

WORKING PAPER SERIES

CEEApIA WP No. 14/2006

Políticas de Asilo e de Direito de Asilo na União Europeia

José Noronha Rodrigues

July 2006

Políticas de Asilo e de Direito de Asilo na União Europeia

José Noronha Rodrigues
Universidade dos Açores (DEG)
e CEEApIA

Working Paper n.º 14/2006
Julho de 2006

RESUMO/ABSTRACT

Políticas de Asilo e de Direito de Asilo na União Europeia

It can be said that the idea of asylum is as old as the dawn of humanity. Perhaps, this is why there is a panoply of legislation and literature (international and/or european) which directly and/or indirectly characterises this phenomenon. However, in our opinion, "...a true Asylum Law does not effectively exist in the European Union, at least, in the sense that it is traditionally considered, as a set of harmonious and correlated rules. What we have are several asylum policies, which vary among the different Member States..."

A ideia de asilo pode-se dizer que é tão antiga como os primórdios da humanidade, talvez, por isso, existe uma panóplia de literatura e de legislação (Internacional e/ou Europeia) que, de forma directa e/ou indirecta, caracterizam, essa problemática. Todavia, somos da opinião de que “ (...) não existe, efectivamente, um verdadeiro Direito de Asilo na União Europeia, pelo menos, no sentido em que, tradicionalmente, ele é considerado, como um conjunto de normas jurídicas harmónicas e correlacionadas entre si. Existem, sim, várias políticas de asilo, díspares entre os diversos Estados-Membros (...)”¹

Palavras-chave: União Europeia, Refugiados, Políticas de Asilo, Direito de Asilo

José Noronha Rodrigues
Departamento de Economia e Gestão
Universidade dos Açores
Rua da Mãe de Deus, 58
9501-801 Ponta Delgada

¹ Noronha Rodrigues, José “Políticas de Asilo e de Direito de Asilo na União Europeia”, ed. Universidade dos Açores (2004), pág. 193.

POLÍTICAS DE ASILO E DE DIREITO DE ASILO NA UNIÃO EUROPEIA

Noronha Rodrigues(**)

Sumário:

1. Abstract. – 2. Introdução. 3 – Evolução do Instituto de Asilo no Direito Internacional. – 4. O Conselho da Europa e o Instituto de Asilo. – 5. Políticas de Asilo e de Direito de Asilo na União Europeia. – 6. Propostas, Actos Normativos e outros instrumentos jurídicos existentes na União Europeia. – 7. Conclusão.

I - ABSTRACT

It can be said that the idea of asylum is as old as the dawn of humanity. Perhaps, this is why there is a panoply of legislation and literature (international and/or european) which directly and/or indirectly characterises this phenomenon. However, in our opinion, "...a true Asylum Law does not effectively exist in the European Union, at least, in the sense that it is traditionally considered, as a set of harmonious and correlated rules. What we have are several asylum policies, which vary among the different Member States..."

A ideia de asilo pode-se dizer que é tão antiga como os primórdios da humanidade, talvez, por isso, existe uma panóplia de literatura e de legislação (Internacional e/ou Europeia) que, de forma directa e/ou indirecta, caracterizam, essa problemática. Todavia, somos da opinião de que " (...) não existe, efectivamente, um verdadeiro Direito de Asilo na União Europeia, pelo menos, no sentido em que, tradicionalmente, ele é considerado, como um conjunto de normas jurídicas harmónicas e correlacionadas entre si. Existem, sim, várias políticas de asilo, díspares entre os diversos Estados-Membros (...)"¹

PALAVRAS-CHAVE: UNIÃO EUROPEIA, REFUGIADOS, POLÍTICAS DE ASILO, DIREITO DE ASILO

(**)Mestre em Relações Internacionais, assistente na Universidade dos Açores, Departamento de Economia e Gestão.

¹ Noronha Rodrigues, José "Políticas de Asilo e de Direito de Asilo na União Europeia", ed. Universidade dos Açores (2004), pág. 193.

II – INTRODUÇÃO

Ao longo da História da Humanidade, muito se tem escrito sobre a problemática do Asilo. Porém, poucos são os estudiosos que se têm debruçado, especificamente, sobre a temática de “Políticas de Asilo e de Direito de Asilo na União Europeia”.

Hoje em dia, vivemos numa era em que as mudanças ocorrem a um ritmo avassalador. Cada vez mais, os cidadãos exigem a consagração plena, nos ordenamentos jurídicos estaduais, dos direitos de personalidade, do respeito pela dignidade da pessoa humana e da aclamação do Homem, enquanto Homem.

As mudanças legislativas têm sido constantes, todavia, é hoje, praticamente assente, em todos os ordenamentos jurídicos europeus, o princípio de que todo o Homem nasce livre e com capacidade de reger a sua pessoa e bens; de exprimir o seu pensamento, independentemente da raça, sexo, ascendência, território de origem, religião, convicções políticas e ideológicas, instrução, situação económica ou condição social. Nesta perspectiva, tornou-se apanágio das Sociedades Modernas que nenhum “Homem é ilegal”; todavia, as suas condutas é que poderão, eventualmente, estar em desconformidade com o ordenamento jurídico interno de um determinado Estado.

Actualmente, são premissas universalmente aceites pelos Estados soberanos, a “não ilegalidade do homem”, bem como o princípio de que os direitos humanos são direitos inalienáveis e universais. Todavia, tem-se, também, como assente que estes direitos não são necessariamente absolutos, o que significa que os governos dos Estados podem impor restrições ao exercício deles, em detrimento de interesses superiores da comunidade.

O problema dos fluxos migratórios, das deslocações forçadas, dos refugiados, da imigração e dos requerentes de asilo atingiu no século XX / XXI, uma escala global, abarcando todos os Estados-Membros, sem excepção. Consequentemente, novos instrumentos jurídicos foram criados, novas medidas políticas e procedimentos foram adoptados pelos Estados-Membros da União Europeia.

Tendo em conta que ainda persistem no seio da União Europeia, políticas/direitos harmonizados de asilo, em detrimento de políticas/direitos uniformizados de asilo, os governos dos Estados-Membros² tentam, a todo o custo, encontrar novos procedimentos, novas formas de combate e instrumentos jurídicos capazes de aniquilar o uso e abuso do instituto de asilo.

Estamos convictos de que são esses novos instrumentos jurídicos, políticas, medidas e/ou procedimentos, adoptados pelos Estados-Membros, à margem da União Europeia (no normal

² Asylum Case. TIJ Reports, 1950, pág. 274.

exercício da sua soberania territorial e de forma mais o menos benevolente, e/ou restritiva), que possibilitam e fomentam o “Asylum Shopping”. Por conseguinte, somos da opinião de que 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.

III – EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DE ASILO NO DIREITO INTERNACIONAL

Penso que não será exagero afirmar-se que a ideia de asilo é tão antiga como os primórdios da humanidade. A palavra “ (...) asilo significa um lugar privilegiado onde os perseguidos se encontram ao abrigo dos seus perseguidores”³. Ela deriva do nome grego asylon⁴ formado pela partícula privativa “a” que significa “não” e da palavra asylo, que equivale aos verbos “quitar, arrebatado, tirar, sacar, extrair”⁵.

É no século XVI que se dá a “ (...) laicização do instituto de asilo.”⁶. Esta faculdade de conceder asilo deixa de pertencer à igreja, transferindo-se para o poder civil, para o Estado. No século XVII, passa a ser “obrigação do Estado”.⁷ Os Estados que concediam asilo agiam em benefício da comunidade, no estrito respeito do dever humanitário internacional que lhes estava incumbido. Em 24 de Junho de 1973, o Direito de Asilo é, pela primeira vez, proclamado numa Constituição Europeia, na Constituição Francesa, artigo 120º “ (...) o povo francês dá asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos.”

No início do século XIX, ganham novos adeptos⁸ os ideais propostos por Grotius. Estes defendiam que não se devia conceder asilo para as situações de delito comum e apenas para os crimes políticos devia vigorar o princípio da não extradição, excepto, se fosse praticado contra chefe de Estado.

³ Meréa Paulo, Moncada, de Cabral e Ribeiro Teixeira “ Boletim da Faculdade de Direito”, Universidade de Coimbra, Vol. XX1 (1946), p.55.

⁴ Liddel-Scott, “Dicionário etimológico”, pág. 264.

⁵ L.Carlos Zarate “El Asilo en el Derecho Internacional Americano”, Bogotá, ed. Iqueima, 1957, p. 21.

⁶ D. López Garrido “El Derecho de Asilo”, Madrid, ed. Trotta, 1991, pág. 8

⁷ J.C.Hathaway, P. Weis “The United Nations Declaration on Territorial Asylum”, 7(7) CYIL (1969), pp. 119 e 140.

⁸ P.Weis, “Recent Development in the Law of Territorial Asylum”, I (39) RDH (1968), p. 379.

Nos finais do século XIX e início do século XX não existiam, ainda, padrões universais para protecção dos refugiados, apesar de os fluxos migratórios serem já um flagelo do nosso tempo.⁹ Em 1914/18 com a Primeira Grande Guerra, os problemas dos refugiados dos deslocados assumem uma dimensão social sem precedente, agudizando-se por toda a Europa.¹⁰ Por conseguinte, a Comunidade Internacional, rapidamente, se consciencializam de que as deslocações forçadas não eram simples consequências de conflitos, mas eram, elas próprias, geradoras de conflitos. Desta forma, e face à situação em que a Europa vivia pós Primeira Guerra Mundial, 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 criara 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 objectivo de prestar assistência de emergência a milhares de refugiados e deslocados, bem como, auxílio e reabilitação das zonas devastadas.

Em 1945¹¹, com o termo da Segunda Guerra Mundial, a opinião pública Ocidental estava consciencializada de que a Europa se iria desenvolver em duas frentes: por via da cooperação entre os Estados, e/ou por via da integração. Em 1946, a Sociedade das Nações é, oficialmente, dissolvida após a derrota do eixo, sendo substituída pela Organização das Nações Unidas (ONU). A O.N.U. tinha como principal objectivo, entre muitos outros, servir de mediador nos conflitos entre países, promover os direitos fundamentais do Homem, bem como, o respeito pela dignidade da pessoa humana.

Com o “terminus” da Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização da Nações Unidas e com as mudanças geopolíticas ocorridas neste período, inquestionavelmente,

⁹ F.M. Marino Menéndez, “El Concepto de Refugiado en un Contexto de Derecho Internacional General”, 35(2) REDI (1983), p. 339; W. Adams, “Extent and Nature of the World Refugee Problem”, 203 AAPSS (1939), P. 26; J.H. Simpson, “The Refugee Problem: report of survez”, London, Oxford University Press/Royal Institute of International Affairs, 1939, pp. 4 e 5.

¹⁰ G. Beyer, “The Political Refugee: 35 years later”, 15 (1-2) IMR (1981), p. 28; W. Adams, “Extent and Nature of r«the World Refugee Problem”, 203 AAPSS (1939), P. 26; J.H. Simpson, “The Refugee Problem: report of survez”, London, Oxford University Press/Royal Institute of International Affairs, 1939, pp.4 e 5.

¹¹ «Ambas as guerras, a de 1914 – 1918 e a de 1939 – 1945, foram qualificadas de mundiais, com o esquecimento comum de acrescentar que foram mundiais pelos efeitos, mas exclusivamente ocidentais pelas causas» (Adriano Moreira, «A lei da complexidade crescente na vida internacional», pág. 15, e, melhor ainda, sobre o Euromundo e o seu fim, Ciência Política, 6ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2001, pp. 405-416).

os Direitos Humanos passaram a integrar a 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. Este instrumento jurídico tornou-se o bastião máximo do respeito e da dignidade da pessoa humana, alicerçando-se no princípio de que o Homem nasce livre e igual entre os seus, munido de direitos e de obrigações que fazem parte da sua personalidade. A violação destes direitos faculta ao lesado a possibilidade de recurso efectivo para as jurisdições competentes, permitindo, inclusive, que o lesado “ (...) [beneficiasse] de asilo em outros países.”¹²

A 5 de Maio de 1949, é assinada a Convenção de Londres que institui o Conselho da Europa. Esta Convenção defende objectivos 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 protecção 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. Neste período, muitos outros instrumentos jurídicos foram criados e outros extintos. Assim, em 1951, é adoptada 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. Pela primeira vez na história europeia e mundial, foi juridicamente definido o conceito de refugiado¹³ e foram também fixados os critérios a considerar, aquando da atribuição deste mesmo Estatuto. Um dos princípios mais relevantes estabelecidos nessa Convenção de Genebra, (art. 32º e 33º) foi o princípio de “Non-Refoulement”. Segundo este, os países de asilo se obrigam a não “ (...) [explusar] ou [repelir] um requerente de asilo, seja, de que, maneira for para as fronteiras dos territórios, onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude de raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas”. 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

¹² cfr. nº 1 do artigo 14º da Declaração Universal dos Direitos do Homem “ Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países”.

¹³ Talbot, Patrick « La reconnaissance de la qualité de réfugié et son contentieux », in La semaine Juridique, 1992, nº 1, pág. 372.

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 ao Refugiados, que a Convenção de Genebra, de 1951, relativa ao Estatuto de Refugiado, definha-se ao estabelecer uma limitação geográfica-temporal na atribuição do Estatuto de Refugiado. Assim em 1966, a Assembleia-geral das Nações Unidas apresentara o Protocolo Adicional à Convenção Genebra de 1951, relativa ao Estatuto de Refugiado, também conhecido como o Protocolo de Nova Iorque. Tendo em conta a explanação supra exposta, convém, neste momento, fazer uma distinção entre o refúgio e o instituto de asilo. Assim sendo, segundo Carlier¹⁴, refúgio e asilo são institutos distintos: o primeiro depende do aval do Estado em enquadrar determinadas situações específicas dos “asylum seeker”, no âmbito da definição de refugiado “ (...) [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”; o segundo é condição sine qua non a atribuição à *priori* do estatuto de refugiado.

IV – O Conselho da Europa e o Instituto de Asilo

Na sequência do Congresso de Haia de 1948 e da sua Moção Final (a 5 de Maio de 1949), no Palácio de St. James em Londres, é assinado por dez países¹⁵ a Convenção de Londres, que institui o Conselho da Europa^{16/17}. O Conselho da Europa é uma organização internacional de cariz intergovernamental com objectivos específicos de defesa da democracia, dos direitos fundamentais da pessoa humana, dos valores universais partilhados pelas Partes e

¹⁴ J. Y. Carlier, “ Réfugiés Refusés”, vide de num. 41, Bruselas, 1986, pág. 146.

¹⁵ «França, Grã-Bretanha, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Irlanda, Itália, Dinamarca, Suécia e Noruega».

¹⁶ Tem sede em Estrasburgo.

¹⁷ Entrou em vigor a 3 de Agosto de 1949.

do primado do Direito, aliás como previsto no artigo 1º do Tratado fundador¹⁸. O Conselho da Europa não se limitou apenas a criar laços de amizade, desempenhou, sobretudo, um papel-chave no reconhecimento da democracia e dos direitos humanos fundamentais. Por conseguinte, enumeremos algumas das convenções, recomendações e/ou resoluções adoptadas pelo Conselho da Europa que directa e/ou indirectamente estão intimamente conectadas com o instituto de asilo. Assim,

- A 4 de Novembro de 1950, é assinada a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais¹⁹ e, posteriormente, os seus 11 Protocolos Adicionais, cuja salvaguarda, aplicação e interpretação foram confiados ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem;

- A 13 de Dezembro de 1957, é assinado o Acordo Europeu sobre o regime de circulação de pessoas entre os países membros do Conselho da Europa; Nesse mesmo período, é assinada em Paris a Convenção Europeia de Extradicação²⁰ e dois anos mais tarde, a 20 de Abril de 1959, o Acordo Europeu relativo à supressão de vistos para os refugiados²¹;

- A 26 de Setembro de 1961, a Assembleia Consultiva do Conselho da Europa aprova uma recomendação (293) onde propõe a inclusão, no segundo Protocolo da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Humanos²², de um artigo específico sobre o Direito de Asilo²³;

“ Considerando que é tradição nos Estados – Membros conceder asilo aos refugiados políticos e julgando que é agora conveniente sancionar juridicamente esta prática, tanto mais que, para os refugiados políticos, o gozo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais pode depender da concessão do direito de asilo;

Considerando que é desejável, na medida em que seja compatível com a salvaguarda dos seus legítimos interesses, que os Estados-

¹⁸ Artigo 1º do Estatuto do Conselho da Europa: a) O objectivo do Conselho da Europa é o de realizar uma união mais estreita entre os seus Membros, a fim de salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são o seu património comum e de favorecer o seu progresso económico e social; b) Este objectivo será prosseguido, por meio dos órgãos do Conselho, através do exame de questões de interesse comum, pela conclusão de acordos e pela adopção de uma acção comum nos domínios económicos, social, cultural, científico, jurídico e administrativo, bem como pela salvaguarda e desenvolvimento dos direitos do homem e das liberdades fundamentais; c) A participação dos Membros no Conselho da Europa não deve afectar a sua contribuição nas tarefas das Nações Unidas e de outras organizações ou uniões internacionais das quais façam parte; D.) As questões relativas à defesa nacional não são da competência do Conselho da Europa.

¹⁹ vide artigo 14º da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais «O gozo dos direitos e liberdades reconhecidas na presente Convenção deve ser assegurada sem quaisquer distinções, tais como as fundadas no sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza, o nascimento ou qualquer outra situação».

²⁰ A Convenção Europeia de Extradicação, de 13 de Dezembro de 1957 e Protocolos Adicionais, de 15 de Outubro de 1975 e 17 de Março de 1978, entraram em vigor em Portugal a 1990.

²¹ Acordo Europeu relativo a supressão de visto para os refugiados – Decreto n.º 75/81, de 16 de Junho. Foi visto e aprovado em Conselho de Ministro a 30 de Abril de 1981.

²² vide ponto primeiro da recomendação n.º 293, de 1961.

²³ cfr. Blenk, W. “Sur certains aspects du droit d’asile » IG., vol. 10, núm. 2, pág. 19.

Membros confirmam a estas pessoas o direito de procurar asilo, de receber asilo e de beneficiar de asilo; ²⁴

- A 1 de Outubro de 1965, é aprovada uma nova recomendação a (434) sobre a “Aplicação do Direito de Asilo aos Refugiados Europeus”;

- A 29 de Junho de 1967, o Comité de Ministros do Conselho da Europa aprova a Resolução (14) sobre o “Asilo a pessoas em perigo de perseguição” propõe que os Estados actuem com o espírito humanitário e liberal em relação às pessoas que busquem asilo nos seus territórios devendo, para tal, respeitar sempre o princípio “non – refoulement”;

- A 26 de Janeiro de 1970, é aprovada uma outra Resolução (70) sobre a “ Aquisição pelos refugiados da nacionalidade do seu país de residência”;

- A 22 de Dezembro de 1975, a Assembleia Parlamentar emana uma agradável comunicação sobre a elaboração de um Acordo relativo à transferência de responsabilidade para os refugiados que atravessam legalmente um Estado-membro do Conselho da Europa para outro Estado. Esta comunicação deu lugar, a 16 de Setembro de 1976, a recomendação (775), tendo culminado, em 1980, com a assinatura do Acordo Europeu sobre a Transferência de Responsabilidades relativa a Refugiados²⁵;

- Em 1984, é adoptada uma outra Recomendação sobre a Protecção de Pessoas que satisfazem o critério da Convenção de Genebra, não sendo formalmente refugiados. De todas as recomendações e/ou resoluções adoptadas pelo Conselho da Europa podemos considerar que a mais importante, em matéria de asilo, foi a Recomendação (787) que institui a harmonização em matéria de elegibilidade em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951 e com Protocolo de 1967, relativa ao Estatuto de refugiados. Nesta medida, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa,

“ [considerando] que, embora o estatuto de refugiado tenha por base as disposições de diversas convenções internacionais, a elegibilidade para este estatuto é determinada, em casos semelhantes, de acordo com os procedimentos muito diferenciados existentes no vários Estados;

Constando que nem todos os Estados europeus, partes nesses instrumentos, estabeleceram um procedimento oficial para análise dos pedidos, e que os procedimentos nacionais que foram instituídos não seguem um sistema único;

[Preocupados] com a enorme variação das taxas de reconhecimento de Estado para Estado, resultante da adopção de critérios diferentes

²⁴ Preâmbulo da Recomendação n.º 293, de 1961, adoptada pela Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, em 26 de Setembro de 1961.

²⁵ Vide Decreto n.º 140/81 de 15 de Dezembro.

e, em parte, de decisões fundamentadas numa informação insuficiente;

Registando que o Estatuto de refugiado concedido num Estado não é necessariamente reconhecido nos outros Estados – Signatários das mesmas convenções e que uma maior uniformidade em matéria de elegibilidade favoreceria esse reconhecimento mútuo”²⁶

acorda em recomendar, ao Comité de Ministros, a criação “ (...) de um comité ad hoc de peritos responsáveis pela análise dos meios mais apropriados para atingir [a médio prazo os objectivos na área de cooperação jurídica, no que concerne a política de asilo], de harmonização em matéria de elegibilidade, [bem como sugerem a elaboração de estudos] novos trabalhos sobre as questões jurídicas relativas aos refugiados”²⁷. Na prática, esta recomendação visava estabelecer critérios idênticos para a elegibilidade do Estatuto de Refugiado.

Como se pode verificar, através do preâmbulo desta recomendação, é também defendido uma vez mais, no seio dos Estados-membros do Conselho da Europa, uma uniformização de critérios em detrimento de uma harmonização. Neste caso específico defende-se a uniformização em matéria de elegibilidade do estatuto de refugiado, dado que “ (...) nem todos os Estados europeus, partes nesses instrumentos, estabeleceram um procedimento oficial para análise dos pedidos, e os procedimentos nacionais que foram instituídos não seguem um sistema oficial”.²⁸ No nosso entender, isto deve-se ao facto de que os Estados-membros do Conselho da Europa foram progressivamente, tomando consciência de que as políticas de harmonização por si só não resolviam determinados problemas, pois, por vezes, continuavam a existir procedimentos muito diferenciados entre os diversos Estados, o que na prática dificultava a própria harmonização de determinadas políticas.

A de Novembro de 1998, a Convenção é alterada pelo Protocolo n.º 11, eliminando, deste modo, os anteriores órgãos coadjuvantes do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, nomeadamente, a Comissão e o Comité de Ministros, mantendo apenas o órgão jurisdicional por excelência, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

²⁶ Preâmbulo da Recomendação n.º 787, de 1986, adoptada pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, a 16 de Setembro de 1976.

²⁷ Idem, alínea a) e b)

²⁸ Idem

V – Políticas de asilo e de Direito de asilo na União Europeia.

Abster-nos-emos nesta fase, de caracterizar a evolução histórica das Políticas de Asilo e de Direito de Asilo desenvolvidas no seio da União Europeia. Limitar-nos-emos a evidenciar as Políticas de Asilo e Direito de Asilo existentes na União Europeia. Neste contexto, a abolição das fronteiras físicas, técnicas e fiscais, como forma de implementar as quatro liberdades comunitárias entre os Estados-Membros da União Europeia, foi uma das primeiras formas de triagens entre cidadãos europeus e nacionais de países terceiros.

Todavia, a implementação das quatro liberdades comunitárias teve como reverso da medalha, um aumento exponencial no seio da União Europeia, da imigração ilegal, dos requerentes de asilo, dos deslocados, bem como, da criminalidade organizada.

Como controlar a Política das “Portas Abertas”? Eis, a interrogação que pairava na estratosfera intelectual dos principais representantes dos Estados-Membros da União Europeia. Algumas dessas interrogações foram primeiramente resolvidas, à margem da União Europeia, com o Acordo de Schengen de 1985; com a Convenção de Aplicação do Acordo Schengen 1990, e com a Convenção de Dublin de 15 de Junho de 1990, mormente, esta já dentro da União Europeia. Estes documentos definem alguns conceitos essenciais, conectados com a problemática do asilo. Desta forma, com a Convenção de Aplicação do Acordo Schengen, define-se “fronteira interna”, “fronteira externa”, “estado terceiro”, “estrangeiro”²⁹, “estrangeiro indicado para efeitos de não admissão”, “ponto de passagem fronteiriço”, “controlo fronteiriço”, “transportador”, “título de residência”, “pedido de asilo”³⁰, “requerente de asilo”³¹ e “tratamento de pedido de asilo”³². Com a Convenção de Dublin de 1990 define-se “estrangeiro”, “pedido de

²⁹ «Estrangeiro – qualquer pessoa que não seja nacional dos Estados-membros das Comunidades».

³⁰ «Pedido de Asilo – qualquer pedido apresentado por escrito, oralmente ou de qualquer outro modo, por um estrangeiro na fronteira externa ou no território de uma Parte Contratante, com vista a obter o reconhecimento da sua qualidade de refugiado, ao abrigo da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados, tal como alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de Janeiro de 1967, bem como a beneficiar nesta qualidade de um direito de residência».

³¹ «Requerente de Asilo – qualquer estrangeiro que tenha apresentado um pedido de asilo na acepção da presente Convenção e em relação ao qual não tenha ainda sido tomada uma decisão definitiva».

³² «Tratamento de Pedido de Asilo – o conjunto dos processos de análise, decisão e de medidas tomadas em aplicação de decisões definitivas relativas a um pedido de asilo, com exclusão da determinação da Parte Contratante responsável pelo tratamento do pedido de asilo por força das disposições da presente Convenção; Estado Terceiro – qualquer Estado que não seja Parte Contratante».

asilo”, “requerente de asilo”, “análise de um pedido de asilo”, “títulos de residência”, “visto de entrada”, “visto de trânsito”, entre outros.

Assim sendo, a Convenção de Dublin teve o mérito de, para além de fixar o estado responsável pela análise do pedido de asilo, contribuir, por via de um compromisso entre os Estados, para o desenvolvimento das políticas relativas ao Asilo e do Direito de Asilo. Deste modo, os Estados-membros comprometem-se a trocar informações, (em matéria de direito de asilo), respeitantes às disposições legislativas, regulamentares ou às práticas nacionais aplicáveis em matéria de asilo; aos dados estatísticos mensais referentes às chegadas de requerentes de asilo; às novas tendências em matéria de asilo; às informações de carácter geral sobre os países de origem deste requerente de asilo e às informações individuais e pessoais dos requerentes de asilo.

Estas informações (relativas aos requerentes de asilo), apesar de só poderem ser trocadas e utilizadas para determinar o Estado-membro responsável pela análise do pedido de asilo e para a execução de todas as obrigações decorrentes da presente Convenção³³, contribuíam também para um armazenar de dados fundamentais para estudo deste fenómeno de asilo.

Na realidade, a utilização da informática alargou, substancialmente, a possibilidade de recolha, de tratamento e de circulação de dados permitindo, assim, uma inter conexão vertiginosa de informações. Para além disso, a Convenção de Dublin teve o mérito, ainda, de introduzir um conceito inovador o de “ Estado Terceiro” ou “País Terceiro de Acolhimento” que veio a ser aperfeiçoado com a Resolução de Londres de 1992.

A Convenção de Dublin, de 1990, deu mais um passo no sentido de uma harmonização das normas substantivas e dos procedimentos de asilo, entre os Estados-membros, conjugados com os princípios e riscos provenientes da livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais. Aliás, como afirma e bem Luise Druke³⁴, a Convenção de Dublin, a Convenção de

³³ vide artigo 14º e 15º da Convenção de Dublin de 1990.

³⁴ Representante do Alto – Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, em Portugal.

Aplicação do Acordo Schengen, o Acto Único Europeu, o Acordo Schengen e o Livro Branco do Mercado Interno fazem parte “ [da] primeira geração do processo de harmonização de asilo”.³⁵

Em 1992, com o Tratado de Maastricht “[the] rest of the areas relevant for asylum matters have been declared a “matter of common interest” under the 3rd pillar of the Treaty on the European Union”³⁶. Deste modo, pela primeira vez na História Europeia, as questões de asilo deixam de ser questões, apenas, internas de cada Estado, passando a ser, também, questões de interesse comum dos Estados-Membros da União Europeia. Neste âmbito, algumas medidas conhecidas como as “Resoluções de Londres”, foram adoptadas relativas ao Asilo.

Deste modo, a 30 de Novembro de 1992, foram adoptadas as resoluções sobre as políticas de asilo manifestamente infundadas (cujo o objectivo fundamental era combater os “refugiados em órbita”, desencorajando as fraudes deliberadas, as falsificações, a destruição dos documentos identificativos e o recurso abusivo, por parte de nacionais de países terceiros, ao instituto de asilo); as resoluções sobre a abordagem harmonizada das questões relativas a países terceiros de acolhimento (na prática visa transferir a responsabilidade, pela análise do pedido de asilo, para um país terceiro de acolhimento, caso este exista); e por fim, a Conclusão relativa aos países em que, geralmente, não existe qualquer risco sério de perseguição, ou seja, “países de origem seguros”. Muitas outras resoluções foram adoptadas, como por exemplo, a Resolução relativa às garantias mínimas dos processos de asilo.³⁷

Desta forma “ [as] regras em matéria de acesso ao processo de asilo, as características fundamentais do processo propriamente dito e a designação das autoridades responsáveis pela análise dos pedidos de asilo deverão ser determinadas no âmbito do direito nacional”³⁸. Estes pedidos serão “ (...) analisados por uma autoridade plenamente qualificada no tocante a questões de direito de asilo e de refugiados. As decisões serão tomadas de uma forma independente, ou seja, todos os pedidos de asilo serão analisados individuais, objectiva e imparcialmente”.³⁹

³⁵ Druke, Luise “ *A Harmonização da política de asilo e a CIG 1996 – Perspectivas da Protecção de Refugiados nos Países da União*”, in *Actas dos IV Cursos Internacionais de Verão de Cascais* (30 de Junho a 5 de Julho de 1997), Cascais: Câmara Municipal de Cascais, 1998, Vol. 1, pp.165 a 218.

³⁶ Nordic Journal of International Law “ *Acta Scandinavica Juris Gentium*”, volume 68, nº 1, 1999, p.5, Kluwer Law International.

³⁷ Jornal Oficial das Comunidades, C 274, 19 de Setembro de 1996, p. 13.

³⁸ idem, n.º 3 do ponto III

³⁹ idem, n.º 4 do ponto III

Podemos afirmar que, a título de princípio, esta política de asilo proposta nesta resolução é excepcional. Todavia, deixa em aberto algumas questões que urge, de igual modo, resolvê-las. O que é “autoridade plenamente qualificada no tocante a questões de direito de asilo e de refugiados”? Como se faz uma “análise individual, objectiva e imparcial” nas situações em que o pedido de asilo é solicitado por uma família? É possível nestas situações fazer uma análise individual e imparcial? É possível fazer uma análise objectiva? Se possível, quais os critérios a adoptar? A presente resolução, de certo modo, tenta lançar as bases de harmonização destas questões.

No seguimento destas políticas de harmonização, quer quanto às políticas de asilo, quer quanto às políticas de imigração, a 4 de Março de 1996, é adoptada uma Posição Comum 96/196/JAI⁴⁰, pelo Conselho com base no n.º 2, alínea a), artigo K3, do Tratado da União Europeia sobre a aplicação harmonizada da definição do termo “refugiado”, segundo a acepção do artigo 1ºA da Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados.

A 30 de Novembro de 1994, o Conselho, tendo por base o ponto 3 do artigo K.1, Título VI, do Tratado da União Europeia, adopta uma Recomendação relativa a um modelo de acordo bilateral de readmissão entre um Estado-membro e um país terceiro.⁴¹ A 24 de Julho de 1995, adopta outra Recomendação relativa aos princípios directores a seguir na elaboração de protocolos sobre a execução de acordos de readmissão.⁴² Estes acordos de readmissão⁴³ visam facilitar o regresso, sem qualquer formalidade, dos nacionais dos Estados contratantes e/ou de nacionais de países terceiros que se encontrem em situação irregular num dos Estados-membros. Visam, ainda, conceber critérios, fixar os meios e os procedimentos⁴⁴ de forma a

⁴⁰ Posição Comum sobre a Aplicação Harmonizada da Definição do Termo “Refugiado”, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, N.º L63, 13 de Março de 1996 p.0002-0007.

⁴¹ Jornal Oficial no. C 274 de 19/09/1996 P. 0020 – 0024. Esta recomendação entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1995.

⁴² Jornal oficial no. C 274 de 19/09/1996 P. 0025 – 0033. Esta recomendação entrou em vigor a 1 de Julho de 1995.

⁴³ cfr. The Resolution concerning the adoption of a standard travel document for the removal/expulsion of third country foreign nationals (30.11.1994) and the Recommendation concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State of the European Union and a third country (30.11.1994), printed in: E. Guild, 1996, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, Kluwer, The Hague, pp. 385 e 393.

⁴⁴ v.g., Uma vez requerida o pedido de readmissão é possível o trânsito no território dos dois Estados signatários, sem qualquer documento especial. As despesas pelas readmissões serão suportadas pela parte requerente.

assegurar aos refugiados, aos requerentes de asilo e/ou aos deslocados protecção efectiva, independentemente, do lugar em que se encontrem. Na prática, permite que cada país readmita os seus nacionais que, por qualquer razão, se encontrem em situação irregular noutro Estado. Assim, no que diz respeito à Recomendação de 30 de Novembro de 1994, esta, fixa três tipos de modelos de readmissão: a readmissão dos nacionais; a readmissão de nacionais de países terceiros que atravessem a fronteira externa; e, por último, a readmissão de nacionais de países terceiros pela parte contratante responsável pela entrada. Para além de fixar os três modelos de readmissão, a presente Recomendação estipulava, de igual modo, os prazos a respeitar. Desta forma, o pedido de readmissão deve ser formulado no prazo máximo de um ano, a partir do momento em que a parte contratante constou ou teve conhecimento da presença de ilegais ou em situação irregular nos seus territórios. Por sua vez, a Parte contratante requerida tinha um prazo de quinze dias para responder ao pedido de readmissão e um prazo de um mês para tomar a cargo a pessoa readmitida. Quanto à Recomendação, adoptada a 24 de Julho de 1995, relativa aos princípios directores a seguir na elaboração sobre os acordos de readmissão⁴⁵, esta visava fixar uma série de normas técnicas para a execução de acordos de readmissão. Deste modo, recomenda-se o uso de formulários comuns para transferência /readmissão de pessoas com residência ilegal e fixam-se dois tipos de procedimentos para a transferência e a readmissão.

A 25 de Setembro de 1995, o Conselho adopta uma Resolução relativa à repartição dos encargos decorrentes do acolhimento e da estadia temporária das pessoas deslocadas⁴⁶. A 4 de Março de 1996, o Conselho adopta uma decisão relativa a um procedimento de alerta e de emergência para a repartição dos encargos decorrentes do acolhimento e da estadia temporária das pessoas deslocadas⁴⁷.

Face ao exposto, partilhamos na íntegra da opinião de Emmanuel Barge “[tout] au long du XX siècle, et plus spécifiquement depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les États ont déployé des efforts et de ressources notables pour fournir une protection internationale aux réfugiés. Leur objectif était double; d’une part préserver la vie et la liberté de personnes dont les droits fondamentaux étaient menacés dans leur pays d’origine; d’autre part sauvegarder leurs propres

⁴⁵ Jornal Oficial No. C 274 de 19/09/1996 P. 0025 -0033

⁴⁶ Jornal Oficial no. C 262 de 07/10/1995 P. 0001 -0003

⁴⁷ vide Decisão 96/198/ JAI – Jornal Oficial no. L 063 de 13/03/1996 P. 0010 -0011

intérêts en faisant en sort que les mouvements de population de grande ampleur soient gérés de manière prévisible et conformément à des principes préétablis⁴⁸

De facto, ao longo do século XX, os Estados-Membros tenderam harmonizar e legislar sobre as Políticas de Asilo e Direitos de Asilo. Assim, em 1997, com o Tratado de Amsterdão, dá-se a « comunitarização » de algumas matérias do terceiro pilar, inclusive, o direito de asilo passa para o pilar comunitário ; integra-se o Acervo Schengen na União Europeia, e inclui, em anexo, ao Tratado de Amsterdão, o Protocolo relativo ao Direito de Asilo de nacionais dos Estados – membros da União Europeia, também, conhecido como Protocolo Aznar. Muitos outros instrumentos jurídicos foram adoptados no âmbito de asilo pós o Tratado de Amsterdão. Deste modo, e porque as impressões digitais constituem um elemento importante para estabelecer a identidade das pessoas, os Estados-membros da União Europeia decidem criar um sistema de comparação dos dados dactiloscópicos, denominado “ Eurodac”⁴⁹, “ (...) cujo objectivo [consistia] em ajudar a determinar o Estado-membro responsável (...) pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro”⁵⁰. A 28 de Setembro de 2000, a Decisão (2000/596/CE) do Conselho cria este Fundo Europeu para os Refugiados⁵¹ “ (...) destinado a apoiar e a fomentar o esforço assumido pelos Estados-membros ao acolherem refugiados e pessoas deslocadas e suportarem as consequências decorrentes do acolhimento”.⁵² O objectivo fundamental do Fundo Europeu para os Refugiados foi accionar a solidariedade e a cooperação entre os Estados membros, em matéria de asilo e áreas conexas aos refugiados e deslocados, bem como, estimular e apoiar financeiramente (com a repartição dos custos por todos os restantes Estados-membros) a participação destes no acolhimento destas pessoas⁵³; a 18 de Fevereiro de 2003, é adoptado o Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho⁵⁴, conhecido por “Dublin II”, cujo o objecto competia-lhe “ [assegurar] a continuidade”⁵⁵ dos critérios fixados na Convenção de Dublin, de 1990, bem como garantir a coerência, com o sistema “Eurodac”,⁵⁶ de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin.

⁴⁸ cfr. Barbe, Emmanuel et Boullanger, Hervé « *Justice et affaires intérieures dans l’union européenne –Un espace de liberté de sécurité et de justice* », collection Réflexe Europe, Paris, 2002, chapitre 3, p.64.

⁴⁹ vide Regulamento (CE) n.º. 2725/2000 do Conselho, de 11 de Dezembro de 2000 – Jornal Oficial n.º L 316 de 15/12/2000 p.0001-0010

⁵⁰ idem, artigo 1º

⁵¹ Jornal Oficial n.º L 252 de 06/10/2000 p. 0012-0018

⁵² idem, n.º 1 do artigo 1º

⁵³ vide nº1 do artigo 1º da Decisão do Conselho 2000/596/CE

⁵⁴ Jornal Oficial n.º L 050 de 25/02/2003 p. 0001-0010

⁵⁵ vide ponto 10º do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2003

⁵⁶ vide Regulamento (CE) n.º 2725/2000 do Conselho, de 11 de Dezembro de 2000

Nesta medida, à semelhança da Convenção de Dublin de 1990, o Regulamento de “Dublin II” fixara uma “hierarquia dos critérios”⁵⁷, para determinação do Estado-membro responsável pela análise de pedido de asilo apresentado por um nacional de um país terceiro a qualquer dos Estados-membros, independentemente, do pedido ter sido feito na fronteira ou no território. Para além desta “hierarquia dos critérios”, fixara, de igual modo, um princípio geral segundo o qual todos os pedidos de asilo deverão ser analisados por um único Estado-membro, com excepção⁵⁸ daqueles, em que, os próprios Estados-membros voluntariamente decidam analisar, independentemente, da “hierarquia dos critérios” fixada no presente Regulamento.

Este princípio geral de “análise dos pedidos de asilo por um único Estado-membro” permite acabar com a duplicação de esforços, com as contradições nas decisões, com os chamados os “refugiados em órbita” e com o “asylum shopping”, mas, acima de tudo, permitirá a aumentar a celeridade processual na atribuição do Estatuto de Refugiado.

VI – Propostas, Actos Normativos e outros Instrumentos Jurídicos existentes na União Europeia.

A 20 de Setembro de 2000, a Comissão apresentara uma proposta de Directiva (COM/2000/0578 final – CNS 2000/0238)⁵⁹ do Conselho, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros. A presente proposta fixara um conjunto de medidas imprescindível para um sistema claro e célere de tratamento dos pedidos de asilo. Deste modo, fixara um conjunto de regras respeitantes às garantias processuais dos requerentes de asilo, aos requisitos mínimos aplicados ao processo de tomada de decisão e normas comuns relativas à aplicação de certos conceitos práticos, como por exemplo “pedidos inadmissíveis”, “pedidos manifestamente infundados”, “país de origem seguro” “país terceiro seguro”, entre outros. Estes conceitos eram, por vezes, interpretados e aplicados de modo variado entre os diversos Estados-membros.

A 31 de Outubro de 2000, foi adoptada a Decisão n.º 1/2000⁶⁰ do Comité (artigo 18º de Convenção de Dublin) sobre a transferência da responsabilidade dos pedidos dos familiares nos termos do n.º 4 do artigo 3 e do artigo 9º da referida Convenção. Qualquer Estado-membro podia

⁵⁷ *idem*, artigo 5º a 14º

⁵⁸ *idem*, artigo 15º

⁵⁹ Jornal Oficial n.º C 062 E de 27/02/2001 p. 0231-0242

⁶⁰ Jornal Oficial n.º L 281 de 07/11/2000 p. 0001 – 0002

chamar a si a competência de analisar um pedido de asilo. A presente Decisão visava harmonizar este hábito entre os Estados-Membros nas situações que envolvesse familiares, essencialmente, tinha como objectivo favorecer o reagrupamento familiar.

A 28 de Maio de 2001, foi adoptada a Directiva 2001/40/CE⁶¹ do Conselho relacionada com o reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros. Esta tinha como objectivo assegurar uma maior eficácia na execução das decisões de afastamento, através do reconhecimento das decisões e cooperação entre os Estados-Membros a fim de evitar, por exemplo, que um cidadão nacional de um país terceiro, ao ser afastado por decisão judicial, não voltasse a entrar na União por via de outro Estado-membro. Podemos, considerar que esta Directiva foi sem sombra de dúvida o embrião para o Mandato de Expulsão Europeu ora adoptado na União Europeia.

A 20 de Julho de 2001, foi adoptada a Directiva 2001/55/CE⁶² do Conselho relativa a normas mínimas em matéria de concessão e de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas. Esta Directiva estava também relacionada com as medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem essas pessoas e ao suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. A necessidade de desenvolver novas formas de protecção internacional (protecção subsidiária e protecção temporária⁶³) devia-se, sobretudo, ao facto dos Estados-Membros, sistematicamente, realizarem interpretações restritivas, quer da Convenção de Genebra de 1951, quer do Protocolo de Nova Iorque, de 1967. Nos termos da alínea a) do artigo 2º da presente Directiva, a protecção temporária é um regime excepcional que devia ser utilizado sempre que “ (...) o sistema de asilo também não [pudesse] responder a este afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correcto funcionamento”. Por outras palavras, o sistema de protecção temporário só devia ser utilizado para fazer face à incapacidade do sistema de asilo, e só “ (...) no caso ou perante a iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, [e apátridas] impossibilitadas de

⁶¹ Jornal Oficial n.º L 149 de 02/06/2001 p. 0034 -0036

⁶² Jornal Oficial n.º L 212 de 07/08/2001 p. 0021-0023

⁶³ «A protecção 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 e.g., deslocados do Kosovo. A protecção subsidiária – é conferida individualmente e, em princípio, não está relacionada com uma situação de afluxo maciço» cfr. Revista da Faculdade de Direito da UNL, Ano II, N.º 3 – 2001, “ *A protecção temporária enquanto elemento de um sistema Europeu de asilo. A proposta de directiva comunitária sobre a protecção temporária*” artigo de opinião de Sousa, Constança Urbano, pág. 265.

regressar ao seu país de origem”⁶⁴. A directiva, todavia, não quantificou o conceito de “fluxo maciço”.

Esta foi definida por Decisão do Conselho e tomada por maioria qualificada⁶⁵, o que significa uma arbitrariedade total, pois um fluxo maciço de 100 pessoas poderá ter direito a protecção temporária, mas quem sabe se um fluxo maciço de 50 não terá direito também a esta mesma protecção? O facto deste “fluxo maciço” de pessoas beneficiar da protecção temporária não significa, todavia, que não possam, de igual modo, requerer o pedido de asilo.⁶⁶ Findo o período de protecção temporária (regra geral 1 ano)⁶⁷, os Estados-membros deviam, contudo, respeitar o princípio do “non refoulement”, consagrado no artigo 33º da Convenção de Genebra.⁶⁸

A 12 de Setembro de 2001, foi adoptada uma proposta de Directiva (COM/2001/0510 final-CNS 2001/0207)⁶⁹ do Conselho que estabelecia normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais países terceiros e apátridas para poderem beneficiar do Estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessitassem de protecção internacional. Foram, ainda, estabelecidas normas mínimas relativas ao respectivo estatuto. A finalidade desta proposta era garantir um nível mínimo de protecção, em todos os Estados-membros, às pessoas que dela realmente necessitam e reduzir as divergências entre as leis e as práticas dos Estados-membros, neste domínio.

A 28 de Fevereiro de 2002, foi adoptado o Regulamento (CE) n.º 407/2002⁷⁰ do Conselho que fixava determinadas regras de execução do regulamento (CE) n.º 2725/2000 relativo à criação do sistema “Eurodac”. Assim, são fixadas algumas regras práticas relacionadas com o bloqueio de dados do sistema Eurodac, nas situações em que os requerentes de asilo são reconhecidos e admitidos como refugiados, bem como, normas de execução técnica para a elaboração de estatísticas. A 13 de Junho de 2002, foi adoptado o Regulamento (CE) n.º 1030/2002⁷¹ do Conselho que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os

⁶⁴ vide alínea a) do artigo 2º da Directiva 2001/55/CE

⁶⁵ idem, vide n.º 1 do artigo 5º

⁶⁶ idem, n.º 1 do artigo 16º

⁶⁷ idem, n.º 1, 2 do artigo 4º

⁶⁸ idem, n.º 2 do artigo 6º

⁶⁹ Jornal Oficial n.º C 051 E de 26/02/2002 p. 0325 -0334

⁷⁰ Jornal Oficial n.º L 062 de 05/03/2003 p. 0001-0005

⁷¹ Jornal Oficial n.º L 157 de 15/06/2002 p. 0001-0007

nacionais de países terceiros. Ou seja, este Regulamento veio substituir a Acção Comum 97/11/JAI do Conselho relativa a um modelo uniforme das autorizações de residência. Com este modelo pretendia-se evitar a contrafacção e falsificação, permitindo um combate efectivo contra a imigração e residências ilegais.

A 13 de Junho de 2002, foi adoptada a Decisão (2002/463/CE)⁷² do Conselho que escolhe um programa de acção de cooperação administrativa em matéria de fronteiras externas, vistos, asilo e imigração (programa ARGO). Este programa foi instituído para um período de 1 de Janeiro de 2002 a 31 de Dezembro de 2006 e visava promover a cooperação entre os serviços nacionais dos Estados-Membros na execução das regras comunitárias, conferindo-lhes, deste modo, uma melhor eficácia e uma aplicação uniforme das regras comunitárias. O Programa ARGO apoiava actividades nos domínios das fronteiras⁷³, dos vistos⁷⁴, do asilo⁷⁵, da imigração⁷⁶ e algumas acções específicas⁷⁷.

A 27 de Janeiro de 2003, foi adoptada a Directiva 2003/9/CE⁷⁸ do Conselho relativa às normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros. Esta Directiva visava, essencialmente, assegurar um nível de vida digno e condições de vida equiparáveis em todos os Estados-Membros.

A 2 de Setembro de 2003, foi adoptado o regulamento (CE) n.º 1560/2003 ⁷⁹da Comissão, relativo às modalidades de aplicação do regulamento, (CE) n.º 343/2003, do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo apresentado a um dos Estados-Membros por um nacional dos países terceiros. Este regulamento visava aperfeiçoar o Regulamento n.º 343/2003,

⁷² Jornal Oficial n.º L161 de 19/06/2002 p. 0011-0015

⁷³ vide artigo 4º Decisão (2002/463/CE)

⁷⁴ idem, artigo 5º

⁷⁵ idem, artigo 6º «a) promover a criação e o funcionamento do sistema de asilo europeu comum, mediante o apoio a medidas e normas conducentes a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme para os beneficiários de asilo, válido em toda a Comunidade; b) facilitar a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo; c) apoiar a aproximação das regras sobre o reconhecimento e o conteúdo do estatuto de refugiado, acompanhada de medidas relativas a formas subsidiárias de protecção que concedem um estatuto adequado a qualquer pessoa com necessidade dessa protecção; d) reforçar a eficácia e a equidade do procedimento de asilo e melhorar a convergência das decisões em matéria de pedidos de asilo; e) desenvolver programas de reinstalação e de entrada, bem como meios legais de admissão nos Estados-membros por razões humanitárias.»

⁷⁶ idem, artigo 7º

⁷⁷ idem, artigo 9º

⁷⁸ Jornal Oficial n.º L 31 de 06/02/2003

⁷⁹ Jornal Oficial n.º L 222 de 05/09/2003 p. 0003-0023

conferindo-lhe mecanismos próprios, como por e.g., princípios de actuação, listas e formulários comuns.

A 22 de Setembro de 2003, foi adoptada a Directiva 2003/86/CE⁸⁰ do Conselho, relativa ao direito e ao reagrupamento familiar⁸¹. Em 2004, é adoptada a Proposta de Decisão (COM/2004/0102) do Conselho que estabelece o Fundo Europeu para os Refugiados, para o período de 2005 a 2010. Este fundo permitirá aos Estados-membros apoiarem os refugiados por mais meia década.

Como vemos, todos estas propostas, actos normativos e/ou instrumentos jurídicos visam dignificar a pessoa humana e, conseqüentemente, os refugiados, os requerentes de asilo e os imigrantes em geral. Todos estes instrumentos jurídicos constituem a fonte e o alicerce de um Direito de Asilo Europeu.

VII - CONCLUSÃO

Estão sedeados em alguns Estados-Membros da União Europeia, hipermercados de “Asylum Shopping”. Como aniquilar este monopólio de violações de Direitos Humanos? Alguns Estados-Membros da União Europeia já optaram pela via processual do balcão único em matéria de asilo. Será suficiente? Somos de parecer de que não existem fórmulas milagrosas, existem princípios basilares da União Europeia, os chamados “Acquis Comunitários” que devem ser, criteriosamente, respeitados, implementados, e explorados na sua exaustão.

Em 1986, o preâmbulo da recomendação n.º.787, do Conselho da Europa “ [sobre] harmonização em matéria de elegibilidade em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados e ao Protocolo de 1967” já previa “ (...) [constatando] que nem todos os Estados europeus, partes nesses instrumentos, estabeleceram um procedimento oficial para análise dos pedidos [asilo], e que os procedimentos nacionais que foram instituídos não seguem um sistema único; [preocupados] com a enorme variação das taxas de reconhecimento de Estado para Estado, resultante da adopção de critérios diferentes e,

⁸⁰ Jornal Oficial n.º L 251 de 03/10/2003 p. 0012-0018

⁸¹ vide alínea d) artigo 2º Directiva 2003/86 CE “ Reagrupamento familiar a entrada e residência num Estado-membro dos familiares de um nacional de um país terceiro que resida legalmente nesse Estado, a fim de manter a unidade familiar, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente».

em parte, de decisões fundamentadas numa informação insuficiente; [registando] que o Estatuto de refugiado concedido num Estado não é necessariamente reconhecido nos outros Estados – Signatários das mesmas convenções e que uma maior uniformidade em matéria de elegibilidade favoreceria esse reconhecimento mútuo”

Deste modo, só o respeito incondicional pelos direitos humanos, a implementação eficaz no espaço comunitário das quatro liberdades comunitárias, a uniformização dos critérios na atribuição do Estatuto de Refugiado, das Políticas de Asilo e de Direito de Asilo na União Europeia, bem como a implementação efectiva dos balcões únicos em matéria de asilo, contribuirão de forma drástica para aniquilar este monopólio de alguns Estados-Membros da União Europeia, bem como, servirão de embrião a um futuro Código de Asilo Europeu.