

# **Naufrágio das Civilizações: o caso particular dos refugiados na União Europeia**

Dissertação de Mestrado

Sandra Pinto Caldeiras

Mestrado em

**Relações Internacionais: O Espaço Euro-Atlântico**



# **Naufrágio das Civilizações: o caso particular dos refugiados na União Europeia**

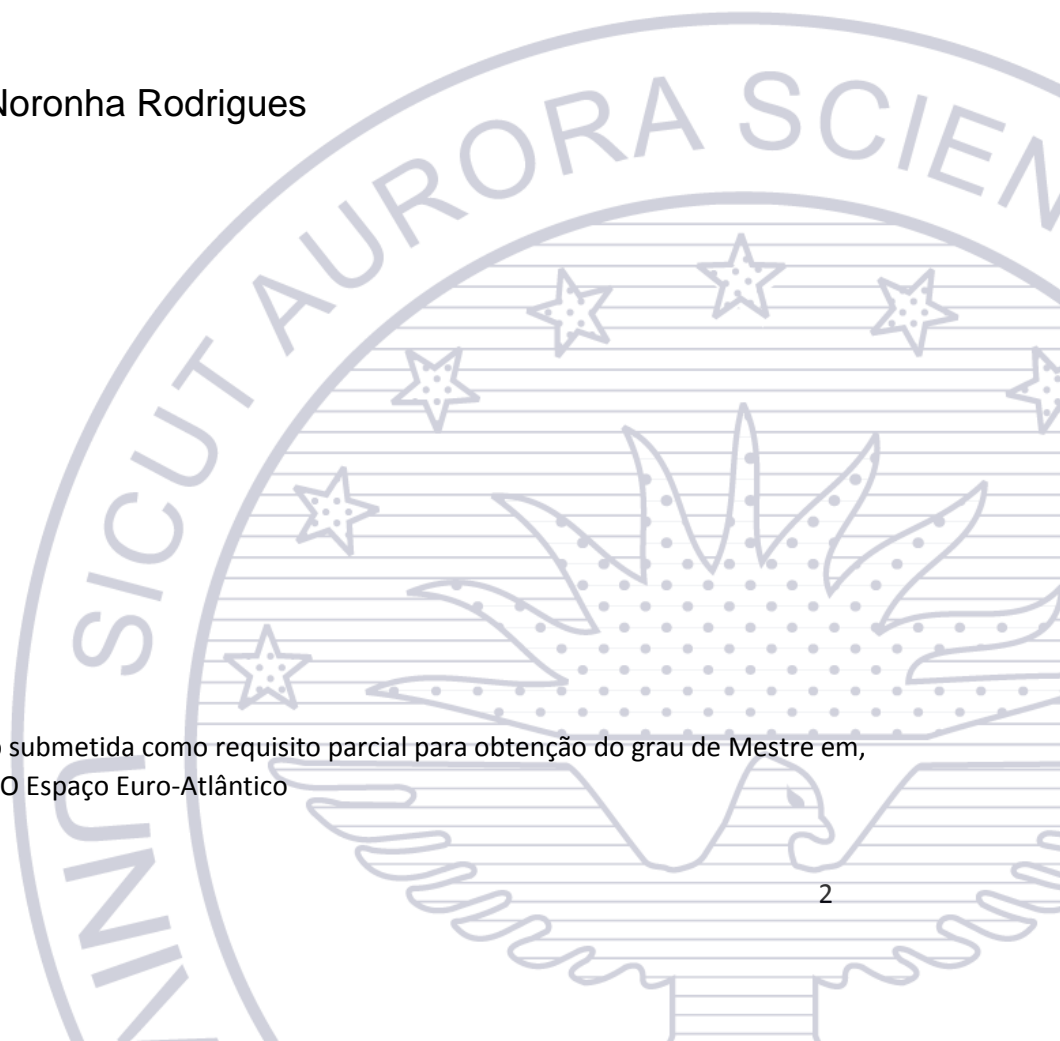
Dissertação de Mestrado

Sandra Pinto Caldeiras

## **Orientador**

Prof. Doutor José Noronha Rodrigues

Dissertação de Mestrado submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em,  
Relações Internacionais: O Espaço Euro-Atlântico



*“Só quem, isolado e desprotegido, bateu alguma vez à porta de outras humanidades, soberanas o bastante para dizerem não, mas solidárias o suficiente para terem dito sim, pode compreender até que ponto hoje se repete, nas fronteiras desse desvairado mundo, a parábola do bom samaritano”.* (Santos, 1980, p. 1541)

*À minha querida Mãe  
À minha querida Tia  
que estarão sempre no meu coração.*

## **AGRADECIMENTOS**

Antes de mais, ao meu Orientador, que me lançou o desafio e esteve sempre disponível para me ajudar e inspirar.

À Prof.<sup>a</sup> Doutora Berta Pimentel e ao Prof. Doutor Miguel Rocha, pela disponibilidade e motivação.

Ao Rui pela força e sobretudo pela paciência.

Aos Amigos que não me deixaram desistir.

A DEUS a quem tudo devo.

Muito obrigado.

# ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| AGRADECIMENTOS.....  | 5  |
| ACRÓNIMOS.....   | 8  |
| LISTA DE FIGURAS.....  | 10 |
| RESUMO .....   | 11 |
| ABSTRACT.....  | 12 |
| INTRODUÇÃO .....   | 13 |
| CAPÍTULO I – Contextualização da Crise dos Refugiados no tempo e no espaço.....                                    | 18 |
| 1.1. Resumo.....   | 18 |
| 1.2. Nota introdutória .....   | 18 |
| 1.3. A atual crise de refugiados na Europa: contextualização no tempo e no espaço .....                            | 20 |
| 1.4. Evolução dos números de Refugiados na UE desde 2015 .....   | 21 |
| 1.5. A pandemia de COVID-19 e os efeitos na vida dos migrantes e refugiados na União Europeia .....                | 25 |
| 1.6. A guerra na Ucrânia.....  | 29 |
| 1.7. Evolução dos números de Refugiados em Portugal desde 2015 .....   | 33 |
| 1.8. Considerações finais.....   | 35 |
| Capítulo II – A diferença jurídico-conceitual entre refúgio, asilo e outras formas de proteção internacional ..... | 36 |
| 2.1. Resumo.....   | 36 |
| 2.2. Nota introdutória .....   | 36 |
| 2.3. Asilo e Direito de Asilo .....  | 37 |
| 2.4. Refúgio – Estatuto de Refugiado.....  | 39 |
| 2.4.1. Noção de Refugiado .....  | 39 |
| 2.5. Migrantes .....   | 43 |
| 2.6. “Refugiados Ambientais” .....   | 43 |
| 2.7. Outras formas de proteção internacional.....  | 46 |
| 2.7.1. Proteção Subsidiária.....   | 46 |
| 2.7.1.1. Na União Europeia .....   | 47 |
| 2.7.1.2. Em Portugal .....   | 49 |
| 2.7.2. Proteção Temporária .....   | 52 |
| 2.8. Considerações finais.....   | 54 |
| CAPÍTULO III – Sistema Europeu Comum de Asilo – SECA e o caso particular dos menores não acompanhados na UE.....   | 55 |
| 3.1. Resumo.....   | 55 |
| 3.2. Nota introdutória .....   | 55 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.3. Sistema Europeu Comum de Asilo – SECA .....                      | 56  |
| 3.3.1. Primeira fase: 1999-2004 .....                                 | 56  |
| 3.3.2. Segunda fase: 2004-2013 .....                                  | 58  |
| 3.3.3. Terceira fase: de 2013 à atualidade .....                      | 58  |
| 3.4. Menores não acompanhados.....                                    | 60  |
| 3.4.1. Proteção Internacional.....                                    | 63  |
| 3.4.2. Menores não acompanhados em Portugal.....                      | 65  |
| 3.4.3. Processo de integração de menores não acompanhados na UE ..... | 68  |
| 3.5. Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo .....                  | 72  |
| 3.5.1. Análise do Novo Pacto.....                                     | 80  |
| 3.5.2. Que esperar do Novo Pacto? .....                               | 92  |
| 3.6. Considerações finais.....  | 98  |
| CONCLUSÃO .....   | 99  |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                                      | 101 |
| BIBLIOGRAFIA .....  | 101 |
| WEBGRAFIA .....   | 103 |
| LEGISLAÇÃO.....   | 113 |

## ACRÓNIMOS

**ACAPS** - Provedor de Informações Independente que analisa questões humanitárias

**ACNUR** - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

**ANUAR** - Administração das Nações Unidas para o auxílio e Restabelecimento

**APMA** - Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo

**CDFUE** - Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

**CEDH** - Convenção Europeia dos Direitos do Homem

**CERE** - Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados

**CPCJ** - Comissões de Protecção de Crianças e Jovens

**CPR** - Conselho Português para os Refugiados

**CRP** - Constituição da República Portuguesa

**DUDH** - Declaração Universal dos Direitos Humanos

**EASO** - Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo

**EM** - Estados- Membros/Estado-Membro

**EU-LISA** - Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

**EUROSTAT** - Serviço de Estatísticas da União Europeia

**FRA** - Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

**FRONTEX** - Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

**JOUE** - Jornal Oficial da União Europeia

**LA** - Lei do asilo

**LPCJP** - Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo

**NATO** - Organização do Tratado do Atlântico Norte

**OIM** - Organização Internacional para Migrações

**OIR** - Organização Internacional para os Refugiados

**OM** - Observatório das Migrações

**OMS** - Organização Mundial de Saúde

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**PNUMA** - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

**PPUE** - Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia

**RescEU** - Mecanismo de Protecção Civil da UE

**SEAE** - Serviço Europeu para a Acção Externa

**SECA** - Sistema Europeu Comum de Asilo

**SEF** - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

**TEDH** - Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

**TJUE** - Tribunal de Justiça da União Europeia

**TUE** - Tratado da União Europeia

**UE** - União Europeia

## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| <b>Figura 1:</b> Número de requerentes de asilo (cidadãos de países terceiros), UE-27,2008-2019 .....                                    | 22 |
| <b>Figura 2:</b> Nacionalidades dos requerentes de asilo pela primeira vez (nacionais de países terceiros), 2018 e 2019 (milhares) ..... | 23 |
| <b>Figura 3:</b> Número de requerentes de asilo pela primeira vez (cidadãos de países terceiros) 2018 e 2019 (milhares) .....            | 24 |
| <b>Figura 4:</b> Número de pedidos de asilo por país da UE, em 2020. ....  | 24 |
| <b>Figura 5:</b> Evolução dos pedidos de asilo na UE entre 2010 e 2020. ....   | 25 |
| <b>Figura 6:</b> Evolução dos pedidos de asilo em Portugal, entre 2010 e 2020 .....  | 33 |
| <b>Figura 7:</b> Crianças desacompanhadas que procuraram asilo na UE, nos últimos anos. ....   | 62 |
| <b>Figura 8:</b> Nacionalidade das crianças desacompanhadas que mais solicitaram asilo em 2017 e 2018 .....                              | 62 |
| <b>Figura 9:</b> Pedidos de Asilo de menores desacompanhados em Portugal .....   | 67 |

## RESUMO

Por motivos diversos, cada vez mais pessoas tentam entrar na Europa em busca de melhores condições de vida. Isso coloca a cada Estado do Velho Continente o desafio de lidar com a questão e de saber quais os casos em que, em virtude de normas nacionais e internacionais vigentes, é obrigado a acolher esses estrangeiros, definitiva ou temporariamente, ou não. Está em causa, por um lado, a soberania dos Estados e por outro, a garantia de direitos humanos fundamentais de estrangeiros e apátridas que se viram privados deles nos seus países de origem.

No presente trabalho procuraremos assim abordar a questão dos refugiados no caso particular da União Europeia e no período temporal que vai de 2015 à atualidade, recorrendo sobre a origem da atual crise de refugiados na Europa, as respostas que vêm sendo dadas ao abrigo da legislação comunitária e interna dos vários Estados-Membros, concluindo que existe uma falta de uniformização no atual Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) que o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, lançado a 23 de setembro de 2020, se propõe combater, mas que ainda tem um longo caminho a percorrer.

Veremos que os desafios que se colocam hoje já não são os mesmos de 2015, quando o mundo, em particular a Europa despertou para a problemática dos refugiados, que viram a sua situação, já de si precária, agudizar-se pela pandemia de COVID-19. E como se a provação ainda não fosse bastante, a 24 de fevereiro de 2022 a Rússia invade a Ucrânia deixando o mundo à beira de uma Terceira Guerra Mundial e provocando um crescimento exponencial do número de refugiados.

**Palavras-chave:** Direito de Asilo. Refugiados. Menores não acompanhados. COVID-19. União Europeia. SECA. Novo Pacto de Migração e Asilo.

## ABSTRACT

For various reasons, more and more people try to enter Europe in search of better living conditions. This places every State of the Old Continent with the challenge of dealing with the issue and of knowing in which cases, on account of national and international norms in effect, it is obliged to welcome these foreigners, definitively or temporarily, or not. It is in question, on the one hand, the sovereignty of States and, on the other hand, the guarantee of fundamental human rights of foreigners and stateless persons who were deprived of them in their countries of origin.

In the present work, we will thus seek to address the issue of refugees in the particular case of the European Union and in the time period from 2015 to the present time, discussing the origin of the current refugee crisis in Europe, the answers that have been given under community and internal legislation of the various Member States, concluding that there is a lack of standardization in the current Common European Asylum System (CEAS) that the New Pact on Migration and Asylum, launched on September, 23 of 2020, aims to combat, but which still has a long way to go.

We will see that the challenges faced today are no longer the same as in 2015, when the world, in particular Europe, woke up to the problem of refugees, who saw their already precarious situation worsened by the COVID-19 pandemic. And as if the ordeal was not enough, on February, 24 of 2022 Russia invades Ukraine leaving the world on the edge of a Third World War and causing an exponential growth in the number of refugees.

**Keywords:** Right of Asylum, Refugees; Unaccompanied Minors; COVID-19; European Union; CEAS; New Migration and Asylum Pact.

## INTRODUÇÃO

Cinco anos após a sua primeira visita, o Papa Francisco volta à ilha grega de Lesbos, emblemática na atual crise de refugiados na Europa, onde proferiu a 05/12/2021, no campo de migrantes de Mavrovouni, um discurso emocionante, apelando ao fim de um “naufrágio de civilização” (Vaticano, 2021).

Esta expressão do Sumo Pontífice reveste-se, no nosso entendimento, de toda a propriedade e espelha de forma clara a crise humanitária em que, antes de mais, se traduz a atual crise de refugiados europeia.

Independentemente da religião professada por cada um, reconhecemos no atual líder da igreja católica um carisma e humanidade incontornáveis, de tal forma que a escolha do título da presente dissertação quer ser uma simples homenagem a esse grande Homem.

Assim, tomando como mote a expressão do Papa Francisco, o presente trabalho procurará responder ao porquê de tal afirmação e qual o caminho que a Europa deve seguir por forma a pôr termo a esse “naufrágio da civilização”. Dará o Novo Pacto em matéria de migração e asilo resposta cabal à crise migratória e de refugiados?

De facto, assistimos na atualidade à maior crise de refugiados depois da II Grande Guerra. A Europa em particular debate-se com este problema, já não só a leste, como outrora mas também a sul, nos países como a Grécia, a Itália, o Chipre, Malta, a Hungria e mais recentemente, na Ucrânia.

Cresce consecutivamente o número de pessoas que tenta entrar ou mover-se no velho continente fugidos da guerra, da fome, da opressão, da miséria e até da morte, alimentando o sonho de um futuro melhor.

A guerra na Síria marcou definitivamente este fenómeno, quando em finais do verão de 2015 (2 de setembro) chocou a humanidade com a fotografia do pequeno Aylan Kurdi, menino sírio de 3 anos de idade, morto numa praia da Turquia. O mundo despertou para a tragédia até então ignorada, quer pelos meios de comunicação social, quer pelas estruturas políticas, daquilo que viria a ficar conhecida como a crise migratória ou crise de refugiados na Europa.

Por outro lado, também as evidentes alterações climáticas das últimas décadas em muito têm contribuído para essa movimentação de massas, mormente no continente africano. É neste sentido que se fala tão comumente em *refugiados ambientais*.

E como se o cenário não fosse já suficientemente avassalador, em 2022 o mundo assiste incrédulo à eminência de uma III guerra mundial com a invasão da Ucrânia pela

Rússia a 24 de fevereiro. O estalar do conflito de imediato provocou uma enorme onda de refugiados, sobretudo de mulheres e crianças, que procuram abrigo nos países vizinhos, nomeadamente na Polónia, Hungria, Moldávia, Eslováquia, Roménia, Rússia e Bielorrússia, sendo que em muitos casos, estes são apenas países de passagem. (BBC, 2022).

Apenas um mês depois da invasão, quase um quarto da população do país está deslocada, o que equivale a mais de 10 milhões de pessoas, sendo que destas, 3,7 milhões abandonaram a Ucrânia. (ACNUR, 2022).

Este êxodo de pessoas, considerado o de maior crescimento desde a II Grande Guerra, gera uma rara solidariedade na generalidade dos países quer em medidas de assistência, quer em medidas de acolhimento a estes refugiados. A título de exemplo, a União Europeia lançou mão de uma norma criada em 2001 no contexto da crise dos Balcãs, que nunca havia sido usada, e que facilita a permanência temporária de ucranianos, que ficam autorizados a viver e trabalhar nos países da União por dois anos, prorrogáveis por um ano. Todavia, este apoio, apesar de ser necessário e até insuficiente atendendo à crise humanitária em causa, tem motivado várias críticas pela duplicidade de critérios de acolhimento em comparação com outras crises de refugiados como as do Afeganistão e da Síria. (Folha de São Paulo, 2022).

Os motivos que poderão estar na base desta diferença de tratamento serão por nós sucintamente abordados no desenvolver do presente trabalho. Apesar duma maior convergência na abordagem da questão dos refugiados ucranianos, a verdade é que feita essa ressalva, e mesmo com ela, não é uniforme o modo como a questão é tratada nos vários Estados europeus e para isso é determinante o conceito de *refugiado* vigente entre nós, dado que só o refugiado goza do direito de asilo.

Importa assim destrinçar entre asilo, refúgio e outras formas de proteção internacional, onde se incluem a proteção subsidiária e a proteção temporária, que assumem um progressivo relevo na resposta a esta crescente movimentação de massas que não reúne os requisitos para beneficiar do estatuto de refugiado, mas que nem por isso deixa de ser carecida e merecedora de proteção. Estão em causa direitos humanos fundamentais que não podem ser ignorados pelos Estados ao abrigo de formalismos ou preciosismos legais.

Portugal, muito pela sua localização geográfica, fica um pouco à margem da Europa nestes pedidos de asilo o que não deve ser motivo para nos despreocuparmos e isentarmos de responsabilidade. Fazemos parte da Europa com todas as vantagens e ónus inerentes.

Nesta caminhada, não poderemos também deixar de abordar o impacto que a pandemia de COVID-19 gerou na vida dos migrantes e refugiados. Pese embora o número de pedidos de asilo tenha diminuído nos anos da pandemia, a verdade é que,

segundo o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), essa redução não se deve à diminuição de pessoas carecidas de proteção internacional, mas sim às restrições na mobilidade e nas viagens que a pandemia ocasionou.

"Apesar da diminuição geral do número de chegadas às fronteiras externas da UE em 2020, surgiram diferentes tendências nas rotas de migração para a Europa. As rotas do Mediterrâneo Ocidental e Oriental registaram menos chegadas comparativamente com 2019, ao passo que as rotas da África Ocidental, do Mediterrâneo Central e dos Balcãs Ocidentais registaram um aumento das chegadas." (Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, 2021, p.11).

Assistiu-se, em 2020, no primeiro ano da pandemia, ao menor registo de pedidos de asilo na Europa desde 2013. A Síria, o Afeganistão, a Venezuela, a Colômbia e o Iraque mantêm-se no topo dos países com maior registo de pedidos de asilo, sendo a Alemanha (com 122 mil pedidos) que continua a figurar como o primeiro país de destino, seguido da França (com 93 mil pedidos) e de Espanha (com 89 mil pedidos). (*Idem*).

Se por um lado, esta redução de números apenas se deve às restrições de mobilidade e circulação impostas em virtude da COVID-19, por outro, põe a nu, com a agravante da pandemia, as péssimas condições em que milhares de seres humanos vivem, ou melhor, sobrevivem, nos campos de refugiados. Se para os que têm um teto e um país que os acolhe foram graves os efeitos das restrições impostas pela COVID-19, desde a economia à saúde, o que dizer dos refugiados amontoados nestes campos, sem acesso a máscaras ou ao álcool-gel para desinfeção das mãos e impossibilitados de manter o afastamento social.

Neste contexto e como exemplo de precariedade, ficou mundialmente conhecido o campo de refugiados de Moria, na ilha grega de Lesbos, que em setembro de 2020 foi devastado por violentos incêndios que praticamente o destruíram, agudizando ainda mais a situação dos 13 mil refugiados que lá viviam. (Carpeto, 2017; Pinheiro, 2020).

Como não poderia deixar de ser, a pandemia de COVID-19 afetou de forma particular os mais vulneráveis, onde se incluem irremediavelmente os milhares de refugiados. Entre eles, debruçar-nos-emos sobre um grupo acrescidamente frágil, o dos menores não acompanhados.

As respostas que vêm sendo dadas no combate a esta crise de refugiados na Europa debatem-se na dicotomia entre perda de soberania e defesa de direitos humanos fundamentais. Na verdade, a atribuição do estatuto de refugiado implica para o Estado que o concede um certo abdicar da sua soberania que é, como bem se compreende, uma questão sensível para os Estados. Porém, justifica-se, estamos em crer, essa *diminuição* de soberania em prol de direitos humanos fundamentais dum cada vez maior número de pessoas carecidas de proteção internacional.

A forma como os vários países europeus respondem à questão dos refugiados é muito diferente, pelo que se impôs a necessidade de harmonização da legislação interna dos Estados em matéria de estrangeiros. Embora essa necessidade de harmonização tenha sido inicialmente abordada na cimeira de Paris de 1974, é com o Acordo de Schengen em 1985 e com o Ato Único Europeu em 1986 que os Estados Europeus se empenham efetivamente com a questão. No entanto, a noção de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) só viria a ser mencionada pela primeira vez nas conclusões do Conselho de Tempere em 1999, sendo este considerado o seu ato fundador. (Chetail, 2016, p. 11).

Desde então até à atualidade, assistimos a um progressivo crescimento e aperfeiçoamento do SECA, embora ainda não exista, como desejável, uma uniformização de Políticas de Asilo e de Direito de Asilo na UE. (Rodrigues, 2004, p. 193). Tal, muito se deve à preferência da CE/UE pela edição de Diretivas e pela remissão para as legislações nacionais, o que acaba por conferir força vinculativa mínima a disposições vitais para o processo de harmonização, (Teitgen-Colly, 2006, p.1512-1513) uma vez que cada Estado continua a interpretar de forma própria as Diretivas emanadas, as quais, como é sabido, e ao contrário dos Regulamentos que são de aplicação imediata, necessitam de ser transpostas para se tornarem vinculativas. E a forma como são transpostas difere de Estado para Estado.

A reforma do SECA é por demais necessária, justificável e urgente. É essa reforma que o Novo Pacto em matéria de migração e asilo pretende alcançar.

Quanto à metodologia empregue, para além da revisão bibliográfica, será essencialmente descritiva e analítica.

Analisaremos vários documentos a nível internacional mas também nacional, desde fontes primárias, como a Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, alterada em 1967 pelo seu Protocolo Adicional assinado em Nova Iorque, que continua a ser o instrumento jurídico basilar em matéria de direito internacional dos refugiados, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), o Tratado da União Europeia (TUE), o Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (TSFUE), a Constituição da República Portuguesa (CRP), a Lei do Asilo, até fontes secundárias, como Diretivas e Regulamentos, lançando ainda mão de bibliografia crítica na matéria, bem como de números, gráficos, artigos de comunicação social e de instituições funcionalmente ligadas à questão dos refugiados, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) ou o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), acessíveis *via web*.

No que respeita ao recurso a artigos de comunicação social, o mesmo justifica-se na medida em que ela é encarada atualmente como a principal fonte dos acontecimentos mediáticos que proliferam pelo mundo, sendo por vezes necessário cingirmo-nos à análise dos conteúdos noticiosos para percebermos a diversidade e pluralidade de

informação, ainda que frequentemente, sem qualquer filtro. No entanto, e sobretudo no tema sobre o qual discorreremos, a comunicação social não pode nem deve ser ignorada, pois a ela muito se deve, pela influência que tem nas mentalidades e na opinião pública, a importância que hoje é atribuída à problemática dos refugiados. Talvez sem a comunicação social o tema pudesse ser, convenientemente, ignorado por muitos mas com ela tem que ser, necessariamente, tratado.

Assim, e feito este “parênteses”, partindo e seguindo a questão orientadora, o presente trabalho estruturar-se-á numa introdução, três capítulos e uma conclusão, ao longo dos quais, após introduzida a problemática da atual crise de refugiados na Europa, se procurará contextualizar a questão no tempo e no espaço, debruçando-se sobre refúgio, asilo e outras formas de proteção internacional, apelando aos números e aludindo ao caso particular do nosso país. Seguiremos, atendendo ao agravamento da crise pela pandemia de COVID-19 e por fim, abordaremos a resposta dada pela Europa ao nível da sua legislação comum – SECA, atendendo ao caso particular dos menores não acompanhados na Europa e em Portugal. Concluiremos, constatando que apesar dos progressos e dos esforços empreendidos, há uma falta e uma crescente urgência de uniformização de políticas de asilo e de direito de asilo a nível europeu. Só assim se conseguirá chegar ao fim do “naufrágio das civilizações”.

## **CAPÍTULO I – Contextualização da Crise dos Refugiados no tempo e no espaço**

### **1.1. Resumo**

A denominada crise atual de refugiados que se vive na Europa desde 2015 não é um fenómeno novo em matéria de refúgio e migração. Desde o princípio da História que existem movimentos massivos de pessoas que se deslocam quer em virtude da perseguição de que são alvo no seu território de origem, quer em busca de melhores condições de vida, muitas vezes vítimas de catástrofes naturais, guerras ou políticas que os atiram para a miséria e até para a morte. Na atualidade recente, a já difícil situação dos refugiados foi agravada pela COVID-19 e, antes que o mundo se pudesse reerguer dessa crise, deparou-se com a invasão da Ucrânia pela Rússia que fez disparar o número dos que buscam proteção internacional.

A título de exemplo, " o ACNUR [atualizou os] dados sobre pessoas refugiadas na Ucrânia para refletir [os] movimentos recentes. [E] até 7 de junho [2022], cerca de 7,3 milhões de passagens foram registradas na fronteira saindo da Ucrânia, com 2, 3 milhões de passagens de retorno para o país. " (ACNUR, 2022).

### **1.2. Nota introdutória**

Movimentos migratórios massivos e crises de refugiados não são novos na história da humanidade. Desde a fuga dos antigos israelitas da escravidão do Egipto em busca da liberdade na Palestina, no século XIII a.C., passando pelas invasões bárbaras que haviam de destruir o Império Romano no ano de 476 d.C, pela Idade Média em que guerras e conquistas levaram à expulsão de milhares de pessoas dos seus territórios, ao mesmo tempo que para lá se dirigiam os conquistadores “acompanhados” de milhões de escravos oriundos do continente africano, que a humanidade migra, por opção, sobretudo quando vai em busca de melhores condições de vida, ou por imposição, quando outra saída não lhe resta, quer em virtude das suas condicionantes pessoais (ex. escravatura, religião, perseguição), quer em virtude das suas condicionantes sociais e geográficas (ex. guerra, catástrofes ambientais). (Silva, 2017, pp. 164-169; Rodrigues, 2022, pp. 21-71).

Tal como referem diversos autores, já na época moderna, em 1914/18 com a Primeira Guerra Mundial, os problemas dos refugiados e deslocados assumem uma dimensão social sem precedentes, agudizando-se por toda a Europa. (Simpson, 1939, pp.4 - 5; Adams, 1939, p.26; Beyer, 1981, p.28).

Tal facto levou a que, “... em 1921, o Conselho da Sociedade das Nações, no exercício das suas funções, nomeou Fridtjof Nansen Alto-comissário encarregue dos problemas relativos aos refugiados da Rússia na Europa. Dez anos depois (1931), a Sociedade das Nações criou o Gabinete Internacional Nansen para os refugiados e, dois anos mais tarde (1933), nomeou o Alto Comissariado para os Refugiados provenientes da Alemanha. Em 1943, ainda antes do fim da Segunda Grande Guerra, é fundada a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR) com o único objetivo de prestar assistência de emergência a milhares de refugiados e deslocados, bem como, auxílio e reabilitação das zonas devastadas”. (Rodrigues, 2010, p.10).

É com o fim da II Guerra Mundial, quando se estima que tenha havido entre 8 a 70 milhões de refugiados, a maioria deles judeus que fugiram dos líderes nazistas alemães (Paiva, 2008, p. 4), que é criada a Organização das Nações Unidas (ONU) e que os direitos humanos passam a fazer parte da agenda do Direito Internacional.

“Assim, em 1947, com o fim do mandato da ANUAR, a Assembleia-geral das Nações Unidas criou uma agência especializada (em assistência a refugiados europeus) denominada Organização Internacional para os Refugiados (OIR). A 10 de dezembro de 1948, a Assembleia-Geral das Nações Unidas promulgou a Declaração Universal dos Direitos do Homem. (...) A 5 de maio de 1949, é assinada a Convenção de Londres que institui o Conselho da Europa. Esta Convenção defende objetivos específicos de defesa da democracia, dos direitos fundamentais da pessoa humana, dos valores universais partilhados pelas Partes e do primado do Direito. Em 1 de janeiro de 1951, a Assembleia – geral das Nações Unidas instituiu, como seu órgão subsidiário, o Alto – Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUAR). A sua principal função era proporcionar proteção internacional para os refugiados, por via de reinstalação e/ou repatriamento, bem como, reintegrar, no seio de novas comunidades nacionais, 1,3 milhões de refugiados existentes na Europa.(...) em 1951, é adotada a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto de Refugiado, também conhecida como Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiado. Este instrumento jurídico, foi e continua a ser o instrumento basilar para atribuição do Instituto de Asilo. (...) Em fevereiro de 1952, a Organização Internacional para os Refugiados (O.I.R) cessa as suas funções e, no mesmo ano, é fundado o Comité Intergovernamental para as Migrações Europeias, dando origem, mais tarde à Organização Internacional para as Migrações.(...) Em 1954, é criado o Fundo das Nações Unidas para os Refugiados (UNREF). Posteriormente, muitos outros instrumentos jurídicos/organizações internacionais foram criados, alicerçando-se, quase sempre, em princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948. Em 1966, a comunidade Internacional consciencializara-se, dada a complexidade das questões relativas aos Refugiados, que a Convenção de Genebra, de 1951, relativa ao Estatuto de Refugiado, definhava-se ao estabelecer uma limitação geográfica-temporal na atribuição do Estatuto de Refugiado. Assim em 1966, a Assembleia-geral das Nações Unidas apresentou o Protocolo Adicional à Convenção Genebra de 1951, relativa ao Estatuto

*de Refugiado, também conhecido como o Protocolo de Nova Iorque*". (Rodrigues, 2010, pp. 11 - 13).

Posteriormente, e com dimensões semelhantes – cerca de 60 milhões, (ACNUR, 2015) em 2015 a crise de refugiados da Europa despertou a consciência global, muito graças ao impacto da comunicação social, ausente ou muito ténue noutras crises anteriores, para a miséria e para o desespero que leva milhares de pessoas a fugir dos seus países, enfrentando a morte em travessias muitas vezes fatais, do Mar Mediterrâneo.

Quem são estas pessoas? E de que direitos gozam a nível internacional? É o que nos propomos dar resposta no desenrolar do nosso trabalho.

### **1.3. A atual crise de refugiados na Europa: contextualização no tempo e no espaço**

O início da atual crise migratória da Europa começa com a denominada Primavera Árabe, que se caracteriza por um conjunto de protestos e revoltas generalizadas ocorridas nos países do norte de África e Médio Oriente entre finais de 2010 e 2012, entre os quais se destacam, em 2011, a revolução no Egipto, a guerra civil da Líbia que levou à morte de Muammar Khadafi a 20 de outubro desse ano e ainda os conflitos na Síria, que se viriam a transformar numa guerra civil em meados de 2012. (Ramos, 2015, pp. 6-24).

Após a morte de Khadafi, que não pôs termo à situação vivida no país, a Líbia torna-se num canal de migração para a Europa, especialmente para Itália. Por sua vez a Síria, completamente devastada pela guerra civil, empurrou para a Europa milhões de deslocados, movimento que atingiu o seu expoente em 2015, quando se estima que 4 milhões de sírios tenham fugido para os países vizinhos. (UNHCR, 2015).

Na Síria, “os fugitivos escapam a múltiplas forças: o regime de Assad, o Daesh, outras forças jihadistas, gangues locais, milícias estatais e antiestatais de recrutamento forçado, grupos de «autodefesa», combatentes estrangeiros, etc., E o Ministro da educação no Líbano, Elías Saab, afirmou a David Cameron que 2% dos refugiados podem pertencer, precisamente, não aos fugitivos do Daesh, mas ao Dito Islâmico. Saab diz que se baseia nos números detetados pelos serviços de segurança libaneses nos campos de refugiados do país.” (Rogeiro, 2015, p.14).

Durante esse ano, segundo a Frontex, 885.286 pessoas chegaram ilegalmente à Europa através da rota do Mediterrâneo Oriental e outras 181.376 através do Mediterrâneo Central, principalmente via Líbia. Em julho de 2021, esse número fixava-se em 82.000. (Frontex, 2021).

Se em Julho de 2013, a visita do Papa Francisco a Lampedusa já chamava a atenção para o deslocamento massivo, doloroso e tantas vezes fatal através do Mediterrâneo, foi definitivamente em 2015 que o mundo despertou para o drama dos refugiados quando, a 2 de setembro, veio a público a fotografia do pequeno Aylan Kurdi, menino sírio de 3 anos de idade, morto numa praia da Turquia. No decorrer desse fatídico ano, “(...) com a intensificação das guerras na Síria (contendas tribais, dois governos, ascensão do Daesh), os conflitos no Afeganistão resultantes da retirada das forças militares estrangeiras, o contra-ataque ao Daesh no Iraque e na Síria (pelas forças internacionais, iraquianas e leais a Assad, que levou à sucessiva mudança de controlo de regiões e localidades, gerando novas fugas de deslocados) e ainda cenários de violência e guerra no Egito, na Somália e na Nigéria relacionados com grupos extremistas islâmicos (Daesh, Al-Qaeda, Boko Haram).” (Santos, 2020, p.7).

Itália e Grécia são, por essa data, as principais portas de entrada no velho continente. À Itália chegam os provenientes da Eritreia, Nigéria, Somália e Médio Oriente e à Grécia chegam sobretudo sírios e afegãos, através da Turquia. (Lechner, 2017, pp. 99-111).

A crise que atinge o seu auge em 2015, muito graças ao impacto da comunicação social, já antes tinha dado outros sinais, mas não suficientes para impedir a escalada do drama. Entre eles, podemos destacar o naufrágio ao largo da ilha de Lampedusa, a 11 de outubro de 2013, que conduziu à morte de 360 pessoas e ao resgate de 155. Mais tarde, o número de mortos nesta travessia havia de atingir, entre janeiro e abril de 2015, os 2000. (Mundo, 2015).

À medida que estas pessoas chegavam à Europa, as reações que por cá se faziam sentir oscilavam entre os defensores duma política de fronteiras abertas aos refugiados como foi o caso da Alemanha, e outros, como a Hungria, que chegou ao cúmulo de construir vedações de arame farpado, acabando por fechar a sua fronteira com a Sérvia e a Croácia, que defendiam o controlo das fronteiras por forma a conter as migrações. (Expresso, 2015; Mezzomo, 2022, pp. 51-68). Perante esta disparidade de políticas internas e perante a urgência de tomar medidas, a UE viria a criar, ainda que de forma pouco consensual, um sistema de redistribuição de refugiados pelos Estados-Membros, sobre o qual nos debruçaremos adiante.

Mas antes que o sistema se afirmasse, a crise dos refugiados agudiza-se com o estalar da guerra na Ucrânia a 24 de fevereiro de 2022.

#### **1.4. Evolução dos números de Refugiados na UE desde 2015**

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, (ACNUR), cerca de um milhão de pessoas – 972.500 - fugiu para a Europa em 2015, atravessando

o Mediterrâneo, vítimas de perseguição, conflitos armados e pobreza, um número nunca antes alcançado. E segundo a Organização Internacional para as Migrações, (OIM), 34.000 utilizaram as vias terrestres através da Turquia, Bulgária e Grécia, sendo que metade desse número, cerca de meio milhão, eram sírios fugidos da guerra no seu país, 20% afegãos e 7% iraquianos. Além destas, segundo afirmou o Diretor Geral da OIM, William Lacy Swing, em dezembro de 2015 em Genebra, 4000 pessoas estavam desaparecidas ou morreram afogadas. (UNHCR, 2015).

Estes números levaram a um aumento exponencial dos pedidos de asilo na UE, sendo que nem todos os países sentem a mesma pressão. Segundo o Serviço de Estatísticas da União Europeia, (EUROSTAT), entre 2008 e 2015, o número de requerentes passou de 200 mil para mais de um milhão por ano, sendo a Alemanha que apresentava o maior número de pedidos (36%), seguida da Hungria (13%), da Suécia (12,3%), da Áustria (6,7%), da Itália (6,4%) e da França (5,7%). No entanto, o número de pedidos de asilo nem sempre se traduz na atribuição do estatuto de refugiado. Segundo a mesma fonte, em 2015, os países com mais decisões positivas por cada 100 requerentes de asilo, foram a Dinamarca (48,7%), seguida do Reino Unido (46,2%), da Grécia (44,5%), da Holanda (37,9%), da Itália (35,2%), da França (34,3%) e da Alemanha (31,1%), sendo a média europeia de 25,2%. Por outro lado, verificou-se que entre os países com menos decisões positivas se encontrava a Hungria (0,3%), a Finlândia (5,5%), a Polónia (5,7%) e a Espanha (7%). (Oliveira *et al.*, 2017, pp.84 - 86).

O pico no número de refugiados e pedidos de asilo atingido na Europa em 2015 já revelava uma tendência crescente desde 2008. A partir de 2016 inverte-se a curva, que continuou a decrescer até 2021, sendo que apenas o ano de 2019 registou um aumento relativamente ao ano anterior, como demonstra a figura 1 infra. (Eurostat, 2020).

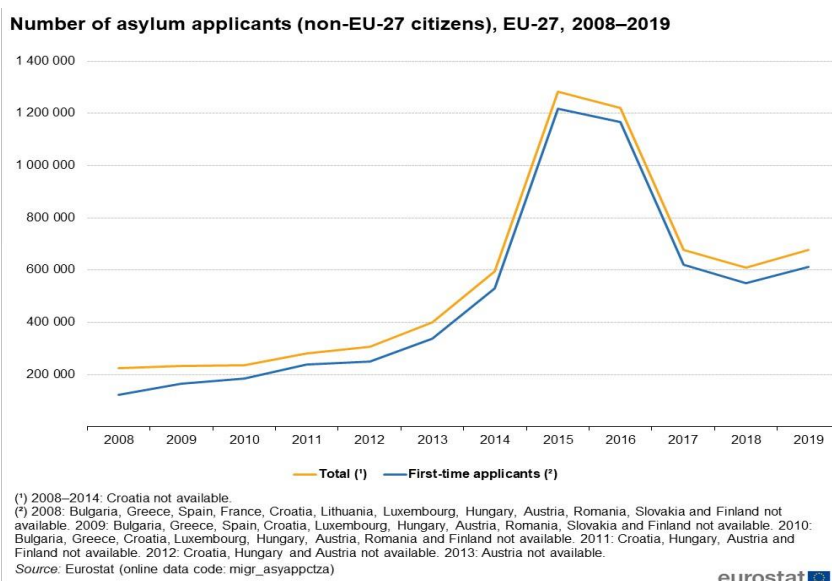


Figura 1: Número de requerentes de asilo (cidadãos de países terceiros), UE-27, 2008-2019

Fonte: Eurostat, 2020 (migr\_syappctza)

Segundo a mesma fonte, desde 2013 que a Síria continua a ser o país principal de origem dos requerentes. No entanto, em 2019 o número de requerentes de asilo pela primeira vez na UE-27, (isto é, aqueles que apresentam pedido de asilo pela primeira vez na UE, excluindo-se os repetidos) provenientes daquele país, diminuiu de 80 000 em 2018 para 74 400, fixando-se a percentagem de cidadãos sírios na UE-27 em 12,1%. Seguidamente, os requerentes de asilo pela primeira vez na UE-27 são os afegãos, representado 8,6%, seguidos dos venezuelanos, com 5,2% e dos colombianos com 4,4%. (Eurostat, 2020).

O aumento mais substancial dos pedidos de asilo pela primeira vez na UE-27, no ano de 2019 relativamente ao ano anterior, respeita a cidadãos oriundos da Venezuela (mais 22 600 pedidos ou +101,9%), seguidos dos nacionais da Colômbia (mais 21 800 ou +216,7%) e do Afeganistão (mais 13 600 ou +34,8%), sendo que a maior diminuição dos números respeitou aos iraquianos (menos 9500, ou -26,2%) e aos sírios (menos 5700 ou, -7,1%), conforme demonstra a figura 2 infra. (*Idem*).

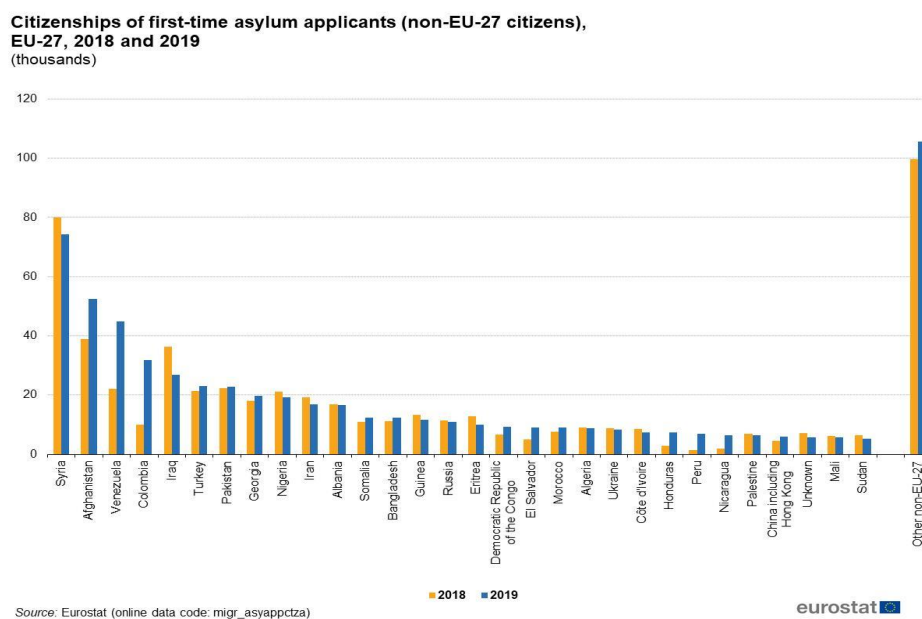


Figura 2: Nacionalidades dos requerentes de asilo pela primeira vez (nacionais de países terceiros), 2018 e 2019 (milhares)  
Fonte: Eurostat, 2020 (migra\_syappctza)

De referir ainda que em 2019, entre os principais países de destino dos requerentes de asilo pela primeira vez na UE-27, se encontrava no topo da lista a Alemanha, com 142.450 pedidos, logo seguida da França, com 138.290, da Espanha, com 115.175, logo depois a Grécia, com 74.910 e do Reino Unido, com 44.250. De salientar ainda, que os maiores decréscimos em termos relativos, comparativamente ao ano anterior, registaram-se em Itália (-34,5% ou menos 18 400), na Alemanha (-12% ou menos

19 400) e na Áustria (-7% ou menos 800), conforme demonstra a figura 3 infra. (*Ibidem*).

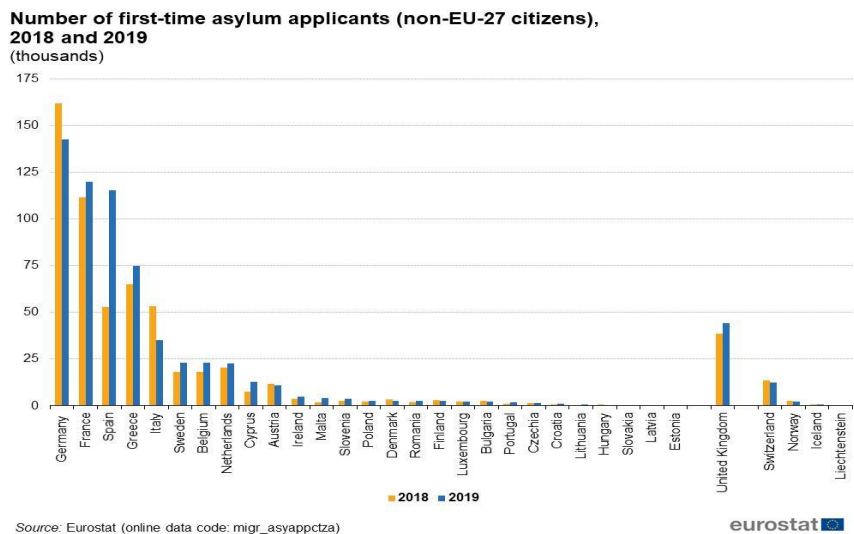


Figura 3: Número de requerentes de asilo pela primeira vez (cidadãos de países terceiros) 2018 e 2019 (milhares)  
 Fonte: Eurostat, 2020 (migr\_asyappctza)

Em 2020, manteve-se a tendência decrescente nos pedidos de asilo efetuados na UE, bem como se mantiveram as preferências nos países de destino, como ilustram as figuras seguintes. (Uma Europa Acolhedora, 2015).

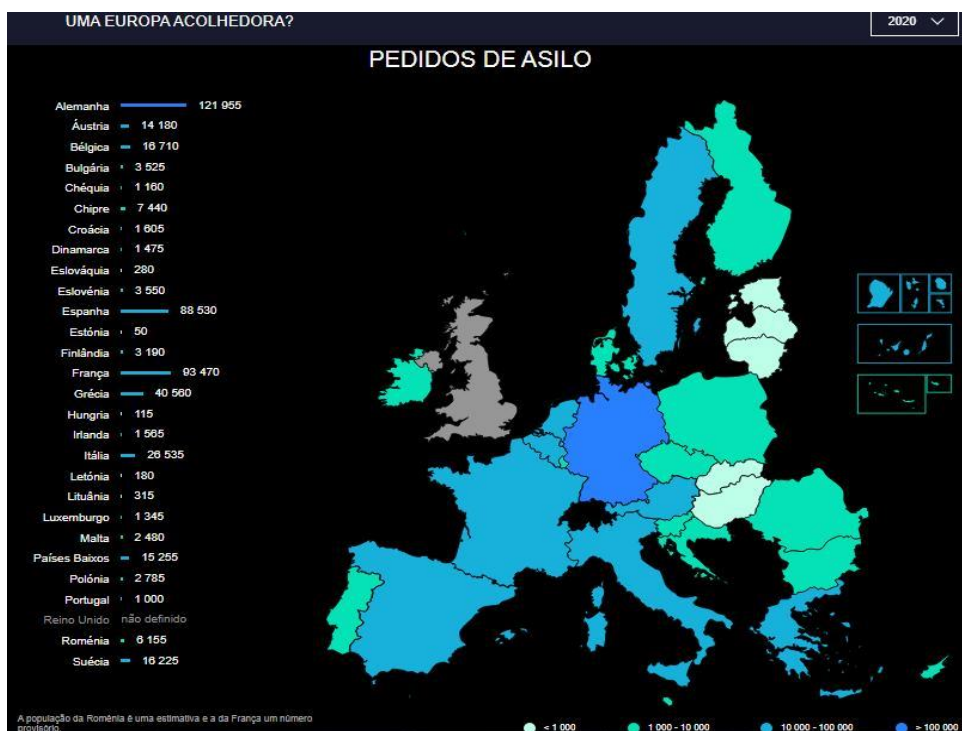


Figura 4: Número de pedidos de asilo por país da UE, em 2020.  
 Fonte: Uma Europa Acolhedora



Figura 5: Evolução dos pedidos de asilo na UE entre 2010 e 2020.

Fonte: Uma Europa Acolhedora

Foi no entanto, como se viria a demonstrar nos anos seguintes, uma quebra pontual que não reflectia a realidade.

### 1.5. A pandemia de COVID-19 e os efeitos na vida dos migrantes e refugiados na União Europeia

Conforme referimos supra, em 2020 verificou-se uma tendência decrescente nos pedidos de asilo o que, acrescentamos agora, muito se deve à pandemia de COVID-19. Na verdade, segundo o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), essa tendência não se deve à diminuição de pessoas carecidas de proteção internacional, mas sim às restrições na mobilidade e nas viagens que a pandemia ocasionou. (EASO, 2020).

De acordo com o Relatório Anual sobre a Situação de Asilo na União Europeia em 2021, no ano de 2020 registaram-se 485 mil pedidos de proteção internacional na UE-27, o menor número, desde 2013. Estes números representaram uma queda de 32% relativamente aos pedidos registados em 2019. (EASO, 2021).

Por sua vez, esta situação originou uma diminuição das listas de espera média nas decisões de asilo, que passou de quase um milhão para pouco menos de um quinto. Pela primeira vez desde 2017, foi maior o número sobre decisões de asilo em primeira instância do que o número de novos pedidos de asilo, sendo que 42% das decisões foram positivas, enquanto 58% foram rejeitadas. (*Idem*).

A pandemia de COVID-19 assolou o mundo em 31 de dezembro de 2019 quando, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), em Wuhan, na China, apareceram os primeiros casos de pneumonia provocados por um vírus desconhecido, especulando-se a sua origem num mercado de frutos-do-mar em Wuhan, província de Hubel, hipótese que

viria a ser abandonada mais tarde quando se demonstrou a sua propagação através de morcegos que não são comercializados naquele mercado, sendo certo que até hoje não se conseguiu ainda precisar o local e o momento exato do seu surgimento e da sua transmissão ao Homem. (Brito *et al.*, 2020, p.3).

Com a detecção do SARS-COV-2, cientificamente denominado COVID-19, iniciava-se uma crise sem precedentes e a vários níveis, com milhares de mortos e com sistemas de saúde à beira da rotura. Foi imposto o uso de máscaras, a desinfecção constante das mãos e o distanciamento social, cancelaram-se viagens e fecharam-se fronteiras. Escolas, empresas e instituições encerradas levaram ao ensino e ao trabalho à distância; cafés e restaurantes fechados levaram ao isolamento e à falta do salutar convívio social; lares e hospitais sem visitas levaram à tristeza, muitas vezes fatal, de idosos e doentes que partiram sem o abraço dos que mais amavam. A solidão impôs-se e atingiu de forma particular os mais frágeis e os que vivem sós, em aldeias isoladas, sem acesso a bens essenciais e medicamentos. A fé também foi posta à prova, com o fecho de igrejas e ausência de cultos religiosos. (Ennes *et al.*, 2021, pp. 161-171).

Se os efeitos foram tão nefastos para aqueles que têm um teto, uma terra, um país que os acolhe, que dizer dos refugiados. Dúvidas não restam sobre o impacto devastador e talvez, inimaginável, para aqueles que além de se verem obrigados a fugir dos seus países de origem, muitas vezes para salvar a sua vida, buscando proteção internacional noutras paragens, se deparam agora com portas mais fechadas que nunca e ainda sujeitos a serem infetados por um vírus letal e sem forma de o combater, pois, não têm casa para se isolarem nem dinheiro para comprar máscaras ou álcool-gel.

Como não poderia deixar de ser, a COVID-19 agravou ainda mais a precária situação dos migrantes e refugiados que vivem, ou melhor, sobrevivem em campos de refugiados amontoados com milhares de outros na mesma situação. Em setembro de 2020 ficou famoso o campo de refugiados de Moria, na ilha grega de Lesbos, quando um incêndio destruiu 99% do campo, agudizando ainda mais a situação dos 12 mil refugiados que lá vivem. (Guedes, 2020, p.13).

De acordo com o relatório da COVID-19 do Provedor de Informações Independente que analisa questões humanitárias (ACAPS), a média das pessoas nos campos de refugiados do Médio Oriente é de 40 mil pessoas por quilómetro quadrado o que aumenta os riscos de contaminação, podendo afetar todo o núcleo de pessoas deslocadas na região. (Politize, 2021).

Segundo o ACNUR, 25,9 milhões de refugiados do mundo vivem em abrigos ou acampamentos sobrelotados o que os torna mais vulneráveis ao impacto da pandemia. (ACNUR, 2020). O vírus só veio agudizar a sua necessidade de proteção e não pode justificar a restrição ao seu direito de pedir refúgio, devendo ser asseguradas a estas pessoas condições mínimas de higiene, alimentação, cuidados básicos de saúde e proteção. (Human Rights Watch, 2020). É essencial, apesar da sobrelotação, fornecer

aos refugiados água potável e cuidados de higiene para evitar a contaminação, o que é muito difícil de conseguir nestes campos em que tudo é limitado, mormente o acesso à água, aumentando ainda mais a sua fragilidade. (Pinheiro, 2020, p.16).

Esse impacto extremamente negativo da COVID-19 na vida dos refugiados está bem patente na mensagem proferida pelo Secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, a 3 de junho de 2020, onde diz o seguinte:

*“A COVID-19 continua a devastar vidas e formas de subsistência em todo o mundo – atingindo mais fortemente os mais vulneráveis.*

*Isso é particularmente verdadeiro para milhões de pessoas em movimento – como refugiados e deslocados internos que são forçados a fugir das suas casas devido à violência ou calamidades, ou migrantes em situações precárias.*

*Atualmente enfrentam três crises numa só.*

*(...) uma crise de saúde (...), uma crise socioeconómica e (...) uma crise de proteção.*

*(...) O medo de COVID-19 levou ao aumento da xenofobia, do racismo e da estigmatização.*

*E a situação já precária de mulheres e raparigas é cada vez mais terrível, pois têm de enfrentar maiores riscos de exposição à violência de género, abuso e exploração.*

*No entanto, ao mesmo tempo que refugiados e migrantes enfrentam todos esses desafios, muitos contribuem heroicamente na linha de frente em trabalhos e funções essenciais.*

*(...) A crise da COVID-19 é uma oportunidade para repensar a mobilidade humana, através de quatro entendimentos fundamentais:*

*(...) Saúde pública inclusiva e uma resposta socioeconómica ajudará a suprimir o vírus, a reiniciar as nossas economias e a avançar quanto aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.*

*(...) Devemos defender a dignidade humana face à pandemia e aprender com os países que mostraram ser possível implementar restrições a viagens e controles de fronteira, respeitando plenamente os direitos humanos e os princípios internacionais de proteção dos refugiados.*

*(...) Ninguém está seguro até que todos estejam seguros. O diagnóstico, o tratamento e as vacinas devem ser acessíveis a todos.*

*(...) As pessoas em trânsito são parte da solução. Vamos remover barreiras injustificadas, explorar modelos para regularizar as migrações e reduzir custos associados às remessas para os países de origem.*

*(...) Todos nós temos interesse em garantir que a responsabilidade de proteger os refugiados seja partilhada de forma equitativa e que a mobilidade humana permaneça segura, inclusiva e respeite o direito internacional dos direitos humanos e o direito dos refugiados.*

*Nenhum país pode combater a pandemia ou gerir as migrações sozinho. Mas, juntos, podemos conter a propagação do vírus, mitigar o seu impacto nos mais vulneráveis e recuperar em benefício de todos.*” (Guterres, 2020).

Nas suas palavras sábias, António Guterres constata assim que durante a pandemia de COVID-19 os refugiados enfrentam “três crises numa só”: (*Idem*).

a) Uma crise de saúde, visto que vivem em grandes aglomerações, onde o isolamento ou o distanciamento são impossíveis;

b) Uma crise de ordem social e económica, porque vivem da economia informal, sem proteção social e com a pandemia e o inerente fecho do mercado de trabalho, perdem os seus rendimentos, já parcos por si, ficando em causa a sua subsistência;

c) Uma crise de proteção, uma vez que com a pandemia 150 Estados aumentaram as restrições nas suas fronteiras para conter a propagação do vírus e 99 Estados nem para os que procuram asilo abriram exceção. (Guterres, 2020; Guedes, 2020, p.15).

Guterres chama ainda à atenção para o aumento de casos de xenofobia e racismo que a pandemia acarreta e, para o caso particular do maior risco a que ficam expostas as mulheres e meninas refugiadas, tantas vezes vítimas da violência de género. No entanto, não esquece e congratula-se com o facto de que, apesar de tudo, migrantes e refugiados estão muitas vezes na linha da frente a contribuir heroicamente com o seu trabalho, como é o caso dos enfermeiros. Vieram a público muitas notícias que dão conta da resiliência e da solidariedade dos refugiados durante a pandemia. Citamos alguns exemplos:

*“No Irã, a médica refugiada afegã Fezzeh Hosseini trabalhou incansavelmente para ajudar os pacientes locais e afegãos afetados pelo coronavírus, fornecendo informações e dicas para se manterem seguros; Em um campo de refugiados no Quênia, o empresário e refugiado do Burundi Innocent Havyarimana fez sabão a preços acessíveis; No país vizinho Somália, a refugiada Fardowsa Ibrahim de 24 anos se inscreveu em um curso de alfaiataria, mas nunca imaginou que, seis meses depois, estaria fazendo máscaras para ajudar a proteger as pessoas contra a proliferação do vírus; Em meio ao aumento das dificuldades económicas e longos lockdowns, os problemas de saúde mental pioraram (...) No Iraque, trabalhadores comunitários refugiados treinados levaram serviços de saúde mental para campos fechados. E no Quênia, a refugiada e instrutora de yoga de Uganda Rita Brown fez suas aulas online para promover a autoaceitação e o bem-estar mental entre os refugiados, tanto no Quênia quanto em outros lugares; Com idosos e doentes isolados, Shadi Shhadeh e outros membros da comunidade de refugiados sírios na Suíça forneceram uma ponte vital para o mundo exterior para as pessoas vulneráveis e mais necessitadas. Shadi mobilizou uma rede de voluntários para fazer compras e tarefas para os idosos, enfermos e outras pessoas em risco. A iniciativa para garantir que ninguém fosse*

*deixado para trás foi refletida em atividades de voluntariado e de extensão da comunidade por refugiados em todo o mundo” (Guterres, 2021).*

Como diz António Guterres, “sua força, criatividade e dedicação nos dão esperança para 2021.” (*Idem*) As consequências da COVID-19 são graves, afetam todo o globo, em especial os refugiados, mas esperamos com António Guterres, e, porque estão em causa direitos humanos fundamentais, que depois desta crise, e de outras do género que previsivelmente se seguirão, a mobilidade humana seja reinventada, tendo em conta que, conforme ficou claro, a exclusão é cara e a inclusão compensa. Deve defender-se a dignidade humana acima da pandemia e aprender com os países que implementaram medidas da contenção do vírus sem esquecer o respeito pelos direitos humanos. Num mundo global, ninguém está seguro até que todos estejam seguros, e os deslocados devem fazer parte da solução.

Passada a crise da COVID-19, o número de refugiados voltou a crescer, regressando aos números do período pré-pandemia, registando-se 632.315 pedidos de asilo na UE em 2021. (Parlamento Europeu, 2022).

O crescimento do número de pedidos de asilo fez-se sentir de forma particular na Bulgária (212%), na Polónia (179,9%) e na Áustria (170,3%), ao passo que diminuíram na Hungria (65,2%), Malta (38,9%), Grécia (30%), Espanha (26,2%), Finlândia (20,8%) e Suécia (13,7%). (*Idem*).

Relativamente à nacionalidade dos requerentes de asilo pela primeira vez na UE, continua a manter-se no topo da lista a Síria, com mais de 98.800 pedidos (18%), seguida do Afeganistão com 83.700 pedidos (16%) e do Iraque com cerca de 26.000 (13,7%). (*Ibidem*).

De acordo com a Frontex, as travessias ilegais da UE em 2021 ficaram perto das 200.000, o número mais alto desde 2017. (Frontex, 2022) O que nos leva a concluir que levantadas as restrições à mobilidade que a COVID-19 impôs, estas pessoas regressam à sua infeliz normalidade, voltando a engrossar o número de refugiados. Mais do que tudo, o que estas pessoas precisam é de solidariedade.

## **1.6. A guerra na Ucrânia**

Sem se ter ainda refeito do impacto da pandemia da COVID-19 e das suas nefastas consequências na vida tal como a conhecíamos, a Humanidade confrontou-se com a invasão da Ucrânia pela Rússia, no passado dia 24 de fevereiro de 2022.

Em vez de se concentrarem esforços na resposta às graves consequências da COVID-19, desde a saúde à economia, o mundo viu-se obrigado a desviar a sua atenção para a guerra na Ucrânia e para a possibilidade dali advir uma Terceira Guerra Mundial.

Se é certo que a ameaça existia, quer por motivos históricos quer por motivos políticos, a verdade é que parece surreal que em pleno século XXI estejamos à beira de um terceiro conflito bélico a nível global.

A Ucrânia tornou-se independente a 25 de dezembro de 1991 e essa independência nunca foi bem aceite pela Rússia. Em 2008 Putin afirmou a Bush que não vê a Ucrânia como um Estado independente e que a considera parte integrante da Rússia. (Gomes, 2018, p. 22).

As relações entre ambos os países são tensas desde 1991, tensão que culminou na chamada crise da Ucrânia de 2014 e que levaria à anexação da Crimeia através do referendo de 16 de março desse mesmo ano. (Pereira *et al.*, 2021, p.13).

Essa tensão afeta a vida de milhares de ucranianos, obrigando-os a abandonar o seu país e engrossando o número de refugiados a nível europeu. Como não poderia deixar de ser, o estalar da guerra a 24 de fevereiro de 2022 levou ao aumento exponencial desse número.

“A gênese do conflito entre a Rússia e a Ucrânia é o nacionalismo dos dois países”, com a inclinação pró-ocidental da Ucrânia em contraponto com a visão imperial da Rússia que a vê como uma parte do país e não como um Estado soberano. (Aparecido e Aguilar, 2022, p.2). O desejo demonstrado pela Ucrânia em aderir à Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) é encarado por Vladimir Putin como um cerco à Rússia por parte da Aliança Atlântica, (Dellagnezze, 2022, p.40) atendendo à sua crescente expansão a leste e, por outro lado, o alegado genocídio levado a cabo pelo governo ucraniano contra ucranianos de origem étnica russa que vivem nas regiões separatistas de Donetsk e Luhansk, justifica, segundo Putin o que ele apelida de uma “desmilitarização” e “desnazificação” da Ucrânia e a deposição do seu governo. (BBC, 2022).

Do ponto de vista ucraniano, a invasão russa representa uma violação da soberania de Estado da Ucrânia, que tem o direito de escolher o seu destino e as suas alianças. (Dellagnezze, 2022, p.55).

À parte os motivos, o certo é que a guerra na Ucrânia criou uma das maiores crises humanitárias da História recente na Europa. O intensificar dos bombardeamentos e da violência tem levado milhares de civis a abandonarem as suas casas, crescendo constantemente o número de deslocados dentro e fora da Ucrânia.

Apenas um mês depois da invasão, quase um quarto da população do país estava deslocada, o que equivale a mais de 10 milhões de pessoas, sendo que destas, 3,7 milhões abandonaram a Ucrânia. (ACNUR, 2022).

Desde então os números não pararam de crescer registando-se em julho mais de 5,6 milhões de refugiados ucranianos em toda a Europa. Na Polónia foram registados 1.207.650, na Moldávia 83.832, na Roménia 83.704, na Eslováquia 80.533 e na Hungria 26.199. Desses refugiados, cerca de 90% são mulheres e crianças sobre as quais recaem os maiores riscos de violência e abusos, incluindo o tráfico de seres humanos, contrabando e a adoção ilegal. (Parlamento Europeu, 2022).

O número de pedidos de asilo disparou na UE. Em março de 2022, 73.850 requerentes de asilo pela primeira vez (cidadãos não pertencentes à UE) solicitaram proteção internacional nos Estados-Membros da UE, o que representa um aumento de 115% em relação ao mesmo mês do ano anterior (34.310) e de 35% em relação a fevereiro de 2022 (54.565). (*Idem*).

Estes números espelham o aumento de requerentes ucranianos pela primeira vez na sequência da guerra, de 2.370 em fevereiro para 12.875 em março de 2022, um aumento de +443%. (*Ibidem*).

Os ucranianos tornam-se assim em março de 2022, o maior grupo de requerentes de asilo pela primeira vez na UE (12.875), seguidos dos afegãos (7.770), dos sírios (7.320), dos venezuelanos (4.705) e dos colombianos (3.565). (Eco, 2022).

No mesmo mês, é a Alemanha que concentra o maior número de requerentes de pedidos de asilo pela primeira vez (14.135), o que corresponde a 19% de todos os pedidos iniciais na UE, seguida de Espanha (11.130), o que corresponde a 15% desses pedidos, de França (10.240), correspondentes a 14%, de Itália (6.035), correspondentes a 8%, da Áustria (4.295), correspondentes a 6% e da Roménia (4.270), correspondentes a 6%. (*Idem*). Segundo a Frontex, em janeiro de 2022 o número de travessias ilegais das fronteiras externas da UE chegou a 13.160, o que equivale a mais 78% em relação ao mesmo mês do ano anterior e a mais 23% do que em 2020. (Frontex, 2022).

A nível mundial e atendendo ao acréscimo de refugiados que a guerra na Ucrânia originou, o ACNUR estima que em 2022 existam mais de 100 milhões de pessoas deslocadas, o que equivale a dizer que 1 em cada 78 pessoas no mundo foi forçada a fugir da sua terra. (ACNUR, 2022).

Mas ao contrário do que aconteceu noutros conflitos anteriores, como por exemplo as guerras na Líbia ou na Síria que geraram igualmente milhares de refugiados, verifica-se relativamente ao caso ucraniano uma excecional onda de solidariedade, em especial a nível europeu, que não se desvanece com o avançar do conflito o que, estamos em crer, muito se deve ao carisma e à liderança do presidente Volodymyr Zelensky, que dia após

dia se mantém ao lado dos seus soldados na defesa incansável do seu povo. De facto, enquanto que noutros conflitos e, não obstante, a solidariedade manifestada com as ondas de refugiados ocasionadas, mormente a partir de 2015 quando o drama começou a ter mais visibilidade, a verdade é que todos os países procuraram minimizar a sua participação na solução, tentando reduzir ao mínimo o número de refugiados acolhidos, como foi o caso já referido da Hungria que chegou a construir muros de arame farpado para travar a entrada de refugiados.

Não foi o que se verificou desta vez com os refugiados ucranianos a merecerem uma solidariedade generalizada da Europa e do mundo.

A título de exemplo, um mês após o início do conflito, os eurodeputados aprovaram a proposta da Comissão Europeia para a Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE) com vista a redirecionar os fundos disponíveis para os países da UE que estão a acolher ucranianos. O Parlamento Europeu prorrogou ainda por um ano, até meados de 2024, o período operacional do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração bem como do Fundo para a Segurança Interna, o que possibilita aos países da UE a reafetação urgente dos fundos não utilizados para ajudar com o afluxo de refugiados da Ucrânia e que permitirá desbloquear cerca de 420 milhões de euros para apoio adicional com alojamento, alimentação, cuidados de saúde ou pessoal. Foi igualmente mobilizada, através do Mecanismo de Proteção Civil da UE (RescEU) e das suas reservas médicas, para a Ucrânia e para os países vizinhos, assistência adicional com equipamento médico e tendas geradoras de energia. Foi também aprovada, na sessão plenária de 23 e 24 de março de 2022 uma resolução que visa fornecer à Moldávia (que não é membro da UE, mas que está a acolher milhares de ucranianos) apoio financeiro para esse acolhimento, além da concessão de assistência macro financeira para cobrir a sua necessidade de financiamento externo. Foi igualmente aprovado um destacamento da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) para a Moldávia para a auxiliar com a gestão do elevado número de pessoas a atravessar a fronteira vindos da Ucrânia. (Parlamento Europeu, 2022).

Foi ainda ativada pela primeira vez, vinte e um anos após a sua entrada em vigor, a Diretiva relativa à Proteção Temporária (Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001), com vista a conceder proteção temporária imediata na UE a pessoas que fogem da guerra da Ucrânia, pelo período dum ano, prorrogável, beneficiando essas pessoas de autorização de residência e possibilidade de trabalho, de assistência médica e apoio social, podendo ainda utilizar a sua carta de condução. A decisão de aplicação da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001 teve lugar através da Decisão de Execução do Conselho de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do art.º 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária. (Decisão de Execução (UE) 2022/382 de Conselho de março de 2022).

Em julho de 2022 registavam-se 3,6 milhões de pedidos de proteção temporária na UE. (Parlamento Europeu, 2022). A ativação desta Diretiva demonstra a condenação que a Europa, personificada no Conselho Europeu, faz da invasão russa à Ucrânia e traduz o apoio incondicional àquele povo, brutal e ilegalmente atingido em flagrante violação do direito internacional e dos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas.

Por outro lado, não deixa de demonstrar a precipitação da proposta da sua revogação apresentada pelo Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, que só vem dar razão a todos os que defendem, como veremos, que o Novo Pacto não cuidou de fazer um verdadeiro e alicerçado estudo da realidade antes de apresentar as novas propostas. O recurso à Diretiva Proteção Temporária, pouco mais de um ano após a proposta da sua revogação, com a eficácia comprovada na proteção dos refugiados ucranianos, demonstra que afinal a Diretiva reveste-se de toda a propriedade, é atual e adequada aos fins para os quais foi criada e que se traduzem, na aceção do seu art.º 5.º, na concessão de proteção temporária em caso dum afluxo maciço de pessoas deslocadas e em medidas destinadas a assegurar uma repartição equilibrada do esforço pelos Estados-Membros que as acolhem.

### 1.7. Evolução dos números de Refugiados em Portugal desde 2015

Relativamente a Portugal, verifica-se que passa um pouco à margem da crise, registando um número quase irrisório comparativamente a outros países da UE, sendo que o pico do número de pedidos de asilo foi atingido entre nós em 2019, quando se registaram 1820 pedidos. Em 2015 tinham sido apenas 895, subindo para 1460 em 2016, fixando-se em 1000 no ano de 2020, mantendo também o país a tendência decrescente relativamente ao ano anterior, conforme se confirma na figura 6 seguinte. (Uma Europa Acolhedora, 2015).



Figura 6: Evolução dos pedidos de asilo em Portugal, entre 2010 e 2020.

Fonte: Uma Europa Acolhedora

De facto, de acordo com o Observatório das Migrações (OM), o país não está nos principais destinos de proteção internacional tanto a nível mundial como a nível europeu: “dos 26 milhões de refugiados no mundo, apurados pelo ACNUR em 2019, apenas 2,7 milhões (13,3%) estavam em países da União Europeia (UE28) e desses refugiados residentes na UE28, Portugal somente acolheu cerca de 2,4 mil, ou seja, 0,1% do total dos refugiados da UE28.” Portugal ocupava assim em 2019 a vigésima primeira posição entre os 28 Estados-Membros que receberam refugiados. (Observatório das Migrações, 2021).

Apesar disso, a integração e o acolhimento de pessoas refugiadas são uma prioridade do governo português, num esforço contínuo que envolve o Estado central, as autarquias locais e as organizações da sociedade civil, o que tem sido reconhecido pela ONU, incluindo a Agência das Nações Unidas para as Migrações – a OIM –, pela União Europeia e pelo Conselho da Europa. (Comunicados da República Portuguesa, 2021).

Em 2020, no âmbito do Programa de Reinstalação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o nosso país tinha já recebido 724 pessoas provenientes do Egito e da Turquia, naturais da Síria, Iraque, Etiópia, Sudão, Sudão do Sul, Eritreia e Somália. O país tem igualmente dado resposta positiva a todas as situações de emergência que decorrem de resgates no mar, tendo acolhido já 234 resgatados no Mediterrâneo ao longo dos últimos anos. Portugal foi o 6.º país europeu que mais refugiados acolheu ao abrigo do Programa de Recolocação da UE, recebendo 1.550 refugiados vindos da Grécia (1.190) e Itália (360), entre dezembro de 2015 e abril de 2018. (*Idem*). Para isso muito contribuiu o empenho do poder local e da sociedade civil. (Rosado, 2021, pp.12 - 13).

No entanto, e seguindo as tendências mundiais, houve nos últimos dois anos um decréscimo quer nos pedidos de asilo registados (de 1.820 requerentes registados em 2019 para 1.002 em 2020, recuperando para 1.540 pedidos em 2021, o que equivale a -45%), quer nas respostas de decisões de primeira instância a pedidos de proteção internacional (de 745 decisões em 2019, para 420 em 2020 e 505 em 2021, o que equivale a -44%). (Comissão Europeia, 2022).

Na sequência da guerra na Ucrânia, Portugal continuou a responder positivamente ao afluxo crescente de refugiados, o que muito se deve à sua história de emigração ao longo dos séculos. Segundo a ministra-adjunta dos assuntos parlamentares, Ana Catarina Mendes, em junho de 2022 Portugal tinha já recebido 39 mil refugiados ucranianos desde que a Rússia despoletou a guerra em fevereiro anterior, entre os quais 12.500 crianças. Desde então mais de 4.600 crianças ucranianas frequentam escolas portuguesas e mais de 3 mil adultos celebraram contratos de trabalho no país, mantendo-se a abertura para a receção de mais refugiados até ao final do ano. (Mendes, 2022).

Segundo a ministra, Portugal foi o primeiro país da UE a conceder proteção temporária aos refugiados ucranianos, frisando o reconhecimento do Presidente Volodymyr Zelensky ao Primeiro-Ministro António Costa, durante a visita deste a Kiev. (*Idem*).

De acordo com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), em agosto de 2022, Portugal tinha atribuído já, desde 24 de fevereiro, 50.632 proteções temporárias a cidadãos ucranianos e a estrangeiros que residiam na Ucrânia, sendo que desses 30.309 são mulheres e 20.323 são homens, e entre eles 13.562 são menores. Segundo a mesma fonte, os municípios com o maior número de proteções temporárias concedidas continuam a ser Lisboa (10.763), Cascais (3.020), Porto (2.450), Sintra (1.733) e Albufeira (1.264). (Ordem dos Advogados, 2022).

Ainda assim, em 2022, no dia mundial do refugiado, que se comemora todos os anos a 20 de junho, por força da Resolução 55/76 adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas de 4 de dezembro de 2000 (Eurocid, 2022), o diretor executivo da Amnistia Internacional em Portugal vem dizer:

“Apesar de os países se terem vinculado a compromissos internacionais em matéria de direitos humanos - em especial no que respeita à migração e prestação de asilo - os estados têm falhado consistentemente na proteção das pessoas, no cumprimento das suas obrigações para com o mundo. As respostas que têm sido dadas não são suficientes. A dignidade dos migrantes, dos requerentes de asilo e dos refugiados não tem sido garantida e a sua integração não se revela uma prioridade para os decisores”. (Neto, 2022).

Verifica-se assim que, não obstante os esforços e as boas intenções, ainda há um grande caminho a percorrer não só em Portugal, mas em toda a União Europeia, para ser posta em prática uma verdadeira tutela dos direitos humanos dos refugiados, por forma a que lhes seja garantida uma efetiva integração social nos países de acolhimento e uma vivência em condições de dignidade e justiça.

## **1.8. Considerações finais**

Apesar das oscilações dos números desde 2015 aos nossos dias, com tendência novamente crescente em 2022 devido à guerra na Ucrânia, a verdade é que as condições de vida em que estas pessoas se encontram, a maior parte delas amontoadas em campos de refugiados, continuam muito débeis, fruto do jogo de forças entre a soberania dos Estados e os direitos humanos fundamentais que, como veremos, a falta de uniformização legislativa na Europa permite. Feita a ressalva ao caso dos ucranianos, a falta de solidariedade é o vetor comum na frágil vida dos refugiados.

## Capítulo II – A diferença jurídico-conceitual entre refúgio, asilo e outras formas de proteção internacional

### 2.1. Resumo

Analisaremos agora, com base no direito internacional e na lei portuguesa, por forma a ter devida perceção do que está em causa, a diferença entre refúgio, asilo e outras formas de proteção internacional, onde se incluem a proteção subsidiária e a proteção temporária, que assumem um progressivo relevo na resposta à crescente movimentação de massas que não reúne os requisitos para beneficiar do estatuto de refugiado, mas que nem por isso deixa de ser carecida e merecedora de proteção. Verificaremos que apenas os que gozam do estatuto de refugiado podem beneficiar do direito de asilo, por contraponto aos migrantes e aos refugiados ambientais, que não sendo refugiados na correta aceção do termo, não deixam por isso de poder beneficiar de proteção internacional.

### 2.2. Nota introdutória

A ideia de asilo e refúgio é tão antiga como a própria história da Humanidade, mas a efetiva proteção dos refugiados pela comunidade internacional surge apenas com a Sociedade das Nações. (Barreto, 2006, p.3).

Segundo Carlier, “(...) [la] persona que responde a las condiciones de la noción de refugiado no por ello recibe automáticamente el asilo. El asilo continua siendo un privilegio de los Estados si bien la noción de un derecho individual al asilo se va desarrollando. Al contrario, también es posible que un Estado decida asilar a una persona que no responda a la definición de refugiado” (Carlier, 1986, p. 146). Neste sentido, também José Noronha Rodrigues distingue as duas figuras, referindo que o asilo depende “do aval do Estado em enquadrar determinadas situações específicas dos “*asylum seeker*”, no âmbito da definição de refugiado”, ao passo que o refúgio “é condição *sine qua non* a atribuição *à priori* do estatuto de refugiado”. (Rodrigues, 2006, p. 6).

Assim, o asilo constitui um exercício de um ato soberano do Estado, é uma decisão política independente de qualquer organismo internacional, ao passo que o refúgio, sendo uma instituição convencional de carácter universal, aplica-se de forma apolítica, visando a proteção de pessoas com fundado receio de perseguição no seu país de origem. Ou seja, enquanto o asilo se aplica, via de regra, a casos de perseguição individualizada, o refúgio aplica-se quando o indivíduo foge de agressões generalizadas no seu país, dando origem a deslocamentos em massa que atravessam a fronteira em busca

de proteção. Aplica-se também nos casos de ocupação ou domínio estrangeiro, violação generalizada de direitos humanos, catástrofes naturais e outros acontecimentos que alterem gravemente a ordem pública interna do seu país. (Barreto, 2006, p.5).

Em ambos os casos, estamos perante institutos relacionados com a proteção da pessoa humana vítima de perseguição, em que está excluída a possibilidade de extradição.

Vejamos mais em concreto.

### 2.3. Asilo e Direito de Asilo

A palavra “(...) asilo significa um lugar privilegiado onde os perseguidos se encontram ao abrigo dos seus perseguidores” (Meréa *et al.*, 1946, p. 55).

Podemos encontrar regras sobre a aplicação do asilo desde a Grécia Antiga, Roma, Egito, na Civilização Muçulmana, nos povos Anglo-Saxónicos, entre outros. O caráter religioso marcou a sua concessão nos tempos antigos, quando beneficiava, essencialmente, os que eram à época dissidentes políticos dos regimes imperialistas. (Barreto, 2006, p.1).

Foi apenas no século XVI que se deu a “(...) laicização do instituto de asilo” (Garrido, 1991, p.8), quando a faculdade de o conceder se transferiu da Igreja para o Estado. No decorrer do século seguinte, a concessão de asilo por parte dos Estados era tida como uma obrigação, um dever humanitário. (Rodrigues, 2006, p. 3).

Seria a partir da Revolução Francesa, com o desenvolvimento dos ideais de liberdade e a proclamação dos direitos individuais, que se começou a consolidar a aplicação do asilo a criminosos políticos e a extradição de criminosos comuns. (Barreto, 2006, p.1). Seria também em França que, a 24 de junho de 1973 o direito de asilo era consagrado pela primeira vez numa constituição europeia. A Constituição Francesa, passou a dispor, no seu art.º 120 que “(...) o povo francês dá asilo aos estrangeiros exilados da sua pátria por causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos.” (Rodrigues, 2006, p.3).

O direito de asilo continua hoje, na base do instituto da proteção internacional referido nos instrumentos de direito quer a nível nacional, quer da União Europeia (UE).

Este direito foi consagrado inicialmente, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)<sup>1</sup>, art.º 14.º n.º 1: “*Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito*

---

1) Publicada no Diário da República, I Série, n.º 57, de 9 de Março de 1978, pp. 489 e ss., mediante aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

*de procurar e de beneficiar de asilo em outros países*”. Particular importância assume aqui o conceito de perseguição. (Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1948).

Trata-se de um direito fundamental a nível internacional e com assento constitucional em vários países, entre os quais, Portugal. Neste sentido, a Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra, no seu art.º 33.º, n.º 8 que “*É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade em favor da democracia, da liberdade social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana.*” (Constituição da República Portuguesa, 1976).

Também a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) consagra no seu art.º 18.º o direito de asilo e no seu art.º 19.º o direito à proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição. (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2016).

Está também consagrado no art.º 78 do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), onde se estabelece que a União Europeia deve desenvolver um Sistema Europeu Comum de Asilo. Preconiza-se uma harmonização em matéria de asilo, proteção subsidiária e temporária a estrangeiros que careçam de proteção internacional, bem como garantir o respeito do princípio da não repulsão. (Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia, 2016).

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira o direito de asilo “assume três dimensões: a) uma dimensão internacional, enquanto direito dos Estados a acolher e dar refúgio a quem seja perseguido ou ameaçado de perseguição por outro Estado; b) uma dimensão pessoal, enquanto direito subjetivo do perseguido a obter refúgio e asilo noutra Estado e a não ser remetido para o país de onde provém; c) uma dimensão constitucional objetiva, enquanto meio de proteção dos valores constitucionais da «democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana»” (Canotilho e Moreira, 1993, p. 211).

A nossa constituição só confere direito de asilo nos casos de perseguição ou ameaça de perseguição pela defesa dos valores suprarreferidos, o que não impede a lei de alargar esse âmbito de proteção a outros casos. Não pode é restringi-lo. O direito de asilo é conferido pelo Estado a um estrangeiro ou apátrida através da atribuição do estatuto de refugiado.

## 2.4. Refúgio – Estatuto de Refugiado

Não é qualquer estrangeiro ou apátrida que peça asilo que pode gozar do Estatuto de Refugiado. Ficam excluídos todos aqueles que tenham cometido crimes de guerra ou crimes contra a paz e a humanidade, bem como aqueles que antes de entrarem em território nacional tenham praticado crimes graves de direito comum.

Aliás, a alínea f) do art.º 1º da Convenção de Genebra, relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, refere o seguinte: "As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que: a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados; c) elas se tornaram culpadas de ato contrários aos fins e princípios das Nações Unidas." (Convenção de Genebra, relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951).

A nossa lei do asilo consagra para este efeito como crime grave o "*crime doloso de direito comum punível com pena de prisão superior a três anos fora do território português, antes de ter sido admitido como refugiado*". (Lei do Asilo, 2008) Acrescenta ainda entre as cláusulas de exclusão o facto de o requerente representar um "*perigo ou fundada ameaça para a segurança interna ou externa ou para a ordem pública*". (Idem).

Também não pode beneficiar do Estatuto de Refugiado quem tenha cometido atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

É o que resulta do art.º 14.º, n.º 2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do art.º 1.º, alínea f) da Convenção de Genebra, do Art.º 12.º da Diretiva 2011/95/UE e a nível nacional, do art.º 9.º da Lei do Asilo

### 2.4.1. Noção de Refugiado

Torna-se cada vez mais difícil distinguir migrantes de refugiados, sobretudo atendendo à problemática dos chamados "migrantes ou refugiados ambientais", que abordaremos infra.

No entanto, e por contraponto aos migrantes, podemos definir os refugiados como migrantes forçados, cuja vida se encontra em risco, constituindo a fuga a única forma possível de a preservar. (Domingos, 2016, p. 6).

Ou como diz José Noronha Rodrigues, refugiado é o “estrangeiro que, receando com razão ser perseguido (...) em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana ou em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira pedir a 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. (...) O termo refugiado aplica-se, também, a todas aquelas pessoas que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, sejam obrigadas a deixarem o lugar da residência habitual para procurarem refúgio noutra lugar fora do seu de origem ou da nacionalidade; No caso de uma pessoa que tenha mais de uma nacionalidade, a expressão «do país de que tem a nacionalidade» refere-se a cada um dos países de que essa pessoa tem a nacionalidade. Não será considerada privada da proteção do país de que tem a nacionalidade qualquer pessoa que, sem razão válida, fundada num receio justificado, não tenha pedido a proteção de um dos países de que tem a nacionalidade.” (Rodrigues, 2022, p. 680).

Aliás, José Noronha Rodrigues ao defender uma maior amplitude do termo de refugiado pressupõe que a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiado deve ser revista, por forma a que a perseguição não seja o elemento fundamental para a concessão da proteção internacional e da atribuição do estatuto de refugiado.

No entanto, a Convenção de Genebra<sup>2</sup> relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, alterada em 1967 pelo Protocolo Adicional assinado em Nova Iorque, continua hoje a ser o instrumento jurídico basilar em matéria de Direito Internacional dos Refugiados.

Segundo o art.º 1.º da Convenção de Genebra, o refugiado é aquela pessoa que *“receando, com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.”*(Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiado, 1951).

---

2) Adotada em Portugal através do Decreto-Lei nº 43201, de 1 de outubro de 1960, tendo apostado a declaração de que a Convenção se aplicaria apenas aos refugiados em resultados dos acontecimentos ocorridos na Europa. Em 1967, foi adotado o Protocolo de Nova Iorque adicional à Convenção de Genebra, a que Portugal também aderiu através do Decreto-Lei 207/75, de 17 de Abril.

Particular importância, assume aqui o conceito de perseguição, daí que se diga que a Convenção de Genebra não veio dar resposta a muitas situações graves e carecidas de proteção internacional. Na verdade, nas últimas décadas os conflitos armados e as alterações climáticas originaram grandes movimentações de massas em busca de melhores condições de vida. Muitas pessoas viram-se obrigadas a abandonar os seus países de origem, não por serem perseguidas, mas por serem vítimas de violações constantes de direitos humanos, da fome, da guerra, da miséria, por esses Estados não lhe conseguirem assegurar condições de vida dignas.

Estas situações tornaram evidente que a proteção internacional que o direito de asilo confere não é suficiente para acautelar todas as realidades contidas no fenómeno destas movimentações globais massivas, o que levou ao alargamento do conceito, falando-se assim em asilo *stricto sensu* onde se incluem os Refugiados propriamente ditos de acordo com a Convenção de Genebra e em asilo *lato sensu*, onde se incluem para além destes, outras pessoas carecidas de proteção internacional.

No nosso direito interno, encontramos essencialmente, três vias de proteção internacional:

- a) O asilo constitucional, consagrado no art.º 33.º, n.º 8 da CRP e no art.º 3.º, n.º 1 da Lei do Asilo.
- b) O asilo convencional, consagrado no art.º 1.º da Convenção de Genebra, no art.º 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, na Diretiva 2004/83/CE do Conselho (JOUE, 2004) e no art.º 3.º, n.º 2 da Lei do Asilo.
- c) A protecção subsidiária, consagrada no art.º 15.º da Diretiva 2004/83/CE do Conselho e no art.º 7.º da Lei do Asilo. (Oliveira, 2016, p. 43).

“As duas primeiras vias conduzem ao reconhecimento do estatuto de refugiado – é o que resulta do art.º 33.º, n.º 9 da Constituição e do art.º 4.º da Lei do Asilo. A terceira via, que se designa por proteção subsidiária conduz à emissão de uma autorização de residência especial. Em qualquer destas vias, o reconhecimento ou não de uma destas formas de proteção internacional depende de um juízo de prognose, em que a partir dos dados existentes, se aprecia se aquela pessoa tem ou não condições de regressar em segurança ao seu país de origem.” (*Idem*).

A Convenção de Genebra sendo o instrumento mais importante em matéria de Refugiados não consagrou no entanto, o direito de asilo. Consagra, porém a regra do *non-refoulement* no seu art.º 33.º que se traduz na proibição de expulsão de refugiados para o Estado onde dizem ser vítimas de perseguição. Apenas se garante ao refugiado que não será expulso “*para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas*”. (Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiado, 1951).

Mas não se consagrou, por falta de acordo entre os Estados signatários, a obrigação de acolhimento e proteção aos refugiados. No entanto, “muitos dos Estados que se vincularam à Convenção de Genebra – em particular, os Estados europeus, entre os quais, Portugal – foram mais longe do que a Convenção exigia e reconheceram mais do que o mero direito ao *non-refoulement*, reconheceram um direto e próprio direito de asilo, direito de obter proteção no seu território nacional, aos refugiados, na definição da Convenção” (Oliveira, 2016, p.46).

Mas, como vimos, a noção de perseguição está na base do direito de asilo e por conseguinte na concessão do estatuto de Refugiado. Torna-se assim determinante saber o que deve ser entendido como “perseguição” e “recear com fundamento”. Deve entender-se por perseguição qualquer violação grave dos direitos humanos. Aliás, “para haver perseguição, não é necessária a prova de prática de atos que se dirijam ao sujeito A, B ou C, individualizadamente. Basta que o sujeito A, B ou C, por este ter determinada religião, raça, ou qualquer outra característica diferenciadora, a que não deveria estar ligada nenhuma sanção, seja vítima de violações graves dos seus direitos fundamentais por causa dessa característica”. (*Idem*).

É neste sentido que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), consciente das dificuldades que a aplicação do conceito suscita criou um conjunto de orientações para a sua aplicação. Assim, segundo o ACNUR, deve entender-se que qualquer ameaça à vida ou à liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertença a um certo grupo social é sempre perseguição. Outras violações graves aos direitos humanos - pelas mesmas razões - devem qualificar-se também como perseguição. É em função das circunstâncias de cada caso que podemos concluir quanto à qualificação como perseguição de determinados atos. (ACNUR, 2011, pp.14 - 15).

Ou seja, a perseguição relevante para atribuição a um estrangeiro ou apátrida do estatuto de refugiado é o mesmo ter sido vítima de qualquer violação grave e discriminatória dos seus direitos fundamentais. A perseguição é grave segundo Goodwin-Gill quando afeta a “integridade e inerente dignidade do ser humano de uma forma considerada inaceitável de acordo com os padrões internacionais ou de acordo com os padrões mais exigentes que prevalecem no Estado a quem compete apreciar o pedido de asilo ou de reconhecimento do estatuto de refugiado”. (Goodwin, 1996, p. 77).

Por outro lado, para ter direito à proteção internacional, o estrangeiro ou apátrida deverá ter um receio fundamentado, “recear com razão” o seu regresso ao país de origem. Este conceito engloba em si um elemento subjetivo e um elemento objetivo, devendo ambos ser considerados para a sua completa interpretação. Assim do lado subjetivo temos o receio pessoal do requerente da proteção e do lado objetivo que esse receio seja razoável na perspetiva do *homem médio*. É esta a orientação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (ACNUR, 2011, pp.12 - 13).

As informações sobre o país de origem são aqui um elemento objetivo determinante na apreciação da credibilidade do pedido de asilo ou de proteção internacional.

## 2.5. Migrantes

Como explanado supra, desde sempre e por motivação diversa, que o Homem se desloca. No entanto, nem toda essa *deslocação* humana integra o conceito de Refugiado. Importa, porém referi-la sumariamente para clarificar o objeto do trabalho em curso.

“Uma pessoa que decide migrar é mobilizada por uma combinação de múltiplos fatores que podem ser sobrepostos ou atomizados – e.g. económicos (melhores condições de vida, rendimentos), políticos, sociais, culturais –, podendo combinar também diferentes opções migratórias (regulares ou irregulares) em função dos recursos económicos que tiver e das oportunidades (ou obstáculos) estruturais que estiverem acessíveis. (...) Os estudos confirmam que os migrantes, independentemente do contexto de saída, tendem a ser racionais e tomam decisões, ponderando os diferentes recursos e oportunidades (recursos financeiros, redes e capital social, representações, oportunidades políticas e sociais) antes de encetar uma deslocação”. (Jackson, 1991, p. 19; Oliveira *et al.*, 2017, pp.76 - 77).

Assim, podemos concluir, que o que caracteriza estas pessoas é por um lado a sua possibilidade de escolha, quer de deslocação, quer de regresso à sua origem, e por outro, a sua motivação pessoal, geralmente assente na melhoria das suas condições de vida, quer a nível económico, quer a nível pessoal (ascensão profissional ou política, acesso à cultura e educação). (Gomes e Leão, 2010, pp. 21 - 34).

Ora como vimos, essa possibilidade de escolha não cabe aos refugiados, ou se lhe couber e decidirem ficar no país onde são perseguidos, o preço a pagar pode sê-lo com a sua própria vida.

## 2.6. “Refugiados Ambientais”

A possibilidade de opção já não se verifica também no caso dos “refugiados ambientais” (colocamos *entre aspas* porque, como vimos, não se trata de verdadeiros refugiados, em termos de direito internacional).

São evidentes as alterações climáticas e cada vez mais drásticas as suas consequências um pouco por todo o globo. Crescem os desastres ambientais provocados

pelo degelo, inundações, tornados, secas, poluição, incêndios que devastam hectares de floresta e conduzem para a morte milhares de animais, muitos dos quais já em risco de extinção, perdendo-se a sua função no equilíbrio ambiental do ecossistema.

Consequentemente, milhares de pessoas veem alteradas as suas condições de vida. Deixam de ter acesso a bens essenciais como a água, o que os arrasta para a fome, as epidemias e a miséria generalizada. Aumenta o número de mortes, sobretudo na infância, por falta de condições de higiene e de acesso à assistência médica e medicamentosa.

Perdem as suas casas e as suas fontes de rendimento e tudo o mais que é necessário a uma vivência humana condigna. O que lhes resta é fugir das suas terras, muitas vezes arriscando a sua própria vida, na esperança de alcançarem um futuro melhor noutras paragens.

Referindo-se a estas pessoas, João Bosco Mota Amaral afirma com toda a propriedade que, “não deve haver, por agora, questão mais melindrosa do que essa vaga enorme de gente, de todas as origens e condições, que rebenta com estrondo nas costas europeias”. (Amaral, 2004, p.71).

Trata-se de pessoas oriundas do continente africano, que fogem da seca, da fome e da destruição generalizada das suas condições de vida, já parcas por si na maioria dos casos. São obrigados a partir das suas terras, sem certeza de encontrar um porto seguro e um país que lhe abra as portas.

Esta “entrada clandestina nas fronteiras ceifa um número indeterminável de vidas humanas – africanos afogados no mar revolto do estreito de Gibraltar, asiáticos asfixiados em porões ou em contentores, sul-americanos gelados no trem de aterragem de aviões transatlânticos. E os que chegam ao destino, cada vez mais ficam presos nas malhas de organizações criminosas, que exploram vilmente a sua força de trabalho – ou pior ainda! – os lançam, caso das mulheres e das crianças, nos repugnantes circuitos da prostituição e da pedofilia.” (*Idem*, p.71).

São casos de migrações forçadas por motivos climáticos, que não estão a coberto do direito internacional. Na verdade, o termo refugiado é aqui incorreto dado que, ser refugiado implica ser perseguido no seu país de origem por razões que, genericamente, se prendem com a violação de direitos humanos fundamentais.

E não é isso o que aqui se verifica. Mas também não estamos perante imigrantes comuns, que deixam o seu país *voluntariamente*, em regra por razões económicas, na busca de melhores condições de vida.

Estas pessoas - os “refugiados ambientais” - abandonam os seus países por serem vítimas de desastres ambientais e mudanças climáticas e, em consequência delas,

deixarem de ter o mínimo de condições necessárias para uma vida humana condigna. Não são vítimas de perseguição, mas sim de catástrofes ambientais. Não estão por isso abrangidas pela Convenção de Genebra, relativa ao Estatuto de Refugiado, de 1951, o que explica a recusa de muitos países em recebe-los, uma vez que não estão obrigados a isso.

Se é certo, sobretudo a nível do continente europeu, cada vez mais envelhecido, que estes fluxos de migrações podem ser benéficos a nível económico, devido à falta de mão de obra aí existente, a verdade é que a nível social pode ser significativo o peso que representam. Por outro lado, também a segurança interna pode sair fragilizada, quer com os conflitos que necessariamente acabam por surgir com estes grupos, quer pela própria ameaça do terrorismo. Está em causa a soberania dos Estados e o seu direito a recusar a entrada de estrangeiros.

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a influência exercida pelas mudanças ambientais na mobilidade humana é ostensiva e o aquecimento global bem como as mudanças climáticas são com toda a probabilidade, as circunstâncias mais importantes dos novos fatores de deslocamento. (ACNUR, 2009).

O conceito de “refugiado ambiental” foi lançado por Essan El-Hinnawi em 1985, num relatório do PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, onde chamou a atenção para o crescimento de migrantes motivados por catástrofes ambientais, a que chamou “refugiados ambientais”, caracterizando-os como aquelas pessoas que: “foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente o lugar onde tradicionalmente viviam, devido ao visível declínio do meio ambiente (por razões naturais ou humanas) que colocou em perigo a sua existência ou afetou seriamente as suas condições de vida”. (El-Hinnawi, 1985, pp.4 - 5).

Se é verdade que estes “refugiados ambientais” não integram o conceito de refugiado para efeitos da Convenção de Genebra, a verdade é que os Estados não podem ser indiferentes a este fenómeno.

“Embora já existam iniciativas nesse sentido elaboradas por juristas e representantes de governos de países já afetados com os efeitos das mudanças climáticas e de outros processos de degradação ambiental, ainda há uma grande resistência à ampliação da referida convenção para incluir o meio ambiente como fonte de “perseguição”, sob o argumento de que pessoas e grupos que migram por razões ambientais ainda podem procurar amparo dos seus próprios governos. No entanto, a ausência de inclusão dessa nova categoria de pessoas nos instrumentos internacionais sob esse argumento é questionável, principalmente se considerada a fragilidade ambiental de determinados Estados, especialmente os subdesenvolvidos e em desenvolvimento, que geralmente são mais suscetíveis aos desastres ambientais e carecem de recursos materiais suficientes para fazer face aos seus efeitos e para prestar assistência às populações afectadas”. (Ramos, 2011, pp.22-23).

Está em causa a proteção de direitos humanos fundamentais, como o direito à vida e à dignidade da pessoa humana que encontram proteção desde logo na Declaração Universal dos Direitos do Homem. (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

“Em razão da internacionalização da proteção dos Direitos Humanos, a abordagem concedida pelos Estados nacionais aos seus cidadãos deixou de ser matéria de competência exclusiva interna dos países, passando a ser questão de interesse internacional. Assim, uma vez que os refugiados ambientais são sujeitos de direito, devem ser protegidos devido à sua condição humana, independente do enquadramento formal como refugiado”. (Rodrigues e Júnior, 2017, p.363).

O século XXI enfrenta um grave problema humanitário que carece de medidas urgentes e a comunidade internacional não pode furtar-se à sua responsabilidade refugiando-se na soberania dos Estados. Fazê-lo seria negar a estas pessoas o direito à sua sobrevivência, direito basilar da pessoa humana. Urge daí tomar medidas de proteção a nível internacional dos “refugiados ambientais”.

Mas, conforme declarou o atual Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, António Guterres, “continua-se ainda à espera de um sistema internacional de proteção que efetivamente alcance essas pessoas e grupos”. (Guterres, 2009).

Pese embora esta declaração de António Guterres tenha sido proferida no já longínquo ano de 2009 continua, infelizmente, volvidos treze anos, a revestir-se de toda a propriedade e, tudo indica, mormente depois da crise causada pelo impacto da COVID-19 e das guerras que desde então para cá assolaram o mundo que estas pessoas continuem a “ser deixadas para trás”, à espera de migalhas de solidariedade.

## **2.7. Outras formas de proteção internacional**

### **2.7.1. Proteção Subsidiária**

A Proteção Subsidiária surge como a forma de dar resposta ao crescente número de casos carecidos de proteção internacional e não abrangidos pela Convenção de Genebra, como acontece com as vítimas de conflitos armados, de violência indiscriminada e, em geral da violação sistemática de direitos humanos fundamentais, mas que, no entanto, não são vítimas de perseguição. Ou seja, aplica-se aos deslocados que não possam beneficiar do Estatuto de Refugiado mas em relação aos quais existem motivos significativos para acreditar que, caso regressem ao seu país de origem, ou no caso dos apátridas, onde tenham a sua residência habitual, corram um risco real de sofrer ofensa grave na aceção da Diretiva 2004/83/CE. (Oliveira *et al.*, 2017, p. 80). Daí a subsidiariedade.

### 2.7.1.1. Na União Europeia

O nascimento desta figura jurídica na Europa está associado à década de noventa e à crise da ex-Jugoslávia. Foi a desintegração daquele Estado e a sangrenta Guerra Civil que desencadeou que levou milhares de deslocados a fugir em busca de auxílio noutros países europeus, provocando aquela que à data foi considerada como a maior crise de refugiados depois da Segunda Guerra Mundial. (Marflee, 2006, pp. 50 - 52).

Apesar da vocação suplementar relativamente ao asilo, a verdade é que a proteção subsidiária enquanto instituto comunitário assenta numa base jurídica própria e diferente, o que resulta bem evidente da alínea b) do art.º 15.º da Diretiva Qualificação surgida em 2004 e reformulada em 2011, que a consagra.<sup>3</sup>

Assim, e ainda que não esteja prevista em nenhum diploma de direito internacional, mas apenas no direito comunitário e a nível interno dos Estados, reflete a sua influência, mormente do art.º 3.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos<sup>4</sup>, do art.º 3.º da Convenção Contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes<sup>5</sup>, da primeira parte do art.º 7.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos<sup>6</sup>, onde se estabelece a proibição de tortura e o respeito pelo princípio de *non-refoulement*, o que converge com o que nas normas de direito comunitário pode ser entendido como ofensas graves para efeitos de elegibilidade para proteção subsidiária. (Domingos, 2016, pp. 82 - 83).

O princípio da não repulsão, consagrado no n.º 1 do art.º 33.º da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951<sup>7</sup>, é um princípio basilar em matéria de Direito Internacional dos Refugiados e está na base e no desenvolvimento da proteção subsidiária.

Apesar de ser considerada filha da crise da ex-Jugoslávia, foi só neste século que foi positivada pela União Europeia com a Diretiva 2004/83/CE do Conselho de 29 de abril de 2004, posteriormente revogada pela Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011, atualmente em vigor na ordem jurídica comunitária, e *que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos*

---

3) Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011. JOUE, L 337/9 de 20/12/2011.

4) Adotada em Roma, a 04 de Novembro de 1950 e com entrada em vigor na ordem jurídica internacional a 03 de Setembro de 1953. Entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa a 09 de Novembro de 1978.

5) Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de Dezembro de 1984 e com entrada em vigor na Ordem Jurídica internacional em 26 de Junho de 1987. Entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa em 11 de Março de 1989.

6) Adotado em 16 de Dezembro de 1966 e com entrada em vigor na Ordem Jurídica internacional em 23 de Março de 1976. Entrou em vigor na Ordem Jurídica Portuguesa em 15 de Setembro de 1978.

7) Que estabelece “nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas”.

*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 Qualificação, 2011).

Embora a Diretiva Qualificação, tenha revogado a Diretiva 2004/83/CE, a verdade é que as normas ali previstas relativas à proteção subsidiária mantiveram-se quase intactas, à exceção da expressão *requerente de asilo* trocada por *requerente de proteção internacional*, que é transversal a todo o diploma.<sup>8</sup>

A proteção subsidiária aí consagrada visa acautelar os casos de pessoas que regressando ao seu país de origem correriam sério risco de sofrer ofensas graves aos seus direitos fundamentais que, de acordo com o seu art.º 15.º, é o risco de ser-lhe aplicada pena de morte, ou de sofrer tortura ou pena ou tratamento cruel, desumano ou degradante, ameaça grave contra a vida ou a integridade física, resultante de violência indiscriminada em caso de conflito armado ou uma situação de violação sistemática, generalizada e indiscriminada de direitos humanos, e que não estavam abrangidos pela Convenção de Genebra.

O art.º 20.º veio alargar o seu âmbito de proteção às vítimas de tráfico humano e às pessoas com distúrbios mentais. Esta ampla proteção é, porém, subsidiária, pois só tem lugar quando não for possível a aplicação do estatuto do Refugiado.

Em jeito de conclusão, e por contraponto à figura jurídica do asilo, a proteção subsidiária confere ao requerente de proteção internacional, autorização de residência, e fundamenta-se na existência de motivos significativos para crer que corre um sério risco de ofensa grave<sup>9</sup>. Já a concessão do Estatuto de Refugiado baseia-se na observância do fundado receio de perseguição do requerente de proteção internacional, e confere-lhe o direito de asilo.

Ou seja, o asilo pressupõe atos persecutórios individuais, “em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social”, enquanto a proteção subsidiária tem em conta a situação observada no país de origem ou de residência do requerente de proteção, nomeadamente a sujeição a “pena de morte ou execução, a tortura ou pena, ou tratamento desumano ou degradante” ou “a ameaça grave contra a vida ou a integridade física do requerente, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno, ou de violação generalizada e indiscriminada de direitos humanos.” (Domingos, 2016, p. 78).

Esta prova que se impõe ao requerente do Estatuto de Refugiado nem sempre é fácil, pois à partida a pessoa que sofre perseguição quando sai do país de origem não traz

---

8) Esta alteração verifica-se, v.g, no considerando 13.

9) Art. 2º f) da Diretiva 2011/95/UE

qualquer documentação, bem pelo contrário, o mais provável até é que se desfaça dela para poder atravessar a fronteira em segurança e o recurso à via diplomática para a obter também lhe está vedado uma vez que estaria a denunciar o seu paradeiro às autoridades do seu país.

A situação será mais fácil se estiver em causa a proteção subsidiária por violação constante dos direitos humanos ou conflito armado no país de origem, pois aí não tem que provar o elemento subjetivo da perseguição.

Muito importante também nesta matéria é a celeridade com que os processos são tratados, pois, estão em causa vidas humanas sem qualquer certeza quanto ao seu futuro. Por outro lado, se o processo for moroso isso põe em causa a sua própria credibilidade, pois pode levar ao recurso abusivo ao direito de asilo, no sentido de que se o requerente com o simples pedido de asilo, adquire direito a permanecer no território desse Estado por um largo período de tempo para depois se concluir que não tem direito ao asilo, a verdade é que entretanto permaneceu nesse Estado e usufruiu dos seus recursos e quanto mais tempo lá estiver mais difícil será tirá-lo de lá.

Daí que seja importante a existência de um sistema europeu comum de asilo. É o que se estabelece no art.º 78.º n.º 2 al. d) do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia. Por sua vez, a Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho fixa as regras relativas aos procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional.

Como defende José Noronha Rodrigues, “a melhor forma de credibilizar o instituto de asilo, na U.E., independentemente, do Estado-Membro donde se requeira o pedido de asilo, é uniformizar as Políticas de Asilo e Direitos de Asilo na União Europeia”. (Rodrigues, 2010, pp. 8-9).

E nós concordamos com o autor, pois enquanto houver diferentes interpretações e consequentemente, diferentes respostas aos pedidos de proteção mais difícil se torna acautelar os direitos destas pessoas e, em último caso, a própria segurança da UE que verá os requerentes “fugirem” para os Estados onde terão mais probabilidade de sucesso.

### **2.7.1.2. Em Portugal**

A nível nacional, o instituto jurídico da proteção subsidiária foi inicialmente consagrado e definido na Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, posteriormente alterada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, e mais recentemente pela Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, atual Lei do Asilo, sendo desenhada pelos contornos das Diretivas Comunitárias.

A nossa lei consagra uma solução híbrida, que concilia o melhor da nossa tradição na proteção por razões humanitárias com as novidades trazidas pela sua comunitarização.

O art.º 7.º da Lei do Asilo<sup>10</sup> estabelece as condições de elegibilidade para que um requerente de proteção internacional possa beneficiar do estatuto da proteção subsidiária através da autorização de residência.

Essa elegibilidade é definida pela negativa, ou seja, só será concedida essa forma de proteção a quem tenha sido primeiramente excluído da concessão do estatuto de refugiado. De salientar, que no art.º 10.º é estabelecido o sistema de *guichet* único, pelo que não existe um procedimento específico para a concessão de proteção subsidiária, mas sim para a concessão de proteção internacional, independentemente da forma que essa proteção venha a assumir: estatuto de refugiado ou proteção subsidiária. E é também definida pela positiva, ao consagrar no n.º 1 como critério de elegibilidade a observância de uma sistemática violação dos direitos humanos ou o risco de sofrer ofensa grave.

Uma vez admitido o pedido, é concedida uma autorização de residência provisória, nos termos do art.º 27.º. Após a tomada de decisão, esta é passível de recurso para os tribunais administrativos, com efeito, suspensivo. As decisões de recusa que não sejam impugnadas conferem ao requerente uma permissão de permanência em território nacional, finda a qual deixa de ser tutelado pela Lei do Asilo, e fica sujeito ao regime consagrado na lei dos estrangeiros.<sup>11</sup>

Sendo o pedido deferido, é concedida autorização de residência por um período de 3 anos, passível de renovação por iguais períodos (ao passo que se for concedido estatuto de refugiado, a durabilidade é de 5 anos, renováveis por iguais períodos). De referir ainda que o beneficiário de proteção subsidiária não tem acesso ao passaporte Nansen<sup>12</sup> (como acontece no Estatuto de Refugiado), podendo todavia obter um passaporte nacional para estrangeiros.

---

10) “Artigo 7.º – Proteção Subsidiária

1 - É concedida autorização de residência por Proteção Subsidiária aos estrangeiros e aos apátridas a quem não sejam aplicáveis as disposições do artigo 3.º e que sejam impedidos ou se sintam impossibilitados de regressar ao país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, quer atendendo à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique, quer por correrem o risco de sofrer ofensa grave.

2 - Para efeitos do número anterior, considera-se ofensa grave, nomeadamente:

a) A pena de morte ou execução;  
b) A tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu País de origem; ou  
c) A ameaça grave contra a vida ou a integridade física do requerente, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno ou de violação generalizada e indiscriminada de direitos humanos.

3 - É correspondentemente aplicável o disposto no artigo anterior”

11) *Cfr* Artigo 31º da Lei do Asilo. O preceito diz respeito à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

12) Documento de viagem concedido aos refugiados, nos termos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. *Cfr.* art. 69º/1 da Lei do Asilo.

No que respeita aos demais direitos e deveres dos beneficiários de proteção subsidiária, vigora entre nós o princípio da equiparação, estabelecido no n.º 1 do art.º 15.º da CRP, segundo o qual os estrangeiros são equiparados aos nacionais no que concerne aos direitos e deveres a que ficam sujeitos.

“ 1- Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.” (Constituição da República Portuguesa, 1976).

Estão, porém excluídos à partida da proteção subsidiária, todos aqueles que tenham cometido crimes de guerra ou crimes contra a paz e a humanidade, bem como aqueles que antes de entrarem em território nacional tenham praticado crimes graves de direito comum, e bem assim, quem tenha cometido atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. (Lei do Asilo, 2008).<sup>13</sup>

Concluindo, verifica-se que em Portugal o procedimento é único, isto é, na nossa lei do asilo não há diferenciação entre os pedidos de asilo e os pedidos de autorização de residência por proteção subsidiária, apesar de existir a distinção entre o Estatuto de Refugiado e outras formas de proteção. É o que estabelece o art.º 10.º da Lei do Asilo, de acordo com o qual se presume que um pedido de proteção internacional é um pedido de asilo, devendo as autoridades confirmarem primeiramente se a pessoa preenche os requisitos do Estatuto de Refugiado e posteriormente, caso isso não aconteça, confirmar se podem beneficiar de proteção subsidiária.

São vários os direitos de que gozam os requerentes do pedido de asilo ou de proteção subsidiária. Desde logo, o direito a apoio social no alojamento e alimentação no caso de carência económica, assim como o direito a assistência médica e medicamentosa, ao ensino, ao trabalho, aos programas de emprego e formação profissional, conforme dispõem os art.ºs 51.º a 59.º da LA. (Lei do Asilo, 2008).

Por outro lado, a Diretiva 2013/32/UE com vista a assegurar que as condições de acolhimento dos requerentes sejam “(...) suficientes para garantir um nível de vida digno e condições de vida equiparáveis em todos os Estados-Membros(...)” consagre vários direitos: acesso à informação e documentação; local de residência e liberdade de circulação; condições materiais de acolhimento; acesso ao mercado de trabalho e à formação profissional; acesso aos cuidados de saúde e disposições especiais para os menores desacompanhados ou vítimas de tortura.

De acordo com o art.º 84.º da Lei do Asilo, “*os processos de concessão ou de perda do direito de asilo, ou de proteção subsidiária e de expulsão são gratuitos e têm carácter urgente, quer na fase administrativa, quer na judicial*”. A perda do direito à proteção internacional é suscetível de recurso judicial perante os tribunais

---

13) Lei 27/2008 de 30 de Junho, Diário da República n.º 124/2008, Série I de 2008-06-30.

administrativos, no prazo de 8 dias, e com efeito suspensivo. É o que dispõe o art.º 44.º da Lei do Asilo em consonância com o art.º 46.º da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.

Constata-se atualmente um aumento dos recursos ao tribunal em matéria de asilo, o que é conforme com a evolução do direito da União Europeia na matéria e com as próprias exigências do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. (Oliveira, 2016, p.60).

Portugal está assim entre os países da UE em que as razões de protecção humanitária ocupam primazia.

### **2.7.2. Protecção Temporária**

Tal como a protecção subsidiária, a protecção temporária também não encontra abrigo em normas de carácter universal, mas apenas em normas comunitárias e nas ordens jurídicas internas dos Estados-Membros, como é o caso de Portugal.

Trata-se, como a própria terminologia da palavra já o evidencia, e como estabelece o art.º 2.º, alínea a) da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, que a prevê a nível comunitário, de “um procedimento de carácter excecional que assegure, no caso ou perante a iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, uma protecção temporária imediata a estas pessoas, sobretudo se o sistema de asilo também não puder responder a este afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correto funcionamento, no interesse das pessoas em causa e no de outras pessoas que solicitem protecção” (Diretiva Protecção Temporária, 2001).

Esta Diretiva surge da experiência com as pessoas deslocadas do Kosovo e dos mecanismos de resposta adotados pelos Estados-Membros nesse contexto. (Oliveira *et al.*, p. 80).

O mecanismo da protecção temporária aplica-se a deslocados que tenham fugido do país de que são nacionais, quer por motivos de perseguição, e, portanto abrangidos pela Convenção de Genebra, quer a “pessoas que tenham fugido de zonas de conflito armado e de violência endémica” ou que “tenham estado sujeitas a um risco grave ou tenham sido vítimas de violações sistemáticas ou generalizadas dos direitos humanos” (art.º 2.º alínea c) da Diretiva 2001/55/CE do Conselho).

Estão excluídas do seu âmbito de protecção pessoas suspeitas de crimes contra a paz, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, crimes de direito comum graves, pessoas que tenham cometido atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas, bem como pessoas consideradas perigosas para a segurança do país da UE de acolhimento. (art.º 28.º da Diretiva 2001/55/CE do Conselho).

A proteção temporária confunde-se por vezes com a proteção subsidiária, mas são institutos diferentes, o que se concretiza no carácter coletivo que a primeira reveste, por oposição ao carácter individual da segunda e no próprio procedimento de acesso ao seu regime por parte das vítimas.

Assim, autorização de residência por proteção subsidiária depende de um pedido individual de proteção internacional dirigido às instâncias competentes do país da União responsável pela sua análise, ao passo que a proteção temporária está dependente das instâncias comunitárias, uma vez que é o Conselho Europeu que toma a decisão de declarar existir um afluxo maciço de pessoas, consoante proposta da Comissão Europeia e respeitando a disposição do art.º 5.º da aludida Diretiva.

Como afirma Teresa Cierco, “a proteção temporária visa dar resposta célere a casos de urgência humanitária e êxodo de pessoas, permitindo a admissão durante um período de tempo determinado de uma categoria genérica de beneficiários. A proteção subsidiária é conferida individualmente e, em princípio, em situações onde não há grandes fluxos de refugiados”. (Cierco, 2010, p. 150).

Ambas as formas de proteção são temporárias, sendo que a primeira tem a duração de um ano, prorrogável por 6 meses, sem ultrapassar os 2 anos, devendo os Estados garantir e permitir o regresso seguro aos países de origem.

O efeito da proteção temporária consubstancia-se numa autorização de permanência conferida pelo respetivo Estado da União e confere aos seus titulares, durante o período da sua vigência o direito de exercer uma atividade assalariada ou independente; aceder a educação para adultos, formação profissional e estágios profissionais; alojamento adequado; prestações sociais e apoio financeiro, bem como cuidados médicos. As crianças com idade inferior a 18 anos têm ainda o direito de aceder ao sistema de ensino nas mesmas condições que os nacionais do país da UE de acolhimento. Se membros da mesma família beneficiarem de proteção temporária em diferentes países da UE, ou se alguns familiares ainda não se encontrarem na UE, estes têm o direito a reagrupar-se no mesmo país da UE. (Diretiva Proteção Temporária, 2001).

O mérito desta Diretiva traduz-se na proteção imediata que confere aos beneficiários e na repartição equilibrada do esforço assumido pelos países da UE ao acolherem pessoas deslocadas.

No entanto, a verdade é que até à atualidade, esta Diretiva nunca tinha sido convocada pelas instâncias europeias competentes pela sua aplicação, ainda que já por diversas vezes a realidade exigisse o seu uso, como foi o caso paradigmático da crise de 2015, pelo que se entendia estarmos perante “um instrumento que se tem revelado tão necessário quanto verdadeiramente inútil.” (Domingos, 2016, p. 51). Talvez por isso, como veremos infra, o Novo Pacto venha propor a sua revogação.

Mas antes que pudesse ser revogada, e como prova do seu mérito, foi ativada pela primeira vez, e com muito sucesso no âmbito da resposta à situação dos refugiados da atual guerra da Ucrânia. (Decisão de Execução (UE) 2022/382).

Esta ativação em 2022 constituirá, como veremos, uma das principais críticas ao Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo anunciado pela Comissão Europeia a 23 de setembro de 2020.

## **2.8. Considerações finais**

São diferentes os conceitos, quer a nível do direito internacional, quer no nosso ordenamento jurídico interno, de asilo, refúgio e outras formas de proteção internacional, onde se inclui a proteção subsidiária e a proteção temporária. Compreender isso, e distinguir entre refugiados e migrantes, onde se incluem os chamados refugiados ambientais, é essencial para atribuir a cada uma destas pessoas carecidas de proteção internacional o estatuto adequado, sem negar a cada uma delas os direitos humanos fundamentais de que são titulares.

## **CAPÍTULO III – Sistema Europeu Comum de Asilo – SECA e o caso particular dos menores não acompanhados na UE**

### **3.1. Resumo**

Concretizando, veremos neste capítulo qual a resposta a nível da União Europeia ao número crescente de pessoas em busca de proteção internacional, o que faremos pela análise do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), especificando o tratamento dispensado aos menores não acompanhados na Europa e em Portugal. Por fim, abordaremos em traços gerais o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo proposto pela Comissão Europeia a 23 de setembro de 2020, analisando-o criticamente e concluindo que existe ainda um longo caminho a percorrer para alcançar a tão necessária uniformização do SECA.

### **3.2. Nota introdutória**

Apesar de a necessidade de harmonização da legislação interna dos Estados em matéria de estrangeiros ter sido inicialmente abordada na Cimeira de Paris de 1974, foi com o Acordo de Schengen em 1985 e com o Ato Único Europeu em 1986, que os Estados Europeus se empenharam efetivamente com a questão. De facto, com a abolição das fronteiras internas e a livre circulação de pessoas e bens preconizada, era necessário voltar a atenção para as fronteiras externas e estabelecer uma política comum em matéria de asilo e de refugiados, que até então era da exclusiva competência soberana dos Estados. (França, 2020, p.19).

Inicialmente, a cooperação dos Estados para o estabelecimento duma política de asilo centrava-se na criação dum Mercado Único, e em questões de segurança interna, tendo os direitos humanos assumido uma preocupação secundária. (Lavenex, 2001, p. 860).

Em 1989 o Conselho Europeu adotou o Documento de Palma que reforçava a necessidade duma política comum de asilo, tendo os Estados optado por uma abordagem intergovernamental que resultou na criação de dois Tratados: a Convenção de Aplicação de Schengen e a Convenção de Dublin, que tinham como objetivo, respetivamente, antecipar a abolição de fronteiras internas e determinar o Estado responsável pelo exame dos pedidos. Essa abordagem intergovernamental manteve-se no Tratado da União Europeia de 1992 - Tratado de Maastricht, que considerou de interesse comum as questões ligadas à imigração, asilo e fronteiras, inserindo-as, no terceiro pilar dedicado ao campo da justiça e dos assuntos internos. Do mesmo modo, declarou que tais matérias seriam também tratadas no âmbito da Convenção Europeia

dos Direitos do Homem e da Convenção de Genebra de 1951, mencionando, pela primeira vez, as obrigações internacionais às quais os Estados-Membros estavam vinculados, o poder soberano de conceder asilo e as respectivas responsabilidades internas. (Cierco, 2017, p. 113; Rodrigues, 2022, pp. 192-209).

A Convenção de Dublin entraria em vigor em 1997, ano em que foi também assinado o Tratado de Amsterdão, sendo o asilo, a imigração e a cooperação judiciária em matéria civil transferidos do terceiro pilar, intergovernamental, para o primeiro pilar, competência da Comunidade Europeia. Em consequência, essas matérias passam a ser inseridas no escopo dos instrumentos comunitários, ficando sujeitas ao controle de legalidade do Tribunal de Justiça da Comunidade, o que aumenta a legitimidade de atuação dos Estados-Membros e uniformiza a interpretação e aplicação do direito comunitário. (Cierco, 2010, pp. 122 - 127; Rodrigues, 2022, pp. 197-209).

Mas estes foram apenas os passos iniciais. Na verdade, estamos perante matéria de extrema complexidade, quer pelo número de envolvidos, quer pelos direitos humanos que estão em causa, que ainda hoje não se encontra verdadeiramente uniformizada tendo acabado de ser lançado em setembro de 2020 o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo.

### **3.3. Sistema Europeu Comum de Asilo – SECA**

A noção de Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) foi pela primeira vez mencionada nas conclusões do Conselho de Tempere em 1999, sendo este considerado o seu ato fundador. (Chetail, 2016, p.11).

O SECA foi-se desenvolvendo e aperfeiçoando progressivamente até à atualidade, sendo que nos dias de hoje ainda não existe, como desejável, uma verdadeira uniformização de Políticas de Asilo e Direito de Asilo na UE. (Rodrigues, 2004, p. 193). Assim, podemos identificar três fases no desenvolvimento do SECA.

#### **3.3.1. Primeira fase: 1999-2004**

Iniciada em Tempere, a primeira fase do SECA tinha como objetivo harmonizar as legislações nacionais da CE/UE em matéria de asilo e estabelecer padrões mínimos comuns. Esta fase caracteriza-se pela criação de importantes instrumentos legislativos, como sejam o Regulamento Dublin II, o Regulamento EURODAC, a Diretiva de

Acolhimento, a Diretiva de Qualificação e a Diretiva de Procedimentos.<sup>14</sup>(Rodrigues, 2022, pp. 396-513).

Todavia, sobretudo por razões políticas, esses padrões mínimos foram criados no sentido de restringir ao máximo o recurso ao direito de asilo, mas, e como referiu o ACNUR, o conceito de “padrões mínimos” não devia ter sido equiparado a um menor denominador comum, ou seja, ao mais baixo padrão de proteção possível, mas sim aos padrões necessários para garantir uma proteção efetiva em toda a UE. (Feller, 2006, p.3).

Por outro lado, pode-se constatar que desde a fase inicial do SECA, a CE/UE prefere a edição de diretivas e a remissão para as legislações nacionais, o que, acaba por conferir força vinculativa mínima a certas disposições vitais, enfraquecendo o processo de harmonização indispensável para o estabelecimento de uma política comum. (Teitgen-Colly, 2006, p. 1512 - 1513).

Ainda nesta primeira fase, as diferenças nas taxas de reconhecimento e de recusa dos pedidos de asilo de requerentes provenientes do mesmo país foram determinantes para demonstrar que as normas mínimas, embora constituíssem a base, não eram suficientes para garantir o princípio da igualdade no acesso à proteção em condições equivalentes em toda a UE, o que punha em causa a desejável harmonização. (COM., 2008, 360 final).

“Esta abordagem inicial não foi mais do que um reflexo das condições sociopolíticas vigentes, que garantiram aos EM uma vasta discricionariedade para estabelecerem critérios de receção — desde que mais favoráveis — a nível interno. No entanto, este primeiro passo rapidamente se revelou mais nefasto do que vantajoso, sobretudo se tivermos em conta o objetivo de harmonizar as diversas legislações dentro do Espaço Comunitário (...)” (Loureiro, 2018, p.13).

Ou seja, a aplicação prática destas regras mínimas demonstrou que os requerentes de asilo não são tratados de igual forma em toda a UE, havendo uma enorme discrepância na resposta aos pedidos de proteção internacional, o que conduz ao aumento dos movimentos secundários, com os requerentes a tentar a sua sorte em vários países em simultâneo.

---

14) Regulamento (CE) n° 343/2003, publicado no JOUE L 50, de 25/02/2003; Regulamento (CE) n° 2725/2000, publicado no JOUE L 316, de 15/12/2000; Diretiva 2003/9/CE, publicada no JOUE L 31, de 06/02/2003; Diretiva 2004/83/CE, publicada no JOUE L 304 de 30/09/2004 e Diretiva 2005/85/CE, publicada no JOUE L 326 de 13/12/2005, respectivamente.

### 3.3.2. Segunda fase: 2004-2013

Nesta segunda fase, os objetivos do SECA passavam pelo estabelecimento de um procedimento comum e um estatuto uniforme para as pessoas que beneficiam de asilo e proteção subsidiária, pelo fortalecimento da cooperação administrativa entre os serviços nacionais dos Estados-Membros e pelo reforço da dimensão externa do asilo e da migração, já referidos no Programa de Haia de 2004. Todavia, é com o Pacto Europeu sobre a Imigração e Asilo, em 2008, que se inicia verdadeiramente a segunda fase do SECA. (França, 2020, p. 23).

Particular destaque nesta fase, merece o Tratado de Lisboa que, além de dar a base jurídica para o desenvolvimento do sistema europeu comum de asilo, foi o primeiro tratado vinculativo sobre a matéria, deixando o SECA de representar um mero compromisso político para se afirmar como um dever jurídico para todos os Estados-Membros e Instituições da UE. O Tratado de Lisboa marca a evolução dos padrões mínimos para os padrões comuns e uniformes. (Chetail, 2016, p. 20).

Este Tratado altera o TUE e o Tratado da Comunidade Europeia, passando este último a ser denominado Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Destaca-se a alteração do art.º 6.º, n.º 1, do TUE, que passa a conferir natureza vinculativa à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), a qual passa a partir de então a ter o mesmo valor legal que os tratados constitutivos da UE, sendo por isso, o seu conteúdo, de observância obrigatória pelas instituições europeias e pelos Estados-Membros. (*Idem*, p. 21). Além disso, a previsão do princípio do *non-refoulement* e da proibição das expulsões coletivas são de um valor inestimável para a proteção dos requerentes de asilo e refugiados.<sup>15</sup>

Foi inegável o progresso proporcionado pelos instrumentos reformulados do SECA mas ainda não foi nesta fase que se alcançaram os objetivos pretendidos em direção ao processo de harmonização, mormente no que toca à contenção de movimentos secundários e à criação dum processo comum de asilo. (*Ibidem*, p. 27).

Daí que se impusesse, na prossecução da tão almejada uniformização, uma terceira fase do sistema europeu comum de asilo.

### 3.3.3. Terceira fase: de 2013 à atualidade

Atualmente o SECA consiste cinco atos legislativos reformulados - três Diretivas e dois Regulamentos, a saber:

---

15) Art.º 19 da CDFUE, publicada no JOUE C 202 de 07/06/2016, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>.

a) Diretiva Qualificação que define as condições para obtenção de proteção internacional, quer do Estatuto de Refugiado, com base na Convenção das Nações Unidas para os Refugiados, quer do Estatuto de Proteção Subsidiária, e quais os direitos de que gozam os requerentes;<sup>16</sup>

b) Diretiva Procedimentos de Asilo que regulamenta todo o processo para a apresentação de um pedido de asilo, nomeadamente como formular o pedido, de que forma este será analisado, de que ajuda pode o requerente beneficiar, como interpor recurso de uma decisão e se esse recurso permite à pessoa permanecer no território, o que pode ser feito em caso de ausência do requerente ou como tratar os pedidos de asilo apresentados várias vezes;<sup>17</sup>

c) Diretiva Condições de Acolhimento, que fixa as normas sobre as condições de vida dos requerentes de proteção internacional, enquanto estes aguardam o resultado da análise do seu pedido. Visa assegurar o acesso dos requerentes a habitação, alimentação, cuidados de saúde e emprego, assim como cuidados médicos e psicológicos;<sup>18</sup>

d) Regulamento Dublin III, que distribui a responsabilidade pelos pedidos de asilo pelos diversos Estados-Membros;<sup>19</sup>

e) Regulamento Eurodac, que facilita o sistema de Dublin ao criar uma base de dados de impressões digitais de requerentes de asilo e de pessoas que atravessam a fronteira externa sem autorização.<sup>20</sup>

O cerne do SECA assenta no sistema de Dublin desenvolvido desde 1990, ano da assinatura da convenção de Dublin, entretanto reformulada pelo Regulamento Dublin II e Dublin III. Apesar das garantias processuais que oferece terem progredido ao longo dos tempos, os seus princípios permanecem os mesmos, continuando a atribuir responsabilidade pelo exame do pedido de asilo a um Estado-Membro mediante a aplicação hierárquica de uma série de critérios objetivos, baseando-se na falsa premissa de que os padrões de proteção são invariáveis em toda a UE. (Pollet, 2016, p. 77).

“O sistema Dublin é composto por três princípios basilares: o primeiro deles consiste na apresentação, por um nacional de país terceiro ou apátrida, do pedido de proteção internacional a um Estado-Membro da UE, representando o pleno exercício do

---

16) Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011. JOUE L 337, de 20/12/2011.

17) Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013. JOUE L 180, de 29/06/2013.

18) Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013. JOUE L 180, de 26/06/2013.

19) Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26/06/2013. JOUE L 180, de 29/06/2013.

20) Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013. JOUE L 180, de 29/06/2013.

direito de asilo; a análise da solicitação de asilo por apenas um Estado-Membro, por sua vez, constitui o segundo princípio, tendo sido estabelecido com o objetivo de impedir a formulação de pedidos múltiplos, os quais mobilizariam esforços conjuntos e desnecessários, podendo resultar, inclusive, em decisões contrastantes e nas chamadas compras de asilo; o terceiro e último princípio assenta na determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção através do emprego de critérios objetivos.” (França, 2020, pp. 27 - 28).

Esses critérios objetivos estabelecem que o país responsável pela análise do pedido é, em primeiro lugar, aquele em que o requerente tenha relações familiares, seguidamente será o país que emitiu um visto ou autorização de residência ao requerente, e por fim, o país de entrada regular ou irregular na UE.

O sistema de Dublin não leva em consideração as preferências ou as ligações do requerente com o país responsável pela análise do pedido, o que conduz a movimentos secundários, e, por outro lado, não se trata de uma verdadeira partilha de responsabilidades, pois não tem em conta vários elementos relativos ao país responsável pela análise, como a população, a capacidade de resposta, o PIB, acabando por sobrecarregar os países de entrada que são penalizados pela sua situação geográfica.

Além disso, os pedidos de asilo continuam a ser analisados de acordo com os procedimentos internos (visto que as Diretivas não são de aplicação imediata, necessitando de ser transpostas, transposição que difere de Estado para Estado) o que conduz a condições de acolhimento e taxas de reconhecimento completamente díspares consoante o país que analisa o pedido.

Todos estes motivos justificam a reforma do SECA. E é essa reforma que o Novo Pacto em Matéria de Asilo e Migração vem propor e sobre o qual nos debruçaremos infra, mas não sem atentarmos ao caso particular dos menores não acompanhados na UE e à forma como se procede à sua integração de acordo com as regras do SECA atualmente em vigor.

### **3.4. Menores não acompanhados**

De acordo com o art.º 2.º, alínea f) da Diretiva Proteção Temporária, entende-se por menores não acompanhados, os “cidadãos de países terceiros ou apátridas com idade inferior a 18 anos que entrem no território dos Estados-Membros não acompanhados por um adulto que, por força da lei ou do costume, se responsabilize por eles, e enquanto não são efectivamente tomados a cargo por essa pessoa, ou menores abandonados após a entrada no território dos Estados-Membros”. (Diretiva 2001/55/CE)

A problemática destas crianças e jovens que fogem sozinhos ou que ficam sozinhos no processo de fuga dos seus países, em virtude de perseguição, conflitos armados, violação de direitos humanos fundamentais, ou então, de catástrofes ambientais, pobreza extrema, miséria generalizada, reveste-se de especial complexidade, pois, antes de estarmos perante refugiados, estamos perante crianças, e por isso especialmente vulneráveis e particularmente carecidas de proteção internacional.

As crianças refugiadas são duplamente vulneráveis, quer pela condição de serem crianças e não terem discernimento suficiente, quer pela condição de serem refugiadas, necessitando de forma particular da proteção da sociedade e do Estado, encontrando-se as crianças desacompanhadas num grau de vulnerabilidade acrescido. (Silva, 2021, p.27).

“A criança que vivencia o refúgio apresenta vulnerabilidade aumentada. Dependendo do contexto do deslocamento, pode acumular uma situação de dupla ou tripla vulnerabilidade. Isso porque, além de ser criança (o que representa a primeira vulnerabilidade) e de estar em situação de refúgio (o que a expõe aos mais variados riscos), ela pode ainda vivenciar uma situação de trabalho infantil, de sequestro, de aliciamento em redes de tráfico sexual ou trabalho escravo, ficando à mercê de muitos outros abusos.” (Cabral, 2019, p.82).

Segundo a Coordenadora do Observatório das Migrações (OM), “em 2011, havia registo de 11.695 menores estrangeiros não acompanhados no espaço da União Europeia (UE28), subindo esse valor para 92.215 em 2015, ano em que atinge o valor mais elevado da década, descendo progressivamente nos anos seguintes, contabilizando-se 19.850 menores não acompanhados em 2018, quando representaram 10% do total de requerentes de proteção internacional com menos de 18 anos na UE28.

Acompanhando a distribuição total dos requerentes de asilo na UE28, os menores estrangeiros não acompanhados registados no espaço europeu na última década concentraram-se sobretudo na Alemanha, na Itália, no Reino Unido e na Grécia.

Entre estes menores não acompanhados com proteção internacional em países europeus, a maioria tem 16 ou 17 anos de idade, é do sexo masculino e destacam-se nos países de origem o Afeganistão, a Eritreia, o Paquistão, a Síria e a Guiné.

Neste universo, em 2018 os pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados em Portugal não representaram mais do que 0,2% do total de menores não acompanhados na UE28.” (Roberto e Moleiro, 2021, p.11).

As figuras seguintes são demonstrativas do que acabamos de explicar.

|      | Total  | Boys   | Girls |
|------|--------|--------|-------|
| 2009 | 12,225 | 10,115 | 2,090 |
| 2010 | 10,620 | 8,485  | 2,125 |
| 2011 | 11,695 | 9,655  | 2,035 |
| 2012 | 12,545 | 10,490 | 2,075 |
| 2013 | 12,730 | 10,655 | 2,070 |
| 2014 | 23,160 | 19,920 | 3,220 |
| 2015 | 95,215 | 86,430 | 8,270 |
| 2016 | 63,250 | 56,415 | 5,990 |
| 2017 | 31,405 | 27,795 | 3,585 |
| 2018 | 19,745 | 16,935 | 2,795 |

Figura 7: Crianças desacompanhadas que procuraram asilo na UE, nos últimos anos

Fonte: European Union Agency For Fundamental Rights, 2019

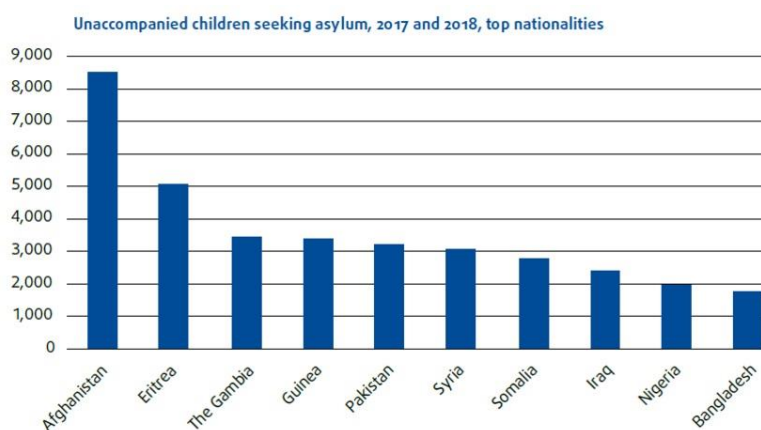


Figura 8: Nacionalidade das crianças desacompanhadas que mais solicitaram asilo em 2017 e 2018

Fonte: European Union Agency For Fundamental Rights, 2019.

Em 2019 esse número fixou-se, de acordo com o Eurostat, em 14.100, sendo que na maioria dos países europeus, os pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados não ultrapassou os 20%, exceto na Roménia (34,5%), Chipre (46,9%), Eslováquia (69,8%), Bulgária (71,8%) e Eslovénia (80,2%), onde a percentagem subiu relativamente ao número total de pedidos. (Eurostat, 2020).

Segundo a mesma fonte, em 2020, 129.630 crianças apresentaram um pedido de asilo à UE pela primeira vez, o que corresponde a 31% do número total de pedidos de asilo pela primeira vez, registados nesse ano, na UE. Entre essas crianças, 10% eram menores não acompanhados, correspondendo a 3% do número total de requerentes de asilo pela primeira vez, ou seja, 12.963 crianças. (Associação ACEGIS, 2021).

Estas crianças por estarem desacompanhadas dos seus familiares correm riscos acrescidos, pois além de não conseguirem ver satisfeitas as suas necessidades básicas (alimentação, saúde, educação), acabam muitas vezes por se tornar vítimas de redes criminosas que exploram a sua condição. (Rodrigues, 2021, pp. 87-129; Rodrigues, 2022, pp.53-81).

Merecem por isso proteção acrescida.

### **3.4.1. Proteção Internacional**

A nível de proteção internacional destas crianças destaca-se o papel do ACNUR, que procura garantir os seus direitos através de programas que atendem às suas necessidades específicas de desenvolvimento, do acesso a serviços de saúde quando desacompanhadas ou separadas das suas famílias e do apoio psicossocial para conseguirem recomeçar a sua vida (ACNUR, 2019).

Merece igualmente destaque o papel da UNICEF que trabalha em mais de 190 países para salvar as vidas das crianças e defender os seus direitos. Um dos seus lemas, “uma criança pode ser refugiada ou migrante, mas *uma criança é uma criança*”, retrata perfeitamente aquilo que a criança refugiada precisa: “todas as crianças, independentemente do seu estatuto, devem ter acesso a cuidados de saúde adequados, acesso à educação e a serem protegidas em qualquer circunstância, devendo ser criadas medidas alternativas à detenção”. (UNICEF, 2022). Neste sentido, adota medidas de forma a proporcionar a estas crianças o melhor recomeço de vida, procurando aliviar o seu sofrimento em situações de emergência ou de ameaça aos seus direitos fundamentais, de forma a evitar que se tornem vítimas de violência, exploração ou abuso. Está no terreno, ajudando com abrigos, água, produtos de higiene, cobertores, medicamentos.

A complexidade da situação destas crianças agrava-se tendo em conta os diferentes níveis do seu desenvolvimento, maturidade e experiências vivenciadas. Cada criança e cada jovem lida necessariamente de forma diferente com esse período traumático das suas vidas.

Assim, e para fazer face a essa realidade foram criados instrumentos jurídicos internacionais, com o objetivo de proteger as crianças, onde se destaca a Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>21</sup>, considerada o marco mais importante na defesa dos direitos humanos da infância.

A Convenção assenta em dois princípios basilares:

---

21) Adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989 e ratificada por Portugal em 21 de Setembro de 1990.

O princípio da não discriminação independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra da criança, dos seus pais ou representantes legais, ou da sua origem nacional, étnica ou social, fortuna, incapacidade, nascimento ou de qualquer outra situação, consagrado no seu art.º 2.º e o princípio do superior interesse da criança, consagrado no seu art.º 3.º, e de acordo com o qual assegura que todas as decisões são tomadas em prol desse superior interesse e de forma individual, atendendo às necessidades da criança e à situação atual. (EASO, 2019, pp.14-27).

Considera-se superior interesse de acordo com o art.º 78.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho:

“A sua colocação junto dos respetivos progenitores idóneos ou, na falta destes, sucessivamente, junto de familiares adultos, em famílias de acolhimento, em centros especializados de alojamento para menores ou em locais que disponham de condições para o efeito; a não separação de fratrias; a estabilidade de vida com mudanças de local de residência limitadas ao mínimo; o seu bem-estar e desenvolvimento social, atendendo as suas origens; os aspetos ligados à segurança e proteção, sobretudo se existir o risco de ser vítima de tráfico de seres humanos; a sua opinião, atendendo a sua idade e maturidade” (Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho).

Dentro do ordenamento jurídico europeu destaca-se a Diretiva do Retorno<sup>22</sup> que estabelece, relativamente aos menores, que os mesmos “só serão detidos como medida de último recurso e durante o período adequado mais curto possível”. A detenção de uma criança nunca será com base no seu superior interesse, violando por isso os seus direitos, sendo esta uma medida de proteção acrescida. Estabelecendo ainda que os menores nessa situação “deverão ter a possibilidade de participar em atividades de lazer, como jogos e atividades recreativas próprias da sua idade, e, em função da duração da permanência, deverão ter acesso ao ensino”. Beneficiarão, igualmente, de alojamento em instituições que tenham em conta as suas necessidades. (Diretiva 2008/115/CE).

Sendo particularmente vulneráveis e dependentes e por isso com necessidades acrescidas, tornaram-se num assunto extremamente preocupante para as políticas e instituições europeias, que têm desenvolvido esforços, no sentido de promover mecanismos de solidariedade intraeuropeia. É o caso do mecanismo da recolocação.

Em 2020, face ao elevado número de crianças e jovens nestas circunstâncias na Grécia (a 1 de março de 2020 eram cerca de 5.000), a Comissão Europeia lançou um exercício de recolocação voluntária para apoiar àquele país, no qual Portugal também participa. (Comunicados da República Portuguesa, 2021).

---

22) Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008. JOUE L 348, de 24/12/2008.

Verifica-se assim que Portugal, apesar da sua pequena dimensão face a outros Estados europeus e do seu posicionamento na preferência (baixa) dos refugiados, não se tem colocado à margem destas questões, acima de tudo humanitárias, empenhando-se no acolhimento e adequada integração, em especial de crianças, sendo essa uma das prioridades do seu Governo.

### **3.4.2. Menores não acompanhados em Portugal**

Em Portugal, a Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto,<sup>23</sup> que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de julho,<sup>24</sup> no seu art.º 2.º, define como menores desacompanhados os cidadãos de países terceiros à União Europeia ou apátridas, com idade inferior a 18 anos, que entrem em território nacional não acompanhados por um adulto que, nos termos da lei, por eles se responsabilize e enquanto não forem efetivamente tomados a cargo por essa pessoa, ou menores abandonados após a entrada no território nacional.

A nível nacional, a matéria é regulada pela Lei dos Estrangeiros - Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual,<sup>25</sup> pela Lei do Asilo - Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na sua redação atual<sup>26</sup> e pela Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) - Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, na sua redação atual.<sup>27</sup>

Por sua vez, as entidades responsáveis pelo acompanhamento dos processos relativos aos menores desacompanhados são:

I - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), actualmente em vias de extinção. A 29 de abril de 2022, sob proposta do Governo foi adiada pela 2.ª vez a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, até à criação da Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo (APMA), conforme previa a Lei n.º 73/2021, de 12 de Novembro,<sup>28</sup> que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras.

O SEF, em matéria de menores não acompanhados atua sobretudo nos procedimentos de entrada em território nacional e na receção, admissão e instrução dos pedidos de asilo.

---

23) Diário da República n.º 194/2003, Série I-A de 2003-08-23. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/67-2003-655969>, consultado a 11/04/2021.

24) Diretiva Proteção Temporária. JOUE L 212, de 07/08/2001.

25) Diário da República n.º 127/2007, Série I de 2007-07-04. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2007-67564445>.

26) Diário da República n.º 124/2008, Série I de 2008-06-30. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2008-74902145>.

27) Diário da República n.º 204/1999, Série I-A de 1999-09-01. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1999-34542475>.

28) Lei n.º 73/2021, de 12 de Novembro. Disponível em: [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=3468&tabela=leis&so\\_miolo=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3468&tabela=leis&so_miolo=)

“Exerce funções nesta área em cooperação com outras entidades internacionais importantíssimas, nomeadamente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (...) e a Organização Internacional para as Migrações, designando ainda oficiais de ligação em dois países da União Europeia: Grécia e Itália”. Em consequência da grave crise do Mediterrâneo e da resposta da União Europeia, Portugal foi um dos primeiros Estados-Membros que se mostrou à disposição para receber refugiados que se encontravam na Itália e na Grécia.” (Oliveira, 2010, p. 29).

Todavia, devido à recente polémica ocorrida no aeroporto de Lisboa, que envolveu inspetores do SEF e que levou à demissão da sua diretora-geral, devido à morte de um estrangeiro oriundo da Ucrânia, Ihor Homeniuk, discutiu-se e foi já aprovada na generalidade, em Julho de 2021, a reestruturação daquele serviço e a distribuição das suas funções pelos demais órgãos de polícia (PSP, GNR e Judiciária). (RTP Notícias, 2021).

II- O Conselho Português para os Refugiados (CPR), organização não-governamental que desempenha um papel fundamental na defesa do direito de asilo, promovendo condições aos refugiados para refazerem as suas vidas e, em especial no caso dos menores desacompanhados. Integra, designadamente, o “Espaço, a Criança”, que se destina essencialmente ao convívio de crianças de várias origens, para que aprendam a cooperar e a conviver com as diferenças; e a “Casa de Acolhimento para crianças refugiadas” que se destina ao acolhimento de crianças e jovens durante o processo de asilo, especialmente os menores desacompanhados. (Conselho Português para os Refugiados, 2021).

III - Os Tribunais de Família e Menores, que promovem os direitos e a proteção das crianças e jovens em perigo, através da aplicação da lei, o que abrange os menores desacompanhados por se encontrarem numa situação de abandono ou entregues a si próprios.

IV - As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), compostas por equipas multidisciplinares, que, promovem os direitos da criança e do jovem e acautelam situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação, educação e desenvolvimento integral. (Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, 2021).

O número de menores desacompanhados que entram em Portugal continua a ser muito reduzido. Portugal não está no índice das suas preferências, sendo que aqueles que cá chegam, vem geralmente, através do mecanismo europeu de recolocação, e nessa matéria, fomos dos primeiros a abrir portas, prova da solidariedade lusa. Isto por si, traz vantagens a estes menores, pois como são menos, é mais fácil fazer um acompanhamento mais próximo, de acordo com a lei. (Observatório das Migrações, 2021, pp.152 - 160).

Também entre nós o pico no número de pedidos de asilo de menores não acompanhados, se registou em 2015, no auge da crise europeia, vindo a decrescer desde então, como mostra a figura 9 seguinte.



Figura 9: Pedidos de Asilo de menores desacompanhados em Portugal

Fonte: SEF, 2018, p.48.

Em 2020 chegaram a Portugal 72 menores não acompanhados ao abrigo do Programa de Recolocação Voluntária, sendo que o primeiro grupo de 25 menores chegou em julho, o segundo, de 22 menores, chegou em outubro e o terceiro, também de 25, chegou em dezembro. (Observatório das Migrações, 2021, pp.158 - 159).

De salientar que a maioria destes jovens tinha 17 anos de idade e eram maioritariamente rapazes (70), sendo apenas duas raparigas. Entre eles, a maioria tem nacionalidade paquistanesa (23), afegã (21) ou egípcia (8). (*Idem*).

O Governo Português, reconhecendo a especial vulnerabilidade dos menores não acompanhados, respondeu ao apelo do governo grego e da Comissão Europeia em março de 2020 para a recolocação dos cerca de 5.500 menores que se encontravam no país. Com a chegada em maio de 2021 de mais 22 crianças, o país acolhe já 100 menores não acompanhados, sendo que de acordo com os dados de Bruxelas do mês de maio de 2021, Portugal foi o 4.º Estado-Membro que mais menores não acompanhados acolheu, a seguir a França, Alemanha e Finlândia. (Comunicados da República Portuguesa, 2021).

Finalmente, de referir ainda, que ao abrigo da legislação portuguesa, os nacionais de países terceiros menores de 18 anos de idade não podem ser alvo de um processo coercivo de afastamento de território português, por violação do regime legal de entrada e permanência de estrangeiros no país, sem prejuízo do recurso aos programas de retorno voluntário, em moldes adequados ao estatuto de minoridade dos beneficiários. (Lei do Asilo, art.º 31.º n.º 6).

Consequentemente estes menores não podem ser detidos por entrada ou permanência irregular no país, por violação do direito internacional (designadamente o art.º 17.º da

Diretiva 2008/115/CE o art.º 11.º n.ºs 2 e 3 da Diretiva 2013/33/UE), embora isso já tenha ocorrido, facto que terá contribuído para o culminar da reestruturação do SEF, na sequência de várias práticas *contra legem* por parte de inspetores daquele órgão. (Público, 2018).

“À chegada a Portugal, estes menores estrangeiros não acompanhados são enquadrados pela Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 31/2003, de 22 de agosto, n.º 142/2015, de 8 de setembro, n.º 23/2017, de 23 de maio e n.º 26/2018, de 05 de julho), o que implica para cada um dos menores a aplicação da medida de promoção e proteção de “acolhimento residencial”, a executar em unidades de resposta especializada, e a nomeação de curador provisório para efeitos de proteção internacional, em articulação com o Instituto de Segurança Social (ISS) e os tribunais correspondentes aos territórios de acolhimento.” (Observatório das Migrações, 2021, p. 158).

A nossa lei (Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo) prevê assim um regime especial que permite a regularização da situação dos menores no país, sendo-lhe sempre concedida autorização de entrada.

### **3.4.3. Processo de integração de menores não acompanhados na UE**

Formalmente, o processo de pedido de asilo de menor desacompanhado é semelhante ao de pedido de asilo comum. No entanto, tendo em conta que se trata de crianças, e de crianças particularmente vulneráveis, o procedimento de integração deve respeitar os Direitos da Criança e todas as decisões devem ser tomadas atendendo ao seu Superior Interesse.

Assim, sempre que uma criança pede asilo num país da UE e, em conformidade com o SECA deverá, primeiramente, estabelecer-se qual o país que ficará responsável pelo seu processo, através do Regulamento de Dublin.<sup>29</sup>

“O Regulamento de Dublin foi assinado em 2003 e atualizado em 2013 devido ao crescente número de refugiados. O Regulamento encaminha os pedidos de asilo para o Estado-Membro adequado ao efeito: se o requerente tiver família em algum país ou se houver uma emissão de visto recente ou autorização de residência ou então, na inexistência destes procedimentos, o processo será resolvido no primeiro Estado onde o requerente entrou em território europeu.” (Oliveira, 2010, p. 35).

---

29) Regulamento n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013. JOUE L 180, de 26/06/2013

Esse país será aquele onde o menor tenha familiares, preferencialmente, os pais ou, não existido familiares na UE, o país onde o menor tenha apresentado o seu pedido. (Art.º 8.º do Regulamento 604/2013/UE).

Uma vez que se trata de crianças, o Estado “selecionado” poderá nomear um representante que as acompanhe ao longo do processo, apoiando-as e dando-lhe uma certa segurança, em prol do seu bem-estar. (Diretiva 2013/33/UE) É o que estabelece o n.º 1 do art.º 24.º desta Diretiva:

“Os Estados-Membros devem tomar, o mais rapidamente possível, medidas que assegurem a representação dos menores não acompanhados por uma pessoa responsável que os ajude a beneficiar dos direitos e cumprir as obrigações previstas na presente diretiva. O menor não acompanhado deve ser imediatamente informado da designação do representante. O representante deve desempenhar as suas funções de acordo com o princípio do interesse superior da criança, estabelecido no art.º 23.º, n.º 2, e deve possuir os conhecimentos necessários para o efeito. A fim de assegurar o bem-estar e o desenvolvimento social do menor, a que se refere o art.º 23.º, n.º 2, alínea b), só em caso de necessidade deve haver mudança da pessoa que o representa. As organizações ou pessoas singulares cujos interesses estão, ou podem entrar em conflito com os do menor não acompanhado não devem poder ser designadas representantes (...)”. (Diretiva 2013/33/UE).

É também o que está previsto na Diretiva Qualificação, que dispõe no seu art.º 31.º, n.º 1:

“Logo que possível após a concessão de proteção internacional, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar a representação dos menores não acompanhados por um tutor legal ou, se for caso disso, por uma organização responsável pelos cuidados e pelo bem-estar de menores, ou por qualquer outro meio de representação adequado, designadamente com base na legislação ou numa decisão judicial”. (Diretiva 2011/95/UE).

O processo começa com uma entrevista pessoal, dirigida por uma pessoa especializada em menores desacompanhados e, se necessário, com a ajuda dum intérprete. No decorrer da entrevista, a criança deverá ser informada dos seus direitos e deveres enquanto requerente, em linguagem apropriada e numa língua que a mesma compreenda. (Art.º 25, n.º 3, alínea a) da Diretiva 2013/32/UE).

Durante o processo, os menores deverão ficar em instituições de acolhimento especiais para este tipo de situações, que disponham de instalações adequadas às suas necessidades. Nos casos em que os requerentes tenham idade igual ou superior a 16 anos, estes podem ser alojados em centros de instalação para adultos, mas apenas se for do seu superior interesse. (Art.º 24.º n.º 2, da Diretiva 2013/33/UE). A Diretiva Condições de Acolhimento estipula que os Estados-Membros, iniciado o processo,

devem começar a procurar pelos membros da família da criança, assegurando ainda que as pessoas que sejam responsáveis pelo acompanhamento da mesma tenham formação adequada. É o que está consagrado nos n.ºs 3 e 4 do já citado art.º 24 da mesma Diretiva:

“Os Estados-Membros devem começar a procurar os membros da família dos menores não acompanhados logo que possível, se necessário com a ajuda de organizações internacionais ou outras organizações competentes, após a apresentação de um pedido de proteção internacional e salvaguardando o interesse superior do menor (...). O pessoal que trabalha com menores não acompanhados deve ter recebido e continuar a receber formação adequada às necessidades dos menores e está sujeito ao dever de confidencialidade previsto no direito nacional no que respeita às informações de que tome conhecimento no exercício das suas funções.” (Diretiva 2013/33/UE).

Neste sentido, o art.º 31.º, n.ºs 3 e 4 da Diretiva Qualificação prevê o seguinte:

“3. Os Estados-Membros devem assegurar que os menores sejam colocados: a) Junto de familiares adultos; ou b) Numa família de acolhimento; ou c) Em centros especializados de alojamento de menores; ou d) Noutro local de alojamento que disponha de instalações adequadas a menores. Neste contexto, as opiniões da criança devem ser tidas em conta, em função da sua idade e grau de maturidade.

4. Na medida do possível, os irmãos devem ser mantidos juntos, tendo em conta os interesses superiores do menor e, em especial, a sua idade ou maturidade. As mudanças de local de residência dos menores não acompanhados devem ser limitadas ao mínimo.” (Diretiva 2011/95/UE).

De acordo com a Diretiva Procedimentos de Asilo, caso se suscitem dúvidas sobre a menoridade do requerente, poderão ser realizados exames, informando-o disso previamente, devendo o mesmo ser não intrusivo e respeitar a sua dignidade da criança. (Art.º 25.º, n.º 5 da Diretiva 2013/32/UE).

A decisão deverá ser proferida com a maior brevidade possível, sem nunca ultrapassar os 6 meses. (Art.º 31.º, n.º 3 da Diretiva 2013/32/UE). Sendo positiva, e uma vez que as crianças beneficiam de proteção acrescida, o Estado deverá proporcionar-lhe alojamento, educação e saúde. (art.ºs 24.º n.º 2, 14.º e 19.º, respetivamente, da Diretiva 2013/33/CE). Estas obrigações estão igualmente estipuladas nos art.ºs 31.º e 32.º, 27.º e 30.º, respetivamente, da Diretiva 2011/95/UE.

Sendo o pedido indeferido e tendo a criança que regressar ao país de origem, as autoridades deverão assegurar-se que a mesma seja entregue a um membro da família, a um tutor ou a uma instituição adequada, não podendo a decisão de regresso pôr em causa os seus direitos fundamentais, devendo ser tomada de acordo com o seu superior interesse. É o que está consagrado nos art.ºs 10.º n.º 2 e 5.º alínea a) da Diretiva Regresso:

Art.º 10.º n.º 2 - “Antes de afastar um menor não acompanhado para fora do seu território, as autoridades do Estado-Membro garantem que o menor é entregue no Estado de regresso a um membro da sua família, a um tutor designado ou a uma estrutura de acolhimento adequada.”

Art.º 5.º, al. a) – “Na aplicação da presente diretiva, os Estados-Membros devem ter em devida conta o seguinte: a) O interesse superior da criança;” (Diretiva 2008/115/CE).

Se a criança quiser, poderá recorrer da decisão em tribunal de acordo com o art.º 13.º da mesma Diretiva.

As crianças não deverão ser detidas, só o sendo em último recurso e nunca em estabelecimentos prisionais. É o que estabelece o art.º 17.º da Diretiva 2008/115/CE e o art.º 11.º n.ºs 2 e 3 da Diretiva 2013/33/UE.

A par deste procedimento, devem observar-se as recomendações do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (CERE), que passam por: não discriminação destas crianças; concessão de apoio jurídico logo à chegada, deve-lhes ser dada a possibilidade de escolher a instituição de acolhimento para ficar; devem ter acesso à saúde desde o início do processo, bem como acompanhamento psicológico; deve-lhes ser proporcionada o mais brevemente possível acesso à educação devendo ter apoio adicional relativamente à língua, isto sem nunca esquecer as suas necessidades básicas e a sua dignidade pessoal. (Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados, 1997).

As autoridades deverão demonstrar confiança aos menores, abordando-os com respeito, devendo cada caso ser tratado sempre de forma individual e tendo em conta a experiência traumatizante por que passaram.

Como não poderia deixar de ser, tendo em conta a sua acrescida vulnerabilidade, os menores não acompanhados refugiados gozam de prerrogativas especiais a nível da União Europeia, vendo os seus direitos “reforçados” em comparação com os demais requerentes de proteção internacional.

O superior interesse da criança consagrado no direito internacional e, bem assim, nas normas comunitárias vigentes, é o princípio basilar orientador pelo qual os Estados-Membros se deverão nortear no contacto com estes menores e na tutela dos seus direitos.

No entanto, e apesar de estar consagrado este “reforço” dos direitos dos menores desacompanhados e a observância do seu superior interesse, a verdade é que na prática isso ainda não se logrou alcançar em toda a plenitude, basta para isso olharmos para os campos de refugiados de Itália e da Grécia, o que nos leva a concluir que a consagração destes direitos é apenas o primeiro passo, importante mas ainda não suficiente, para garantir a estes menores o seu direito a serem crianças como as nossas crianças.

### 3.5. Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo

A crise migratória de 2015 veio pôr em crise o sistema existente e a necessidade urgente da sua reformulação, surgindo desde então, várias propostas de Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).

O principal problema do SECA prende-se, não com os seus instrumentos legislativos de direito primário (TFUE, TUE e CDFUE) mas sim, com os de direito derivado, uma vez que a sua maior parte se apresenta sob a forma de diretiva (Diretiva 2011/95/UE, Diretiva 2013/32/UE e Diretiva 2013/33/UE), à exceção de dois regulamentos (Regulamento Dublin III e o Regulamento EURODAC). (EASO, 2016, p.17).

Enquanto o direito primário é diretamente aplicável pelas instituições da UE e pelos Estados-Membros, a partir da data da sua entrada em vigor, o direito derivado depende dum ato jurídico de adoção. Por sua vez, ao contrário das Diretivas, os regulamentos são vinculativos e de carácter geral, sendo, por isso obrigatórios e diretamente aplicáveis em todos os seus elementos, não carecendo de transposição para o direito nacional dos Estados, conforme podemos constatar no art.º 288.º do TFUE. As diretivas são vinculativas quanto ao resultado, fixam um objetivo geral a ser alcançado por todos os Estados-Membros, todavia, a escolha das formas e os meios é reservada às instâncias nacionais. (art.º 288.º do TFUE).

Neste sentido, “diferentes propostas foram elaboradas pela Comissão Europeia a fim de corrigir o que ela acreditava serem as principais deficiências causadoras dos movimentos secundários: a diferença no tratamento dos requerentes de asilo pelos Estados-Membros e a variação nas taxas de reconhecimento do estatuto de refugiado (...) Note-se que a terceira fase do SECA se estende até o momento, uma vez que as propostas ainda estão em discussão e aguardando a posição do Parlamento em primeira leitura.” (França, 2020, p. 26).

Uma primeira proposta consistiu no Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 19 de dezembro de 2018. (ONU, 2018) No entanto apesar de qualificado por António Guterres como “uma conquista significativa”, o Pacto não é vinculativo e assenta nos valores da soberania dos Estados, partilha de responsabilidade e não discriminação de direitos humanos. (*Idem*).

Este Pacto veio a ser implementado em Portugal através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto de 2019.<sup>30</sup> Todavia, apesar dos esforços

---

30) Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto de 2019, que aprova o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações. Diário da República n.º 158, Série I, p. 45, de 20/08/2019.

envidados, a verdade é que a gestão do asilo e da migração ainda em vigor na Europa é incompleta e desequilibrada, pois apesar de determinar quem é o responsável pela apreciação dos pedidos de asilo e de estabelecer normas comuns para o seu tratamento e para a concessão de proteção, para o acolhimento dos requerentes e para o regresso, apresenta várias lacunas, designadamente, não estabelece uma estratégia comum, não assegura uma preparação e planificação de contingência comuns e não corrige as deficiências nos sistemas nacionais de asilo, acolhimento e regresso. Por outro lado, a aplicação no terreno nem sempre está completa, o que tem repercussões em todos os Estados-Membros, que podem recorrer a práticas diferentes, criar incentivos inadequados para os requerentes de asilo e minar a confiança entre os Estados-Membros e todos os envolvidos no processo. (Comissão Europeia, 2020).

Neste seguimento, e em mais uma tentativa de melhorar o processo, a 23 de setembro de 2020, a Comissão Europeia, na pessoa da sua presidente Ursula von der Leyen, anunciou um Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, apresentado como o início de “uma nova era” para esta área em que os progressos e o acordo entre os Estados-Membros têm sido tão difíceis de alcançar.

*«Adotaremos uma abordagem humana e humanitária. Salvar vidas no mar não é facultativo. E os países que cumprem as suas obrigações legais e morais, ou estão mais expostos do que outros, devem poder contar com a solidariedade do conjunto da nossa União Europeia, [...] Todas as pessoas têm de intensificar a sua ação e assumir responsabilidades.»* (Discurso da presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, 2020).

Na sua comunicação, a Presidente afirma ainda que:

“O Novo Pacto reconhece que nenhum Estado-Membro deve assumir uma responsabilidade desproporcionada e que todos os Estados-Membros devem contribuir para a solidariedade de forma constante.” (COM (2020) 610 final).

Os desafios do Novo Pacto já não são os mesmos aquando do seu lançamento, cinco anos após a crise de refugiados de 2015. A atual tendência migratória tem revelado fluxos mistos de refugiados e migrantes, sendo cada vez mais premente perceber e avaliar quem realmente precisa de ajuda e tem direito a asilo, o que aumenta a complexidade e a necessidade de reforçar os mecanismos de coordenação e solidariedade. Além disso, as incoerências entre os sistemas nacionais de asilo e de regresso, bem como as lacunas na sua aplicação, revelaram ineficiências e levantaram preocupações em matéria de equidade. (Comissão Europeia, 2020).

O Novo Pacto retrata a nova abordagem da Comissão em matéria de migração e asilo, discorre sobre a gestão de fronteiras e assegura uma maior coerência com vista a integrar as dimensões interna e externa das políticas de migração. Explica de que forma

os vários instrumentos legislativos e não legislativos se devem articular e abrange uma Comunicação e um pacote de nove instrumentos: (Comissão Europeia, 2020)

1- Um novo Regulamento relativo à triagem nas fronteiras externas<sup>31</sup> e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008<sup>32</sup>, (UE) 2018/1240<sup>33</sup> e (UE) 2019/817<sup>34</sup>. (COM (2020) 612 final);

2- Uma proposta da revisão do Regulamento Procedimentos de Asilo<sup>35</sup>, que contém alterações da proposta da Comissão de 2016, designadamente em matéria de novos procedimentos de fronteira, tratamento dos pedidos subsequentes e procedimentos de recurso e que revoga a Diretiva 2013/32/UE<sup>36</sup> (COM (2020) 611 final);

3- Uma proposta da revisão do Regulamento Eurodac<sup>37</sup>, que contém alterações específicas da proposta da Comissão de 2016, com vista a colmatar lacunas e a transformar o Eurodac numa base de dados sobre asilo e migração. (COM (2020) 614 final);

---

31) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817. COM/2020/612 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0612>.

32) Regulamento (CE) N.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de Julho de 2008 relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados- - Membros sobre os vistos de curta duração («Regulamento VIS»). JOUE L 218, de 13/08/2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0767&from=IT>.

33) Regulamento (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.o 1077/2011, (UE) n.o 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE)2017/2226. JOUE L 236 de 19/09/2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1240>.

34) Regulamento (UE) 2019/817 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio das fronteiras e vistos e que altera os Regulamentos (CE) n.o 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, e as Decisões 2004/512/CE e 2008/633/JAI do Conselho. JOUE L 135 de 22/05/2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0817&from=DE>.

35) Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE. COM/2020/611 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:611:FIN>.

36) 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)(aplicável a partir de 21 de julho de 2015). JOUE L 180, de 29/06/2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=IT>.

37) Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do «Eurodac» para a comparação de dados biométricos para a aplicação efetiva do Regulamento (UE) XXX/XXX [Regulamento sobre a gestão do asilo e das migrações] e do Regulamento ( UE) XXX/XXX [Regulamento de Reinstalação], para identificar um nacional de um país terceiro em situação irregular ou apátrida e nos pedidos de comparação com os dados do Eurodac por parte das autoridades policiais dos Estados-Membros e da Europol para fins de aplicação da lei e alteração dos Regulamentos (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818. COM/2020/614 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:614:FIN>.

4- Um novo Regulamento relativo à Gestão do Asilo e da Migração<sup>38</sup> que estabelece um quadro comum para a gestão da UE, um mecanismo de solidariedade e critérios de análise dos pedidos de asilo e que altera a Diretiva 2003/109/CE<sup>39</sup> do Conselho. (COM (2020) 610 final);

5- Um novo Regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior,<sup>40</sup> que institui um mecanismo de solidariedade, derrogações específicas em casos de força maior e um estatuto de proteção imediata para situações de crise e de força maior. (COM (2020) 613 final);

6- Um novo mecanismo de preparação para a migração e gestão de crises migratórias (criação de um quadro da UE com vista a antecipar e responder a situações de crise);

7- Uma nova Recomendação em matéria de reinstalação e de vias complementares (formaliza o programa de reinstalação *ad hoc* existente, que continua para lá de 2021 e aborda vias complementares de proteção);

8- Uma nova Recomendação sobre operações de busca e salvamentos levadas a cabo por navios privados (refere-se à utilização de navios privados com vista a garantir a segurança da navegação e a coordenação com navios estatais nas operações de busca e salvamento);

9- Novas orientações sobre a Diretiva relativa a passadores (contém esclarecimentos sobre a não penalização de atividades humanitárias).

Os primeiros cinco instrumentos são legislativos e os últimos quatro são recomendações.

O Novo Pacto não substitui as reformas propostas pela Comissão de 2016 e 2018 em matéria de asilo e de regresso, sobre muitas das quais os legisladores já tinham alcançado acordo político sem que no entanto se tivessem concluído as negociações, bem pelo contrário, parte delas e acrescenta-as, de forma a assegurar um quadro comum equilibrado que reúna todos os aspetos da política de asilo e migração, constituindo uma abordagem muito mais ampla e equilibrada que o conjunto das propostas de 2016 e

---

38) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva (CE) 2003/109 do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração]. COM/2020/610 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:610:FIN>.

39) Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. JOUE L 16 de 23/01/2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32003L0109>.

40) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo. COM/2020/613 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0613>

2018, e uma melhoria significativa em relação à situação atual. (Comissão Europeia, 2020).

São elas:

- O Regulamento relativo à Agência da UE para o Asilo;
- A Diretiva Condições de Acolhimento;
- O Regulamento Condições de Asilo;
- O quadro de Reinstalação da União;
- A Diretiva Regresso.

De salientar a retirada da reforma do regulamento de Dublin apresentado em 2016 pela Comissão que é agora substituído pelo novo Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração referido supra. Este pacote apresentado a 23 de setembro de 2020 inclui ainda um Roteiro que define uma série de iniciativas a apresentar nos meses seguintes para complementar a arquitetura global do Pacto, designadamente:

- Um Plano de Ação para a Integração e a Inclusão;
- Uma Estratégia sobre o futuro de Schengen;
- Uma Estratégia em matéria de regresso voluntário e reintegração;
- Uma Estratégia operacional em matéria de regresso;
- Um Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes;
- Um Pacote de medidas relativas às competências e talentos. (Comissão Europeia, 2020).

Depois desta apresentação em traços gerais, importa agora fazer uma análise mais detalhada e crítica do Novo Pacto.

É isso que nos propomos fazer no ponto seguinte.

Não sem antes deixarmos aqui uma lista dos instrumentos comunitários mais relevantes em vigor na matéria, sobre os quais não teremos oportunidade de nos debruçar no presente trabalho, dizendo apenas que os mais recentes (posteriores a 2020) são já a concretização de algumas das propostas do Novo Pacto. São eles:

1- Regulamento (CE) n.º 862/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Julho de 2007, relativo às estatísticas comunitárias sobre migração e protecção internacional e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 311/76 do Conselho relativo ao estabelecimento de estatísticas sobre trabalhadores estrangeiros (Texto relevante para efeitos do EEE). Versão consolidada de 01/07/2021. (JOUE L 139 de 31/07/2007, pp. 23-29);

2- Regulamento (UE) n.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013, que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur). (JOUE L 295 de 06/11/2013, pp. 11-26);

3- Regulamento (UE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que estabelece disposições gerais aplicáveis ao fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises. Versão consolidada de 12/04/2022. (JOUE L 150 de 20/05/2014, pp. 112-142);

4- Regulamento (UE) n.º 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos e que revoga a Decisão n.º 574/2007/CE. Versão consolidada de 28/03/2020. (JOUE L150 de 20/05/2014, pp. 143-167);

5- Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, que altera a Decisão 2008/381/CE do Conselho e que revoga as Decisões n.º 573/2007/CE e n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2007/435/CE do Conselho. Versão consolidada de 12/04/2022. (JOUE L 150 de 20/05/2014, pp. 168-194);

6- Regulamento (UE) n.º 656/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. (JOUE L 189 de 27/06/2014, pp. 93-107);

7- Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (codificação). Versão consolidada de 11/06/2019. (JOUE L77 de 23/03/2016, pp. 1-52);

8- Regulamento (UE) 2016/1953 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, relativo ao estabelecimento de um documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, e que revoga a Recomendação do Conselho de 30 de novembro de 1994. (JOUE L 311 de 17/11/2016, pp. 13-19);

9- Regulamento (UE) 2018/1860 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular. Versão consolidada de 03/08/2021. (JOUE L 312 de 07/12/2018, pp. 1-13);

10- Regulamento (UE) 2019/816 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, que cria um sistema centralizado para a determinação dos Estados-Membros que possuem informações sobre condenações de nacionais de países terceiros e de apátridas (ECRIS-TCN) tendo em vista completar o Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais e que altera o Regulamento (UE) 2018/1726. Versão consolidada de 03/08/2021. (JOUE L 135 de 22/05/2019, pp. 1-26);

11- Regulamento (UE) 2019/818 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio da cooperação policial e judiciária, asilo e migração, e que altera os Regulamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816. Versão consolidada de 03/08/2021. (JOUE L 135 de 22/05/2019, pp. 85-135);

12- Regulamento (UE) 2019/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo à criação de uma rede europeia de agentes de ligação da imigração (reformulação). (JOUE L 198 de 25/07/2019, pp. 88-104);

13- Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624. (JOUE L 295 de 14/11/2019, pp. 1-131);

14- Decisão (UE) 2020/265 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de novembro de 2019, relativa à mobilização do Instrumento de Flexibilidade para financiar medidas orçamentais imediatas a fim de fazer face aos atuais desafios da migração, da afluência de refugiados e das ameaças à segurança. (JOUE L 58 de 27/02/2020, pp. 51-52);

15- Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. (JOUE L 57 de 18/02/2021, pp. 17-15);

16- Regulamento (UE) 2021/818 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2021, que cria o Programa Europa Criativa (2021-2027) e revoga o Regulamento (UE) n.º 1295/2013 (Texto relevante para efeitos do EEE). (JOUE L 189 de 28/05/2021, pp. 34-60);

17- Regulamento (UE) 2021/947 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de junho de 2021, que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional — Europa Global, e que altera e revoga a Decisão n.º 466/2014/UE e revoga o Regulamento (UE) 2017/1601 e o Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 do Conselho (Texto relevante para efeitos do EEE). (JOUE L 209 de 14/06/2021, pp. 1- 78);

18- Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos. (JOUE L 231 de 30/06/2021, pp. 159-706);

19- Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de julho de 2021, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração. (JOUE L 251 de 15/07/2021, pp. 1-47);

20- Regulamento (UE) 2021/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de julho de 2021, que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos. (JOUE L 251 de 15/07/2021, pp. 48-93);

21- Regulamento (UE) 2021/1149 do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de julho de 2021, que cria o Fundo para a Segurança Interna. (JOUE L 251 de 15/07/2021, pp. 94-131);

22- Diretiva Cartão Azul - Diretiva (UE) 2021/1883 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de outubro de 2021, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado e que revoga a Diretiva 2009/50/CE do Conselho. (JOUE L 382 de 22/10/2021, pp. 1-38);

23- Regulamento (UE) 2022/585 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de abril de 2022, que altera os Regulamentos (UE) n.º 514/2014 que estabelece disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises, (UE) n.º 516/2014 que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e (UE) 2021/1147 que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração. (JOUE L 112 de 11/04/2022, pp. 1-5).

Como dissemos, não iremos analisar em particular nenhum destes instrumentos, sobre muito dos quais o Novo Pacto já incide. No entanto não queremos deixar de fazer uma breve referência à Diretiva Cartão Azul considerada de extrema importância para a União Europeia mas que em nosso entender mais não é do que uma cópia do “*green card*” norte-americano e, tal como este, tem em vista potenciar a economia com pessoas qualificadas e não propriamente proteger refugiados, que continuam assim a ficar em segundo plano.

A preocupação transversal do diploma é dinamizar e proteger a economia e a população dos EM através da atração e fixação de talentos em áreas chave do desenvolvimento económico actual. Mesmo para essas pessoas, as vantagens que lhe são oferecidas serão sempre inferiores às que com eles alcançará a União. Enquanto isso, os verdadeiros refugiados, aqueles que não têm talento para negociar, continuarão a aguardar um “*card de solidariedade*” para entrar na UE.

### **3.5.1. Análise do Novo Pacto**

#### **a) Triagem à chegada**

Após constatar que é nas fronteiras externas que se verificam as principais lacunas entre os próprios controlos dessas fronteiras e os procedimentos de asilo e de regresso, a Comissão propõe um procedimento sem descontinuidades nas fronteiras, que deverá ser rápido e com regras claras e justas, aplicável a todos os nacionais de países terceiros que as atravessem fora dos pontos de passagem, que se apresentem nos pontos de passagem sem reunir condições de entrada e pedirem proteção internacional e também nos casos de desembarque na sequência duma operação de busca e salvamento, o qual comportará uma triagem à chegada (com identificação, controlo sanitário e de segurança, recolha de impressões digitais e registo na base de dados Eurodac), um procedimento de asilo, e se for o caso, um procedimento de regresso rápido, de preferência voluntário, integrando assim processos que são atualmente separados.

São introduzidas regras uniformes para a avaliação das necessidades individuais dos nacionais de países terceiros e é estabelecido um limite temporal à duração do processo de recolha de informações relevantes para a identificação dos procedimentos a seguir no que diz respeito a essas pessoas. (COM. 612 2020).

Salvo os casos de detenção, em que o procedimento de triagem deve ser concluído em 3 dias, nos casos normais deverá ser concluído em 5 dias, prorrogáveis por mais cinco em situações excecionais, como, por exemplo numa grande afluência de migrantes.

Os nacionais de países terceiros que não reúnam as condições de entrada devem ser encaminhados para um procedimento de regresso e os que efetuarem pedido de proteção internacional devem ser encaminhados para um procedimento acelerado de proteção ou para o procedimento de fronteira.

No caso de a pessoa dever ser colocada ao abrigo do mecanismo de solidariedade, criado para substituir o Regulamento de Dublin, deve ser encaminhada para as

autoridades competentes do Estado-Membro em questão. (Art.º 14.º da proposta relativa à triagem, (COM. 612 2020).<sup>41</sup>

O objetivo da triagem é contribuir para a nova abordagem global da migração e dos fluxos mistos, devendo essas regras ser implementadas de forma uniforme, contribuindo assim para a proteção do espaço Schengen e assegurando uma gestão eficaz da migração ilegal. Os Estados Membros deverão criar um mecanismo de acompanhamento independente para estes processos com vista a assegurar que os direitos fundamentais destas pessoas sejam protegidos, assim como as regras nacionais aplicáveis em caso de detenção e o princípio do *non-refoulement*.

Tememos todavia, que a “bondade” desta celeridade que se pretende imprimir no procedimento de triagem se transforme numa preocupação com números, deixando para

---

41) *Resultado da triagem*

1.Os nacionais de países terceiros referidos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 3.º do presente regulamento que

–não solicitaram proteção internacional e

–em relação aos quais a triagem não revelou que preenchem as condições de entrada estabelecidas no artigo 6.º do Regulamento (UE) 2016/399,

deve ser remetido às autoridades competentes para aplicar os procedimentos em conformidade com a Diretiva (UE) 2008/115/CE (Diretiva Regresso).

Nos casos não relacionados com as operações de busca e salvamento, a entrada pode ser recusada nos termos do artigo 14.º do Regulamento 2016/399.

O formulário referido no artigo 13.º deve ser transmitido às autoridades competentes para as quais o nacional de um país terceiro é remetido.

2.Os nacionais de países terceiros que tenham apresentado um pedido de proteção internacional devem ser encaminhados para as autoridades referidas no artigo XY do Regulamento (UE) n.º XXX/XXX [Regulamento do procedimento de asilo], juntamente com o formulário referido no artigo 13.º do presente regulamento . Nessa ocasião, as autoridades que efectuem o rastreio indicarão no formulário de informação quaisquer elementos que à primeira vista pareçam relevantes para encaminhar os nacionais de países terceiros em causa para o procedimento de exame acelerado ou para o procedimento de fronteira.

3.Sempre que o nacional de país terceiro deva ser recolocado ao abrigo do mecanismo de solidariedade estabelecido pelo artigo XX do Regulamento (UE) n.º XXXX/XXXX [Regulamento de Dublin], o nacional de país terceiro em causa deve ser comunicado às autoridades competentes dos Estados-Membros em causa juntamente com o formulário referido no artigo 13.º.

4.Os nacionais de países terceiros referidos no artigo 5º, que

–não solicitaram proteção internacional e

–relativamente aos quais o rastreio não revelou que preenchem as condições de entrada e permanência estarão sujeitos a procedimentos de devolução em conformidade com a Diretiva 2008/115/CE.

5.Sempre que os nacionais de países terceiros submetidos ao rastreio nos termos do artigo 5.o apresentem um pedido de proteção internacional conforme referido no artigo 25.o do Regulamento (UE) n.o XXX/XXX (Regulamento relativo aos procedimentos de asilo), o n.o 2 do presente artigo é aplicável em conformidade .

6.No que diz respeito aos nacionais de países terceiros aos quais se aplica o Regulamento UE n.º XXX/XXX [Regulamento Eurodac], as autoridades competentes devem recolher os dados biométricos referidos nos artigos [10.º, 13.º, 14.º e 14.º-A] desse Regulamento (UE) e devem transmiti-lo em conformidade com esse regulamento.

7.Quando os nacionais de países terceiros referidos no(s) artigo(s) 3.º(s) n.º 1 e no artigo 5.º forem encaminhados para um procedimento adequado de asilo ou regresso, a triagem termina. Se nem todas as verificações tiverem sido concluídas nos prazos referidos nos n.ºs 3 e 5 do artigo 6.º, a triagem deve, no entanto, terminar em relação a essa pessoa, que será remetida para um procedimento pertinente.

segundo plano as pessoas que os representam. Esperemos que para cumprir prazos não se esqueçam direitos fundamentais e se adote a máxima do “*na dúvida, é não.*”

## **b) Procedimentos de Asilo**

Nesta fase prévia à entrada, após a triagem segue-se um procedimento de fronteira para o asilo e o regresso, em que os requerentes são encaminhados para o procedimento considerado adequado de acordo com a avaliação efetuada, designadamente, asilo, recusa de entrada ou regresso. Estas regras são agora reunidas num único instrumento legislativo, o novo Regulamento Procedimentos de Asilo, o que permite uma aplicação mais célere e eficaz dos procedimentos de fronteira, ao mesmo tempo que permite identificar precocemente os pedidos de asilo abusivos ou efetuados por pessoas oriundas de países com baixa taxa de reconhecimento, permitindo concentrar esforços no aumento de fluxos mistos oriundos de países com taxa de reconhecimento significativa. Os conceitos de “países de origem seguros” ou “países terceiros seguros” assumem aqui importância preponderante para determinar se um pedido deve ser avaliado sem autorizar a entrada do requerente no território do Estado-Membro num procedimento de fronteira em matéria de asilo ou num procedimento normal de asilo. Caso se aplique o primeiro e se conclua que a pessoa não necessita de proteção a mesma é encaminhada para um procedimento de fronteira em matéria de regresso. (COM 611, 2020).

De acordo com o n.º 11 do art.º 41.º da Proposta, o procedimento de fronteira deverá ter a duração máxima de 12 semanas a partir do momento em que o pedido é registado pela primeira vez, sendo que os menores não acompanhados e famílias com menores de 12 anos não deverão ser sujeitas a esse procedimento, exceto por motivos de ordem pública ou segurança nacional. (Oliveira, 2021, p.15).

Incentiva-se o regresso voluntário que deverá ocorrer no prazo de 15 dias, não podendo o procedimento de fronteira para concretizar o regresso ultrapassar 12 semanas a contar do momento em que o requerente deixa de ter um direito de permanência, podendo ser detido quando, por exemplo, se verifique um risco de fuga, sempre com salvaguarda das suas garantias processuais previstas na Diretiva Regresso. (*Idem*, p. 16).

Para aqueles que vejam o seu pedido analisado num procedimento de asilo normal (com entrada no território dum Estado-Membro) deve haver uma ligação contínua entre todas as fases do processo por forma a evitar a utilização abusiva do sistema de asilo e retardar o afastamento da UE, devido à eficácia do procedimento de recurso e ao consequente direito de permanência do requerente, nomeadamente no caso de pedidos subsequentes. Foi nesse sentido que o art.º 53.º n.º 1 simplificou os procedimentos de recurso em matéria de asilo e de regresso.

Por outro lado, o art.º 35-A<sup>42</sup> vem impor aos Estados-Membros a emissão de decisões de asilo e regresso num único ato, ou quando em atos separados, sejam feitos de forma simultânea e conjunta.

A Frontex deverá desempenhar um papel fulcral na liderança do sistema comum em matéria de regresso, tornando-se o braço operacional da política da UE na matéria. A Comissão nomeará ainda um coordenador responsável pelos regressos para garantir uma abordagem mais coerente e eficaz. (*Ibidem*, p.14).

Com a entrada em vigor deste Regulamento será assim possível analisar rapidamente os pedidos de asilo com poucas hipóteses de aceitação através dum procedimento de fronteira integrado, sem necessidade de entrada no território dum Estado-Membro, enquanto o procedimento de asilo normal será aplicado aos restantes casos, contribuindo assim para uma gestão mais eficaz e humana do asilo e da migração e assegurando que ninguém fica numa situação de incerteza prolongada. O procedimento geral de asilo é assim simplificado, com estabelecimento de prazos mais curtos a nível da UE, sem deixar de garantir os direitos dos requerentes, reforçando até as garantias dos que tenham necessidades especiais e dos menores não acompanhados. Por outro lado, os requerentes terão também obrigações mais claras em matéria de cooperação com as autoridades e consequências para o seu incumprimento, como a possibilidade de retirada implícita dum pedido. Serão ainda aplicados procedimentos acelerados no caso de uso abusivo do processo ou de ameaça à segurança ou ordem pública mas também no caso de pessoas provenientes de um país de origem seguro, podendo ser criadas listas europeias comuns de países seguros. (Comissão Europeia, 2020).

De salientar ainda o papel da Agência da União Europeia para o Asilo, cuja reforma proposta em 2016 foi mantida pela Comissão no Novo Pacto e foi já regulamentada pelo Parlamento Europeu: Regulamento (UE) 2021/2303 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de dezembro de 2021<sup>43</sup>. A Agência desempenhará um papel preponderante no aconselhamento e apoio operacional e técnico aos Estados-Membros no âmbito dos procedimentos de asilo, contribuindo assim para o melhor funcionamento do SECA ao permitir a convergência na apreciação dos pedidos de proteção

---

42) Art.º 35-A da Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE (Com/2020/611 final) “Se um pedido for indeferido por ser considerado inadmissível, infundado ou manifestamente infundado no que respeita tanto ao estatuto de refugiado como ao de proteção subsidiária, ou como expressa ou implicitamente retirado, os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso que respeite o disposto na Diretiva XXX/XXX/UE [Diretiva Regresso]. A decisão de regresso deve ser emitida como parte da decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional ou num ato autónomo. Caso a decisão de regresso seja emitida num ato autónomo, deve ser emitida em simultâneo e conjuntamente com a decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional.”

43) Regulamento (UE) 2021/2303 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de dezembro de 2021 relativo à Agência da União Europeia para o Asilo e que revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010. JOUE L 368 de 30/12/2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R2303>.

internacional no território da União e coordenar e reforçar a cooperação prática e o intercâmbio de informações. (Parlamento Europeu, 2021).

A Agência vem substituir e suceder ao Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) criado pelo Regulamento (UE) n.º 439/2010, transformando-o numa agência de pleno direito. Trata-se duma “das mais importantes conquistas da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia (PPUE) na área dos Assuntos Internos, que concretiza um dos pilares do Novo Pacto para a Migração e Asilo”. (Cabrita, 2021).

Segundo Aleš Hojs, ministro do Interior da Eslovénia, “dispomos de uma agência da UE de pleno direito para o asilo é um passo importante na construção da nossa política comum de asilo. Esta agência poderá prestar apoio rápido e tangível aos Estados-Membros sempre que necessário. Contribuirá igualmente para a nossa cooperação com países terceiros, demonstrando de forma muito concreta a força da nossa ação conjunta. (Hojs, 2021).

No sentido de tirar partido dos progressos realizados desde 2016, a Comissão apoia os acordos políticos provisórios já alcançados no que respeita à Diretiva Condições de Acolhimento e ao Regulamento Condições de Asilo.

Relativamente à Diretiva Condições de Acolhimento<sup>44</sup> objetiva-se que ao ser adotada garanta aos requerentes de asilo uma receção em condições dignas e harmonizadas em toda a UE, devendo cada Estado-Membro assegurar de forma permanente planos de contingência com capacidade de acolhimento suficientes, contando com o apoio da Agência para o efeito. Os requerentes de asilo terão direito de acesso mais rápido ao mercado de trabalho (6 meses após o registo do pedido de asilo) e as crianças deverão ingressar na escola no prazo de 2 meses, sendo que os menores não acompanhados beneficiarão de assistência imediata, devendo ser-lhes nomeado um representante no prazo de 15 dias.

Em contrapartida, os Estados com vista a desencorajar a fuga, poderão fixar locais de residência aos requerentes de asilo e impor-lhe apresentações periódicas, uma vez que os requerentes só poderão beneficiar de todas as condições de acolhimento no Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido. (Comissão Europeia, 2016).

Relativamente ao Regulamento Condições de Asilo visa-se com a sua entrada em vigor, definir as regras relativas às condições a preencher pelos requerentes de asilo e os direitos e benefícios harmonizados de que gozam os beneficiários de proteção internacional em toda a UE. (Conselho Europeu, 2017).

---

44) Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, JOUE L 180, de 26/06/2013.

A revisão do Regulamento Condições de Asilo propõe-se assegurar uma nova convergência das taxas de reconhecimento ao estabelecer critérios harmonizados de proteção que possibilitem as mesmas possibilidades de reconhecimento independentemente do Estado-Membro em que o pedido é formulado e obriga os Estados-Membros a avaliar, antes de decidir o pedido de asilo, as alternativas de proteção no país de origem, concedendo apenas proteção pelo tempo necessário. Desencoraja os movimentos secundários através da imposição de sanções, traz maiores incentivos à integração, através da clarificação de normas no âmbito da segurança e assistência social, fazendo depender a sua atribuição do cumprimento de medidas de integração obrigatórias e concede maior proteção às famílias e aos menores, sendo que as famílias constituídas em países de trânsito passam também a ter direito ao reagrupamento familiar. Por outro lado, reforça a segurança interna ao retirar o estatuto de refugiado a qualquer pessoa que cometa um crime ou se torne uma ameaça para a segurança nacional. (Comissão Europeia, 2020).

O Novo Pacto aproveita assim as propostas de 2016 e 2018 na matéria, introduzindo-lhe melhorias e propugnando pela sua tipificação no direito comunitário.

Mas, se é certo que a segurança interna da União é fundamental para garantir um espaço Schengen sem controlo nas fronteiras internas, a verdade é que nos parece que a preocupação com essa segurança quer, no Novo Pacto, levar a melhor sobre os direitos fundamentais dos requerentes de protecção internacional. Verifica-se que é dada uma atenção acrescida à eficácia dos procedimentos e ao combate à imigração ilegal, com o risco inerente de se excluïrem mais do que migrantes ilegais.

### **c) Gestão do asilo e da migração**

A gestão da migração, desde o acesso à proteção internacional, ao combate à migração irregular e aos movimentos não autorizados, deve ter subjacente os princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades. Os desafios que passam por garantir um equilíbrio de esforços no tratamento dos pedidos de asilo, uma identificação rápida das pessoas que precisam de proteção internacional e o regresso efetivo dos que dela não carecem, não devem ser abordados individualmente pelos Estados-Membros, mas sim pela UE no seu conjunto. (COM 610, 2020).

É evidente a pressão sobre os sistemas de asilo dos Estados-Membros de primeira chegada ou de outros devido aos movimentos não autorizados, sendo por isso premente ultrapassar as limitações do atual Regulamento de Dublin e estabelecer um quadro europeu capaz de gerir a interdependência entre as políticas e as decisões dos Estados-Membros sem deixar de ter presente a nova realidade da migração (fluxos mistos) que vieram acentuar a complexidade e a necessidade de coordenação. (*Idem*).

Ciente das lacunas existentes, a Comissão retirou a sua proposta de 2016 que altera o Regulamento de Dublin e substitui-a por um novo instrumento mais abrangente para um

quadro comum de gestão do asilo e da migração: a Proposta de Regulamento relativo à Gestão do Asilo e da Migração plasmada na COM (2020) 610 de 23/09/2020. (Oliveira, 2021, p.10).

A proposta do novo Regulamento relativo à Gestão do Asilo e da Migração visa, pois substituir o atual Regulamento de Dublin e relançar a reforma do SECA.

Inclui um mecanismo de solidariedade, com novos critérios para determinar o Estado-Membro que será responsável pela análise do pedido de proteção internacional e novas formas de solidariedade em situações de pressão migratória, que consistem na recolocação ou no patrocínio de regressos, podendo ainda optar por contribuir para medidas destinadas a reforçar a capacidade dos Estados-Membros sobre pressão, no domínio do asilo, do acolhimento e do regresso. Essa contribuição consistirá numa percentagem calculada com base numa chave de repartição baseada em 50% do PIB e 50% da população, por forma a assegurar o princípio da partilha equitativa de responsabilidades (COM 610, 2020).

É ainda introduzido o patrocínio de regressos destinado a reforçar o regresso dos migrantes em situação irregular, através do qual um Estado-Membro se compromete a apoiar outro Estado-Membro que se encontre sob pressão, quer através de aconselhamento, ajuda no regresso voluntário ou reintegração dos migrantes em situação irregular, sendo que, volvidos 8 meses sem que a situação se encontre resolvida, o Estado patrocinador deverá transferir as pessoas em causa e continuar os seus esforços de acordo com a Diretiva Regresso.

É igualmente reconhecida a situação específica dos casos de desembarque na sequência de operações de busca e salvamento e dos grupos particularmente vulneráveis, em que a Comissão elaborará um conjunto de medidas de solidariedade, principalmente recolocações, indicadas por Estado-Membro por ano, com base nas projeções a curto prazo elaboradas pela Comissão para os desembarques antecipados em todas as rotas, assim como dos grupos vulneráveis em que se antecipem necessidades de recolocação. (Comissão Europeia, 2020).

É também introduzido um mecanismo para facilitar a cooperação com países terceiros no âmbito do regresso e readmissão que complementa o mecanismo estabelecido pelo art.º 25-A do Regulamento (UE) 810/2009 (Regulamento Código de Vistos).<sup>45</sup>

No que respeita à partilha de responsabilidade mantém-se o proposto em 2016 no sentido do requerente estar obrigado a apresentar o seu pedido de proteção internacional

---

45) Regulamento (CE) N.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Julho de 2009. JOUE L 243, de 15/09/2009.

no Estado-Membro de primeira entrada o qual tem obrigação de assegurar previamente a qualquer transferência entre Estados que o mesmo não constitui perigo para a segurança nacional ou para a ordem pública, sendo que se constituir, será esse o Estado-Membro responsável pela análise do pedido. Os prazos de transferência são encurtados, permitindo um estabelecimento de responsabilidade mais célere e um conseqüente acesso mais rápido dos requerentes ao pedido de asilo.

Apesar da tão aclamada solidariedade, o novo regulamento centra-se mais, como acabamos de ver na prevenção da imigração ilegal do que na verdadeira ajuda a quem dela precisa, além de que, em último caso, a pressão acabará por recair na mesma no Estado-Membro de primeira entrada, ou seja, os Estados sobrecarregados continuarão a ser os mesmos, os do sul.

Por outro lado, o novo regulamento proposto conta muito, para garantir a eficácia das medidas que comporta, como é o caso dos regressos e readmissões, com a boa vontade de países terceiros. Aposta na cooperação com estes países, sendo que como é sabido, a mesma não pode ser imposta.

#### **d) Nova estratégia para o retorno voluntário e a reinstalação**

Atendendo a vários fatores, quer de ordem económica, política, demográfica, ambiental, é fácil perceber que o fenómeno da migração vai continuar a ser um desafio nos próximos tempos para a UE, pelo que a cooperação e colaboração com países terceiros se torna cada vez mais crucial, nomeadamente com os países de origem e de trânsito dos migrantes, como é o caso dos países do norte de África, América Latina, Ásia e Balcãs Ocidentais.

No sentido dessa cooperação, a UE enquanto maior prestador mundial de ajuda ao desenvolvimento, deverá continuar a centrar o seu relacionamento com esses países parceiros na ajuda à diminuição da pobreza e das desigualdades, promovendo o desenvolvimento humano e económico, a democracia e a paz através do apoio ao desenvolvimento da capacidade de governação e gestão da migração, ajudando-os no combate à migração ilegal fora das fronteiras da UE, sem nunca descurar os direitos fundamentais dos migrantes e refugiados, garantindo sempre as suas necessidades básicas e o combate à discriminação e exploração laboral. (COM 609,2020).

O Código de Vistos<sup>46</sup> revisto vem estabelecer a obrigação da Comissão avaliar, através da apresentação anual de relatórios ao Conselho, o nível de cooperação em

---

46) Regulamento (UE) n.º 2019/1155, de 20 de Junho - que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (versão consolidada), disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2019.188.01.0025.01.POR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.188.01.0025.01.POR); Regulamento (UE) n.º 2018/1806, de 14 de novembro - lista dos países sujeitos à obrigação de visto e países isentos de visto, (codificação do Regulamento (CE) n.º 539/2001, de 15 de março), disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32018R1806>

matéria de readmissão com países terceiros, que se deve basear em dados concretos e abrangentes com vista a melhorar a cooperação de modo direcionado. (COM 56, 2021). Trata-se dum instrumento de ajuda importante para a UE para medir o nível de cooperação com parceiros sujeitos à obrigação de visto, introduzindo os ajustes necessários. Um outro desafio prende-se com a capacidade e a vontade desses países terceiros em readmitir migrantes em situação irregular, sendo que nalguns casos há mesmo recusa da aceitação de repatriados não voluntários.

É por isso fundamental e urgente um sistema comum da UE em matéria de regresso, sendo a Diretiva Regresso reformulada a pedra angular desse sistema.

Relativamente à ainda vigente Diretiva Regresso<sup>47</sup>, transposta para o nosso ordenamento jurídico interno pela Lei n.º 29/2012 de 09 de agosto<sup>48</sup>, que procede à primeira alteração da Lei dos Estrangeiros (Lei n.º 23/2007 de 4 de julho) pode dizer-se com Tânia Pereira Carvalhais, que essa transposição já se encontrava materialmente efetuada no capítulo VIII da Lei dos Estrangeiros, (Carvalhais, 2014, p. 143) o que equivale a dizer que o nosso direito interno se antecipou ao direito comunitário no acautelamento do regresso de estrangeiros em situação irregular.

Também nesse sentido, o Governo português afirmou em 2008 que a Lei dos Estrangeiros de 2007 já assegurava direitos superiores aos imigrantes em situação irregular. (Ministério da Administração Interna, 2008).

A propósito da diretiva vigente, Teodora Lachezarova Stamenova chama ainda à atenção para o “fenómeno da cri migração”, que se traduz na “tendência de criminalizar a imigração”, associada à previsão normativa de detenção de imigrantes em situação irregular que não abandonaram o Estado-Membro no qual se encontram no prazo fixado, (Stamenova, 2019, pp.55 - 56) fenómeno que segundo a autora, com a qual nós concordamos, deve ser combatido.

Importa pois, reformular a Diretiva Regresso por forma a permitir com a sua entrada em vigor acelerar os procedimentos, prevenir as fugas e os movimentos secundários de forma mais eficaz, aumentar o número de regressos efetivos com o apoio ao regresso voluntário e à reintegração e contribuir ainda para uma abordagem modernizada com sistemas informáticos específicos.

A este propósito a Comissão lançou recentemente a Estratégia de Regresso Voluntário e de Reintegração,<sup>49</sup> em que procura tirar partido de iniciativas anteriores e da experiência adquirida, como por exemplo, com a Rede Europeia de Regresso e de

---

47) Directiva n.º 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008. JOUE L 348, de 24/12/2008.

48) Diário da República, 1.ª série, N.º 154 de 9 de agosto de 2012.

49) Comunicação (2021) 120 final, Estratégia da UE sobre o regresso voluntário e a reintegração.

Reintegração ou a iniciativa conjunta da UE e da Organização Internacional para as Migrações (OIM) para a proteção e reintegração dos migrantes.

Para uma Europa cada vez mais envelhecida, a colaboração com países terceiros com vista ao estabelecimento de vias legais de acesso é de extrema importância para promover o mercado de trabalho da União, especialmente em determinados sectores em que essas carências se evidenciam, como é o caso da saúde e da agricultura. Na prossecução desse objetivo foram já emitidos desde 2018, 775 000 primeiras autorizações de residência a nacionais de países terceiros para efeitos de emprego. (Comissão Europeia, 2020) No sentido de continuar esse caminho, a Comissão apresentou também uma Proposta para um Plano de Ação sobre a Integração e a Inclusão para 2021-2027, que tem como ponto fundamental atrair competências e talentos para a UE.

A Comissão manteve ainda a sua Proposta de Reforma do Regulamento relativo ao Quadro de Reinstalação na União (COM 2016, 468 final) cuja adoção representará para as pessoas carecidas de proteção, vias legais e seguras de acesso à UE, ao mesmo tempo que oferece à UE um quadro estável para a sua contribuição para a reinstalação a nível global, o que vem reforçar a sua parceria e solidariedade com países terceiros que acolhem um grande número de pessoas que necessitam de proteção internacional. Virá substituir os atuais regimes *ad hoc* e estabelecerá planos bienais para a reinstalação dos verdadeiros refugiados. O novo quadro proporcionará um conjunto de procedimentos comuns para a seleção e o tratamento dos candidatos à reinstalação, assegurando também o apoio financeiro do orçamento da União. Permite ainda à UE no seu conjunto, chegar a acordo sobre as regiões e os países a partir dos quais de deverá realizar a reinstalação, ao mesmo tempo que continua a decidir a quem e a quantas pessoas concederá proteção, o que coloca a UE numa posição mais forte a nível global. (Comissão Europeia, 2020).

Tudo isto reflete, no nosso entender, uma evolução do pensamento europeu em matéria de imigração, perante a evidência duma Europa envelhecida e necessitada de mão-de-obra e de jovens que se empenharão tanto mais na construção duma Europa melhor quanto mais nela se sentirem integrados e lhe poderem chamar “a sua casa”.

Todavia não podemos deixar de salientar que mais que garantir os direitos humanos destas pessoas, a preocupação subjacente parece ser mais a defesa dos interesses da Europa em atrair mão de obra que a mesma não tem, e em rejuvenescer a sua população. Veja-se que será a Europa que continuará a decidir a quem e a quantas pessoas concederá protecção.

#### **e) Base de dados europeia: Eurodac**

A Comissão apresentou uma proposta que altera a reformulação de 2016 do Regulamento Eurodac que tem como objetivo a sua transformação numa base de dados

européia comum para apoiar as políticas da UE em matéria de asilo, reinstalação e migração irregular. A proposta inclui alterações que passam pela contabilização dos requerentes individuais em vez dos pedidos, o que facilitará a aplicação das novas regras relativas à transferência de responsabilidades na UE, contribuirá para impedir movimentos não autorizados, ajudará na recolocação e permitirá um melhor acompanhamento dos repatriados. (COM 614, 2020).

“O contínuo desenvolvimento do sistema Eurodac vem da necessidade de um quadro europeu que consiga gerir a interdependência entre as políticas e as decisões dos EM, tendo em conta as realidades em constante mutação da migração.” (Oliveira, 2021, p. 24).

O novo Eurodac será totalmente interoperável com as bases de dados de gestão das fronteiras, no âmbito dum sistema global e integrado de gestão da migração e das fronteiras. O novo sistema passará a armazenar dados não só dos requerentes de asilo mas também de pessoas que se encontrem em situação irregular na UE, aumentando dos atuais 18 meses para 5 anos o período de conservação de dados, o que facilita a sua identificação e a emissão de documentos, garantindo assim mais regressos efetivos.

Conseguir-se-á também uma melhor proteção das crianças migrantes ao fazer o registo de menores a partir dos 6 anos, ajudando a detetar situações de tráfico e exploração de seres humanos, bem como estabelecer laços familiares em caso de desaparecimento. As informações adicionais do sistema permitirão ainda às autoridades nacionais ter um retrato mais completo das pessoas registadas quando detetarem movimentos não autorizados na UE. (Comissão Europeia, 2020).

A gestão integrada das fronteiras é um instrumento estratégico essencial à proteção das fronteiras externas da União e à salvaguarda dum espaço Schengen sem controlos nas fronteiras internas. Essa gestão integrada é atualmente assegurada pela Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, composta pelas autoridades responsáveis pelas fronteiras, as guardas costeiras dos Estados-Membros e pela Frontex. A UE deve poder ajudar os Estados-Membros nas fronteiras externas, por isso a Comissão apela à aplicação rápida e integral do novo Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, o que permitirá reforçar a cooperação no quotidiano e melhorar a capacidade de reação da UE. (Comissão Europeia, 2020).

A reformulação do Regulamento Eurodac vai assim de encontro à crescente evolução informática dos sistemas de informação e permite uma maior adequação à realidade em matéria de imigração ao contabilizar o número de requerentes de proteção internacional em vez dos números de pedidos, como até agora acontece, ao mesmo tempo que permite o armazenamento de dados por mais tempo, 5 anos, não só de requerentes de asilo mas também doutras pessoas que se encontrem em situação irregular na UE, contribuindo assim para uma gestão integrada das fronteiras externas da União.

Mais uma vez se nota que o ponto fulcral da reformulação do Regulamento Eurodac é o combate à migração irregular, sendo certo porém, que neste caso, se reconhece um contributo importante para a defesa dos que procuram protecção internacional, mormente dos mais desprotegidos, como é o caso das crianças, revelando-se um importante instrumento para o combate à criminalidade organizada a nível internacional.

#### **f) Resposta a situações de crise e de força maior**

A UE está mais bem preparada hoje do que em 2015 e o quadro comum para a gestão do asilo e da migração reforça ainda mais essa situação. No entanto, a UE deve estar sempre preparada para o inesperado. A eficácia da resposta será tanto maior quanto maior for a preparação e a antecipação, pelo que a Comissão lançou um Plano de preparação e gestão de crises em matéria de migração<sup>50</sup>. (COM 609, 2020).

Como bem refere a este propósito Luís Velez Lapão, “o planeamento, a comunicação e a preparação são cruciais, bem como o uso adequado das tecnologias de informação e apoio à decisão.” (Lapão, 2020, p.1).

A Comissão apresentou também um novo instrumento legislativo com medidas temporárias e extraordinárias em situação de crise<sup>51</sup> que revoga a Diretiva relativa à proteção temporária e que tem como principais objetivos, por um lado, proporcionar flexibilidade aos Estados-Membros para reagir a situações de crise e força maior e conceder proteção imediata nessas situações, e por outro, assegurar que o mecanismo da solidariedade introduzido pelo novo Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração se adapte a estas situações, que sendo extraordinárias exigem ações urgentes. (COM 613, 2020).

“O quadro legislativo proposto abrange situações excecionais de afluxo maciço de nacionais de países terceiros ou de apátridas que chegam de forma irregular a um EM, criando uma pressão de tal forma que possa inviabilizar o sistema de asilo, acolhimento ou regresso de um EM, algo que comprometeria o funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo e do sistema de gestão da migração da União. As situações em que se preveja esse risco são também abrangidas.” (Oliveira, 2021, p. 20).

Prevê-se assim o alargamento do âmbito para a recolocação obrigatória por forma a abranger todos os requerentes. O prazo do patrocínio de regressos é encurtado, passando para quatro meses, em vez dos oito em situações normais. Os EM que se encontrem sob pressão devem ser excluídos da obrigação de contribuir para a recolocação ou de

---

50) Recomendação (UE) 2020/1366 da Comissão de 23 de setembro de 2020, relativa ao mecanismo da UE de preparação para a migração e gestão de crises relacionadas com a migração. C (2020) 6469 de 23 de Setembro de 2020.

51) Proposta de Regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo, COM (2020) 613 de 23 de Setembro de 2020.

realizar o patrocínio de regresso. Por outro lado, o prazo de registo de pedidos de proteção internacional é prorrogado por 4 semanas.

Os EM que se encontrem sob pressão deverão informar a Comissão Europeia e indicar os motivos para a derrogação das regras estabelecidas, para assim serem criadas derrogações específicas de forma a permitir aos Estados aplicá-las. (COM 613, 2020).

Com vista a preparar e orientar os Estados para as melhores práticas a Comissão apresentou um “*Blueprint*”, isto é, um esquema para a preparação de crises migratórias,<sup>52</sup> que se desdobra em duas fases essenciais: uma fase de preparação e acompanhamento, com alertas precoces e uma fase de gestão da crise, em que se assegura que todos os intervenientes - Estados-Membros, o Conselho, a Comissão, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), a Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA) e a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) - tenham informação atualizada e completa por forma a tomar decisões em tempo útil.

Todavia, trata-se duma recomendação e não dum instrumento legislativo.

### **3.5.2. Que esperar do Novo Pacto?**

Aqui chegados e após nos debruçarmos mais aprofundadamente sobre o Novo Pacto apresentado pela Comissão Europeia a 23 de setembro de 2020, importa saber da sua aplicação na prática, das suas verdadeiras novidades face ao SECA que se propôs relançar, mas sobretudo questionar se responde de forma cabal à atual crise migratória e de refugiados.

Antes de mais, importa salientar que todas as propostas apresentadas têm que ser discutidas ao nível do Conselho e do Parlamento Europeu, pelo que é ainda muito prematuro saber o que avançará ou cairá por terra, sobretudo porque se trata de matéria sensível para os Estados-Membros em que os acordos se têm revelado muito difíceis de alcançar.

Olhando criticamente para o Novo Pacto, verifica-se que a Comissão foi movida por um sentido de crise e emergência, mormente a partir da crise de refugiados de 2015, perante o fracasso evidente do SECA. A sua principal preocupação foi a de contrariar a imagem do afluxo de pessoas à União Europeia, lançando para isso “uma avalanche de propostas legislativas e medidas *ad hoc*” num curto espaço de tempo (Baldwin, Blitz e

---

52) Recomendação (UE) 2020/1366 da Comissão de 23 de setembro de 2020, relativa ao mecanismo da UE de preparação para a migração e gestão de crises relacionadas com a migração. C (2020) 6469 de 23 de Setembro de 2020.

Crawley, 2019), esquecendo-se de avaliar devidamente a legislação já existente e o impacto das novas propostas, em contradição com as suas próprias diretrizes consagradas no programa Legislar Melhor. (Conselho Europeu, 2016).

Tal facto, segundo Cornelisse e Reneman, é suscetível de pôr em causa a sua legitimidade de ação por um lado, e por outro, a capacidade do Pacto em dar resposta a questões graves e atuais. Na opinião das autoras, o Novo Pacto viola o paradigma da racionalidade que deve nortear o processo legislativo, sobretudo num sector em que estão em causa grandes interesses políticos, e traduz-se uma politização da Comissão Europeia. (Cornelisse e Reneman, 2020).

É a *realpolitik* nas palavras do professor Daniel Thym, na medida em que a proposta é determinada pelas necessidades e circunstâncias dos atores relevantes em detrimento de ideologias e valores da UE. (Thym, 2020).

Segundo Vít Novotný, as propostas apresentadas vão no sentido defendido pelo centro-direita europeu ao longo dos anos na matéria e que consiste num compromisso com países terceiros a fim de prevenir a migração não autorizada, em procedimentos de asilo mais céleres e controlos fronteiriços mais apertados, bem como num mecanismo de solidariedade em matéria de asilo que possa ser aceite em toda a UE. (Novotný, 2020).

As críticas ao Novo Pacto têm sido muito duras, quer da parte daqueles que advogam uma maior abertura, quer dos que propugnam por mais restrições. Entende-se que a proposta não aproxima as partes o que torna pouco provável obter acordos num futuro próximo. Uma crítica comum aponta no sentido de que o pacto apenas consolida a situação atual sem alterar a política de migração na UE. (Oliveira, 2020).

São evidentes as assimetrias de posição e interesses dos diferentes Estados-Membros, quer em função da sua localização geográfica (os países do sul com fronteiras externas), quer em função da atratividade que representam para quem entra (os países do norte). Os primeiros como não são países de destino não travam o fluxo de refugiados para os segundos, que por sua vez querem que sejam os primeiros a assumir a responsabilidade pelos recém-chegados, o que levanta problemas de equidade na gestão dos fluxos, problemas de confiança entre os EM, além do problema do bloqueio de decisões devido à necessidade de unanimidade nas questões que se prendem com a gestão de fronteiras e o acolhimento de refugiados. (Angelis, 2020).

Não obstante, o mérito da proposta, porque o tem, e da vontade da Comissão de pôr em prática um sistema de gestão migratória mais eficiente, integrado e harmonizado a nível da UE (Comissão Europeia, 2020), a verdade é que, como afirma Daniel Thym, e nós concordamos, a “lei não é suficiente”, é preciso garantir a aplicação efetiva da lei à prática, daí a importância dum “futuro mecanismo de monitoramento” que acompanhe e assegure o cumprimento dos direitos dos requerentes de proteção internacional

consagrados no novo Regulamento Procedimentos de Asilo e na Diretiva Condições de Acolhimento, que nem sempre são observados pelos Estados-Membros. (Thym, 2020).

Por outro lado, a Comissão fala “*num novo começo*” apresentando novas propostas que na realidade, de novidade têm muito pouco. É o caso do novo Regulamento de Triagem e do rastreio pré-entrada que o mesmo consagra. Ora “os elementos obrigatórios ao abrigo do art.º 6.º, n.º 6 correspondem em grande medida ao que as autoridades fronteiriças são obrigadas a realizar já ao abrigo do Código das Fronteiras Schengen, do Regulamento Eurodac ou ao registar um pedido de asilo – com exceção do rastreio sanitário, que a maioria dos Estados-Membros tem introduzido de qualquer maneira em resposta à pandemia de COVID-19”. (Thym, 2020). Esta proposta do Pacto vem replicar o *modus operandi* dos atuais e tão criticados “*hotspots*” estabelecidos nas fronteiras externas de Itália e da Grécia, onde os migrantes são rastreados e encaminhados depois para o procedimento correspondente. (Cornelisse e Reneman, 2020).

Estes procedimentos de fronteira remetem-nos ainda para a questão controversa da detenção generalizada ou simples restrição à liberdade a que estas pessoas ficam sujeitas nestas zonas de trânsito (Thym, 2020), para a falta de uniformidade e segurança jurídica ao deixar o uso da detenção a critérios nacionais, para a flagrante violação de direitos humanos a que ficam expostas e que a nova proposta não vem acautelar, (Cornelisse e Reneman, 2020), para além de que os curtos limites de tempo para a realização do procedimento (até 5 dias) podem afetar negativamente as suas garantias processuais. (Jakulevičienė, 2020).

A Comissão anuncia ainda o fim do Regulamento Dublin III, símbolo das deficiências estruturais do SECA (Thym, 2020), no entanto, o novo Regulamento de Gestão do Asilo e Migração vem reproduzi-lo, praticamente palavra por palavra, com as alterações da proposta do Regulamento Dublin IV. (Maiani, 2020).

Em relação a este ponto, embora o patrocínio de regressos seja uma novidade, a verdade é que, e como já tivemos oportunidade de frisar, a tão proclamada solidariedade é mais uma preocupação em combater a migração ilegal nos EM do que prestar verdadeiro auxílio aos requerentes de proteção internacional, além de que, em *última ratio* não consegue evitar que a responsabilidade recaia sobre os EM de entrada que continuam a ser sobrecarregados relativamente aos demais.

O novo documento vem consolidar a estratégia de prevenção de migração ilegal em vez de assegurar que as políticas de asilo e migração sejam orientadas pelo princípio da solidariedade e justa repartição de responsabilidades. Embora a Comissão apresente ferramentas flexíveis, como é o caso do patrocínio de retorno, para ajudar os EM a encarar os desafios da migração, não há qualquer referência à criação de um mecanismo de recolocação permanente para distribuir os requerentes de asilo, pelo que, a responsabilidade vai continuar a recair sobre o Estado de primeira entrada (Petroni,

2021). A tão aclamada solidariedade é afinal uma solidariedade “sem ilusões”. (Thym, 2020).

“Em circunstâncias normais, a solidariedade continua a ser voluntária – e mesmo que se torne obrigatória em tempos de crise, em consonância com os níveis de «escalada» descritos no Regulamento Gestão do Asilo e da Migração, a Comissão insiste que os Estados-Membros devem sempre poder escolher se querem contribuir por meio de recolocação ou retorno.” (*Idem*).

De salientar ainda que a Comissão propõe a revogação da Diretiva relativa à Proteção Temporária, a qual acaba de ser ativada pela primeira vez, e com grande sucesso, para dar resposta à situação dos refugiados da Ucrânia. (Decisão de Execução (UE) 2022/382)<sup>53</sup> A Decisão de Execução assenta na “livre escolha”, permitindo aos beneficiários decidir o país para onde querem ir o que aliviou as autoridades estaduais de complexos processos de realocação. (Thym, 2022).

Esta Decisão é muito importante, pois de certo modo acaba com os refugiados em orbita e com os pedidos de asilo múltiplos.

É certo que a atual guerra da Ucrânia gerou uma onda de solidariedade extraordinária e sem precedentes, mas a ativação duma Diretiva (Proteção Temporária) que o Novo Pacto propõe revogar é bem o exemplo de que as propostas são apresentadas sem se cuidar de avaliar previamente a eficácia das vigentes.

Um outro aspeto central do Novo Pacto é a sua aposta na “externalização”. A dimensão externa e a cooperação com países terceiros assumem um papel preponderante.

O Novo Pacto vem propor, a partir dos atuais quadros de parceria da UE em matéria de migração e asilo, o reforço da cooperação internacional com países terceiros com vista a conseguir retornos eficazes, combater o tráfico de migrantes e desenvolver vias legais de migração, ajudando para isso os países parceiros a combater as principais causas de migração ilegal e pedidos de asilo (Pichon, 2021).

O foco continua assim a manter-se na luta contra a migração irregular e na fraca preocupação com os direitos fundamentais, prevendo-se mesmo um plano de ação contra o tráfico de migrantes para 2021-2025 (Moreno-Lax *et al.*, 2021).

Considerando que a reforma do SECA não tem avançado devido à falta de consenso dos Estados-Membros para a implementação do princípio da solidariedade, dar

---

53) JOUE L 71 de 04/03/2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32022D0382>.

prioridade aos retornos é mais consensual do que a obrigação internacional de proteger refugiados por isso a Comissão faz da eficácia dos retornos o motor para a reforma do SECA. (Moraru,2021).

Todavia, esta política de cooperação com países terceiros com vista à readmissão, além de deixar a UE refém desses acordos, pois não pode forçar a cooperação por meio de legislação interna, tem que haver negociações, que serão sempre influenciadas pelo poder político, financeiro e económico do lado europeu (Thym, 2020), levanta muitas críticas, pois é sobejamente conhecida a corrupção, a instabilidade política e o fraco apreço pelos direitos humanos nesses países.

O mais famoso e controverso foi o acordo UE-Turquia de 2016, através do qual se estabeleceu que todos os migrantes ilegais que atravessassem a fronteira turca para a Grécia seriam devolvidos à Turquia, e por sua vez a UE comprometia-se a receber nos Estados-Membros um número igual de refugiados sírios da Turquia, ao mesmo tempo que contribuía com 6 mil milhões de euros de ajuda para melhorar as condições de vida dos refugiados sírios na Turquia. Porém, a Turquia deparou-se com um aumento do fluxo de refugiados sírios, ameaçando deixá-los sair para a UE e recusando retornos vindos da Grécia desde março de 2020, ao mesmo tempo que a Grécia é suspeita de “*pushbacks*” para a Turquia (Pichon, 2021). A 25 de março de 2021, aquando da polémica do “*sofagate*”, este acordo foi renovado com a assunção da Turquia como país seguro, o que tem gerado grande controvérsia, pois são muitos os casos conhecidos de violações de direitos fundamentais, sobretudo de migrantes, naquele país. (Oliveira, 2021, p.42).

A propósito deste acordo a então vice-directora da Amnistia Internacional para a Europa e Ásia Central, Gauri van Gulik, chamou a atenção para as condições miseráveis em que estas pessoas são forçadas a viver durante meses a fio “em campos sobrelotados, sem água quente, poucas condições de higiene, má nutrição e cuidados médicos inadequados”. (Gulik, 2017).

Também polémico, foi o acordo entre o governo italiano e líbio que passa pelo reforço da guarda costeira líbia nas operações de busca e salvamento no mediterrâneo, de forma a controlar fronteiras e salvar vidas no mar, (Moreno-Lax e Giuffré, 2017) quando se sabe que aquela guarda costeira é “notoriamente conivente com, senão diretamente aos comandos do tráfico de seres humanos”. (Angelis, 2020).

Uma das questões mais importantes nas operações de busca e salvamento (SAR) prende-se com o facto de não se esclarecer na Proposta para onde devem ser levados os sobreviventes resgatados em operações não coordenadas pela Frontex. O sistema de recolocação só é ativado no âmbito da solidariedade, quando o desembarque acontece no território dum Estado-Membro (Moreno-Lax, 2021). Todavia, também não se esclarece o que acontece a um Estado-Membro que não cumpra com as medidas de solidariedade. Não foi proposto nenhum sistema de conciliação nem sanções para esses

casos. Tudo depende da constante negociação, boa-fé e confiança entre os Estados-Membros, o que ainda não se logrou alcançar. (Moreno-Lax, 2021).

O compromisso entre os Estados-Membros tem sido e continua a ser face ao Novo Pacto, o principal obstáculo para qualquer reforma da política de asilo da UE, sem o qual nunca será adotada nova legislação.

Na verdade, não podemos deixar de concordar com Nadia Petroni quando afirma que as propostas apenas representam “vinho velho em garrafas novas”. Segundo a autora, as propostas do Pacto estão longe de ser ambiciosas, representam a continuação de ideias antigas, apostando na “securitização da migração” e fazendo depender a sua aprovação de consensos constantes entre os vários atores da UE. (Petroni, 2021).

Assim, não obstante, os aspetos positivos introduzidos *ex novo* pelo Pacto, como o reforço dos direitos dos requerentes de proteção internacional consagrados no novo Regulamento Procedimentos de Asilo e na Diretiva Condições de Acolhimento, o combate aos traficantes e passadores de seres humanos, bem como a não penalização de atividades humanitárias contidas na Diretiva relativa a passadores ou a transformação do Eurodac numa verdadeira base de dados sobre migração e asilo, que permitirá rastrear indivíduos em vez de contabilizar pedidos de asilo, a verdade é que o Novo Pacto ao continuar a fazer depender a solidariedade e a justa repartição de responsabilidades que deve nortear a política de asilo e migração na UE de consensos, continua a fazer recair sobre os países do sul, como Itália, Grécia, Malta e Espanha o maior peso dos fluxos mistos de refugiados que caracterizam o fenómeno da migração na atualidade.

A isto acresce que, aqueles que verdadeiramente carecem de proteção – os migrantes e refugiados – são colocados em segundo plano, depois da segurança e do reforço das fronteiras da UE e veem que afinal o sistema de gestão de migração mais eficiente, uniforme e harmonizado proposto pelo Novo Pacto replica em larga medida o *modus operandi* dos atuais “hotspots”, onde a indefinição entre receção e detenção, e as frágeis condições de vida representam um atentado à saúde física e mental bem como aos demais direitos humanos basilares consagrados no direito internacional. A repetição de um novo Moria que a Comissão quer evitar, parece ainda possível.

Assim, se por um lado temos que reconhecer que o Novo Pacto encerra em si uma vontade de combater as incoerências entre os sistemas nacionais de asilo e de regresso resultantes da falta de uniformização do SECA, essa uniformização, desejável, necessária e urgente, mais do que no combate à migração irregular, deve centrar-se da dimensão humanitária que caracteriza a União Europeia.

### **3.6. Considerações finais**

A forma como os vários países europeus respondem à questão dos refugiados é muito diferente o que levou à necessidade de harmonização da legislação interna dos Estados em matéria de estrangeiros. Nesse sentido, temos vindo a assistir a um crescente aperfeiçoamento do SECA sem que, no entanto se tenha atingido ainda a necessária uniformização de políticas de asilo e de direito de asilo na UE. Como forma de o alcançar, a Comissão Europeia apresentou, a 23 de setembro de 2020 o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. Todavia as propostas que o compõem são apenas isso mesmo, tendo que ser discutidas e aprovadas ao nível do Parlamento Europeu e do Conselho para se tornarem vigentes na ordem jurídica, o que faz antever um longo caminho dada a conhecida divergência entre os Estados-Membros nas matérias em causa. Mas antes que possa ser aprovado, já são muitas e duras as críticas que lhe são feitas.

## CONCLUSÃO

A questão dos refugiados, mormente dos “refugiados ambientais”, bem como de outros estrangeiros ou apátridas que caracterizam os atuais “fluxos mistos”, pese embora, não possam beneficiar do estatuto de Refugiado conferido pela Convenção de Genebra, mas que de acordo com o direito internacional vigente, gozam de proteção subsidiária, é uma questão sobretudo de direitos humanos fundamentais.

Não obstante, a soberania interna dos Estados, a verdade é que não se pode virar costas ou fingir que não se vê esta problemática.

O que se trata aqui é essencialmente de uma questão política, de *vontade política*, em dar resposta quer a situações que já se encontram reguladas, e aí procurar uma uniformização de procedimentos, quer a novas situações que em consequência das alterações climáticas e das mudanças ambientais por elas provocadas levam milhares de pessoas a deslocar-se das suas origens carecidas de ajuda e proteção internacional, e que, no entanto ainda não foram objeto de regulação específica. Valem-se da proteção geral reconhecida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos que, todavia, não é suficiente para acautelar o crescente número de casos.

É necessário rever e ampliar o conceito de refugiado previsto na Convenção de Genebra relativa aos Estatutos de Refugiados, de 1951.

O poder judicial, em especial o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, tem tido e continuará sempre a ter um papel fundamental na proteção destas pessoas, desde logo com base no princípio da não denegação de justiça.

E é também de Justiça que aqui se trata. Em pleno século XXI o Homem não pode deixar de reconhecer ao seu semelhante direitos humanos fundamentais e muito menos pode ser cúmplice da sua violação.

A atual guerra na Ucrânia e a onda de solidariedade que ela gerou são a prova de que ainda é possível evitar “o naufrágio das civilizações”.

Urge, pois acautelar estas situações ao nível de Direito Internacional, legislando e uniformizando procedimentos, numa era global em que cada vez mais todos dependemos de todos.

A Europa não pode fechar os olhos ao fenómeno crescente dos fluxos migratórios e muito menos pode fechar-se em muros com receio da integração no seu território de pessoas oriundas doutras latitudes.

Concordamos com Manuel Carlos Lopes quando afirma que “é também claro o contributo económico que os imigrantes proporcionam em sociedades envelhecidas, com necessidades de rejuvenescimento e mão-de-obra; sendo também mais o que proporcionam do que o que recebem das finanças públicas dos países onde se integram”. (Lopes, 2020). No entanto, e como diz o mesmo autor, não podemos deixar de ser realistas, por isso, quer em prol da Europa, quer em prol dos próprios imigrantes importa fixar regras e estabelecer limites. Mas sobretudo importa não esquecer de olhar a raiz do problema: as desigualdades crescentes a nível mundial, com aumentos populacionais em zonas cada vez mais pobres, passando a solução de longo prazo por fixar nesses territórios as suas populações, envolvendo-as no crescimento económico e social desses países. (*Idem*).

Mas consegui-lo, mais do que um problema financeiro (e a UE em muito tem contribuído), é um problema de mudança de mentalidades, o que a História tem provado, demorar anos e até talvez séculos a alcançar.

E enquanto essas mentalidades não mudam, sobretudo nos países de origem dos fluxos migratórios, dominados pela corrupção e pelo desrespeito dos direitos humanos, a Europa não pode ser “*snob*” e pactuar em certa medida com a violação desses direitos. Trata-se sobretudo de acolher seres humanos como nós.

A solidariedade deve pois ser a palavra de ordem e deve sobrepor-se, ao também importante, combate à migração ilegal. Mas na dúvida entre um e o outro, a solidariedade deve levar a melhor.

O Novo Pacto representa já um avanço significativo embora ainda longe do desejado como explanamos supra, e ainda assim, a aprovação das propostas que o mesmo encerra têm que ser discutidas ao nível do Parlamento Europeu e do Conselho estando a sua aprovação dependente de consensos ao nível dos Estados-Membros que, como a experiência indica, são difíceis de alcançar nesta matéria.

É importante uniformizar o SECA, garantir que há uma partilha equitativa de responsabilidades entre todos os Estados-Membros em matéria de migração, combater a migração irregular, reforçar a segurança interna da União, mas sobretudo ser solidário, e uma solidariedade desinteressada, com quem precisa de protecção internacional. Só desta forma evitaremos o “*Naufrágio das Civilizações*”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### BIBLIOGRAFIA

- Adams, W. (1939). Extent and nature of the world refugee problem. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science (AAPSS)*, **203**: 26 - 36.
- Amaral, J. B. M. (2004). *Portugal na Europa e no Mundo*. 1.<sup>a</sup> edição. Instituto Francisco Sá Carneiro. Lisboa.
- Brito, S. B.P., Braga, I.O., Cunha, C. C., Palácio, M.A.V. e Takenami, I. (2020). Pandemia da Covid 19: o maior desafio do século XXI. *Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência e Tecnologia*, **8**: 54 - 63.
- Cabral, J. (2019). *Políticas Públicas de Proteção para as Crianças na Condição de Refúgio no Brasil: Limites e Possibilidades*. Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma. 206 pp.
- Canotilho, J.J. G. e Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa anotada*. 3.<sup>a</sup> edição revista, Coimbra Editora. Coimbra.
- Carlier, J.Y. (1986). Réfugiés refusés; à propos du projet de loi n° 689/1 apportant des modifications en ce qui concerne notamment les réfugiés à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. *Revue du droit des étrangers*, **41**:133-199 .
- Carapeto, A. M. Q. (2017). *Refugiados, Fronteiras e Imagem: Contributos a Partir da Etnografia Visual*. Dissertação de Mestrado em Antropologia. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa. 72 pp.
- Carvalhais, T. P. (2014). Directiva “Retorno”. Em: *Revista de Direito Público*, A. 6, n.º11 Almedina, Coimbra.
- Cierco, T. (2010). *A Instituição de asilo na União Europeia*. 1.<sup>a</sup> edição. Almedina. Coimbra.
- Cierco, T. (2017). Crise de refugiados: um teste aos princípios e valores europeus. *Revista da FLUP*. **7**: 79 - 96.
- Cornelisse, G. e Reneman, M. (2020). Border procedures in the commission's new pact on migration and asylum: a case of politics outplaying rationality?. *European Law Journal*, **26**: 181–198.
- Domingos, C. A. P. (2016). *A Proteção Subsidiária na Nova Lei do Asilo - O Sentido e Alcance da Figura*. Dissertação de Mestrado em Direitos Humanos. Universidade do Minho, Braga. 152 pp.
- Ennes, Goes e Meneses. (2021). *Migrações Internacionais sob múltiplas perspectivas*. Coleção Sociologias Necessárias. Criação Editora. Aracaju.

- França, A. C. B. (2020). *Quando as Fronteiras se Tornam Barreiras: Uma Reforma Necessária do SECA*. Dissertação de Mestrado em Direito e Ciência Jurídica. Faculdade de Direito – Universidade de Lisboa, Lisboa. 247 pp.
- Garrido, D. L. (1991). *El derecho de asilo*. 1.<sup>a</sup> edição. Trotta. Madrid.
- Gomes, C.A. e Leão, A.C. (2010). *A condição de imigrante - Uma análise de direito constitucional e de direito administrativo*. 1.<sup>a</sup> edição. Almedina, Coimbra.
- Gomes, M.F.. (2018). *As Relações União Europeia-Rússia no Século XXI e a Anexação da Crimeia. Uma Análise Geopolítica*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade de Lisboa, Lisboa. 115 pp.
- Goodwin. G. (1996). *The refugee in international law*. 2.<sup>a</sup> edição. Clarendon Press. Oxford.
- Guedes, J.B.A.A. (2020). A pandemia do covid-19 e a dor dos refugiados. *Revista de Direitos Humanos em Perspectiva*, **6**: 1 - 20.
- Jackson, J.A.(1991). *Migrações*. Editora Escher. Lisboa.
- Lavenex, S.(2001). The europeanization of refugee policies: normative challenges and institutional legacies. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, **39**: 851 - 874.
- Loureiro, D. A. P. (2018). *O Sistema Europeu Comum de Asilo. A Consagração da União ou o Pomo da Discórdia?*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses. Faculdade de Direito - Universidade de Coimbra, Coimbra, 78 pp.
- Marflee, P. (2006). *Refugees in a global era*. 6.<sup>a</sup> edição, Palgrave Macmillan. New York.
- Meréa P., Moncada, C. e Ribeiro T. (1945). O asilo interno em direito internacional público (origem, evolução e estado actual do problema). *Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra*, **XXI**: 59.
- Oliveira, A. S. P. (2016). Introdução ao direito de asilo. Em: A.C. Carvalho, S. David e M.R. Abreu (eds.). *O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária*. CEJ. Lisboa.
- Oliveira, C.R., Peixoto, J. e Góis, P. (2017). A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias. *Revista Brasileira de Estudos de População*, **34**: 73 - 98.
- Pollet, K. (2016). A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps. Em: V. Chetail, P. Bruycker e F. Maiani, (eds.). *Reforming the Common European Asylum System*, Brill Nijhoff. Boston.
- Ramos, E.P. (2011). *Refugiados Ambientais: Em Busca do Reconhecimento pelo Direito Internacional*. Tese de Doutoramento em Direito Internacional. Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo, São Paulo. 150 pp.
- Rodrigues, J. N. (2004) *Políticas de Asilo e Direito de Asilo na União Europeia*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade de Açores, Ponta Delgada. 204 pp.

- Rodrigues, J.N. (2006). Políticas de asilo e de direito de asilo na União Europeia. Em: Working-paper nº 14/2006. *Centro de Estudos de Economia Aplicada do Atlântico*, Universidade dos Açores. Ponta Delgada.
- Rodrigues, J.N. (2010). Políticas de asilo e de direito de asilo na União Europeia. *Revista Scientia Iuridica*, **321**: 7-32.
- Rodrigues, J. N. (2021). Refugees and Migrant Children in Europe. Em: Y. Vissing e S. Leitão (eds). *The Rights of Unaccompanied Minors - Perspectives and Case Studies on Migrant Children*, SPRINGER Nature. Switzerland.
- Rodrigues, J.N. (2022). *Instituto de asilo, antiguidade, contemporaneidade e o futuro: política única de asilo na União Europeia*. AAFDL Editora. Lisboa.
- Rodrigues, J. N. (2022). Migrant and Refugee Children in Europe Children: A New Perspective. Em: J. Zajda e Y. Vissing (eds). *Discourses of Globalisation, Ideology and Human Rights. Globalisation, Comparative Education and Policy Research*, V. 28, SPRINGER Nature. Switzerland.
- Rodrigues, V.M. e Júnior, A.L. (2017). Refugiados ambientais: da necessidade de proteção jurídica internacional. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, **37**: 1 - 14.
- Rogeiro, N. (2015). *Menos que humanos, imigração clandestina e tráfico de pessoas na Europa*. 1.<sup>a</sup> edição, D. Quixote. Alfragide.
- Rosado, A.M.Q. (2021). *Acolhimento e Integração de Refugiados e Requerentes de Asilo em Portugal: Qual o Papel do Poder Local?* Dissertação de Mestrado em Estudos Internacionais. ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa. 59 pp.
- Santos, M.S. (2020). *A Construção Discursiva de Refugiados e Migrantes na Crise Migratória de 2015-16. Uma Análise à Luz do Conceito de Solidariedade em Jornais Portugueses e Ingleses*. Tese de Doutoramento. Escola Internacional de Doutoramento - Universidade de Vigo, Vigo. 260 pp.
- Silva, D. F. da S. (2017). O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas. *Revistas Brasileira de Estudos da População*, Belo Horizonte, **31**: 163-170.
- Simpson. J.H.(1939). *The refugee problem: report of a survey*. 1.<sup>a</sup> edição, Oxford University Press. London.
- Teitgen-Colly, C. (2006). The European Union and asylum: an illusion of protection. *Common Market Law Review*, **43**:1503–1566.

## WEBGRAFIA

- ACNUR. (2009). *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/4901e81a4.pdf>, consultado a 11/03/2021.

- ACNUR. (2011). *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado - pontos 51 a 53*. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_crit%C3%A9rios\\_para\\_a\\_determina%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_condi%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_refugiado.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf), consultado a 07/03/2021.
- ACNUR. (2019). *5 ações para garantir um futuro melhor para crianças refugiadas*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/10/11/5-acoes-para-garantir-um-futuro-melhor-para-criancas-refugiadas/>, consultado a 23/03/2021.
- ACNUR. (2022). *ACNUR atualiza dados sobre pessoas refugiadas na Ucrânia para refletir movimentos recentes*. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2022/06/10/acnur-atualiza-dados-sobre-pessoas-refugiadas-na-ucrania-para-refletir-movimentos-recentes/>, consultado a 21/10/2022.
- ACNUR. (2022) *Tendências globais*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/globaltrends>, consultado a 03/09/2022.
- ACNUR. (2022). *Um mês após o início da guerra na Ucrânia, quase um quarto da população do país está deslocada*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/03/25/um-mes-apos-o-inicio-da-guerra-na-ucrania-quase-um-quarto-da-populacao-do-pais-esta-deslocada/>, consultado a 07/06/2022.
- Gulik, G. (2017). *Custo para os direitos humanos do acordo da UE com a Turquia sobre refugiados é alto demais*. Disponível em: <https://www.amnistia.pt/custo-para-os-direitos-humanos-do-acordo-da-ue-com-a-turquia-sobre-refugiados-e-alto-demais/>, consultado a 02/05/2022.
- Angelis, G. (2020). *O novo pacto para as migrações e asilo – uma avaliação crítica (II)*. Disponível em: <https://fes-portugal.org/o-novo-pacto-para-as-migracoes-e-asilo-uma-avaliacao-critica-ii/>, consultado a 01/08/2022.
- Aparecido, J.M. e Aguilár, S. L. C. (2022). *A guerra entre a Rússia e a Ucrânia. Série, conflitos internacionais*. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/observatoriodeconflitosinternacionais/v.-9-n.-1fev.-2022.pdf>, consultado a 28/08/2022.
- Associação ACEGIS. (2021). *Asilo e migração - três em cada 10 requerentes de asilo na UE são crianças*. Disponível em <https://www.acegis.com/2021/08/tres-em-cada-10-requerentes-de-asilo-na-ue-sao-criancas/>, consultado a 12/06/2021.
- Barreto, L. P. T. F. (2006). *Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio*. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio/>, consultado a 20/06/2021
- BBC. (2022). *Por que motivos a Rússia invadiu a Ucrânia: resumo*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60606340>, consultado a 08/07/2022.
- BBC. (2022). *Refugiados da Ucrânia: quantos estão deixando o país e para onde estão indo*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60570352>, consultado a 07/06/2022.
- Beyer, G. (1981). *The political refugee: 35 years later*. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2545321>, consultado a 10/08/2021

- Chetail, V. (2016). *The common european asylum system: bric-à-brac or system?*. Disponível em: <file:///C:/Users/Jos%C3%A9/Downloads/SSRN-id2564990.pdf>, consultado a 20/10/2022.
- Cabrita, E. (2021). *República Portuguesa. Comunicados*. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=presidencia-do-conselho-da-uniao-europeia-e-o-parlamento-europeu-chegam-a-acordo-provisorio-sobre-regulamento-do-gabinete-europeu-de-apoio-ao-asilo->, consultada a 18/08/2022.
- Comissão Europeia. (2008). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - plano político em matéria de asilo. Uma abordagem integrada da proteção na EU {SEC(2008) 2029} {SEC(2008)2030}. COM (2008) 360 final*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52008DC0360>, consultada a 19/05/2021.
- Comissão Europeia. (2016). *Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação)*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0465:FIN:PT:PDF>, consultada a 13/06/2022.
- Comissão Europeia. (2016). *Proposta de um Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho. COM (2016) 268 final*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0468&from=DE>, consultado a 18/08/2021.
- Comissão Europeia (2020). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo pacto em matéria de migração e asilo. COM (2020) 609 final*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>, consultado a 20/03/2022.
- Comissão Europeia (2020). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, Plano de ação sobre a integração e a inclusão para 2021 - 2027. COM (2020) 758 final*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2020%3A758%3AFIN>, consultada a 08/05/2022.
- Comissão Europeia. (2020). *Novo pacto em matéria de migração e asilo: perguntas e respostas*. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda\\_20\\_1707?fbclid=IwAR0uznTuMG7YnVgAfN4KQbtQ7o0KuLt8LMrupdAqLvdC-DAPfYYIn3xh6w](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda_20_1707?fbclid=IwAR0uznTuMG7YnVgAfN4KQbtQ7o0KuLt8LMrupdAqLvdC-DAPfYYIn3xh6w), consultado a 18/03/2021.
- Comissão Europeia (2020). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [fundo para o asilo e a migração]. COM (2020) 610 final*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:610:FIN>, consultada a 18/04/2022.
- Comissão Europeia (2020). *Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE. COM (2020) 611 final*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:611:FIN>, consultada a 03/05/2022.

- Comissão Europeia (2020). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817. COM (2020) 612 final.* Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:612:FIN>, consultada a 15/04/2022.

- Comissão Europeia (2020). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo. COM (2020) 613 final.* Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0613>, consultada a 15/04/2022.

- Comissão Europeia. (2020). *Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do «Eurodac» para a comparação de dados biométricos para a aplicação efetiva do Regulamento (UE) XXX/XXX [Regulamento sobre a gestão do asilo e das migrações] e do Regulamento (UE) XXX/XXX [Regulamento de Reinstalação], para identificar um nacional de um país terceiro em situação irregular ou apátrida e nos pedidos de comparação com os dados do Eurodac por parte das autoridades policiais dos Estados-Membros e da Europol para fins de aplicação da lei e alteração dos Regulamentos (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818. COM (2020) 614 final.* Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:614:FIN>, consultada a 19/04/2022.

- Comissão Europeia. (2020). *Recomendação (UE) 2020/1366 da Comissão de 23 de setembro de 2020 relativa ao mecanismo da UE de preparação para a migração e gestão de crises relacionadas com a migração (Mecanismo de preparação para a migração e gestão de crises migratórias). C/2020/6469.* Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1366>, consultada a 07/08/2022.

- Comissão Europeia (2021). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho para reforçar a cooperação em matéria de regresso e de readmissão no âmbito de uma política de migração da UE justa, eficaz e global. COM (2021) 56 final.* Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0056>, consultada a 04/06/2022.

- Comissão Europeia (2021). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Estratégia da UE sobre o regresso voluntário e a reintegração. COM (2021) 120 final.* Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0120>, consultada a 05/06/2022.

- Comissão Europeia. (2022). *Requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal: relatório estatístico asilo 2022.* Disponível em: [https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/applicants-and-beneficiaries-international-protection-portugal-asylum-2022\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/applicants-and-beneficiaries-international-protection-portugal-asylum-2022_en), consultado a 06/07/2022.

- Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens. (2021). *CPCJ.* Disponível em: <https://www.cnpdpcj.gov.pt/cpcj>, consultado a 12/08/2021.

- Comunicados da República Portuguesa. (2021). *Portugal recebe grupo de 22 menores não acompanhados.* Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=portugal-recebe-grupo-de-22-menores-nao-acompanhados>, consultado a 18/06/2021.

- Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados. (1997). *Posição sobre o acolhimento de requerentes de asilo.* Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/cpr/integra/sep6.html>, consultado a 25/07/2021.

- Conselho Europeu. (2016). *Interinstitutional agreement between the european parliament, the council of the european union and the european commission on better law-making. JOUE L 123 de 12/05/2016*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:123:FULL&from=EN>, consultado a 10/06/2021.
- Conselho Europeu. (2017). *Reforma do sistema europeu comum de asilo. Conselho pronto para iniciar negociações sobre normas relativas às condições a preencher e à proteção*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/07/19/qualification-protection-standards/>, consultado a 15/06/2022.
- Conselho Português para os Refugiados. (2021). *Desde 1991 a apoiar requerentes de asilo e refugiados em Portugal*. Disponível em: <https://cpr.pt/>, consultado a 10/06/2021.
- Declaração Universal dos Direitos do Homem. (1948). Disponível em: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>, consultado a 08/06/2021.
- Dellagnezze, R. (2022). *O conflito Rússia e a Ucrânia*. Disponível em: <https://www.periodicorease.pro.br/rease/article/view/4960/1868>, consultado a 12/08/2022.
- EASO. (2016). *An introduction to the common european asylum system for courts and tribunals*. Disponível em: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.PDF>, consultado a 08/02/2021.
- EASO. (2019). *Guia prático do EASO sobre o superior interesse da criança nos procedimentos de asilo*. Disponível em: [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Practical\\_Guide\\_on\\_the\\_Best\\_Interests\\_of\\_the\\_Child\\_PT.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Practical_Guide_on_the_Best_Interests_of_the_Child_PT.pdf), consultado a 29/06/2021.
- EASO. (2020). *EASO annual general report 2020*. Disponível em: <https://euaa.europa.eu/news-events/modern-protective-common-eu-asylum-system-within-reach>, consultado a 12/09/2022.
- EASO. (2021). *EASO asylum report 2021*. Disponível em: [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021-Executive-Summary\\_PT.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021-Executive-Summary_PT.pdf), consultado a 12/09/2022.
- Eco. (2022). *UE recebeu mais de 12 mil pedidos de asilo de refugiados ucranianos em março*. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2022/06/20/ue-recebeu-mais-de-12-mil-pedidos-de-asilo-de-refugiados-ucranianos-em-marco/>, consultado a 13/07/2022.
- El-Hinnawi, E. (1985). *Environment refugees. United Nations environment programme*. Disponível em: [file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/UNEP\(02\)\\_E52-E.pdf](file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/UNEP(02)_E52-E.pdf), consultado a 10/05/2021.
- Eurocid. (2022). *Dia mundial dos refugiados*. Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/eventos/dia-mundial-dos-refugiados>, consultado a 03/07/2022.
- Eurostat. (2020). *Archive: estatísticas sobre asilo*. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics/pt&oldid=496326](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/pt&oldid=496326), consultado a 20/08/2021.
- Eurostat. (2020). *Requerentes de asilo por tipo de requerente, nacionalidade, idade e sexo - dados agregados anuais (arredondados)*. Disponível em:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR\\_ASYAPPCTZA/default/bar?lang=en&category=migr.migr\\_asy.migr\\_asyapp](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA/default/bar?lang=en&category=migr.migr_asy.migr_asyapp), consultado a 18/12/2021.

- Euronews. (2021). *Pedidos de asilo na UE caem a pique por causa da Covid 19*. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2021/06/29/pedidos-de-asilo-na-ue-caem-a-pique-por-causa-da-covid-19>, consultado *on-line* a 21/08/2021.

- Expresso. (2015). *Refugiados só entram na Hungria passando por arame farpado*. Disponível em: <https://expresso.pt/internacional/2015-09-19-Refugiados-so-entram-na-Hungria-passando-por-arame-farpado>, consultado a 24/08/2021.

- Expresso.(2020). *Moria. Maior campo de refugiados da Grécia destruído pelo fogo, milhares estão desalojados*. Disponível em: <https://expresso.pt/internacional/2020-09-09-Moria.-Maior-campo-de-refugiados-da-Grecia-destruido-pelo-fogo-milhares-estao-desalojados>, consultado a 22/08/2021.

- Feller, E. (2006). *Remarks by ms. Erika Feller Assistant UN High Commissioner for Refugees Public Hearing on the Future Common European Asylum System 7 November 2007, Brussels*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/admin/ADMIN/47319b362.pdf>, consultado a 19/10/2022.

- Folha de São Paulo. (2022). *Guerra na Ucrânia: do Brasil aos EUA, como os refugiados têm sido acolhidos*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/03/guerra-na-ucrania-do-brasil-aos-eua-como-os-refugiados-tem-sido-acolhidos.shtml>, consultado a 07/06/2022.

- Frontex. (2021). *July:increase in the central med and western balkans*. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/july-increase-in-the-central-med-and-western-balkans-IOsJpO>, consultado a 26/08/2021

- Frontex. (2022). *Situação nas fronteiras externas da UE em janeiro: menor pressão na fronteira oriental*. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/situation-at-eu-s-external-borders-in-january-lower-pressure-on-eastern-border-gAuRpK>, consultado a 29/08/2022.

- Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. (2021). *Relatório do EASO sobre asilo 2021.Relatório anual sobre a situação do asilo na União Europeia*. Disponível em [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021-Executive-Summary\\_PT.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021-Executive-Summary_PT.pdf)., consultado a 20/10/2022.

- Guterres, A. (2009). *Climate adaptation continuum, migration and displacement:Copenhagen and beyond*. Disponível em: [www.cop15.dk/](http://www.cop15.dk/)., consultado a 12/04/2022.

- Guterres, A. (2020). *Refugiados e migrantes enfrentam “três crises duma só vez”, alerta secretário-geral da ONU*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/06/03/refugiados-e-migrantes-enfrentam-tres-criSES-de-uma-so-vez-alerta-secretario-geral-da-onu/>, consultado a 23/03/2021.

- Guterres, A. (2020). *The covid-19 crisis is an opportunity to reimagine human mobility*. Disponível em: <https://www.un.org/en/coronavirus/covid-19-crisis-opportunity-reimagine-human-mobility>, consultado a 22/08/2021.

- Guterres, A. (2021). *5 maneiras que os refugiados encontraram para combater a covid-19 em 2020*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/01/19/5-maneyras-que-os-refugiados-encontraram-para-combater-a-covid-19-em-2020/>, consultado a 20/08/2021.
- Hojs, A. (2021). *Pacto em matéria de migração e asilo. Conselho adota Regulamento Agência da UE para o Asilo*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/12/09/migration-and-asylum-pact-council-adopts-eu-asylum-agency-regulation/>, consultado a 16/06/2022.
- Human Rights Watch. (2020). *Dimensões de direitos humanos na resposta à Covid-19*. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2020/03/23/339654>. Consultado a 06/12/2021.
- Jakulevičienė, L. (2020). *Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders*. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/re-decoration-of-existing-practices-proposed-screening-procedures-at-the-eu-external-borders/>, consultado a 19/06/2022.
- Lapão, L.V. (2020). *Preparação para a Resposta a Situações de Crise: A Resiliência Assente na Capacitação com Sistemas Inteligentes de Apoio à Decisão*. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/35920/2/LAPAOLuisVelez\\_Preparacaoparaarespostaasituacoesdecrise\\_ND\\_N\\_156\\_p\\_47\\_77.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/35920/2/LAPAOLuisVelez_Preparacaoparaarespostaasituacoesdecrise_ND_N_156_p_47_77.pdf), consultado a 21/10/2022.
- Lechner, E. (2017). *Refugiados africanos que tentam a Europa: por uma utopia concreta*. Em: *Série Relações Brasil-Europa. Fluxo Migratórios e Refugiados na Atualidade*. Fundação Konrad Adenauer Stiftung. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/48147/1/Refugiados%20Africanos%20que%20tentam%20a%20Europa.pdf>
- Lopes, M. C. (2020). *O novo pacto sobre migrações e asilo: as responsabilidades da Europa*. Disponível em: [http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/5799/4/polis\\_2\\_mp\\_pacto\\_sobre\\_migracao.pdf](http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/5799/4/polis_2_mp_pacto_sobre_migracao.pdf), consultado a 23/08/2022.
- Maiani, F. (2020). *A “fresh start” or one more clunker? Dublin and solidarity in the new pact*. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-moreclunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>, consultado a 28/07/2022.
- Mendes, A.C. (2022). *República Portuguesa. Notícias*. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=4600-criancas-ucranianas-ja-estao-integradas-no-sistema-educativo>, consultado a 01/07/2022.
- Mezzomo, N. M. (2022). *A Política de Asilo na União Europeia: O Caso da Hungria*. Dissertação de Mestrado em Direito na especialidade de Direito Internacional e Europeu. Nova School of Law. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa. 91pp. Disponível em: [https://run.unl.pt/bitstream/10362/143851/1/Mezzomo\\_2022.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/143851/1/Mezzomo_2022.pdf)
- Ministério da Administração Interna. (2008). *A nossa opinião sobre a Diretiva Retorno*. Disponível em: <http://opinioao.mai.gov.info/2008/06/14/a-nossa-opinioao-sobre-a-directiva-do-retorno/>, consultado a 10/06/2022.
- Moraru, M. (2021). *The new design of the EU’s return system under the pact on asylum and migration*. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-design-of-the-eu-return-system-under-the-pact-on-asylum-and-migration/>, consultado a 16/07/2022.

- Moreno-Lax, V., Allsopp, J., Tsourdi, E., Bruycker, P. e Leo, A. (2021). *The EU approach on migration in the Mediterranean*. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2021\)694413](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)694413), consultado a 14/07/2022.
- Moreno-Lax, V. (2021). *A new common european approach to search and rescue? Entrenching proactive containment*. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/a-new-common-european-approach-to-search-and-rescue-entrenching-proactive-containment/>, consultado a 14/07/2022.
- Moreno-Lax, V. e Giuffré, M. (2017). The Rise of Consensual Containment: From ‘Contactless Control’ to ‘Contactless Responsibility’ for Forced Migration Flows. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3009331](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3009331), consultado a 12/08/2022.
- Mundo. (2015). *Entenda a arriscada travessia de imigrantes no Mediterrâneo*. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/04/entenda-arriscada-travessia-de-imigrantes-no-mediterraneo.html>, consultado a 24/08/2021.
- Neto, P.A.. (2022). *Em defesa dos direitos humanos. Pessoas em movimento. No dia mundial do refugiado repetimos: eu acolho*. Disponível em: <https://www.amnistia.pt/dia-mundial-do-refugiado-eu-acolho/>, consultado a 03/07/2022.
- Novotný, V. (2020). *The new pact on migration: a set of innovative proposals with an uncertain outcome*. Disponível em: [https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2020/11/CES-InFocus\\_The\\_New\\_Pact-V2.pdf](https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2020/11/CES-InFocus_The_New_Pact-V2.pdf), consultado a 16/06/2022.
- Observatório das Migrações. (2021) *Imigração em números. Requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal. Relatório estatístico do asilo 2021*. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/1489887/Relat%C3%B3rio+Asilo+2021+OM.pdf/7110ed6d-c02c-498d-bd01-bd19d8418717>, consultado a 06/08/2022.
- Oliveira, S. C. (2010). *A problemática dos refugiados e as necessidades de proteção das crianças*. Disponível em [https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/8843/1/PG\\_36441.pdf](https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/8843/1/PG_36441.pdf), consultado a 08/06/2021.
- Oliveira, E. (2020). *O novo pacto para as migrações e asilo – uma avaliação crítica (I)*. Disponível em: <https://fes-portugal.org/o-novo-pacto-para-as-migracoes-e-asilo-uma-avaliacao-critica-ii/>, consultado a 01/08/2022.
- 119.Oliveira, C. A. A. (2021). *O novo pacto para a migração e o asilo. Uma realidade distante*. Disponível em: <https://eg.uc.pt/retrieve/220730/Relat%C3%B3rio%20de%20Est%C3%A1gio%20Migra%C3%A7%C3%A3o%20e%20Asilo%20.pdf>, consultado a 18/05/2022.
- ONU. (2018). *Saiba tudo sobre o pacto global para a migração*. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>, consultado a 28/04/2021.
- Ordem dos Advogados. (2022). *Portugal já atribuiu mais de 50 mil proteções temporárias a refugiados da guerra na Ucrânia*. Disponível em: <https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2022/08/22/portugal-ja-atribuiu-mais-de-50-mil-protecoes-temporarias-a-refugiados-da-guerra-na-ucrania/>, consultado a 20/09/2022.
- Parlamento Europeu. (2021). Regulamento (UE) 2021/2303 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de dezembro de 2021 relativo à Agência da União Europeia para o Asilo e que revoga o Regulamento (UE) n.o 439/2010. *JOUE L 368 de 30/12/2021*. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R2303>, consultado a 09/06/2022.

- Parlamento Europeu. (2022). *A resposta da União Europeia à crise de refugiados da Ucrânia*. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/ucrania/20220324STO26151/a-resposta-da-ue-a-crise-de-refugiados-da-ucrania?xtor=SEC-169-GOO-\[Ukraine\]-\[Dynamic\]-S-\[Factual\]](https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/ucrania/20220324STO26151/a-resposta-da-ue-a-crise-de-refugiados-da-ucrania?xtor=SEC-169-GOO-[Ukraine]-[Dynamic]-S-[Factual]), consultado a 11/07/2022.

- Parlamento Europeu. (2022). *Asilo e migração da União Europeia em números*. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78630/asilo-e-migracao-na-ue-em-numeros>, consultado a 15/09/2022.

- Pereira, B.B., Pinheiro, T.S. e Luque, V.C. (2021). *Anexação da Crimeia: motivações e a operacionalização da crise de 2014*. Disponível em: [https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/20512/5/ANEXA%20c3%87%20%83O%20DA%20CRIMEIA\\_%20MOTIVA%20c3%87%20c3%95ES%20E%20A%20OPERA%20CIONALIZA%20c3%87%20%83O%20DA%20%20CRISE%20DE%202014.pdf](https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/20512/5/ANEXA%20c3%87%20%83O%20DA%20CRIMEIA_%20MOTIVA%20c3%87%20c3%95ES%20E%20A%20OPERA%20CIONALIZA%20c3%87%20%83O%20DA%20%20CRISE%20DE%202014.pdf), consultado a 20/08/2022.

- Petroni, N. (2021). *The EU's pact on migration and asylum will do little to ease the pressure on southern member states*. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/348280410\\_The\\_EU%27s\\_Pact\\_on\\_Migration\\_and\\_Asylum\\_will\\_do\\_little\\_to\\_ease\\_the\\_pressure\\_on\\_southern\\_member\\_states](https://www.researchgate.net/publication/348280410_The_EU%27s_Pact_on_Migration_and_Asylum_will_do_little_to_ease_the_pressure_on_southern_member_states), consultado a 02/07/2022.

- Pichon, E. (2021). *The external dimension of the new pact on migration and asylum: a focus on prevention and readmission*. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690535/EPRS\\_BRI\(2021\)690535\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690535/EPRS_BRI(2021)690535_EN.pdf), consultado a 02/07/2022.

- Pinheiro, A. J.P. (2020). *O impacto da pandemia da covid-19 nos campos de refugiados sob a ótica dos direitos humanos*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14677/1/ABGAIL%20PINHEIRO%202021505412.pdf>, consultado a 13/12/2021.

- Politize. (2021). *Os refugiados e a pandemia de covid-19: como a crise sanitária afetou essas pessoas?* Disponível em: <https://www.politize.com.br/refugiados-e-pandemia-de-covid-19/>, consultado on-line a 18/08/2021.

- Público. (2018). *SEF detém crianças requerentes de asilo contra recomendações da ONU*. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/07/22/sociedade/noticia/sef-detem-criancas-requerentes-de-asilo-contr-recomendacoes-da-onu-1838478>, consultado a 19/01/2021.

- Ramos, L.F.G. (2015). *Origens da primavera árabe: uma proposta de classificação analítica*. Artigo apresentado para obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. XVI Curso de Especialização em Relações Internacionais. Brasília. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/11377/1/2015\\_LuizFelipeGondimRamos.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/11377/1/2015_LuizFelipeGondimRamos.pdf)

- Roberto, S. e Moleiro, C. (2021). *De menor a maior: acolhimento e autonomia de vida em menores não acompanhados*. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/Estudo+OM+69.pdf/e1a9f2d4-92d7-424b-b239-b04856cc1584>, consultado a 20/08/2021

- RTP Notícias. (2021). *Reestruturação do SEF aprovada na generalidade no parlamento*. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1584&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1584&tabela=leis), consultado a 10/08/2021.
- Santos, A.A. (1980). *Debate na generalidade do projeto de lei n.º 384/1, sobre o direito de asilo e estatuto do refugiado, em 15 de abril de 1980*. Disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/01/04/038/1980-04-15?sft=true>, consultado a 21/08/2022.
- SEF. (2018). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo*. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2018.pdf>, consultado a 25/01/2021.
- Silva, M. K.V. (2021). *Proteção do Estado em relação às crianças e adolescentes: a busca pela promoção e efetivação do direito à educação*. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/59017?locale=en>, consultado a 03/05/2021.
- Stamenova, T.L. (2019). *Uma diretiva de exclusão numa disfarçada política de harmonização - Diretiva 2008/115/ CE*. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/86463/1/tese%20v.%20final%20T.pdf>, consultado a 18/06/2022.
- Thym, D. (2020). *European realpolitik: legislative uncertainties and operational pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/european-realpolitik-legislative-uncertainties-and-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>, consultado a 12/06/2022.
- Thym, D. (2020). *Secondary movements: overcoming the lack of trust among the member states?* Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/secondary-movementsovercoming-the-lack-of-trust-among-the-member-states/>, consultado a 12/06/2022.
- Uma Europa Acolhedora. (2015). *Pedidos de asilo*. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index\\_pt.html#filter=2015-fr](https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_pt.html#filter=2015-fr), consultado a 21/08/2021
- UNICEF. (2022). *Para todas as crianças*. Disponível em: <https://www.unicef.pt/actualidade/noticias/direitos-criancas-migrantes/>, consultado a 18/09/2022.
- UNHCR.(2015). *Um milhão de refugiados e migrantes fugiram para a Europa em 2015*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2015/12/22/um-milhao-de-refugiados-e-migrantes-fugiram-para-a-europa-em-2015/>, consultado a 20/08/2021.
- UNHCR (2015). *Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugeesexceeds-%20four-million-first-time.html%20>, consultado a 26/08/2021.
- Vatican. (2021). *Viagem apostólica do Papa Francisco a Chipre e à Grécia (2 - 6 de Dezembro de 2021). Visita aos Refugiados, discurso do Papa Francisco*. Disponível em: [https://www.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2021/december/documents/2021\\_1205-grecia-rifugiati.html](https://www.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2021/december/documents/2021_1205-grecia-rifugiati.html), consultado a 04/01/2022.

## LEGISLAÇÃO

- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. (2016). *JOUE C 202 de 07/06/2016*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR.>, consultada a 06/03/2021.
- Constituição da República Portuguesa. (1976). *Diário da República n.º 155 – Série I-A, de 12/08/2005*, com as alterações introduzidas pela Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto de 2005, que aprovou a VII Revisão Constitucional. Disponível em: [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=4&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis), consultada a 28/03/2022.
- Convenção Europeia dos Direitos do Homem. (1950). Disponível em: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf)., consultada a 02/01/2021.
- Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiado. (1951). Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf), consultada a 03/05/2021.
- Convenção Contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. (1984). Disponível em: [https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao\\_contra\\_tortura\\_e\\_outras\\_penas\\_ou\\_tratamentos\\_cruéis.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_contra_tortura_e_outras_penas_ou_tratamentos_cruéis.pdf), consultada a 03/01/2021.
- Convenção sobre os Direitos da Criança. (1989). Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e ratificada por Portugal em 21 de setembro de 1990. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca-1>, consultada a 14/10/2021.
- Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária. *JOUE L 71 de 04/03/2022*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32022D0382>, consultado a 02/08/2022.
- Declaração Universal dos Direitos do Homem. (1948). Disponível em <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>, consultado a 08/06/2021.
- 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. *JOUE L 212 de 07/08/2001*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex%3A32001L0055>, consultado a 30/06/2021.
- Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros. *JOUE L 31, de 06/02/2003*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0009>, consultado a 12/02/2021.
- Directiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. *JOUE L 16 de 23/01/2004*. Dispo-

nível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32003L0109>, consultada a 18/03/2022.

- Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida. *JOUE L 304, de 30/09/2004*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0083>, consultado a 12/02/2021.

- Diretiva 2005/85/CE do Conselho de 1 de dezembro de 2005 relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros. *JOUE L 326, de 13/12/2005*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085>, consultado a 12/02/2021.

- Directiva n.º 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. *JOUE L 348, de 24/12/2008*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:pt>: consultada a 11/06/2021.

- 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 (reformulação). *JOUE L 337 de 20/12/2011*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:pt:PDF>, consultado a 18/05/2021.

- 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) (aplicável a partir de 21 de julho de 2015). *JOUE L 180, de 29/06/2013*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=IT>, consultada a 01/09/2021.

- 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 (reformulação) (aplicável a partir de 21 de julho de 2015). *JOUE L 180, de 26/06/2013*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=SK>, consultada a 01/09/2021.

- Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, na sua redação atual - Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo. *Diário da República n.º 204, série I-A de 01/09/1999*. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1999-34542475>, consultado a 11/04/2021.

- Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto, que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de julho 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. *Diário da República n.º 194/2003, Série I-A de 2003-08-23*. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/67-2003-655969>, consultado a 11/04/2021.

- Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. *Diário da República n.º 127/2007, Série I de 2007-07-04*. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2007-67564445>, consultado a 11/04/2021
  
- Lei 27/2008 de 30 de junho com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 05 de maio e pela Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas n.ºs 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro. *Diário da República n.º 124/2008, Série I de 2008/06/30*. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2008-74902145>, consultada a 11/04/2021.
  
- Lei n.º 29/2012 de 9 de agosto, que procede à primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. *Diário da República, 1.ª série, N.º 154 de 09/08/2012*. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2012/08/15400/0419104256.pdf>, consultado a 25/06/2022.
  
- Lei n.º 73/2021, de 12 de Novembro, que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras. Disponível em: [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=3468&tabela=leis&so\\_mio=,](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3468&tabela=leis&so_mio=,) consultada a 20/10/2022.
  
- Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. (1966). Disponível em: [https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pacto\\_internacional\\_sobre\\_os\\_direitos\\_civis\\_e\\_politicos.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pacto_internacional_sobre_os_direitos_civis_e_politicos.pdf), consultado a 03/01/2021.
  
- Regulamento (CE) n.º 2725/2000 do Conselho, de 11 de dezembro de 2000, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin. *JOUE L 316 de 15/12/2000*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32000R2725>, consultado a 10/02/2021.
  
- Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro. *JOUE L 50, de 25/02/2003*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32003R0343>, consultado a 10/02/2021.
  
- Regulamento (CE) N.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de julho de 2008 relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração («Regulamento VIS»). *JOUE L 218, de 13/08/2008*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0767&from=IT>, consultado a 10/03/2022.
  
- Regulamento (CE) N.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos). *JOUE L 243, de 15/09/2009*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0810&from=IT>, consultado a 06/07/2022.
  
- 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 responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pe-

las autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação) (aplicável a partir de 20 de julho de 2015). *JOUE L 180, de 29/06/2013*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=GA>, consultado a 03/09/2021.

- Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26/06/2013, 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 um apátrida (reformulação). *JOUE L 180, de 29/06/2013*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>, consultado a 03/09/2021

- Regulamento (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226. *JOUE L 236 de 19/09/2018*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1240>, consultado a 11/03/2022.

- Regulamento (UE) n.º 2018/1806, de 14 de Novembro, do Parlamento Europeu e do Conselho, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação, (codificação do Regulamento (CE) n.º 539/2001, de 15 de março). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32018R1806>, consultado a 20/10/2022.

- Regulamento (UE) 2019/817 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio das fronteiras e vistos e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, e as Decisões 2004/512/CE e 2008/633/JAI do Conselho. *JOUE L 135 de 22/05/2019*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0817&from=DE>, consultado a 12/03/2022.

- Regulamento (UE) n.º 2019/1155, de 20 de Junho - que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (versão consolidada), disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2019.188.01.0025.01.POR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.188.01.0025.01.POR), consultado a 20/10/2022.

- Regulamento (UE) 2021/2303 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de dezembro de 2021 relativo à Agência da União Europeia para o Asilo e que revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010. *JOUE L 368 de 30/12/2021*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R2303>, consultado a 09/06/2022.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto de 2019, que aprova o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações. *Diário da República n.º 158, Série I, de 20/08/2019*. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2019/08/15800/0004500054.pdf>, consultado a 14/03/2022.

- Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia. (2016). *JOUE C 202 de 07/06/2016*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC>, consultado a 08/03/2021.

**UNIVERSIDADE DOS AÇORES**  
**Faculdade de Ciências Sociais e Humanas**

Rua da Mãe de Deus  
9500-321 Ponta Delgada  
Açores, Portugal