias e autoridades judiciais investigarem e prosseguirem com a responsabilidade subjetiva⁴²⁷. Em Espanha e em Itália há relatórios de um discurso de ódio generalizado contra requerentes de asilo e migrantes, via *online*. E para combater o discurso de ódio, particularmente difundido por esta via, com maior efetividade, o Grupo de Alto Nível da UE sobre a luta contra o racismo, a xenofobia e outras formas de intolerância, e a *Facebook*, *Microsoft*, *Twitter* e o *YouTube* assinaram um código de conduta sobre a ilegalidade do discurso de ódio *online*, em maio de 2016.

De acordo com o relatório do Gabinete de Reclamações Holandês para a Discriminação na Internet (MiND Holanda), este Estado-Membro registou 120 queixas de discurso de ódio, na categoria “origem étnica / outro”, entre setembro de 2015 e dezembro de 2015, com aproximadamente 95% dessas queixas relativas a requerentes de asilo, refugiados e migrantes. Desde 2016, o MiND regista queixas de discurso de ódio contra refugiados, separadamente; e até 26 de outubro, registou 58. Exemplos incluem os

⁴²⁴ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, onde se encontram elementos pormenorizados sobre o relatório referido, *op. cit.* [12.06.2017].

⁴²⁵ Informação obtida na página do Collectif Contre L'Islamophobie en France, <http://www.islamophobie.net> [02.06.2017].

⁴²⁶ Informação obtida na página oficial do Politico, <http://www.politico.eu> [02.06.2017].

⁴²⁷ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [12.06.2017].

refugiados chamados de “ratos”, “escumalha” ou “estupradores”, ou apelam para tomar medidas contra os centros de acolhimento. O MiND estima que pelo menos uma em cada três queixas é também de natureza antiumana. Os relatórios de discurso de ódio aumentam temporariamente quando há desenvolvimentos relacionados com a migração ou com a segurança⁴²⁸. A 4 de abril de 2017, Gabinete de Reclamações Holandês para a Discriminação na Internet, emitiu um relatório referente ao ano de 2016, descrevendo que recebeu, no total, 70 relatórios sobre expressões de discriminação de refugiados⁴²⁹.

5.4.2. O despontar de grupos de vigilantes

Neste contexto, emergiram, nos Estados-Membros, Grupos de vigilantes recentemente estabelecidos – por exemplo, o *National Radical Camp* na Polónia e os *Soldiers of Odin* na Suécia⁴³⁰. Ambos se descrevem como organizações que promovem a segurança pública. Os seus documentos internos identificam os requerentes de asilo e os refugiados como grupos para lutar contra, tal como identificam como alvo o Islamismo, em geral⁴³¹.

Na Hungria, os grupos locais de vigilantes participaram em episódios de expulsão de requerentes de asilo, ao longo da fronteira sérvio-húngara, durante o verão de 2016. As ONGs registaram múltiplos casos de violência, em que requerentes de proteção internacional, que tentaram entrar na Hungria – incluindo crianças e mulheres – foram espancados, ameaçados e expostos a práticas humilhantes por estes grupos paramilitares, antes de serem empurrados para a Sérvia⁴³².

Na Bulgária, os grupos de vigilantes têm permanecido por vários anos a vigiar as áreas com grande população de migrantes e campos de refugiados. Vários grupos de vigilantes, que detêm e abusam de requerentes de asilo e migrantes, perto da fronteira búlgara-turca, foram divulgados pela comunicação social. Incluem a Vasil Levski (União

⁴²⁸ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, onde se encontram elementos pormenorizados a propósito dos relatórios que estão na base daquela conclusão, *op. cit.* [12.06.2017].

⁴²⁹ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, onde se encontra informação pormenorizada a propósito do relatório referente ao ano de 2016, emitido pelo Gabinete de Reclamações Holandês para a Discriminação na Internet, *op. cit.* [12.06.2017].

⁴³⁰ Soldados de *Odin* têm fortes ligações com a extrema direita e o neonazismo.

⁴³¹ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, onde se encontra informação pormenorizada acerca dos grupos de vigilantes referidos, *op. cit.* [12.06.2017].

⁴³² Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [09.06.2017].

Militar Búlgara), uma união de antigos formadores de força policial e militar, e a Shipka (Movimento Nacional da Bulgária), uma organização paramilitar de voluntários⁴³³.

Na Áustria, um indivíduo foi denunciado ao Ministério Público por rondar bairros com elevados índices de migrantes, e centros de acolhimento de refugiados. O Ministério Público ainda não emitiu uma decisão⁴³⁴. Na Dinamarca, o Partido Dinamarquês, com o propósito de proteger as mulheres dinamarquesas contra agressões violentas / sexuais por parte dos requerentes de asilo, distribuiu cerca de uma centena de *sprays*⁴³⁵. Consequentemente, uma denúncia foi apresentada e a polícia dinamarquesa condenou, publicamente, o uso do *spray*⁴³⁶.

5.4.3. EU-MIDIS II: documentar a discriminação e vitimização

Em 2015 a FRA lançou o Segundo inquérito às Minorias e Discriminação da União Europeia (EU-MIDIS II)⁴³⁷ e a sua clareza indica que a violência racista e xenófoba envolve uma variedade de infratores, incluindo pessoas da população em geral, e aqueles com origens étnicas ou religiosas minoritárias. E reforça que esta realidade complexa precisa de ser levada em consideração pelos atores que elaboram estratégias ou medidas para combater o racismo e a xenofobia. Na Suécia, por exemplo, o Conselho Nacional Sueco para Prevenção do Crime declara que crimes de ódio contra mulheres muçulmanas são prevalentes. As mulheres são assediadas, tanto por usarem um lenço de cabeça, como por não usarem. E ambos são considerados crimes de ódio, o primeiro como islamofóbico e o outro como crime de ódio antirreligioso. O crime de ódio antirreligioso inclui crimes cometidos em virtude de alguém ser considerado insuficientemente religioso⁴³⁸ e pode ser cometido dentro de uma comunidade.

Segundo a FRA, a maioria dos crimes de ódio contra minorias não é relatada em qualquer lugar. As organizações da sociedade civil identificaram vários fatores que

⁴³³ V. mais informações sobre estas entidades em <https://www.bnoshipka.org>.

⁴³⁴ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [12.06.2017].

⁴³⁵ Os quais designam como “*asylum sprays*”.

⁴³⁶ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, onde se encontra informação pormenorizada a propósito da denúncia apresentada e da reação policial dinamarquesa, *op. cit.* [12.06.2017].

⁴³⁷ O MIDIS II da UE abrange os 28 Estados-Membros e tem como propósito alcançar uma amostra de 25.200 entrevistados, selecionados aleatoriamente, de diferentes origens étnicas ou imigrantes em toda a UE. Aborda experiências de discriminação e vitimização criminal. Para mais informações, v. <http://fra.europa.eu/en/project/2015/eu-midis-ii-european-union-minorities-and-discrimination-survey> [04.06.2017].

⁴³⁸ Informação obtida na página oficial do Conselho Nacional Sueco para Prevenção do Crime <https://www.bra.se> [07.06.2017].

podem prejudicar a vontade dos requerentes de asilo e dos migrantes denunciarem. Esses incluem: a falta de informação e compreensão sobre o crime de ódio e como denunciá-lo, a ausência de conhecimento sobre os meios de proteção contra crimes de ódio, incluindo legislação, processos criminais e os efeitos potencialmente positivos de relatar incidentes a centros de aconselhamento ou à polícia. Suspeita geral e desconfiança da polícia, inclusive devido a experiências negativas anteriores, com autoridades oficiais e a polícia em particular. Medo de prisão, deportação e efeitos negativos sobre os pedidos de asilo. Barreiras linguísticas ao relatar crimes. A falta de formas alternativas de denunciar os incidentes, inclusive anonimamente. Sentimentos de vergonha, culpa, não querendo ser estigmatizados como vítimas. A crença de que uma queixa criminal não trará nada de positivo e pode levar a mais vitimização, ameaças e abusos. Convicção de que nada seria ou poderia ser feito sobre o assunto. Medo de retaliação, pelo perpetrador, contra as vítimas, a sua família, amigos e sua comunidade - especialmente se o perpetrador morar na vizinhança imediata ou for membro de um grupo de ódio, ou mesmo se for um representante da autoridade pública. Medo de não ser acreditado. Medo de ser discriminado ou estigmatizado em processos penais, resultando em vitimização adicional. Medo de revelar a identidade religiosa, étnica ou política às autoridades públicas onde há um clima hostil em relação à sua comunidade. O clima geral da sociedade – por exemplo, depois de testemunharem as considerações xenófobas dos políticos e dos média sociais.

Para efetivamente prevenir e responder à violência e aos ataques contra requerentes de asilo e migrantes, as partes interessadas precisam de dados sólidos sobre os incidentes, para que possam direcionar com maior eficiência as suas intervenções. A falta desses dados dificulta uma melhor compreensão da situação nos Estados-Membros, bem como comparações significativas entre os incidentes. Também aumenta a relevância e a necessidade de pesquisas sobre experiências de crimes de ódio entre requerentes de asilo e migrantes, como a conduzida pela FRA. Segundo a Autoridade Sueca de Apoio às Vítimas de Crime, as pesquisas geralmente não incluem pessoas sem números de identidade pessoais suecos – como requerentes de asilo, pessoas sem documentos e cidadãos da UE que permanecem na Suécia há menos de 12 meses.

O artigo 7.º da Diretiva que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade, prevê que os Estados-Membros da UE assegurem que “as vítimas que não compreendam nem falem a língua do processo penal em causa beneficiem, se assim o solicitarem, de interpretação gratuita, de acordo com o

seu papel no respetivo sistema de justiça penal”. E, de acordo com o artigo 22.º, n.º 3, da Diretiva, deve ser dada especial atenção às vítimas que “sofreram um crime cometido por motivos de preconceito ou discriminação”.

Entre os Estados-Membros, os serviços de assistência às vítimas, adaptados às necessidades dos requerentes de asilo e dos migrantes, são bastante raros. Os profissionais entrevistados destacaram que o acesso a estes é dificultado por vários fatores, como, as barreiras linguísticas e a falta de consciencialização para a existência destes serviços, entre o pessoal com quem os requerentes de asilo e os migrantes entram em contacto.

5.4.4. O posicionamento das autoridades estaduais

As organizações da sociedade civil, em muitos Estados-Membros, criticaram a (falta de) respostas, pelas autoridades estaduais, aos crimes de ódio contra os requerentes de asilo e os migrantes. Em alguns casos, os próprios dirigentes políticos acolheram as atividades dos grupos de vigilantes. Por exemplo, na Hungria, de acordo com o ACNUR e as organizações da sociedade civil, as autoridades negam que as suas autoridades responsáveis cometem atos agressivos contra requerentes de asilo ou migrantes, mesmo que o número de incidentes violentos, alegadamente cometidos pela polícia oficial, soldados e grupos locais de vigilantes, informados pelas autoridades pelas ONGs, esteja a crescer.

A resposta pública das autoridades búlgaras aos grupos de vigilantes, que detêm os migrantes, sugere que o consideram bastante positivo. O Primeiro-Ministro expressou a sua gratidão, afirmando que qualquer ajuda às autoridades é bem-vinda⁴³⁹. Esta afirmação foi fortemente criticada por organizações não-governamentais de direitos humanos e o Comité búlgaro de Helsínquia apresentou uma queixa ao Ministério Público, alegando que tal declaração constituía um incitamento à discriminação e violência étnica⁴⁴⁰. O Primeiro-Ministro declarou então que as suas palavras foram mal interpretadas e que os atos ilegais, ou desumanos, não serão tolerados e serão processados. O Procurador-Geral, o Ministro do Interior e o Diretor da Direção Geral da Polícia das Fronteiras também fizeram declarações públicas, afirmando que tais detenções eram ilegais e que as pessoas

⁴³⁹ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [12.06.2017].

⁴⁴⁰ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, onde se encontra informação pormenorizada a propósito da queixa apresentada, *op. cit.* [12.06.2017].

por trás delas seriam processadas⁴⁴¹. Na Polónia, o governador de Lodz afirmou que estava satisfeito com as escoltas dos vigilantes, considerando ser um sinal de que os jovens assumem a responsabilidade pela sua sociedade⁴⁴².

⁴⁴¹ Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [12.06.2017].

⁴⁴² Informação obtida na página oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *op. cit.* [12.06.2017].

CAPÍTULO IV - O CASO PORTUGUÊS

Portugal foi um dos Estados-Membros da União Europeia que aceitou o Programa de Recolocação Europeu de Emergência e está a cumprir com a quota de requerentes de proteção internacional que lhe foi atribuída, apesar das limitações de capacidade de receção que determinaram atrasos no processo de transferências. Segundo a Comissão Europeia, no seu 12.º Relatório sobre a Recolocação e a Reinstalação, “Estados-Membros com limitações de capacidade de receção (Irlanda, Finlândia e Portugal) trabalharam para resolver as dificuldades”⁴⁴³.

Do nosso ponto de vista, Portugal destacou-se, ainda antes da chegada do maior afluxo migratório à Europa, após a II Guerra Mundial, respeitando o princípio da solidariedade a que todos os Estados-Membros se encontram vinculados, no âmbito da política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas (artigo 67.º, n.º 2 do TFUE), através da Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios, criada em 2013.

Durante o auge da crise migratória – num clima europeu bastante controverso, de discurso extremamente securitário e xenófobo – Portugal, aceitou e tem vindo a cumprir a sua obrigação de recolocação e os seus dirigentes políticos nunca adotaram um registo discriminador, manifestando, ao invés, vontade em acolher os migrantes carecidos de proteção internacional. A Igreja Católica e a sociedade civil portuguesa organizaram-se de forma ativa e coordenada no acolhimento de requerentes de asilo e na integração de refugiados. Inclusive, uma organização da sociedade civil portuguesa, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), em parceria com uma ONG grega (METRADasis), criou um mecanismo de recolocação autónomo, com o intuito de corrigir as lacunas do mecanismo de recolocação europeu, cujos critérios de elegibilidade excluem determinadas nacionalidades de menores não acompanhados, obrigando-os a permanecer nos *hotspot areas*, nas condições já descritas. O que, do nosso ponto de vista, conforme já manifestamos, viola o superior interesse da criança que o próprio mecanismo

⁴⁴³ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [02.06.2017].

de recolocação pretende salvaguardar, nos termos do seu artigo 6.º, n.º 1 (Decisão 2015/1523 e Decisão 2015/1601).

Neste capítulo pretendemos analisar o desenrolar da crise migratória em Portugal, por considerarmos um Estado-Membro que não seguiu o padrão descrito no capítulo anterior. Isto é, cumpriu com as obrigações a que se encontra vinculado no plano do direito europeu e no plano do direito internacional dos direitos humanos, mediante diferentes esforços, o que torna a sua atuação distinta. Ora, esta abordagem não visa enaltecer a atuação de Portugal, mas, antes, apresenta-la como uma positiva exceção ao panorama evidenciado nos restantes Estados-Membros que se demitiram das suas obrigações, contornando-as. Apresentamos, então, o caso português como um caso que representa aquilo que essencialmente deveria ter ocorrido nos restantes Estados da União, uma vez que todos se encontram vinculados às mesmas obrigações. O facto de este Estado-Membro se ter destacado pela postura já enunciada, não implica que não tenha experienciado dificuldades ou recebido chamadas de atenção por parte das instituições europeias competentes.

Propomo-nos, assim, a conhecer o número de pedidos de asilo espontâneos recebidos e as principais nacionalidades, nos anos de maior afluxo de migrantes na União Europeia (2015 e 2016); ademais, identificamos e analisamos a quota de recolocados atribuída a este Estado-Membro e a totalidade de requerentes já recolocados, até 4 de setembro de 2017⁴⁴⁴, comparando com o desempenho de outros Estados-Membros, alegadamente melhor preparados para receber requerentes de asilo. De seguida, relatámos o processo de acolhimento e integração dos recolocados, e dos beneficiários de estatuto de refugiado, na sociedade civil portuguesa, identificando os principais atores e as principais dificuldades; fazemos também referência ao discurso político adotado pelos dirigentes portugueses, destacando a sua presença e apoio a projetos adotados com a finalidade de acolher e integrar. Finalmente, referimo-nos ao acordo CNIS-METAdrasis, que consideramos pioneiro, num quadro europeu tão cinzento, no que toca à abordagem e tratamento dos refugiados e dos requerentes que aguardam por uma decisão sobre o seu pedido de proteção internacional.

⁴⁴⁴ Esta é a data do último relatório da Comissão Europeia sobre a Recolocação e Reinstalação, a que tivemos acesso durante o período de tempo de redação da dissertação.

1. Número de pedidos de asilo e as principais nacionalidades

Apesar de Portugal não ser dos Estados-Membros mais afetados pela crise migratória na UE, o número de pedidos de asilo, no ano de 2015, também aumentou consideravelmente⁴⁴⁵. Segundo o Conselho Português para os Refugiados (CPR)⁴⁴⁶, até ao final de dezembro de 2015 foram comunicados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), um total de 872 pedidos de proteção internacional. E correspondem aos pedidos apresentados 52 nacionalidades diferentes, entre as quais, os países de origem em destaque são: Ucrânia (368 pedidos), Mali (86 pedidos), China (75 pedidos) e Paquistão (60 pedidos). Porém, apesar desta heterogeneidade quanto aos países de origem, o continente Europeu permaneceu o mais representativo em sede de pedidos apresentados (com 393 pedidos), seguido do continente Africano (272 pedidos), do continente Asiático/Médio Oriente (197 pedidos) e finalmente do continente Americano (10 pedidos)⁴⁴⁷.

Dos referidos 872 pedidos de proteção internacional em Portugal, 553 foram apresentados por homens (correspondendo a 63% do total dos pedidos) e 319 por mulheres (37%)⁴⁴⁸. Neste período foram também registados 54 pedidos de asilo por menores não acompanhados. Relativamente ao local de apresentação dos pedidos de proteção, foram registados 630 pedidos em território nacional (o que corresponde a 72%) e 242 em postos de fronteira (28%)⁴⁴⁹.

Estes 872 pedidos de proteção apresentados equivalem a um acréscimo de 97.2% em comparação com o ano anterior, durante o qual foram apresentados 442 pedidos de asilo⁴⁵⁰.

Até ao final de junho de 2016, Portugal recebeu 305 pedidos espontâneos de proteção internacional. Entre os quais encontramos 46 nacionalidades diferentes, destacando-se a Ucrânia (com 53 pedidos), República Democrática do Congo (com 32

⁴⁴⁵ Em 2015, assistimos ao maior crescimento dos movimentos de refugiados à escala mundial. V. <http://www.unhcr.org>.

⁴⁴⁶ O CPR é uma organização não governamental para o desenvolvimento (ONGD) sem fins lucrativos, independente e pluralista cujo objetivo principal é promover, através de análises, trabalhos e trocas de informações, uma política de asilo mais humana e liberal a nível nacional e internacional. V. <http://refugiados.net>.

⁴⁴⁷ Informação obtida na página oficial do Conselho Português para os Refugiados, <http://refugiados.net> [12.03.2017].

⁴⁴⁸ Informação obtida na página oficial do Conselho Português para os Refugiados, <http://refugiados.net> [25.06.2017].

⁴⁴⁹ Informação obtida na página oficial do Conselho Português para os Refugiados, *op. cit.* [25.06.2017].

⁴⁵⁰ Informação obtida na página oficial do Conselho Português para os Refugiados, *op. cit.* [25.06.2017].

pedidos), Guiné Conacri (com 29 pedidos) e Paquistão (com 21 pedidos)⁴⁵¹. Neste intervalo de tempo, o continente Africano surge como o país de origem mais representativo, relativamente ao número de pedidos apresentados (com 163 pedidos), seguido do continente Asiático/Médio Oriente (67), do continente Europeu (61) e, finalmente, do continente Americano (10 pedidos).

Dos 305 pedidos de proteção internacional recebidos, 209 foram apresentados por homens (69% do total dos pedidos) e 96 por mulheres (31%). Entre estes residem 22 pedidos de asilo apresentados por menores não acompanhados. Quanto ao local de apresentação dos pedidos de proteção: foram registados 163 pedidos em território nacional (o que corresponde a 53%) e 142 em postos de fronteira (47%)⁴⁵².

Este número de pedidos de proteção espontaneamente apresentados, durante este período de tempo, representam um decréscimo, comparativamente com o ano anterior.

De 1 de janeiro até ao dia 19 de junho de 2017 o SEF registou 457 pedidos espontâneos de proteção internacional apresentados em Portugal, com 43 nacionalidades diferentes. E os países de origem mais assinalados foram a República Democrática do Congo (com 78 pedidos), Ucrânia (com 57 pedidos) e Angola (com 49 pedidos)⁴⁵³.

Dos 457 pedidos de proteção internacional, 288 foram apresentados por homens (63%) e 169 por mulheres (37% do total dos pedidos). E relativamente a menores não acompanhados, foram registados 23 pedidos de asilo. O local de apresentação dos pedidos de proteção: 282 pedidos em território nacional (o equivalente a 62%) e 175 em postos de fronteira (38%).

2. Portugal e o Mecanismo de Recolocação de Emergência na União Europeia

No âmbito da crise migratória, a resposta nacional incidiu fundamentalmente na colaboração e apoio à gestão dos fluxos migratórios nos países de entrada, e na assunção da responsabilidade de acolher requerentes de proteção internacional, no quadro das figuras de Reinstalação e Recolocação⁴⁵⁴. E até 4 de setembro de 2017, segundo o 15.º relatório sobre recolocação e reinstalação, Portugal recolocou 1.116 requerentes de

⁴⁵¹ Informação obtida na página oficial do Conselho Português para os Refugiados, *op. cit.* [25.06.2017].

⁴⁵² Informação obtida na página oficial do Conselho Português para os Refugiados, *op. cit.* [25.06.2017].

⁴⁵³ Informação obtida na página oficial do Conselho Português para os Refugiados, <http://refugiados.net> [25.06.2017].

⁴⁵⁴ A quota atribuída a Portugal para recolocação foi de 2.951 lugares, v. <http://data.consilium.europa.eu>.

proteção internacional vindos da Grécia e 299 vindos de Itália, o que significa que entraram em território nacional 1.415 recolocados, ao abrigo do mecanismo de recolocação europeu de emergência⁴⁵⁵. De acordo com o CPR, até dezembro de 2016, as nacionalidades mais significativas foram a Síria e a Eritreia⁴⁵⁶.

Se compararmos estes números com (i) as quotas significativamente maiores atribuídas a outros Estados-Membros, e (ii) o total de requerentes efetivamente recolocados, até 4 de setembro de 2017, nesses Estados, percebemos que Portugal está a cumprir com o mecanismo de recolocação adotado pela União. A Alemanha, por exemplo, comprometeu-se a recolocar 27.536 requerentes, mas segundo o 15.º relatório, até 4 de setembro de 2017, apenas recolocou 7.852 requerentes. O mesmo se aplica a França, o segundo país que mais requerentes se propôs receber – 19.714, dos quais apenas 4.278 foram recolocados.

É certo que cada país apresenta uma realidade e que a quota atribuída a Portugal é substancialmente menor que a atribuída à Alemanha e à França – o que aparentemente facilita um cumprimento mais acentuado do mecanismo de recolocação. Mas, como já referimos *supra*, as quotas foram atribuídas tendo em conta uma chave de distribuição que traduz, ou pretende traduzir, a capacidade efetiva de receção e integração de refugiados de cada Estado-Membro.

A 19 de setembro de 2016, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou um conjunto de compromissos para fortalecer a proteção de refugiados e migrantes. Estes compromissos são conhecidos como a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, que reafirma a importância do regime internacional de refugiados e representa um compromisso de os Estados-Membros fortalecerem e aprimorarem mecanismos para proteger as pessoas em movimento. Portugal comprometeu-se a contribuir com mais de 20 milhões de euros em financiamento humanitário em 2016-2017⁴⁵⁷; e em admitir 8.942 requerentes de proteção internacional, incluindo os 191 lugares para reinstalação, no âmbito do Mecanismo de Reinstalação de Emergência da UE, que deverão ser disponíveis no contexto da Declaração UE-Turquia, e 2.951 vagas para recolocação, no âmbito do

⁴⁵⁵ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <http://eur-lex.europa.eu> [12.09.2017].

⁴⁵⁶ Informação obtida na página oficial do Conselho Português para os Refugiados, *op. cit.* [25.06.2017].

⁴⁵⁷ Para o *Emergency Resettlement Country Joint Support Mechanism* ou para o *World Bank's Global Concessional Financing*. V. <http://www.unhcr.org>.

Mecanismo de Recolocação de Emergência da UE, em benefício da Itália e da Grécia. E ainda 5.800 lugares de recolocação adicional, concedidos sob uma base bilateral, e 100 bolsas de estudo para estudantes sírios prosseguirem a sua formação académica, em universidades portuguesas, através da Plataforma Global para Estudantes Sírios⁴⁵⁸, que no ponto 3.2. deste Capítulo analisaremos.

3. Acolhimento e integração de refugiados e requerentes de proteção internacional

Atendendo ao crescimento dos fluxos de refugiados no contexto europeu e de pessoas deslocadas no panorama mundial, Portugal definiu, no final de 2015, um grupo de trabalho – Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração (despacho n.º 10041-A/2015) – para proceder ao mapeamento dos recursos existentes no território nacional para instalar e integrar refugiados e beneficiários de proteção internacional. Este grupo de trabalho, sob coordenação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, tem pontos focais de várias instituições públicas, designadamente o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), e representantes da sociedade civil organizados através da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), que adiante versaremos.

Ao contrário do que se passou nos restantes Estados-Membros, a sociedade civil portuguesa respondeu positivamente à necessidade de acolher refugiados. O que permitiu a distribuição eficaz dos requerentes recebidos ao abrigo do mecanismo de recolocação europeu, por distrito, e um acolhimento e integração orientados, apesar das dificuldades.

A 28 de julho de 2015, o Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), Pedro Santana Lopes, e o presidente da Plataforma Global para Estudantes Sírios, Jorge Sampaio, assinaram Memorando de Entendimento para a atribuição de 10 bolsas de estudo, no valor de cerca de 50 mil euros por ano, a jovens estudantes sírios. Esta bolsa cobre as inscrições nas universidades – de norte a sul do país (designadamente Universidade do Porto, Minho, Aveiro, Beira Interior, Coimbra, Lisboa, Nova de Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, Universidade de Évora, Faro, Universidade Lusófona

⁴⁵⁸ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [12.05.2017].

de Lisboa e Porto, Institutos politécnicos do Porto, Bragança e Guarda) – para licenciaturas, mestrados e doutoramentos, bem como a atribuição de residências⁴⁵⁹.

A 4 de setembro de 2015, a Santa Casa da Misericórdia do Porto (SCMP) manifestou, junto do Governo e da Câmara Municipal do Porto (CMP), a sua disponibilidade para receber refugiados⁴⁶⁰. Para concretizar esta operação sensível, dispõe de uma equipa previamente preparada, composta por juristas, assistentes sociais e psicólogos, com vista a auxiliar a integração dos refugiados na comunidade portuguesa. Entre os principais estabelecimentos disponíveis para esse efeito, destacam-se os equipamentos sociais, equipamentos de saúde e escolas da Misericórdia do Porto. E em caso de necessidade de reforçar esta estrutura de apoio, a SCMP alargará os espaços de acolhimento ao Parque da Prelada, o qual poderá receber mais de 500 pessoas. A pensar numa integração mais completa e duradoura, a Misericórdia disponibilizou a sua Quinta de Alva, em Freixo de Espada a Cinta, para receber refugiados, aos quais, segundo a própria, poderá vir a proporcionar condições de trabalho e fixação⁴⁶¹.

A 28 de setembro de 2015 foi assinado um Memorando de Entendimento entre o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), com vista a reforçar e a apoiar a resposta do Estado português no acolhimento e integração de refugiados e beneficiários de proteção internacional, em território nacional, sendo os municípios incentivados a manifestarem a sua disponibilidade e a criarem planos locais de acolhimento a refugiados e beneficiários de proteção internacional. As cidades de Lisboa e de Sintra são um exemplo de municípios que procederam ao desenho destes planos: a Câmara Municipal de Lisboa (CML) tem um Plano de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa com a missão de apoiar o acolhimento, acompanhamento de refugiados em Lisboa; a Câmara Municipal de Sintra (CMS), partindo de um princípio humanitário, criou uma proposta para um Plano Municipal para o Acolhimento e a Integração de Refugiados no Concelho de Sintra (PAIR/SINTRA)⁴⁶², com o objetivo de criar as condições necessárias para acolher, com humanidade e dignidade, cidadãos refugiados. No dia 3 de fevereiro de 2017, a CMS assinou um protocolo de colaboração com o Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa, no

⁴⁵⁹ Informação obtida na página oficial da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, <http://www.scml.pt> [12.05.2017].

⁴⁶⁰ Informação obtida na página oficial da Santa Casa da Misericórdia do Porto, <http://www.scmp.pt> [10.05.2017].

⁴⁶¹ Informação obtida na página oficial da Santa Casa da Misericórdia do Porto, *op. cit.* [12.05.2017].

⁴⁶² Informação obtida na página oficial da Câmara Municipal de Sintra, <http://www.cm-sintra.pt> [12.05.2017].

âmbito do plano de acolhimento e integração de refugiados no concelho de Sintra⁴⁶³. Esta colaboração resulta da necessidade de desenvolver uma resposta adequada, no campo da saúde mental, para cidadãos refugiados acolhidos em Sintra. A autarquia disponibiliza instalações e meios logísticos para o adequado funcionamento do Plano de Acolhimento e Integração de Refugiados no Concelho de Sintra – Saúde Mental (PAIR-Me), aprovado em outubro de 2015, que se traduz numa resposta de cuidados de saúde mental comunitários, desenvolvida pelo Centro Integrado de Tratamento e Reabilitação de Ambulatório (CINTRA), através da equipa de saúde mental do Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa.

O Conselho Português para os Refugiados desenvolve projetos nas áreas do acolhimento de requerentes de asilo e integração de refugiados⁴⁶⁴. E dado o seu contributo impreterível nesta matéria, enunciaremos alguns projetos em execução e outros que, entretanto, já terminaram, mas que foram criados nesta conjuntura, mediante parcerias e financiamento de outras instituições, nacionais e internacionais, de natureza diversa, com o fim de tornar possível um acolhimento digno efetivo.

O Projeto “*Time for Needs: Listening, Healing, Protecting*” – “Uma Ação Conjunta para uma Avaliação Adequada das Necessidades Especiais das Vítimas de Tortura e de Violência”, teve início a 15 de dezembro de 2015 e terminou a 14 de agosto de 2017. O seu propósito passava por contribuir para a identificação das necessidades especiais das vítimas de tortura e de violência extrema, em particular de mulheres e de crianças, no âmbito do procedimento de asilo bem como, das condições de acolhimento. Promovendo a harmonização dos padrões de proteção na União Europeia relativos a este grupo vulnerável.

A 10 de fevereiro de 2016, o CPR assinou um Protocolo de Colaboração com a Câmara Municipal de Lisboa com o intuito de compartilhar financeiramente a continuidade do funcionamento do Centro de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR). Por sinal, traduziu-se num apoio muito importante no desenvolvimento de atividades diferenciadas com os menores não acompanhados. E terminou a 31 de dezembro de 2016.

⁴⁶³ Informação obtida na página oficial da Câmara Municipal de Sintra, *op. cit.* [12.05.2017].

⁴⁶⁴ Os projetos atualmente em curso são financiados pelo Fundo Europeu para os Refugiados e pelo Ministério da Administração Interna, v. <http://refugiados.net>.

O projeto “À procura de um abrigo”, teve início a 7 de março de 2016 e terminou a 28 de fevereiro de 2017. Foi aprovado pelo Movimento Mais Para Todos⁴⁶⁵ e tinha como objetivo global: através da educação não-formal, informar e sensibilizar os estudantes e professores do 1.º Ciclo do Ensino Básico, em Escolas da cidade de Lisboa, para as Migrações e Desenvolvimento, motivando a sua compreensão para os fenómenos das deslocações forçadas e a importância da mobilização e solidariedade no mundo global. Este projeto pretendia beneficiar cerca de 600 pessoas, entre estudantes do 1.º Ciclo do Ensino Básico, professores do 1.º Ciclo do Ensino Básico e Responsáveis e técnicos da autarquia. Dois meses depois, a 1 de maio de 2016, teve início o projeto “À Procura de um Abrigo: Sensibilização sobre Migrações e Desenvolvimento no 1.º Ciclo do Ensino Básico”, com o mesmo escopo que o anterior, embora mais alargado e mais detalhado, não se restringindo apenas a Lisboa. Este projeto pretendeu beneficiar cerca de 636 participantes, entre estudantes e professores do 1.º ciclo do ensino básico, e responsáveis e técnicos das autarquias. Os seus objetivos específicos são os seguintes: informar e sensibilizar o público-alvo para as migrações e desenvolvimento, particularmente as causas das deslocações forçadas e o exílio; tornar as crianças conscientes dos desafios da proteção dos refugiados, da importância do abrigo (acolhimento) e do papel de Portugal enquanto país de asilo para milhares de refugiados; prevenir o racismo e a xenofobia, ao promover uma cultura de paz, de solidariedade e o respeito por outros povos e culturas; incentivar a promoção da justiça, da liberdade e dos direitos humanos; dotar o 1.º ciclo do ensino básico de materiais educativos específicos sobre migrações e desenvolvimento e capacitar os professores, para que os possam dinamizar, mesmo após o fim do projeto que aconteceu a 30 de julho de 2017.

O Projeto “Ética, Acolhimento e Multiculturalidade”⁴⁶⁶, teve início em 1 de maio de 2016 e terminou a 31 de dezembro de 2016. Foi financiado pelo Fundo Asilo, Migração e Integração (FAMI) e estes eram os seus objetivos gerais: proporcionar, através do funcionamento dos serviços e apoios prestados no Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR) do Conselho Português para os Refugiados, um acolhimento e integração inicial de requerentes de proteção internacional, refugiados e menores não acompanhados, respeitador da dignidade humana e dos compromissos assumidos ao nível internacional pelo Estado Português; prestar um apoio integrado e especializado ao

⁴⁶⁵ Projeto da responsabilidade social do Lidl em parceria com a SIC Esperança.

⁴⁶⁶ Projeto n.º PT/2016/FAMI/007, v. <http://refugiados.net>.

grupo-alvo, na fase do acolhimento, nomeadamente no Centro de Acolhimento para Refugiados e em alojamentos alternativos, bem como preparar a sua integração na sociedade portuguesa, com especial enfoque no acesso aos cuidados de saúde, à educação e à procura de emprego e formação profissional; e informar e sensibilizar a sociedade portuguesa para a temática dos direitos humanos e dos refugiados.

O projeto “Português Integra Mais”⁴⁶⁷, que teve início a 1 de julho de 2016, e foi financiado pelo FAMI, tinha como escopo melhorar e reforçar a integração social e profissional de requerentes e beneficiários de proteção internacional, em Portugal, através da alfabetização e da formação linguística. Para tal, foram elencados um conjunto de objetivos: prestar formação gratuita e individualizada à situação específica de requerentes e beneficiários de proteção internacional: pessoas vulneráveis, homens, mulheres, menores não acompanhados, respeitando a dignidade humana e os compromissos assumidos a nível internacional, pelo Estado Português; desenvolver as competências linguísticas e comunicativas necessárias à integração, desenvolvimento e ao exercício dos direitos de cidadania dos requerentes e beneficiários de proteção internacional; complementar a formação teórica com atividades socioculturais e socioprofissionais que permitam reforçar laços sociais e afetivos e a inclusão no mercado de trabalho; dotar de conhecimentos e competências os requerentes e beneficiários de proteção internacional para uma procura ativa e eficaz de emprego; descentralizar a área geográfica onde o CPR tem prestado as aulas de alfabetização para estrangeiros e de Português Língua Estrangeira, a fim de abranger também outras pessoas que carecem de proteção, que têm sido apoiadas por este Conselho e que se têm instalado no concelho de Lisboa; contribuir para minimizar os efeitos mais negativos do processo de asilo, quer numa fase inicial de acolhimento, quer posteriormente numa fase de integração; desenvolver a atividade formativa. Este projeto terminou a 30 de junho de 2017.

⁴⁶⁷ Projeto n.º PT/2016/FAMI/029, v. <http://refugiados.net>.

A 21 de julho de 2016, foi assinado um protocolo entre a Câmara Municipal de Oeiras (CMO) e o Conselho Português para os Refugiados. As duas entidades assumiram o compromisso para um conjunto de ações que visam a receção, o acolhimento e a integração de refugiados no Concelho de Oeiras⁴⁶⁸.

Os seguintes projetos estão ainda em curso:

Em dezembro de 2015, a Fundação Calouste Gulbenkian aprovou o projeto “Refúgio e Arte: Dormem mil cores nos meus dedos”, no âmbito da linha de financiamento PARTIS – Práticas Artísticas para a Inclusão Social. Trata-se de um projeto relacionado com as artes plásticas e é dirigido aos jovens refugiados e requerentes de asilo. Teve início em 2016 e terminará em 2018⁴⁶⁹. O seu propósito é criar ferramentas que alicercem a aprendizagem da língua e a inclusão na sociedade portuguesa. Este projeto estabelece parcerias com instituições de ensino, ateliês de artistas, salas de exposições e galerias, contando com a colaboração de um ilustrador (Sérgio Condeço) que desenvolve oficinas artísticas com os jovens menores não acompanhados. Através da realização periódica destas oficinas artísticas os menores não acompanhados entram em contacto com diversas técnicas e linguagens. As oficinas são articuladas com a formação de Português Língua Estrangeira, do CPR e das escolas que os jovens frequentam.

Estas atividades, segundo o CPR, favorecem as relações interpessoais e motivam a aprendizagem da língua⁴⁷⁰.

O Projeto “acolhimento descentralizado de refugiados recolocados em Portugal” teve início a 1 de janeiro de 2016 e terminará a 31 de dezembro de 2017. Foi submetido à Fundação C&A⁴⁷¹, através de convite direto à apresentação de uma proposta, por parte mesma, para Espanha e Portugal. E visa a melhoria do sistema de acolhimento e integração em contexto de emergência, através da promoção de um acolhimento

⁴⁶⁸ Informação obtida na página oficial do Conselho Português para os Refugiados, <http://refugiados.net> [12.05.2017].

⁴⁶⁹ Informação obtida na página oficial do Conselho Português para os Refugiados, <http://refugiados.net> [12.05.2017].

⁴⁷⁰ Informação obtida na página oficial do Conselho Português para os Refugiados, <http://refugiados.net> [12.05.2017].

⁴⁷¹ A C&A é uma empresa familiar do setor têxtil, que opera internacionalmente, tendo um programa de filantropia muito ativo - o qual inclui a Fundação C&A. Através do Programa “*A Hand Up: Enabling a C&A Response to the European Migrant Crisis*”, a Fundação C&A criou um fundo de 1 milhão de euros para ajudar a fazer doações significativas para organizações locais capazes de fornecer ajuda rápida às famílias de refugiados que chegaram à Europa, v. <http://www.c-and-a.com>.

descentralizado de refugiados recolocados em Portugal, tendo sido financiado por um fundo daquela Fundação destinado a este fim⁴⁷².

O projeto “Começar de Novo: Apoio à Autonomização dos Refugiados”⁴⁷³ teve início a 26 de abril de 2017 (fim previsto: 30 de junho de 2018) e conta com a parceria de uma entidade com 30 anos de especialização nesta matéria: a RHmais – Organização e Gestão de Recursos Humanos, SA – que permitirá o desenvolvimento de um projeto inovador, sustentável e replicável em outros consórcios de acolhimento. Estes são os seus objetivos: estimulação do *empowerment* individual dos requerentes de asilo e refugiados, para que a médio e longo prazo, se diminua o risco de pobreza e exclusão social, habilitando-os, findos os 18 meses de apoio do Programa Nacional de Recolocação, para o exercício de uma cidadania autónoma. Pretende-se que os beneficiários do projeto se tornem mais autónomos para uma estruturação do seu projeto vida e, simultaneamente, menos dependentes dos serviços de apoio; bem como a garantia de espaços de participação com a finalidade de os requerentes de asilo e refugiados terem a possibilidade de fazer ouvir a sua opinião e de intervir na definição das políticas de acolhimento e integração. Visa-se, ainda, o reforço dos mecanismos de informação (individualmente e em grupo) sobre aspetos diversos de direitos, deveres e cidadania, com especial enfoque para a empregabilidade; a construção de um Plano Individual de Integração e conseqüente enquadramento profissional e/ou profissionalizante; a promoção de sessões de sensibilização/informação sobre a problemática dos refugiados e culturas das comunidades residentes em Portugal, destinadas à sociedade de acolhimento (com especial ênfase nos técnicos locais, sector empresarial e outras entidades empregadoras) e o desenvolvimento dos modelos sustentáveis de parcerias locais multiníveis que conduzam à integração dos grupos-alvo no mercado de trabalho, são outros objetivos.

A Câmara Municipal de Loures celebrou, a 30 de junho de 2016, em escritura pública, um contrato de constituição de direito de superfície a favor do Conselho Português para os Refugiados, destinado à construção de outro centro de acolhimento para refugiados (CAR II). O Centro de Acolhimento para Refugiados, localizado na Bobadela, tem vindo a receber, nos últimos anos, um número crescente de pedidos de

⁴⁷² Informação obtida na página oficial do Conselho Português para os Refugiados, <http://refugiados.net> [12.05.2017].

⁴⁷³ Projeto PT/2017/FAMI/261, v. <http://refugiados.net>.

proteção internacional, o que tem conduzido a uma situação de sobrelotação permanente deste centro. O novo CAR, que ficará localizado na Quinta do Papa Leite, na União de Freguesias de Santa Iria de Azóia, São João da Talha e Bobadela, terá capacidade para 90 lugares (60 adultos e 30 menores não acompanhados). O direito de superfície concedido pela Câmara Municipal de Loures ao CPR é constituído pelo prazo de 70 anos, a título gratuito⁴⁷⁴. Com a ajuda financeira do “*Migrants and Refugees Fund*”, do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (com tradição de apoio à construção de infraestruturas de acolhimento para refugiados, desde a II Guerra Mundial) visa-se (i) a construção de um novo Centro de Acolhimento para Refugiados, em parceria com a Câmara Municipal de Loures que cedeu o terreno; (ii) a extensão da Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas, em Lisboa, permitindo, assim, o aumento da sua capacidade.

O projeto “Bem-Vindos – Acolhimento de Emergência de Refugiados Recolocados e Integração na Sociedade Portuguesa”, teve início a 2 de janeiro de 2017 e terminará a 31 de dezembro de 2017. Foi um dos quatro projetos vencedores dos Prémios ao Valor Social 2016, promovido pela *Fundación Cepsa*. Tem como escopo a implementação da metodologia de equipas de referência, multidisciplinares, em cooperação com o CPR, melhorando a qualidade global das práticas de acolhimento de emergência e integração, no âmbito da Agenda Europeia para a Migração, através da dispersão de refugiados e prestação de serviços em municípios nacionais.

O projeto “Reinstalação, uma experiência que pode mudar a vida dos refugiados”⁴⁷⁵, que teve início a 1 de julho de 2017 e tem o seu fim previsto para 31 de dezembro de 2019, visa prestar apoio jurídico e social direto aos refugiados reinstalados em Portugal, através de um acolhimento com dignidade e uma integração plena na sociedade de acolhimento; melhorar/reforçar o sistema de acolhimento nacional, através da entrada em funcionamento de um novo Centro de Acolhimento para Refugiados com a vertente de seleção de apoio à reinstalação; prestar apoio, designadamente através do aconselhamento jurídico e social, bem como da orientação para a formação profissional e para o emprego, especialmente no que concerne a programas específicos de aprendizagem da língua portuguesa; e dinamizar uma rede de autarquias de excelência no apoio ao acolhimento e integração de refugiados reinstalados.

⁴⁷⁴ Informação obtida na página oficial da Câmara Municipal de Loures, <http://www.cm-loures.pt> [12.05.2017].

⁴⁷⁵ Projeto PT/2017/FAMI/144, v. <http://refugiados.net>.

O projeto “RE.VI.TA.LI.ZAR”, que teve início em julho de 2017 e tem o seu fim previsto para junho de 2018, beneficia do apoio financeiro do Prémio BPI Solidário 2017 e traduz-se na revitalização do Centro de Acolhimento para Refugiados, através da melhoria das suas condições de habitabilidade, sobretudo numa altura em que a realidade do acolhimento mudou drasticamente, com um aumento dos pedidos de asilo espontâneos, o que desencadeou um desgaste intensivo da utilização do CAR. Permitindo, assim, perpetuar as condições dignas de acolhimento a requerentes de asilo em Portugal.

O projeto “SOS Proteção de Refugiados” (01/07/2017 a 30/06/2019) pretende responder imediatamente aos pedidos de admissão de requerentes de proteção internacional, encaminhados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no âmbito das suas competências estatutárias de acompanhamento e apoio dos requerentes e refugiados em todas as fases do procedimento de asilo; proporcionar, através do funcionamento dos serviços e apoios prestados no Centro de Acolhimento para Refugiados do Conselho Português para os Refugiados, um acolhimento e integração inicial de requerentes de proteção internacional, refugiados e menores não acompanhados, respeitador da dignidade humana e dos compromissos assumidos ao nível internacional pelo Estado Português; prestar um apoio integrado e especializado ao grupo-alvo, na fase do acolhimento, nomeadamente no Centro de Acolhimento para Refugiados e em alojamentos alternativos, bem como preparar a sua integração na sociedade portuguesa, com especial enfoque no acesso aos cuidados de saúde, à educação e à procura de emprego e formação profissional; e informar e sensibilizar a sociedade portuguesa para a temática dos direitos humanos e dos refugiados.

No decurso de 2016 foram igualmente desenvolvidos outros programas, medidas e mecanismos de resposta para a nova realidade dos refugiados, por parte de outras entidades. Entre essas medidas destacamos a criação do Gabinete de Apoio à Integração do Refugiado (GAIR), que é um gabinete do Alto Comissariado para as Migrações e tem como competência principal assegurar respostas ao nível da integração de refugiados, nomeadamente durante o período inicial de 18 a 24 meses, após a chegada a Portugal e no período de autonomização. O GAIR age em articulação com as instituições de acolhimento e permite aos refugiados aceder a todos os serviços de apoio e integração dirigidos aos migrantes em Portugal, nomeadamente os serviços promovidos pelo Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, Programa Mentores para Imigrantes, Centros Locais de

Apoio à Integração de Migrantes, programa Português para Todos, serviços de tradução, entre outros.

O *Refugee Welcome Kit* (Kit de boas-vindas às pessoas refugiadas), foi outra medida adotada, integrada no recente programa *Simplex+2016*⁴⁷⁶, e tem como objetivo central apoiar o primeiro contacto das pessoas refugiadas com Portugal e proporcionar um conjunto de ferramentas úteis para a primeira fase de integração no país. Este *kit* está escrito na língua materna dos refugiados e inclui informações sobre direitos básicos, direitos das mulheres, cuidados de saúde, acesso à educação e proteção social.

Por fim, relatamos a criação de um mecanismo de apoio à integração, já existente para cidadãos imigrantes. O ACM alargou o sistema de sensibilização para o voluntariado, através da *Plataforma de Mentores para Migrantes*⁴⁷⁷, de forma a incluir também os refugiados, fazendo ligação com famílias ou indivíduos que necessitem de apoio na sua integração. Esta ligação permitirá ter um cidadão – mentor com formação – que apoiará em matérias como saúde, educação, emprego e língua portuguesa.

3.1. Plataforma de Apoio ao Refugiado

A Plataforma de Apoio ao Refugiado, laureada com o Prémio Cidadão Europeu 2017, é uma plataforma de organizações da sociedade civil portuguesa, da qual faz parte o CPR, entre outros membros fundadores e membros aderentes, para prestar apoio aos refugiados na presente crise migratória. Por sinal, segundo a mesma, adotam “um conceito abrangente de ‘refugiado’, em que se incluem também pessoas em busca de proteção humanitária, provenientes de países em crise / guerra (nomeadamente, Síria) ainda que não tenham formalmente o estatuto de ‘refugiado’”⁴⁷⁸.

No âmbito do eixo de ação nacional, esta plataforma criou o projeto PAR famílias, que é um projeto de acolhimento e integração de crianças refugiadas e suas famílias em Portugal, em contexto comunitário, disperso pelo país, com o envolvimento de instituições locais (Instituições particulares de solidariedade social, Autarquias, Associações, Instituições Religiosas, Escolas...) que assumem essa responsabilidade face

⁴⁷⁶ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado para as Migrações, <http://www.acm.gov.pt> [12.05.2017].

⁴⁷⁷ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado para as Migrações, <https://mentores.acm.gov.pt/> [12.05.2017].

⁴⁷⁸ Informação obtida na página oficial da Plataforma de Apoio ao Refugiado, <http://www.refugiados.pt> [13.05.2017] (aspas no original).

a uma família concreta⁴⁷⁹. Esta opção de acolhimento de famílias, por instituições, tem que ver com a complexidade e exigência deste acolhimento, que implica respostas em todas as vertentes, como o alojamento, a alimentação adequada, o apoio de saúde, a educação, a aprendizagem do português e a ajuda na integração laboral dos adultos que integrarem o agregado. Quer o acolhimento, quer a integração, têm em vista a autonomia, isto é, a integração dos adultos no mercado de trabalho e das crianças na escola. Por isso mesmo é que a instituição responsável por cada família assegurará todo o processo de acolhimento e integração, ao longo de um ano, com um segundo ano de redução gradual de apoio, face à desejada autonomização progressiva.

O Secretariado Executivo da PAR recebe as propostas de instituições anfitriãs e as candidaturas de famílias, faz o encontro entre a instituição e a família, e acompanha posteriormente a instituição anfitriã no que necessitar, nomeadamente em termos de apoio técnico. Esta função está entregue a uma organização internacional da Igreja Católica sob a responsabilidade da Companhia de Jesus, o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) que é também responsável pela gestão e acompanhamento técnico do Centro de Acolhimento Temporário para os Refugiados (CATR) da Câmara Municipal de Lisboa⁴⁸⁰.

Em Portugal, a Igreja Católica tem desempenhado um papel de relevo no acolhimento e integração de requerentes de asilo e de refugiados. Por um lado, porque auxiliam efetivamente as pessoas que carecem de proteção internacional e têm direito a um conjunto de garantias mínimas. E por outro, porque o fazem independentemente do credo religioso do interessado. Uma vez que os requerentes acolhidos têm crenças diferentes, são maioritariamente muçulmanos e/ou yazidis. Neste sentido, a Igreja Católica demarca-se de uma atitude fechada, discriminatória e indiferente, tal como a registada na generalidade dos Estados-Membros da União Europeia, nos quais o acolhimento de migrantes maioritariamente Muçulmanos foi identificado como uma ameaça ao espaço europeu de cultura e tradição cristã. Em Portugal, a Igreja Católica revelou empenho e esforço em acolher, o que foi motivo de espanto na comunidade internacional⁴⁸¹.

⁴⁷⁹ Informação obtida na página oficial da Plataforma de Apoio ao Refugiado, *op. cit.* [13.05.2017].

⁴⁸⁰ Informação obtida na página oficial do Serviço Jesuíta aos Refugiados, <http://www.jrsportugal.pt> [13.05.2017].

⁴⁸¹ Paulo Conceição, “Refugiados: Refletir, Decidir, Intervir” (debate), Casa do Infante, Porto, Portugal, 3 de julho de 2017.

3.2. Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios

A Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios⁴⁸², criada em novembro de 2013, pelo ex-Presidente da República portuguesa, Jorge Sampaio, em parceria com o Conselho da Europa, Liga Árabe, Organização Internacional para as Migrações, Instituto de Educação Internacional (IIE) e União para o Mediterrâneo, recebeu prontamente várias candidaturas⁴⁸³. A sua missão principal é proporcionar o acesso ao ensino superior, em países de refúgio seguro, de todo o mundo, a estudantes sírios afetados pela guerra, mediante um pacote completo e integrado de serviços de ensino superior. Esta Plataforma consiste num esforço internacional para fornecer bolsas de emergência a estudantes sírios, permitindo-lhes adquirir qualificações profissionais. Além disso, também visa moldar a vontade política coletiva e mobilizar ações concertadas destinadas a promover o ensino superior em situações de emergência, em geral, e colocá-lo no topo da agenda internacional⁴⁸⁴.

A Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios junta-se, assim, a outros esforços em curso para criar oportunidades de educação superior para os sírios afetados pela guerra, evitando a perda de uma geração de graduados universitários⁴⁸⁵. Baseia-se em experiências bem-sucedidas, desenvolvidas por outras organizações, como a Iniciativa Académica Alemã Albert Einstein para Refugiados (DAFI)⁴⁸⁶, implementada pelo ACNUR, e nos programas que ajudam estudantes ameaçados em todo o mundo, estabelecidos pelo Instituto de Educação Internacional, líder mundial no intercâmbio internacional de pessoas e ideias.

⁴⁸² Informação obtida na página oficial da Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios, <http://www.globalplatformforsyrianstudents.org> [13.05.2017].

⁴⁸³ Informação obtida na página oficial do Conselho Português para os Refugiados, <http://refugiados.net> [13.05.2017].

⁴⁸⁴ Informação obtida na página oficial da Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios, *op. cit.* [13.05.2017].

⁴⁸⁵ Na Síria, a escalada dos conflitos sectários e o rápido avanço do Daesh, levaram os sírios que anteriormente frequentavam ou ensinavam nas universidades a procurar abrigo em campos de refugiados, ou onde pudessem escapar da violência. De acordo com Allan E. Goodman (Presidente do Instituto de Educação Internacional) e Jorge Sampaio, existe um sério risco de se criar uma geração perdida, com tantos jovens excluídos dos seus estudos e da promessa de um futuro. Assim, consideram que os estudantes e professores da Síria são a melhor oportunidade do país para reconstruir a sua sociedade quando o conflito atual desaparecer. As universidades, os governos e a comunidade de doadores em todo o mundo deverão, portanto, agir para ajudá-los imediatamente, mesmo quando os líderes mundiais lutam para encontrar a abordagem correta da política externa, v. <http://www.huffingtonpost.com>.

⁴⁸⁶ Para mais informações v. <http://www.unhcr.org>.

A visão desta plataforma assenta na convicção de que todas as pessoas têm direito à educação, e as pessoas afetadas por emergências, seja por conflitos causados pelo homem ou por catástrofes naturais, não são uma exceção⁴⁸⁷. Para além desta abordagem baseada nos direitos, existe uma crescente evidência sobre o papel de salvar, e salvar a vida da educação em particular, contribuindo para a autoconfiança dos jovens e das comunidades. A sua atuação em tempo real, desde o início da crise migratória, determinou a sua distinção com o prémio dos direitos humanos 2015, atribuído pela Assembleia da República portuguesa⁴⁸⁸.

Como o conflito na Síria desencadeou a maior crise humanitária do mundo, desde a II Guerra Mundial, esta Plataforma Global surge para dar resposta a esta catástrofe que afeta todos os países vizinhos, concentrando-se nas necessidades de Educação Superior, uma área muito negligenciada de intervenção humanitária, da comunidade internacional. É uma iniciativa ímpar, na medida em que reúne os esforços e as contribuições das várias partes interessadas, que desejam auxiliar um mecanismo de emergência para apoiar os estudantes sírios: governos, organizações internacionais e regionais, agências doadoras, universidades, fundações, ONGs de diferentes origens culturais e organizações religiosas, setor privado e indivíduos. Percebemos então que, através de uma Rede de Parceiros, um Consórcio Académico e um Fundo Especial de Emergência, a Plataforma trabalha de forma colaborativa.

Este programa entrou na sua fase operacional em março de 2014, com apoio do Governo Português, e permitiu que 45 estudantes sírios selecionados, de 1.700 candidatos, retomassem os seus estudos universitários através de um programa de bolsas de emergência. E apesar de se revelar um modelo muito eficaz e de baixo custo, a falta de financiamento deixou mais de 700 estudantes sírios sem bolsas de estudo, da qual necessitam para prosseguirem a sua formação – a sua admissão na Universidade, com

⁴⁸⁷ Informação obtida na página oficial da Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios, *op. cit.* [13.05.2017].

⁴⁸⁸ Informação obtida na página oficial da Assembleia da República, <https://www.parlamento.pt> [13.05.2017]; Segundo a Plataforma, o ano de 2015 marca o seu progresso no cenário internacional, aumentando a conscientização sobre o papel único que o ensino superior desempenha em situações de conflito e da necessidade da comunidade internacional oferecer mais oportunidades de educação superior para refugiados, pessoas deslocadas, e jovens que enfrentam situações de crise. Na sequência de uma primeira convocatória para uma reunião em Bruxelas, em dezembro de 2014, em 2015, a Plataforma participou em uma série de reuniões internacionais sobre o tema do ensino superior em situações de emergência; desenvolveu também contactos a vários níveis, para promover essa causa, principalmente a nível político, através da liderança do Presidente Jorge Sampaio, e lançou um conjunto de estudos que reuniram informações e dados sobre o ensino superior em situações de emergência, v. <http://globalplatformforsyrianstudents.org>.

isenção de taxa de matrícula foi garantida. Uns 50 estudantes sírios adicionais juntaram-se a este programa para o Ano Académico 2014-2015 e foram previstos 40 estudantes sírios, para começarem o ano Académico de 2015 a 2016 em Portugal⁴⁸⁹. Relativamente a 2017-2018, as candidaturas às bolsas de estudo encerraram a 28 de julho de 2017 e os estudantes selecionados receberão um *feed-back* pessoal a 4 de setembro. Foram recebidas mais de 2.000 candidaturas, conforme nos mostra o sítio desta Plataforma⁴⁹⁰.

A 26 de julho de 2017, o Presidente da Plataforma Global para Estudantes Sírios e o Alto Comissário Português para os Migrantes, assinaram um Acordo de Cooperação que cria doze novas bolsas disponíveis para os refugiados em Portugal. Durante a cerimónia, Ryam, Zabya, Mohammad e Mustafa, estudantes sírios em Portugal, compartilharam com o público alguns pensamentos sobre a sua experiência e fizeram um forte apelo para mais oportunidades para os estudantes sírios completarem a sua formação⁴⁹¹.

A submissão de candidaturas a estas bolsas ocorreu entre 1 e 10 de agosto de 2017 e as entrevistas aos estudantes pré-selecionados aconteceram a 17 e 18 de agosto, mediante um aviso prévio e individual. As bolsas destinam-se a apoiar jovens detentores do estatuto de refugiado, que gozem do direito de proteção internacional, ou que tenham sido acolhidos em Portugal, ao abrigo de programas de recolocação, reinstalação ou por razões humanitárias, e que pretendem prosseguir os seus estudos superiores, ou que pretendam a obtenção do grau académico de Doutor. Para tal, é exigido que reúnam as condições habilitacionais necessárias ao ingresso no ciclo de estudos a que se candidatem⁴⁹².

⁴⁸⁹ Informação obtida na página oficial da Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios, <http://www.globalplatformforsyrianstudents.org> [12.05.2017].

⁴⁹⁰ Informação obtida na página oficial da Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios, <http://www.globalplatformforsyrianstudents.org> [12.05.2017]. Os requisitos para a candidatura são: cidadania, residência nacional ou permanente, qualificada, para possuir um passaporte válido emitido pelo Estado da Síria. Ter estatuto de refugiado ou residir atualmente no Líbano, Jordânia, Egito, Turquia, Iraque ou Síria. Ter pelo menos 18 anos de idade no momento em que o programa começar. Ter um certificado de conclusão do ensino secundário; ter completado, no mínimo um ano académico, com notas excelentes e estar inscrito no segundo ano, ou ter já terminado a licenciatura; ter um excelente desempenho académico; carecer de financiamento para continuar o seu percurso académico; ter um forte interesse numa qualificação profissional; ter uma forte motivação para contribuir com a sua comunidade, v. <http://www.globalplatformforsyrianstudents.org>.

⁴⁹¹ Informação obtida na página oficial da Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios, <http://www.globalplatformforsyrianstudents.org> [12.05.2017].

⁴⁹² Informação obtida na página oficial da Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios, <http://www.globalplatformforsyrianstudents.org> [12.05.2017].

Com este novo passo, Portugal toma a dianteira na implementação do compromisso assumido na Cimeira das Nações Unidas sobre refugiados e migrantes, realizada a 19 de setembro de 2016⁴⁹³. Este compromisso encontra-se declarado no parágrafo 82 da Declaração de Nova Iorque, que visa instigar oportunidades de ensino superior para os refugiados e migrantes forçados. Segundo o aludido parágrafo: “estamos determinados a fornecer ensino primário e secundário de qualidade, em ambientes seguros de aprendizagem para todos os menores refugiados, dentro de alguns meses após o deslocamento inicial”, “comprometemo-nos a fornecer aos países anfitriões apoio nesse sentido. O acesso a uma educação de qualidade, inclusive para comunidades de acolhimento, oferece uma proteção fundamental para crianças e jovens, em contextos de deslocamento, particularmente em situações de conflito e crise”⁴⁹⁴.

No que concerne à reinstalação de estudantes, sejam eles refugiados registados ou não, a Plataforma exige contactos estreitos com os países de acolhimento, a fim de garantir que lhes seja concedida uma proteção total, e têm direito a cuidados de saúde, acesso legal e estadia. Em relação aos estudantes sírios reinstalados em Portugal, a Plataforma, em estreita cooperação com as autoridades portuguesas competentes, lida com todas estas questões, oferecendo assistência permanente para evitar que se percam em burocracias e obstáculos administrativos⁴⁹⁵.

De acordo com a Plataforma Global, a integração dos estudantes deverá fornecer um suporte de proximidade e orientação. Na medida em que não são estudantes provenientes de uma situação regular. Carecendo de apoio e atenção extra. Por essa razão, os esforços de orientação académica, feitos pelas universidades de acolhimento, tal como os esforços direcionados para facilitar o bem-estar psicológico dos alunos e a sua integração na vida local comum, são imprescindíveis para garantir o pleno sucesso do programa. E as questões de diversidade cultural também devem ser tidas em consideração.

O principal risco deste Programa está relacionado com o impacto nos estudantes sírios, em virtude da conjuntura de conflito armado nesse país, e com o facto de deixarem

⁴⁹³ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.unhcr.org> [20.02.2017].

⁴⁹⁴ Informação obtida na página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, <http://www.un.org> [20.02.2017].

⁴⁹⁵ Informação obtida na página oficial da Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios, <http://globalplatformforsyrianstudents.org> [12.05.2017].

as suas famílias para trás. A Plataforma relata que, de vez em quando, os estudantes sentem-se culpados e a ansiedade emerge. Outro risco importante relaciona-se com os esforços necessários para estes estudantes se adaptarem a um novo país, nova sociedade, nova cultura e novo estilo de vida, incluindo a gastronomia. Um terceiro risco levantado é o problema da linguagem, embora, segundo a Plataforma, tenham sido encontradas soluções práticas para todos de forma muito satisfatória⁴⁹⁶.

3.3. As principais dificuldades no processo de acolhimento e de integração

Como já referimos, a atuação de Portugal, nesta conjuntura de crise económica, não decorreu sem dificuldades, ou críticas. Acontece que as críticas dirigidas e as dificuldades enfrentadas não entram no padrão anteriormente descrito de incumprimento das obrigações internacionais a que se encontra vinculado, de discurso securitário e discriminador. Ao invés, e vivendo também num período de crise financeira e de precariedade laboral, tal como na considerável maioria dos restantes Estados-Membros, Portugal demonstrou-se disposto em acolher mais requerentes de asilo e desenvolveu esforços nesse sentido. Logicamente, com limitações associadas à sua conjuntura e estrutura.

As principais dificuldades no processo de acolhimento e de integração em Portugal são o ensino da língua portuguesa e a ausência de tradutores suficientes da língua-mãe dos requerentes, o que origina isolamento e sentimento de solidão entre os requerentes afetados⁴⁹⁷. Há também dificuldades nas respostas educativas, bem como no financiamento e documentação para o acesso ao mercado de trabalho e empregabilidade⁴⁹⁸.

No último relatório da Comissão Europeia sobre a recolocação e reinstalação, de 26 de julho de 2017, “embora a Irlanda, a Finlândia e Portugal tenham trabalhado para resolver as suas dificuldades”⁴⁹⁹ (e consequentes limitações da capacidade de receção), desses três Estados-Membros apenas a Finlândia conseguiu sustentar o ritmo regular

⁴⁹⁶ Informação obtida na página oficial da Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios, *op. cit.* [12.05.2017].

⁴⁹⁷ Informação obtida na página oficial da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, <http://cnis.pt> [13.05.2017]; Paulo Conceição, “Refugiados: Refletir, Decidir, Intervir” (debate), Casa do Infante, Porto, Portugal, 3 de julho de 2017; Tiago Marques, “Refugiados: Refletir, Decidir, Intervir” (debate), Casa do Infante, Porto, Portugal, 3 de julho de 2017.

⁴⁹⁸ Informação obtida na página oficial da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, *op. cit.* [13.05.2017].

⁴⁹⁹ Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [19.08.2017].

necessário de transferências. Segundo o relatório, estas dificuldades de recolocação estão a interferir com o sistema de receção grego, que está sujeito a uma pressão crescente, devido ao número de candidatos a recolocação ainda presentes no país e aos requerentes de asilo regulares, incluindo os transferidos das ilhas para serem submetidos ao procedimento de asilo regular. Neste relatório, a Comissão insta a que a Irlanda e Portugal tomem medidas urgentes para aumentar a capacidade de receção, permitindo a recolocação de todos os processos pendentes até setembro de 2017. Como podemos verificar, apesar da vontade solidária deste Estado-Membro, desde o início da crise migratória, e mesmo anteriormente - como já referimos -, as instituições portuguesas competentes também não estavam preparadas para receber, com a celeridade e eficiência exigida, a quantidade de requerentes de asilo que lhe foi atribuída. Todavia, foi identificada pela Comissão Europeia, uma falta de capacidade, não uma falta de vontade ou de esforços – é a própria Comissão a reconhecer que estes existiram, o que vai ao encontro à nossa abordagem.

Cerca de 45% do total dos recolocados que chegam a Portugal, ao abrigo do Mecanismo de Recolocação de Emergência, abandonam o país⁵⁰⁰. Algumas das razões prendem-se com as dificuldades descritas no primeiro parágrafo deste ponto. Outras passam pelas redes de tráfico organizadas que ludibriam os requerentes, que aceitam vir para Portugal, acreditando que funcionará como ponto de ligação para a Alemanha, onde procuram essencialmente melhores condições de vida e, essencialmente, emprego. Outro facto que justifica os movimentos secundários de recolocados e de beneficiários de proteção internacional de Portugal para outros Estados-Membros, é o reagrupamento familiar, que possibilita a deslocação desses indivíduos para junto dos seus familiares nos restantes Estados-Membros. O impedimento de que os recolocados escolham o Estado-Membro onde pretendem que seja analisado o seu pedido de asilo conduz a movimentos secundários, pois ainda que não tenham nenhum familiar noutra Estado-Membro, há outros motivos de atração que determinam a preferência de um determinado local para viverem condignamente, como por exemplo, o conhecimento de que a sua etnia se encontra melhor integrada num determinado Estado, que não aquele para onde será recolocado.

⁵⁰⁰ Paulo Conceição, “Refugiados: Refletir, Decidir, Intervir” (debate), Casa do Infante, Porto, Portugal, 3 de julho de 2017.

Este abandono reportado não obsta a que Portugal se destaque, nesta conjuntura de crise migratória, por cumprir com as suas obrigações no plano supranacional, no contexto já descrito de incumprimento generalizado. Queremos com isto evidenciar que a atuação deste Estado-Membro, apesar de todas as dificuldades, sobretudo decorrentes da sua conjuntura e estrutura nacionais, revela respeito pelos princípios a que se encontra vinculado. E revelar este respeito não implica que a materialização de tais princípios tenha sido criteriosamente conseguida, no imediato. Neste caso, foi e continua a ser tentada. Ora, precisamente por isso é que destacamos Portugal pelos motivos já elencados e não por ser um exemplo ou modelo de acolhimento de integração, sem dificuldades. Assim, estes dados empíricos que revelam dificuldades e deficiências estruturais e de conjuntura, não obstam a que Portugal seja um efetivo caso de exceção ao nível do acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional, uma vez que o acolhimento e integração são processos que implicam, antes de mais, vontade e iniciativa para serem concretizados – o que este Estado-Membro manifestou.

Outro aspeto que consideramos oportuno referir é que a maioria dos requerentes de asilo, situados nos pontos de acesso gregos e italianos, não deseja, inicialmente, vir para Portugal por não conhecerem o país, questionando-se acerca das condições que tem para oferecer⁵⁰¹. Neste sentido, é pertinente referir que, segundo o 12.º relatório da Comissão Europeia sobre a recolocação, a EASO finalizou o vídeo específico sobre a recolocação para Portugal, focado em eritreus⁵⁰². Esta é uma das nacionalidades que Portugal mais acolhe e os vídeos transmitem informação acerca do processo de recolocação, acolhimento e integração em Portugal, através de histórias individuais de recolocados eritreus, funcionando como um veículo de informação e mecanismo de atração para outros requerentes.

Apesar das limitações, dificuldades e obstáculos que (a receção) o acolhimento e a integração de refugiados e de requerentes de proteção internacional enfrentam, em Portugal subsiste e destaca-se a boa vontade. Os obstáculos que identificamos relacionam-se, essencialmente, com uma crise económica que o país atravessa, e conseqüente falta de meios e precariedade laboral, bem como com aspetos estruturais nacionais. Não são obstáculos propositadamente erigidos pelos dirigentes políticos, como alterações à lei de asilo nacional ou

⁵⁰¹ Paulo Conceição, “Refugiados: Refletir, Decidir, Intervir” (debate), Casa do Infante, Porto, Portugal, 3 de julho de 2017.

⁵⁰² Informação obtida na página oficial da Comissão Europeia, <https://ec.europa.eu> [02.06.2017].

a construção de muros nas fronteiras, que revelam, *de per si*, vontade em não acolher (e não receber).

4. O discurso dos dirigentes políticos portugueses

A 18 de maio de 2016, o Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Augusto Santos Silva, afirmou, na reunião ministerial do Conselho da Europa em Sófia, a disponibilidade de Portugal para receber um número adicional de refugiados ao inicialmente previsto⁵⁰³. E a 23 de maio de 2016, o Primeiro-Ministro Português, António Costa, na Cimeira Humanitária Mundial que decorreu em Istambul, na Turquia, e na qual participaram 50 líderes mundiais, reforçou esta vontade.

Nesta Cimeira, António Costa, na sua intervenção proferida no âmbito de um painel intitulado “Não deixar ninguém para trás”, recusou o encerramento de fronteiras e a demonização dos fenómenos de migração que são “tão antigos quanto a humanidade”⁵⁰⁴. Considerando que a imigração pode até ter efeitos positivos para a resolução dos desequilíbrios demográficos globais, sendo “do interesse de todos promover a migração segura e ordenada”⁵⁰⁵. Deste modo, o Primeiro-Ministro sublinhou que, embora Portugal esteja entre os países europeus menos afetados pela atual vaga de refugiados que procura a Europa para escapar aos conflitos na Síria, Iraque, Afeganistão e África, “estamos dispostos a contribuir para encontrar soluções”⁵⁰⁶. Mais ainda, António Costa anunciou que Portugal está disposto a dobrar a quota atribuída pela União Europeia, ao abrigo do programa de recolocação e de reinstalação de refugiados nos Estados-Membros. Nas palavras do Primeiro Ministro português, “Portugal compromete-se a colocar em prática vias adicionais para admissão de refugiados, oferecendo também oportunidades de educação e de emprego para facilitar a integração dos refugiados”⁵⁰⁷.

O discurso dos dirigentes políticos portugueses, desde que a União assistiu à chegada de um afluxo maciço de migrantes, pautou-se pelo reforço da necessidade de respeito dos valores

⁵⁰³ Informação obtida na página oficial do XXI Governo Constitucional da República Portuguesa, <http://www.portugal.gov.pt> [13.05.2017].

⁵⁰⁴ Informação obtida na página oficial do XXI Governo Constitucional da República Portuguesa, <http://www.portugal.gov.pt> [13.05.2017].

⁵⁰⁵ Informação obtida na página oficial do XXI Governo Constitucional da República Portuguesa, <http://www.portugal.gov.pt> [13.05.2017].

⁵⁰⁶ Informação obtida na página oficial do XXI Governo Constitucional da República Portuguesa, <http://www.portugal.gov.pt> [13.05.2017].

⁵⁰⁷ Informação obtida na página oficial do XXI Governo Constitucional da República Portuguesa, <http://www.portugal.gov.pt> [13.05.2017].

de solidariedade, à qual todos os Estados-Membros se encontram vinculados, tal como já explicamos, e dos princípios de direito internacional dos refugiados. Tudo isto num contexto em que, como já tivemos oportunidade de reportar, os dirigentes políticos dos outros Estados-Membros, mais particularmente da Hungria, optaram por um discurso de ódio, de demonização dos refugiados e requerentes de proteção internacional, e da chegada de migrantes em massa – apoiando, inclusivamente, grupos particulares nas suas ações hostis de perseguição aos requerentes de asilo e refugiados.

Tal qual já mencionámos, Portugal é também um dos principais Estados da União em conjuntura de crise económica, – e só recentemente tem dado sinais de melhoria. Pelo que, se nos restantes Estados-Membros o surto de refugiados foi também encarado como uma ameaça – devido à alegada ocupação de postos de trabalho que são já escassos para os cidadãos –, tal crença não foi propagada em Portugal pelos líderes políticos, apesar das dificuldades que já tivemos oportunidade de expor e que ainda subsistem, dificultando uma maior capacidade de receção e uma melhor capacidade de acolhimento.

5. Parceria CNIS-METAdrasi

A solução CNIS-METAdrasi é uma parceria assente entre instituições da sociedade civil e resulta da mobilização da vontade política. Pela primeira vez os menores não acompanhados – não elegíveis para o programa de recolocação da UE, nem com familiares num outro Estado-Membro –, foram aceites por um país da União (Portugal). Isto diz respeito a centenas de menores não acompanhados que estão detidos na Grécia, e muitas vezes vivem em condições inaceitáveis, devido à falta de disponibilidade em instalações de acolhimento especializadas, tal como já tivemos oportunidade de expor⁵⁰⁸. Em junho de 2016 iniciaram-se os primeiros contactos para que Portugal aceitasse menores não acompanhados da Grécia, e, por conseguinte, foi estabelecida uma cooperação exemplar entre a METAdrasi (ONG grega), a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e os Ministérios portugueses competentes. Mediante resposta imediata e cooperação do Serviço de Asilo Grego e do Procurador de Menores de Atenas⁵⁰⁹.

⁵⁰⁸ Informação obtida na página oficial da METAdrasi, <http://metadrasi.org> [10.08.2017].

⁵⁰⁹ Informação obtida na página oficial da METAdrasi, *op. cit.* [10.08.2017]; Informação obtida na página oficial da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, <http://cnis.pt> [13.05.2017].

Esta parceria é apoiada e financiada por um mecanismo de *Private Sponsorship*. Sobretudo, pelo contributo da *Just Cycling*, uma iniciativa da organização suíça *No More Walking*⁵¹⁰, e da iniciativa coletiva “Nunca Sós – Construir o nosso futuro com as crianças e jovens que chegam à Europa”, promovida pelo Programa Europeu de Integração e Migração (EPIM), pela Fundação Stavros Niarchos, Fundação Bodossaki - Ίδρυμα Μποδοσάκη e Fundação de Benefícios Públicos John S. Latsis⁵¹¹.

Desde abril de 2017, cinco menores não acompanhados afegãos vivem em Portugal, ao abrigo da parceria CNIS-METAdrasi. Os menores vieram da Grécia, onde se encontravam em centros de acolhimento e acampamentos, sem perspetivas de serem elegíveis para o programa de recolocação europeu de emergência ou para reagrupamento familiar. Segundo a METAdrasi, os seus primeiros meses no novo país anfitrião trouxeram muitas coisas novas, mas também desafios⁵¹². Os menores vão à escola, tentam aprender melhor o dia-a-dia, fazem novos amigos, e praticam o seu desporto preferido (futebol). E os membros da “Rede de Tutores para Menores Não Acompanhados da METAdrasi” ainda os acompanham, através do *Skype* ou por telefonemas.

As principais dificuldades com que esta solução se depara relacionam-se com a falta de apoio e desconfiança das instituições europeias, o financiamento para a *Private Sponsorship*, e o financiamento público para uma solução especializada a longo prazo⁵¹³. Não obstante, continuam a ser feitos esforços para se encontrarem recursos para a transferência imediata de mais crianças para Portugal, que fez um aproveitamento do seu sistema de proteção de crianças e jovens já existente, adaptado aos menores não acompanhados.

Segundo o Relatório do Programa de Ação 2016, a CNIS, no âmbito do acolhimento de menores não acompanhados, desenvolveu um trabalho de preparação das instituições de acolhimento, previamente à chegada das crianças e jovens a acolher. Planificou e preparou a formação das instituições de acolhimento e estudou alterações legislativas para

⁵¹⁰ Esta iniciativa consistiu no seguinte: os ciclistas de muitos países da Europa uniram as suas forças, em maio de 2016, para pedalar de Amsterdão até Londres, e de volta, para ajudar as ações da METAdrasi para os menores não acompanhados. Com esta ajuda, foi possível cobrir as despesas de viagem dos cinco primeiros menores não acompanhados a serem transferidos para Portugal, e apoiar as Organizações Portuguesas que assumiram os seus cuidados. Informação obtida na página oficial da METAdrasi, *op. cit.* [10.08.2017].

⁵¹¹ Informação obtida na página oficial da METAdrasi, <http://metadrasi.org> [10.08.2017].

⁵¹² Informação obtida na página oficial da METAdrasi, <http://metadrasi.org> [10.08.2017].

⁵¹³ Ana Maria Rodrigues, “Refugiados: Refletir, Decidir, Intervir” (debate), Casa do Infante, Porto, Portugal, 3 de julho de 2017.

resolver o problema da representação, constituindo-se um grupo de estudo para se debruçar sobre o assunto⁵¹⁴.

⁵¹⁴ Informação obtida na página oficial da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, *op. cit.* [13.05.2017].

CAPÍTULO V- O QUE FALHOU?

Neste último capítulo pretendemos fazer uma breve abordagem dos motivos que poderão estar na origem da atuação da UE (instituições competentes e Estados-Membros) e das repercussões desta conjuntura de crise migratória na opinião pública dos distintos Estados-Membros. Durante este período foram essencialmente duas as respostas dadas à questão: “o que falhou?”. A primeira prendia-se com um alegado adormecimento da União Europeia, que nada fazia, enquanto assistia a um afluxo massivo de pessoas a morrer no mar mediterrâneo. A outra prendia-se com a alegada falta de vontade dos Estados-Membros. Ambas têm em comum uma destituição de vontade política por parte dos dirigentes. E para nós não são uma resposta, mas um sintoma decorrente de três possíveis fatores principais: (i) a tradição cultural de cada Estado-Membro, pois os migrantes chegam a sociedades que possuem histórias e atitudes muito diferentes em relação à imigração e ao acolhimento; certos países, até há pouco tempo, eram importantes fontes de emigração e não estavam habituados a receber imigrantes e requerentes de proteção internacional; (ii) a crise financeira de 2008 – que ainda afeta todos os Estados-Membros, particularmente do Sul da União e em especial a Grécia – gerou a perspectiva de que acolher mais pessoas significaria um aumento da incapacidade de proporcionar postos de trabalho e que os recursos despendidos para uma plena integração deveriam, ao invés, ser investidos nos cidadãos da União; (iii) a “crise de agência, de confiança nas agências existentes, e, cada vez mais, de confiança popular nas virtudes da democracia e no seu poder de atração”⁵¹⁵. Tal crise de agência, segundo alguns autores, provém do propagado discurso de crise democrática da União Europeia, potenciado pelos partidos políticos nacionais, o que, nesta perspectiva, se traduz, antes, numa crise partidária nacional; para outros autores, a crise de confiança nas agências decorre da crise da social democracia e democracia cristã, os dois pilares que fundaram a União Europeia; e para outros, decorreria da crise de pensamento demasiado economicista e da emergência da Europa Alemã.

⁵¹⁵ Cf. Carlo BORDONI e Zygmunt BAUMAN, *Estado de Crise*, Lisboa, Relógio d'água, 2016, p. 40.

1. A tradição cultural de cada Estado-Membro

Alguns Estados defendem firmemente a sua singularidade cultural e histórica, se bem que a história do colonialismo e da imigração na Europa tenha contribuído para o desenvolvimento de uma nova perspetiva em relação aos estrangeiros, especialmente nalguns setores da sociedade europeia – uma perspetiva multicultural (e desejavelmente intercultural), aceitando a diversidade de culturas como fator adicional de enriquecimento e de desenvolvimento da Europa.

Há diferenças significativas entre os países da UE com uma longa tradição de acolhimento de refugiados e os que têm uma experiência relativamente recente, com a memória ainda bem presente da emigração, ou fuga, dos seus próprios cidadãos. Todavia, apesar de terem histórias de imigração muito distintas, a maioria dos países tem-se confrontado com um conjunto básico de desafios de integração cultural, social e económica⁵¹⁶.

O desenvolvimento de políticas coerentes e programas de integração governamentais apoiados por um Estado Providência, nalguns países, contrasta com outros, onde vigora uma abordagem mais *ad hoc* e um apoio financeiro mínimo que visa suprir as necessidades dos refugiados. Por exemplo, nos países escandinavos e na Holanda, os refugiados reconhecidos são obrigados a participar nos programas de integração de duração fixa, financiados pelo governo e administrados quer através dos municípios (que recebem compensações financeiras do governo central, de acordo com o número de refugiados que recebem), quer através das ONGs. Esses programas baseiam-se, frequentemente, num princípio de dispersão dos refugiados pelo país, através de um sistema de quotas, em que os municípios cedem habitação social e oferecem ações de integração que incidem, em primeiro lugar, na aprendizagem da língua do país de acolhimento e, depois, no prosseguimento dos estudos e na formação profissional com vista ao acesso ao mercado de trabalho. Nos países do Sul da Europa, as ações e serviços de integração são fornecidos muitas vezes pelas ONGs; mesmo quando recebem algum subsídio estatal, a maior parte delas está a trabalhar com limitações derivadas de recursos insuficientes e na ausência de uma política patrocinada pelo Estado, especificamente

⁵¹⁶ Cf. Demetrios G. PAPADEMETRIOU e Meghan BENTON, “Da fragmentação à Integração: No sentido de uma Abordagem da ‘Sociedade no seu todo’ à Receção e Instalação da Recém-Chegados na Europa”, in *Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2016, p. 59.

dirigida à integração dos refugiados. A não distinção entre refugiados e outros grupos socialmente excluídos, ou o agrupar dos imigrantes e refugiados na prestação dos serviços, com sérios efeitos na perceção pública, é uma característica dos países do Sul da Europa que contrasta com as intervenções específicas existentes em outros Estados-Membros da UE.

O direito ao trabalho, ao acesso à educação e à formação profissional, também varia consideravelmente nos diferentes Estados-Membros, assim como a disponibilidade de emprego e de cursos de formação. Os diferentes direitos concedidos aos requerentes de proteção internacional e aos refugiados reconhecidos são importantes neste contexto, por negarem o direito ao trabalho aos requerentes (que é o que acontece em muitos Estados-Membros da UE, ainda que não em todos). A opção pelo trabalho ilegal ou a luta pela sobrevivência nos países do Sul da Europa não é uma opção necessária ou que possa ser tomada, por exemplo, na Dinamarca, Suécia, Holanda, Alemanha.

Os direitos e acesso a ações de integração, em particular, a oportunidade de aprender a língua durante o período de determinação do estatuto, também são fatores que variam de país para país. Na Alemanha, os refugiados reconhecidos, ao abrigo do artigo 16.º da Constituição, têm direito a medidas de integração disponíveis para migrantes que são financiadas pelo governo federal, ao passo que as pessoas com formas subsidiárias de proteção ficam fora deste sistema e só podem frequentar aulas de alemão financiadas pelo governo em circunstâncias excecionais.

Os diferentes critérios para adquirir a nacionalidade e a cidadania também divergem. O período de residência exigido para que os refugiados possam pedir a cidadania varia, por exemplo, de três anos na Bélgica, para se candidatarem a naturalização ordinária (direito ao voto, sem direito a serem elegíveis) e a sete anos na Áustria. A prova de duração de residência contínua no país de acolhimento é um requisito, além de que, os refugiados têm de demonstrar uma integração bem-sucedida, se bem que, mais uma vez, a ênfase e a qualidade da prova variem segundo o país de acolhimento. Em França recomenda-se que os recém-chegados solicitem a nacionalidade francesa com vista a uma melhor integração, mas, na verdade, isto não significa que a nacionalidade seja fácil de obter. Na Dinamarca o preenchimento do programa obrigatório de integração está diretamente relacionado com a concessão de autorização permanente de residência e, na Alemanha, também é exigida prova de integração. Na Holanda o adequado domínio

da língua é um critério essencial. Tanto em Itália, onde o governo avalia as condições socioeconómicas da vida do requerente, como na Grécia, onde as decisões são tomadas pelo Ministro do Interior, após uma investigação sobre o carácter e a personalidade do estrangeiro, é extremamente rara a concessão efetiva da cidadania aos refugiados.

O país de origem pode ser também um fator que funciona a favor dos refugiados, dependendo dos laços coloniais e históricos existentes com o Estado-Membro onde se foi parar. Por exemplo, em Espanha, os refugiados da Convenção podem solicitar a cidadania após cinco anos, mas esse período reduz-se a dois anos se forem originários da América do Sul ou da Guiné Equatorial. Muitos dos refugiados, independentemente do país onde vivem, encaram a cidadania como uma pré-condição para a integração e a aspiração a poder votar e a ser membro da sociedade de pleno direito. O período de tempo vivido no país antes de lhe ser reconhecido o estatuto de refugiado é aqui, também, um fator relevante, já que o período de residência começa a contar a partir do reconhecimento do estatuto e não do momento da chegada. Há que ter em mente esses fatores variáveis para entender o pessimismo evidenciado pelos refugiados em certos países e, noutros, uma atitude mais otimista em relação às hipóteses de aquisição da cidadania.

O papel das ONGs e das organizações comunitárias de refugiados é um fator mais presente na vivência de certos refugiados do que na de outros. Em geral, existem conceitos diferentes do papel da sociedade civil e das ONGs, nos diferentes Estados-Membros: as ONGs podem ser pouco mais do que uma extensão do aparelho de Estado, servindo as suas atividades, sobretudo para preencher as lacunas dos serviços estatais, ou podem desenvolver um trabalho de pressão das autoridades. Para a integração, essas variantes do papel e tradição da sociedade civil têm diversas consequências. Nalguns países, as ONGs são os principais fornecedores e organizadores dos serviços de acolhimento e integração. Noutros, estão presentes, mas com uma capacidade limitada e são solicitadas a priorizar aqueles a quem podem dar assistência. Na Dinamarca, por exemplo, até 1999, o Conselho Dinamarquês para os Refugiados era responsável pela organização efetiva e pela prestação dos serviços de integração, com todas as despesas daí decorrentes, cobertas pelo Ministério dos Assuntos Sociais, enquanto a Cruz Vermelha Dinamarquesa era financiada para prestar acolhimento e assistência durante o período de determinação do asilo. Num contexto como este, os refugiados deparam-se com as ONGs a implementar as políticas governamentais e a prestar-lhes serviços, no quadro dos programas de receção e integração patrocinados pelo Estado. Noutros países,

as ONGs não estão tão presentes na prestação de serviços de integração, constituindo para os refugiados apenas mais um dos muitos prestadores de serviços, ou então, indiretamente, são conhecidas pelas suas ações de sensibilização e de pressão junto dos serviços públicos. Em Portugal, Itália e Grécia, na ausência de direito a assistência específica por parte do Estado, os refugiados contam quase exclusivamente com a assistência e as ações desenvolvidas pelas ONGs (financiadas parcialmente pelo ACNUR) e por outras organizações de beneficência. Os refugiados têm contacto direto e imediato com as organizações não governamentais, mas num contexto nem sempre favorável, devido à falta de recursos e à extrema necessidade das pessoas em causa, que apenas a elas podem recorrer.

2. Crise de financeira de 2008

Com muitas comunidades ainda a recuperar da recessão global, da crise da dívida soberana e de programas de austeridade prolongados, a escala e o ritmo da crise migratória pressionaram serviços públicos já sobrecarregados e aumentaram a concorrência por recursos escassos. E a grande concentração dos fluxos migratórios – com grande visibilidade daqueles que procuram asilo nas estações, ruas e centro das cidades – aprofundou a perceção de que os impactos da globalização e da imigração são assimétricos e as mudanças sociais estão a acontecer a um ritmo implacável e incontrolável⁵¹⁷.

A crise financeira de 2008 abalou, e continua a influenciar, todos os Estados-Membros da União, particularmente os do Sul, e especialmente a Grécia, que se viu obrigada a adotar penosas medidas de austeridade para tentar solucionar a sua dívida pública⁵¹⁸. Por sinal, como já vimos, a Grécia é também um dos países da linha da frente nesta crise migratória, por força da sua posição geográfica, juntamente com Itália, outro Estado-Membro do Sul da Europa, fortemente afetado pelos efeitos da crise económico-financeira, ainda que de forma não tão penosa como na Grécia. Esses efeitos cruzam-se com a escassez de créditos, aumento progressivo do desemprego, descontentamento popular com as medidas de redução de gastos adotadas pelos Estados-Membros como

⁵¹⁷ Cf. Demetrios G. PAPADEMETRIOU e Meghan BENTON, “Da fragmentação à Integração...”, *op. cit.*, p. 59.

⁵¹⁸ “Ao apelar ao exemplo da disciplina orçamental alemã, Merkel bloqueou uma ação conjunta da União que teria apoiado atempadamente a solvabilidade da Grécia contra uma especulação que visava a bancarrota do Estado. Declarações de intenções sem qualquer efeito impediram uma ação preventiva conjunta”, v. mais informações em Jürgen HABERMAS, *Um ensaio sobre a constituição da Europa*, Lisboa, Edições70, 2011, p. 154.

forma de combater a crise (como por exemplo, o congelamento de salários do setor público e o aumento dos impostos), e a queda, ou baixo crescimento do PIB dos Estados-Membros da União Europeia. Com isto, pretendemos transmitir que a maioria desses desafios foi exacerbada, mas não provocada, pela crise migratória. Muitos países confrontavam-se com tensões sociais crescentes antes mesmo das chegadas, através do Mediterrâneo, terem começado a aumentar.

Neste panorama, o discurso populista – não só da extrema-direita, como também de alguma esquerda –, começou a ganhar terreno fértil no espaço europeu, aproveitando-se do descontentamento generalizado da população e, essencialmente, do medo que persiste, fruto deste cenário de austeridade incerto, cujos efeitos dominam (sobretudo o desemprego, precariedade laboral, cortes e congelamento de salários e o aumento de impostos) e não se prevê quando e se terminam. Zygmunt Bauman questiona: “estaremos a aproximar-nos, pela segunda vez na história recente, de uma condição madura para ser explorada por demagogos que sejam suficientemente ociosos, iludidos e arrogantes para prometerem um atalho para a felicidade; e para traçarem um caminho de volta ao paraíso da segurança perdida, na condição de regressarmos às liberdades que já são odiadas e muito mal recebidas pelos seus possuidores, e assim também à nossa autodeterminação e à afirmação dos nossos direitos?”⁵¹⁹ e, de seguida responde: “É evidente que não faltam aventureiros ansiosos para fazer isso na profusão e no volume crescente de clamores do tipo: ‘Confie em mim, sigam-me, e eu salvá-los-ei da miséria em que se afundarão ainda mais do que hoje’. A última novidade é que esses apelos [vêm] de gabinetes presidenciais e ministeriais”⁵²⁰. Os mesmos que, como já tivemos oportunidade de analisar, incitam o sentimento de ódio e discriminatório em relação ao afluxo de migrantes que chegou à União, numa opinião pública que é também fruto da massificação da sociedade do espetáculo, a partir das redes sociais que impossibilitam, no espaço público, uma efetiva discussão acerca dos problemas culturais, uma vez que a linguagem é empobrecida e apela à intuição mais básica ou primitiva que se traduz no ódio pelo mal, e/ou na compaixão voluntariosa e simplista pelo lado do bem.

Afirmamos, assim, com Carlo Bordoni, “a crise em curso não está a atingir somente a Europa e não é somente económica. Trata-se de uma crise profunda de transformação

⁵¹⁹ Cf. Carlo BORDONI e Zygmunt BAUMAN, *Estado de Crise*, op. cit., p. 89.

⁵²⁰ Cf. Carlo BORDONI e Zygmunt BAUMAN, *Estado de Crise*, op. cit., p. 89. (aspas no original, interpolação nossa).

social e económica, que tem as suas raízes no passado. Ela vem de há muito tempo. Para que possamos compreender e aceitar, temos de voltar às suas causas, ligando-as ao fim da modernidade e à dolorosa passagem por um período controverso de ajuste que foi definido como pós-modernidade”⁵²¹.

3. Crise de agência, de confiança nas instituições existentes e na democracia

Neste ponto, analisaremos abertamente diferentes perspetivas, de diferentes autores, relativamente a este fator – “crise de agência, de confiança nas agências existentes, e, cada vez mais, de confiança popular nas virtudes da democracia e no seu poder de atração”⁵²² – que consideramos estar na base do panorama traçado.

3.1. O propagado discurso de crise democrática da União Europeia, potenciado pelos partidos políticos nacionais

Os cidadãos sentem-se cada vez mais distantes da UE, acreditando que esta não é capaz de dar respostas políticas às suas necessidades e medos atuais. Seja ou não verdade, esta distância crescente aumenta a desconfiança em relação às instituições da União e a confiança nas instituições nacionais. Tudo isto, do nosso ponto de vista, favorece os partidos políticos populistas e anti-UE, tal como demonstram sucessivas eleições⁵²³. Nesta via, é constantemente trazida à colação a existência de um défice democrático na União Europeia e, citando Alessandra Silveira, “quando se fala em défice democrático europeu está-se a reclamar da ausência de um espaço público europeu através do qual o cidadão europeu possa intervir nos processos decisórios que afetam o seu quotidiano”⁵²⁴.

De acordo com a autora, “se não há um espaço de deliberação mais robusto à escala europeia é porque as elites políticas dos Estados-Membros nunca o desejaram”, tornando-se, segundo a mesma, “evidente nas eleições ao Parlamento Europeu e nos referendos (alegadamente) sobre questões europeias, nos quais se discutem e decidem temas e questões exclusivamente nacionais, disputas domésticas, sem que se consiga evitar a

⁵²¹ Cf. Carlo BORDONI e Zygmunt BAUMAN, *Estado de Crise*, Lisboa, *op. cit.*, p.80.

⁵²² Cf. Carlo BORDONI e Zygmunt BAUMAN, *Estado de Crise*, Lisboa, *op. cit.*, p. 40.

⁵²³ Cf. Yves PASCOUAT, “Do conflito ao equilíbrio:...” , *op. cit.*, p. 19.

⁵²⁴ Cf. Alessandra SILVEIRA, “Teoría de la interconstitucionalidad: entre los procesos de constitucionalización y democratización de la UE”, versão policopiada em língua portuguesa gentilmente cedida pela autora.

manipulação e o abuso”⁵²⁵. Segundo esta perspectiva, os partidos políticos à escala nacional apenas discutem questões populares, em detrimento das questões europeias, uma vez que estas são impopulares e os partidos pretendem, sim, ganhar eleições⁵²⁶. Nesta linha, o alegado défice democrático revela-se um discurso cómodo, que permite às elites político-partidárias dos Estados-Membros desresponsabilizarem-se dos destinos da UE. Porém, o que acontece, na realidade é que “são os nossos representantes nacionais que lá estão – no Parlamento, no Conselho e na Comissão (porque esta depende da aprovação de ambos) – e o que porventura não corre bem na Europa é sim da sua (deles) responsabilidade”⁵²⁷.

Deste modo, “o salto qualitativo exige uma alteração do comportamento das elites políticas nacionais, leia-se da tática protelatória dos governos, do populismo das franjas mais extremas do espectro político-partidário, da hesitação dos meios de comunicação em mobilizar as populações e investir no conhecimento recíproco dos europeus”⁵²⁸. Efetivamente, este conhecimento “não se alcança com a mera consulta à internet, que pode ajudar na disseminação deste conhecimento mas tem limitações, porque banaliza o que veicula e gera hábitos de leitura tendencialmente pobres”⁵²⁹. Assim, a política cultural europeia devia ser a tradução “de mentalidades, formas de comportamento”⁵³⁰. Segundo Alessandra Silveira trata-se de uma tradução em sentido amplo, isto é: “traduzir no sentido de ‘conduzir para nós’”⁵³¹, na medida em que só nos identificamos com o que conhecemos. Tal não é um propósito simples, uma vez que “o interesse comum europeu contraria os interesses de manutenção do poder das elites nacionais, na medida em que as suas margens de manobra tornar-se-iam mais reduzidas e os aparelhos partidários

⁵²⁵ Cf. Alessandra SILVEIRA, “Teoría de la interconstitucionalidad: entre los procesos de constitucionalización y democratización de la UE”, versão policopiada em língua portuguesa gentilmente cedida pela autora.

⁵²⁶ Cf. Alessandra SILVEIRA, “Teoría de la interconstitucionalidad: entre los procesos de constitucionalización y democratización de la UE”, versão policopiada em língua portuguesa gentilmente cedida pela autora.

⁵²⁷ Cf. Alessandra SILVEIRA, “Teoría de la interconstitucionalidad: entre los procesos de constitucionalización y democratización de la UE”, versão policopiada em língua portuguesa gentilmente cedida pela autora.

⁵²⁸ Cf. Alessandra SILVEIRA, “Teoría de la interconstitucionalidad: entre los procesos de constitucionalización y democratización de la UE”, versão policopiada em língua portuguesa gentilmente cedida pela autora.

⁵²⁹ Cf. Alessandra SILVEIRA, “Teoría de la interconstitucionalidad: entre los procesos de constitucionalización y democratización de la UE”, versão policopiada em língua portuguesa gentilmente cedida pela autora.

⁵³⁰ Cf. Alessandra SILVEIRA, “Teoría de la interconstitucionalidad: entre los procesos de constitucionalización y democratización de la UE”, versão policopiada em língua portuguesa gentilmente cedida pela autora.

⁵³¹ Alessandra SILVEIRA, “Teoría de la interconstitucionalidad: entre los procesos de constitucionalización y democratización de la UE”, versão policopiada em língua portuguesa gentilmente cedida pela autora (aspas no original).

domésticos perderiam importância”⁵³². Todavia, a União “só consegue enfrentar com sucesso a especulação financeira e os desafios globalitários se estiver munida das competências de orientação política tendentes a garantir uma convergência em termos de desenvolvimento económico e social”⁵³³.

Segundo Habermas, o facto de a União Europeia ter sido, até agora, essencialmente sustentada e monopolizada pelas elites políticas “gerou uma assimetria perigosa entre a participação democrática dos *povos* naquilo que os seus governos ‘conquistam’ para eles no palco de Bruxelas – que consideram muito longínquo – e a indiferença, se não mesmo o desinteresse dos *cidadãos da União* no que diz respeito às decisões do seu Parlamento”⁵³⁴. Assim, o alargamento supranacional da solidariedade entre os cidadãos da União “depende de processos de aprendizagem que podem ser estimulados pela percepção das necessidades económicas e políticas”⁵³⁵. O que exige abertura das opiniões públicas nacionais e uma “prática diferente por parte dos principais meios de comunicação social existentes, relatando as posições e controvérsias políticas que os temas europeus provocam noutros Estados-Membros”⁵³⁶. E o momento é o mais oportuno, uma vez que a crise o fomenta: “quanto mais as populações nacionais se aperceberem da profundidade da interferência das decisões da União Europeia no seu quotidiano – e quanto mais isto for revelado pelos meios de comunicação social –, tanto mais crescerá o seu interesse em exercer os seus direitos democráticos, também como cidadãos da União”⁵³⁷.

⁵³² Cf. Alessandra SILVEIRA, “Teoría de la interconstitucionalidad: entre los procesos de constitucionalización y democratización de la UE”, versão policopiada em língua portuguesa gentilmente cedida pela autora.

⁵³³ Cf. Alessandra SILVEIRA, “Teoría de la interconstitucionalidad: entre los procesos de constitucionalización y democratización de la UE”, versão policopiada em língua portuguesa gentilmente cedida pela autora.

⁵³⁴ Cfr. Jürgen Habermas, *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*, *op. cit.*, p. 109 (itálicos e aspas no original).

⁵³⁵ Cf. Alessandra SILVEIRA, “Teoría de la interconstitucionalidad: entre los procesos de constitucionalización y democratización de la UE”, versão policopiada em língua portuguesa gentilmente cedida pela autora.

⁵³⁶ Cf. Alessandra SILVEIRA, “Teoría de la interconstitucionalidad: entre los procesos de constitucionalización y democratización de la UE”, versão policopiada em língua portuguesa gentilmente cedida pela autora.

⁵³⁷ Cfr. Jürgen Habermas, *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*, *op. cit.*, p. 110.

3.2. Crise da social democracia europeia e da democracia cristã europeia, os dois pilares fundadores da União

Outra perspectiva, relaciona-se com a crise da social democracia europeia e da democracia cristã europeia, os dois pilares fundadores da União. Historicamente, a social democracia caracterizou-se pelo seu compromisso com a expansão e universalização dos direitos sociais e laborais, garantidos pelo Estado, mediante a instituição do Estado do bem-estar (financiado por dinheiros públicos), com uma fiscalidade progressiva de impacto fortemente distributivo. Outrora, os sectores mais beneficiados por este projeto foram as classes trabalhadoras e amplos sectores da classe média, que constituíam as bases eleitorais dos partidos sociais democratas. Todavia, essas classes foram-se distanciando desses partidos, e conseqüentemente abandonando o projeto social democrata. No decorrer dos últimos anos, assistimos à enorme influência da Terceira Via na social democracia europeia, implicando a integração do ideário liberal no projeto social democrata. E modernizar-se significaria adaptar-se ao ideário liberal. Pelo que, surge o liberalismo social, o qual, nas palavras de Vicenç Navarro, “era a versão *light* do liberalismo praticado pela direita conservadora e liberal”⁵³⁸.

A renúncia a políticas redistributivas e a políticas progressistas, o abandono do alargamento e da universalização dos direitos sociais, o desenvolvimento de uma desregulação dos mercados de trabalho e a privatização dos serviços públicos, entre outras intervenções, são algumas das características do liberalismo social. O desenvolvimento de tais políticas foi desigual e, de acordo com Vicenç Navarro, alcançaram o seu expoente máximo no Reino Unido (com os governos de Blair e Brown), na Alemanha (com o governo de Schroeder) e em Itália (com o Partido Democrata), por sinal, três dos partidos que perderam mais apoio do eleitorado. Segundo Navarro, são as medidas elencadas que “explicam o afastamento das classes populares em relação a estes partidos e à UE, a maior promotora das ditas políticas liberais”⁵³⁹. Porém, este afastamento é também, inerentemente, causa do apoio eleitoral dado pelos sectores das classes trabalhadoras (sobretudo os menos qualificados) aos partidos de direita, que se apresentam como anti-imigrantes. Este apoio dever-se-á à significativa insegurança em

⁵³⁸ Cf. Vincenç NAVARRO, “Será a Europa de direita?”, in *Courrier Internacional*, n. °177, 2010, p. 54 (itálico no original).

⁵³⁹ Cf. Vincenç NAVARRO, “Será a Europa de direita?”, *op. cit.*, p. 54. Segundo este autor, “na realidade, alguns dos guardiões da ortodoxia liberal na Comissão Europeia, foram, e são, indivíduos nomeados pelos partidos sociais-democratas”, v. Vincenç NAVARRO, “Será a Europa de direita?”, *op. cit.*, p. 54.

que os aludidos sectores se encontram, sentindo-se ameaçados pelas populações imigrantes que concorrem com eles no acesso aos postos de trabalho e serviços públicos. Dado que é “frequente exigir-se a estas classes trabalhadoras que absorvam os custos da integração dos imigrantes”⁵⁴⁰.

3.3. O pensamento economicista e a Europa Alemã

Do nosso ponto de vista, grande parte das medidas adotadas pela União, fortemente caracterizadas por uma terceirização das responsabilidades, securitização e expulsão de migrantes irregulares, revelaram-se inadequadas para enfrentar a crise migratória. E tal dever-se-á, também, à “cegueira da economia”⁵⁴¹, que deixou de lado a sociedade e, conseqüentemente, a política. O que tem repercussões na perspetiva da confiança dos cidadãos nas instituições da União.

Segundo Beck, a União deverá trazer de volta a sociedade, colocando-a nos foros de debate público⁵⁴². Recorda que a UE não é apenas o Euro, e que “o problema reside no seguinte: a perspetiva económica ignora que não estamos apenas perante uma crise da económica (e do pensamento económico)”⁵⁴³. Estamos, essencialmente, perante uma crise da sociedade e política, bem como da compreensão destas⁵⁴⁴. Este autor demonstra que o potencial económico da Alemanha conduziu este Estado-Membro à liderança da União, fazendo com que a sua política de austeridade se transformasse no único modelo a ser seguido, criando paradoxos dentro da própria União, como o contraste entre Norte e Sul, “que se aprofunda cada vez mais devido aos fluxos de refugiados e aos custos associados ao acolhimento dos mesmos, uma vez que [não] sobrecarregam a Europa no seu todo, mas, sobretudo os funcionários alfandegários e os guardas fronteiriço em países já enfraquecidos como a Grécia, Espanha, Itália e Portugal”⁵⁴⁵. Os países do Sul da União Europeia sentem-se explorados e abandonados, compreendendo-se, assim, o surgimento intensificado de “atos xenófobos e agressões ou até erupções de violência aberta contra

⁵⁴⁰ Vincenç NAVARRO, “Será a Europa de direita?”, *op. cit.*, p. 54.

⁵⁴¹ Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã, de Maquiavel a “Merkievel”*: Estratégias de poder na crise do euro, Lisboa, Edições70, 2014, p. 28.

⁵⁴² “Put society back in!”, para mais informações v. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁴³ Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁴⁴ “Portanto, não sou eu que me movo no terreno estranho da economia. Foi a economia que se esqueceu da sociedade da qual trata”, cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁴⁵ Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, *op. cit.*, p. 36 (Interpolação nossa).

refugiados nos Estados fronteiriços da Europa, fracos em termos financeiros”⁵⁴⁶.

Beck, recorrendo ao termo “Merkievel”, considera a atuação da Chanceler Angela Merkel como uma nova tática de dominação, “a sua tendência para não agir, não agir ainda, agir mais tarde – para hesitar”⁵⁴⁷ – permite controlar o eleitorado alemão. Atentemos à questão de ajuda financeira alemã aos Estados endividados, a posição de Angela Merkel traduz-se num “nim” de um jogo de poder, havendo ausência de clareza quanto a uma posição que traduza um efetivo sim, ou um não cristalino. Isto permite conquistar, simultaneamente, o eleitorado que deseja não apoiar os países que não cumpriram as suas obrigações, em termos de austeridade, e o eleitorado que deseja oferecer a possibilidade de auxílio aos países em situação precária, mediante apoio financeiro condicionado a determinadas ações. Segundo o autor, “esta arte da hesitação deliberada, a mistura entre indiferença, recusa europeia e empenho europeu, constitui a fonte da posição de poder da Alemanha na Europa atormentada pela crise”⁵⁴⁸.

De acordo com o autor supracitado, a Europa alemã resulta de um discurso do governo de Merkel, de que a União necessita da Alemanha (não o contrário)⁵⁴⁹, como consequência da ineficácia e irresponsabilidade dos Estados-Membros que não realizaram as ações necessárias para a manutenção do equilíbrio dos seus sistemas económicos e sociais. Porém, este discurso não corresponde à verdade dos factos que demonstram que o referido Estado-Membro se tem mantido economicamente erguido porque se socorre da exploração da conjuntura dos países em crise na zona euro. A transferência de recursos traz benefícios que têm suportado o modelo social alemão que, apesar do que aparenta, tem sérias dificuldades em sustentar-se, ocorrendo por via da criação de empregos mal remunerados e da precariedade das relações laborais que foi universalizada pela política de austeridade ⁵⁵⁰.

Encontramos, então, um conjunto de antinomias (divergências?) com os princípios de criação de confiança europeia e que são o fundamento imprescindível de uma

⁵⁴⁶ Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, *op. cit.*, p. 36.

⁵⁴⁷ Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, *op. cit.*, p. 70.

⁵⁴⁸ Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, *op. cit.*, p. 72.

⁵⁴⁹ Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, *op. cit.*, pp. 80-81.

⁵⁵⁰ “Cerca de metade dos novos postos de trabalho é constituída por empregos precários no âmbito do trabalho temporário (cerca de 1 milhão), os chamados ‘mini-empregos’ ou ‘empregos de 400 euros’ (cerca de 7,4 milhões), empregos a prazo (3 milhões), etc. Consequentemente, a fragmentação social e as diferenças entre os rendimentos aumentaram aceleradamente”. Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, *op. cit.*, p. 82 (aspas no original).

sociedade europeia, como seja (i) o princípio da lealdade europeia, que impede a exploração de um país por outro, ou seja, que os Estados-Membros fortes aproveitem as fraquezas dos outros em benefício próprio⁵⁵¹; bem como (ii) o princípio da equidade, que exige que na criação de dependências e obrigações, todos os envolvidos as considerem corretas e justas; ou ainda (iii) o princípio do equilíbrio na relação entre Estados grandes e pequenos, poderosos e menos poderosos; bem como (iv) o princípio da reconciliação entre as contradições decorrentes de um “mosaico tão complexo de países, economias, culturas e democracias”⁵⁵², que pretende evitar um agravamento das discrepâncias, mediante a culpabilização e o menosprezo, entre os Estados.

A atual situação poderá destruir o que de mais essencial se erigiu nos últimos 60 anos, em termos europeus. Isto é, o arrefecimento de rivalidades históricas e a noção de uma sociedade europeia de proteção dos princípios anteriormente destacados. Concordando com Beck, com ele afirmamos que existe a necessidade de uma “Primavera Europeia”, para que a política ouse acordar do simples cumprimento de metas de austeridade económica e concretize um novo contrato social europeu. Estará também na altura, segundo o autor, de “todos aqueles que são afetados pela política de austeridade, tomarem a peito o imperativo cosmopolita: têm de cooperar a nível transfronteiriço e empenhar-se, em conjunto, não por menos Europa, mas sim, *a partir da base*, por uma união política que se reja por princípios social democratas, uma vez que só esta será capaz de enfrentar eficazmente as causas da miséria”⁵⁵³.

Trata-se, assim, da reconstrução de um projeto conjunto, que não se estreite em relações hierárquicas entre instituições e indivíduos, e que preze pela efetiva assimilação dessa “nova” Europa, por parte dos indivíduos, e pela manutenção de conquistas de cunho social democrata a nível transnacional, com destaque para as políticas de segurança social, pois “se queremos que as pessoas tenham a experiência da Europa como algo que lhes faça sentido, é necessário que a divisa seja: mais segurança social através da Europa”⁵⁵⁴.

⁵⁵¹ Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, op. cit., p.89.

⁵⁵² Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, op. cit., p. 89.

⁵⁵³ Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, op. cit., p.109 (itálico no original).

⁵⁵⁴ Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, op. cit., p. 98.

Consideramos então que o efetivo “imperativo cosmopolita ‘coopere ou morra’ dá poder sobretudo a movimentos sociais a favor da Europa”⁵⁵⁵ – e que os principais adversários e os mais poderosos da economia financeira global “não são aqueles que constroem tendas nas grandes praças e à frente das catedrais bancárias em todo o mundo”. Na verdade, “o adversário mais convicto e mais persistente da economia financeira global é a própria economia financeira global”⁵⁵⁶.

⁵⁵⁵ Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, *op. cit.*, p. 110 (aspas no original).

⁵⁵⁶ Cf. Ulrich BECK, *A Europa Alemã...*, *op. cit.*, p.111.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação tinha como objetivo responder às seguintes questões: que medidas foram adotadas pelas instituições europeias competentes para solucionar a crise migratória? Que implicações têm para os direitos humanos? De que forma o caso português constitui uma exceção a um padrão europeu? O que estará por de trás das falhas reportadas, tanto ao nível da adoção das medidas, quanto ao nível da sua efetivação pelos Estados-Membros, e do impacto desta conjuntura na opinião pública?

Não há dúvidas de que a crise migratória, que registou o seu episódio mais fatídico em 2015, está a colocar em evidência as fragilidades das políticas migratórias europeias. Por um lado, as políticas migratórias existentes revelaram-se desadequadas e não preparadas para receber e acolher o afluxo massivo de migrantes e refugiados que chegou à Europa - embora seja numericamente relevante, a crise atual não deve ser exagerada; para a União Europeia, no seu conjunto, o número de refugiados, em relação à população total, é muito reduzido. Por outro lado, as políticas migratórias adotadas para solucionar tal conjuntura, inseridas no conjunto de vertentes elencadas *supra*, são fortemente caracterizadas por uma terceirização das responsabilidades, securitização e expulsão de migrantes irregulares, o que significa serem igualmente inadequadas para enfrentar a crise migratória. Há uma permanente falta de estratégia neste domínio que culmina na inexistência de uma resposta célere, solidária e eficaz.

Além disso, os Estados-Membros criaram as suas próprias políticas migratórias, não cumprindo as diretrizes da União. Coexistindo assim uma crise de solidariedade, que fomenta também a crise migratória, uma vez que os Estados-Membros, além de não respeitarem as medidas adotadas pelas instituições da União competentes para resolver esta conjuntura que persiste, e de não cooperarem com os Estados-Membros mais procurados pelos migrantes e requerentes de proteção internacional, demitiram-se de encontrar uma abordagem comum.

Consideramos que tanto os Estados-Membros, como a União, se revelaram bastante aquém da garantia dos próprios princípios e direitos a que se encontram vinculados, no plano do direito da União Europeia e do direito internacional dos direitos humanos;

manifestando ainda uma falta de preparação efetiva para uma realidade comprovadamente previsível, que enfrentaram de forma reativa e demorada.

No plano da União Europeia, a Declaração UE-Turquia, que visa salvar vidas, à custa do risco de outras, e que para acelerar os procedimentos de readmissão de migrantes irregulares, transformou os *hotspots areas* em instalações de detenção, confirma a visão de que os motivos de detenção contidos na legislação derivada da UE são tão amplos quanto a questão de saber se são uma salvaguarda suficiente contra a detenção arbitrária. O que regula a possibilidade de detenção é a necessidade, e neste contexto não foi avaliada. Além de que é uma medida que coloca sérias questões no plano de uma efetiva garantia do direito de asilo, do princípio de *non refoulement* e do superior interesse da criança.

O mecanismo de recolocação europeu de emergência, composto por critérios de elegibilidade tão restritos, não aplicável a todos os menores não acompanhados, revela-se, do nosso ponto de vista, outra medida paradigmática no plano da garantia do superior interesse da criança. E os *hotspot areas* criados para o acolhimento temporário dos migrantes, para que possam apresentar o seu pedido de proteção internacional, também se revelaram uma fonte de violação das garantias mínimas do acolhimento condigno. Novamente, o superior interesse da criança não é salvaguardado e o direito à dignidade da pessoa humana (artigo 1.º da Carta) é colocada sucessivamente em causa pelos relatórios das principais organizações não governamentais. Tal como a proibição de tortura e tratamento ou punição desumana ou degradante (artigo 4.º da Carta), o direito à liberdade e à segurança (artigo 6.º da Carta); respeito pela vida privada e familiar (artigo 7.º da Carta); direito de asilo e proteção em caso de remoção, expulsão e extradição (artigos 18.º e 19.º da Carta); os direitos da criança (artigo 24.º da Carta); os direitos dos idosos e das pessoas com deficiência (artigos 25.º e 26.º da Carta); direito à boa administração (artigo 41.º da Carta) e o direito a um recurso efetivo e a um julgamento justo (artigo 47.º da Carta).

A primazia que o Regulamento 2016/1624 atribui à Agência Europeia de Guardas de Fronteiras e Costeira, nas zonas dos pontos de crise, revela uma abordagem mais securitária do Sistema Europeu Comum de Asilo na gestão dos fluxos mistos, e, por conseguinte, menos centrada nas reais necessidades de proteção internacional que suscitam e às quais os Estados-Membros da União se encontram vinculados

Por fim, as operações de retorno realizadas no âmbito da readmissão envolvem riscos semelhantes e enfrentam desafios idênticos aos retornos forçados ao país de origem. Pelo que, um sistema abrangente de controlo do retorno, inclusive para operações de readmissão, é uma salvaguarda importante para ajudar a prevenir violações dos direitos fundamentais e garantir um tratamento condigno.

Porém, há que referir que tais medidas, no seu conjunto, não deixaram originar determinados resultados positivos, se pensarmos nos candidatos elegíveis para recolocação entretanto transferidos para o território de outros Estados-Membros que respeitam as suas garantias; no alívio, ainda que ínfimo, da pressão migratória nos primeiros países de entrada (Itália e Grécia), em virtude destas transferências (ainda que excessivamente lentas, o que é imputável aos Estados-Membros); e nos refugiados sírios, na Turquia, que foram dissuadidos de fazerem a perigosa travessia pelo mar mediterrâneo e que entretanto foram reinstalados na União que, apesar das falhas em solucionar esta conjuntura e do comportamento dos seus Estados-Membros, sobretudo no plano do acolhimento, oferece mais garantias de proteção do que a Turquia, que não pode ser considerada um país terceiro seguro nem um primeiro país de asilo para refugiados sírios.

No plano dos Estados-Membros, destacamos um padrão de incumprimento generalizado das medidas adotadas pela União, com força jurídica vinculativa, bem como dos direitos internacionalmente garantidos aos refugiados. E como concluímos *supra*, do próprio princípio da solidariedade entre os Estados-Membros, previsto artigo 67.º, n.º 2, do TFUE, que vincula a “política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas” à “solidariedade entre os Estados-Membros” e a ser “equitativa em relação aos nacionais de países terceiros” (aos quais, para o efeito, são equiparados os apátridas). Em concretização deste preceito, o artigo 80.º especifica que tal política se rege pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro, e que, sendo necessário, os atos adotados pela UE em execução de tal política “conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio”.

Á recusa generalizada de acolhimento, junta-se a agravante da emersão dos crimes de ódio dirigidos aos refugiados, a criação dos grupos de vigilantes e a ascensão do discurso populista que incita o ódio e se sustenta pela propaganda do medo. O que expõe os limites da cooperação e da solidariedade da UE, não só a nível político, mas também

entre grande parte da sociedade civil.

Acontece que, dentro deste panorama nem tudo correu mal. Portugal destacou-se, essencialmente, pelo cumprimento das suas obrigações, ainda que no plano empírico tenham existido muitas dificuldades em materializar a receção e acolhimento de refugiados e de requerentes de proteção internacional, por deficiências estruturais e dificuldades conjunturais nacionais. Portugal não adotou o discurso de ódio supracitado. Pelo contrário, os dirigentes políticos mostraram-se recetivos e solidários, tal como a sociedade civil. Assim, concluímos que, se todos os Estados-Membros atuassem em conformidade com as medidas adotadas pelas instituições europeias competentes, mais particularmente, se tivessem cumprido o mecanismo de recolocação europeu de emergência: o cenário desta crise migratória seria substancialmente melhor. O que não significa que estejamos de acordo com a totalidade das medidas adotadas ou com a forma como o mecanismo de recolocação europeu se encontra erigido.

Neste contexto, consideramos oportuno referir que as realidades entre os Estados-Membros também são muito distintas, o que acarreta uma heterogeneidade ao nível do acolhimento e da integração de requerentes de proteção internacional e dos beneficiários de estatuto de refugiado. Existem Estados-Membros com uma longa tradição de emigração que até então não estavam preparados para acolher e integrar, bem como o inverso. O que teve repercussões ao nível da aceitação do mecanismo de recolocação europeu de emergência entre os Estados-Membros.

Concluímos também que se a conjuntura atual fosse outra, isto é, se a União não estivesse a viver um período de “policrise”, sobretudo de crise financeira, o estado da arte seria outro. A crise financeira de 2008 – que ainda afeta todos os Estados-Membros, particularmente do Sul da União e em especial a Grécia – condicionou fortemente as políticas adotadas e o comportamento dos Estados-Membros, gerando a perspetiva de que acolher mais pessoas significaria um aumento da incapacidade de proporcionar postos de trabalho e que os recursos despendidos para uma plena integração, deveriam, antes, ser investidos nos cidadãos da União.

O alvoroço desta conjuntura de “policrise”, que facilmente cai na tentação de fazer da União Europeia o “bode expiatório”, pode fazer-nos esquecer que esta tem, também, conquistas ímpares a apresentar, sendo que, do nosso ponto de vista, a maior delas é a

inexistência de um clima bélico entre os seus Estados-Membros. Há uma efetiva conquista de um espaço pacífico, num continente cuja História é de guerra.

Acontece que, subsiste uma cegueira económica que se tornou ainda mais evidente no plano da adoção das medidas para solucionar a presente crise migratória, e que pode comprometer tais conquistas. Quando falamos em cegueira económica referimo-nos a uma política excessivamente focada e absorvida pelo simples cumprimento de metas de austeridade económica, alheias à necessidade de um novo contrato social europeu, à necessidade de adotar políticas estratégicas e à primazia dos direitos fundamentais caracterizadores da União Europeia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMAN, Zygmunt, e BORDONI, Carlo, *Estado de Crise*, Lisboa, Relógio d'água, 2016.

BECK, Ulrich, *A Europa Alemã, de Maquiavel a “Merkievel”*: Estratégias de poder na crise do euro, Lisboa, Edições70, 2014.

BENTON, Meghan, PAPADEMETRIOU, Demetrios G., “Da fragmentação à Integração: No sentido de uma Abordagem da ‘Sociedade no seu todo’ à Receção e Instalação da Recém-Chegados na Europa”, in *Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2016, p. 59.

BERTIN, Arnaud, LIN, Beier, TARAN, Patrick, TENNANT, Evalyn, “Migrants & Refugees have rights! Impact of EU policies on accessing protection”, s/d, texto disponível em <http://www.caritas.eu/news/report-migrants-and-refugees-have-rights> [01. 02. 2017].

BLOCKMANS, Steven, CARRERA, Sergio, CASSARINO, Jean-Pierre, GROS Daniel, GUILD, Elspeth, “The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?”, s/d, texto disponível em https://www.ceps.eu/system/files/TFR%20EU%20Border%20and%20Coast%20Guard%20with%20cover_0.pdf [20.02.2017].

BOSSUYT, Marc, “The Court of Strasbourg Acting as an Asylum Court”, in *European Constitutional Law Review*, vol. 8, 2.^a edição, 2012, p. 221.

CARRERA, Sergio, “Implementation of EU Readmission Agreements Identity Determination Dilemmas and the Blurring of the Rights”, s/d, texto disponível em <https://www.ceps.eu/publications/implementation-eu-readmission-agreements-identity-determination-dilemmas-and-blurring> [12.02.2017].

CRAWLEY, Heaven, DUVELL, Franck, JONES, Katharine, MCMAHON, Simon, SIGONA, Nando, “Unpacking a rapidly changing scenario: migration flows, routes and trajectories across the Mediterranean”, s/d, texto disponível em <http://www.medmig.info/research-brief-01-unpacking-a-rapidly-changing-scenario/#more-498> [07.09.2016].

EMMANOULIDIS, Janis A., “Elements of a complex but still incomplete puzzle: an assessment of the EU (Turkey) summit”, s/d, texto disponível em http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=5&pub_id=6417&year=2016 [07.09.2016]

FREIRE, Maria Raquel, e NASCIMENTO, Daniela, “Desafiar a agenda? Políticas e práticas de in(ex)clusão na UE: um olhar sobre os fluxos de refugiados”, in *Debater a Europa*, n. °15, 2016, pp. 135-136.

GIL, Ana Rita, “A crise migratória de 2015 e os direitos humanos das pessoas carecidas de proteção internacional: o direito europeu posto à prova”, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*, volume I, Almedina, 2016, pp. 1-34.

GIL, Ana Rita, “Artigo 19.º - Proteção em caso de Afastamento, Expulsão ou Extradução”, in Alessandra Silveira, Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Coimbra, Almedina, 2013, pp.244-254.

GIL, Ana Rita, “O que pode e deve a Europa fazer para combater a tragédia no mediterrâneo”, s/d, texto disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/9912.pdf> [12.09.2017].

GORTÁZAR, Cristina, “Artigo 18.º - Direito de Asilo”, in Alessandra Silveira, Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 234-243.

GRAHL-MADSEN, Atle, “The European Tradition of Asylum and the Development of Refugee Law”, in *Journal of Peace Research*, n. 3, 1966, p. 278.

HABERMAS, Jürgen, *Um ensaio sobre a constituição da Europa*, Lisboa, Edições70, 2011.

MARTINS, Rosa Cândido, “Artigo 24.º - Direito das Crianças”, in Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 302-317.

MELO, Helena Pereira, “Artigo 3.º - Direito à integridade do ser humano” in Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2013, p.59.

NAVARRO, Vincenç, “Será a Europa de direita?”, in *Courrier International*, n. 177, 2010, pp. 53-54.

PASCOUAT, Yves, “Do conflito ao equilíbrio: a Construção de uma Plataforma Comum para o Consenso Social e Político sobre Imigração”, in *Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2016, pp. 17-26.

PIÇARRA, Nuno, “Artigo 6.º - Direito à liberdade e à segurança”, in Alessandra Silveira, Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 91.

PIÇARRA, Nuno, “A União Europeia e ‘a crise migratória e de refugiados sem precedentes’: crónica breve de uma rutura do Sistema Europeu Comum de Asilo”, in *e-Pública*, vol. 3, n. °2, 2016, pp. 5-38.

SILVA, Artur Santos, “Prefácio”, in *Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2016, pp. 4-5.

SILVEIRA, Alessandra, “Teoría de la interconstitucionalidad: entre los procesos de constitucionalización y democratización de la UE”, versão policopiada em língua portuguesa gentilmente cedida pela autora.

TARAN, Patrick, “Migrants and Refugees have rights! Impact of UE policies on accessing protection”, s/d, texto disponível em http://www.caritas.eu/sites/default/files/160317_migration_report_migrants_have_rights.pdf [01.10.2016].

TUITT, Patricia, “Human rights and refugees”, in *The International Journal of Human Rights*, vol. 1, n. °2, 1997, pp. 66-67.

ULUSOY, Orçun, “Turkey as a Safe Third Country?”, s/d, texto disponível em <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/03/turkey-safe-third> [02.05.2017].

VIANA, Cláudia, “Artigo 41.º - Direito a uma boa administração”, in Alessandra Silveira, Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 483-484.

VILAÇA, José Luís da Cruz, “Título I Dignidade, Artigo 1.º Dignidade do ser humano”, in Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 33-41.

ZOLO, Danilo, “Artigo 4.º Proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes. Ninguém pode ser submetido a tortura, nem a tratos ou penas desumanos ou degradantes”, in Alessandra Silveira e Mariana Canotilho (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 79.

Sítios da internet consultados

Página Oficial da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais:

<http://fra.europa.eu/en/project/2015/eu-midis-ii-european-union-minorities-and-discrimination-survey>

<http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015>

<http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/fra-work-hotspots>

<http://fra.europa.eu/en/opinion/2016/fra-opinion-fundamental-rights-hotspots-set-greece-and-italy>

<http://fra.europa.eu/en/opinion/2016/fra-opinion-fundamental-rights-hotspots-set-greece-and-italy>

<http://fra.europa.eu/en/opinion/2016/fra-opinion-fundamental-rights-hotspots-set-greece-and-italy>

<http://fra.europa.eu/en/opinion/2016/fra-opinion-fundamental-rights-hotspots-set-greece-and-italy>

<http://fra.europa.eu/en/publication/2016/key-migration-issues-one-year-initial-reporting>

<http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews>

<http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/september-2016>

<http://fra.europa.eu/en/publication/2016/current-migration-situation-eu-hate-crime>

Página Oficial da Al Jazira:

<http://www.aljazeera.com/news/2016/03/aid-groups-withdraw-greece-refugee-hotspots-160322202842234.html>

Página Oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados:

<http://www.unhcr.org/news/latest/2015/8/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>

<http://www.refworld.org/pdfid/5641ef894.pdf>

<http://www.unhcr.org/56f10d049.html>

<http://www.refworld.org/pdfid/503489533b8.pdf>

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1

<http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>

<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

<http://www.unhcr.org/protection/operations/40dbec984/albert-einstein-german-academic-refugee-initiative-fund-dafi-frequently.html>

<http://www.refworld.org/docid/561f670a4.html>

<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107>

<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

<http://www.unhcr.org/56fa35b16>

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

<http://www.unhcr.org/news/stories/2016/2/573595ce4/calais-a-way-out.html?query=Calais>

<http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/9/57d7bf1b4/unhcr-urges-european-states-increase-pledges-pace-expand-relocation-asylum.html>

<http://www.unhcr.org/news/briefing/2017/1/58789f624/refugees-migrants-face-high-risks-winter-weather-europe.html>

<https://goo.gl/iivJ51>

<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/5788c85a4/unhcr-concerned-hungary-pushing-asylum-seekers-serbia.html>

<http://www.unhcr.org/58526bb24>

<http://www.refworld.org/docid/469df5cd2.html>

<https://rm.coe.int/unhcr-coereporttransitionadulthood/native/1680724c42>

Página oficial do Alto Comissariado para as Migrações:

<http://www.acm.gov.pt/kitrefugiados>

<https://mentores.acm.gov.pt/>

Página Oficial da Amnistia Internacional:

http://amnistia.pt/files/Relatoriosvarios/AIbriefing_Refugees_Turkey_detention_and_deportation.pdf

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/>

http://www.amnistia.pt/images/Noticias/Setembro_2016/AIreport_Stranded_Hope_Hungarys_sustained_attack_on_the_rights_of_refugees_and_migrants.pdf

http://amnistia.pt/files/Relatoriosvarios/AIbriefing_Refugees_Turkey_detention_and_deportation.pdf

<https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/4843/2016/en/>

<https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/4843/2016/en/>

<http://amnistia.pt/index.php/o-que-fazemos/as-nossas-campanhas/refugiados/2015-09-14-16-44-02/2464-2016-07-04-12-58-42>

<http://amnistia.pt/index.php/o-que-fazemos/as-nossas-campanhas/refugiados/2015-09-14-16-44-02/2448-2016-06-15-10-57-26>

<http://amnistia.pt/index.php/o-que-fazemos/as-nossas-campanhas/refugiados/2015-09-14-16-44-02/2448-2016-06-15-10-57-26>

<http://amnistia.pt/index.php/o-que-fazemos/as-nossas-campanhas/refugiados/2015-09-14-16-44-02/2684-cooperacao-da-ue-com-a-guarda-costeira-libia-esta-a-resultar-em-abusos-de-refugiados>

http://amnistia.pt/images/Noticias/Novembro_2016/AIreport_Hotspot_Italy_EU_approach_leads_to_violations_of_refugee_and_migrant_rights.pdf

http://amnistia.pt/images/Noticias/Novembro_2016/AIreport_Hotspot_Italy_EU_approach_leads_to_violations_of_refugee_and_migrant_rights.pdf

Página Oficial da Assembleia da República:

<https://www.parlamento.pt/Paginas/2015/dezembro/Atribuicao-do-Premio-Direitos-Humanos-2015.aspx>

Página Oficial da Associação Federal para Refugiados Menores Não Acompanhados:

http://www.b-umf.de/images/130306_pm%20bayernkaserne.pdf

http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/DEU/INT_CRC_NGO_DEU_15805_E.pdf

Página Oficial da Association for Juridical Studies on Immigration (ASGI):

http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/10/Commento-memorandum-italo-sudanese_definitivo.pdf

Página Oficial da Base de dados de Informações de Asilo:

http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_wrong_counts_and_closing_doors.pdf

<http://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal>

http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_tr_update.i.pdf

<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/what-more-can-be-done---lost-hope-improving-judicial-review-asylum-detention-hungary>

<http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>

<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecre-case-law-fact-sheet-prevention-dublin-transfers-hungary>

<http://www.asylumineurope.org/reports/country/france/reception-conditions/special-reception-needs-vulnerable-groups>

<http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany>

<http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany>

<https://goo.gl/6xKP5y>

Página Oficial da Câmara Municipal de Loures:

<http://www.cm-loures.pt/Conteudo.aspx?DisplayId=2145>

Página Oficial da Câmara Municipal de Sintra:

<http://www.cm-sintra.pt/attachments/article/2612/PROJETO%20DE%20PLANO%20MUNICIPAL%20PARA%20O%20ACOLHIMENTO%20E%20A%20INTEGRAÇÃO%20DE%20REFUGIADOS%20NO%20MUNICÍPIO%20DE%20SINTRA.pdf>

<http://www.cm-sintra.pt/camara-assina-protocolo-de-colaboracao-para-apoio-a-refugiados>

Página Oficial do Centro de Informação Europeia Jacques Delors:

http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=9603&p_est_id=18264

Página Oficial do Collectif Contre L’Islamophobie en France:

<http://www.islamophobie.net/articles/2016/02/10/sortie-rapport-annuel-2016-ccif/>

Página Oficial da Comissão Europeia:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170516_twelfth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170726_fourteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

<http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/pt/>

europa.eu/rapid/press-release_IP-17-134_pt.pdf

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_pt.htm.

<http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/pt/>

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_pt.htm.

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/migration/com_2016_634_f1_other_act_863309.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:465:FIN>

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_3_en.pdf

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160412/communication_second_report_relocation_resettlement_en.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0074&from=EN>

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/regulation_on_the_european_border_and_coast_guard_en.pdf

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/eurodac_proposal_en.pdf

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ce773c1e-1689-11e6-ba9a-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ce773c1e-1689-11e6-ba9a-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_2&format=PDF

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF,http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6d976705-4a95-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6d976705-4a95-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_2&format=PDF

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0465&from=EN>,<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0468&from=EN>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/legal-migration-pathways/>

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/pt/pdf>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/15-refugee-crisis-emergency-support/>

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-166-EN-F1-1.PDF>

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2434_pt.htm

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160607/factsheet_revision_eu_blue_card_en.pdf

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/05/11-schengen-area-six-month-prolongation-internal-border-controls/>

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_pt.htm

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170208_ninth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-166-EN-F1-1.PDF>

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170516_twelfth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2103_pt.htm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:en:PDF>

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170726_fourteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/next_operational_steps_in_eu-turkey_cooperation_in_the_field_of_migration_en.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52015DC0453>

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3425>

http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025

Página oficial do Comité búlgaro de Helsinki:

<http://www.bghelsinki.org/bg/novini/press/single/20160414-crime-report-vigilante-patrols/>

Página Oficial do Comité húngaro de Helsinki:

<http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Summary-bans-Dublin-transfers.pdf>

http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/pushed_back.pdf

<http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-Info-Update-rule39.pdf>

Página Oficial da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade,

<http://cnis.pt/wp-content/uploads/2017/03/Relatório-Atividades-2016.pdf>

Página Oficial da Conferência “Apoiar a Síria e a região”, Londres 2016:

<https://www.supportingsyria2016.com/>

Página Oficial do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia:

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/09/23-statement-informal-meeting/>

[http://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/fac/2015/10/26/.](http://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/fac/2015/10/26/)

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/02/04-eu-pledge-for-syrians/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/10/17-fac-partnership-lebanon-jordan/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/eu-turkey-statement/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/10-council-conclusions-on-migrant-smuggling/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/strengthening-external-borders/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/10/06-launch-ebcg-agency/>

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/migration-partnership-framework/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-summit/2017/04/05/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/fac/2016/05/12/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/05/11-schengen-area-six-month-prolongation-internal-border-controls/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/05/18-council-establishes-naval-operations-disrupt-human-smugglers-mediterranean/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/06/22-fac-naval-operation/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/strengthening-external-borders/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/managing-migration-flows/>

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/25-eunavformed-sophia-mandate-extended/>

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/07/26-eucap-sahel-niger/> .

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/05/13-eucap-sahel-niger/>.

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/02/03-malta-declaration/> .

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/06/20-fac-eunavfor-med-sophia/>

<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/03/17-18/>

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/pt/pdf>

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6995-2016-INIT/pt/pdf>

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7267-2015-INIT/pt/pdf>

Página Oficial do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados:

<https://www.ecre.org/eu-turkey-deal-trading-in-people-and-outsourcing-the-eus-responsibilities/>

<https://www.ecre.org/the-eu-turkey-deal-poses-serious-threats-to-refugees-and-migrants-human-rights/>

<https://www.ecre.org/eu-turkey-plan-endangers-refugees-safety-and-dignity/>

https://s3.amazonaws.com/ecre/wp-content/uploads/2017/03/27170638/AIDA_2016Update_Dublin.pdf

<https://www.ecre.org/legal-note-asylum-in-hungary-damaged-beyond-repair/>

<https://www.ecre.org/relocation-of-asylum-seekers-from-greece-and-italy-needs-to-be-at-a-faster-and-increased-rate-unhcr-urges/>

<http://www.statewatch.org/news/2016/apr/ecre-icj-submission-coe-Greece-Committee-Ministers-5th-submission-legal-submission-2016.pdf>

Página Oficial do Conselho Nacional Sueco para Prevenção do Crime:

https://www.bra.se/download/18.47fa372d1520dfb2fc51c5e2/1452520810398/2016_1_NTU_2015.pdf

Página Oficial do Conselho Português para os Refugiados:

http://refugiados.net/1cpr/www/pa_2015.php

<http://refugiados.net/1cpr/www/sirios-estudantes-voo-hercules.php>

<http://refugiados.net/1cpr/www/RelatorioCPR2015.pdf>

<http://refugiados.net/1cpr/www/projectos.php#partis2>

<http://refugiados.net/1cpr/www/protocolo-cmoeiras20160721.php>

http://refugiados.net/1cpr/www/pa_2016.php

<http://refugiados.net/1cpr/www/estatisticas-PT-20jun17.php>

<http://refugiados.net/1cpr/www/apresentacao.php>

<http://refugiados.net/1cpr/www/projectos.php>

Página Oficial da Europol:

https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/p_europol_tsat15_09jun15_low-rev.pdf

Página Oficial da EURACTIV:

<http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/msf-pulls-out-of-lesbos-hotspot-in-yet-another-blow-to-eu/>

Página Oficial do Eurostat:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7244677/3-02052016-AP-EN.pdf/>

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7244677/3-02052016-AP-EN.pdf/>

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6887997/3-18062015-CP-EN.pdf/4457b050-26f9-4cf1-bf27-9ffb73ff8c7b>

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6996925/3-18092015-BP-EN.pdf/b0377f79-f06d-4263-aa5b-cc9b4f6a838f>

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7105334/3-10122015-AP-EN.pdf>

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1>

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6996925/3-18092015-BP-EN.pdf/b0377f79-f06d-4263-aa5b-cc9b4f6a838f>

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7105334/3-10122015-AP-EN.pdf>.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report

Página Oficial de FRONTEX:

<http://frontex.europa.eu/news/european-border-and-coast-guard-agency-launches-rapid-intervention-pool-P93Lhp>

Página Oficial do Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo:

https://www.easo.europa.eu,https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/PT_TRA-Annual%20Report%202015%20key%20findings.pdf

Página Oficial do Gabinete de Documentação e Direito Comparado:

http://direitoshumanos.gddc.pt/3_6/IIIPAG3_6_23.htm

Página Oficial da Huffingtonpost:

http://www.huffingtonpost.com/allan-e-goodman/what-will-become-of-syria_b_5862984.html

Página Oficial do Hungarian Spectrum:

<http://hungarianspectrum.org/2017/03/28/the-hungarian-governments-flouting-of-european-law-and-human-rights/>

Página Oficial da Human Rights Watch:

<https://www.hrw.org/news/2016/03/03/qa-eu-turkey-deal-migration-and-refugees>

<https://www.hrw.org/news/2016/03/04/eu/turkey-dont-negotiate-away-refugee-rights>

<https://www.hrw.org/report/2016/06/09/seeking-refuge/unaccompanied-children-sweden>

<https://www.hrw.org/news/2017/03/01/poland-asylum-seekers-blocked-border>

<https://www.hrw.org/news/2016/01/20/bulgaria-pushbacks-abuse-borders>

<https://www.hrw.org/news/2017/03/15/greece-year-suffering-asylum-seekers>

<https://www.hrw.org/news/2016/11/07/winter-coming-refugees-greece>

<https://www.hrw.org/news/2017/01/23/greece-dire-refugee-conditions-islands>

<https://www.hrw.org/news/2016/09/21/greece-refugee-camp-destroyed-fire>

<https://www.hrw.org/news/2017/03/01/poland-asylum-seekers-blocked-border>

<https://www.hrw.org/news/2016/04/19/eu/greece-first-turkey-deportations-riddled-abuse>

<https://www.hrw.org/news/2016/04/05/dispatches-start-dodgy-eu-turkey-migrant-deal>

<https://www.hrw.org/news/2016/04/05/dispatches-start-dodgy-eu-turkey-migrant-deal>

<https://www.hrw.org/news/2016/10/04/relocation-farce-brings-shame-europe>

<https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>

<https://www.hrw.org/news/2016/06/23/italy-children-stuck-unsafe-migrant-hotspot>

<https://www.hrw.org/news/2017/07/12/eu/greece-asylum-seekers-silent-mental-health-crisis>

<https://www.hrw.org/news/2016/07/14/dispatches-greeces-refugee-hotspots-breeding-violence>

Página Oficial da ItalyUN:

<http://www.onuitalia.com/eng/2016/08/07/italy-sudan-memorandum-understanding-migration-signed-rome/>

Página Oficial do Independent:

<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/denmark-refugee-law-concern-over-inhumane-family-reunification-delays-that-could-cause-more-deaths-a6836511.html>

Página Oficial do Lidl:

<http://www.lidl.pt/pt/infos-impresa-mais-para-todos.htm>

Página Oficial da Médicos Sem Fronteiras:

<http://www.msf.org.br/noticias/grecia-msf-encerra-atividades-em-lesbos>

Página Oficial da METAdrasi

<http://metadrasi.org/en/building-a-new-life-in-portugal/>

<http://metadrasi.org/en/unaccompanied-minors-portugal/>

Página oficial da Organização das Nações Unidas:

<http://www.un.org/press/en/2015/sc12072.doc.htm>

Página Oficial da Organização Internacional para as Migrações:

https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf

http://migration.iom.int/docs/2016_Flows_to_Europe_Overview.pdf

http://missingmigrants.iom.int/sites/default/files/Mediterranean_Update_16_October.pdf

<https://missingmigrants.iom.int/mediterranean-migrant-arrivals-reach-112018-2017-2361-deaths>

Página Oficial da Oxfam:

<https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2016-09-08/oxfam-europe-failing-refugee-and-migrant-children>

Página Oficial da Plataforma de Apoio ao Refugiado:

<http://www.refugiados.pt/como-ajudar/#familias>

Página Oficial do Parlamento Europeu:

http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_pt.htm

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU%282015%29535005_EN.pdf

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0045+0+DOC+PDF+V0//PT>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0311&language=PT&ring=A8-2017-0170#BKMD-7>

<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-1st-emergency-relocation-scheme>

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU\(2015\)535005_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU(2015)535005_EN.pdf)

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU\(2015\)535005_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU(2015)535005_EN.pdf)

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf)

Página Oficial do Parlamento do Reino Unido:

<https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldcom/144/144.pdf>

Página Oficial da Plataforma Global de Assistência Académica de Emergência a Estudantes Sírios:

<http://globalplatformforsyrianstudents.org/index.php/achievements>

http://www.globalplatformforsyrianstudents.org/images/AVISO-_BOLSAS_DE_ESTUDO_-_PORTUGAL_-_Ano_lectivo_2017-2018.pdf

<http://www.globalplatformforsyrianstudents.org/index.php/news-room/breaking-news-higher-education-for-refugees-in-portugal>

http://www.globalplatformforsyrianstudents.org/images/ANNOUNCEMENT_scholarships_for_Syrian_Students_-_academic_Year_2017-2018.pdf

<http://globalplatformforsyrianstudents.org/index.php/achievements>

<http://www.globalplatformforsyrianstudents.org/index.php/news-room/breaking-news-applications-for-2017-2018-scholarships-now-open>

<http://www.globalplatformforsyrianstudents.org/index.php/the-network>

Página Oficial da Polish Helsinki Foundation for Human Rights:

<http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/11/A-road-to-nowhere.-The-account-of-a-monitoring-visit-at-the-Brześć-Terespol-border-crossing-point-FINAL.pdf>

Página Oficial do Politico:

<http://www.politico.eu/article/robert-fico-islam-no-place-news-slovakia-muslim-refugee/>

Página Oficial da Racist Violence Recording Network:

http://rvrn.org/wp-content/uploads/2016/04/Report_2015eng.pdf

Página Oficial da República Portuguesa:

<http://www.portugal.gov.pt/pt/pm/noticias/20160523-pm-cimeira-humanitaria.aspx>

<http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mai/noticias/20160520-mai-refugiados.aspx>

Página Oficial da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa:

http://www.scml.pt/pt-PT/destaques/santa_casa_apoia_estudantes_sirios/

Página Oficial da Santa Casa da Misericórdia do Porto:

<http://www.scmp.pt/pt-pt/noticias/misericordia-do-porto-disponivel-para-receber-refugiados>

Página Oficial do Serviço de Ação Externa da União Europeia:

https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med/30378/eu-extends-and-enhances-mandate-mediterranean-anti-smuggling-operation_en

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eunavfor_med_-_mission_01_june_2017_en.pdf

Página Oficial do Serviço Jesuíta aos Refugiados:

<http://www.jrsportugal.pt/quem-somos/>

https://jrseurope.org/assets/Publications/File/JRS_Europe_EU_Turkey_Deal_policy_analysis_2016-04-30.pdf

http://jrseurope.org/news_detail?TN=NEWS-20160215082732

Página Oficial do The Guardian:

<https://www.theguardian.com/world/2016/apr/19/refugee-babies-milk-supplies-greek-detention-centre-chios>

Página Oficial da UNICEF:

[https://www.unicef.org/iraq/UNICEF_Syria_Crisis_Situation_Report_-_Year_End_2016\(2\).pdf](https://www.unicef.org/iraq/UNICEF_Syria_Crisis_Situation_Report_-_Year_End_2016(2).pdf)

Página Oficial da Wikileaks:

<https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EEAS/EEAS-2016-126.pdf>

Jurisprudência consultada

Processo 4900/06, *A. contra Holanda*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 20 de julho de 2010.

Processo 2241/93, *Chahal contra Reino Unido*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 15 de novembro de 1996.

Processo C-482/10, *Cicala contra Região Siciliana*, Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, 21 de dezembro de 2011.

Processo 51564/99, *Conka contra Bélgica*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 5 de fevereiro de 2002.

Processo C-643/15 e Processo C-647/15, *Eslováquia e Hungria contra Conselho da União Europeia*, Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 6 de setembro de 2017.

Processo 27765/09, *Hirsi Jamaa e outros contra Itália*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 23 de fevereiro de 2012.

Processo 47287/15, *Ilias e Ahmed contra Hungria*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 14 de março de 2017.

Processo 15297/09, *Kanagaratnam e Ors contra a Bélgica*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 13 de dezembro de 2011.

Processo 16483/12, *Khlaifia e outros contra Itália*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 1 de setembro de 2015.

Processo C-648/11, *MA, BT, DA, contra Secretary of State for the Home Department*, Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 6 de junho de 2013.

Processo 13178/03, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga contra a Bélgica*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 12 de outubro de 2006.

Processo T-192/16, *NF contra Conselho Europeu*, Processo T-193/16, *NG contra Conselho Europeu*, e Processo T-257/16, *NM contra Conselho Europeu*, Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 28 de fevereiro de 2017.

Processo 9912/15, *O.M. contra Hungria*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 5 de outubro de 2016.

Processo 39472/07 e 39474/07, *Popov contra a França*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 19 de janeiro de 2012.

Processo C-248/99 P, *República Francesa contra Monsanto Company e Comissão das Comunidades Europeias*, Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 8 de janeiro de 2002.

Processo C-166/13, *Sophie Mukarubega contra Préfet de police, Préfet de la Seine -Saint -Denis*, Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 5 de novembro de 2014.

Processo 25716/09, *Toumi contra Itália*, Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 5 de abril de 2011.

Legislação consultada

Agenda Europeia da Migração, disponível em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pt.pdf.

Ato XX de 2017 (Hungria), disponível em

https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1700020.TV×hift=ffffff4&txreferer=00000001.TXT.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, disponível em http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf.

Código das Fronteiras de Schengen, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:114514&from=PT>.

Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, disponível em http://direitoshumanos.gddc.pt/3_6/IIIPAG3_6_1.htm.

Convenção Europeia dos Direitos do Homem, disponível em http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf.

Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf.

Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989, disponível em https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf.

Decisão do Comité Político e de segurança (PESC) 2016/118, de 20 de janeiro de 2016, relativa à implementação pela operação EUNAVFOR MED SOPHIA da Resolução 2240(2015) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (operação EUNAVFOR MED SOPHIA/1/2016), disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0118&qid=1454343903616&from=EN>.

Decisão n.º 1/2006, do Conselho, de Associação UE-Líbano, de 11 de novembro de 2016 que dá o seu acordo em relação às Prioridades da Parceria UE-Líbano [2016/2368], disponível em

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016D2368&from=PT>.

Decisão de Execução do Conselho, que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais, que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen, disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8835-2016-INIT/pt/pdf>.

Decisão de Execução do Conselho, que formula uma recomendação para o prolongamento dos controlos temporários nas fronteiras internas, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0040>.

Decisão de Execução do Conselho, relativa à suspensão temporária da recolocação de 30% de requerentes do contingente atribuído à Áustria, ao abrigo da Decisão (UE) 2015/1601, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia, disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6715-2016-INIT/pt/pdf>.

Decisão (UE) 2016/1754, do Conselho, de 29 de setembro de 2016, que altera a Decisão (UE) 2015/1601 que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1754&from=PT>.

Decisão do Conselho que estabelece medidas provisórias a favor da Suécia, no domínio da proteção internacional, nos termos do artigo 9.º da Decisão (UE) 2015/1523 e do artigo 9.º da Decisão (UE) 2015/1601, que estabelecem medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia, no domínio da proteção internacional, disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5626-2016-INIT/pt/pdf>.

Decreto Governamental 191/2015 (VII.21) relativo à designação nacional de países de origem seguros e países terceiros seguros, disponível em <http://www.refworld.org/pdfid/55ca02c74.pdf>.

Decisão (UE) 2016/2310, do Conselho, de 17 de outubro de 2016, relativa à posição a adotar em nome da União Europeia no âmbito do Conselho de Associação instituído pelo Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino Hachemita da Jordânia, por outro, no que respeita à adoção das Prioridades da Parceria UE-Jordânia, incluindo o Pacto,

disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D2310&from=PT>.

Declaração da Conferência de Alto Nível sobre a Rota do Mediterrâneo Oriental / Balcãs Ocidentais, disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2015-INIT/en/pdf>.

Declaração dos membros do Conselho Europeu, reunidos em Malta, sobre os aspetos externos da migração: a questão da rota do Mediterrâneo Central, disponível em http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2XMB7axCRv0J:www.consilium.europa.eu/pt/meetings/european-council/2017/02/03-malta-declaration-pt_pdf/+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt&client=safari.

Declaração Política e Plano de Ação da Cimeira de Valeta de 11 e 12 de novembro de 2015.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, disponível em http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf.

Decisão (UE) 2015/1523, do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=PT>.

Decisão (UE) 2015/1601, do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia, disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601>.

Diretiva 2012/29/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029&from=PT>.

Diretiva 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>.

Diretiva 2012/29/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, disponível em

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029&from=PT>.

Diretiva 2011/36/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=PT>.

Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=PT>.

Doze Orientações para o Retorno Forçado, disponível em http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf.

Decisão-Quadro do Conselho (2008/913 / JAI), de 28 de novembro de 2008, relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia, disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33178&from=PT>.

Lei de 12 de dezembro de 2013, sobre Estrangeiros – Polónia, disponível em http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/EN%20-%20Poland%20act_on_foreigners_en_0.pdf.

Lei Grega 4375/2016, disponível em <http://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal>.

Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos, disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf.

Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos Sociais e Culturais, disponível em http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf.

Princípios Básicos Sobre a Utilização da Força E De Armas De Fogo Pelos Funcionários Responsáveis Pela Aplicação da Lei, disponível em http://direitoshumanos.gddc.pt/3_6/IIPAG3_6_23.htm.

Projeto de Decisão de execução do Conselho, que formula uma recomendação para o prolongamento dos controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen, disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6020-2017-INIT/pt/pdf>.

Protocolo Facultativo da Convenção Contra a Tortura, disponível em http://direitoshumanos.gddc.pt/3_6/IIPAG3_6_2.htm.

Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, disponível em http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.

Regulamento do Conselho relativo à prestação de apoio de emergência na União, disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6977-2016-INIT/pt/pdf>.

Regulamento (UE) 2016/1624, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento

(UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho, disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-29-2016-INIT/pt/pdf>.

Regulamento de Proteção Temporária de 22 de outubro de 2014, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/56572fd74.html>.

Sistema Europeu Comum de Asilo

- i) Diretiva 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, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=PT>.
- ii) 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), disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=PT>.
- iii) Diretiva 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=PT>.
- iv) Regulamento (UE) n.º 603/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema “Eurodac” de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades

responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicações da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º1077/2011, que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação), disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=PT>.

- v) Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que 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 (reformulação), disponível em <http://www.jrsportugal.pt/wp-content/uploads/pdf/glossario/Regulamento-Dublin-III.pdf>.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>.

Tratado da União Europeia, disponível em http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF.