



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

**Tensão entre Supranacionalismo e Intergovernamentalismo:
Uma análise do impacto da crise europeia de refugiados de 2015 sobre a política
pública de Migração e Asilo da União Europeia**

Teresa Pina
(Cátia Teresa Silva de Pina e Silva)

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientador:
Doutor Helge Jörgens, Professor Associado,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Co-orientadora:
Doutora Constança Urbano de Sousa, Professora Associada,
Universidade Autónoma de Lisboa

março, 2023

Departamento de Sociologia

**Tensão entre Supranacionalismo e Intergovernamentalismo:
Uma análise do impacto da crise europeia de refugiados de 2015 sobre a política
pública de Migração e Asilo da União Europeia**

Teresa Pina
(Cátia Teresa Silva de Pina e Silva)

Doutoramento em Políticas Públicas

Júri:

Doutor Tiago Fernandes, Professor Associado com Agregação, ISCTE – Instituto
Universitário de Lisboa (Presidente)

Doutor Jorge Malheiros, Professor Associado, IGOT – Universidade de Lisboa

Doutora Isabel Estrada, Professora Associada, Escola de Economia e Gestão da
Universidade do Minho

Doutor Rui Pena Pires, Professor Catedrático, ISCTE – Instituto Universitário de
Lisboa

Doutor Helge Jörgens, Professor Associado, ISCTE – Instituto Universitário de
Lisboa

março, 2023

Agradecimentos

Gostaria de agradecer, primeiro do que tudo, aos meus Orientadores, o Professor Helge Jörgens e a Professora Constança Urbano de Sousa, pelo incansável apoio e aconselhamento que me prestaram no decurso da elaboração da tese.

Gostaria também de expressar a minha gratidão para com todos os professores do ISCTE que conheci ao longo do Doutoramento em Políticas Públicas, em especial à Professora Maria de Lurdes Rodrigues, ao Professor Pedro Adão e Silva e ao Professor Tiago Fernandes. Não posso deixar de agradecer também à Sara Silva, do Secretariado, pela permanente disponibilidade e apoio.

Fazer um doutoramento quando se tem uma vida profissional a tempo inteiro, com filhos, é um desafio. Continuar a fazê-lo no decurso de um evento extraordinário como uma pandemia, torna-se ainda mais difícil. Sem o entusiasmo e reforço de amigos como a Antónia, o Zé António, a Anabela, a Daniela e a Patrícia, teria sido mais complicado. E sem o apoio da minha família, tal não teria sido possível. É ao João e ao Chico que devo o meu maior agradecimento.

Resumo

Este estudo pretende analisar o impacto da crise europeia de refugiados de 2015 sobre a política pública de migração e asilo da União Europeia (UE). Na resposta à crise de 2015, a UE adotou soluções de cariz *intergovernamental*, assentes na *contenção* e na *externalização* da política europeia de asilo e migração, e no reforço da *cooperação* com países terceiros. As próprias instituições europeias reconheceram, porém, que a crise expôs deficiências estruturais do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Seria expectável que as reformas legislativas que se seguissem procurassem resolver essas *fragilidades*. Apesar de anunciada com esse objetivo, a proposta de reforma global do SECA apresentada em 2020 pela Comissão Europeia – o “Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo” – prossegue, quando não reforça, a mesma orientação das respostas de 2015, sem aprofundar a integração do sistema europeu de asilo europeu, que, assim, mantém as lacunas e deficiências identificadas em 2015. Através deste estudo, de natureza qualitativa, assente na análise das decisões das instituições europeias, de relatórios de organizações internacionais e do próprio debate público que o tema suscitou, pretende-se analisar o impacto da crise de 2015 sobre a trajetória posterior da política de Migração e Asilo da UE, à luz da literatura académica sobre a influência dos poderes das instituições europeias nesta área das políticas públicas europeias.

Sete anos depois da crise, os Estados-membros mantêm a última palavra na definição do rumo da política pública europeia de asilo – a principal conclusão deste estudo é, assim, que um *novo intergovernamentalismo* emergiu, nesta área das políticas públicas europeias. A atualidade dos acontecimentos de 2022 impede-nos de tirar conclusões definitivas, mas há indícios de que nem a nova crise de refugiados que nesse ano irrompeu às portas da União, com uma dimensão sete vezes maior do que a anterior, irá infletir o rumo que a política pública europeia de migração e asilo vem seguindo desde 2015 – mesmo que, em 2022, a resposta da UE tenha seguido um rumo contrário ao da crise anterior: a ativação de um mecanismo *supranacional* nunca antes utilizado, de cariz temporário, visando o acolhimento imediato e solidário de refugiados em fuga à invasão militar da Ucrânia pela Federação da Rússia.

Palavras-chave: política pública europeia de migração e asilo; crise de refugiados de 2015 e 2022; supranacionalismo; intergovernamentalismo.

Abstract

This study intends to analyze the impact of the 2015 European refugee crisis on the public policy of migration and asylum in the European Union (EU). In response to the 2015 crisis, the EU adopted intergovernmental solutions, based on containment and externalization of the European asylum and migration policy, and on strengthening cooperation with third countries. The European institutions themselves recognized, however, that the crisis exposed structural deficiencies of the Common European Asylum System (CEAS). It might be expected that the legislative reforms that followed would seek to solve these weaknesses. Despite being announced with this objective in mind, the proposal for a global reform of the CEAS presented in 2020 by the European Commission – the “New Pact on Migration and Asylum” – continues, when not reinforcing, the same orientation of the 2015 responses, without deepening the integration of the European asylum system, which thus maintains the gaps and deficiencies identified in 2015.

This is a study of a qualitative nature, based on the analysis of the decisions of the European institutions, as well as of reports from international organizations, and the public debate that the theme has raised. Its aim is to analyze the impact of the 2015 crisis on the subsequent trajectory of the Migration and Asylum in the EU, in the light of the academic literature on the influence of the powers of the European institutions in this area of European public policies.

Seven years after the crisis, Member States retain the last word in defining the course of European public asylum policy. The main conclusion of this study is, therefore, that a new intergovernmentalism has emerged in this area of European public policies. In 2022, the EU’s response to the Ukrainian refugee crisis has taken a course contrary to that of the previous crisis: the activation of a supranational temporary mechanism never used before, which allowed for immediate reception and solidarity with refugees fleeing the military invasion of Ukraine by the Russian Federation. The present-day character of these events prevents us from drawing definitive conclusions, but there are indications that not even this current refugee crisis will inflect the course that European public policy on migration and asylum has been following since 2015.

Keywords: European public policy on migration and asylum; 2015 and 2022 refugee crisis; supranationalism; intergovernmentalism.

Índice

Introdução	1
Capítulo 1: A crise de refugiados de 2015	9
1.1. Os movimentos de refugiados rumo à UE	9
1.2. As respostas da União Europeia à crise de refugiados	21
1.3. O debate e as perceções públicas em torno da crise	29
Capítulo 2: O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)	35
2.1. A legislação de Dublin	35
2.2. As regras europeias em matéria asilo, hoje	41
2.3. A Diretiva de Proteção Temporária	52
Capítulo 3: Perspetivas analíticas da integração europeia em matéria de asilo	61
3.1. Conceções teóricas da integração europeia em matéria de asilo	61
3.2. <i>Core state powers</i> e asilo	71
3.3. Tensão entre Supranacionalismo e Intergovernamentalismo	78
Capítulo 4: A reforma do SECA e o Novo Pacto sobre Migração e Asilo	95
4.1. O Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo	95
4.2. Novas restrições às entradas e aposta nos regressos: regulamento sobre a triagem de nacionais de países terceiros	121
4.3. Conclusões preliminares	141
Capítulo 5: Que futuro para a política europeia de migração e asilo?	149
5.1. A nova crise de refugiados de 2022 na União Europeia: uma resposta supranacional	149
5.2. Sinais de recuo	162
5.3. Conclusão	168
Fontes	175
Atos legislativos da UE	175
Media	178
Outras fontes de informação	180
Casos Judiciais	181
Referências Bibliográficas	183

Glossário

ACDH	Alto Comissariado para os Direitos Humanos (Nações Unidas)
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
Art.	Artigo
BAMF	<i>Federal Office for Migration and Refuge</i>
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CDH	Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa
CCBE	<i>Council of Bars and Law Societies of Europe</i>
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos Humanos
EASO	Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo
ECRE	<i>European Council on Refugees and Exiles</i>
EURODAC	<i>European Asylum Dactyloscopy Database</i>
FAMI	Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OIM	Organização Internacional das Migrações
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TPD	Diretiva de Proteção Temporária
UE	União Europeia

Introdução

Este estudo pretende analisar o impacto da crise europeia de refugiados de 2015 sobre a política pública de migração e asilo da União Europeia. Segundo as Nações Unidas, só no verão de 2015 mais de um milhão de pessoas chegou ao território da União Europeia (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados [ACNUR], 2015e). Como por regra acontece, também esta crise foi provocada pela eclosão súbita de um conflito violento: a guerra civil na Síria, desencadeada no contexto da chamada “Primavera Árabe”, que gerou uma vaga imediata e massiva de refugiados às portas da Europa. A um primeiro momento de abertura e de solidariedade de alguns Estados-membros para com quem buscava refúgio, sucederam-se decisões contraditórias e *ad hoc*, que acentuaram disparidades e assimetrias na gestão da crise. Pouco depois, a falta de um entendimento comum entre os Estados-membros para colmatar as lacunas do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) levou a União Europeia a tomar uma série de decisões, de cariz *intergovernamental* – isto é, resultantes de um processo de decisão dominado pelos interesses nacionais dos Estados-membros. Essas decisões procuraram sobretudo evitar as entradas de pessoas no espaço europeu (*contenção*) e reforçar a *cooperação* com países terceiros, a quem passaria a caber o acolhimento de refugiados (*externalização*), tal como são apresentadas no Capítulo 1.

Em diversas ocasiões, a Comissão Europeia reconheceu, porém, que a crise de 2015 expusera as fragilidades e deficiências estruturais do Sistema Europeu Comum de Asilo (Trauner, 2016), responsáveis pelas assimetrias no acolhimento de refugiados e migrantes entre os Estados-membros. A isso mesmo se referia a atual Presidente da Comissão Europeia no primeiro discurso público sobre esta matéria, ao recordar a crise de refugiados de 2015. Segundo Ursula von der Leyen, os acontecimentos desse ano revelaram “sérias lacunas, bem como a complexidade da gestão de uma situação que afeta diferentes Estados-membros de modo diferente” e que, acima de tudo:

pôs em evidência uma verdade fundamental inerente à natureza da UE: a de que todas as ações têm implicações para os outros. Enquanto alguns Estados-membros continuam a enfrentar o desafio da gestão das fronteiras externas, outros têm de fazer face às chegadas em massa por terra ou por mar, ou à sobrelotação dos centros de acolhimento, e outros ainda enfrentam um grande número de movimentos não autorizados de migrantes. (COM/2020/609 final)

Tal como ilustra a exposição que apresentamos sobre o Sistema Europeu Comum de Asilo no Capítulo 2, o facto de as regras de Dublin – um dos pilares estruturantes do sistema –

continuarem em vigor tende a onerar excessivamente os Estados-membros da linha da frente (*frontline states*). Estes Estados-membros, cujas fronteiras coincidem com as fronteiras externas da União, estão particularmente expostos à chegada massiva de pessoas, uma vez que – de acordo com as regras de Dublin – é nos países de chegada à UE que deve ser apresentado o pedido de asilo. A modificação desta regra, considerada a pedra angular do sistema desde a década de 90 do século passado, tem sido invariavelmente uma das medidas defendidas pelo Parlamento Europeu¹.

A crise de refugiados de 2015 expôs as fragilidades e as deficiências do Sistema Comum de Asilo Europeu (Hatton, 2020). A expectativa seria, portanto, a de que a própria crise de 2015 pudesse funcionar como um catalisador de transformação desta política pública europeia, conduzindo a reformas substanciais. Ao analisarmos os possíveis impactos da crise europeia de refugiados de 2015 sobre a política pública de Migração e Asilo da União Europeia, podemos fazê-lo sob o ponto de vista do interesse *supranacional* – isto é, sob o ponto de vista do interesse do Parlamento Europeu, que representa o interesse da União, transcendendo os interesses nacionais de cada Estado-membro. No âmbito desta hipótese de pesquisa, seria legítima a expectativa de que nos anos que se seguiram à crise de 2015, as instituições europeias procurassem corrigir as deficiências detetadas, moldando o rumo da política pública europeia de asilo e migração de forma a mitigar estas fragilidades, através de um aprofundamento da integração europeia no âmbito desta política pública, reforçando a sua componente *supranacional*. Mas se porventura se mantiver a tendência *intergovernamental* que marcou a resposta da UE à crise de 2015, no âmbito dessa hipótese de pesquisa poder-se-ão esperar essencialmente alguns ajustamentos incrementais – em que os responsáveis pelas políticas atuam numa base de “tentativa e erro”, recorrendo a estratégias passo-a-passo para lidar com problemas complexos (Lindblom, 2009) – mas que apenas conduzem a soluções circunscritas e de reduzido impacto, sem um aprofundamento da integração nesta área política, e aquém de reformas verdadeiramente substantivas e estruturais da política comum de migração e asilo (Scipioni, 2018) – que, de resto, poderão continuar a ser insuficientes para a dimensão dos desafios a que o SECA se encontra sujeito (Henrekson et al., 2019).

De facto, nos anos que seguiram à crise de 2015, desenvolveram-se várias tentativas de reformar o sistema, com o Parlamento Europeu (um dos colegisladores europeus, a par do Conselho) a deixar claro que apenas aprovaria propostas legislativas que alterassem a situação

¹ Ver, nesse sentido, o Relatório Wikström (Parlamento Europeu, 2017b), nomeado em homenagem à eurodeputada relatora, Cecilia Wikström.

no terreno – ou seja, que substituíssem as regras de Dublin e que incluíssem, por exemplo, um sistema permanente e *supranacional* de redistribuição de refugiados com a plena participação de todos os Estados-membros, de forma a promover uma verdadeira solidariedade entre todos. Um processo nesta direção, inspirado pelo interesse *supranacional* – em linha, portanto, com as ideias de reforma defendidas pelo Parlamento Europeu – poderia ter conduzido as tentativas de reforma do SECA a bom porto, aprofundado a integração europeia no âmbito do SECA e preparando a UE para responder de forma mais eficaz e a uma só voz a novas crises de refugiados ou a novas situações de pressão sobre o seu sistema de migração e asilo. Mas no âmbito do Conselho, nunca se chegou a acordo sobre qualquer uma das propostas de reforma e desde 2015, nenhuma medida deste teor foi aprovada.

A “Migração e Asilo” – área das políticas públicas europeias relativa à “liberdade, segurança e justiça” – está simultaneamente incluída na esfera de soberania dos Estados-membros (*core state powers*). Nos termos dos tratados europeus, trata-se de uma competência partilhada entre os Estados-membros e as instituições europeias (nos termos do Art. 4º, nº2 do Tratado de Lisboa). A esta natureza intrinsecamente dual, acrescem outras tensões que, sobretudo em momentos de crise, podem influenciar ou determinar o rumo desta política pública europeia, tornando difícil prever uma trajetória linear ou coerente. Como decorre da análise que fazemos no decurso do Capítulo 3, a atuação dos legisladores europeus tem ido historicamente ao encontro sobretudo de um interesse superior, da União Europeia, e ao das normas internacionais em matéria de asilo, tal como se encontram vertidas no *acquis* europeu, como é o caso do Parlamento Europeu – tradicionalmente considerado na literatura sobre esta temática como mais “amigo dos refugiados” (*refugee friendly*) (Trauner, 2016) – um paradigma *supranacional*, portanto. Essa posição do Parlamento Europeu tem-se revelado invariavelmente numa maior abertura ao acolhimento de refugiados e ao respeito pelos seus direitos humanos, bem como pelo próprio direito a solicitar asilo na UE, e pela defesa de mecanismos internos que permitam uma redistribuição equitativa entre os Estados-membros dos custos económicos, sociais e políticos do acolhimento de refugiados, e – como a crise de refugiados de 2015 voltou a pôr em evidência – pela defesa da modificação das regras de Dublin. Já no caso do Conselho, encontramos-nos perante um paradigma *intergovernamental*, isto é, de acordo com o que são os interesses nacionais dos Estados-membros, por ele diretamente representados. Historicamente, o Conselho apresenta-se mais focado nas matérias de segurança interna e numa abordagem securitária desta área das políticas públicas – assente em mecanismos externos, com vista à *contenção* na entrada de pessoas e à *externalização do asilo*, através da cooperação com países terceiros – levando os Estados-membros a cooperar

entre si, mas de forma a preservarem as suas esferas de soberania nacional (Servent & Zaun, 2020).

Cinco anos depois da crise, em 2020, a Comissão Europeia – que detém a iniciativa legislativa na União Europeia – anunciou finalmente uma reforma global do sistema de migração e asilo, apresentada com o intuito de ultrapassar as fragilidades detetadas em 2015. O novo pacote legislativo – dado a conhecer em setembro de 2020 sob a designação de um “Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo” – reúne várias propostas de soluções para gerir a migração e o asilo no espaço da União Europeia, de forma a garantir “uma abordagem abrangente das políticas europeias de asilo e migração, com base em três pilares: em primeiro lugar, a criação de procedimentos eficientes de asilo e retorno; em segundo, o reforço da solidariedade e a partilha justa de responsabilidades, e, por fim, em terceiro, o estabelecimento de parcerias reforçadas com países terceiros”. Contudo, uma análise do novo Pacto – apresentada no Capítulo 4 – leva-nos a concluir que ele prossegue, quando não aprofunda a orientação que inspirou as respostas europeias à crise de 2015: contenção na entrada de pessoas, externalização, aposta nos regressos e reforço das parcerias com países terceiros. Uma das propostas, relativa à triagem de nacionais de países terceiros nas fronteiras externas², é particularmente relevadora e tem suscitado preocupações em matéria de respeito pelo Estado de Direito e pelos direitos fundamentais dos que requerem proteção internacional. Nesse sentido vão os relatórios das próprias instituições europeias, consultadas no âmbito deste processo legislativo³. Mais: contrariamente à linha defendida pelo Parlamento Europeu, o Novo Pacto sobre Migração e Asilo não contempla nas suas várias propostas verdadeiros mecanismos *supranacionais* de partilha efetiva de responsabilidade em matéria de asilo entre os Estados-membros, cuja falta de interesse em aprofundar a cooperação nesta área das políticas públicas europeias parece ter-se mantido inalterada desde 2015. O Novo Pacto sobre Migração e Asilo também mantém, quase inalterado, o sistema de Dublin, pelo que não são esperadas alterações da situação no terreno, caso as propostas que integram o Pacto venham a ser aprovadas tal como se encontram. As dinâmicas *intergovernamentais*, que nortearam a

² 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.

³ Ver, por exemplo, *The European Commission's New Pact on Asylum and Migration – Horizontal substitute impact assessment* (Parlamento Europeu, 2021b, pp. 26-27), uma avaliação de impacto *ex ante*, feita pelos serviços de pesquisa do Parlamento Europeu, às propostas do novo Pacto, na qual são analisadas as principais alterações propostas pela Comissão Europeia e é feita uma análise, quer do sistema, quer da lógica constantes do novo instrumento, procurando perceber em que medida é que o Pacto aborda as deficiências identificadas no âmbito do SECA.

condução e resposta à crise de 2015, continuam, pois, a inspirar as soluções propostas no âmbito do Pacto (Carrera, 2021).

No início de 2022, quando as propostas do Pacto se encontravam, sem grandes avanços, sob análise dos legisladores europeus, uma nova crise de refugiados – de dimensões avassaladoras, quase sete vezes maior do que a de 2015 – eclodiu junto à fronteira leste da União Europeia. A 24 de fevereiro, a Federação da Rússia invadiu a Ucrânia, num ato de agressão unilateral e não provocado, em violação do direito internacional e dos princípios da Carta das Nações Unidas⁴. Menos de um mês depois do início da guerra, quase três milhões e meio de ucranianos já tinham saído do país, rumo aos países vizinhos, sobretudo para a Polónia. Em junho, de acordo com os dados do Alto Comissariado da ONU para os Refugiados, eram já quase 7 milhões. Em poucas semanas, gerou-se uma das maiores crises humanitárias das últimas décadas na União Europeia, que, de acordo com as Nações Unidas, se configurava já como a maior crise de pessoas em trânsito desde a Segunda Guerra Mundial⁵. Tal como no primeiro momento da resposta à crise síria de 2015, também desta vez a resposta de alguns Estados-membros foi de abertura e de total solidariedade com os refugiados.

Mas, como explicamos no Capítulo 5, ao contrário do que sucedeu em 2015, desta vez não houve descoordenação, hesitação, nem respostas contraditórias entre os Estados-membros. Pelo contrário, falando a uma só voz desde o primeiro dia da guerra, a União Europeia atuou, até à data, de forma consensual e solidária, proporcionando aos refugiados uma resposta *supranacional*, ao contrário do que acontecera em 2015, e por contraponto ao tipo de mecanismos previstos nas propostas do novo Pacto. Em poucos dias – e pela primeira vez na história da UE – foi ativado um mecanismo *supranacional* de proteção temporária de todos os refugiados, em toda a União, na sequência de uma proposta apresentada pela Comissão, e aprovada unanimemente pelo Conselho: a Diretiva de Proteção Temporária⁶.

Por quanto tempo se irá manter esta solidariedade e esta convergência na resposta à “crise ucraniana” é difícil saber. O que ela revela sobre a continuidade da política europeia de asilo e migração também: tratar-se-á de um parêntesis, de uma exceção, de um intervalo, no rumo

⁴ Ver, nesse sentido, a declaração à imprensa do Secretário-geral da ONU, António Guterres, na sede da ONU, em Nova Iorque, a 24 de fevereiro de 2022 (aos 6 minutos e 11 segundos – 7 minutos).

⁵ Mais exatamente, 6.983.041 refugiados foram registados pelo Alto Comissariado da ONU para os Refugiados a 1 de junho de 2022. Em maio de 2022, a guerra na Ucrânia contribuíra também para fazer elevar para os 100 milhões o número de deslocados em todo o mundo (ACNUR, 2022a).

⁶ Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um fluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do Art. 5º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária.

que desde a crise de 2015, e, depois, desde 2020, vem sendo definido pelo Novo Pacto sobre Migração e Asilo nesta área das políticas públicas europeias? E porque difere tão radicalmente da resposta europeia dada à “crise síria”, em 2015? De momento, o que sabemos é que no fim do primeiro semestre de 2022, a Presidência Francesa do Conselho retomou os trabalhos em torno do Novo Pacto sobre Migração e Asilo, e conseguiu a aprovação, por larga maioria, de uma declaração apresentada como o “Primeiro passo para a implementação gradual do Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo” (Comissão Europeia, 2022b).

Volvidos sete anos sobre a crise síria de refugiados, a UE não introduziu até hoje no seu sistema de asilo uma componente de maior cooperação entre os Estados-membros, tornando-o mais apto a lidar com os influxos sucessivos de refugiados que procuram a UE. Paradoxalmente, devido à sua posição geográfica e à sua reputação de estabilidade, generosidade e abertura, a Europa continua a representar um refúgio seguro para requerentes de asilo e migrantes, em fuga a conflitos internos e internacionais, às alterações climáticas e à pobreza global.

O que este estudo demonstra, vividas duas crises europeias de refugiados em menos de uma década – a mais recente, demasiado atual para permitir já conclusões definitivas – é que a natureza da política europeia de migração e asilo permanece indissociável dos *core state powers* e que os Estados-membros continuam, de uma forma ou de outra, a ter a última palavra na sua definição, em função dos seus interesses próprios, renovando sucessivamente a *marca intergovernamental* desta área das políticas públicas. E que, sem uma maior influência dos interesses supranacionais, dificilmente poderá ocorrer uma reforma estrutural do Sistema Europeu Comum de Asilo.

Através deste estudo, de natureza qualitativa, assente na análise sistemática e exaustiva de documentos de diferente natureza, designadamente, das decisões das instituições europeias tomadas desde a crise de refugiados de 2015, de relatórios de organizações internacionais sobre esta matéria – sejam organizações intergovernamentais, como as Nações Unidas, ou organizações não governamentais de defesa dos direitos humanos, como a Amnistia Internacional, por exemplo – quer do próprio debate público que o tema suscitou, tal como foi publicitado e divulgado então pelos meios de comunicação social, pretende-se analisar o impacto desta crise sobre a trajetória posterior da política de Migração e Asilo da União Europeia, à luz da literatura académica sobre a influência dos poderes das instituições europeias nesta área das políticas públicas.

Capítulo 1: A crise de refugiados de 2015

Neste capítulo, descrevemos os principais movimentos de pessoas rumo à União Europeia que, em 2015, culminaram na crise de refugiados. Abordamos também as respostas avançadas pela União Europeia a essa crise de refugiados, enquadrando na parte final o debate e as percepções públicas que ela suscitou.

1.1. Os movimentos de refugiados rumo à UE

Em setembro de 2015, a foto de um menino sírio de três anos, sem vida, dando à costa numa praia da Turquia, correu mundo⁷. O seu nome era Ayan Kurdi.

A União Europeia confrontava-se, uma vez mais, com a tragédia que há anos crescia à sua porta: a de milhares de pessoas que todos os anos tentam cruzar o Mediterrâneo rumo ao continente europeu, correndo todos os riscos naquela que é considerada a travessia marítima mais mortífera do mundo⁸. Muitas não chegam sequer a conseguir partir, retidas às mãos de traficantes; milhares de outras morrem afogadas, depois de conseguirem escapar aos horrores da guerra nos seus países. Foi o caso de Ayan e de pelo menos mais 12 pessoas – entre elas, o irmão de cinco anos e a mãe. Faziam parte de um grupo que fugia de uma guerra sem fim à vista, na Síria. Revoltadas com a dimensão desta tragédia com rosto de criança, milhares de pessoas saíram às ruas de várias cidades europeias gritando “Welcome refugees”, instando os líderes políticos da União Europeia a responder, finalmente, a esta crise de refugiados à porta da Europa. Mas como haveria de dizer aos jornalistas um ano mais tarde o pai das duas crianças sírias, a publicação da foto do filho nada tinha mudado salvo, possivelmente, poder ter contribuído para a abertura revelada por alguns representantes políticos, como a Chanceler alemã Angela Merkel. A mesma Chanceler que mais tarde haveria de recuar nessa linha política de abertura, a tempo de acomodar a inflexão da opinião pública alemã antes de uma nova ida às urnas, em 2017. Em 2016, Merkel seria também uma das protagonistas do acordo

⁷ Ver, por exemplo, o artigo publicado no jornal *The Guardian* (Smith, H., 2015).

⁸ À época, e de acordo com um estudo do Parlamento Europeu (2015), o Mediterrâneo era considerado como a região migratória mais perigosa do mundo. Os números relativos à chegada de migrantes e às mortes no Mediterrâneo mostravam um aumento drástico do número de travessias: 613.179 chegadas por mar até 16 de outubro de 2015, em comparação com um total de 219.000 no ano anterior. No que toca ao número de mortes, 3117 óbitos de um total de 4416 mortes em todo o mundo tinham ocorrido no Mediterrâneo.

celebrado entre a União Europeia e a Turquia para “resolver” esta crise de refugiados⁹.

No verão de 2015, mais de um milhão de pessoas chegou à União Europeia em busca de asilo, naquela que foi então descrita como a maior crise mundial de refugiados depois da Segunda Guerra Mundial (Clayton & Holland, 2015). No que toca aos refugiados e aos requerentes de asilo oriundos da Síria, era claro à época que careciam de apoio duradouro, e não apenas de um refúgio temporário, dado o conflito sem fim à vista que grassava no país e que começara anos antes, com manifestações nas ruas das principais cidades sírias por mais direitos e justiça social durante a “Primavera Árabe” – a vaga de protestos e de revoltas anticorrupção e pró-democracia contra os regimes autoritários da região, alimentada pela estagnação económica que assolou particularmente o Médio Oriente e a região norte de África a partir de 2010. Os protestos começaram na Tunísia e no Egito, que derrubaram os respetivos regimes, há décadas no poder. Na Síria, a revolta rapidamente evoluiu para uma guerra civil. Entre 2011 e 2015, metade da população síria, ou seja, cerca de 10 milhões de pessoas, encontrava-se deslocada das suas casas para escapar à violência. Quase 13 milhões precisavam urgentemente de assistência humanitária. E em 2014, quatro milhões tinham atravessado as fronteiras do país, tornando-se refugiados. Metade foram para a Turquia. Quase um milhão fugiu para a Jordânia, o equivalente a uma décima parte da população do país (Amnistia Internacional, 2015b). Para se ter uma ideia, o valor correspondente para a Alemanha, por exemplo, seria acolher 8 milhões de pessoas, ou seja, um número cinquenta vezes superior à quota destes refugiados que os líderes europeus viriam mais tarde a considerar adequada para o acolhimento pelos 27 países da União. Outro país desproporcionalmente sobrecarregado foi o Líbano, que recebeu um milhão de sírios – com uma população de quatro milhões de pessoas, o Líbano viu aumentar num curtíssimo período o número de habitantes em 25%.

Na história, não faltam exemplos de casos em que as sociedades deixaram de conseguir proporcionar segurança aos seus próprios cidadãos porque, por uma ou por outra razão, caíram na violência. Como lembram Betts & Collier (2017), nos anos de 1935-45 a desordem

⁹ Note-se que, se por um lado o número de migrantes e refugiados permaneceu reduzido em relação à percentagem mundial (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), 2016a), por outro, o número de pedidos de asilo na UE atingiu um recorde (Eurostat, 2016) e as pessoas que tentaram entrar nos territórios de Estados-membros chegaram a níveis historicamente altos (por exemplo, Itália e Grécia); tragicamente, o número de mortes no Mediterrâneo atingiu também um pico histórico em 2015, como veremos adiante. Ou seja – e até por contraste com os eventos de 2022, que causaram uma crise de refugiados cerca de sete vezes maior – podemos afirmar que a crise de 2015 se tratou, sobretudo, de uma “crise europeia de resposta aos refugiados”; Pries (2019), por exemplo, usa o termo “movimento de refugiados”, em vez de “crise de refugiados”, em sintonia com a afirmação do então Secretário-geral da ONU, Ban Ki Moon, segundo o qual “esta não é uma crise de números, é uma crise de solidariedade” (Organização das Nações Unidas, 2016).

rebentou na Europa e, com ela, começaram as grandes movimentações de populações civis – a ascensão do fascismo tornou a Alemanha perigosa para os judeus; em Espanha, conduziu a uma guerra civil e na Ásia, uma ideologia idêntica levou o Japão a invadir a China. A Segunda Guerra Mundial devastou regiões inteiras. Milhões de pessoas ficaram sem casa. Por toda a Europa, as fronteiras foram redesenhadas em função das vitórias e das derrotas do conflito e assistiu-se ao maior deslocamento de pessoas da história. Tornou-se urgente arranjar soluções, quer para os deslocados, quer para os próprios países. Foi neste contexto que se deu a primeira tentativa de “organizar” refugiados em larga escala, com vista à criação de um sistema de refugiados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). A arquitetura do regime das Nações Unidas acabaria por ser desenhada já no contexto da Guerra Fria. Segundo Betts & Collier (2017), muitas definições-chave, como o próprio conceito de refugiado foram influenciadas pelas preocupações dos Estados Unidos e dos aliados ocidentais em evitar o regresso das pessoas deslocadas do Bloco Comunista Soviético aos seus países de origem. O direito *a procurar asilo* é – na verdade – um *direito humano*, reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual se diz expressamente que “toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países” (Art. 14º, n. 1). Atente-se também à definição de refugiado (Art. 1º da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados): toda a 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”, bem como todo o estrangeiro ou apátrida¹⁰ que não possa, ou, pelos mesmos motivos, não queira voltar a esse país (Organização das Nações Unidas, 1951). Esta definição, adotada em 1951 na Suíça e alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967, abriu caminho a um regime de proteção universal, não limitado a nacionalidades específicas. Os primeiros instrumentos de proteção internacional – que surgiram na sequência dos acontecimentos subsequentes à dissolução do Império Otomano, e, depois, à I Guerra Mundial – não definiam o que se entendia por “refugiado”, uma vez que se aplicavam apenas a grupos específicos de pessoas. É o caso do primeiro tratado internacional, datado de 1933: *Convention Relating to the International Status of Refugees*, que se aplicava apenas a russos, arménios e refugiados assimilados, ou seja, sírios, curdos, e um pequeno número de turcos,

¹⁰ De acordo com Betts e Collier (2017), apátridas (“stateless persons”) são pessoas que não têm nacionalidade de nenhum país; algumas pessoas nascem sem Estado, outras ficam sem Estado, pelo que – em ambos os casos – ficam sem a proteção de nenhum Estado.

entre outros (Schmalz, 2020). À época, estabeleceu-se também o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), com mandato para dirigir e coordenar a ação internacional para a proteção dos refugiados. A Convenção de Genebra de 1951, assente na ideia da solidariedade internacional, não define o que se entende por “asilo” mas elenca a factualidade que deve verificar-se para se poder ser reconhecido como um “refugiado” e dela consta o principal princípio nesta matéria: o de *non refoulement*, ou “proibição de expulsar e de repelir”, segundo o qual “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” (Art. 33º, n. 1). A ideia central da Convenção é a de que, quando os próprios países das pessoas são incapazes ou não querem assegurar-lhes os seus direitos fundamentais, elas devem ter o direito de atravessar fronteiras e procurar um refúgio seguro, onde esses direitos sejam respeitados. Trata-se, não de uma iniciativa voluntária, fruto da generosidade dos Estados, mas sim de uma *obrigação* decorrente da lei internacional. Este compromisso e esta responsabilidade são globais e, como tal, devem ser partilhados por toda a comunidade internacional. Como afirmam Betts e Collier (2017), trata-se de um verdadeiro *dever humano*, assente nas ideias da solidariedade e da cooperação internacional. Antes de conseguirem ver reconhecido esse estatuto, os requerentes de asilo aguardam a decisão do Estado solicitado, de acordo com os instrumentos internacionais e nacionais legalmente aplicáveis. Três aspetos são claros: o direito destas pessoas, invocável perante os países signatários da Convenção, de requererem proteção junto deles e de serem analisada de forma fundamentada a sua pretensão; o direito de não serem reenviados para os países de origem, onde a sua vida ou a sua liberdade corram perigo – *non refoulement*; e o reconhecimento dos seus direitos económicos, sociais e culturais, tal como previstos no Capítulo IV da Convenção, em matéria de alojamento, educação e assistência pública, trabalho e segurança social. Em 1967, o Protocolo de Nova Iorque expandiu o escopo do regime, originariamente concebido a pensar na Europa do pós-guerra. A Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados só abrangia as pessoas afetadas pelos acontecimentos anteriores a 1951, mas essa limitação – também de natureza geográfica – deixou de existir com o Protocolo de Nova Iorque. Um dos primeiros países a beneficiar da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados foi a Hungria, na sequência da invasão soviética, em 1956 (Fullerton, 1996).

Também a União Europeia prevê na lei a definição do conceito de refugiado, como todo o nacional de um país terceiro que se encontre fora do seu país e em relação ao qual existe um perigo de perseguição por um dos motivos relevantes elencados da Convenção de Genebra

(no já referido Art. 1º da Convenção). Mas também as pessoas que fogem do seu país devido ao risco de uma ofensa grave aos seus direitos fundamentais – como um conflito armado, por exemplo – podem ser beneficiárias de proteção internacional, não ao abrigo do reconhecimento do estatuto de refugiado, mas do estatuto de “proteção subsidiária”¹¹.

Além dos instrumentos estruturantes do direito internacional, há a ter em conta as recomendações da ONU e do Conselho da Europa – este, por referência à Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), que zela pela aplicação da Convenção por parte dos países que integram o Conselho da Europa. Criado pouco depois da Segunda Guerra Mundial, o Conselho da Europa é uma organização aberta a qualquer país europeu, desde que cumpra normas específicas de democracia e direitos humanos. Com estatuto de observador oficial da ONU, o Conselho da Europa defende, protege e promove os direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito na Europa. Hoje, conta com 46 membros, depois da exclusão da Federação da Rússia em março de 2022, na sequência da invasão militar da Ucrânia, em 24 de fevereiro de 2022 (CM/Res(2022)2). A este acervo, acresce a lei da própria União Europeia, desde logo a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2016/C 202/02), bem como todas as diretivas europeias que dispõem sobre os vários aspetos relativos à concessão de asilo, assim como a jurisprudência do Tribunal Justiça da União Europeia (TJUE), responsável pela aplicação uniforme da lei europeia em todos os Estados-membros. O TJUE é composto pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Geral, com sede no Luxemburgo e tem como função interpretar o direito primário e derivado da UE. A legislação da UE pode ser contestada pelos Estados-membros, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho, pela Comissão ou por particulares, empresas ou organizações. O Tribunal zela igualmente para que os Estados-membros cumpram as suas obrigações, decorrentes dos Tratados (processos por infração) e analisa a legalidade dos incumprimentos das instituições, órgãos ou organismos da UE.

No Capítulo 2, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê, por sua vez, sob a epígrafe “Políticas Relativas aos Controlos nas Fronteiras, ao Asilo e à Imigração”, o desenvolvimento de uma Política Comum de Asilo e Migração no seio da União, adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, em conformidade com a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados e demais “tratados pertinentes”.

¹¹ Nos termos dos Artigos 1º e 2º da Diretiva Qualificação, 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) [2011] JO L 337.

Trata-se de uma política pública europeia em que a competência dos dois legisladores europeus é partilhada com os Estados-membros (Art. 78º, 79º e 80º). E o próprio Tratado salvaguarda que todas as políticas da União referidas nesse capítulo, bem como a sua execução, se regem “pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros, inclusive no plano financeiro”. Como refere Kaufmann, a “solidariedade” em matéria de migração e asilo na UE deve assim corresponder a “uma equilibrada distribuição das responsabilidades e dos custos suportados pelos diferentes Estados-membros” (Kaufmann, 2020, p. 5).

No decurso da crise de 2015, alguns dos países que mais refugiados acolheram não eram sequer signatários plenos da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, mas tão somente vizinhos do país onde geograficamente grassava o conflito, como não raro acontece: foi o caso da Jordânia, do Líbano e da Turquia. Esta última, por exemplo, assinou a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, mas não subscreveu o Protocolo de Nova Iorque, não tendo por isso o compromisso legal, no contexto internacional, de reconhecer refugiados oriundos de fora da Europa geográfica¹².

À medida que se agravavam as condições para os refugiados sírios nos primeiros países de refúgio, como o Líbano ou a Turquia, intensificava-se a pressão sobre a UE. Há vários anos que o número de pessoas que atravessava o Mediterrâneo rumo à Europa vinha aumentando. Em 2015, circunstâncias várias ditaram um desvio dos fluxos de pessoas do Mediterrâneo central para as rotas menos perigosas, no Mediterrâneo oriental – só no que toca ao número de requerentes de asilo chegados à UE, o valor duplicou em relação ao ano anterior, tendo atingido quase 1,3 milhões (*Eurostat*, 2016).

Nesse ano de 2015, e apenas numa semana – entre 12 e 19 de abril –, dois grandes naufrágios causaram a morte a 1200 pessoas nas águas do Mediterrâneo¹³. A dupla tragédia foi notícia em todo o mundo e provocou clamor internacional. Representantes de organizações de direitos humanos e de organizações internacionais, como o ACNUR, desdobraram-se em entrevistas nos media, onde fizeram apelos desesperados aos dirigentes europeus. Mas, apesar dos perigos, a circulação de pessoas em fuga rumo à Europa rapidamente se restabeleceu¹⁴: pouco mudou, a não ser a geografia das rotas. E assim, só no verão de 2015, mais de um milhão de pessoas chegou à UE em busca de asilo. A maioria

¹² Países que subscreveram, à data, o Protocolo de Nova Iorque. Cf. Organização das Nações Unidas. (1967). *[Status at] Protocol relating to the Status of Refugees*.

¹³ Ver, por exemplo, o artigo “700 migrants feared dead in Mediterranean shipwreck”, publicado no jornal *The Guardian* (Kingsley, Bonomolo & Kirchgaessner, 2015).

¹⁴ Como ilustram os casos descritos pela Amnistia Internacional (2015a).

provinha da Síria, mas havia também pessoas de nacionalidade afegã e iraquiana, bem como de países da África subsaariana¹⁵.

Primeiro, a rota preferencial para a Europa era o Mediterrâneo central: as pessoas embarcavam em pequenos botes na Líbia – geridos por gangues de traficantes de um negócio milionário – rumo à ilha italiana de Lampedusa. O tráfico intensificou-se, especialmente a partir de 2011, na sequência das revoltas da Primavera Árabe, na Tunísia e na Líbia. O número dos que deixaram o norte de África rumo a Itália foi sempre aumentando de forma significativa, com mais de 170 mil chegadas registadas pelo Ministério italiano do Interior, em 2014. No total, mais de 216 mil pessoas chegaram por mar à Europa, só nesse ano. O número chegou a cerca de um milhão e quinze mil pessoas, em 2015, para descer até aos quase 363 mil, em 2016. Em 2017, ficou-se pelos 172 mil, fruto da iniciativa dos países europeus, sobretudo a Itália, de barrar a rota que ligava a Líbia à Europa, através do Mediterrâneo central (Amnistia Internacional, 2015a).

Esta foi uma das respostas da União Europeia à crise de refugiados de 2015: o apoio a uma série de medidas de *contenção* na Líbia, sobretudo a partir de 2016, através da assistência às autoridades do país, mas também a tribos locais, grupos armados e contrabandistas, para travar o tráfico de pessoas através de um reforço do controlo de fronteiras no sul da Líbia e de uma maior operacionalidade da guarda costeira líbia. Com a intenção de reduzir as chegadas às costas europeias, a Itália e outros Estados-membros da União procuraram implementar, entre finais de 2016 e inícios de 2017, várias medidas destinadas a *fechar* a rota migratória pela Líbia e pelo Mediterrâneo central. As medidas reforçaram-se em 2 de fevereiro de 2017, quando o governo italiano e o Governo de Consenso Nacional da Líbia concluíram um Memorando de Entendimento bilateral com um âmbito mais vasto de cooperação, que seria totalmente integrado na Declaração de Malta, adotada no dia seguinte pelos Estados-membros do Conselho. Fundamentalmente, dela constam as linhas desta estratégia de contenção da UE, assente em três frentes: em primeiro lugar, o compromisso europeu de fornecer apoio técnico e assistência às autoridades líbias responsáveis pela gestão de centros de detenção no país, onde refugiados e migrantes eram mantidos e expostos de forma rotineira a graves violações dos direitos humanos, como denunciaram organizações de direitos humanos, entre elas, a Amnistia Internacional¹⁶. Em segundo lugar, permitir à guarda costeira líbia intercetar um número crescente de pessoas no mar e devolvê-las à Líbia, onde eram colocadas em centros de detenção; a ajuda europeia

¹⁵ Números do Alto Comissariado da ONU para os Refugiados (ACNUR, 2015c).

¹⁶ Ver, por exemplo, o já referido relatório da Amnistia Internacional (2017d).

traduziu-se também no apoio ao treino dos oficiais da guarda costeira líbia, no fornecimento de equipamentos, incluindo embarcações, e na prestação de assistência técnica. Além do mais, como denunciaram também, entre muitas outras, organizações como a Amnistia Internacional, os Estados-membros da UE obstruíram e prejudicaram ativamente o trabalho das organizações não governamentais (ONG) que realizavam operações de resgate no Mediterrâneo central, numa aparente tentativa de abrir caminho para um maior envolvimento no mar da guarda costeira líbia. Por fim, em terceiro lugar, a estratégia europeia de contenção traduziu-se ainda na celebração de acordos com autoridades locais líbias para permitir que estas entidades interrompessem o contrabando de pessoas e aumentassem o controlo de fronteiras, reduzindo as opções disponíveis para os refugiados e migrantes que tentavam fugir do país. Todo este apoio dado pela UE às entidades líbias para o combate à circulação de pessoas reforçou a capacidade de estas de manterem milhares de pessoas em centros de detenção sobrelotados, de forma arbitrária e por tempo indefinido, onde foram vítimas de tortura, de maus-tratos, trabalhos forçados e até homicídio, e onde passaram a viver em condições deploráveis, vítimas de extorsão e forçadas a pagar para serem libertadas, muitas vezes, pelos próprios oficiais líbios (Amnistia Internacional, 2017d). “O sofrimento destas pessoas é um insulto à consciência da humanidade”, afirmou então o Comissário da ONU para os Direitos Humanos (ACDH, 2017). Em 2017, estima-se que mais de 19 mil e 500 pessoas tenham sido intercetadas no mar e devolvidas a terra pela guarda costeira líbia (Amnistia Internacional, 2017d). A que preço? A ausência de um sistema de asilo na Líbia e de infraestruturas de acolhimento para estas pessoas, bem como a criminalização das entradas ilegais no país, que acabou por torná-las vítimas dos piores abusos, despojadas de qualquer tipo de proteção, como concluiu a Amnistia Internacional num relatório divulgado nesse ano (*ibidem*). E de tal forma que a situação levou não só a Amnistia, mas também outras organizações, a ameaçarem levar os dirigentes da UE aos tribunais internacionais por abusos cometidos contra refugiados (Lorena, 2017).

Há muito que pessoas de diferentes nacionalidades procuravam a Europa, mesmo que isso as colocasse em situações de perigo. As mortes no Mediterrâneo não deixavam de ocorrer, independentemente das rotas: como se pode ver no quadro seguinte, se em 2014 houve mais de 3 mil vítimas mortais, em 2015 – o ano da “crise síria de refugiados” – perderam-se mais de 4 mil vidas. Em 2016, morreram ainda mais pessoas: 5.136; em 2017, o número desceu para perto de 3.140. Um dos motivos que ajudam a explicar estes números está relacionado com uma outra decisão europeia, tomada ainda antes de 2015, mas que já então alguns qualificavam de desastrosa: o fim da operação de salvamento *Mare Nostrum*, em 2014

(Amnistia Internacional, 2014). Para os líderes europeus, esta operação encorajava as travessias rumo à Europa (Carrera et al., 2017a). A *Mare Nostrum* era operacionalizada pelas autoridades italianas, ao largo das costas de Itália, por mar e por via aérea. O objetivo era fazer face ao aumento do número de pessoas que chegava à costa italiana, especialmente desde a segunda metade de 2013, na sequência de dois grandes naufrágios que vitimaram 560 pessoas, um deles ao largo da ilha de Lampedusa. Cerca de 166.000 pessoas terão sido salvas no decurso da *Mare Nostrum*, que contava com o apoio financeiro da Comissão Europeia (OIM, 2014).

Quadro 1.1 Número de mortes no mar Mediterrâneo. Fonte: Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Ano	Nº de mortes no mar Mediterrâneo
2014	3 286
2015	4 055
2016	5 136
2017	3 139

Mas, em outubro de 2014, a *Mare Nostrum* foi substituída por outra operação (Comissão Europeia, 2014), vocacionada para a defesa de fronteiras e não para o salvamento de pessoas: a Operação *Triton*, levada a cabo pela *Frontex*, a agência europeia especializada na coordenação da cooperação entre os Estados-membros no domínio da gestão e segurança das fronteiras externas e da imigração ilegal¹⁷. Após os trágicos naufrágios de abril de 2015 no Mediterrâneo – os mais mortíferos até então – várias organizações propuseram à UE a restauração imediata da *Mare Nostrum* (Amnistia Internacional, 2017b).

Apesar do esforço dos líderes europeus para travarem a circulação de pessoas apostando

¹⁷ *Frontex* que tem há anos um historial pouco abonatório em matéria de direitos humanos, como em 2012 concluiu o Provedor de Justiça Europeu (European Ombudsman, 2013). Dez anos depois, em abril de 2022, o Diretor Executivo da *Frontex* acabaria por renunciar ao cargo, na sequência de uma série de outros eventos, entre eles, relatórios do Parlamento Europeu acusando a *Frontex* de não proteger os direitos humanos dos requerentes de asilo (ver, por exemplo, o Relatório do *LIBE Committee*, de julho de 2021, segundo o qual a *Frontex* estava a par de violações de direitos humanos e nada fez (Parlamento Europeu, 2021c), a que acrescem alegações de envolvimento da agência em represálias ilegais contra requerentes de asilo e, por fim, uma investigação do Organismo Europeu de Luta Anti-Fraude (OLAF), que apelaria à aplicação de medidas disciplinares contra o referido Diretor, mas cujo conteúdo não foi divulgado.

na *contenção* – em vez de criarem rotas legais e seguras, por exemplo – as viagens pelo Mediterrâneo continuaram, mas com novas configurações e ajustes. Assim, em 2015, o destino de quem embarcava rumo à Europa deslocou-se da ilha italiana de Lampedusa para a ilha grega de Lesbos, criando-se uma segunda rota de acesso à UE. Ao largo da costa turca, Lesbos rapidamente se tornou um novo centro de negócio para os traficantes de pessoas, tendo as águas do mar Egeu como cenário. Através da Grécia, a ilha passou a funcionar como a nova plataforma de entrada para a Europa. Esta nova rota expandiu-se de forma acelerada porque, desde 2011, a situação na Síria era cada vez mais insustentável. A dinâmica dos procedimentos em Lesbos também era muito variável e isso abria novas oportunidades. Quantas mais pessoas chegavam, mais difícil era registá-las (Betts & Collier, 2017). A Grécia rapidamente se tornou o maior ponto de acolhimento europeu, com as ilhas saturadas, embora as condições do próprio país o tornassem pouco atrativo para os refugiados (Pina, 2018). Se a economia italiana se contraía de ano para ano na sequência da crise económica e financeira mundial de 2008, a grega, de acordo com dados do Banco Mundial (s.d), encolheu 25% até 2015. Com o colapso económico, também o sistema grego de asilo entrou em falência, tornando-se incapaz de gerir tamanho afluxo de pessoas. Acresce que, ao contrário de Itália, a Grécia não apresenta fronteiras contíguas a nenhum outro país do espaço Schengen, onde a circulação é livre para os cidadãos da União Europeia. Para o alcançar, as pessoas tinham de atravessar pequenos países não integrados no espaço Schengen, como a Macedónia e a Sérvia. Estes países – que poucas oportunidades económicas podiam oferecer aos refugiados – não se opunham à sua circulação, desde que as fronteiras dos países da UE a norte permanecessem abertas. Para tal, outros países do espaço Schengen adjacentes, como a Hungria e a Áustria, teriam de ter elementos nas fronteiras capazes de controlar os papéis de todos os que queriam entrar.

Uma terceira e nova rota de acesso à UE passou a ser a da zona oeste dos Balcãs – um número crescente de sírios foi conseguindo atravessar o mar Egeu da Turquia para a Grécia, seguindo depois a pé para a Alemanha. A Hungria integrava essa rota terrestre e, como Estado-membro da União Europeia, estava entre os percursos mais escolhidos. Sendo também um dos países com menos recursos da União, a sua capacidade para “absorver” estas pessoas era limitada. O país mais atrativo continuava a ser Alemanha, a maior e mais dinâmica economia europeia. O fluxo de pessoas que circulavam pela Hungria intensificou-se, apesar de as pessoas quererem apenas atravessar e não fixar-se no país. Mas, em junho de 2015, o Presidente húngaro Viktor Orbán anunciou a construção de uma cerca de arame farpado para prevenir a entrada ilegal de pessoas na UE através do seu território. Liderando desde 2010 um

regime autoritário dentro da própria União Europeia (Snyder, 2018) – assente num partido de direita com um historial sombrio em matéria de direitos humanos, bem conhecido dos seus pares europeus¹⁸ – Orbán acusava mais do que nunca pressões políticas internas para ser o mais radical e xenófobo dos líderes políticos do país (ver, por exemplo, Beauchamp, 2015). Dando voz à profunda divisão que nascia entre os países do ocidente e os do leste da Europa no que toca à gestão da crise, Orbán fazia questão de lembrar que os refugiados e os requerentes de asilo que afluíam à UE tinham uma *religião* diferente da dos europeus, constituindo, em sua opinião, uma ameaça aos seus valores culturais. Em contraste com a posição da Alemanha e de outros Estados-membros, para Orbán, a defesa das fronteiras, e não dos refugiados, devia ser a prioridade máxima da UE (Karnitschnig, 2015), segundo o qual esta enfrentava um “choque de culturas” e não uma “crise de refugiados” (*European Stability Initiative*, 2015). Mas a Hungria não estava sozinha. Se nos anos anteriores a 2015, a *detenção* relacionada com a migração tinha praticamente estabilizado em toda a UE, a partir desse ano a pressão do afluxo de refugiados gerou um aumento considerável por toda a região, que permaneceu muito depois de a crise se ter atenuado (*Global Detention Project*, 2022). A retórica contra a entrada de pessoas, a que ajudaram os próprios representantes europeus, poderá ter contribuído: “A Europa precisa de impedir um grande afluxo de migrantes, a maioria não são refugiados da guerra, e não deve subestimar a ameaça à segurança que isso representa”, afirmou o Presidente do Conselho, Donald Tusk, na sequência dos atentados terroristas de novembro de 2015 em Paris. “É demasiado fácil entrar na Europa”, afirmou, lembrando que as regras internacionais e europeias permitem a detenção até aos 18 meses. E rematou: “Podemos e devemos deter os migrantes pelo tempo que for preciso até que a verificação seja concluída” (Reuters, 2015). Entretanto, os refugiados dirigiram-se para a Croácia, que por sua vez os devolveu à fronteira com a Hungria. Depois de episódios de violência entre as forças de segurança da Hungria e refugiados, o fluxo deslocou-se para a Áustria, que os acolheu, pressupondo que em breve estariam na Alemanha.

Várias vozes começaram a ouvir-se contra o *caos* que se vivia na Europa. O Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa afirmava que as leis húngaras violavam os direitos humanos. Nils Muižnieks destacava o facto de um número considerável de pessoas devolvidas da Sérvia para a Hungria no âmbito das disposições de Dublin acabarem colocadas em centros de detenção, sem possibilidade de contestação e sem verem analisados os seus pedidos de asilo (Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa [CDH],

¹⁸ Ver, nesse sentido, o relatório do então eurodeputado português Rui Tavares (Parlamento Europeu, 2013).

2016). Tal devia-se à lei húngara, que considerava a Sérvia um “país terceiro seguro”. Por isso, a Hungria devolvia estas pessoas à Sérvia, autodeclarando-se uma “zona livre” de refugiados, dentro da União Europeia. Além de construir muros, criminalizava a entrada irregular no seu território e recorria ao uso excessivo da força contra refugiados em trânsito (Amnistia Internacional, 2015c). Em agosto de 2015, milhares destas pessoas chegaram finalmente à Alemanha. Como se pode observar no quadro que se segue, em 2014 haviam sido registados cerca de 530.500 pedidos de asilo na União Europeia. Nos anos seguintes, em 2015 e 2016, o número aumentou, ultrapassando o milhão de pedidos – cerca de 1.2 milhões, em 2015, e de 1.1 milhões, em 2016. Em 2017, regressou quase ao nível anterior à crise de 2015, na ordem dos cerca de 650.000 pedidos (Eurostat, 2022).

Quadro 1.2 N° de pedidos de asilo registados em toda a UE. Fonte: Eurostat (2022).

Ano	N° de pedidos de asilo registados em toda a UE
2014	530.560
2015	1.216.860
2016	1.166.815
2017	620.265

Assim se chegou, nesse ano, àquela que foi considerada a maior crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial: mais de um milhão de pessoas encontrava-se na União Europeia em necessidade imediata de recolocação. Fora da UE, quatro milhões tentavam sobreviver em campos na Turquia, Líbano, Jordânia, Iraque e Egito. Na África subsaariana, contavam-se mais de três milhões de refugiados (ACNUR, 2016b). Algo diferente, porém, aconteceu em 2015, para levar os media a destacarem esta “tragédia há muito anunciada” e decretarem a existência de “uma crise global de refugiados” – é que, pela primeira vez, como apontam Betts e Collier (2017), os refugiados moviam-se massivamente de regiões pobres para países a norte, mais abastados, e, pela primeira vez na história, a União Europeia recebia o maior afluxo de refugiados de *fora* da Europa, embora quando comparada com outras regiões do mundo, a dimensão fosse o equivalente a uma mera gota de água.

1.2. As respostas da União Europeia à crise de refugiados

Possivelmente devido ao seu historial – antes e depois da Guerra Fria – os dirigentes da Alemanha começaram por reagir com abertura à chegada de refugiados. Ao contrário de outros países da União Europeia – incluindo os do antigo Bloco Soviético – a Alemanha pura e simplesmente aceitou todos aqueles que precisavam de acolhimento urgente: “Vamos conseguir gerir (o número de refugiados)”, afirmou então a Chanceler Merkel¹⁹. Uma vez chegados ao país, todos ganhavam o direito de aí permanecer, sem risco de serem devolvidos a outros países, mesmo tratando-se dos seus vizinhos na UE. Os media alemães noticiaram então que o Governo alemão tinha decretado a suspensão das regras de Dublin para os refugiados sírios – fundamentalmente dispensando a entidade responsável, o *Federal Office for Migration and Refuge* (BAMF), de levar a cabo a análise, obrigatória, sobre o país de entrada na UE de cada uma destas pessoas. A iniciativa, que contaria com o apoio da Comissão Europeia, mereceu o aplauso de várias organizações da sociedade civil, como o Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (ECRE)²⁰. Depois deste primeiro momento de solidariedade para com quem procurava asilo, a que a própria população alemã também aderiu (ACNUR, 2015d), tornou-se difícil continuar a gerir todas as chegadas; as pessoas não paravam de entrar, mesmo as que não tinham sido registadas à chegada à União Europeia. Entre agosto e novembro de 2015, meio milhão de sírios viajou para Lesbos, na Grécia, e, no final de ano, mais de um milhão de pessoas tinha entrado na União. Metade não tinha nacionalidade síria. Por relutância ou falta de capacidade, apenas um quarto chegou a ser registado pelas autoridades gregas (Bousiou, 2020). Abria-se assim uma oportunidade para refugiados e migrantes de todo o mundo: se o seu registo não era feito nesta fronteira externa da União, fosse por que razão fosse, nem havia capacidade para os fazer recuar, seria impossível estabelecer distinções entre eles, e, muito menos, diferenciar refugiados de migrantes. Confrontada com o impacto da sua decisão, rapidamente a Alemanha procurou convencer os pares europeus a seguirem os seus passos. A Áustria e a Suécia deram sinais nesse sentido, mas poucos se mostraram disponíveis.

Perante a descoordenação das respostas e a ausência voluntária de solidariedade e de partilha de responsabilidades entre os Estados-membros – sobretudo, face à situação em que se encontravam os países da linha da frente (*frontline states*), sobrecarregados devido a um

¹⁹ “We will manage it”. Sobre a atuação, em concreto, da Alemanha na receção de refugiados em 2015, ver, por exemplo, Pries (2019).

²⁰ ECRE é uma aliança de 105 organizações, em 39 países, que trabalham na promoção dos direitos dos refugiados e requerentes de asilo. Ver, por exemplo, Dernbach (2015).

afluxo ininterrupto de pessoas – a Comissão Europeia apresentou então uma proposta, assente numa fórmula para a recolocação urgente de refugiados por todos os países da União. Procurou-se apurar o número de pessoas que já se encontravam em território da União que necessitavam de proteção internacional, e que pudessem ser transferidas de emergência de um Estado-membro para outro. Em setembro de 2015, a Comissão anunciou os números a ter em conta: 40 mil pessoas que já se encontravam em espaço europeu, nomeadamente, na Grécia (16 mil) e na Itália (24 mil) – e, ainda, o acolhimento adicional de 120 mil pessoas, a redistribuir pelos demais Estados-membros da União, no período de dois anos. Um valor bem abaixo dos 400 mil estimados pelo ACNUR, e considerado o mínimo aceitável pelas organizações humanitárias e de direitos humanos. O plano europeu temporário de emergência²¹ – apresentado pela Comissão Europeia – foi aprovado a 14 de setembro²² pelo Conselho, por maioria, mas com o voto *contra* da Roménia, da então República Checa, Eslováquia e Hungria, e a abstenção da Finlândia (Šelo Šabić, 2017), quebrando a norma informal do consenso, habitual nas decisões deste órgão, e inaugurando uma era em que se tornou cada vez mais difícil observar o entendimento uniforme nesta matéria entre os Estados-membros. Tanto mais que a própria Comissão acabou por suscitar várias questões junto do Tribunal de Justiça da União Europeia contra a recusa da Hungria, da República Checa e da Polónia em cumprir o que havia sido determinado pelo sistema de recolocação (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2020). Fundamentalmente, o Tribunal entendeu que os Estados-membros em causa não podiam limitar-se a invocar a existência de questões ligadas à ordem e à segurança públicas, nos termos do Art. 72.º do TFUE, a fim de derrogar as suas obrigações europeias nesta matéria, sem provar que era de facto necessário fazê-lo, em concreto. Para o Tribunal, tal derrogação não podia ser feita unilateralmente, sem qualquer controlo por parte das instituições europeias. Uma vez que a avaliação sobre se um requerente de asilo constitui um perigo para a segurança nacional ou para a ordem pública deve ser exaustiva e individualizada, os Estados-membros não podem invocar esta disposição no

²¹ A proposta da Comissão foi apresentada com base no Art. 78º, n. 3 do TFUE.

²² Note-se que a esta decisão (UE) 2015/1523 se seguiu à Decisão (UE) 2015/1601, sobre recolocação de requerentes de asilo a partir da Grécia e Itália, num total de 160.000, e que a estas duas decisões se juntou a recomendação da Comissão Europeia 2015/914, de 8 de junho de 2015, no sentido de os Estados-Membros reinstalarem 20.000 pessoas carecidas de proteção internacional a partir de países terceiros.

contexto da prevenção geral, mas têm de vinculá-lo diretamente a um caso específico. Acresce que, de acordo com o Tribunal, o espírito de solidariedade e o caráter vinculativo das decisões de recolocação não permitem aos Estados-membros afastar a aplicação deste mecanismo, com base na sua própria avaliação, invocando, sem mais fundamentação, a falta de eficácia do mesmo. Em 2017, o Tribunal negaria provimento aos recursos interpostos pela Eslováquia e pela Hungria contra o sistema provisório de recolocação obrigatória dos requerentes de asilo, entendendo que o mecanismo contribuía efetivamente, e de forma proporcional, para que a Grécia e a Itália conseguissem fazer face ao impacto da crise migratória de 2015 (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2017). Como conclui Constança Urbano de Sousa (2019), as únicas medidas de solidariedade da resposta à crise de refugiados de 2015 foram essencialmente simbólicas, como o ilustram os próprios números referentes a março de 2018: nessa altura, tinham sido reinstalados 29.314 refugiados ao abrigo dos vários regimes, com vários Estados-membros a recusarem a reinstalação e 33.846 requerentes de asilo recolocados noutros Estados-membros (21.847 provenientes da Grécia e 11.947 oriundos de Itália). Alguns, porém, mantiveram a recusa na recolocação. Foi o caso da Hungria e da Polónia (Comissão Europeia, 2019).

Destinos preferenciais de refugiados, Estados-membros como a Alemanha e a Suécia – países prósperos e com um regime de asilo relativamente *liberal* – foram fortemente afetados pelos movimentos secundários de pessoas. Países de trânsito, como a Hungria e a Eslovénia, encontravam-se nas rotas de circulação, dos países da linha de frente para os de destino. Já os países *observadores* encontravam-se localizados fora dessas rotas e, portanto, como faz notar Schimmelfenning (2017), não foram diretamente afetados. Entre abril de 2011 e julho de 2017, só a Alemanha e a Suécia tinham recebido 47% dos pedidos de asilo apresentados por cidadãos sírios na União Europeia (Eurostat, 2016). Excluindo estes dois países, os restantes Estados-membros comprometeram-se a abrir cerca de 8.700 vagas para refugiados – o correspondente a 0,2% do número de refugiados sírios que se encontrava na altura nos principais países de acolhimento²³. Demasiado pouco, se tivermos em conta que a União Europeia é um imenso espaço, com mais de 510 milhões de habitantes.

Fosse devido ao estado das suas economias, fosse por receio do Islão, ou pelo aproveitamento de políticos populistas, os países da UE acabaram por sabotar gradualmente o “ideal alemão” do verão de 2015. Os atentados terroristas dos últimos anos na Europa,

²³ Números do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados citados pela Amnistia Internacional (2015b).

embora não tendo sido levados a cabo por refugiados²⁴, terão contribuído, segundo Kingsley (2016), para alimentar a perceção pública de que o ressurgimento do terrorismo em solo europeu estaria relacionado com o caos que se viveu por essa altura na União Europeia.

À medida que a confiança pública na eficiência do sistema de asilo europeu para acolher estas pessoas mostrava decair, aumentava o apoio aos partidos de extrema-direita na Europa. Se a Suécia se manteve à altura do estatuto que definiu para si entre as duas Grandes Guerras – de destino internacional preferencial para refugiados, alimentando a sua tradicional generosidade até 2015 – desde então também a sua política doméstica acabou por chocar com a solidariedade internacional: a direita ganhou dimensão, graças a um partido conservador nacionalista contra a imigração e contra a UE – os Democratas Suecos, que contavam entre os seus membros alguns com ligações ao neonazismo, tornaram-se cada vez mais importantes na cena política nacional. Um ano depois, nem 1% da quota definida pela Comissão Europeia para a recolocação de refugiados havia sido preenchida. No fim do biénio previsto, a meta estabelecida em 2015 estava muito aquém: até 27 de setembro de 2017, tinham sido recolocados 29.401 refugiados, um número quase a perfazer os 25% dos 120 mil estabelecidos no compromisso firmado entre os Estados-membros, dois anos antes. A Polónia e a Hungria não receberam uma única pessoa. A República Checa não admitiu ninguém desde meados de 2016, e a Áustria só em finais do verão de 2017 aceitou os primeiros refugiados. Nos seus relatórios de execução do programa, a Comissão Europeia ia dando conta de outras objeções: alguns Estados-membros faziam *profiling* de refugiados, aceitando ou rejeitando pessoas em função das nacionalidades – a Eslováquia, por exemplo, só aceitava mulheres solteiras com filhos e pessoas com documentos de viagem, ao passo que a Bulgária não quis admitir eritreus (COM/2017/0330 final).

Para o Secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, não se tratava de uma “crise de números”, mas sim de “uma crise de solidariedade” (Organização das Nações Unidas, 2016). Perante os fracos resultados do sistema de recolocação (*Euronews*, 2019), e não havendo acordo entre os Estados-membros para substituir a legislação de Dublin, restava arranjar outras soluções, *fora* de solo europeu. Ganhou então força a possibilidade de “externalizar” o controlo de fronteiras da União Europeia a um país terceiro, fora da União – um tipo de *remote control policies* que se generalizou no Norte Global, não só recentemente, mas no decurso das últimas décadas,

²⁴ Embora, como recorda Patrick Kingsley (2016), já em novembro de 2015, aquando dos atentados terroristas de Paris que mataram 130 pessoas e feriram quase 500, as investigações policiais tenham recolhido indícios de que dois dos nove bombistas teriam chegado à Europa em embarcações de refugiados.

como faz notar FitzGerald (2019), sempre com o objetivo de manter os refugiados *impedidos de aceder* a proteção legal.

Até então, a resposta europeia à crise de refugiados traduzira-se, fundamentalmente, em tentar *conter* a entrada de pessoas no espaço europeu através soluções *externas*, como o apoio às políticas de contenção na Líbia e, a nível *interno*, em evitar a partilha de responsabilidades ou mesmo na recusa em assumir qualquer responsabilidade – embora “a solidariedade e a partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros” sejam os princípios estruturantes em que assenta a Política Europeia de Asilo, segundo dispõe o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, como vimos. Mas a resposta da UE que viria a barrar com verdadeiro impacto as chegadas a solo europeu concretizou-se, como mais à frente veremos, *fora* das instituições e das estruturas europeias comuns.

Na primavera de 2016, entrou em vigor um “acordo migratório” entre a União Europeia e a Turquia. Nessa altura, os líderes europeus decidiram que todas as pessoas que continuassem a chegar de forma irregular às ilhas gregas depois de 20 de março de 2016 – incluindo eventuais requerentes de asilo – seriam devolvidas à Turquia. Por sua vez, a UE comprometia-se a receber um refugiado da Turquia por cada requerente de asilo que esta recebesse, oriundo do espaço europeu. Em troca da abertura para acolher estas pessoas, a Turquia receberia 6 mil milhões de euros para dar assistência à imensa comunidade refugiada acolhida no país; os cidadãos turcos passariam também a beneficiar de isenção de visto para viajar livremente na União, que assumiu também o compromisso de retomar as conversações com vista à negociação do processo de adesão da Turquia à família europeia. O acordo – assente num Plano de Ação Conjunto – garantia formalmente o acesso a um processo de requisição de asilo. Mas permitia também que todos os que chegassem às ilhas gregas através da Turquia fossem devolvidos sem uma avaliação individual e substantiva do seu caso. Esta possibilidade assentava na premissa de que a Turquia era, nos termos da lei internacional, um “país terceiro seguro”²⁵. Ou seja, o país onde os requerentes de asilo tinham estado ou por onde tinham transitado, e onde não tinham sido alvo de ameaças à sua vida ou liberdade, e aos seus direitos humanos em geral. A criação do conceito de “país terceiro seguro” prende-se com a ideia de que os refugiados devem procurar asilo e permanecer no primeiro país seguro a que chegam; se decidirem deslocar-se para outro, podem ser remetidos para esse primeiro país de chegada. Através de acordos de *outsourcing*, como o que a União Europeia celebrou com a Turquia, os países procuram compromissos bilaterais através dos quais *pagam* a outro

²⁵ Acordo entre a UE e Turquia, comunicado pelo Conselho da UE a 18/03/2018. Ver também o Plano de Ação Conjunto (Comissão Europeia, 2015a).

país para que este admita os requerentes de asilo que aí chegam e processe os seus pedidos. Mas se estas práticas permitem *conter* a população refugiada, não conduzem necessariamente à proteção da mesma, nem são verdadeiramente sustentáveis. Para Betts e Collier (2017), é uma forma de um Estado procurar reconfigurar unilateralmente a “geografia política do asilo” – para o ilustrar, os autores relembram a chamada “solução do Pacífico”, que a Austrália promoveu entre 2001 e 2007, e através da qual afastou todos os requerentes de asilo que chegaram ao continente espontaneamente por barco, enviando-os para centros de detenção nas ilhas próximas de Nauru e da Papua Nova Guiné. Devido às consequências catastróficas em matéria de direitos humanos, como a detenção prolongada de crianças e as altas taxas de suicídio, o esquema foi abandonado, mas retomado mais tarde, em 2012. A Austrália tentou inclusive desenvolver o mesmo tipo de acordo bilateral com a Malásia e o Camboja. Ora, a proteção dos refugiados deve assentar numa ação coletiva, mais do que numa ação unilateral, e reforçar – não *minar* – a quantidade e qualidade de proteção disponível. E embora a lei internacional sobre esta matéria nada diga sobre a proibição de transferência de responsabilidades no que toca a refugiados e requerentes de asilo, o seu espírito original, como referem os mesmos autores, vai no sentido da “absoluta responsabilidade” do Estado que transfere para um país terceiro. Mas a UE seguiu outro entendimento: o primeiro país seguro a que os refugiados chegavam seria aquele onde deveriam procurar asilo e onde deveriam permanecer. Caso contrário, arriscavam-se a ser retirados do país para onde se deslocassem posteriormente – a Grécia, por exemplo – e onde pretendessem solicitar asilo. Esta ideia – resultante de décadas de práticas dos Estados relativas aos locais onde os refugiados devem receber proteção – assenta na convicção de que o devem fazer o mais perto possível do seu local ou país de origem, em vez de embarcarem em jornadas rumo a países distantes, frequentemente às mãos de traficantes. Betts e Collier (2017) lembram também que esta ideia foi ganhando terreno para travar a deslocação e o acesso de refugiados a países mais afastados e porventura mais abastados do que os países vizinhos daqueles onde originalmente irrompeu a crise ou conflito que gerou o fluxo de refugiados.

O crescente perfil autocrático da Turquia – onde, em julho de 2016, um golpe militar conduziu à imposição da lei marcial e ao anúncio por parte do novo regime de que seriam temporariamente suspensos os compromissos decorrentes da Convenção Europeia dos Direitos Humanos – isolava-a cada vez mais na cena internacional, ao mesmo tempo que as organizações de direitos humanos denunciavam às instituições europeias que o país não era seguro para refugiados e requerentes de asilo (Peers & Roman, 2016; Marcilly & Garde, 2016). Note-se que, sem contar com a Bulgária, nenhum outro país da UE integrou alguma

vez a Turquia na sua lista nacional de “países de origem seguros”. O Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, Nils Muiznieks, bem como o ACNUR, saudaram algumas das salvaguardas legais contidas no acordo UE–Turquia, como a adesão às leis internacionais e europeias, mas enfatizaram que a fase de implementação teria de ter em conta o respeito pelos direitos humanos dos requerentes de asilo. O ACNUR lembrou que quem procura proteção internacional deve ter acesso a uma análise individual e ao direito de recorrer de uma decisão negativa, antes mesmo de, no caso em apreço, poder ser readmitido na Turquia. E uma vez devolvidas, todas estas pessoas deveriam ter acesso efetivo a proteção na Turquia (ACNUR, 2016a). Dirigentes da Amnistia Internacional (2016a), da *Human Rights Watch* (2016) e de outras ONG representadas no Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (2016b), qualificaram o acordo com a Turquia como *chocante*, e defenderam que o número de embarcações clandestinas que rumavam à Europa diminuiria substancialmente se se alargasse a transferência de refugiados do primeiro país em que se encontravam, como a Turquia, para outros, onde seriam prestadas condições com vista a uma solução para residência permanente (Carrera & Guild, 2016). Para estas organizações, o acordo com a Turquia constituía mais uma decisão europeia como as anteriores, ou seja, na direção errada (Ulusoy, 2016). Entendiam que os líderes europeus se comportavam como se a União fosse uma “fortaleza Europa”, e que, com esta nova decisão, apenas contribuíam para agravar a situação humanitária dos refugiados na Grécia, ao mesmo tempo que geravam mais sentimentos alarmistas e estigmatizantes entre os cidadãos europeus em relação a todos os que procuravam asilo. E acrescentavam: com esta nova decisão, cada país europeu teria de escolher entre respeitar o direito de asilo ou subordinar esse direito a uma negociação com um país com um *curriculum* sombrio em matéria de direitos humanos²⁶. A Declaração UE–Turquia, relativa ao acordo migratório, foi mais tarde objeto de três recursos de anulação perante o Tribunal Geral da UE, como recorda Nuno Piçarra (2016)²⁷, com base em alegações como: “(i) um tal acordo, tendo como Partes Contratantes a Turquia, por um lado, e

²⁶ Ver, por exemplo, Amnistia Internacional (2016a).

²⁷ Em 2016, três recursos semelhantes com vista à anulação do acordo UE–Turquia foram apresentados ao Tribunal Geral da UE, nos termos do Art. 263.º do TFUE (Casos TJUE: T-192/16 NF v. Conselho Europeu; T-193/16 NG v. Conselho Europeu; T-257/16 NM v. Conselho Europeu). Dois foram apresentados em nome de nacionais do Paquistão residentes no “No Borders Refugee Camp” em Lesbos, Grécia. O terceiro, apresentado por um cidadão afegão, hospedado no “Campo de Refugiados Onofiyta” em Atenas, na Grécia. Os requerentes invocaram que o Acordo UE–Turquia os expunha a riscos de repulsão para a Turquia ou a *chain refoulement* para o Paquistão ou Afeganistão, obrigando-os a solicitar proteção internacional na Grécia, contra a sua vontade (Conselho Europeu, 2016).

o Conselho Europeu, por outro, não é compatível com a Carta²⁸; (ii) a Turquia não é um país terceiro seguro nos termos da lei europeia²⁹; (iii) o acordo controvertido, que afeta diretamente os recorrentes, não respeitou o processo de conclusão de acordos internacionais previsto pelo Art. 218º do TFUE (relativo ao processo sobre negociação e celebração de “acordos entre a UE e países terceiros”), o que também o torna inválido. Mais tarde, o Tribunal haveria de declarar não ter competência para apreciar os casos³⁰, por entender que os autores da Declaração UE–Turquia tinham sido os chefes de estado ou de governo dos Estados-membros da UE e os homólogos turcos – no entender do Tribunal, não se tratava de um ato ou de um acordo internacional, atribuível ao Conselho Europeu, nem a qualquer outra instituição da UE³¹.

De facto, os dirigentes dos Estados-membros da UE apostaram tudo no acordo com a Turquia. O que mais interessava era reduzir a todo o custo as chegadas à Europa. Pouco menos de um ano depois, em fevereiro de 2017, o número total de refugiados sírios transferidos da Turquia para Estados-membros da União era de 3.565 – um número insignificante, face aos 2.8 milhões de sírios que à data se encontravam na Turquia (Hatton, 2017). E note-se que todos os que chegaram às ilhas gregas depois da celebração do acordo com a Turquia, a 20 de março de 2016, ficaram excluídos do programa europeu de recolocação, sem qualquer justificação (Nielsen, 2019). Por sua vez, nas ilhas gregas e sem possibilidade de sair, milhares de pessoas viviam num limbo. Dominava um sentimento de abandono (Farcy, 2015). O acesso a apoio legal, cuidados médicos e acompanhamento psicológico era limitado. Mulheres, homens e crianças agonizavam em condições desumanas, em tendas precárias, enfrentando temperaturas extremas e até a neve, durante o inverno, e muitas vezes expostos a violentos crimes de ódio³².

²⁸ Nomeadamente, no que toca aos Artigos 1º, 18º e 19º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

²⁹ Na aceção do Art. 38º (Conceito de país terceiro seguro) da Diretiva Procedimentos (2013/32), em virtude de, no momento da assinatura da Convenção de Genebra, a Turquia ter feito uma reserva que não a vincula a aplicá-la “em relação com os acontecimentos ocorridos fora da Europa”, como vimos anteriormente.

³⁰ Despachos do Tribunal Geral da UE nos processos T-192/16, T-193/16 e T-257/16 NF, NG e NM contra Conselho Europeu.

³¹ Sobre a decisão do Tribunal Geral da UE, ver, por exemplo, Carrera et al. (2017b).

³² Ver, por exemplo, Owens (2016) e o relatório da *Greece Refugee Rights Initiative* (2018).

1.3. O debate e as percepções públicas em torno da crise

Desde a entrada em vigor do acordo com a Turquia, várias organizações de direitos humanos documentaram o modo como requerentes de asilo sírios foram devolvidos à Turquia sem poderem contestar essa decisão e sem poderem requerer asilo na Grécia, em flagrante violação da lei internacional. Outros regressaram de forma “voluntária” à Turquia, devido às condições de miséria que se viviam nas ilhas gregas. Mesmo antes da deriva autocrática da Turquia, era claro desde o início que o país não era um lugar seguro para os refugiados. Desde logo, a Turquia nega o estatuto pleno de refugiado a não europeus, como já vimos, e as condições no país ilustravam como era incapaz de proporcionar uma proteção eficaz – os cerca de três milhões de refugiados que se estimava existirem então na Turquia, praticamente todos de origem não europeia, não estavam verdadeiramente seguros e não viviam em condições dignas. Organizações como a Amnistia Internacional, por exemplo, documentaram casos em que a Turquia devolveu requerentes de asilo e refugiados para países onde corriam sérios riscos de violações de direitos humanos, como a Síria, o Iraque e o Afeganistão, e outros em que fechou as fronteiras a pessoas que fugiam de perseguições (Amnistia Internacional, 2019).

Com a entrada em vigor do acordo com a Turquia, o êxodo nas águas do mar Egeu parou quase abruptamente (Amnistia Internacional, 2017a). Por toda a União, já antes vinha germinando um clima de crescente intolerância e de atitudes xenófobas em relação a refugiados, migrantes e minorias, cenário que, associado aos efeitos da crise económica e financeira mundial de 2008, se começou a traduzir no apoio a partidos populistas e anti-imigração, e que se viria a confirmar ainda antes da crise de 2015, com a vitória de partidos anti-imigração, nas eleições europeias de 2014: a extrema direita de Marine Le Pen foi o partido francês mais votado e o eurocético *UK Independence Party* ficou em primeiro lugar entre os eleitores britânicos³³. Já depois dos acontecimentos de 2015, seguiu-se a vitória do *Brexit* no referendo de 2016 no Reino Unido – cuja campanha vencedora se associou fortemente à questão da imigração³⁴. Fora da Europa, multiplicaram-se as vitórias de outros candidatos adeptos da retórica populista, como Donald Trump, nos Estados Unidos, em 2016;

³³ Ver, nesse sentido, o relatório do Pew Research Center (2014).

³⁴ De acordo com a maioria das análises pós-Brexit, a “imigração” foi a questão mais forte, que levou os britânicos a votar pela saída da União Europeia. Embora a imigração tenha sido uma importante força mobilizadora para os conservadores políticos no Reino Unido, segundo por exemplo, Garrett (2019), este referendo foi realizado – como também destaca a autora – num momento em que o fluxo de requerentes de asilo na União Europeia estava a atingir o pico.

um ano depois, regressaram ao espaço europeu, com a vitória do candidato da extrema-direita nas legislativas da Áustria e com o resultado alcançado pelo partido de Le Pen, que conquistou o segundo lugar nas presidenciais francesas. Na Alemanha, apesar de o partido de Merkel ter voltado a ser o mais votado nas eleições federais de setembro de 2017, o partido nacionalista de direita “Alternativa para a Alemanha” (AfD) transformou-se na terceira força política do país, conquistando 13% do voto popular e 94 lugares do parlamento alemão, pela primeira vez desde os anos 50 do século XX. Uma sondagem entre os votantes da AfD mostrava que para 99% deles, a AfD era o partido que melhor entendia como os alemães já não se sentiam seguros; esses mesmos 99% concordavam com a política do partido para reduzir a presença do Islão na Alemanha: 96% dos eleitores da AfD apoiava os planos do partido para reduzir severamente a chegada de refugiados e migrantes ao país, e 85% afirmava que este era o único partido junto do qual os votantes podiam expressar este tipo de ideias (Kirby, 2017; Lees, 2018).

Dois anos depois do lançamento do programa europeu de recolocação de refugiados, que terminou em setembro de 2017, menos de 28.000 das pessoas consideradas elegíveis para preencher as quotas criadas para o efeito tinham sido recolocadas – ou seja, apenas cerca de 17,5% dos refugiados foram recolocados (Amnistia Internacional, 2017c). No topo da lista, ficaram Malta (o único país da UE que preencheu 100% da quota), Noruega, Liechtenstein, Finlândia e Irlanda. Países como a Polónia e a Hungria, que sempre se manifestaram abertamente contra a obrigatoriedade de um sistema de quotas como o aprovado em 2015, não acolheram um único refugiado em dois anos. A Eslováquia questionou, sem sucesso, a legalidade do programa europeu no Tribunal de Justiça da União Europeia, mas nem por isso recebeu mais do que 16 dos cerca de 900 refugiados que lhe tinham sido atribuídos. E mais de vinte outros Estados-membros ficaram a pelo menos 50% de cumprirem aquilo a que se haviam comprometido.

As respostas da União Europeia assentaram, nesta fase, em soluções *ad hoc*: desde o plano europeu de recolocação de refugiados, de setembro de 2015, que definiu uma fórmula para a recolocação de refugiados por toda a UE, através da sua transferência de um Estado-membro para outro, ao acordo migratório, celebrado já em março de 2016 com a Turquia, com o objetivo de devolver os requerentes de asilo à Turquia, sob o pretexto de se tratar de um “país seguro” de trânsito. Houve outras medidas igualmente assentes na componente *externa* da política de asilo, como vimos: a “política europeia de contenção na Líbia” – assente no apoio técnico dado pela UE às entidades líbias para o combate à migração ilegal.

Como refere Trauner, mesmo antes da *falência*, em 2015, o sistema europeu de asilo já vinha abrindo brechas, revelando a incompleta e insuficiente integração que se verificava entre os sistemas de migração e asilo dos Estados-membros e, por conseguinte, nesta área da política pública europeia (Trauner, 2016). A coincidência da maior crise económica e financeira mundial dos últimos cem anos com os receios de uma escalada de imigração massiva na sequência da Primavera Árabe nos países do Norte de África e do Médio Oriente, criaram o contexto para a suspensão parcial de duas pedras basilares do sistema europeu de asilo. Em 2011, os governos francês e dinamarquês, por exemplo, decidiram reintroduzir unilateralmente controlos nas suas fronteiras, suspendendo a liberdade de circulação no espaço europeu, em violação das regras de Schengen. No mesmo ano, o Tribunal de Justiça da União Europeia proibiu a transferência de requerentes de asilo para a Grécia, suspendendo a legislação de Dublin. O colapso da economia grega levava à falência do sistema de asilo do país, já por si sobrecarregado pela geografia, tendo chegado ao ponto de colocar em perigo os direitos humanos dos próprios requerentes de asilo, que – devido às condições de acolhimento – corriam risco de serem sujeitos a tratamentos cruéis e degradantes. Foi o que entenderam os juízes de Estrasburgo, num caso judicial de 2011 respeitante a cidadãos de origem afegã, iraniana e nigeriana³⁵. De acordo com o tribunal, as transferências de requerentes de asilo de outros países da UE para a Grécia – neste caso, da Inglaterra e Irlanda – colocavam em risco os direitos humanos dos visados – mesmo que, de acordo com a legislação europeia³⁶, a Grécia fosse o país a quem caberia analisar esses casos. Para se ter uma ideia, já em 2010, a Grécia fora o ponto de entrada na União Europeia de 90% das pessoas que acederam ao continente, em busca de asilo, ou simplesmente de melhores condições de vida (OIM, 2017). Num outro caso judicial de 2011, um cidadão afegão tomou a iniciativa de desafiar a aplicação do regulamento de Dublin na Grécia³⁷. Ele conseguira chegar à Bélgica depois de se ter registado na Grécia, país através do qual entrara na UE. Mas invocado as regras de Dublin, segundo as quais o país de entrada na União Europeia é aquele em que deve ser apresentado o pedido de

³⁵ *Casos C-411/10 e C-493/10*, de dezembro de 2011, do TJUE.

³⁶ Nos termos do Regulamento de Dublin II, que à altura estabelecia os critérios de determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-membros.

³⁷ Caso *M.S.S. v. Belgium and Greece [GC]* – 30696/09. Tratou-se de um caso apresentado por um cidadão afegão requerente de asilo, que trabalhava ao serviço das forças da NATO em Cabul, como intérprete, mas que em 2008 fugiu do país rumo à UE, onde conseguiu entrar pela Grécia. Não obstante, conseguiu chegar à Bélgica, onde requereu asilo, invocando a situação de perigo no país de origem – temia ser perseguido pelos talibã por ter colaborado com a NATO; mas as autoridades belgas reenviaram-no para a Grécia, no âmbito do mecanismo de transferências de Dublin. O TEDH acabaria por lhe dar razão, ao decidir que a transferência para a Grécia violava os seus direitos devido às deficiências do sistema grego de asilo e ao risco de *refoulement*.

asilo, a Bélgica e a Grécia rapidamente providenciaram o seu retorno à Grécia, onde acabou por se tornar um sem-abrigo. O argumento que invocou depois perante o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos foi precisamente o de que a Grécia não reunia condições para cumprir as suas obrigações em matéria de concessão de asilo – a degradação da economia grega refletia-se na capacidade do Estado grego em respeitar as obrigações decorrentes da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e da Convenção de Genebra de 1951. O Tribunal deu-lhe razão – referindo que a situação em que se encontrava violava a “proibição de um tratamento desumano e degradante” – e decidiu que só quando se alterassem as condições materiais na Grécia, poderiam os Estados-membros reverter a situação e aplicar, *de facto*, o Regulamento de Dublin.

Olhando para os números, a “crise síria de refugiados” de 2015 não deve ser vista como um acontecimento “impossível” de gerir. O número de refugiados sírios era perfeitamente manejável para a Europa, sobretudo quando comparado com o número de refugiados acolhidos na altura por outros países: como vimos, o número de pessoas em busca de acolhimento que em 2015 chegou à UE – cerca de um milhão – era praticamente igual ao número de refugiados sírios acolhidos à época por um único país de pequenas dimensões, o Líbano. Tratou-se de uma crise humanitária, e, acima de tudo, de uma crise *da União Europeia*, relativa à *integração europeia*, como afirma Owen (2019), que expôs as falhas e as deficiências do sistema europeu comum de asilo. Segundo refere Kaufmann (2020), essas falhas foram agravadas pelo renascimento do debate em torno da *securitização da política de asilo* e pelo desinteresse e descoordenação da comunidade internacional, a quem faltou visão e estratégia. Tratou-se, também, de uma crise relativa às fronteiras da Europa (Kingsley, 2016). A principal preocupação das instituições europeias residiu em controlar os abusos dos pedidos de asilo injustificados e em proteger as fronteiras, mais do que em proteger os requerentes de asilo ou em garantir-lhes os seus direitos fundamentais. Com outro resultado bem visível, resultante de um enorme desequilíbrio mundial: os países de baixos e médios rendimentos acabaram por suportar a maior parte da responsabilidade de acolher refugiados (ACNUR, 2016b).

Em vez de criarem rotas seguras e legais para a entrada de pessoas na UE e de cooperarem na elaboração de um plano coerente, global e duradouro para os refugiados, os países europeus adotaram decisões unilaterais e descoordenadas, movidas pelo pânico ou pelas suas políticas domésticas. O então Alto Comissário da ONU para os Refugiados, António Guterres, exprimiu na altura as suas preocupações numa carta aberta: “A Europa, em geral, falhou por não ter encontrado uma resposta comum eficaz e, em resultado disso, muitas

peças sofreram” (ACNUR, 2015a). Guterres lembrava que se tratava de uma crise de refugiados, não de um fenómeno migratório, ao qual a Europa não podia continuar a responder de forma *ad hoc*; afirmava ainda que nenhum país o podia fazer sozinho, tal como nenhum podia recusar-se a fazer a sua parte. “Sempre que um sistema é desequilibrado e disfuncional, tudo fica bloqueado quando a pressão aumenta”, referiu. “A única solução para a UE e para os seus membros é implementar uma estratégia comum, assente na responsabilidade, na solidariedade e na confiança. A Europa enfrenta um momento de verdade. Este é o momento de reafirmar os seus valores fundamentais” (*ibidem*), concluía o Alto Comissário. A rapidez destas movimentações de pessoas, provocada pelas guerras em países vizinhos, associada aos efeitos da crise económica e financeira na Europa, expôs as deficiências e a falta de integração existente na política europeia de migração e asilo – e, desde logo, como afirma Trauner (2016), a desarmonização existente entre os sistemas de asilo dos próprios Estados-membros. Como assinala Constança Urbano de Sousa (2019), se a Europa quiser reduzir o número de refugiados que embarcam em viagens perigosas para buscar proteção, e, simultaneamente, atuar de acordo com os seus valores, terá de adotar uma verdadeira política comum de asilo, que ofereça proteção a quem precisa, assente na solidariedade e na partilha de responsabilidades, e melhorar as vias de migração legal (como sejam os vistos humanitários e as isenções de visto para certas nacionalidades) e fortalecer significativamente a recolocação de pessoas, apoiando os países que enfrentam fluxos mais significativos de refugiados.

Capítulo 2: O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)

A crise de refugiados de 2015, como vimos no capítulo anterior, revelou assimetrias e desequilíbrios do Sistema Europeu Comum de Asilo, no que toca à receção e ao acolhimento de refugiados, entre os Estados-membros. Neste capítulo, analisamos de que forma é que as regras do Sistema Europeu Comum de Asilo – nomeadamente, as regras de Dublin, um dos pilares estruturantes deste sistema, ainda hoje em vigor – tendem a onerar excessivamente os Estados-membros da linha da frente (*frontline states*). Estes Estados-membros, cujas fronteiras coincidem com as fronteiras externas da União, estão particularmente expostos à chegada massiva de pessoas, uma vez que – de acordo com as regras de Dublin – é nos países de chegada à UE que deve ser apresentado o pedido de asilo.

2.1. A legislação de Dublin

Em 1985, o acordo de Schengen estabeleceu o princípio da liberdade de movimento de pessoas, bens, capital e serviços no “mercado comum europeu”, concretizado gradualmente através da eliminação dos controlos internos de fronteiras. Ao longo das diferentes fases do alargamento da União Europeia, o acervo legislativo de Schengen passou a prever também a livre circulação dos cidadãos dos países da União, bem como a de nacionais de certos países não pertencentes à União Europeia³⁸. A criação deste espaço sem fronteiras tornou-se um dos aspetos mais emblemáticos da construção europeia, mas o sucessivo alargamento da UE a um número maior de países trouxe preocupações acrescidas aos Estados-membros em matéria de segurança interna e de circulação de pessoas, incluindo nas políticas de migração e asilo. As questões relativas à circulação de pessoas e às migrações acabaram por ser integradas na agenda mais vasta dos temas relativos à segurança. Entre 1985 e 1990, a europeização ocorrida nesta matéria “descapacitou” alguns dos atores domésticos, como, por exemplo, os ministros dos negócios estrangeiros, por regra mais sensíveis às normas internacionais e às relações externas do que os ministros do interior e justiça, que ganharam terreno, segundo afirma FitzGerald (2019). Porém, se até 1989 as questões respeitantes ao asilo eram decididas com base em critérios nacionais – ou seja, os de cada Estado-membro – a partir dessa altura seguiu-se outro rumo. Em 1990, nasceu outro dos pilares do sistema, a Convenção de Dublin sobre Asilo, segundo a qual é o Estado-membro através do qual o requerente de asilo entra no

³⁸ Cf. Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985.

espaço Schengen aquele que tem a responsabilidade de analisar o seu pedido de asilo, à luz dos princípios da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados³⁹. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos passou também a controlar, pela via jurisdicional, as decisões até então exclusivamente soberanas dos Estados-membros nesta matéria. Recorde-se, nesse sentido, o emblemático caso *Soering v. UK*, de 25 outubro de 1989, relativo a um caso de extradição e que acabaria por levar o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos a decidir sobre a obrigatoriedade de os Estados-membros não poderem extraditar pessoas no âmbito de processos de asilo para países que apresentem condições que possam violar a previsão do Art. 3º da CEDH (“Proibição da tortura”)⁴⁰.

Com esta legislação europeia, procurava evitar-se a multiplicação de pedidos de asilo por parte da mesma pessoa, em diferentes países do espaço europeu, depois da rejeição por parte de um desses Estados (*asylum shopping*). Passou a caber apenas a um Estado-membro a análise de cada pedido de proteção internacional, mas sem que a fundamentação da decisão em cada Estado-membro assentasse necessariamente em critérios iguais ou, sequer, em legislação similar, que difere, de Estado-membro para Estado-membro. Acresce que os membros da UE cujas fronteiras coincidem com as fronteiras externas da União – os países da linha da frente, como Itália, Grécia ou Espanha – estão naturalmente mais expostos à “geografia do asilo”, na expressão de Betts e Collier (2017) – e sofrem frequentemente pressões desproporcionais que prejudicam a capacidade de resposta dos seus sistemas de asilo, além de poderem afetar as condições de acolhimento e os direitos humanos dos próprios refugiados⁴¹. Ou seja, de acordo com a legislação de 1990, os pedidos de asilo passaram a poder ser apreciados apenas por um Estado-membro, mas este é obrigado, nos termos da lei

³⁹ Segundo o Art. 3º, n. 2 da Convenção de Dublin sobre Asilo, “esse pedido será analisado por um único Estado-membro, determinado de acordo com os critérios definidos na presente convenção. Os critérios enunciados nos Art. 4º a 8º aplicam-se segundo a ordem por que são apresentados”. Dos critérios definidos nestes Artigos, o do Art. 8º é invariavelmente o mais usado, tendo os outros uma natureza quase residual. Art. 8º: “Quando o Estado-membro responsável pela análise do pedido de asilo não puder ser designado com base nos outros critérios enumerados na presente convenção, o Estado responsável pela análise é o primeiro Estado-membro ao qual o pedido de asilo tiver sido apresentado”.

⁴⁰ Cf. *Soering v. UK* [1989] e Art. 3º da CEDH (“Proibição da tortura”), segundo o qual “ninguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes”.

⁴¹ Tal já levou a Comissão Europeia e o Parlamento a ponderarem a possibilidade de suspender as transferências de requerentes de asilo sempre que o sistema de um dos Estados-membros se encontre sobrecarregado. A ideia nunca vingou na lei europeia – apenas se conseguiu introduzir um mecanismo adicional e a possibilidade de apoios *ad hoc* para países que se encontrassem sob particular pressão, nos termos dos Artigos 22º e 23º do Regulamento (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho nº 604/ 2013 de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida.

européia, a analisar todos os pedidos que lhe chegam. A legislação europeia que começou a ser produzida a partir do Tratado de Amsterdão, dando origem às primeiras diretivas sobre procedimentos de asilo na UE, procurou estabelecer vários outros critérios para a definição do Estado-membro competente para a análise de cada pedido de asilo. Desde logo, critérios de natureza familiar, sobretudo quando estão em causa menores de idade. Mas, na prática, acaba por aplicar-se predominantemente o critério do Estado-membro de entrada na UE, verificando-se que os outros critérios têm uma aplicação quase residual. Em 2020, por exemplo, a transferência de pessoas em espaço europeu por razões familiares rondou os 4%⁴². Por outro lado, a harmonização das políticas de asilo na UE pouco conseguiu alcançar no que toca à implementação de níveis mínimos de proteção e, muito menos, de padrões comuns de proteção, como refere Lavenex (2001). É com esse fundamento – o de que o direito de asilo na UE assenta numa espécie de lotaria, conforme o Estado-membro ao qual cabe a decisão – que as organizações não governamentais de direitos humanos têm vindo desde sempre a contestar o regime de Dublin. Inclusive, nos dias de hoje, porque, na prática, pouco mudou desde as primeiras regras, em 1990.

O sucessivo alargamento da UE a um número cada vez maior de países trouxe preocupações acrescidas aos Estados-membros. Por regra, como afirmam Servent e Zaun (2020), os dirigentes europeus têm privilegiado as preocupações ligadas à segurança, em detrimento da proteção dos direitos humanos – a prioridade tem sido limitar o acesso ao território europeu, mais do que lutar contra a imigração ilegal ou do que decidir sobre que imigrantes aceitar no espaço europeu, ou até como cooperar em matéria de asilo, o que tem dificultado a criação de uma verdadeira política europeia comum em matéria de migração e asilo. Não obstante, a cooperação nesta área é anterior à formulação das políticas no âmbito da UE. Entre 1970 até ao final de 1990, a maior parte dessa cooperação decorreu em instituições intergovernamentais, como o grupo Trevi, o Clube de Berna ou o STAR (Grupo de Trabalho Permanente sobre Narcóticos) bem como o grupo *ad hoc* sobre imigração. As discussões nestes grupos focavam-se em questões de segurança, crime transnacional e imigração. É esta ligação entre as questões de segurança e as de imigração que levam Servent e Zaun (*ibidem*), entre outros, a argumentar que as políticas de imigração na UE estiveram, desde sempre, fortemente securitizadas.

⁴² Cf. ECRE (2021c, pp. 11-14).

Dois importantes instrumentos definiram, em 1990, as linhas orientadoras para a cooperação europeia nesta matéria: desde logo, a Convenção de Schengen⁴³, que completa o respetivo Acordo, definindo as condições e as garantias da criação de um espaço sem controlos das fronteiras internas. O documento traçou as medidas de compensação para a remoção de controlo de fronteiras, cobrindo áreas como o asilo, um regime comum de vistos, a imigração ilegal, as competências das polícias fronteiriças e um sistema informatizado comum de troca de dados pessoais; e, também, a Convenção de Dublin sobre Asilo (Dublin I), acordada entre todos os Estados-membros, que incorporou as regras de asilo previstas nos instrumentos anteriores, e mais: atribuiu ao Estado-membro através do qual o requerente de asilo entra no espaço Schengen a responsabilidade de analisar o seu pedido de asilo, como referimos.

A partir de 1993, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht – que introduziu o processo de codecisão, ainda que num número limitado de áreas – a cooperação em matéria de asilo permaneceu amplamente intergovernamental tendo sido, no entanto, incorporada num dos três pilares da União Europeia: o Terceiro Pilar, referente à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (*Justice and Home Affairs* [JAI]). Mais tarde, com o Tratado de Amesterdão, em vigor a partir de 1999, as políticas de asilo foram parcialmente comunitarizadas, como afirma Lavenex (2001), de uma moldura intergovernamental para uma outra, de enquadramento supranacional, na área da Liberdade, Segurança e Justiça, ao mesmo tempo que as regras constantes do Acordo de Schengen passaram a integrar também a moldura legal europeia. As modificações traduziram-se numa mudança dos instrumentos do Terceiro Pilar (“Posições e ações conjuntas”) para as diretivas e regulamentos tradicionais. No entanto, até 2005, o processo de tomada de decisão permaneceu, como referem Servent e Zaun (2020), sobretudo, intergovernamental: a Comissão partilhava o direito de iniciativa com o Conselho, as decisões no Conselho eram tomadas por unanimidade, o Parlamento Europeu era consultado e o Tribunal de Justiça da União Europeia tinha jurisdição limitada. Esta primeira fase de aproximação legislativa também incluiu a criação da base de dados

⁴³ A Convenção de Schengen foi assinada em 19 de junho de 1990 e entrou em vigor em 1995. O acordo e a convenção, bem como os acordos e as regras conexos, constituem o «acervo de Schengen», que foi integrado no quadro da UE em 1999, passando a fazer parte da legislação da UE. O Tratado de Lisboa, assinado em dezembro de 2009, tornou o «*espaço (...) sem fronteiras internas, onde é assegurada a livre circulação de pessoas*», um objetivo da UE.

*EURODAC*⁴⁴, em que se começaram a armazenar as impressões digitais dos requerentes de asilo para garantir o cumprimento do Regulamento de Dublin pelos Estados-membros.

A partir de 2005, os Estados-membros concordaram em comunitarizar totalmente as políticas de asilo da União. Paralelamente, segundo Servent e Zaun (2020), conseguiu-se um novo impulso para a integração nos novos programas de trabalho plurianuais decididos pelo Conselho. O primeiro desses programas, acordado em Tampere em 1999, projetou um liberal e ambicioso plano que visava criar um Sistema Europeu Comum de Asilo [SECA], (*Common European Asylum System*), proactivo e coerente – o Conselho comprometeu-se a trabalhar no sentido de estabelecer um Sistema Europeu Comum de Asilo baseado na aplicação plena e inclusiva da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados. Os compromissos assumidos no âmbito do Programa de Tampere marcaram o início do Sistema Europeu Comum de Asilo e conduziram à adoção de legislação da UE, depois de uma reflexão sobre a integração dos domínios da liberdade, segurança e justiça na União Europeia. A cimeira de Tampere foi a primeira cimeira europeia exclusivamente consagrada a questões de justiça e assuntos internos, e o programa que dela resultou – o programa de Tampere – propunha a criação de uma política comum em matéria de imigração, um sistema único de direito de asilo, uma zona judiciária europeia e o desenvolvimento da área da justiça europeia, com o reconhecimento mútuo das decisões judiciais e o desenvolvimento da dimensão externa do direito penal.

Entre 1999 e 2005, foram adotados seis instrumentos legislativos que estabeleceram as normas mínimas para o asilo: o Regulamento *EURODAC*, a Diretiva relativa à Proteção Temporária, a Diretiva relativa ao Acolhimento de requerentes de asilo, o Regulamento de Dublin – que substituiu a Convenção de Dublin de 1990, e que se designou por Dublin II – a Diretiva Qualificação e a Diretiva Procedimentos de Asilo. Nesta primeira fase do SECA, a UE adotou a Diretiva de Proteção Temporária para situações de afluxo maciço de pessoas⁴⁵ e

⁴⁴ *European Asylum Dactyloscopy Database (EURODAC)*, base de dados centralizada, criada em 2003, que recolhe e trata as impressões digitais dos requerentes de asilo e dos migrantes “irregulares”, com o objetivo de facilitar a receção e o processamento dos pedidos de asilo na UE, para ajudar a determinar o Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo. As autoridades nacionais de asilo utilizam o *EURODAC* para armazenar novas impressões digitais e comparar os registos existentes dos requerentes de asilo, permitindo detetar, por exemplo, se a mesma pessoa apresentou vários pedidos de asilo em diferentes países ou se o fez num país distinto daquele por onde entrou no espaço europeu (*asylum shopping*). Cf. Comissão Europeia (2022a).

⁴⁵ 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.

o Regulamento Dublin II⁴⁶, em conjunto com o Regulamento *EURODAC*⁴⁷, bem como três Diretivas que visavam uniformizar, ou pelo menos, harmonizar os sistemas de asilo europeus em toda a UE: em primeiro lugar, e como já referimos, a Diretiva Qualificação⁴⁸, com vista a harmonizar os fundamentos para a atribuição do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, bem como os direitos associados a esses estatutos; em segundo, a Diretiva Procedimentos de Asilo⁴⁹, que procurava harmonizar os procedimentos de asilo e as garantias processuais; por fim, a Diretiva Condições de Acolhimento, que visava harmonizar os direitos materiais e legais que os requerentes de asilo (em oposição aos detentores de estatuto reconhecido) teriam em termos de acesso a habitação, trabalho, educação, entre outros⁵⁰. As três diretivas – que constituíram o primeiro “pacote” de regras comuns para critérios e procedimentos no espaço europeu – pretendiam estabelecer padrões mínimos, permitindo aos Estados-membros conceder mais direitos e padrões mais elevados de proteção aos requerentes de asilo, se assim o desejassem. Estes esforços foram apoiados por um novo Fundo Europeu para os Refugiados, estabelecido inicialmente para o período de 2000 a 2004 e depois até 2013, quando foi incorporado no Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). Anos depois, em 2007, e pela primeira vez, a Comissão Europeia admitiu formalmente a existência de uma desigual distribuição de números de pedidos de asilo no espaço europeu: “O sistema de Dublin pode de facto resultar em sobrecargas adicionais no que toca aos Estados-membros que têm uma capacidade limitada de receção e de absorção e que se encontram sob pressão migratória devido à sua posição geográfica”⁵¹. Todos estes atos foram revogados entre 2011 e 2013, tendo sido substituídos por outros com maior nível de harmonização – isto é, deixaram de ser diretivas “de mínimos”, em conformidade com as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, em 2009. A única diretiva que se manteve foi

⁴⁶ Regulamento (CE) n° 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.

⁴⁷ Regulamento (CE) n° 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.

⁴⁸ 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, necessita de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ *Green Paper on the future Common European Asylum System*. COM(2007) 301 final. *Directorate-General for Justice, Freedom and Security*.

a relativa à proteção temporária. Assim, em 2015, praticamente todos estes instrumentos foram substituídos por outros, que passaram a assegurar um maior nível de harmonização entre os Estados-membros: foi a segunda fase do SECA.

Ainda assim, em 2015, como vimos, o espaço Schengen não estava preparado para lidar com um afluxo em massa de refugiados. Os acordos de Schengen aboliram os controlos nas fronteiras internas e estabeleceram uma fronteira externa comum. Mas, como atrás se viu, o policiamento das fronteiras externas e o tratamento dos pedidos de asilo permaneceram sob a autoridade de cada Estado-membro. As regras de Dublin, por sua vez, atribuem invariavelmente a responsabilidade por cada pedido de asilo ao país de chegada do requerente ao espaço Schengen. O regime assenta no princípio do reconhecimento mútuo: os requerentes de asilo só podem solicitar asilo num único país do espaço Schengen, cuja decisão será reconhecida por todos os outros países Schengen. No entanto, apesar de várias tentativas para harmonizar as regras de asilo em todo o espaço Schengen, as condições de acolhimento de requerentes de asilo, os procedimentos de asilo e a concessão do estatuto de refugiado, ainda diferem consideravelmente. Estes padrões desiguais não são apenas um problema sob o ponto de vista dos direitos humanos – como se disse, também incentivam o “asylum shopping” e os movimentos secundários rumo a outros Estados-membros que não os países de primeira chegada.

Como refere Kaufmann (2020), as sucessivas reformas do SECA não lograram introduzir mecanismos de partilha de responsabilidades que conseguissem mitigar os efeitos de alocação de requerentes de asilo, no âmbito da legislação de Dublin, ao primeiro país de na União Europeia. Assim, não surpreende que em momentos de grande afluência de requentes de asilo, o Sistema Europeu Comum de Asilo tenha falhado na proteção efetiva destas pessoas, conclui o autor (*ibidem*).

2.2. As regras europeias em matéria asilo, hoje

No contexto europeu, as matérias de asilo incluem-se na temática “liberdade, segurança e justiça” e são, como vimos, objeto de competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-membros. Mas a tarefa de harmonizar as políticas setoriais de asilo entre os diferentes países da UE tem sido complexa e morosa. A segurança interna do espaço europeu foi sempre um tema sensível a nível doméstico para os governos nacionais. Não constituirá por isso uma surpresa, para autores como Servent e Trauner (2014), que as políticas europeias nesta área tenham vindo a assumir cada vez mais um caráter *restritivo*, desde logo, ao

tentarem limitar a própria possibilidade de se apresentarem pedidos de asilo. Acresce que este domínio da política pública europeia apresenta também ligações às políticas de combate ao crime, indo para além de um domínio meramente ligado ao livre movimento de pessoas e bens no espaço europeu. Um exemplo que marcou o início deste século é destacado por Constança Urbano de Sousa (2019): após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, a “Guerra contra o Terrorismo” gerou uma nova vaga de *securitização* que também se refletiu na UE, influenciando as suas políticas de asilo e de migração. Segundo a autora, essa vaga foi reforçada depois de 2005, devido ao aumento crescente da pressão migratória irregular nas águas do Mediterrâneo e à *perceção* de que constituiria uma ameaça à segurança da União Europeia.

Este contexto leva também Servent e Zaun (2020) a afirmarem que o espírito liberal instituído por Tampere pouco durou, refletido nas propostas avançadas depois pela Comissão, sobretudo após a adoção do Programa de Haia, em 2004, já menos ambicioso e mais orientado para a segurança. O retorno a uma postura mais restritiva nas políticas de asilo pretendeu responder precisamente ao aumento das preocupações de segurança que se seguiram aos ataques terroristas de 2001 nos Estados Unidos da América e aos de 11 de março de 2004 na própria União Europeia, em Madrid, e que segundo Servent e Trauner (2014) contribuíram para alterar as *perceções* sobre a migração, refletindo também a nova constelação política no Conselho. É também o que afirma o atual Diretor-geral da Organização Internacional para as Migrações, à época Comissário Europeu para a Justiça e Assuntos Internos (1999-2004). António Vitorino considera que os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos permitiram dar o primeiro passo em matéria de cooperação judiciária e policial, a nível internacional, e que os atentados de Madrid, a 11 de março de 2004, intensificaram ainda mais as preocupações securitárias em solo europeu, levando à rápida aprovação de uma série de medidas de combate ao terrorismo, incluindo no que toca ao financiamento das atividades terroristas. Vinte anos depois, questionado sobre a crise de 2015 na UE, o ex-Comissário afirmou ser hoje mais difícil alcançar uma posição conjunta entre os Estados-membros no que toca à regulação dos fluxos migratórios, bem como ao aprofundamento do sistema europeu de asilo. “O asilo e a imigração continuam a ser os dois grandes desafios de segurança interna para a União”, afirma o ex-responsável político por estas matérias na UE (RTP Notícias, 2021). “Quando fui Comissário, adotámos um primeiro conjunto de regras comuns, mínimas, a base do sistema comum de asilo”, lembra Vitorino, evocando o Conselho Europeu de Tampere como o momento em que se definiram “as grandes linhas, as diretrizes respeitantes às matérias de imigração e asilo” na UE, “que

ainda hoje se mantêm atuais”. Chega mesmo a sugerir que alguns Estados-membros deviam voltar hoje a ler a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que descreve como uma autêntica “*Bill of Rights* da União Europeia” – a “alma da cidadania europeia”. Como tal, Vitorino entende que seria importante que o Novo Pacto sobre Asilo e Migração da UE, apresentado em 2020⁵², conseguisse desbloquear as “visões antagónicas e as retóricas populistas anti-Europa, que fazem dos imigrantes o bode expiatório de todos os males”. Mas conclui que, mantendo-se “esta divisão entre os Estados-membros, as expectativas não são elevadas” (*ibidem*).

Por envolver questões de fronteiras, movimentação de pessoas e direitos civis, este tipo de política repercute-se também, como lembra Servent (2012), nos elementos relacionados com a soberania dos Estados-membros, sendo um tema altamente politizado e sensível a nível doméstico, e que tem contribuído para expor os Estados, incluindo os da UE, aos perigos da xenofobia e do populismo (por excelência, eurocético) – perigos tanto maiores quanto maior for a incapacidade dos países em controlar a imigração ilegal, segundo entende Guiraudon (2003). Embora, como demonstram várias decisões judiciais, a aplicação da própria lei europeia possa “desestabilizar” a presunção de que o controlo da circulação de pessoas no território de um Estado-membro cabe exclusivamente à esfera decisória do poder soberano – atente-se, por exemplo, em algumas das decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia dos últimos anos, relativas a casos sobre movimentação de pessoas, que ilustram como os Estados-membros se têm confrontado com uma limitação aos seus poderes *soberanos*⁵³.

Givens e Luedtke (2004) lembram que, quando a importância política de determinada questão sobre (i)migração e a sua visibilidade são elevadas, uma eventual harmonização será provavelmente mais restritiva em relação aos direitos de quem pretende entrar na UE. Tal tem contribuído para tornar complexa e morosa a harmonização das políticas setoriais de asilo entre os diferentes Estados-membros, favorecendo decisões que tornam a política europeia mais restritiva, e fazendo com que cada país continue a ter a última palavra no que toca à sua

⁵² Novo Pacto sobre Migração e Asilo, que abordaremos mais à frente, no Capítulo 4.

⁵³ Vão nesse sentido, por exemplo, as decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia no caso C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l'emploi (ONEm)* [2011], em que estava em causa o direito de residência de um nacional de um país terceiro, por referência a um descendente menor, nacional de um Estado-membro, e o caso C-61/11 PPU. *Hassen El Dridi*. [2011], em que, no âmbito da Diretiva Retorno, se questionou a natureza criminal da sanção aplicada a um migrante a quem tinha sido dada ordem de expulsão. Por fim, um dos exemplos mais conhecidos relativo às transferências de não nacionais da UE no espaço Schengen (Dublin III): trata-se dos já referidos casos C-411/10, C-493/10 e *N.S.V. v. Secretary of State for the Home Department e M.E.* [2011], que inclusive determinaria *a posteriori* a incorporação das conclusões do Tribunal no Art. 3º, n. 2 da legislação de Dublin III, como adiante se verá.

política de acolhimento, que permanece, no limite, uma política nacional, como refere Lavenex (2015). Tal pode ajudar a explicar por que motivo a integração em matéria de asilo entre os Estados-membros se tem refletido numa aproximação hesitante a uma legislação *supranacional* comum. Muitas vezes, essas dificuldades têm sido compensadas através de outras soluções, como a cooperação com países terceiros. É o caso do acordo migratório celebrado pela UE com a Turquia, em março de 2016, na sequência da crise europeia de refugiados, de que já falámos.

Após a conclusão da primeira fase do Sistema Europeu Comum de Asilo, foi necessário um período de reflexão para determinar em que sentido se deveria seguir. A situação nos Estados-membros ainda era diversa e os diferentes níveis de proteção não eram suficientemente fortes. Tal conduziu ao “Plano de Política de Pesquisa de Asilo” da Comissão Europeia, apresentado em junho de 2008, que estabeleceu as bases para a construção de um sistema de padrões comuns e uniformes de proteção. Juntamente com o Plano, em 2013, a Comissão apresentou as suas propostas de reforma de um conjunto de leis de asilo. Entre as novidades, estava também a criação do Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO), uma nova agência da União Europeia criada especificamente para ajudar os Estados-membros a implementar a legislação europeia nesta matéria e para facilitar a cooperação entre os Estados-membros.

Segundo Kaufmann (2020), apesar dos esforços do Parlamento Europeu – que no âmbito da crise de refugiados de 2015 se mostrou, invariavelmente, a favor de uma reforma do SECA – tem sido o Conselho, como o outro colegislador europeu, quem tem vindo a bloquear a introdução de quaisquer mecanismos de partilha de responsabilidades, por exemplo, no que toca à gestão de refugiados e requerentes de asilo no espaço Schengen. Segundo o autor, os interesses nacionais manifestam-se com tal força no âmbito do Conselho que os Estados-membros mais poderosos acabam por fazer vingar a sua posição, apesar da linha oposta, como dissemos, seguida pelo outro colegislador, o Parlamento Europeu (*ibidem*). O caso do “Relatório Wikström” (Parlamento Europeu, 2017b) é ilustrativo. O documento, que conseguiu a proeza de reunir o consenso dos eurodeputados, visava afastar a lógica do sistema de Dublin, eliminando os critérios de primeiro ponto de entrada, acrescentando a possibilidade de um requerente de asilo demonstrar os seus vínculos com um determinado Estado-membro, e, na ausência de vínculos, disponibilizando um mecanismo obrigatório de distribuição de requerentes de asilo em toda a UE. Fundamentalmente, o mecanismo desenhado pelo Parlamento tornava regra, por defeito, a “atribuição corretiva” de requerentes de asilo, estabelecendo-a como uma característica *permanente* do sistema e não apenas como

um mecanismo para situações de crise, conforme previam as propostas da Comissão. Mas nada foi suficiente para quebrar o impasse em que se deixaram ficar os Estados-membros, representados no Conselho. E assim, conclui Kaufmann (*ibidem*), muitas das dinâmicas observadas durante a crise de 2015 – presentes, aliás, desde os primórdios da cooperação europeia em matéria de asilo – ainda hoje persistem, e ajudam a explicar, em muitos casos, a ineficácia das atuais políticas europeias de asilo.

De facto, quase um ano depois do ponto alto da crise de 2015, em maio e julho de 2016, a Comissão Europeia apresentou um terceiro pacote de sete atos legislativos com o objetivo de se avançar para uma política de asilo mais eficiente, “justa e humana” – tal como foi apresentada – que pudesse funcionar de forma eficaz, incluindo em tempos de elevada pressão migratória. Ainda assim, as ideias da Comissão não constituíam uma verdadeira reforma do sistema. Para Maiani e Hruschka (2017), o pacote legislativo conservava todos os elementos estruturais, que o condenaram ao fracasso: o desrespeito pelas necessidades, aspirações e circunstâncias de vida dos requerentes; o efeito da “lotaria de asilo”; a injustiça para com alguns Estados-membros selecionados – Estados fronteiriços ou *frontline states* e os de “primeiro pedido”; a “confiança ingénua” na vontade dos Estados-membros de cooperar na partilha de responsabilidades e uma abordagem fortemente burocrática da atribuição de responsabilidades. No mínimo, segundo os autores, esta proposta de “Dublin IV” agravava os defeitos do sistema, porque acentuava o carácter coercitivo e os efeitos distributivos desequilibrados, ao mesmo tempo que estabelecia um “mecanismo de alocação corretiva” de pessoas quera impraticável. Os documentos não foram bem acolhidos, nem pelo Parlamento, nem pelo Conselho, e autores como Peers (2016) chegaram a descrever o pacote legislativo como “uma *Orbanização* da lei europeia de asilo”.

Aquando da primeira reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, os principais objetivos constavam do Programa de Estocolmo (2010), decidido pelo Conselho Europeu em 2009, num contexto político muito próprio: os Estados-membros estavam mais céticos em relação a decisões de teor *supranacional*, e mais relutantes em progredir na harmonização das políticas de asilo. Como afirmam Servent e Zaun (2020), apesar dos esforços da Presidência sueca do Conselho para introduzir o reconhecimento mútuo das decisões de asilo e para criar um gabinete de asilo robusto (que acabaria por se tornar o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo, EASO), as propostas legislativas finais foram relativamente fracas. Não obstante, nos debates entre os eurodeputados, a temática da partilha de responsabilidades entre os Estados-membros na redistribuição de requerentes de asilo começava a ganhar cada vez mais força, sobretudo desde 2011, dado o elevado número de requerentes de asilo que

chegavam à Europa no contexto da Primavera Árabe, e com especial incidência nas alocuções proferidas pelos eurodeputados dos Estados-membros do sul e do leste europeu, os mais flagelados pela sua geografia (Kaufmann, 2020). Já com o Parlamento como verdadeiro colegislador, e com vista à segunda fase SECA, a Comissão encarregou os eurodeputados de reformar a política europeia de asilo – reformas que pretendiam introduzir mecanismos de responsabilidade partilhada entre os Estados-membros bem como incrementar os níveis de proteção nesta matéria. As reformas foram concluídas em 2013.

Apesar de ter sido adotado em *plena comunitarização*, a segunda fase do SECA (2008-2013) revelou-se lenta e difícil e não introduziu quaisquer alterações importantes que abordassem uma implementação efetiva das políticas de asilo da UE a nível doméstico, segundo afirmam Servent e Trauner (2014). Como resultado, as taxas de reconhecimento, as condições de receção e os procedimentos de asilo continuaram a variar de forma considerável entre os Estados-membros – a situação que ficaria conhecida como a “lotaria de asilo”, como lembram Toshkov e Hann (2012).

No que toca ao contexto internacional, as negociações desta segunda fase do SECA coincidiram, como se referiu, com a Primavera Árabe. Assim, foram acompanhadas por um aumento da pressão migratória nos países de fronteira, sobretudo na Itália e na Grécia, numa altura em que os dois países se encontravam também entre os membros da Zona Euro mais severamente afetados pela crise económica e financeira mundial de 2009. Ambos exigiam mais solidariedade e uma suspensão das transferências de Dublin, por se encontrarem numa situação de grande afluxo de pessoas, como recordam Servent e Zaun (2020).

Mas foi durante a crise de 2015 que estes países, e a Grécia em particular, ficaram verdadeiramente sobrecarregados. Incapazes de bloquear a entrada de pessoas não autorizadas na fronteira externa de Schengen, também não detinham as infraestruturas adequadas para lidar com um número tão elevado de requerentes de asilo. No entanto, o espaço Schengen não dispunha de um sistema de repartição de encargos entre os Estados-membros nem de organizações *supranacionais* que pudessem apoiar de forma eficaz os países fronteiriços – organizações como o Tribunal de Justiça da União Europeia ou o Banco Central Europeu têm interesse na preservação e na expansão da integração europeia, e são dotados de competências e recursos que lhes permitem, por exemplo, resistir aos riscos de uma *desintegração* (Schimmelfennig, 2017). É verdade que, desde 2015, organizações na área da migração e asilo e segurança, como o EASO e a *Frontex* registaram uma grande expansão dos seus orçamentos e equipas, mas nunca adquiriram competências *supranacionais*. No caso do EASO, cabe-lhe apoiar e coordenar as autoridades dos Estados-membros na aplicação das

regras de asilo da UE, podendo promover – mas não fazer cumprir – decisões de asilo uniformes em toda a União. No caso da *Frontex* (atual Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras), a proposta inicial de reforma apresentada pela Comissão previa a atribuição de competências supranacionais, mas elas não contaram com a aprovação, nem do Conselho, nem do Parlamento. Em vez disso, como assinala Schimmelfennig (*ibidem*), o novo regulamento da *Frontex* permite que os Estados-membros reintroduzam controlos nas suas fronteiras internas se um Estado-membro não cooperar com a *Frontex* ou se não proteger eficazmente as suas fronteiras externas – tal não corresponde, porém, a uma atuação supranacional, mas, antes sim, a uma *renacionalização*, como conclui o autor.

Assoberbados pelo afluxo de pessoas, os países de fronteira pararam de registar muitos dos que afluíam, não tendo chegado a efetuar todos os procedimentos de asilo, fechando os olhos aos casos de muitas pessoas, que desapareceram na ilegalidade ou rumaram a países Schengen (*ibidem*). Como lembra também Schimmelfennig (*ibidem*), a maioria dos Estados-membros, sobretudo os do norte, beneficiavam da situação vigente e não se mostravam favoráveis a introduzir um novo mecanismo no Regulamento de Dublin que permitisse a suspensão de transferências em tais circunstâncias. Em vez disso, a UE adotou apenas um mecanismo de alerta precoce, que não desencadearia ações específicas, mas que obrigaria o Conselho a reunir-se para discutir possíveis soluções. E se os *standards* de proteção aumentaram de uma forma geral ao mesmo tempo que se conseguiram instituir sistemas de asilo nos novos Estados-membros, as reformas levadas a cabo não conseguiram implementar níveis mínimos de proteção, nem tão pouco qualquer mecanismo de solidariedade, nomeadamente, de partilha de responsabilidades, como destaca Kaufmann (2020).

O reduzido impacto em termos de alterações no Regulamento Dublin III, e a insistência dos países em nada mudar torna-se particularmente intrigante se se tiver em conta as decisões judiciais que então proibiram transferências para a Grécia, Bulgária e Hungria. Como vimos, depois de o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos ter proferido certas decisões, os Estados-membros deixaram de poder executar mais transferências de forma automática para países fronteiriços, assumindo, como até aí no contexto de Dublin II, que os sistemas de asilo desses países de destino garantiam um nível de proteção suficiente. A decisão judicial proferida no âmbito do caso *M.S.S. v. Bélgica e Grécia*⁵⁴, em 2011, expôs um sistema que funcionava

⁵⁴ Cf. casos 30696/09 *M.S.S. v. Belgium and Greece* [2011] ECtHR (GC) e 29217/12 *Tarakhel v. Switzerland* [2014] ECtHR (GC), bem como a decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre o caso C-411/10 *N. S. v. Secretary of State for the Home Department* [2011]. No âmbito do primeiro caso, um cidadão afegão acedeu ao espaço europeu via Grécia, onde acabaria por se tornar um sem-abrigo, devido às deficientes condições de acolhimento do país, particularmente atingido

através de critérios acionados de forma automática, sem ter em conta a real situação de cada indivíduo, colocando assim em risco os direitos humanos. Desde então, o regime de Dublin não mais funcionou de forma automática: no mesmo ano, uma nova decisão num caso semelhante, envolvendo a Grécia e o Reino Unido, mas colocada perante o Tribunal de Justiça da União Europeia teve conclusões idênticas: os Estados-membros não podem efetuar transferências de requerentes de asilo de um Estado-membro para o Estado-membro de entrada na UE se nele houver risco de violação do Art. 4º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁵⁵. O caso reflete a anterior decisão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, mas vai mais longe: destaca a necessidade de ter de se verificar se há “falhas sistémicas” no Estado-membro originariamente responsável pela análise do pedido de asilo. Perante estas decisões judiciais, os países remetentes passaram a ter o dever de avaliar, primeiro, em cada caso individual, se os direitos humanos do solicitante de asilo estão garantidos nesses países – procedimento que, para Moreno-Lax (2012), tornou quase obsoleto o Regulamento de Dublin. Na verdade, os dois casos judiciais acabariam por se refletir na legislação de Dublin III, ainda hoje em vigor: o critério dominante para determinar o Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo continua a ser o do Estado-membro de entrada na UE, mas há que atender às ressalvas previstas nas decisões judiciais atrás referidas: a possibilidade de nesse país existirem “falhas sistémicas no sistema de asilo” que, no caso concreto, possam acarretar riscos de “tratamento cruel ou degradante” para os requerentes⁵⁶. Não obstante, também esta legislação não cobre integralmente a diversidade de situações que afluem aos tribunais europeus. Numa decisão de 2014, o Tribunal Europeu dos

pela maior crise económica mundial em quase cem anos. Consegue deslocar-se para a Bélgica, onde solicita asilo, invocando a situação indigna a que estaria condenado no país de entrada; não obstante, e apesar de várias ONG já então denunciarem a gritante falta de condições de acolhimento na Grécia, a Bélgica insiste na sua transferência para o país de entrada. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos entendeu que, tanto a Grécia como a Bélgica, violaram a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) – nomeadamente, os Artigos 3º e 13º –, a primeira pela falta de condições de acolhimento, e a segunda por não ter antecipado, apesar das evidências, que a transferência do requerente de asilo poderia conduzi-lo a viver em circunstâncias indignas.

⁵⁵ Trata-se dos casos C-411 e C-493, já referidos anteriormente.

⁵⁶ Regulamento (UE) nº 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. No Art. 3º, n. 2, pode ler-se: “Caso seja impossível transferir um requerente para o Estado-membro inicialmente designado responsável por existirem motivos válidos para crer que há falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento (...) nesse Estado-membro, que impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante na aceção do Art. 4º da Carta dos Direitos Fundamentais (...), o Estado-membro que procede à determinação do Estado-membro responsável prossegue a análise dos critérios estabelecidos no Capítulo III a fim de decidir (...) que outro Estado-membro seja designado responsável” (p. 37).

Direitos Humanos afirmou que não é suficiente excluir a possibilidade de transferências para Estados-membros onde ocorram “falhas sistêmicas” no regime de asilo; é preciso, primeiro do que tudo, fazer uma análise “caso a caso”, sob pena de os direitos dos requerentes de asilo previstos na CEDH não serem respeitados⁵⁷. Mais uma vez, a jurisprudência europeia concluía que a lei europeia em vigor – Dublin III – não era suficiente para garantir o respeito pelos direitos humanos dos requerentes de asilo. O facto de as taxas de reconhecimento das nacionalidades serem muito diferentes entre os Estados-membros também ilustra que, apesar de haver algumas regras comuns, elas são aplicadas de forma distinta por cada Estado-membro. Além das lacunas que a jurisprudência europeia vai sucessivamente revelando, a própria lei europeia é interpretada diferentemente – muitas vezes, de forma divergente – de Estado-membro para Estado-membro.

No rescaldo da crise de refugiados de 2015, também Angela Merkel concluiu que o regime de Dublin em vigor se tornara obsoleto (*Aljazeera America*, 2015). Como desde 1990, as regras de Dublin que ainda hoje se mantêm determinam qual é o Estado-membro responsável pela análise de cada pedido de asilo, mas não estabelecem um sistema de distribuição de pessoas responsável e solidário entre os Estados-membros, nem tão pouco qualquer mecanismo de compensação das injustiças que resultam da sua aplicação.

A crise de asilo de 2015 deixou a descoberto que o SECA estava longe de estar *integrado* e que os seus padrões variam significativamente entre os Estados-membros. Os do Mediterrâneo, em particular, mas também a Hungria, não cumpriam as diretrizes europeias sobre asilo. Como já vimos, em momentos de grande afluxo, como em 2015, estes países, assoberbados, deixaram sistematicamente passar requerentes de asilo sem processar os seus pedidos, nos termos do Regulamento de Dublin. Mas apenas quando os Estados-membros do norte da Europa começaram a sofrer as consequências da recolocação em grande escala de requerentes de asilo, surgiu um consenso crescente sobre a necessidade de apoiar os países que se encontravam com as fronteiras sobrecarregadas. A Comissão fez então duas propostas sobre a matéria: a primeira, baseada num mecanismo voluntário (permitindo aos Estados-membros determinar quantos requerentes de asilo se dispunham a recolocar), que beneficiava a Itália e a Grécia; a segunda, que introduzia um esquema de quotas obrigatórias (com base no

⁵⁷ Caso 29217/12 *Tarakhel v. Switzerland* [2014] ECtHR (GC), respeitante à transferência de uma família com 6 filhos menores, da Suíça para a Itália, onde, apesar de não haver falhas sistêmicas no regime de asilo como no caso judicial anterior, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos concluiu que não basta excluir essa factualidade para efetuar a transferência para o país de entrada na UE: no caso em apreço, concluiu-se que não haveria condições de alojamento adequadas que permitissem, desde logo, manter a unidade familiar, estando em risco o cumprimento do Art. 3º da CEDH.

Produto Interno Bruto, densidade populacional, taxa de desemprego e entrada anterior de requerentes de asilo – o Regime Europeu de Recolocação de Refugiados, que já vimos atrás), e distribuía os requerentes de asilo da Itália, Grécia e Hungria. Este regime obrigatório suscitou níveis particularmente elevados de contestação entre os países de Visegrado – entre eles, e paradoxalmente, como destacam Servent e Zaun (2020), encontrava-se um dos beneficiários da proposta, a Hungria. Para estes países, a matéria era politicamente sensível – havia sobretudo a preocupação de não terem total discricionariedade para decidir sobre questões relativas à entrada de pessoas nos seus territórios. Hungria, Eslováquia, República Checa e Roménia votaram contra a decisão; no caso da Eslováquia e da Hungria, os dois países contestaram-na, ainda que sem sucesso, no Tribunal de Justiça da União Europeia, como já vimos. O descontentamento em torno deste instrumento político foi o principal responsável pelo fraco registo de implementação das decisões de realocação (Parlamento Europeu, 2017a).

Dois aspetos podem explicar a relevância que o tema assumiu para os Estados-membros: além do contexto internacional que a crise de 2015 revelou – e, com ela, o grau de exposição ao fenómeno a que, pelo menos, certos Estados-membros ficaram sujeitos – o tipo de instrumento legal em negociação foi também decisivo para moldar a atuação dos países. Por regra, as matérias relativas a esta área de políticas europeias são agora propostas sob a forma de regulamento⁵⁸. Quanto mais *vinculativa* for a política europeia, maior será a pressão para a sua adaptação à política doméstica, sobretudo nos casos em que esta diverge das regras europeias. O contraste existente entre a política europeia e a política doméstica nesta matéria contribuirá também para a relevância, maior ou menor, que os Estados-membros lhe atribuirão. O tipo de instrumento legal em negociação ganha também especial relevância no contexto em que a regra de voto no Conselho assenta na maioria qualificada dos Estados, como hoje acontece, e estes deixam de ter poder de veto (Mouzourakis et al., 2016). Do pacote legislativo sobre asilo apresentado em 2016 pela Comissão Europeia, por exemplo, constava apenas uma diretiva relativa às condições de receção dos requerentes de asilo; todos os demais atos legislativos tinham a forma de regulamentos, que, ao contrário das diretivas, têm aplicação direta e têm de ser transpostos e implementados, na íntegra, nos ordenamentos jurídicos nacionais.

⁵⁸ Os regulamentos, atos legais definidos no Art. 288º do TFUE, têm aplicação geral, são vinculativos na íntegra e são diretamente aplicáveis em todos os Estados-membros da União; já as diretivas – previstas no mesmo artigo –, vinculam o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.

No ano seguinte à crise de 2015, os países fronteiriços e os países de destino do norte da Europa manifestaram-se a favor de uma reforma do Regulamento de Dublin (Dublin IV), na sequência de uma proposta, apresentada pela Comissão, de regras sistemáticas para a recolocação em tempos de grande afluxo de requerentes de asilo aos países fronteiriços. No entanto, os países de Visegrado, que se encontravam entre os que mais beneficiavam do *status quo*, opuseram-se fortemente e formaram uma minoria de bloqueio, conduzindo a UE a uma situação de impasse desde o verão de 2018, e, com apoio crescente dos países do norte, têm-se recusado a incluir qualquer medida que possa aproximar-se de um sistema de quotas de realocação de refugiados. Por outro lado, como um reflexo das lutas de poder entre os Estados-membros do norte, do sul e do leste, manteve-se no terreno a insistência em evitar a implementação das transferências e das regras de Dublin (Slominski e Trauner, 2018). A isto se juntam as reivindicações dos países fronteiriços, que têm tornado qualquer apoio a um novo pacote SECA dependente da adoção de um novo Regulamento de Dublin, numa versão revista.

Hoje, as dificuldades em alcançar um novo desfecho nesta matéria ilustram o que está em jogo para os Estados-membros. De uma forma geral, é um tema relevante para um grande número de países, ao contrário do que acontecia, por exemplo, na segunda fase do SECA. O facto de em 2015 se ter atingido um dos níveis mais elevados de pedidos de asilo na União Europeia e o facto de, hoje, o tipo de ato legal a dispor sobre esta matéria ser outro, explicará, em parte, essa mudança. Acrescem as diferenças regionais na configuração geopolítica da UE pós-2015. Evidenciaram-se três blocos de Estados-membros no âmbito do contexto europeu: o bloco composto por países tradicionalmente considerados de destino de refugiados, localizados no norte e oeste europeu, como a Alemanha, interessados em evitar movimentos secundários dentro do Espaço Schengen, procurando preservá-lo, bem como o *status quo* nacional, e batendo-se por limitar quaisquer “abusos”, embora reconhecendo a necessidade de harmonização do sistema; os Estados do sul – *frontline states* – que procuram ultrapassar o facto de serem habitualmente o primeiro país de entrada na UE – até porque são desde logo simultaneamente responsáveis por todos os procedimentos de fronteiras, com todos os encargos humanos e administrativos a tal associados – e que defendem a concretização de um mecanismo de solidariedade, já que, devido à sua geografia, lhes tem cabido o controlo das fronteiras externas da União, bem como a gestão (de forma desproporcionada) das entradas de pessoas no espaço comum europeu – sendo que, em matéria de asilo, os procedimentos são um instrumento-chave, pois estabelecem não só as garantias para as pessoas envolvidas mas também as responsabilidades dos Estados-membros nesta matéria; e, por fim, o chamado

“Grupo de Visegrado”, o dos “novos” Estados-membros, e, entre eles, sobretudo os quatro países da Europa Central: Hungria, Polónia, a então República Checa e Eslováquia. É este o grupo que mais se opõe a mecanismos de alocação obrigatória de refugiados, apostando antes numa atuação “preventiva”, com dimensão externa, visando os países de origem de refugiados ou de requerentes de asilo. Como as soluções europeias de 2015 ilustraram, designadamente, o esquema de recolocação de refugiados da Comissão Europeia, estes países são contra propostas que constituam um “peso adicional” ou uma obrigação para os países da UE (Slominski e Trauner, 2018).

Segundo Rainer Bauböck (2017), enquanto união regional de Estados com instituições relativamente fortes de governo supranacional, a UE encontra-se numa posição “quase ótima” para estabelecer um regime eficaz de partilha de responsabilidades em matéria de asilo, envolvendo todos os seus Estados-membros. Porém, quando posta à prova, como aconteceu em 2015, falhou. Talvez por se ter tornado claro, no rescaldo da crise, que a ausência de harmonização do Sistema Europeu de Asilo atuou como uma das principais causas da *falência* do próprio sistema, a par de outras disfuncionalidades do mesmo – desde logo, como afirmam Niemann e Speyer (2017), a existência simultânea de um espaço Schengen supranacional e de um regime de fronteiras externas⁵⁹.

2.3. A Diretiva de Proteção Temporária

Como lembram Karageorgiou e Noll (2022a), o sistema de recolocação de refugiados de 2015 introduziu um mecanismo temporário de quotas obrigatórias mas, ainda assim, suscitou fortes reações junto de alguns Estados-membros, relacionados com a sua aplicação e avaliação junto dos tribunais. No entanto, outras soluções – de cariz temporário – eram possíveis já na altura, e encontravam-se à disposição da UE, no âmbito do seu próprio quadro legal.

Logo em setembro de 2015, o Alto Comissário da ONU para os Refugiados levantou a possibilidade de se poder ativar a Diretiva de Proteção Temporária (TPD)⁶⁰, adotada na sequência da guerra na ex-Jugoslávia, precisamente para fazer face a situações de afluxos

⁵⁹ Regime de fronteiras que as autoras descrevem como fraco, e nas mãos dos Estados-membros – um sistema de “meio termo” (p.38) que funcionaria enquanto a União Europeia não estivesse sujeita a pressões, como aconteceu em 2015.

⁶⁰ 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.

maciços de pessoas deslocadas, provocados, por exemplo, por situações de guerra ou de violência. Esta diretiva – que desde a sua criação nunca foi ativada – foi projetada, como referiu o Alto Comissário, para garantir um *status* uniforme e direitos em toda a UE e a sua ativação permite um processamento rápido e simplificado, que resulta em ganhos de eficiência e em redução de custos para os sistemas nacionais de asilo, através da ativação de um mecanismo de recolocação solidário, apoio financeiro e um elemento de acolhimento (ACNUR, 2015b, p. 2).

A diretiva relativa à Proteção Temporária visa estabelecer – como dispõe o seu Art. 1º – normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, e contribuir para uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento – segundo Vitiello (2022), trata-se de um mecanismo de proteção *supranacional* com vista a uma resposta europeia coletiva. Por “proteção temporária” entende-se 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 proteção temporária imediata, 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 proteção (Art. 2º, a). “Pessoas deslocadas” são definidas na diretiva como “cidadãos de países terceiros ou apátridas que tiveram de deixar o seu país ou região de origem, ou tenham sido transferidas, nomeadamente em resposta a um apelo de organizações internacionais, e cujo regresso seguro e duradouro seja impossível devido à situação nesse país, e que possam eventualmente estar abrangidas pelo âmbito de aplicação do Art. 1º. A da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados (sob a epígrafe “Definição do termo refugiado”), ou outros instrumentos internacionais ou nacionais de proteção internacional e, em especial: i) pessoas que tenham fugido de zonas de conflito armado e de violência endémica; ii) pessoas que tenham estado sujeitas a um risco grave ou tenham sido vítimas de violações sistemáticas ou generalizadas dos direitos humanos (Art. 2º, c). Outra definição importante é a de “afluxo maciço”, caracterizado como a “chegada à Comunidade de um número importante de pessoas deslocadas, provenientes de um país ou zona geográfica determinados, quer tenham chegado à Comunidade por sua espontânea vontade, quer tenham sido, por exemplo, assistidas por um programa de evacuação”. A diretiva deixa claro que a proteção temporária não prejudica o reconhecimento do estatuto de refugiado ao abrigo da Convenção de Genebra (Art. 3º) e

refere que a proteção temporária tem a duração de um ano, podendo ser automaticamente prorrogada, nos termos do Art. 4º. A existência de um “afluxo maciço de pessoas deslocadas” é declarada por decisão do Conselho, tomada por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, que analisará igualmente todo e qualquer pedido de um Estado-membro no sentido de a Comissão apresentar uma proposta ao Conselho. A decisão do Conselho tem por efeito, relativamente às pessoas deslocadas a que se refere, a aplicação em todos os Estados-membros da proteção temporária, nos termos da diretiva (Art. 5º)⁶¹. O Parlamento Europeu deve ser informado da decisão do Conselho. No que toca ao estatuto das pessoas abrangidas pela proteção temporária, a diretiva dispõe que os Estados-membros “autorizam os beneficiários de proteção temporária a exercer, por um período que não exceda o da proteção temporária, uma atividade assalariada ou independente”, assim como a participar em “ações educativas para adultos, formação profissional e estágios no local de trabalho” (Art. 12º). São aplicáveis disposições legais comuns vigentes nos Estados-membros em matéria de remuneração, acesso aos sistemas de segurança social para trabalhadores por conta de outrem e independentes, bem como outras condições relativas ao emprego. O diploma garante ainda o acesso a um alojamento adequado ou os meios necessários à obtenção de uma habitação (Art. 13º) e todo o apoio necessário em matéria de prestações sociais e de meios de subsistência, quando não haja recursos suficientes, bem como de assistência médica. Os Estados-membros devem também permitir aos beneficiários de proteção temporária com idade inferior a 18 anos o acesso ao sistema educativo em condições idênticas às dos nacionais do Estado-membro de acolhimento (Art. 14º). Ou seja, a proteção temporária concede fundamentalmente a maioria dos direitos decorrentes do estatuto de refugiado ou da proteção subsidiária, sem cair nas delongas da burocracia associada à análise de um pedido de asilo.

A Diretiva de Proteção Temporária não foi acionada em resposta à crise de refugiados de 2015 mas, em janeiro de 2016, a Comissão Europeia deu a conhecer um estudo que solicitara – que incluiu a participação dos Estados-membros – com vista a apurar precisamente por que

⁶¹ A decisão do Conselho, de acordo com o Art. 5º da TPD, deve conter, no mínimo: a) Uma descrição dos grupos específicos de pessoas a que se aplica a proteção temporária; b) A data de produção de efeitos da proteção temporária; c) Informações recebidas dos Estados-membros sobre a sua capacidade de acolhimento; d) Informações da Comissão, do ACNUR e de outras organizações internacionais competentes. A decisão do Conselho baseia-se nos seguintes elementos: a) Análise da situação e da dimensão dos movimentos de pessoas deslocadas; b) Apreciação da oportunidade de desencadear a proteção temporária, tendo em consideração as possibilidades de auxílio de emergência e de ações no terreno ou a inadequação dessas medidas; c) Informações comunicadas pelos Estados-membros, pela Comissão, pelo ACNUR e por outras organizações internacionais competentes.

motivos nunca fora ativada desde a sua adoção, em 2001⁶². Pretendia-se também analisar a relevância dos objetivos originais da diretiva como um instrumento para fazer face a grandes fluxos de pessoas deslocadas, incluindo requerentes de asilo, perante os desafios mais recentes que a União vinha enfrentando nos últimos anos⁶³.

Como se pode ler no estudo, a Diretiva de Proteção Temporária foi o primeiro instrumento legislativo europeu no domínio do asilo e foi considerada uma “ferramenta ao serviço de um sistema europeu *comum* de asilo”, permitindo-lhe funcionar sem problemas e evitar o colapso perante um afluxo maciço, com um duplo objetivo: estabelecer normas mínimas para a concessão de proteção temporária em caso de afluxo em massa de pessoas deslocadas de países terceiros, que não podem retornar ao seu país de origem, e promover um *equilíbrio* de esforços entre os Estados-membros em receber e suportar as consequências de acolher essas pessoas. Mais especificamente, a aplicação da diretiva pretende evitar um bloqueio total dos sistemas nacionais de asilo em caso de afluxo maciço, o que teria efeitos negativos para os Estados-membros, as pessoas em causa e outras que procurassem proteção fora do contexto desse afluxo maciço. É, como refere o estudo, uma forma de apoiar a *viabilidade do sistema europeu comum de asilo*; garantir o acesso imediato à proteção e a uma série de direitos às pessoas envolvidas; clarificar a ligação entre a proteção temporária e a Convenção de Genebra, salvaguardando a plena aplicação da Convenção; contribuir para o equilíbrio entre os esforços desenvolvidos pelos Estados-membros para acolher as pessoas interessadas, oferecendo facilidades de coordenação em caso de afluxo maciço na União Europeia e na implementação da proteção temporária; por fim, dar expressão prática à *solidariedade* no acolhimento dos interessados, através de um duplo apoio, que se manifesta na ajuda financeira e na ação em acolhê-los.

⁶² Participaram neste estudo, *Study on the Temporary Protection Directive: final report*, todos os Estados-membros e, para entrevistas de acompanhamento, foram selecionados 12, com base em análises quantitativas de dados do *Eurostat*, referentes a pressões ocorridas sobre os respetivos sistemas nacionais de asilo, entre 2001 (ano da adoção da Diretiva de Proteção Temporária) e 2014 (anos subsequentes à Primavera Árabe). O principal objetivo das entrevistas de acompanhamento foi investigar detalhadamente cenários práticos nesses países em que a diretiva poderia ou não ter sido desencadeada. Foram também entrevistados peritos de organizações como a Organização Internacional para as Migrações, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo, o Parlamento Europeu, entre outros.

⁶³ O estudo compreende o período entre 2001 e 2015. No entanto, como nele se refere, vários acontecimentos marcaram este período, desde logo, o alargamento da UE de 15 para 25 e de 27 para 28 Estados-membros, o desenvolvimento de instrumentos legislativos de primeira e de segunda geração do SECA, e “vários desenvolvimentos geopolíticos”, especialmente tendo em vista o afluxo de pessoas após a Primavera Árabe, em 2011, e a crise de refugiados síria em 2015.

Num outro capítulo do mesmo estudo sobre a aplicação da diretiva, refere-se que “a *discricionarietà política* é muito elevada”, ou seja, na ausência de uma definição clara dos critérios para ativar o mecanismo contido na diretiva e de ferramentas para os “medir” (em particular, no que toca à definição e aos indicadores de “afluxo em massa” ou de “efeitos adversos” sobre o sistema de asilo), o procedimento para ativar a diretiva é sujeito a inúmeros debates *políticos* sendo, em última análise, dificultado por eles em cada fase do procedimento. O estudo acaba, assim, por concluir que

em cada fase do procedimento, a decisão de solicitar (o Estado-membro), de propor (a Comissão) e de estabelecer (o Conselho) um caso de afluxo em massa que justifique a ativação da diretiva torna-se um *exercício político* – um debate de interpretações subjetivas – e não uma mera análise técnica sobre se as condições foram cumpridas, o que torna o procedimento potencialmente demorado e complicado. (Comissão Europeia, 2016a, pp. 22-23)

Numa outra secção, o estudo reconhece que “a necessidade de uma resposta coordenada da UE se tornou especialmente clara na atual crise de migração/ refugiados” (a crise de 2015). E prossegue: “considerando que não houve nenhum caso claro para a ativação do TPD entre 2001-2014⁶⁴, tudo indica que alguns Estados-membros, experimentaram, sem dúvida, em 2015, um *afluxo em massa*, mesmo perante a ausência – na diretiva – de um conjunto de indicadores acordados para medir o *afluxo em massa* e o nível de *pressão*”. Dando como exemplo a Hungria, o estudo destaca o número de pedidos de asilo no país, comparando o período de 2001-2014 com o ano de 2015, para concluir que esse número “aumentou significativamente de 2012 a 2013 e novamente em 2014”. No entanto, conclui-se, “em 2015 o número de candidatos foi um número sem precedentes e já ultrapassava os 175.000. O afluxo de 2015 foi maior do que durante todo o período 2001-2014 combinado” (*ibidem*, pp. 33-34).

Sobre as razões para a não implementação da diretiva desde a sua adoção, o estudo menciona que, além das deficiências inerentes à diretiva já referidas poderem ter representado as principais causas pelas quais os Estados-membros e a UE optaram por fazer face às emergências/pressões por conta própria ou com outras formas de apoio, a informação recolhida pelos autores do documento aponta também para outros dados – sobretudo, para “*argumentos políticos* sinalizados pelos Estados-membros, e que se encontram interligados e/ou se influenciam uns aos outros” (*ibidem*, p. 25). Por exemplo, o documento refere que, do

⁶⁴ Período compreendido entre a adoção da Diretiva de Proteção Temporária (2001) até ao ano anterior à crise de refugiados de 2015.

ponto de vista dos Estados-membros, “o estabelecimento de normas mínimas reconhece que as diferenças entre os Estados-membros têm impacto nos movimentos de refugiados. Com efeito, o preâmbulo da diretiva considera esses padrões mínimos para evitar o risco de movimentos secundários” no espaço europeu (*ibidem*). O documento acrescenta ainda que

as partes interessadas consultadas neste estudo fizeram notar, no entanto, que o nível de direitos em cada país pode constituir um argumento para os Estados-membros não apoiarem a ativação da diretiva (...) A implementação destes direitos (previstos na diretiva), considerados generosos face ao conjunto mais limitado de direitos incorporados nos regimes nacionais de proteção temporária, pode ser oneroso para o Estado-membro. (*ibidem*)

Por outro lado, alguns Estados-membros manifestaram preocupação de que a ativação da diretiva pudesse funcionar como um *pull factor* ou “fator de atração”: “uma mudança da proteção baseada no *indivíduo* para a proteção baseada no *grupo* é percebida como podendo potencialmente dar uma motivação *extra* aos refugiados em países vizinhos para viajar para a UE e *tentar a sorte no acesso à proteção temporária*”. É o que referem também Genç e Sirin Öner (2019), numa análise relativa à *inativação* da diretiva, desde a sua adoção: “tal poderia levar a um aumento do número de pessoas em busca de proteção na União, podendo agravar a pressão sobre os seus Estados-membros” (p.15). A ativação da diretiva foi também entendida por alguns Estados-membros como um “cheque em branco” na área do asilo, de acordo com o já referido estudo da Comissão. A combinação da concessão de proteção coletiva (em vez de individual) a potencialmente todas as pessoas que chegam de um determinado país de origem ou região e o reconhecimento mútuo desse *status* é vista como uma redução drástica, ou mesmo uma forma de *minar* a soberania nacional dos Estados-membros, que se reflete precisamente na decisão sobre quem pode entrar e desembarcar no seu território. Segundo outro argumento referido no estudo, os Estados-membros também podem ter decidido não ativar a diretiva por motivos de *orgulho nacional* ou *reputação*: independentemente da dimensão ou da gravidade da pressão, solicitar a ativação poderia ser interpretado como uma incapacidade do seu sistema nacional de asilo para gerir e lidar eficazmente com o aumento repentino dos pedidos de proteção internacional. Na mesma linha, vários dos peritos ouvidos no estudo argumentaram que a ativação da diretiva poderia ser vista como uma espécie de recompensa “aos maus alunos da turma” (Comissão Europeia, 2016a, p. 35), ou seja, aos Estados-membros que ao longo dos anos ignoraram sistematicamente a necessidade de desenvolver um bom sistema de asilo, funcional e capaz de lidar com fluxos de entrada flutuantes. Alegadamente, a implementação da diretiva permitiria que os Estados-membros

com “fraco desempenho” beneficiassem de medidas temporárias, apoiadas e financiadas pela UE, e transferissem parcialmente os seus encargos para aqueles que cumprem mais eficazmente as regras comuns sobre asilo. Assim, e segundo o estudo, foi dada preferência a mecanismos que garantissem que o Estado-membro em causa investisse suficientemente no seu sistema nacional de asilo e fosse capaz de gerir e lidar eficazmente com aumentos súbitos de pedidos de proteção internacional. Já para alguns dos Estados-membros da “linha da frente”, a diretiva não constitui uma ferramenta ou um instrumento adequado para aliviar a pressão causada por “fluxos migratórios mistos”. Como tal, a ativação de um mecanismo que poderia resolver apenas uma parte do problema (ou seja, uma obstrução do sistema de asilo devido ao aumento dos pedidos de proteção internacional por parte de *certas* nacionalidades) não se traduziria numa resposta *abrangente* e adequada à sua situação de *frontline states*. Por fim, o estudo relembra que “à luz dos últimos desenvolvimentos migratórios e da “alarmante crise de refugiados” (a crise de 2015), a Comissão Europeia apresentou novas propostas sobre medidas provisórias – como mecanismos de recolocação de emergência – e “mecanismos permanentes de recolocação de crise” (este último, discutido já no decurso de 2016 pelas instituições europeias, como veremos mais à frente) (*ibidem*, p.36). “Até agora”, remata o documento, “estes mecanismos receberam mais apoio político do que a ativação da Diretiva de Proteção Temporária e são cada vez mais considerados como alternativas válidas a esta diretiva”, a que se soma, também, “a opção, por parte da UE, pela *externalização* de soluções” (*ibidem*).

Alguns anos antes, em 2011 – durante a Primavera Árabe – Itália e Malta solicitaram a ativação da Diretiva de Proteção Temporária, na sequência de um elevado número de candidaturas de requerentes de asilo, oriundos da Tunísia. Os pedidos dos dois países não tiveram seguimento – a Comissão nunca chegou a apresentar ao Conselho qualquer proposta nesse sentido.

Autores como Constança Urbano de Sousa (2019) defendem que a ativação da Diretiva de Proteção Temporária em 2015 poderia ter facilitado a organização do afluxo maciço de pessoas para a União Europeia, assegurado proteção imediata, ao mesmo tempo que permitiria aliviar a pressão sobre os sistemas nacionais de asilo e promover uma distribuição justa dos requerentes de asilo entre os Estados-Membros. Também Ana Rita Gil (2016) considera que este instrumento foi criado precisamente para fazer face a situações como a crise de refugiados de 2015.

Já em abril de 2016, fazendo jus ao seu historial de *amigo dos refugiados*, também o Parlamento Europeu propôs à Comissão a ativação da Diretiva de Proteção Temporária – o

número de chegadas à UE já tinha atingido o ponto mais alto na sequência da crise de 2015, mas os eurodeputados invocavam a excessiva sobrecarga que persistia nos sistemas de asilo dos estados da linha da frente, sobretudo na Grécia e na Itália (2015/2095(INI)). Desta vez, também não houve seguimento.

A 30 de agosto de 2021, na sequência da retirada das forças militares norte-americanas do Afeganistão, também a Amnistia Internacional se dirigiu à Comissão Europeia, numa missiva endereçada à Comissária dos Assuntos Internos, em que propunha a ativação da Diretiva de Proteção Temporária, com o objetivo de se poder dar uma resposta coerente e global a nível europeu ao acolhimento e reagrupamento familiar de refugiados afegãos, evitando uma abordagem fragmentada, dependente dos contributos individuais de cada Estado-membro (Amnistia Internacional, 2021b). Mas, mais uma vez, a diretiva, adotada em 2001, continuou sem ser acionada.

Capítulo 3: Perspetivas analíticas da integração europeia em matéria de asilo

Nos termos dos tratados europeus, a temática da “Migração e Asilo” corresponde a uma área de competência partilhada entre os Estados-membros e as instituições europeias, como vimos no capítulo anterior. No presente capítulo, aprofundamos a natureza dual desta área das políticas públicas europeias, tendo presente que ela se integra simultaneamente na esfera de soberania dos Estados-membros (*core state powers*). De que forma é que essa *dupla* natureza acompanhou o processo de integração europeia é o que a seguir analisamos.

3.1. Conceções teóricas da integração europeia em matéria de asilo

Dois grandes debates em torno do impacto da construção europeia sobre a política de migração e asilo e têm tido especial importância: um, segundo Schmitter (2006), procura explicar de que forma estas políticas públicas se foram relacionando com o processo de integração europeia – definida esta por Ernst B. Haas como o processo através do qual os atores nacionais transferem as suas atividades políticas e as suas lealdades para outro ator, cujas instituições têm ou exigem jurisdição sobre os Estados nacionais. Essa linha de argumentação aborda o processo de transferência de competências para o nível da União Europeia (*upload*). Uma segunda abordagem visa essencialmente explicar a mudança de política (*policy change*) e tende a olhar para a UE como um fator explicativo – isto é, como uma fonte (potencial) de mudança na área de formulação destas políticas públicas. Ou seja, neste caso, o foco é investigar como a tomada de decisões supranacionais afeta o conteúdo destas políticas públicas e como elas moldam as práticas e as leis a nível nacional.

No primeiro caso, a questão em debate tem sido geralmente respondida com as teorias de integração da UE, entre elas, as que maior debate têm suscitado: o *intergovernamentalismo liberal* e o *neofuncionalismo*.

O *intergovernamentalismo liberal* tornou-se, de acordo com o seu principal autor, Andrew Moravcsik, a teoria de base que melhor explica os principais passos da integração europeia e, desde logo, as decisões relativas às alterações aos tratados que resultaram da negociação interestadual, com base em preferências, domésticas, determinadas *internamente*. Esta teoria da integração europeia adota uma abordagem centrada no Estado e assenta na ideia de que os Estados-membros não transferem a sua soberania para instituições supranacionais –

antes a partilham ou delegam (1993). O intergovernamentalismo liberal vê a UE como um regime intergovernamental, cujas ações seguem as preferências dos seus Estados-membros – estas preferências nacionais refletem os interesses (predominantemente económicos) de grupos domésticos poderosos; os acordos substantivos refletem o relativo poder negocial dos Estados em situação de interdependência – muitas vezes, assimétrica, na medida em que as crises podem afetar fortemente alguns grupos sociais ou Estados, ao passo que outros são menos vulneráveis. Nesta visão, o interesse nacional resulta precisamente de quão forte e adversamente cada Estado é afetado pela crise. Por sua vez, a conceção das instituições europeias reflete a necessidade de estabelecer compromissos intergovernamentais. Segundo Moravcsik (*ibidem*), uma vez que as crises têm geralmente implicações distributivas significativas, mesmo que os governos possam concordar numa resposta conjunta que os beneficie a todos, os *encargos* possivelmente já serão distribuídos de forma desigual. A interdependência assimétrica e a distribuição internacional desigual dos custos e dos benefícios da integração dão origem à negociação intergovernamental, na qual os Estados-membros negociam para alcançar o resultado da integração que maximize o seu interesse nacional. Os Estados-membros mais atingidos pela crise requerem mais apoio dos outros Estados-membros, na medida em que serão os que mais têm a ganhar com mais integração e mais a perder com uma desintegração, encontrando-se assim numa posição negocial mais fragilizada e estando disponíveis para um compromisso. Ao contrário, os Estados-membros menos afetados pela crise e mais satisfeitos com o *status quo* serão os mais capazes de alcançar o seu tipo de política preferida, extraindo mais concessões de todo o processo. São as pressões domésticas e as interações que moldam os interesses dos Estados, que assim negociam de forma racional e estratégica com os outros Estados (*ibidem*). Nesse processo (*bargaining*), o poder estatal desempenha um papel crucial, quando comparado com o das instituições supranacionais, que desempenham um papel quase insignificante. No entanto, neste contexto, os governos podem estar disponíveis para atribuir a tomada de decisões e para delegar competências a instituições supranacionais, com o intuito de maximizar os benefícios da integração. Quanto mais eles valorizarem o que estiver em causa nas negociações e quanto mais incertos estiverem sobre o compromisso futuro dos atores domésticos nos seus próprios Estados e nos demais Estados-membros, mais poder estarão dispostos a investir nas instituições europeias para estabilizar o que pretendem alcançar e evitar que potenciais perdedores revejam a política que mais vai de encontro aos/ao encontro dos seus interesses.

Para o *intergovernamentalismo*, nascido em meados da década de 60 do século passado, o processo de integração envolve elementos intergovernamentais, mas são as preferências

nacionais e o jogo de poder entre os Estados-membros que explicam a dinâmica da integração europeia. Apenas estes, ao nível dos governos, conseguem influenciar a evolução da integração europeia. Os seus defensores negam, aliás, a ideia de que a entidade supranacional se encontre no mesmo patamar de influência política que os estados nacionais (Bulmer, 2009). Ou seja, a visão intergovernamentalista rejeita o *spillover*⁶⁵ e encaminha-nos para os processos de formação de preferências domésticas, dedicando-se a investigar as restrições nacionais, bem como a dinâmica de poder entre os atores intervenientes nas negociações da UE. De alguma forma, essa visão refletiu-se na cooperação europeia em matéria de asilo até cerca de meados da década de 80 do século passado, no âmbito do *venueshopping* – o recurso a uma política de natureza vertical, visando simultaneamente evitar as restrições das jurisdições nacionais e, simultaneamente, pretendendo promover objetivos domésticos mais restritivos. Ou seja: evitar a circunstância em que os pedidos de asilo rejeitados num Estado-membro pudessem vir a ser apresentados noutro Estado-membro, gerando-se uma situação de “requerentes de asilo em órbita”, na descrição de Guiraudon (2008), mas sobre a qual nenhum país seria verdadeiramente responsável, como refere FitzGerald (2019). Ainda assim, a política de asilo europeia não se manteve tão restritiva quanto isso, na medida em que teve de acomodar as disposições da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e de ter em conta o papel crescente do Tribunal de Justiça da União Europeia e a influência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (*ibidem*).

Já para Zaun (2018), o *intergovernamentalismo liberal* vê a integração no domínio do asilo como uma forma de resolver problemas de *ação comum* – nomeadamente, a necessidade de prever medidas compensatórias para um espaço Schengen sem fronteiras. Como tal, recorre-se a teorias de bens públicos para explicar as preferências dos Estados-membros e as soluções encontradas para os problemas transfronteiriços. Tanto em “tempos normais”, como em momentos de crise, as preferências nacionais e as posições de poder relativo da cada Estado-membro determinam o resultado. Nesta área das políticas públicas, desde logo, as preferências nacionais de cada Estado-membro dependeriam do quão duramente ele fosse atingido por uma crise, da medida em que certas soluções de maior ou mais integração poderiam ajudá-lo e das pressões internas. Por sua vez, a posição de poder de um Estado

⁶⁵ Segundo Lindberg (Ludlow, 2006), o *spillover* dá-se quando uma dada ação, relacionada com um objetivo específico, cria uma situação tal que o objetivo inicial só pode ser assegurado se se tomarem mais medidas subsequentes, e assim sucessivamente.

estaria dependente da importância económica e política perante os seus parceiros de negociação, do impacto com que fosse atingido pela crise e do quão dependente a sua situação se encontrasse de medidas de integração (*ibidem*). Por exemplo, um país pequeno, profundamente atingido por uma crise – que poderia ganhar *muito com mais* integração – encontrar-se-á numa posição negocial mais fragilizada – terá sido o caso da Grécia, aquando da crise de refugiados de 2015, para dar o exemplo de Schimmelfenning (2017). De facto, se avaliarmos a *integração* através do escopo regulatório, a crise de 2015 revelou que as tentativas para tornar a cooperação obrigatória por meio de medidas como o mecanismo de realocação de refugiados, ou intensificar os esforços anteriores de coordenação de políticas mais “suaves”, como esquemas de reinstalação, falharam (Scipioni, 2018)⁶⁶.

Trata-se de uma área política complexa e crítica em matéria de integração europeia, em que os Estados têm interesses divergentes, a UE partilha competências limitadas e a integração não progride (Marin et al., 2020) – a solidariedade na UE, entre os Estados-membros e com nacionais de países terceiros implica questões *redistributivas* complexas, sobre as quais os Estados querem ter o controlo total, desde logo devido às implicações orçamentais; em segundo lugar, por causa da *confiança sistémica* que esses progressos exigem; por fim, como concluem as autoras, a solidariedade em matéria de asilo significa também alguma *abertura* para com os cidadãos não europeus em questões relacionadas com o acesso aos sistemas nacionais de bem-estar.

Outros autores entendem que a UE é mais adequada para a *regulamentação* do que para a *redistribuição*, consoante a área da política europeia em apreço: dando como exemplo a crise da Eurozona de 2009, Scipioni (2018) afirma que o modelo da UE se modificou de um estado regulatório para outro, passando a lidar também com a estabilização e a redistribuição. Já no caso da migração e asilo, no entanto, através da crise de 2015, a UE impulsionou algumas formas embrionárias de redistribuição (como seja a realocação), mas o fracasso evidente dessas políticas é prova de que esta caracterização é inadequada, de momento, para retratar esta área das políticas públicas europeias (*ibidem*).

Para outros, as *crises e as falhas de políticas* são mais do que simples acidentes encontrados ao longo do caminho da integração da União Europeia (Jones et al., 2016). Em vez disso, alguns autores consideram que são parte integrante de um processo cíclico de

⁶⁶ Já se a integração for interpretada como a atribuição adicional de poderes a agentes supranacionais, isso ocorreu principalmente através de um reforço dos poderes das agências europeias, designadamente, da *Frontex*, como já vimos, que tem como objetivo o controlo das fronteiras externas da UE.

integração: ao promover a cooperação por meio de acordos incompletos, a lógica dos políticos europeus seria a de criarem condições para o surgimento de *falhas e crises* que, por sua vez, estimulariam o desenvolvimento de novos acordos para, assim, promover uma integração mais profunda (Scipioni, 2018). De acordo com o intergovernamentalismo liberal, as diferenças de preferências entre os Estados-membros são as principais razões para o surgimento destes acordos *incompletos*. No caso da migração e asilo, por exemplo, os acordos incompletos são, de acordo com o autor, evidenciados por várias ondas de revisões legislativas nesta área das políticas europeias. Desde logo, prossegue Scipioni, a decisão de não se proceder a uma harmonização mais profunda nestas matérias, estabelecendo-se, ao invés, padrões mínimos, bloqueou recentemente várias áreas políticas – como esta – num caminho de mudanças *incrementais*. Para Scipioni, a combinação de uma reduzida harmonização, fraca fiscalização, baixos níveis de solidariedade e ausência de instituições fortes no âmbito desta política europeia tornou-se cada vez mais insustentável durante a crise de 2015 (*ibidem*). Assim, pouco mais se poderá esperar do que alguns ajustes incrementais – em que os responsáveis pelas políticas atuam numa base de “tentativa e erro”, recorrendo a estratégias passo-a-passo para lidar com problemas complexos (Lindblom, 2009) – e que apenas conduzem a soluções circunscritas e de reduzido impacto, aquém de reformas estruturais e de longo alcance.

Há quem recorra ao intergovernamentalismo liberal para explicar o fracasso da introdução de quotas permanentes de refugiados, invocando a interdependência *assimétrica* entre os vários países da UE. Esta visão do intergovernamentalismo assenta na ideia de que as preferências nacionais que são apresentadas a nível internacional têm origens nacionais. Para Niemann e Zaun (2017), a maioria dos países da UE recebeu um pequeno número de refugiados e não estava disponível para maiores níveis de partilha de responsabilidade, pois isso implicaria acolher um maior número de pessoas⁶⁷. Mas por esclarecer ficará, nesse caso, o motivo que determinou a aceitação, por parte de alguns Estados, de um grande número de pedidos de asilo e de refugiados – em alguns casos, um valor verdadeiramente desproporcional, como aconteceu com a Alemanha.

No entanto, para Niemann e Zaun (2017), o facto de a maioria dos países da UE se ter disponibilizado para acolher apenas um reduzido número de refugiados aquando da crise

⁶⁷ Em 2015, dos cerca de 1,2 milhões de requerentes de asilo registados na UE, mais de um terço pediu asilo na Alemanha. De acordo com os dados do *Eurostat* de março de 2016, o maior número de requerentes de asilo registou-se na Alemanha, ou seja, 441.800 – o correspondente a 35% de todos os pedidos registados nos Estados-membros da EU (*Eurostat*, 2016a).

européia de 2015 não contempla a abordagem das deficiências estruturais do sistema europeu de asilo – antes privilegia a ideia de que os países do norte europeu persistem em transferir responsabilidades em matéria de asilo para os do sul, quer através do estabelecimento de sistemas de asilo eficazes nesses países (para serem estes a *reter* os requerentes de asilo), quer através da introdução de controlos de fronteiras mais fortes no sul, com o intuito de barrar as entradas e transferir as responsabilidades em matéria de asilo para países *fora* da Europa. Esta transferência de responsabilidades para países do sul, ou para países fora da UE, fornece, segundo Maldini e Takahashi (2017), outro argumento favorável aos interesses de quem a pratica: torna-se difícil atribuir à ineficácia da UE as responsabilidades pelo elevado número de pedidos de asilo.

Recuando um pouco mais, recupere-se também o *funcionalismo*, que surgiu como uma teoria específica da integração regional. No caso da integração europeia, os teóricos do funcionalismo entendiam que a questão central não era tanto a transferência da soberania de estruturas típicas do Estado-nação para uma entidade internacional, mas sim a perda de pertinência da soberania no quadro nacional. Estas teorias assumiam uma primazia da componente económica e, consequentemente, uma conceção utilitarista e materialista das construções políticas. O objetivo primordial da organização internacional seria o “bem-estar”. Como revisão do funcionalismo inicial, a abordagem *neofuncionalista*, assente no trabalho dos norte-americanos Ernst B. Haas e Leon Lindberg, aceitava o peso substancial das mudanças ocorridas ao nível económico, mas afirmava também a relevância das alterações nos planos social e político. Para esta perspetiva, desenvolvida a partir da segunda metade dos anos 50 do século XX, a comunidade supranacional em formação não é, desde o início, uma comunidade de massas a nível social. Numa primeira fase, ela mobiliza sobretudo determinados grupos de interesses e elites – políticas e burocráticas – cuja relação com a construção supranacional é mais imediata. Para a teoria neofuncionalista, o processo de integração europeia alicerçou-se em passos sucessivos que, por sua vez, abriram caminho para uma integração mais profunda. A integração europeia acabou por determinar um reforço da transferência de poderes dos Estados-membros para a entidade supranacional, num processo contínuo e causal, que fez dela uma estrutura irreversível, como referem Niemann e Speyer (2017): adicionada certa competência ao catálogo de atribuições da entidade supranacional, abria-se uma janela de oportunidade para que, de seguida, outras atribuições fossem delegadas pelos Estados-membros. Futuras transferências seriam sempre imprescindíveis, para que as atribuições anteriormente transferidas fossem exercidas com eficácia. De acordo com os teóricos do neofuncionalismo, para haver um aprofundamento do processo de integração é

necessária a existência de instituições supranacionais que consigam defender o interesse do *todo*, e não os interesses individuais de um ou de outro Estado-membro. Ou seja, a integração europeia é vista como independente da vontade dos governos nacionais e a entidade supranacional vai sucessivamente consolidando a sua autonomia, ancorada na lógica do *spillover*. Os passos ulteriores seriam independentes da iniciativa dos Estados-membros, pois a entidade supranacional seria já autossuficiente. O neofuncionalismo concentra-se no papel de atores supranacionais, elites e grupos de interesses “europeizados” e funcionários públicos “socializados”, bem como nas pressões funcionais e estruturais que inspiram estes atores na promoção de políticas públicas inovadoras, e que permitem ultrapassar resistências nacionais (*ibidem*). Apesar de fornecer mais informação sobre os contributos provenientes ao nível da estrutura e agência, por exemplo, dá menos atenção às dinâmicas do Conselho e aos constrangimentos nacionais.

Para Servent e Zaun (2020), o *neofuncionalismo* centra-se no próprio processo de integração, olhando para as repercussões do mercado único e de Schengen, bem como para o papel dos atores supranacionais – nomeadamente, a Comissão – na construção de um sistema de asilo comum. Este tipo de reflexão foi complementado com abordagens *novo-institucionalistas* e com análises de políticas públicas, como o modelo de *multiple streams*. Por exemplo, Guiraudon (2000) explicou a integração neste campo das políticas públicas olhando para a União Europeia como um espaço onde os atores domésticos (entre eles, os Ministros do Interior de cada Estado-membro) poderiam “contornar” as restrições impostas por outros protagonistas a nível nacional – como seria o caso de certas organizações não-governamentais, dos tribunais ou dos parlamentos de cada país. Esta dinâmica de *venueshopping* ajudaria a explicar, segundo a autora, por que motivo os resultados das políticas a nível intergovernamental europeu seriam mais restritivos do que as políticas de asilo domésticas. Mas a tese de *venueshopping* então proposta por Guiraudon acabaria por perder poder explicativo com o advento da codecisão: com a capacitação da Comissão, do Parlamento Europeu e dos tribunais, os Ministros do Interior enfrentaram restrições às suas preferências. Não obstante, o mecanismo principal permaneceu válido, embora direcionado para outro foro: uma vez limitados no seu poder de decisão dentro da UE, os Ministros do Interior voltaram sua atenção para a política externa, como refere Lavenex (2006). Uma vez que a integração em matéria de asilo nasceu, como vimos, ligada a processos de segurança e associada a certos custos sociais (e daí o recurso ao termo *fardo* ou *encargo*), seria lógico, segundo Servent e Zaun (2020), que os Estados-membros procurassem reduzir o número de requerentes de asilo, dando visibilidade ao que seria percecionado como a *origem do*

problema, isto é, aos fluxos de migração externa. Apesar do aumento da cooperação a nível da UE e de uma gradual harmonização das políticas públicas nesta área, a dinâmica da transferência de encargos manteve-se invariavelmente impopular ao longo dos anos: os Estados-membros continuam a tentar *evitar* receber requerentes de asilo, mesmo que estes se encontrem em países vizinhos. A harmonização de políticas consegue, não obstante, ocultar os fatores *estruturais* que conduzem a uma situação altamente desigual no que toca à distribuição dos requerentes de asilo, tal como o nível de riqueza de um país ou as oportunidades ao nível do mercado de trabalho mas, segundo Thielemann (2017), não chega a abordar essas desigualdades. Uma abordagem baseada nos *bens públicos* também pode ajudar-nos a entender a crise de refugiados de 2015, segundo o autor, especialmente quando se trata de explicar por que motivo alguns países aceitaram números desproporcionais de requerentes de asilo em tal situação.

Uma segunda vertente da literatura analisou o impacto da UE e das suas instituições nos resultados das políticas públicas. Com a comunitarização gradual das políticas de asilo da UE, muitos autores começaram a questionar a validade da tese do *venueshopping*, como referimos. Segundo Servent e Zaun (2020), esses autores esperavam que a inclusão de instituições supranacionais, como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, atuasse como uma restrição às políticas dos Estados-membros e, portanto, conduzisse a políticas com desfechos mais liberais, como, aliás, defenderam Kaunert e Léonard (2012). Essa suposição automática era, à partida, problemática, por duas razões que Servent e Zaun (2020) descodificaram: em primeiro lugar, supunha que as instituições supranacionais tinham posições mais liberais do que os Estados-membros; em segundo, não especificava uma medida para a mudança de política. Primeiramente, como recordam as autoras, as políticas de asilo foram desenvolvidas num contexto intergovernamental, que deu aos Estados-membros a última palavra sobre a legislação e limitou a capacidade da Comissão de propor legislação, apenas atribuindo ao Parlamento Europeu o direito de ser consultado. Uma vez que este se limitava a emitir pareceres não vinculativos, a sua Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (*LIBE Committee*) apenas apresentava “listas de desejos”, refletindo as posições de uma maioria de esquerda. E, assim, concluíram as autoras, não surpreende que muitos vissem na introdução da codecisão a via para a criação de políticas mais liberais nesta matéria (*ibidem*). O desfecho, porém, revelou-se mais complexo: os Estados-membros parecem ter revelado uma preferência por manter o *status quo* e, no caso dos países conhecidos como os “reguladores fortes”, mostraram-se sistematicamente mais eficazes em influenciar a tomada de decisões da UE do que “reguladores fracos”. Por sua vez, as dinâmicas dentro do Conselho

tornaram-se mais tensas, com tendência para o impasse. Acresce que, segundo Zaun (2018), se tem revelado cada vez mais difícil dividir os países entre liberais e restritivos, quando outros aspetos – nomeadamente o grau de integração e de solidariedade – passaram a influenciar também a tomada de decisões.

No entanto, segundo Niemann e Speyer (2017), explicações neofuncionalistas podem ajudar a compreender como as disfuncionalidades do sistema de asilo atuaram como catalisadores de algumas alterações recentes, que levaram, nomeadamente, a mais transferências de soberania em matéria de proteção de fronteiras (designadamente, em países como a Grécia e a Itália) e à introdução de novas agências europeias, na sequência da crise de 2015, como a Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras⁶⁸. Como o neofuncionalismo prevê que as etapas iniciais de integração sejam frequentemente incompletas, em tempos de crise – como a de 2015 – os *spillovers* integrativos podem ocorrer quando há alguma interdependência transnacional e capacidade supranacional para resolver o problema. O neofuncionalismo considera a integração europeia incremental simultaneamente propensa à crise, porque incompleta, mas precisamente capaz de progredir através da crise – com a ressalva, segundo Schimmelfenning (2017), de que se as crises de integração podem criar o impulso para grandes saltos na integração, esse impulso dependerá dos efeitos da integração anterior, quer na interdependência transnacional, quer na capacidade institucional supranacional. No entanto, no que toca à crise de 2015, Niemann e Speyer (2017) salvaguardam que fatores políticos como os custos de uma desintegração do espaço Schengen terão travado a possibilidade de um *spillback*, ou seja, de uma retirada dos Estados-membros do sistema europeu de asilo.

De acordo com Thielemann (2017), a ausência de uma cooperação *efetiva* entre os Estados-membros deve-se às características de *bem público* em causa quando se fala de asilo: para os Estados, a proteção de refugiados equivale a um “jogo de soma zero” e, portanto, eles não têm incentivos para cooperar nesta matéria. Ou seja, a proteção humanitária é uma obrigação internacional dos Estados, mas os maiores *encargos* são invariavelmente suportados pelos países que acolhem mais refugiados. Assim, a obrigação de prestar proteção humanitária acaba por constituir um problema de *ação coletiva*, num contexto internacional em que não existem instituições centrais que possam forçar os Estados a cumprir esta *obrigação*, como afirma Kaufmann (2020), segundo o qual, não obstante o preâmbulo da

⁶⁸ *European Coast Border Guard* (ECBG), criada formalmente em 2016, através de um alargamento do mandato da *Frontex* e integrando também as guardas costeiras e de fronteiras dos Estados-membros do Espaço Schengen.

Convenção de Genebra prever expressamente a solidariedade internacional como uma forma de partilha de responsabilidades (*responsability sharing*)⁶⁹, a verdade é que a nível internacional não existe qualquer sistema de partilha de responsabilidades em matéria de refugiados e requerentes de asilo. Como refere Lavenex (2001), a criação de um sistema comum de asilo assente em estruturas supranacionais coloca desafios de redistribuição entre os Estados-membros e de coordenação entre interesses nacionais e objetivos comuns, e, ao contrário do que acontece em grande parte do *acquis* europeu, os princípios em que assenta a proteção de refugiados não podem seguir os princípios do mercado, nem tão pouco se podem justificar em termos de ganho económico. No contexto europeu, o FAMI e o EASO seriam as duas únicas instituições que poderiam integrar um mecanismo de responsabilização nesse sentido, mas a dimensão dos seus orçamentos não lhes permite assumir essa função (Schimmelfennig, 2017). Ao EASO cabe apoiar e coordenar as autoridades dos Estados-membros na aplicação das regras de asilo da UE, podendo promover – mas não fazer cumprir – decisões de asilo uniformes em toda a União, como já referimos. Por sua vez, o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) tem como missão contribuir para uma gestão eficaz dos fluxos migratórios e para a definição de uma abordagem comum em matéria de asilo e migração, no contexto da UE.

A *dualidade intrínseca* ao direito de solicitar asilo não encontra enquadramento imediato no atual quadro legislativo europeu de asilo. Por um lado, falamos num direito *transterritorial*, decorrente da lei internacional. Não raro, ele colide com o direito dos Estados de decidir *quem pode entrar e permanecer* no seu território, suscitando tensões com o exercício da *soberania dos Estados*. Para Servent e Zaun (2020), a criação do Sistema Europeu Comum de Asilo não mitigou essa tensão, pelo contrário: a crise de 2015 veio expor a natureza conflituante de, por um lado, se invocar a soberania dos Estados e, por outro, de se aderir e respeitar as normas internacionais. Segundo Niemann e Zaun (2017), a análise comparativa dos poderes soberanos do Estado parte do princípio de que o processo decisório nas diferentes áreas desses poderes tem grande relevância no que toca às questões de soberania e importantes implicações redistributivas que explicam a cautela dos Estados-membros em centralizarem essas políticas ao nível da UE – o que se observa na União

⁶⁹ Leia-se, por exemplo, o Preâmbulo da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, parágrafo 4: “Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos excecionalmente pesados para alguns países e que a solução satisfatória dos problemas de que a Organização das Nações Unidas reconheceu o alcance e carácter internacionais não pode, nesta hipótese, obter-se sem uma solidariedade internacional.” (Organização das Nações Unidas, 1951).

Europeia em matéria de política de imigração e asilo aplica-se também a um grupo maior de políticas públicas, que incluem, por exemplo, as políticas monetárias. A lógica e as controvérsias do processo de integração europeia implicam que tenhamos presente que as políticas de asilo são parte dos *core state powers*, que atribuem aos Estados o direito do exercício da força sobre o seu território.

3.2. *Core state powers* e asilo

Numa análise comparativa dos poderes soberanos dos Estados, Genschel e Jachtenfuchs (2016) afirmam que certos bens públicos são *endógenos* a certas áreas de integração, nomeadamente quando estão em causa poderes que correspondem precisamente à área de soberania do Estado – *core powers*. A integração destes poderes implica a alocação de recursos públicos limitados, em vez da imposição de regras públicas potencialmente ilimitadas sobre os atores do mercado privado. Tal conduz a difíceis conflitos distributivos e a uma maior *politização* do tema. O problema reside no facto de os Estados-membros procurarem uma maior integração sem um sistema de “repartição dos encargos” (um *seguro mútuo*). Para estes autores, tal não funciona no âmbito dos poderes soberanos, exceto em circunstâncias muito benignas, que, no caso em concreto, implicassem desde logo *a não vinda* (para a UE) de refugiados. A cooperação europeia, sobretudo na área dos *core state powers*, como as políticas de migração e asilo – também designadas áreas de “alta política” ou “poderes centrais do estado” – nem sempre corresponde a uma igual integração europeia. Em vez disso, ela pode ocorrer fora das instituições e estruturas europeias comuns, e assumir formas mais intergovernamentais: quando é fácil encontrar posições comuns, os Estados-membros atuam sem constrangimentos no âmbito do quadro institucional e normativo da UE (*ibidem*). Quando esse entendimento não existe – como aconteceu na resposta à última crise económica e financeira mundial ou na resposta à crise de refugiados de 2015 – procuram-se alternativas fora da UE, externalizando-se as soluções. Segundo Genschel e Jachtenfuchs, os vários constrangimentos que, desde o início, influenciaram o *design* da zona Euro e do espaço Schengen têm contribuído para tornar estes espaços vulneráveis a crises. E também influenciam as decisões políticas adotadas em tempo de crise, tornando pouco atraentes soluções assentes numa regulação eficaz ou numa centralização dos riscos e na partilha efetiva de encargos ou de responsabilidades. Aliás, a “década europeia das crises”, na expressão de Schimmelfennig (2017), marcada tanto pela crise da Eurozona de 2009 (ou da dívida pública europeia) como pela crise europeia de refugiados de 2015, podem ser

apontadas como um reflexo dos problemas associados à dificuldade de efetivar a transição – na UE – de uma integração do mercado para a dos *core state powers*. Tanto o Euro como o espaço Schengen ficaram sob pressão devido a choques exógenos, que expuseram grandes deficiências ao nível da integração europeia, produziram graves conflitos intergovernamentais sobre a partilha dos encargos das crises (*burden sharing*) e levaram a uma alta politização interna de ambas as áreas de políticas públicas, afirma o autor. No entanto, os resultados de ambas as crises foram substancialmente diferentes em cada um dos casos: na crise da Eurozona, os governos dos Estados-membros preservaram o bem público fundamental da política europeia em causa – a moeda comum – e concordaram em aprofundar a integração supranacional e os compromissos financeiros mútuos, avançando para a criação de um fundo de resgate permanente, para a união bancária e, por exemplo, a supervisão orçamental dos Estados-membros. Na crise de refugiados de 2015, segundo afirma Schimmelfennig, os Estados-membros não só retomaram o controlo sobre as fronteiras abertas – o principal bem público fornecido pelo regime de Schengen – como também não concordaram com um progresso substancial na integração do sistema. Na crise do Euro, quer os atores, quer as ligações transnacionais eram fortes, afirma o autor. A interdependência dos mercados financeiros aumentou consideravelmente após a introdução do Euro e os atores do mercado financeiro ameaçaram os países altamente endividados da zona Euro com possibilidade de um *default* da dívida soberana. Estes países foram incapazes de resistir, por conta própria, à pressão do mercado financeiro. Mas os custos de saída da zona Euro eram inimagináveis para todos os Estados-membros. Já na crise do espaço Schengen, afirma Schimmelfennig, a interdependência transnacional era reduzida. Requerentes de asilo, refugiados e migrantes são atores transnacionais fracos, e mesmo os países mais afetados eram capazes de conter a pressão migratória por meios unilaterais. Os custos de saída de Schengen não tinham amplitude significativa, quando comparados com os custos de saída da Zona Euro. Além disso, como faz notar Schimmelfennig, a Zona Euro beneficiava da existência do Banco Central Europeu, uma organização supranacional com autonomia e recursos para preservar e expandir a integração supranacional, ao passo que as organizações europeias do espaço Schengen, a Frontex e o EASO não dispunham de capacidade para poder ter um impacto independente na gestão de crises, como a de 2015 (*ibidem*). Genschel e Jachtenfuchs (2018) assinalam também semelhanças entre as duas crises, que atribuem às particularidades da integração europeia no domínio dos *core state powers*. A integração dos poderes soberanos dos Estados responde a demandas idênticas às da integração do mercado – por exemplo, interdependência, externalidades e *spillover* – mas a sua *oferta* é mais restrita devido a uma

alta propensão para conflitos de “soma-zero”. Como tal, e ao contrário do que acontece com a integração a nível do mercado europeu, os autores entendem que uma regulação comum em matéria de *core state powers* não é suficiente – a UE necessita de ir mais longe e de desenvolver alguma capacidade própria, em matéria de *core state powers*.

A ideia de criar *offshores* para a detenção e análise dos processos de requerentes de asilo, por exemplo, não é nova, mas foi recuperada pelos Estados-membros, na sequência da crise de 2015, como recorda Menz (2015). Foi o caso de Itália, cujo governo apelou à instalação de centros de processamento de refugiados no Níger, na Tunísia e no Sudão. O Presidente húngaro, Viktor Orbán sugeriu, por seu turno, que a UE construísse uma “imensa cidade para refugiados” na Líbia, onde se faria uma análise caso a caso, mas as autoridades líbias nunca aceitaram a ideia. Já no plano concebido em 2016 pelo Ministro alemão do Interior, Thomas de Maiziere, todas as pessoas resgatadas no Mediterrâneo deviam ser levadas para instalações de acolhimento no norte de África, e apenas aquelas a quem a lei reconhecesse direito a proteção deviam ser admitidas na Europa, no âmbito de um sistema de quotas alargado aos Estados-membros, conforme relata FitzGerald (2019).

Servent e Zaun (2020) recordam também que, ao longo dos anos, a UE como um todo e alguns Estados-membros individualmente têm procurado assinar acordos bilaterais que reforçam a proteção das fronteiras nos países vizinhos – os acordos com a Líbia (antes e depois da liderança de Muammar Kadafi) foram particularmente problemáticos e sujeitos a críticas devido a violações dos direitos humanos.

A resposta da UE à crise de refugiados de 2015 traduziu-se fundamentalmente em criar soluções *externas*, e, a nível interno, em evitar a partilha de responsabilidades entre os Estados-membros. As soluções concretas concretizaram-se sobretudo *fora* das instituições e estruturas europeias comuns, como aliás, segundo Niemann e Zaun (2017), parece ser uma tendência na área dos *core state powers*.

Outros autores têm vindo a abordar o tema. Por exemplo, Hill e Varone (2017) recorrem a argumentos *Principal-Agent*⁷⁰, para afirmar que a delegação nas agências europeias – por

⁷⁰ Michael Hill e Frédéric Varone (2017) evocam a teoria sobre a atuação dos burocratas públicos, de Jensen e Meckling, inspirada num modelo económico, segundo a qual há situações em que o “agente” (*agent*) – a ou as pessoas a quem foi delegada a autoridade ou o poder de atuar – apresenta motivos para não observar as instruções de quem neles delegou essa atuação (“*principal*”), pelo facto de os interesses de ambos serem divergentes; acresce que tal acontece geralmente num contexto em que a informação e capacitação necessárias para levar a cabo essa atuação se encontram distribuídas de forma assimétrica – por regra, o “*agente*” está mais capacitado para agir do que aquele que o encarrega de o fazer (*principal*).

exemplo, na Guarda Costeira Europeia e de Fronteira e no EASO – não decorreu de forma simétrica: na sequência da crise, foi introduzida a Guarda Costeira Europeia e de Fronteiras e o Gabinete Europeu em Matéria de Asilo foi reforçado para fazer face às deficiências dos sistemas de asilo e do controlo de fronteiras dos Estados-membros com mais debilidades e mais expostos à “geografia do asilo”. Ou seja, através de um processo de *agenciamento*, os Estados mais fortes – os do norte – delegaram nas instituições da UE o seu controlo sobre os do sul, o que ilustra a dimensão das clivagens existentes na União. Já para Niemann e Zaun (2017), o conceito de *ação coletiva* pode ajudar a compreender, por exemplo, as estruturas básicas de incentivos subjacentes à cooperação ineficaz – como a possibilidade de um país membro da UE poder adotar políticas públicas restritivas como meio de transferir as responsabilidades de acolhimento de refugiados, ilustrando como o atual sistema europeu de asilo padece de deficiências ao nível da ação coletiva. Contudo, como afirmam Maldini e Takahashi (2017), esta visão não aborda a formação de preferências internas nem os processos de negociação na UE para mostrar como se inter-relacionam.

Para Servent e Zaun (2020), a primeira fase de produção legislativa com vista ao Sistema Europeu Comum de Asilo (2001-2005) revelou uma natureza essencialmente intergovernamental, tendo registado poucos progressos ao nível da aproximação dos sistemas de asilo domésticos; na segunda fase (2008–2013), os Estados-membros revelaram uma maior relutância em reforçar os poderes da UE nesta matéria – disso resultou uma legislação europeia de asilo invariavelmente apontada como exemplo de implementação deficitária, traduzindo-se numa fraca aproximação entre os Estados-membros, especialmente entre aqueles que já antes de se iniciar a integração não apresentavam sistemas de asilo robustos. Para as autoras, estas fragilidades criaram uma situação particularmente perigosa, uma vez que fizeram nascer incentivos para aqueles que menos beneficiavam da cooperação da UE, levando-os a contornar as suas obrigações. Assim, concluem, foram os próprios princípios estruturantes do regime de Dublin que estiveram no cerne daquilo que as autoras designam como a “crise funcional de asilo” de 2015, pondo a descoberto as fraquezas do Sistema Europeu de Asilo, bem como a incapacidade de os Estados-membros reformarem o sistema e de encontrarem uma solução para os desequilíbrios que ainda hoje persistem. Como destaca Carrera (Carrera et al., 2017a), a inadequação das regras europeias para organizar e gerir este tipo de fluxos era evidente: em particular, a atribuição da responsabilidade pela proteção dos refugiados ao primeiro Estado-membro de entrada, como determina o Regulamento de Dublin. Para os autores, em caso de pressão migratória, como em 2015, gerou-se um sistema assimétrico e injusto de partilha de encargos, que conduziu a ineficiências no sistema europeu

de asilo – desde logo, marcado pelo incumprimento das normas europeias, pelas falhas sistêmicas no processo de asilo e pelas deficientes condições de acolhimento dos requerentes de asilo. Tal redundou em tentativas de transferência de responsabilidades, ações unilaterais e falta de confiança entre os Estados-membros.

As principais saídas nesta fase, rematam Servent e Zaun (2020), acabaram por assentar na *externalização* através da qual a UE procurou reforçar a responsabilização de países terceiros, como a Turquia e a Líbia. A crise de refugiados contribuiu também para uma maior dependência de padrões informais de cooperação a nível europeu, com o objetivo de contornar as restrições institucionais e legais europeias e internacionais. Foi o caso do acordo de 2016 entre a UE e a Turquia: *externalizou* o controlo de refugiados, transferindo a responsabilidade de avaliar os pedidos de asilo para um país terceiro, a Turquia, e informalizou a política de regresso, contornando constrangimentos institucionais e legais que, de outra forma, a arquitetura supranacional europeia imporia. Não obstante, as autoras consideram que o processo intergovernamental da primeira fase não decorreu de uma forma “incontestável”. Isto é, embora os princípios fundamentais relativos ao asilo na UE correspondam a uma lógica de “bens públicos”, as mesmas autoras argumentam que os Estados-membros tentam invariavelmente transferir a sua responsabilidade pelos requerentes de asilo do seu território para o dos vizinhos, contribuindo para uma perceção negativa generalizada do asilo – também partilhada pela maioria dos restantes membros. Entre os países que eram tradicionalmente recetores de requerentes de asilo, com sistemas fortes de acolhimento, houve um óbvio “jogo” de competição regulatória que conduziu a uma *corrida para o fundo*, afirmam Servent e Zaun (2020). Em comparação, os Estados-membros que não tinham experiência em matéria de proteção internacional e não possuíam sistemas de asilo tão robustos, bateram-se, por regra, para se adaptar aos padrões da UE, o que – no âmbito do regime de Dublin – reforçou os desequilíbrios e as fragilidades. Neste quadro, podia esperar-se uma evolução para um processo de tomada de decisão totalmente supranacional, que produzisse mudanças políticas de longo alcance e que conduzisse a um reforço de direitos. Mas os resultados das políticas a nível da UE, muitas vezes, não se materializam em impactos políticos de nível nacional – ocorreram, sim, processos de adaptação *informal* e um fortalecimento das agências operacionais da UE como a *Frontex* e o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. Como foi referido, essas falhas internas levaram a UE a externalizar os controlos de fronteira, bem como a responsabilizar países terceiros pela proteção internacional de refugiados e de requerentes de asilo. Servent e Zaun (2020) entendem que tem estado em curso um processo de *difusão* de políticas para países vizinhos, e

uma dinâmica crescente de *convergência* de políticas públicas entre países anfitriões, como a Austrália e os Estados Unidos da América. Segundo as autoras, estes países têm-se empenhado especialmente em replicar as políticas públicas uns dos outros, quando se trata de processamentos *offshore* dos pedidos de proteção internacional, através da opção por centros de detenção extraterritorial e da construção de cercas nas fronteiras. Esse tipo de políticas, afirmam, tende a enfatizar práticas excludentes – levando-nos a suscitar questões sobre a sobrevivência do próprio direito de asilo como um direito humano internacional (*ibidem*).

Como aconteceu na resposta à última crise económica e financeira, desde 2009, e na resposta à crise de refugiados de 2015, procuraram-se alternativas *fora* da UE, mesmo correndo riscos de deslegitimação das instituições europeias e dos seus processos decisórios, do enfraquecimento da cooperação entre os Estados-membros, e da violação dos valores fundamentais sobre os quais se construiu a própria União – há 10 anos distinguida com o Prémio Nobel da Paz pela sua “contribuição para o avanço da paz e da reconciliação, da democracia e dos direitos humanos na Europa” (*The Nobel Prize*, 2012). Para autores como Dogachan (2018), é urgente rever os mecanismos de cooperação, quer entre as autoridades europeias e os Estados nacionais, quer entre os próprios Estados-membros. Mas resta saber, como referem Niemann e Zaun (2017), se a não-utilização deliberada das estruturas institucionais da UE é uma característica das situações de *crise* ou parte de um desenvolvimento mais vasto nas áreas das funções do Estado ou mesmo além delas.

Desde 2015, os refugiados tornaram-se um tema central, mas altamente tóxico, do discurso político em vários países da UE, contra o espírito de solidariedade e de responsabilidade partilhada entre os Estados-membros, valores em que – formalmente – assenta a própria política europeia de asilo. Trata-se de um problema transnacional, em que conflitos de interesses, prioridades nacionais e o oportunismo de muitos líderes políticos têm vindo a boicotar progressos substanciais no aprofundamento do regime legal em vigor, bem como o respeito pela própria lei internacional de direitos humanos. Outra consequência da crise, como vimos, foi a queda, a pique, da confiança pública no sistema europeu de asilo por toda a UE desde 2015, quando esta se viu confrontada com a sua inaplicabilidade em condições reais. As sucessivas tentativas falhadas de alterar a legislação de Dublin continuam a mostrar o bloqueio a que se chegou: ainda em outubro de 2018, uma nova cimeira europeia se debruçou sobre o tema, mas acabou sem resultados, revelando apenas – e mais uma vez – a

preferência dos líderes europeus por externalizar soluções em matéria de asilo, recorrendo a mais países do Norte de África⁷¹.

Já nesse ano, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa advertia sobre os riscos para os direitos humanos decorrentes da externalização do controlo migratório e das políticas de asilo da UE – nomeadamente, o risco de expor migrantes e requerentes de asilo a tratamentos desumanos e degradantes, discriminação, detenção arbitrária ou falta de proteção social. E via também com preocupação a tendência crescente de condicionar a ajuda ao desenvolvimento aos compromissos de países terceiros com o controlo de fronteiras e migração⁷². De facto, os resultados têm sido catastróficos sob o ponto de vista dos direitos humanos: não obstante o número de chegadas à Europa ter começado a diminuir desde as respostas à crise, ainda em 2015, o mesmo não se verificou necessariamente com o número de mortes no mar⁷³.

A aceitação e a integração de refugiados na União Europeia tornou-se um tema fraturante, ocupando um lugar cimeiro no discurso político e alimentando intervenções populistas, xenófobas e discriminatórias, muitas delas proferidas por responsáveis políticos. O clima de crescente intolerância e de atitudes xenófobas em relação a refugiados, migrantes e minorias tem vindo a traduzir-se no apoio a partidos populistas e anti-imigração em várias eleições, como vimos. Mesmo em tempos de crise e de necessidade de reforma política, a UE não tem sido capaz de introduzir no seu sistema de asilo uma componente de maior cooperação entre os Estados-membros, tornando-o mais capaz de lidar com o aumento crescente de refugiados que procuram a UE. É uma situação tanto mais preocupante quanto, devido à sua posição geográfica e à sua reputação de estabilidade, generosidade e abertura, a Europa continuará certamente a representar um refúgio seguro para requerentes de asilo e migrantes, em fuga a conflitos internos e internacionais, às alterações climáticas e à pobreza global.

⁷¹ Ver, por exemplo o artigo do *EU Observer* (Nielsen, 2018) e ainda o relatório do ECRE (2018).

⁷² Resolução 2228 (2018), adotada em 27 de junho de 2018.

⁷³ A tendência manteve-se em 2018, como ilustram os números do Alto Comissariado da ONU para os Refugiados relativos ao primeiro semestre desse ano (ACNUR, 2018), e que levaram o próprio ACNUR a apelar a um reforço das operações de resgate e salvamento.

3.3. Tensão entre Supranacionalismo e Intergovernamentalismo

A atuação dos legisladores europeus – o Parlamento e o Conselho⁷⁴ – tem ido historicamente ao encontro sobretudo de um interesse superior, da União Europeia, e ao das normas internacionais em matéria de asilo, tal como se encontram vertidas no *acquis* europeu, como é o caso do Parlamento Europeu – tradicionalmente considerado na literatura sobre esta temática como mais “amigo dos refugiados” (*refugee friendly*) (Trauner, 2016) – um paradigma *supranacional*, portanto. Essa posição do Parlamento Europeu tem-se revelado invariavelmente numa maior abertura ao acolhimento de refugiados e ao respeito pelos seus direitos humanos, bem como pelo próprio direito a solicitar asilo na UE, e pela defesa de mecanismos internos que permitam uma redistribuição equitativa entre os Estados-membros dos custos económicos, sociais e políticos do acolhimento de refugiados, e – como a crise de refugiados de 2015 voltou a pôr em evidência – pela defesa da modificação das regras de Dublin. No caso do Conselho, encontramos-nos perante um paradigma *intergovernamental*, isto é, de acordo com o que são os interesses nacionais dos Estados-membros, por ele diretamente representados. Historicamente, o Conselho apresenta-se mais focado nas matérias de segurança interna e numa abordagem securitária desta área das políticas públicas – assente em mecanismos externos, com vista à *contenção* na entrada de pessoas e à *externalização do asilo*, através da cooperação com países terceiros – levando os Estados-membros a cooperar entre si, mas de forma a preservarem as suas esferas de soberania nacional (Servent e Zaun, 2020).

Ao longo da evolução do processo legislativo europeu, e do que nele se reflete sobre a evolução destas relações interinstitucionais, vários momentos históricos ganham relevo. O Tratado de Amesterdão, em vigor desde 1999, reforçou a posição do Parlamento Europeu no processo de codecisão em várias áreas das políticas públicas, de tal forma que, desde então, o Parlamento e o Conselho se tornaram legisladores em igualdade de circunstâncias, embora não em todas as áreas. Foi também no âmbito deste tratado que se formularam as primeiras diretivas europeias em matéria de migração e asilo. O Tratado, recorde-se, referia-se à política comum de asilo e imigração como um elemento central para o desenvolvimento de uma “área de liberdade, segurança e justiça”⁷⁵. Em dezembro de 2004, o Parlamento ganhou poderes de codecisão no âmbito da migração irregular e em matéria de controlo de fronteiras. A

⁷⁴ Cf. Art. 16º e 294º e seguintes do TFUE.

⁷⁵ Tratado de Amesterdão, Título III-A, “Vistos, Asilo, Imigração, e outras Políticas Relativas à Livre Circulação de Pessoas”, Art. 73º-I: “A fim de criar progressivamente um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, o Conselho adotará...”.

codecisão no domínio do asilo foi estabelecida após a adoção da diretiva relativa aos procedimentos⁷⁶ e, no domínio da imigração legal, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009, que abriu as matérias europeias relativas à Liberdade, Segurança e Justiça ao escrutínio democrático e à responsabilização parlamentar, reconhecendo o Parlamento Europeu como um verdadeiro colegislador – a codecisão tornou-se oficialmente o “processo legislativo”, cobrindo mais de 80 áreas das políticas públicas, incluindo, desde então, a maioria dos domínios de intervenção da União⁷⁷ (Carrera et al. 2013).

O processo legislativo ordinário baseia-se no princípio da paridade entre o Parlamento Europeu, diretamente eleito – representante dos cidadãos da União – e o Conselho, que representa os governos dos Estados-membros, sendo composto pelos ministros de cada Estado-membro, exercendo funções legislativas em 3 níveis. Já a Comissão Europeia, que representa o interesse geral da União Europeia como um todo (por oposição aos interesses de cada Estado-membro) cabe-lhe aplicar as decisões, controlar a aplicação do direito europeu e assegurar o respeito pelos Tratados da União, além de apresentar propostas. É com base em propostas da Comissão – que detém um quase-monopólio da iniciativa legislativa, sobretudo no que toca à elaboração das propostas abrangidas pelo processo legislativo ordinário – que os dois colegisladores adotam, conjuntamente, os atos legislativos⁷⁸. Nenhum deles pode adotar legislação sem o acordo do outro, devendo ambos aprovar um texto idêntico, sendo que o acordo pode ser alcançado em qualquer uma das três leituras previstas no processo legislativo ordinário⁷⁹.

Ainda antes do Tratado de Amesterdão, como salienta Trauner (2016), o Conselho e o Parlamento Europeu desenvolveram visões divergentes sobre a política europeia de asilo: os eurodeputados defendiam uma maior harmonização entre os Estados-membros, propondo medidas de maior tolerância no sentido *refugee friendly* (“amigo dos refugiados”). O Conselho batia-se pela não extensão dos direitos e dos benefícios dos requerentes de asilo, ao mesmo tempo que defendia a manutenção de uma maior flexibilidade para cada Estado-membro. Por regra, instituições europeias intergovernamentais, nas quais os Estados-membros defendem os seus próprios interesses, tendem a enfatizar posições de controlo, ainda

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Nos termos do Art. 294º do TFUE.

⁷⁸ Art. 14º, 16º e 17º do TFUE.

⁷⁹ Se a proposta for rejeitada em qualquer fase do processo, ou se os 2 colegisladores não alcançarem um compromisso, a proposta não é adotada e o processo termina – Art. 294º do Tratado sobre a União Europeia.

que não necessariamente ignorando os direitos humanos, afirma FitzGerald (2019). Uma vez que a intervenção do Parlamento tinha natureza meramente consultiva, o Conselho acabou por transpor para a legislação europeia a maioria das suas posições⁸⁰. Vivia-se uma época em que um único órgão – juntando os representantes de doze Estados-membros – decidia sobre esta matéria, e o fazia de acordo com a regra do voto por unanimidade. Já a segunda geração de leis europeias com vista ao aprofundamento do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA II, 2011-2013) foi negociada no âmbito do processo de codecisão, que pressupunha um maior envolvimento do Parlamento, numa União composta agora por vinte e quatro países. A codecisão foi alargada, como relembra Servent (2012), a matérias como o asilo, a imigração ilegal, a proteção de dados, a proteção de fronteiras e a concessão de vistos. No Conselho, as regras também passaram a ser outras: da unanimidade, a regra passou a ser o voto por maioria qualificada na UE a 24. Acresce que, em vez da regra “cada país, um voto”, cada Estado-membro passou a ter um certo número de votos, em função da sua dimensão demográfica, o que beneficiou os Estados-membros mais populosos, em detrimento dos mais pequenos. Antes, os Estados-membros podiam vetar unilateralmente as decisões no Conselho, ou até usar o poder de veto como moeda de troca com os seus pares ou junto da própria Presidência do Conselho. Mas com as novas regras de voto introduzidas pelo Tratado de Lisboa, os Estados-membros tiveram de passar a procurar ativamente fazer coligações, se quisessem ver refletidos nas decisões do Conselho os seus interesses nacionais – se não houvesse uma minoria de bloqueio, como no passado, o ato que subscrevessem seria adotado (*ibidem*). De todo o modo, os Estados-membros haviam começado a implementar há pouco o primeiro pacote de leis europeias sobre o tema, e, segundo Trauner (2016), não sentiram necessidade de adotar posições de concordância na segunda ronda de legislação. Mesmo sob as novas regras no Conselho, designadamente, a da votação por maioria qualificada, não foi difícil alcançar consenso nesta matéria. Aprovada entre 2011 e 2013⁸¹, a legislação Dublin III (ainda hoje em vigor) acabou por não alterar o espírito firmado pelo Conselho na primeira geração de diplomas, apesar de se traduzir, de forma suave, num maior grau de harmonização e de ser ligeiramente menos restritiva, segundo Peers (2014). Para Servent e Trauner (2014), o acréscimo formal de poderes das instituições europeias não se refletiu necessariamente numa modificação das características estruturais desta política pública europeia. A codecisão, afirmam, pode conduzir a uma elevação dos *standards* da política europeia de asilo se o

⁸⁰ Regulamento de Dublin II, que sucedeu à Convenção de Dublin, a partir de 2003, como já vimos.

⁸¹ Regulamento de Dublin III, em substituição da legislação antecedente, a partir de 2014, como já vimos.

processo de harmonização não estivesse apenas nas mãos do Conselho. Na prática, tal implicaria a chegada a acordo entre as três instituições europeias. No caso da política de asilo, as novidades do segundo pacote legislativo resultaram principalmente de uma alteração da posição do Parlamento e da Comissão, mais do que do Conselho, e – para estes dois autores – não corresponderam senão a modificações de “segunda ordem”, que as recém-reforçadas instituições aceitaram, sem contestar o essencial do regime formulado pelo Conselho. Para Shackleton (2017), por sua vez, uma aproximação de posições entre a Comissão e o Parlamento, por exemplo, não modificaria necessariamente a vontade de os Estados-membros de reterem uma posição dominante, através do Conselho. Para Burns e Carter (2010), que analisaram o impacto dos poderes de codecisão do Parlamento Europeu nas políticas ambientais, o Parlamento tornou-se mais forte desde a atribuição desses poderes, embora ambos entendam que isso não se traduziu necessariamente numa maior influência: em vez de uma atitude confrontativa, o Parlamento assumiu uma atitude mais consensual no âmbito da codecisão – uma vez que já não podiam ser ignorados, os eurodeputados tornam-se mais cuidadosos com aquilo que passaram a reivindicar. No mesmo sentido argumenta Lopatin (2013), segundo a qual o Parlamento Europeu votou invariavelmente ao lado do Conselho posições mais restritivas em matéria de migração irregular e asilo desde 2005, altura em que obteve poderes de codecisão nestes domínios. A autora considera haver uma correlação inversa entre o nível de autoridade decisória e a liberdade de defender uma política de imigração menos restritiva. Ou seja, instituições com pouca autoridade para tomar decisões tendem a promover políticas de imigração mais liberais, em comparação com as instituições com mais responsabilidade. Lopatin, que analisou quantitativamente este processo nas áreas da imigração e asilo, lembra que, além da motivação para aprovar legislação, outro motivo pode explicar este comportamento: a necessidade de dar mais atenção às agendas dos Estados-membros. A autora considera que, ao longo dos anos, os órgãos legislativos da UE foram ganhando mais autoridade porque os Estados-membros acreditavam que as suas agendas poderiam ser mais bem atendidas através dessa transferência de poderes para instituições comuns. E decidiram nesse sentido sempre que entenderam que a política europeia lhes poderia ser mais benéfica do que a decidida a nível nacional. Como tal, remata Lopatin, seria de esperar que essas instituições acabassem por “retribuir”, propondo legislação que promovesse as agendas dos Estados-membros. Aliás, segundo a autora, a dicotomia entre os ideais dos direitos humanos e as necessidades de segurança na política de asilo tem-se manifestado nas disputas legislativas entre o Parlamento e o Conselho: no passado, o Parlamento afirmava-se como um baluarte dos direitos humanos; mais recentemente, porém,

tem vindo a mudar.

Por sua vez, Servent (2012) conclui que, antes do Tratado de Amesterdão, quando o Conselho não era obrigado a seguir as alterações propostas pelo Parlamento, as duas instituições viviam tentadas a ignorar mutuamente as suas posições. Mas isso abria caminho a uma postura mais assertiva e mais radical do Parlamento, segundo a qual a codecisão transformou as relações interinstitucionais e obrigou o Conselho a mudar o seu comportamento, por forma a incorporar o Parlamento nas suas práticas legislativas. O resultado – afirma a autora – tem sido, por regra, o do comportamento consensual de parte a parte.

Frid-Nielsen (2018) analisou os discursos proferidos no Parlamento Europeu sobre asilo entre 2004 e 2014, para testar hipóteses sobre a relação entre as posições dos partidos nacionais e o teor das intervenções dos eurodeputados e concluiu que argumentos a favor ou contra uma postura securitária no âmbito da política europeia de asilo constituíram a principal dimensão dos debates em plenário. Apurou também que, em certo período, as preferências dos partidos nacionais em matéria de integração europeia não foram o que mais determinou as posições dos eurodeputados, mas antes as preferências dos seus partidos nacionais (ideologia “direita-esquerda”) e a duração do seu mandato. E, ainda, o poder crescente do Parlamento Europeu em matéria legislativa, associado à maior necessidade de garantir soluções políticas eficazes a nível da UE. Por isso, o autor entende que não se deve considerar o Parlamento uma instituição com uma participação singular no que respeita a ideais de direitos humanos – o seu crescente poder legislativo pode conduzi-lo a defender políticas europeias de asilo mais orientadas para a segurança, conclui.

Sem deixar de destacar a novidade institucional introduzida pelo Tratado de Lisboa em matéria de asilo e migração – a atribuição de poderes de legislador pleno ao Parlamento Europeu, incluindo nesta área de políticas públicas, ou seja, em matérias ligadas aos *core state powers* – outros autores, como Pollack, Wallace e Young (2015), consideram que as sensibilidades estruturais em matéria de imigração e de cooperação policial continuam a impedir a concretização de políticas europeias verdadeiramente comuns, e apontam a pasta da “Liberdade, Segurança e Justiça” como um exemplo dos limites que podem obstar à reforma institucional – “em termos de substância política, a continuidade prevalece” (p. 484), concluem. Assim, segundo Zaun e Roos (2019), se por um lado se poderia esperar do Parlamento uma atitude mais pró-europeia no âmbito da política de migração e asilo – a favor de regras comuns, menos restritivas, revelando maior cooperação – por outro lado, não é certo que a introdução do processo de codecisão e o consequente aumento da potencial influência

do Parlamento Europeu tenha resultado numa alteração das decisões políticas nessa matéria. Interessa apurar, portanto, se nas matérias de migração e asilo, a codecisão – não obstante constituir um aumento dos poderes do Parlamento Europeu – o tem levado a atuar de uma forma diferente, tornando menos radicais as suas exigências. Ou, pelo menos, tornando essas exigências menos distintas das preferências do Conselho, nomeadamente, no âmbito da resposta europeia à crise de refugiados de 2015. A enorme visibilidade e politização deste tema – tantas vezes usado a nível doméstico pelos líderes dos Estados-membros de forma demagógica e populista⁸² – não facilita a adoção de políticas europeias menos restritivas.

A assunção de poderes de codecisão pelo Parlamento Europeu trouxe também uma mudança visível no comportamento dos grupos políticos. Dado que o Parlamento passou a poder alterar a legislação e a vetar decisões políticas, os partidos de centro-direita e os conservadores começaram a interessar-se pela tomada de decisões, o que conduziu a posições mais moderadas (Zaun e Ross, 2019). E embora o Parlamento tenha conseguido favorecer uma maior integração em matéria do asilo na UE, uma clivagem ideológica clara acabaria por surgir no rescaldo dos acontecimentos de 2015 entre os que apoiavam políticas mais restritivas e os que desejam fortalecer os direitos dos migrantes (Frid-Nielsen, 2018). A própria dinâmica da Comissão Europeia se modificou com a codecisão. A Comissão tornou-se mais politizada, especialmente desde a Comissão Juncker (2014–2019), e muitas vezes teve de moderar ou abandonar as suas tentativas de integrar mais as matérias de asilo, aproximando-se cada vez mais do Conselho (*ibidem*).

Para outros autores, como Fabbrini (2019), o Tratado de Lisboa formalizou um sistema dual de tomada de decisão, com diferentes combinações de lógicas – institucionalizou uma *constituição supranacional* para regular políticas ligadas ao mercado único, por exemplo, ou seja, matérias que não são politicamente sensíveis para os governos nacionais, até porque os custos e benefícios dessas políticas são geralmente difusos; e, ao mesmo tempo, institucionalizou uma *constituição intergovernamental* para decidir assuntos politicamente sensíveis para os governos nacionais (especialmente em tempos de crise, quando os custos e benefícios das políticas se organizam de forma diferente nos Estados-membros) – segundo o autor, seria o caso das áreas relacionadas com os *core state powers*. Quando estão em jogo interesses cruciais dos Estados-membros, as decisões são tomadas (ou contestadas) pelos governos nacionais, independentemente da posição do Parlamento Europeu sobre o assunto. Como lembra Servent (2019), no pós-2015, a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo

⁸² Ver, por exemplo, a notícia da edição internacional do jornal *The Guardian* (Elgot, 2016).

ou a reforma da Convenção de Dublin foram impedidas pelos governos nacionais (pelo menos, por alguns deles), embora o Parlamento Europeu estivesse disponível para agir. Segundo a autora, durante as duas primeiras fases do SECA, o ambiente que se vivia no Conselho e entre os Estados-membros era sobretudo amigável e de cooperação; os principais atores em matéria de asilo eram um pequeno número de países que, por determinados motivos, davam grande importância ao tema. Na sequência da crise de 2015, o ambiente negocial tornou-se tenso e confrontacional, revelando uma grande clivagem em termos de preferências políticas e de interesses dos Estados-membros. O comportamento negocial no Conselho modificou-se: desde logo, a norma do consenso parece ter-se evaporado, o que, por sua vez, pode ter afetado a transposição e implementação das leis em apreço para os sistemas nacionais de cada país (*ibidem*). Daí decorrem várias implicações, potencialmente negativas, quer no que toca à partilha de responsabilidades entre os Estados-membros, quer à própria integridade do espaço Schengen, e mesmo no que toca à própria proteção dos requerentes de asilo. Zaun e Ross (2019) afirmam que, se por um lado a UE se esforça para cumprir as normas internacionais e ir ao encontro da sua própria perceção como uma comunidade de valores, por outro, enfrenta pressões (populistas) que exigem políticas mais restritivas em áreas como o asilo e migração. E acrescentam: após a crise de refugiados de 2015, a questão da integração no âmbito do Sistema Europeu Comum de Asilo tornou-se mais contestada – os próprios os grupos da esquerda política (tradicionalmente a favor de uma maior integração) mostraram-se mais céticos em relação a uma maior harmonização, uma vez que esta passou a ser cada vez mais vista como uma ferramenta para alcançar políticas de asilo mais restritivas (*ibidem*).

Para Servent e Zaun (2020), de uma forma geral em matéria de asilo, a tendência dominante no espaço legislativo europeu tem sido a da estabilidade das políticas, mais do que a da mudança. Aliás, quando esta ocorre, tem surgido sobretudo por via da intervenção dos tribunais internacionais e europeus, nomeadamente, devido às decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e do Tribunal de Justiça da União Europeia. Foi o caso das decisões judiciais que suspenderam as transferências de requerentes de asilo para a Grécia, Búlgara e Hungria ao abrigo do regime de Dublin – que já vimos – conhecidas por terem exposto as disfuncionalidades do sistema europeu de asilo, e por terem dado a conhecer as potenciais consequências negativas para os direitos humanos dos requerentes de asilo. Através das suas decisões, os tribunais também limitaram práticas denunciadas por ONG e proibidas pela lei internacional europeia, como a repulsão ou afastamento coletivo de pessoa nas fronteiras marítimas (*pushbacks*). Muitas vezes, estas expulsões ocorrem de forma informal e violenta,

procurando devolver as pessoas – que podem ser ou não requerentes de asilo – ao país de onde tentaram atravessar, sem lhes ser dado acesso a um procedimento de asilo. A Convenção Europeia dos Direitos Humanos contempla expressamente a *proibição da expulsão coletiva*⁸³. Os refugiados beneficiam de uma proteção legal adicional, ao abrigo do princípio de *non refoulement* – a rejeição dos requerentes de asilo que já se encontrem em território da UE viola o princípio de “não repulsão” se a elegibilidade de um indivíduo para esse tipo de proteção não tiver sido avaliada. Para o ACNUR, o *princípio de não repulsão* entra em vigor diretamente na fronteira – mesmo que a pessoa que solicita a entrada ainda não tenha chegado ou entrado ao território da União Europeia (ACNUR, 2007). No entanto, no caso de migrantes que não tenham acedido de forma legal à UE, nem sempre tem sido fácil invocar esta proibição para impedir a expulsão ou para tentar a reentrada, como ilustra a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos⁸⁴.

Para Guiraudon (2017), a própria crise europeia de refugiados de 2015 voltou a mostrar que a formulação de políticas da UE continua propensa “a continuidade em vez de mudança” – a autora acrescenta que, apesar de as crises poderem muitas vezes constituir uma janela de oportunidade, o colapso do sistema de asilo da UE em 2015 desencadeou o mesmo tipo de resposta do que nas reformas anteriores, ou seja, uma mudança de responsabilidade externa e um reforço do controlo de fronteiras. Um caso paradigmático é o do acordo UE-Turquia, subscrito pelos chefes de Estado ou de governo da União, deliberadamente adotado *fora* da arquitetura da UE, não podendo como tal ser contestado perante o Tribunal de Justiça da União Europeia, por não ter natureza jurídica *supranacional*, como recordam Slominski e Trauner (2020), e tal como assim viria a declarar o próprio Tribunal Geral da UE. Como faz notar também Spijkerboer (2016), o acordo não só foi concluído sem permitir que o Tribunal Europeu de Justiça se pronunciasse, como também sem a aprovação do Parlamento Europeu, pondo em causa os próprios valores constitucionais da União Europeia. Já autores como Thym (2016) apresentam-se em defesa da sua legalidade e conformidade face ao

⁸³ Cf. IV Protocolo Adicional da CEDH, Art. 4º “Proibição de expulsão coletiva de estrangeiros: São proibidas as expulsões colectivas de estrangeiros”.

⁸⁴ Por exemplo, nos casos 8675/15 e 8697/15 *N.D. and N.T. v. Spain* [2020] ECtHR [GC] apresentados perante o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), os queixosos (nacionais do Mali e Costa do Marfim) não conseguiram invocar a *proibição de expulsão coletiva* porque se entendeu que tinham recorrido à força e a meios irregulares para atravessar ilegalmente o enclave espanhol de Melilla, em Marrocos, havendo uma passagem de fronteira aberta e legal disponível. O TEDH conclui que a Espanha não violou a Convenção ao fazer retornar para Marrocos os queixosos. Ver, também, a decisão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 2012, no caso 27765/09 *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [2012] ECtHR [GC], referente ao *pushback* de uma embarcação, efetuado pelo Estado Italiano.

enquadramento jurídico, europeu e internacional. Ainda assim, Slominski e Trauner (2020) entendem que, a médio prazo, poderá ser mais difícil proteger o acordo do escrutínio jurídico europeu. Quaisquer medidas de implementação, nomeadamente através das leis gregas, podem ser contestadas perante os tribunais nacionais e, por extensão, perante os tribunais europeus. Independentemente do facto de o parlamento grego ter aprovado uma nova lei que permite que os migrantes que chegam à Grécia sejam devolvidos à Turquia, os tribunais gregos decidiram que os requerentes de asilo não podem ser devolvidos à Turquia, enquanto decorrer o período de admissibilidade dos seus pedidos de asilo. Para os dois autores, o acordo UE-Turquia foi uma das várias medidas adotadas em resposta aos acontecimentos de 2015, com um sentido de urgência induzido pela crise, e, como tal, com uma vontade maior de “testar” os limites da lei europeia e os próprios processos de tomada de decisão supranacionais (*ibidem*).

Por outro lado, não é claro se a presença reforçada de vozes populistas em alguns Estados-membros poderá ter conduzido realmente a uma *renacionalização* e a uma *des-supranacionalização* das políticas de asilo da UE, como admitem Servent e Trauner (2014). Vozes em defesa da reforma do Regulamento de Dublin – “por consenso” – sugerem essa tendência. Os autores fazem ainda notar que dinâmicas semelhantes afetam o papel da UE também a nível global, bem como a sua própria liderança, quando se trata de influenciar a evolução do regime internacional de refugiados (Servent e Trauner, 2014). Em marcante contraste com o pós-1945, quando a experiência dos deslocamentos massivos na Europa do pós-guerra moldou amplamente o espírito da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, o princípio básico da proteção dos refugiados tem sido – nos últimos anos – desafiado por alguns países europeus nos debates atuais sobre um Pacto Global sobre Refugiados, como adiante se verá.

Tradicionalmente, o Parlamento Europeu tem sido apontado na literatura como a instituição europeia mais “amiga dos refugiados” (*refugee friendly*, pela sua abertura ao acolhimento de refugiados e pela defesa dos seus direitos humanos), sobretudo por contraponto ao Conselho, que como afirma Trauner (2016), tende a ser mais sensível aos interesses nacionais de cada Estado-membro, e se mostra historicamente mais focado nas matérias de segurança interna e numa abordagem securitária (ou de contenção) das temáticas relacionadas com as políticas públicas europeias relacionadas com a migração e asilo. Na crise de refugiados de 2015, e apesar dos seus esforços, o Parlamento Europeu não conseguiu fazer vingar a sua abordagem “amiga dos refugiados”, desde logo, quando procurou solicitar junto da Comissão Europeia a ativação da Diretiva de Proteção Temporária. Para os

eurodeputados, estavam em causa também os interesses *supranacionais* da União, uma vez que a situação de rutura que a crise provocara nos sistemas de asilo dos *frontline states* se vinha a revelar cada vez mais insustentável para o sistema europeu comum de asilo, como um todo. Mas esta visão não vingou e foi sendo suplantada pelos interesses dos Estados-membros – sobretudo, os que não se encontravam na linha da frente, e que procuravam a todo o custo evitar uma redistribuição de refugiados por toda a UE. Depois do processo de recolocação de refugiados de 2015 – com os resultados que já vimos – os Estados-membros, representados no Conselho, viabilizaram soluções que não os obrigavam ao acolhimento de refugiados, em linha com os seus interesses nacionais, optando antes por medidas de contenção dos requerentes de asilo e pela externalização do próprio processo de asilo.

Para Zaun e Smeets (2020), a magna questão sobre quem dirige a integração europeia parece ter tido uma clara resposta nas primeiras quatro décadas da integração europeia. Na teoria intergovernamentalista (Verdun, 2020), os atores institucionais que operam dentro de organizações supranacionais desempenham, na melhor das hipóteses, um papel *menor* e facilitador, e os atores que moldam e que orientam o curso da integração europeia são os Estados-membros – o que também explicaria a velocidade geralmente moderada a que, para o autor, tem avançado o projeto europeu. Nos últimos anos, a formulação das políticas públicas da União Europeia preservou essa tendência *intergovernamental*, tal como o ilustra o domínio dos atores intergovernamentais nesses processos, nomeadamente, o do Conselho Europeu, e o papel, mais limitado, de atores e especialistas *supranacionais*. São disso exemplo, em matéria de asilo, as várias iniciativas de resposta à crise de refugiados de 2015, como a criação de mecanismos de deslocalização de refugiados, o acordo UE-Turquia e a reforma (em curso) do Sistema Europeu Comum de Asilo. Segundo Zaun e Smeets (2020), estas soluções revelam variações importantes na interação entre as instituições *intergovernamentais* (Conselho e Conselhos de Ministros Europeus) e *supranacionais* (Comissão e Parlamento Europeu) e no equilíbrio de poder entre os Estados-membros e as *instituições europeias*. Apesar disso, os autores admitem que o intergovernamentalismo como teoria tem vindo a ser desafiado, tanto por neofuncionalistas como por pós-funcionalistas, que questionam a aplicabilidade da teoria intergovernamentalista. Os primeiros, dizem, destacam a relevância contínua (ou renovada) das interdependências funcionais e do *spillover* nas políticas de resposta às crises europeias da última década – a da Eurozona e a de crise de refugiados de 2015 – como forças motrizes das respostas europeias às crises. Por sua vez, os pós-funcionalistas apontam para o aumento da politização da tomada de decisões da UE, que tem precedência sobre – e pode mesmo ir contra – interesses económicos sectoriais (*ibidem*).

De acordo com Schimmelfenning (2017), em 2015 os governos dos Estados-membros calcularam as consequências materiais nacionais da crise de refugiados, e os custos nacionais das opções alternativas de ajuste, e orientaram as suas posições políticas para a opção menos onerosa. Estados-membros com uma posição semelhante formaram coligações, e coligações com posições políticas opostas entraram em negociações caracterizadas por difíceis negociações *intergovernamentais*. Mas os conflitos distributivos deixaram pouco espaço para acordos. O sistema de Schengen, como, aliás, a Eurozona aquando da crise da dívida soberana, não possuía capacidades centralizadas para apoiar os Estados-membros mais afetados – qualquer apoio teria de se basear em transferências intergovernamentais diretas: de dinheiro do credor para os países devedores, na crise do Euro; de pessoas do país de chegada, para outros países, na crise de Schengen – sendo certo que qualquer transferência de requerentes de asilo e de refugiados se tornaria sempre onerosa para os Estados menos afetados pela crise. Como os países menos afetados também estavam próximos do *status quo* institucional, segundo afirma Schimmelfenning, o resultado esperado e o que de facto se verificou foi o de “não (mais) integração” – um desfecho diferente, porém, do que sucedeu nas respostas à crise da Eurozona, que como o autor recorda, conduziram a uma maior integração (*ibidem*).

Na resposta à crise de refugiados de 2015, os processos de reforma foram geridos e controlados por atores e canais de ação *intergovernamentais*, em particular o Conselho: segundo lembram Zaun e Smeets (2020), prevaleceu a “política de alto nível” bem como a “diplomacia das cimeiras”, mais do que a “competência institucional”, como por regra se verifica nos processos de tomada de decisão comuns. Como relatam os autores, foram os Chefes de Estado e de Governo que assumiram a responsabilidade de desempenhar um papel ativo e de direção na tomada de decisões, não definindo apenas o rumo geral, mas participando até em iniciativas de natureza mais operacional. Note-se que, em matéria de *competência* na área do asilo, ela recai fortemente sobre os Estados-membros, que têm uma experiência de décadas, tanto no processamento de pedidos de asilo, como na gestão das fronteiras. Nesse sentido, segundo os autores, a Comissão foi encarada nesta fase menos como um órgão consultivo e executivo, “tecnocrático”, e mais como uma parte *interessada* (“*stakeholder*”), assumindo posições reformistas, controversas e ambiciosas, especialmente no período de resposta imediata à crise. O seu papel diferenciado, de *expertise supranacional*, assente num vasto repertório de ideias e de informações institucionais como diferencial de poder nesses processos de reforma, acabou, portanto, por ser menor. Mas neste novo sistema de coordenação de políticas *intergovernamentais*, há para Zaun e Smeets (2020), outro

perdedor maior: o Parlamento Europeu. Como recordam os autores, no âmbito da resposta imediata à crise de refugiados de 2015, as discussões sobre a recolocação de refugiados da Itália e da Grécia através de quotas, por exemplo, desenvolveram-se por meio de intensos debates, tendo os representantes de cada Estado-membro como protagonistas, em função dos interesses próprios de cada país: de um lado, a Chanceler alemã Merkel, apoiada pelo primeiro-ministro holandês Rutte, o governo sueco, e, inicialmente, o governo austríaco; do outro lado, encontravam-se os Estados-membros de Visegrado, apoiados pelo Presidente da Comissão Europeia, Donald Tusk. Em vez de atuar em conjunto com o Conselho (mais concretamente, com o Luxemburgo, que então detinha a presidência rotativa do Conselho), o Conselho da respetiva “pasta” – Justiça e Assuntos Internos – uniu forças com a Comissão, determinando uma decisão sobre a deslocalização de refugiados por maioria qualificada. Como fazem notar Zaun e Smeets (2020), a Alemanha e os seus aliados tinham interesse em apoiar os países da linha da frente, uma vez que consideravam ter sido negativamente afetados pela movimentação de refugiados. Mas os países de Visegrado não estavam disponíveis para receber refugiados e contribuir para aliviar os países da linha da frente. A decisão de setembro de 2015, sobre o mecanismo de recolocação, “intoxicou” a atmosfera e as divisões que gerou no Conselho sobre quotas temporárias terão travado qualquer debate sobre medidas de fundo, nomeadamente, sobre quotas permanentes a introduzir de futuro, no SECA.

Paralelamente, dada a insuficiência da solução, alguns membros do Conselho assumiram a iniciativa de concretizar um acordo com a Turquia para conter o fluxo de pessoas que atravessava o Mar Egeu, rumo aos países do sul. A ideia partiu da Alemanha, onde a Chanceler Merkel se encontrava cada vez mais sob pressão doméstica, depois de meses antes ter aberto as fronteiras do país, de forma indiscriminada. Em vez de trabalhar com o Conselho como um todo, Zaun e Smeets (2020) afirmam que a Chancelaria Alemã “cooptou” a Comissão Europeia, apontada como o exemplo de uma instituição *supranacional* à época “desejosa” de contribuir para um processo *intergovernamental*, procurando como que recuperar do *fracasso* do processo de setembro de 2015, promovido sob a liderança do anterior presidente, Jean-Claude Juncker. De facto, através do Vice-Presidente Timmermans, desta vez a Comissão conseguiu dar uma forte orientação ao processo – ainda que sob um “chapéu intergovernamental” (Zaun e Smeets, 2020, p.16) – que conduziria à declaração UE-Turquia, de 18 de março de 2016. Segundo os autores, a Alemanha e a Comissão seriam apoiadas por alguns Estados-membros, embora a maioria deles quase não se tenha envolvido no processo – foram chamados à última hora para subscrever um entendimento que já havia sido concluído (*ibidem*). O acordo, como vimos, não pode ser atribuído à UE, nem pode

contestado perante o Tribunal de Justiça da União Europeia, uma vez que não tem natureza jurídica supranacional.

Na primavera de 2016, a Comissão apresentou o seu pacote de propostas para a reforma do SECA. Ao contrário de reformas anteriores, as negociações no Conselho foram complexas: a questão da solidariedade obrigatória era um dos aspetos centrais do pacote de reformas, nomeadamente, a alteração do Regulamento de Dublin, que incluía um mecanismo de alocação corretiva, idêntico às quotas de refugiados. Várias Presidências do Conselho da UE trabalharam arduamente para chegar a um compromisso, mas as divisões entre os Estados-membros impossibilitaram um acordo (Zaun e Smeets, 2020). Em dezembro de 2017, o Presidente do Conselho, Donald Tusk, fez uma tentativa – para uns, corajosa, para outros, desajeitada – de remover completamente as menções relativas à obrigatoriedade das quotas, que, segundo o próprio, se configuravam como “altamente divisivas” e “ineficazes” (*ibidem*, p. 11). Mas, desde logo para a Alemanha, isso não era aceitável. O impasse continuou e a reforma do SECA como um todo foi interrompida em 2018.

Como vimos, o SECA é amplamente descentralizado – os Estados-membros detêm grande parte dos conhecimentos jurídicos e práticos sobre o processamento de pedidos de asilo, pelo que a formulação de políticas nesta área acaba por ser liderada pelo Conselho. Como os Estados-membros são os atores que implementam, na prática, as políticas europeias de migração e asilo, têm também maior influência na elaboração dessas políticas na UE, de forma geral. E se o Parlamento e a Comissão são, por regra, favoráveis à europeização de qualquer área política, uma vez que reforça o seu próprio papel e mandato, os Estados-membros mostram-se, geralmente, mais hesitantes em introduzir modificações substanciais na área do asilo, especialmente se tal constituir uma alteração relevante das políticas atuais ou se contribuir para aumentar os custos resultantes, por exemplo, de taxas mais altas de reconhecimento em relação a requerentes de asilo ou de melhores condições de acolhimento. Consequentemente, o Parlamento e a Comissão têm *mais* a perder em relação ao Conselho. As fortes divisões sobre as quotas de refugiados, em setembro de 2015, enfraqueceram ainda mais o papel da Comissão. Normalmente, havendo dois campos opostos, a Comissão pode tentar elaborar um pacote de acordo que acomode os dois, em nome do “interesse europeu comum”. No entanto, a situação sobre a reforma do SECA era mais complexa: os países do sul desejavam obter compromissos mais fortes em matéria de solidariedade e de recolocação. Os países de destino tradicional do norte queriam obter mais compromissos da parte dos países com fronteiras externas em relação ao cumprimento das leis do SECA, nomeadamente, no que toca ao Regulamento de Dublin. A presença de um terceiro campo, o dos países de

Visegrado, dificultou qualquer acordo, uma vez que estes Estados-membros não pretendiam nem mais solidariedade, nem partilha efetiva de responsabilidades, nem se mostraram particularmente interessados na aplicação mais rigorosa das regras do SECA. Como concluem Zaun e Smeets (2020), uma vez que a Comissão não tinha nada a oferecer a este terceiro campo, não podia assumir o papel de interlocutor.

Durante a crise de refugiados de 2015, a participação do Conselho verificou-se desde o primeiro minuto, funcionando como um “travão” ao trabalho do próprio Conselho dos Ministros da área (Justiça e Assuntos Internos), com um envolvimento direto dos Chefes de Estado e de Governo na substância das questões, politizando discussões que possivelmente teriam tido melhores resultados se tivessem sido mantidas a nível técnico (*ibidem*). E se durante a crise da Eurozona – apontada pelos mesmos autores como outro exemplo recente de uma crise europeia que suscitou reformas geradas no âmbito do *novo intergovernamentalismo* – as políticas em causa exigiam altos níveis de conhecimento financeiro e económico (com a contrapartida de haver um menor risco de os chefes de Estado ou de governo entrarem no “território” dos ministros das Finanças, dado o teor altamente especializado dos dossiês), no caso das políticas de migração e asilo, o risco de o Conselho “tomar o lugar” dos Ministros da “pasta” tornou-se maior. Para Zaun e Smeets, no “novo intergovernamentalismo”, o centro de gravidade da tomada de decisões da UE desloca-se, definitivamente e não apenas temporariamente, para o Conselho e, em menor medida, para os Conselhos de Ministros da respetiva área. Neste novo sistema de “governança centrado no Conselho Europeu”, são os próprios chefes de Estado ou de governo que exercem a liderança, através de um processo de coordenação *intergovernamental*, reforçada, aumentando o âmbito da formulação de políticas da UE, mas limitando a transferência de soberania. Neste *novo intergovernamentalismo* – identificado em momentos de resposta a crises, em áreas onde a integração europeia se encontra incompleta – o Conselho é retratado como um fórum de deliberação cujos líderes buscam resultados consensuais e são capazes de minimizar as controvérsias políticas, mais do que os representantes dos ministérios das respetivas áreas seriam capazes de fazer, nas suas negociações de nível inferior, segundo afirma Schmidt (2019). Como resultado, os chefes de Estado e de governo tornaram-se os principais decisores, lançando como que uma sombra sobre a definição da agenda e a tomada de decisões do dia-a-dia. Neste processo de “integração sem *supranacionalização*, as políticas são *europeizadas*, sem serem comunitarizadas” (*ibidem*, p.12), havendo menos espaço para grandes pacotes legislativos e para delegação formal de iniciativas de formulação de políticas para a Comissão Europeia, em particular – embora, mais tarde, esta tenha assumido a reforma do SECA, apresentado pacotes

legislativos de reforma, e, em 2020, o Novo Pacto sobre Migração e Asilo, como adiante veremos.

Já autores como Servent (2019) reconhecem que o Parlamento Europeu conseguiu formar uma posição unida para ultrapassar a crise de 2015, através de uma proposta de reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, e, em particular, do regime de Dublin. Mas a autora faz notar que, ainda assim, isso não foi suficiente para quebrar o impasse entre os Estados-membros. As negociações sobre o Regulamento de Dublin entraram num impasse, como vimos, e toda a reforma do SECA como um todo acabou por ficar também bloqueada, em 2018. Servent refere que a maioria dos Estados-membros do norte, os Estados Bálticos e até mesmo alguns Estados da Europa central e de leste se encontravam preparados para adotar um minipacote legislativo, que incluía a nova agência para o asilo, o regulamento de recolocação e três instrumentos legais visando uma maior harmonização do SECA. Mas os Estados-membros do sul e os do grupo de Visegrado aderiram à “abordagem de pacote” (*package approach*) – os do sul, porque temiam que a reforma de Dublin acabasse por ser abandonada, e os de Visegrado, porque receavam assumir quaisquer compromissos que pudessem conduzir a desfechos indesejados, em função do resultado das negociações de Dublin IV. “A *sombra* do Conselho Europeu pairava pesadamente sobre o Conselho”, como afirmam Smeets e Zaun (2020, p.11), e assim, o envolvimento prolongado do Conselho *politizou* as tentativas de harmonizar os sistemas de asilo, resultando no impasse total.

Ao abordar as teorias da integração europeia no âmbito das respostas às duas crises europeias da última década, a do Euro e a do espaço Schengen, em 2015, Schimmelfennig conclui que a variação nos dois principais fatores de *path dependence* institucional, estipulados pela teoria da integração neofuncionalista – a interdependência transnacional e a capacidade supranacional – diferiram significativamente numa e noutra crise, e conduziram a respostas e a resultados diferentes, apesar das semelhanças nos pontos de partida.

Na primeira crise, havia uma grande dependência do sector financeiro e a expectativa de enormes custos de saída da Eurozona, o que determinou que os governos dos Estados-membros optassem pela cooperação com vista a uma maior integração europeia. Na crise de 2015, os Estados-membros foram confrontados com atores transnacionais fracos. A única “pressão” que os refugiados podiam exercer sobre os governos da UE decorria de obrigações internacionais de direitos humanos – desde logo, da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados e, como acrescenta Schimmelfennig (2017), de *compromissos morais*. De início, como vimos, as imagens de pessoas aflitas nas águas do Mediterrâneo podem ter contribuído para gerar esse tipo de pressão – a decisão do governo alemão liderado por

Angela Merkel, no verão de 2015, de abrir o país a todos os refugiados, só pode ser atribuída a um impulso humanitário, considera o autor. Mas quando diminuiu o apoio público à “causa dos refugiados”, as lideranças políticas também mudaram, como vimos atrás. E se os Estados-membros mais afetados na crise do Euro não teriam conseguido, sozinhos, contornar o risco de *default* soberano – que por sua vez, acarretava o perigo de contágio a toda a zona Euro – em 2015, mesmo os países mais pequenos da rota migratória dos Balcãs, por exemplo, foram capazes de *resolver* a situação sem cooperação internacional, defende Schimmelfennig (*ibidem*) – que não tem em conta na sua análise o *custo humano* desse desfecho, nomeadamente, para os refugiados e requerentes de asilo. Ou seja, uma elevada capacidade nacional e os reduzidos custos de uma saída do sistema Schengen foram incapazes de superar a resistência dos governos contra a divisão de encargos e transferências de soberania, que conduziria a uma maior integração, no âmbito da política europeia de asilo e migração. Para Schimmelfennig, é o neofuncionalismo que explica as soluções, os desfechos e o maior nível de integração que se conseguiu com as respostas europeias à crise da Eurozona. E consegue também explicar, diz o autor, a observação de Börzel e Risse de que as elites europeias procuraram *despolitizar* a crise do Euro por delegação supranacional, mas não conseguiram fazê-lo na crise de refugiados de 2015 (Börzel e Risse, 2018). De acordo com o seu argumento pós-funcionalista modificado, os governos não conseguiram concordar com a integração na crise de Schengen porque os partidos populistas de direita politizaram “padrões de identificação em relação à participação na comunidade”. Numa primeira fase e de acordo com os indicadores mais comuns, as crises do Euro e Schengen foram altamente politizadas. A política monetária e fiscal, bem como as políticas relativas aos assuntos internos e à gestão de fronteiras inserem-se nos *core state powers*, como vimos, e que, em geral, tendem a produzir políticas de integração altamente politizadas. Ambas revelaram uma relevância política elevada, liderando a agenda política da UE e dos Estados-membros no momento alto de cada uma. Os dados do Eurobarómetro analisados pelo autor (Schimmelfennig, 2017) mostraram que, durante a crise do Euro, os cidadãos consideravam a situação económica e o desemprego as duas questões mais importantes que o seu país enfrentava. No outono de 2015, porém, a imigração subiu para o topo da lista. Também a contestação política foi elevada durante as duas crises. Como acrescenta o autor, que de novo cita os dados do Eurobarómetro, a opinião pública (“a confiança e a imagem da UE”) desceu para mínimos históricos no auge da crise da Zona Euro e, após uma breve recuperação em 2014 e no início de 2015, baixou novamente durante o pico da crise Schengen, no segundo semestre de 2015. Ou seja, durante as crises, as questões financeiras relativas ao funcionamento da Eurozona e a questão da

migração tornaram-se tópicos dominantes de contestação na política interna e nas eleições nacionais – especialmente nos países mais atingidos pelas crises. A polarização foi alta – dentro e entre os Estados-membros da UE. Os partidos eurocéticos prosperaram na sua oposição contra os resgates financeiros aos países do sul, na primeira crise; na segunda mobilizaram o eleitorado com sucesso, contra a imigração e o Islão. Em ambas as crises, a *politização interna* reforçou o *conflito distributivo intergovernamental* entre os Estados-membros (*ibidem*). E assim, conclui Schimmelfennig (2017), sob pressão de eleitores e de partidos eurocéticos em ascensão, os governos dos Estados-membros hesitaram, na primeira crise – quando não rejeitaram, na segunda – em acomodar compromissos com os seus parceiros europeus, que seriam difíceis de “vender em casa”. Numa perspetiva neofuncionalista, tal equivale a dizer, segundo Schimmelfennig (*ibidem*), que na resposta à crise de 2015 os Estados-membros não precisaram de delegação supranacional para lidar com as pressões migratórias a um custo razoável. Embora o regime de Schengen tenha sido progressivamente “comunitarizado” desde seu início *intergovernamental* na década de 1990, como vimos, está longe de alcançar a profundidade que hoje se verifica na Eurozona em matéria de integração monetária. Em vez de transferir poderes executivos para as instituições da UE, o espaço Schengen tem ficado por seguir o padrão do mercado interno de *integração negativa* (abolição das restrições nacionais à livre circulação dentro da UE) e a procura de formulação de políticas regulatórias (aproximação das regras nacionais de asilo), deixando a implementação e a capacidade administrativa operacional aos Estados-membros. Neste contexto, como refere o autor, foi mais fácil para os Estados-membros restabelecer os controlos nas fronteiras e rever as suas regras e procedimentos de asilo do que teria sido tentar uma centralização supranacional, inspirada no modelo da Eurozona. Acresce que o Código de Fronteiras Schengen contém previsões legais que contemplam uma suspensão temporária do regime Schengen e em 2013, os Estados-membros acordaram em estabelecer na lei europeia um período que pode estender-se até dois anos para a reintrodução desses controlos de fronteiras, em caso de deficiências graves de controlo de fronteiras externas e de sérias ameaças à ordem e segurança públicas⁸⁵ – uma previsão que, segundo Schimmelfennig (2017), os governos dos Estados-membros poderiam ter invocado em 2015, sem ter de violar formalmente o regime de Schengen.

⁸⁵ Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013, que cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga a Decisão do Comité Executivo de 16 de setembro de 1998, relativa à criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen.

Capítulo 4: A reforma do SECA e o Novo Pacto sobre Migração e Asilo

Cinco anos depois da crise de refugiados de 2015, a Comissão Europeia anunciou uma reforma global do sistema de migração e asilo, que apresentou com o intuito de ultrapassar as *fragilidades* detetadas na sequência dos eventos de 2015. O novo pacote legislativo – dado a conhecer em setembro de 2020 sob a designação “Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo” – reúne várias propostas de soluções para gerir a migração e o asilo no espaço da União Europeia. Neste capítulo, fazemos uma análise do mesmo, concluindo que o novo Pacto prossegue, quando não aprofunda, a orientação que inspirou as respostas europeias à crise de 2015.

4.1. O Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo

Em setembro de 2016, a ONU adotou uma resolução com vista à negociação de dois acordos internacionais sobre Migração e Asilo: um Pacto sobre Refugiados e outro sobre Migração Segura, Ordenada e Regular. Ambos seriam depois aprovados pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 2018. O Pacto Global para os Refugiados foi desde sempre apresentado como uma ferramenta essencial face à movimentação global de pessoas que fogem de situações de perigo, assentando nos princípios da humanidade e da solidariedade internacional, e com o objetivo de operacionalizar os princípios de divisão de responsabilidades e de encargos, para melhor proteger e ajudar os refugiados, bem como para apoiar os países e as comunidades anfitriãs. Como consta do texto desse Pacto, trata-se de um instrumento de natureza inteiramente *apolítica*, em consonância com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas. Assente no regime internacional de proteção de refugiados e centrado no princípio fundamental da “não repulsão”, tal como estabelece a Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo de 1967, o Pacto visa fundamentalmente a criação de condições para aliviar as pressões sobre os países que acolhem refugiados, proporcionando meios para que se possam tornar autossuficientes, e, simultaneamente, para ampliar o acesso à reinstalação de refugiados noutros países. Sempre que possível, pretende-se também apoiar os países de origem dos refugiados para que estes aí possam vir a regressar, em segurança e com dignidade⁸⁶. Trata-se, portanto, de disponibilizar um plano para que os

⁸⁶ Pacto Global para os Refugiados, conhecido como GCR (Organização das Nações Unidas, 2018).

governos, as organizações internacionais e outras partes interessadas recebam todo o apoio necessário nesta matéria.

Negociado pelos Estados sob a égide da ONU, e integrando os contributos da sociedade civil, o Pacto não é legalmente vinculativo, apesar de ter contado com o voto de 181 países na Assembleia-Geral das Nações Unidas, e de ter recebido unicamente 3 abstenções. Contra, votaram apenas 2 países: os Estados Unidos e um dos Estados-membros da União Europeia, a Hungria. No que toca ao Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular⁸⁷, contou com 164 votos a favor mas, curiosamente – como destaca Guild (2019) – a maioria dos que votaram contra são Estados-membros da União Europeia: a Hungria, a República Checa e a Polónia (3 em 5 votos contra). Também entre os 12 países que se abstiveram se encontravam maioritariamente países europeus, entre eles, 5 membros da UE: a Áustria, a Bulgária, a Itália, a Letónia e a Roménia, a que se juntaram o Liechtenstein e a Suíça – situação tanto mais curiosa quanto, como lembra Lina Vosyliutė, foi a UE a dar início ao processo com vista a construir uma solução global na sequência da “crise europeia de refugiados de 2015” (Vosyliutė, 2021, p. 95).

Já em maio de 2015, antes do momento crítico da crise de refugiados desse mesmo ano, a Comissão Europeia tinha apresentado a “Agenda Europeia da Migração”⁸⁸, com o objetivo de formular respostas políticas adequadas e harmonizadas a nível da UE, definindo o rumo da ação da UE na área da migração e asilo entre 2015 e 2020. Entre as medidas adotadas pela UE neste âmbito, destaca-se, já em 2016, a transformação da *Frontex* na Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira, com competências reforçadas no domínio do controlo das fronteiras externas e do retorno de imigrantes em situação irregular, e a operação militar da UE no sul do Mediterrâneo Central, lançada em 2015 para lutar contra as redes de contrabando e tráfico humano. Além do acordo de refugiados UE-Turquia para travar o fluxo de migrantes irregulares e requerentes de asilo provenientes da Turquia para a Europa, que permitiu estancar o fluxo no Mar Egeu, decidiu-se também realocar 20.000 pessoas com necessidade de proteção internacional, e 160.000 requerentes de asilo da Itália e Grécia, como já vimos. Definiu-se, ainda, o Novo Quadro de Parceria com países terceiros sobre migração, com o objetivo, a curto prazo, de salvar vidas no Mar Mediterrâneo, e fazer aumentar o retorno aos países de origem e trânsito, possibilitando que migrantes e refugiados permaneçam perto de seus países de origem. O objetivo de longo prazo é abordar as causas

⁸⁷ Pacto Global para a Migração, conhecido como GCM (ONU, 2018).

⁸⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Agenda Europeia da Migração. COM(2015) 240 final.

profundas da migração irregular e do deslocamento forçado. Neste contexto, a prioridade é lançar parcerias abrangentes (pactos) com países terceiros seleccionados (Jordânia, Líbano, Níger, Nigéria, Senegal, Mali e Etiópia), reforçar a cooperação UE-Tunísia e apoiar a Líbia nos seus esforços para gerir fluxos de migração irregular. Mas como salienta Constança Urbano de Sousa (2019), o verdadeiro e principal objetivo é *externalizar* a política de migração e asilo da UE, assente no controlo e contenção dos fluxos imigratórios, tornando o apoio aos países de origem e trânsito dependente da sua capacidade de prevenir os fluxos migratórios, controlar as fronteiras, proteger os refugiados e cooperar com a UE em matéria de readmissão e regresso, seguindo uma lógica punitiva (“menos por menos”) e não uma lógica de incentivo (“mais por mais”). O facto de a proposta orçamental destinada ao controlo de fronteiras e a políticas restritivas de migração e asilo prever um montante três vezes superior ao até aí contemplado é visto pela autora como outro sinal da securitização da política de migração e asilo da UE⁸⁹.

Além de vários instrumentos financeiros para apoiar países terceiros, a Agenda contemplava a Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo. Assim, no ano seguinte, em 2016, a Comissão apresentou propostas para a reforma geral do Sistema Europeu Comum de Asilo, com o objetivo de harmonizar mais o acervo da UE em matéria de asilo, sublinhando a necessidade de corrigir as deficiências identificadas aquando da crise de 2015 na conceção e implementação do SECA e, em particular, do sistema de Dublin. Tratava-se de sete atos legislativos sobre as matérias de asilo e migração, com o objetivo assumido de se avançar para “uma política de asilo eficaz, justa e humana”, que pudesse funcionar também em momentos de elevada pressão migratória, para se alcançar um sistema de asilo mais harmonizado, evitar movimentos secundários de requerentes de asilo e refugiados dentro da UE, tornar a UE menos atrativa para requerentes de asilo e introduzir, no Regulamento de Dublin, um mecanismo de solidariedade que mitigasse o seu impacto negativo nos Estados-Membros de primeira entrada em caso de pressão migratória⁹⁰. Mas os Estados-membros não

⁸⁹ De 13 mil milhões de euros para 35 mil milhões de euros, previstos para o período 2021-2027.

⁹⁰ A reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo consistia em sete atos legislativos, propostos pela Comissão Europeia: (1) proposta de regulamento sobre as normas para a qualificação de nacionais de países terceiros ou apátridas como beneficiários de proteção internacional, para um estatuto uniforme para refugiados ou para pessoas elegíveis para proteção subsidiária e para o conteúdo da proteção concedida, CoM (2016) 466; (2) Proposta de regulamento que estabelece um procedimento comum de proteção internacional na União, CoM (2016) 467; (3) Proposta de diretiva que estabelece normas para o acolhimento de requerentes de proteção internacional (reformulação), CoM (2016) 465; (4) Proposta de Regulamento que estabelece um Quadro de Reassentamento da União, CoM (2016) 468; (5) Proposta de regulamento que estabelece os critérios e mecanismos para determinar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional

conseguiram chegar a acordo em aspetos-chave, como a reforma do sistema de Dublin e o regulamento relativo aos procedimentos de asilo.

Na fase de resposta à crise, como vimos, o Conselho Europeu dominou as principais tentativas de solução – quer através dos acordos sobre quotas de recolocação temporária, datados de setembro de 2015, que assumiram a forma de decisões do Conselho, bem como através do acordo UE-Turquia, repetidamente criticado sob o ponto de vista da base legal, precisamente por assentar apenas numa declaração do Conselho Europeu.

Já em 2017, o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a um amplo acordo político sobre cinco das sete propostas, nomeadamente nas que diziam respeito à criação de uma agência de asilo da União Europeia de “pleno direito”⁹¹, à reforma do *EURODAC*, à revisão da Diretiva Condições de Acolhimento e do Regulamento de Qualificação, bem como dos mecanismos de reinstalação da UE. Mas no Conselho, não se alcançou uma posição comum sobre a reforma do sistema de Dublin, nem sobre o regulamento relativo aos procedimentos de asilo. A proposta da Comissão de 4 de maio de 2016 para reformar o sistema de Dublin não alterava os critérios existentes para determinar o Estado-membro responsável pela análise dos pedidos de asilo (COM(2016) 270 final). Em vez de uma revisão estrutural do regime de Dublin, como defendia o Parlamento Europeu, a Comissão propunha complementar as regras existentes com um mecanismo corretivo, que seria acionado automaticamente se um Estado-membro se deparasse com um número desproporcionado de requerentes de asilo. Se um Estado-membro decidisse não aceitar a atribuição de requerentes de asilo de outro Estado-membro que se encontrasse sob pressão, teria de fazer uma “contribuição de solidariedade”, por cada requerente de asilo – são as principais conclusões de um estudo solicitado pelo Parlamento Europeu sobre a proposta da Comissão (Parlamento Europeu, 2019). Para ser sustentável, remata o estudo, um sistema de repartição de responsabilidades em matéria de asilo implicará três elementos fundamentais: o direito à livre circulação na União Europeia para quem obtiver o estatuto de refugiado; uma aplicação eficaz das normas em matéria de asilo por toda a UE – normas que terão de ser verdadeiramente comuns – e, por fim, uma solidariedade financeira a uma “nova escala”, totalmente suportada pelo orçamento europeu, abrangendo desde logo os serviços públicos prestados por alguns Estados-membros para o

apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou apátrida (reformulação), CoM (2016) 270; (6) Proposta de Regulamento sobre a criação do *Eurodac* (reformulação), CoM (2016) 272; (7) Proposta de Regulamento sobre a Agência da União Europeia para o Asilo, CoM (2016) 271 e CoM (2018) 633.

⁹¹ Que viria a ser a Agência Europeia para o Asilo, *European Union Agency for Asylum* (EUAA), em funções desde 2022. Fundamentalmente, a agência presta apoio e assistência técnica e operacional às autoridades nacionais de cada Estado-membro, no âmbito do SECA.

benefício de todos. Tal permitiria, segundo o estudo, tornar o sistema mais justo, ao mesmo tempo que neutralizaria comportamentos defensivos da parte de outros Estados-membros, e contribuiria para o objetivo de assegurar o respeito pelas normas mínimas da UE e pelas regras internacionais em todo o espaço Schengen.

Em linha com a sua tradicional orientação *refugee friendly*, no outono de 2017 o Parlamento Europeu apresentou a sua posição no já referido relatório Wikström (Parlamento Europeu, 2017b): os requerentes de asilo que tivessem uma “ligação genuína” com um determinado Estado-membro deviam ser transferidos para esse país – seria este o primeiro critério de recolocação; aqueles que não tivessem ligação com nenhum Estado-membro, seriam automaticamente atribuídos a um outro, que passaria a ser o responsável pelo tratamento do pedido de asilo, de acordo com uma chave de distribuição; por sua vez, os requerentes de asilo poderiam escolher entre os quatro países que, nesse momento, tivessem recebido menos requerentes de asilo, igualmente com base numa chave de distribuição. Já os países de primeira chegada deveriam registar todos os requerentes de asilo e verificar as suas impressões digitais, bem como a probabilidade de um requerente ser elegível para proteção internacional – caso fosse muito pequena, os pedidos dos requerentes seriam avaliados logo no país de chegada. Outros aspetos estavam também previstos: garantias individuais para os requerentes menores de idade – desde logo, a avaliação dos seus melhores interesses seria uma prioridade – bem como a introdução de procedimentos familiares mais rápidos, segundo os quais os requerentes de asilo seriam imediatamente transferidos para o Estado-membro onde se encontrasse a sua família; além disso, os pedidos de proteção internacional de uma família deveriam ser tratados em conjunto, sem prejuízo de o requerente poder apresentar um pedido individualmente. Por sua vez, os Estados-membros da linha da frente que não registassem os requerentes de asilo veriam cessar a deslocalização destes do seu território, enquanto os Estados-membros que se recusassem a aceitar a recolocação enfrentariam limitações no seu acesso aos fundos europeus. Os eurodeputados fizeram questão de deixar clara a sua posição: “O Parlamento Europeu apenas assinará as reformas do Regulamento de Dublin que alterem a situação no terreno [...]. Qualquer novo sistema de Dublin deve incluir um sistema de realocação automático, com a plena participação de todos os Estados-membros, bem como promover a verdadeira solidariedade entre todos os Estados-membros” (COM(2016)0270). Perante o “pacote de asilo” apresentado pela Comissão, o compromisso do Parlamento assentou na “abordagem de pacote” – *package approach*, de “tudo ou nada” – quer no que toca à proteção dos requerentes de asilo, quer em termos de viabilidade política. Ou seja, procurou assegurar que certas propostas não avançariam sem ter a garantia de uma

reforma do sistema no que toca à “responsabilidade partilhada” dos Estados-membros, como constava do já referido relatório Wikström. Mas mais uma vez, o Conselho não conseguiu tomar uma posição, e também esta tentativa de reforma acabaria por cair.

Como salienta Nuno Piçarra (2016), se “por um lado, os pontos fracos e disfuncionais da política em análise nunca estiveram tão claros”, por outro, “nunca foram tão adversas, sob todos os pontos de vista, as condições políticas para promover a reforma substancial do SECA e da componente *Dublin*” (p.40).

Em setembro de 2020, a Comissão Europeia deu a conhecer uma nova proposta de reforma, sob a designação “Novo Pacto sobre Migração e Asilo”. Este novo Pacto, apresentado com vista “à reforma legislativa do sistema de migração e asilo na UE”, procurava garantir “uma abordagem abrangente das políticas europeias de asilo e migração, com base em três pilares: procedimentos eficientes de asilo e retorno, solidariedade e partilha justa de responsabilidades, e parcerias reforçadas com países terceiros”. Tratava-se de um conjunto de soluções para estas matérias, através de novas propostas legislativas e de alteração de propostas pendentes, apresentado sob a promessa de um “novo começo”, na sequência da crise de 2015.

A 16 de setembro de 2020, no seu primeiro discurso como Presidente da Comissão Europeia, intitulado “Construir o mundo em que queremos viver: uma União vital num mundo fragilizado” (Comissão Europeia, 2020a) – e depois de quase um ano marcado pela pandemia Covid-19 que assolou todo o planeta, Ursula von der Leyen afirmava, sob a ideia de “uma nova vitalidade para a Europa”, que “a migração é, desde há muito, uma questão objeto de debate (...), e tem sido sempre uma realidade para a Europa – e nunca deixará de o ser” e que “ao longo dos séculos, definiu as nossas sociedades, enriqueceu as nossas culturas e moldou muitas das nossas vidas. E será sempre assim”. Sobre a crise migratória de 2015, Ursula von der Leyen lembrou que “provocou muitas divisões profundas entre os Estados-membros – e algumas dessas feridas ainda não cicatrizaram”, acrescentando que “se todos estivermos dispostos a fazer concessões – sem comprometer os nossos princípios – poderemos encontrar uma solução”. Assim, anunciou que a Comissão iria apresentar na semana seguinte um novo Pacto sobre o tema, avançando desde logo algumas ideias-chave: “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. Garantiremos uma ligação mais estreita entre o asilo e o regresso”. Por fim, concluiu: “A migração é um desafio europeu e toda a Europa deve fazer a sua parte”.

Dias depois, cumprindo o que anunciara, Ursula von der Leyen apresentou o Novo Pacto sobre Migração e Asilo da Comissão Europeia, assente no que descreveu como um novo conceito de “solidariedade flexível” (*mandatory flexible solidarity*), segundo o qual cada Estado-membro passaria a ter responsabilidade de responder em matéria de migração e asilo “na medida das suas possibilidades, porquanto nem todos têm as mesmas capacidades de acolhimento”. E deixou claro em que consistiria esse novo conceito de solidariedade, à luz do novo Pacto:

Embora cada Estado-membro tenha de contribuir para recolocações e/ou regressos patrocinados e seja aplicada uma chave de repartição, os Estados-membros terão *flexibilidade* para decidir se e em que medida repartem o seu esforço entre pessoas a recolocar e pessoas a quem se aplica o regresso patrocinado. Haverá também a possibilidade de contribuir por meio de *outras formas de solidariedade*, tais como o desenvolvimento de capacidades, o apoio operacional, as competências técnicas e operacionais, bem como o apoio aos aspetos externos da migração. (COM/2020/609 final)

E rematou: “Embora deixando sempre aos Estados-membros alternativas viáveis à recolocação, uma rede de segurança assegurará que a pressão sobre um Estado-membro seja efetivamente atenuada através da recolocação ou de regressos patrocinados”. Uma vez que a eficácia dos regressos, segundo von der Leyen, “varia atualmente de Estado-membro para Estado-membro, dependendo em grande medida das regras e capacidades nacionais, bem como das relações com países terceiros específicos”, o Pacto pretende apostar num sistema eficaz e comum em matéria de regresso: “As regras da UE em matéria de migração só poderão ser credíveis se for assegurado o regresso efetivo de quem não tiver direito de permanência na UE”. Isto porque, segundo a Presidente da Comissão, “apenas cerca de um terço das pessoas que receberam ordem de regresso dos Estados-membros deixa realmente o território”, o que, na sua opinião, poderia “constituir um incentivo à migração irregular”, para além de expor “as pessoas em situação irregular a condições precárias e à exploração por redes criminosas”. “Com a criação deste novo mecanismo de solidariedade”, afirmou von der Leyen, pretende-se integrar “equidade no sistema de asilo da UE, tendo em conta os diferentes desafios criados por diferentes localizações geográficas e assegurando que todos contribuem, através da solidariedade, para que as necessidades reais criadas pelas chegadas irregulares de migrantes e requerentes de asilo não sejam tratadas pelos Estados-membros *individualmente*, mas pela UE no seu *conjunto*”. E acrescentou: “o novo mecanismo de solidariedade centrar-se-á *principalmente na recolocação ou em regressos patrocinados*. No

caso do patrocínio em matéria de regressos, os Estados-membros prestarão todo o apoio necessário ao Estado-membro sob pressão para fazer regressar rapidamente quem não tiver direito de permanência; o Estado-membro que presta apoio passa a assumir a plena responsabilidade se o regresso não for efetuado dentro de um determinado prazo⁹².

Ao contrário do Tribunal de Justiça da União Europeia⁹³, que tem reiterado o caráter legalmente vinculativo do princípio da solidariedade na UE, nos termos do Art. 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União, como vimos anteriormente⁹⁴ – a Comissão Europeia *redefiniu* no novo Pacto o significado deste princípio, ao estabelecer este novo conceito de solidariedade, em vez de exercer a correspondente pressão sobre os Estados-membros *menos solidários*. É o que entendem autores como Thilemann, para quem tal é contraproducente em matéria de proteção de refugiados e de direitos humanos, desde logo, porque obsta ao princípio de uma responsabilidade verdadeiramente *partilhada* – como sucederá com qualquer outro modelo que possa ser entendido como uma forma de os países mais ricos (ou aqueles que simplesmente não querem acolher refugiados) libertarem as suas responsabilidades em matéria de refugiados sobre os menos ricos – o que se pode tornar especialmente visível em momentos de grande pressão migratória ou de afluxo de pessoas, adianta o autor (2017). Vosyliutė (2021) recorda, por sua vez, que os refugiados ou requerentes de asilo têm sempre direito a proteção internacional e que ela abrange o direito de *non refoulement* – princípio basilar da lei internacional, reiterado pela Declaração de Nova Iorque de 2016 (Assembleia Geral da ONU) que, como vimos, conduziu à elaboração de dois Pactos Globais, um sobre Refugiados, outro sobre Migração (2018). Com o conceito de solidariedade introduzido pelo novo Pacto – e diferente a cada momento, consoante as *vontades* e as *disponibilidades* de cada Estado-membro – parece estarmos perante mais um sinal de que, também no Asilo e Migração – como se aponta a outras áreas de funcionamento da UE – se terá de admitir que a União Europeia funciona a “duas velocidades”, conclui Vosyliutė (*ibidem*).

⁹² Comunicação da Comissão sobre um Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. COM/2020/609 final.

⁹³ Tal como resultou dos casos conjuntos *Comission v. Poland, Hungary and Czech Republic* (C-715/17, C-718/17 e C-719/17), como já vimos anteriormente.

⁹⁴ “Art. 80º. As políticas da União referidas no presente capítulo e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os atos da União adotados por força do presente capítulo conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio” (TFUE, 2012).

No âmbito do novo Pacto, os Estados-membros podem optar por patrocinar o regresso de pessoas que não têm direito a asilo na UE aos seus países de origem, em vez de acolher refugiados. É uma ideia que, segundo Bendel (2021), visa facilitar a cooperação dos Estados-membros que não querem aceitar refugiados, sobretudo os países do Grupo de Visegrado, e que constitui também uma forma de acelerar os retornos – embora a Hungria, a Polónia e a República Checa se tenham apressado a rejeitar essa possibilidade, logo no dia a seguir ao anúncio do Pacto. Para estes países, mesmo as pessoas que procuram asilo não devem poder *entrar* em espaço europeu; devem manter-se *fora* das fronteiras, em países terceiros, e apresentar o seu pedido à UE a partir daí⁹⁵. Aliás, a Hungria, como lembra Vosyliutė (2021), tem revelado uma especial criatividade em criar obstáculos a quem procura asilo – já aconteceu, por exemplo, em relação a pessoas provenientes da Sérvia, num caso analisado em 2018 pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, em que se concluiu que as autoridades húngaras conseguiram criar “uma impossibilidade efetiva de as pessoas apresentarem o seu pedido de asilo” na fronteira com esse país⁹⁶.

Para Spijkerboer, a “externalização” é claramente uma das apostas do Pacto, em linha com o que têm sido, em sua opinião, as principais políticas europeias nesta matéria, desde 1990, e como o ilustram as soluções europeias para a crise de 2015: bastou o acolhimento de um número limitado de requerentes de asilo e de refugiados no espaço europeu – quando comparado com a dimensão de pessoas que tem sido acolhida noutras partes do mundo – para se falar de imediato de uma “crise europeia de refugiados” (Spijkerboer, 2021, p. 61). Segundo o autor, o Pacto foca-se sobretudo na prevenção da migração irregular e o asilo é abordado como uma espécie de *migração irregular*. O sucesso do Pacto, afirma, dependerá fortemente do sucesso da política externa de migração da UE – a qual, por sua vez, assenta essencialmente na cooperação com países terceiros, a quem cabe manter as pessoas distantes das fronteiras da UE, e fora do espaço europeu. Gilbert, por sua vez, aponta ao Pacto um “pecado capital” – a abordagem conjunta do asilo e da imigração está à partida equivocada, segundo o autor, para quem “o asilo se refere a proteção, enquanto a imigração está relacionada com o controlo de fronteiras” (Gilbert, 2021, p.39). Para Gilbert, sacrificaram-se

⁹⁵ Cf. Euronews (2020).

⁹⁶ Caso C808/18 *European Commission v Hungary* [2012] ECtHR [GC], em que o Tribunal de Justiça da União Europeia entendeu que Hungria não cumpriu as suas obrigações ao abrigo do direito da UE. Para o Tribunal, a Hungria limitou a admissão de pedidos de proteção internacional de nacionais de países terceiros ou apátridas oriundos da Sérvia às zonas de trânsito, adotando um regime consistente e generalizado assente numa prática administrativa que limitou drasticamente o número de requerentes autorizados a entrar nessas zonas de trânsito.

os princípios da proteção internacional na esperança – vã? – de se alcançar um compromisso a nível interno na UE.

Recordando mais uma vez a crise dos refugiados de 2015, von der Leyen reconheceu na sua intervenção que os acontecimentos desse ano revelaram “sérias lacunas, bem como a complexidade da gestão de uma situação que afeta diferentes Estados-membros de modo diferente” e que, acima de tudo,

puseram em evidência uma verdade fundamental inerente à natureza da UE: a de que todas as ações têm implicações para os outros. Enquanto alguns Estados-membros continuam a enfrentar o desafio da gestão das fronteiras externas, outros têm de fazer face às chegadas em massa por terra ou por mar, ou à sobrelotação dos centros de acolhimento, e outros ainda enfrentam um grande número de movimentos não autorizados de migrantes. (COM/2020/609 final)

Assim, reiterou, é “necessário um quadro europeu novo e duradouro para gerir a interdependência entre as políticas e as decisões dos Estados-membros e dar uma resposta adequada às oportunidades e aos desafios em situações normais, em situações de pressão e em situações de crise”⁹⁷.

Para von der Leyen, 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”, proporcionando “uma abordagem abrangente, reunindo políticas dos domínios da migração, do asilo, da integração e da gestão das fronteiras”, visando “reduzir as rotas perigosas e irregulares e promover vias legais sustentáveis e seguras para as pessoas que necessitam de proteção”, ao mesmo tempo que procuram promover “a confiança nas políticas da UE, colmatando o défice de aplicação existente”. Por fim, rematou: “Esta resposta comum deve incluir as relações da UE com países terceiros, uma vez que as dimensões interna e externa da migração são indissociáveis: o trabalho em estreita colaboração com os parceiros tem um impacto direto na eficácia das políticas no interior da UE. Dar resposta às causas profundas da migração irregular, combater a introdução clandestina de migrantes, ajudar os refugiados residentes em

⁹⁷ Debruçando-se sobre os números da crise, von der Leyen recordou que no auge da crise dos refugiados, em 2015, se tinham registado 1,82 milhões de passagens ilegais das fronteiras externas da UE. Mas em 2019, afirmou, o número tinha diminuído para 142.000. Sobre o número de pedidos de asilo, este atingiu o nível máximo de 1,28 milhões em 2015, mas em 2019, tinha descido para 698.000. Lembrou ainda que, em 2019, a UE acolhera cerca de 2,6 milhões de refugiados, “o equivalente a 0,6 % da população da União” (COM/2020/609 final). Ver também Comissão Europeia (2020b).

países terceiros e apoiar a migração legal bem gerida constituem objetivos valiosos, tanto para a UE como para os nossos parceiros, a alcançar através de parcerias abrangentes, equilibradas e específicas”. Frisando que “as respostas *ad hoc* não permitem responder de modo sustentável”, e que persistem “importantes *deficiências estruturais*, tanto a nível da conceção como da execução”, von der Leyen reconheceu que “as incoerências entre os sistemas nacionais de asilo e de regresso, bem como as lacunas na sua aplicação, revelaram ineficiências e suscitaram preocupações em matéria de equidade”⁹⁸. E assim, no essencial, o novo Pacto sobre Migração e Asilo foi apresentado pela Comissão Europeia como o instrumento que permitiria estabelecer uma gestão robusta e justa das fronteiras externas, incluindo controlos de identidade, de saúde e de segurança; definir regras de asilo equitativas e eficazes, que racionalizem os procedimentos em matéria de asilo e de regresso; criar um novo mecanismo de solidariedade para as situações de busca e salvamento, de pressão e de crise; firmar uma política de regressos eficaz e coordenada a nível da UE, e, de forma geral, contribuir para uma governação abrangente com vista a uma melhor gestão e execução das políticas de asilo e migração.

Mas, no essencial, a ideia de Collet (2015), que sintetizou a sua visão sobre as respostas europeias à crise de 2015, permanece válida: os Estados-membros não desejam perder, nem o sistema de Dublin, nem o de Schengen. E estas parecem ser as duas únicas certezas que permanecem, ainda hoje, sobre o SECA.

Já no que toca à gestão de crises no âmbito do Novo Pacto sobre Migração e Asilo, a Comissão propôs a revogação da Diretiva de Proteção Temporária e a sua substituição por um “regulamento aperfeiçoado” que, segundo a Comissão,

conserva o conceito de estatuto de proteção temporária mas que trata de forma mais abrangente a resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo, assegurando que todos os novos instrumentos europeus funcionam de modo coerente no âmbito da nova abordagem global proposta pelo Pacto. (COM/2020/609 final, p. 11)

Uma das matérias contempladas no novo Pacto refere-se precisamente a um “Plano de preparação e gestão de crises em matéria de migração”, que, segundo a Presidente da Comissão Europeia,

⁹⁸ Comunicação da Comissão sobre um Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. COM/2020/609 final.

contribuirá para passar de uma abordagem *reativa* a uma abordagem baseada na *preparação e na antecipação*, reunirá todos os instrumentos de gestão de crises existentes e definirá as principais medidas e protocolos institucionais, operacionais e financeiros necessários para assegurar a preparação a nível da UE e a nível nacional. (*ibidem*, p.12)

O novo Pacto define um conjunto de medidas que podem ser utilizadas para fazer face a crises relacionadas com um grande número de chegadas irregulares, e prevê um novo instrumento legislativo, que contempla medidas temporárias e extraordinárias, necessárias em situação de crise, com dois objetivos: “proporcionar flexibilidade aos Estados-membros para reagir a situações de crise e de força maior e conceder proteção imediata em situações de crise e assegurar que o sistema de solidariedade estabelecido no novo regulamento relativo à gestão do asilo e da migração se preste à gestão de uma crise caracterizada por um grande número de chegadas irregulares”⁹⁹. “As situações de crise exigem ações urgentes, pelo que é necessário reforçar o mecanismo de solidariedade e reduzir os prazos que o regem. Além disso, alargará o âmbito da recolocação obrigatória, nomeadamente aos requerentes e beneficiários de proteção imediata, e do patrocínio de regressos”, acrescentou von der Leyen, rematando:

Poderá também conceder-se imediatamente uma proteção, equivalente à proteção subsidiária, a um grupo predefinido de pessoas, nomeadamente pessoas que correm um risco excecionalmente elevado de violência indiscriminada devido a um conflito armado no seu país de origem. Tendo em conta o desenvolvimento dos conceitos e regras de elegibilidade para a proteção internacional, e visto que a nova legislação estabelecerá regras para a concessão do estatuto de proteção imediata em situações de crise, a diretiva relativa à proteção temporária será revogada. (*ibidem*, pp. 11-12)

Num estudo sobre as propostas legislativas contidas no Novo Pacto sobre Migração e Asilo solicitado em 2021 pelo Parlamento Europeu (mais precisamente, pela Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos ou *LIBE Committee*), afirma-se que nem a proposta da Comissão Europeia relativa a situações de crise e de força maior de 2020, nem o documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o novo Pacto fornecem argumentos substantivos que “justifiquem a necessidade de um instrumento jurídico separado, que aborde especificamente situações de crise e de força maior” (Parlamento Europeu, 2021b, p.136). Os autores do estudo fazem notar que a lei europeia (tanto a “Diretiva Regresso” como a “Diretiva Procedimentos”) já inclui regras que permitem a

⁹⁹ 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. [2020] COM(2020) 613 final.

adaptação a situações de emergência, incluindo, por exemplo, prazos alargados. E acrescentam: “A proposta em causa refere-se genericamente à experiência e lições aprendidas com a crise dos refugiados de 2015 para justificar a adoção de regras específicas que possam abordar a situação excecional de crise de forma eficaz” (ibidem p.137). No entanto, segundo os autores do estudo, “na ausência de uma avaliação de impacto adequada que acompanhe a proposta, *não é possível identificar adequadamente o(s) problema(s)* que pretende resolver e, consequentemente, *justificar a necessidade de um instrumento jurídico distinto para situações de crise ou força maior*” (ibidem, p. 137). Já sobre a definição de “crise” usada na proposta, ela refere-se à existência de uma “situação excecional de afluxo maciço de nacionais de países terceiros” que chegam por meios irregulares (ou, apenas, ao *risco* de que tal situação possa ocorrer) e “de tal dimensão que tornaria o sistema de asilo, de acolhimento ou de regresso de um Estado-membro não funcional” (ibidem, p. 138). Ora, de acordo com o referido estudo, esta definição *aberta* de crise sobrepõe-se parcialmente à definição de “pressão migratória”, incluída na proposta do Novo Pacto sobre Migração e Asilo relativa a um novo Regulamento em matéria de Gestão do Asilo e Migração. Por sua vez, esta última proposta de regulamento refere-se a situações em que “há um grande número de chegadas de nacionais de países terceiros” (ou um risco de essas chegadas poderem ocorrer) “que geram movimentos migratórios que sobrecarregam até mesmo os sistemas de asilo e acolhimento bem preparados e que requerem ação imediata”¹⁰⁰. A ausência de critérios qualitativos precisos e objetivos e de dados para diferenciar as situações de “pressão migratória” das situações de “crise” gera incerteza sobre que circunstâncias corresponderiam exatamente a uma e outra definição, concluem os autores do estudo¹⁰¹, que criticam ainda o facto de a mesma imprecisão caracterizar o conceito de “força maior” – pura e simplesmente, este não se encontra definido no texto da proposta¹⁰². Os poucos exemplos incluídos na proposta que justificam a necessidade de estabelecer regras específicas para lidar com situações de “força maior” incluem o caso da pandemia de Covid-19 e “a crise política testemunhada na fronteira greco-turca em março de 2020”. Mas a proposta não fornece qualquer esclarecimento adicional sobre os critérios de qualificação aplicados nessas duas situações, para as definir como casos de “força maior”. Para os autores do estudo, a inclusão de uma “crise política”,

¹⁰⁰ Cf. Art. 53º da 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.

¹⁰¹ Ver também, nesse sentido, ECRE (2021d).

¹⁰² Ver também nesse sentido, *The European Commission's New Pact on Asylum and Migration – Horizontal substitute impact assessment* (Parlamento Europeu, 2021c, pp. 26-27).

como a crise greco-turca, para exemplificar o conceito de “força maior”, gera riscos de que tal noção possa ser instrumentalizada pelos Estados-membros para derrogar as suas obrigações sob a lei europeia em matéria de asilo – aliás, é dado precisamente o exemplo da estratégia adotada pelas autoridades gregas, que em fevereiro e março de 2020 decidiram suspender unilateralmente a possibilidade de serem apresentados pedidos de asilo no país, por um mês, após o anúncio da parte do governo turco de que não mais iria impedir os requerentes de asilo de cruzarem a fronteira terrestre com a Grécia. As autoridades gregas defenderam a sua decisão, invocando “circunstâncias extraordinárias, de necessidade urgente e imprevisível, de enfrentar uma ameaça assimétrica à segurança nacional, que prevalece sobre o raciocínio de aplicação das regras do direito da UE e do direito internacional sobre os procedimentos de asilo” (*ibidem*, p. 138-139). Esta suspensão dos procedimentos de asilo pelas autoridades gregas, juntamente com o uso generalizado da força pelas autoridades de segurança do país para impedir a passagem de fronteiras, foi amplamente condenada, quer pelo ACNUR, quer por organizações de direitos humanos, como uma violação não só do princípio da “não-repulsão”, como do direito ao asilo ao abrigo da lei europeia e do direito internacional (cf. ACNUR, 2020; ACDH, 2020; e CDH, 2020).

Assim, segundo conclui o estudo, a proposta em causa deixa uma ampla margem de manobra e de discricionariedade, quer nas mãos dos Estados-membros, quer da Comissão, para avaliar uma determinada situação como uma “crise” e justificar a ativação de derrogações de normas do regime jurídico europeu, em matéria de asilo e de regresso – para organizações internacionais de direitos humanos, como a Amnistia Internacional, esta legislação deve, por isso, ser rejeitada (Amnistia Internacional, 2021a).

A aplicação de procedimentos fronteiriços de “gestão de crises” gera também o risco de perpetuar a dinâmica de “crise” nos países situados nas fronteiras externas da UE, desincentivando esses Estados-membros a cumprirem as suas obrigações comuns, ao abrigo do SECA, e de tomarem medidas adequadas para resolver deficiências estruturais com impacto na eficácia dos seus sistemas de asilo e acolhimento, acrescenta o estudo, segundo o qual tal entraria em contradição com o objetivo central do Pacto de garantir “uma partilha justa de responsabilidades através de um mecanismo de solidariedade que integre a justiça no sistema de asilo da União e que reflita os diferentes desafios criados pelas diferentes localizações geográficas dos Estados-membros” (Parlamento Europeu, 2021, p. 139).

Note-se que a Comissão explicou a inclusão de disposições sobre “proteção imediata” nesta nova proposta de crise, afirmando que as medidas existentes para conceder acesso rápido à proteção no âmbito da “Diretiva de Proteção Temporária”, de 2001 mas nunca até

então aplicada, não mais seriam adequadas. De facto, no estudo solicitado em 2016 pela Comissão sobre a Diretiva de Proteção Temporária – que já vimos no Capítulo 2.3 – identificou-se a ausência de uma definição clara de “afluxo maciço” e considerou-se que o “mecanismo de ativação era complexo e moroso, em especial a necessidade de obter uma maioria qualificada no Conselho – o que explicaria a não ativação da diretiva, desde a sua adoção” (Comissão Europeia, 2016a, pp. 22-23). Por isso, segundo a Comissão, esta proposta de crise visaria agora simplificar a ativação do mecanismo de concessão de proteção imediata¹⁰³. Mas como refere o estudo do Parlamento Europeu sobre estas propostas do novo Pacto, a ligação entre a ativação da proteção imediata e o estabelecimento de uma situação de crise coloca desafios muito semelhantes aos da Diretiva de Proteção Temporária, pondo em causa o valor acrescentado desta nova proposta legislativa da Comissão. Assim, na ausência de indicadores bem definidos do que constitui uma “crise”, existe o risco, tal como sublinhado no estudo de 2016 sobre a avaliação da Diretiva de Proteção Temporária, de o procedimento de ativação deste novo mecanismo “se tornar um exercício político – um debate de interpretações subjetivas – em vez de uma mera análise técnica sobre se as condições foram cumpridas” (Comissão Europeia, 2016a, p.19).

Como afirma Carrera (2021), é legítimo perguntar se a União Europeia precisa realmente de um pacto, como o Novo Pacto sobre Migração e Asilo, nesta fase da integração europeia. O autor lembra que os próprios tratados europeus são claros: as regras de tomada de decisão interinstitucionais entre os Estados-membros e o Parlamento entram em vigor logo que a Comissão apresenta ou publica quaisquer novos atos legais – o que também se aplica às áreas da migração, asilo e gestão de fronteiras. Também se pode questionar qual é exatamente a natureza do Novo Pacto sobre Asilo e Migração. Um pacto implica um acordo ou um compromisso – uma “promessa” oficial – entre duas ou mais partes, não consistindo necessariamente num tratado ou num acordo de natureza internacional. Neste caso, o autor entende que a própria designação do Novo Pacto sobre Migração e Asilo é *equivoca*, na medida em que não é claro quem *detém* o Pacto, quem o *celebrou* ou quem a ele *aderiu* – talvez porque, em bom rigor, não se trate de um *pacto*, na verdadeira aceção da palavra. O que dele consta verdadeiramente é a “agenda política” da Comissão Europeia, relativa à configuração de “um quadro europeu comum para a gestão da migração e asilo durante a nova e corrente legislatura europeia” (Carrera, 2021, p. 2). Assim, segundo o autor, a Comissão

¹⁰³ Cf. 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. [2020] COM(2020) 613 final.

Europeia é a única “detentora” do Pacto, não obstante ter levado a cabo longos processos de consulta e de partilha informal com os Estados-membros e outros atores. Mas tal não significa, adverte, que o Pacto tenha sido elaborado, concluído ou concertado com os governos nacionais dos Estados-membros ou com o Parlamento Europeu.

Embora o sistema de Dublin não tenha sido originalmente concebido como um instrumento de repartição de encargos, a obrigação de criar um sistema mais solidário do que o atual resulta desde logo do Art. 80º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, como vimos anteriormente. É também evidente que a proteção dos direitos fundamentais das pessoas em causa tem de ser garantida. Já em 2009, o Programa de Estocolmo previa um Sistema Europeu Comum de Asilo “baseado em normas de proteção elevada” e a “promoção de uma solidariedade efetiva com os Estados-membros que enfrentam pressões específicas”¹⁰⁴. Neste contexto, a própria Presidente von der Leyen afirmou: “Com base na experiência das negociações sobre as propostas de 2016 de reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, é evidente a necessidade de uma abordagem que ultrapasse as limitações do atual Regulamento de Dublin”, destacando que “as regras para determinar o Estado-membro responsável por um pedido de asilo devem fazer parte de um quadro comum e oferecer instrumentos mais inteligentes e mais flexíveis, para ajudar os Estados-membros que enfrentam os maiores desafios” (COM/2020/609 final, pp. 5-6). Assim, adiantou que a Comissão iria retirar a sua proposta de 2016, mas deixou claro que o novo Pacto não iria alterar as regras de Dublin III, que ainda hoje se mantêm em vigor: “embora os atuais critérios para determinar a responsabilidade continuem a ser aplicáveis, as regras sobre a responsabilidade pela análise de um pedido de proteção internacional devem ser aperfeiçoadas para tornar o sistema mais eficiente, desencorajar os abusos e impedir os movimentos não autorizados” (*ibidem*, p. 6). O novo Pacto não contempla modificações ao regime de Dublin III, nem tão pouco se refere a um sistema de quotas de refugiados a nível da UE, que poderia modificar os termos da solidariedade entre cada Estado-membro no acolhimento de pessoas – assumindo cada Estado a responsabilidade, solidária, de acolher um certo contingente de requerentes de asilo em função da sua demografia, dimensão, ou capacidade económica, por exemplo. O novo Pacto reproduz os critérios estabelecidos no Regulamento de Dublin III, mantendo assim a pedra angular e o ponto sensível de todo o sistema europeu de asilo, revelando uma atuação da União Europeia em que esta já não se apresenta como uma moderadora ou como o “árbitro moral” entre as posições divergentes dos

¹⁰⁴ Cf. *Programa de Estocolmo. Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos*. 2010/C 115/01, pontos 6.2. e 6.2.2.

Estados-membros, como afirma De Angelis (2020), segundo o qual, ao manter inalteradas as regras do sistema geral de Dublin, o Pacto em nada contribui para modificar a situação com que continuam a confrontar-se os *frontline states*, defensores de um sistema obrigatório de distribuição de refugiados no seio da UE. Em 2015, segundo De Angelis, “na ausência de uma efetiva repartição da responsabilidade entre os Estados-membros” – a alegada “solidariedade” é um termo enganador, porque parece que os Estados-membros que não são fronteiriços estão a fazer um favor aos outros, quando os segundos estão a receber pessoas que querem prosseguir para os primeiros, entende o autor – “e perante uma disponibilidade cada vez menor para receber mais refugiados por parte das opiniões públicas, quer dos países fronteiriços quer dos outros, a solução que se encontrou consistiu em *externalizar* o controlo das fronteiras externas da União”. De Angelis relembra ainda que

por um lado, fechou-se a fronteira com a Turquia, e atribuiu-se ao acordo UE-Turquia de 2016 a tarefa de transferir (muito devagar) para a UE quem tivesse direito, em troca de uma retoma por parte da Turquia de quem o não tivesse. Por outro lado, e de forma imensamente mais grave, atribuiu-se à alegada *guarda costeira* líbia (ostensivamente conivente com, senão diretamente, ao comando do tráfico de seres humanos) a tarefa de gerir os fluxos marítimos com a Europa. (*ibidem*)

Por outras palavras, segundo o autor, “as falhas do Sistema Comum de Asilo e a incapacidade de o reformar foram *aliviadas* através de violações sistemáticas de direitos humanos”, e o Novo Pacto sobre Migração e Asilo representa “uma confirmação da dificuldade de construir *um consenso sobre uma política eficaz e continental de gestão de fluxos perante a fragmentação dos interesses dos Estados-membros*”. E acrescenta: “a ênfase sobre o retorno é a óbvia consequência da oposição a mecanismos automáticos de redistribuição: nem os países fronteiriços querem, justamente, enfrentar sozinhos as vagas migratórias, nem os outros reconhecem um dever de colaborar com eles”. De Angelis refere ainda que o novo Pacto demonstra a “universalidade de uma oposição à ideia de que os fluxos migratórios são uma responsabilidade verdadeiramente comum (...) e que os Estados-membros estão dispostos a apostar em soluções incertas, se isso servir para se manterem agarrados à decisão, por unanimidade, em *matérias sensíveis*”. Por fim, remata: “a *soberania nacional* é defendida, mesmo que não sirva para garantir os bens públicos comuns que todos querem, alegadamente, construir e manter (...) que neste caso, são a livre circulação dos cidadãos europeus (...), em risco, de cada vez que a pressão migratória aumentar, e os princípios da proteção internacional” (*ibidem*). Para Cornelisse e Reneman (2021), as propostas da Comissão apresentadas no âmbito do novo Pacto relativas aos procedimentos de

pré-entrada, como adiante veremos, exemplificam uma clara mudança no papel deste órgão, consubstanciando a vontade da Comissão de manter a credibilidade perante o Conselho e perante os Estados-Membros, num domínio político cada vez mais caracterizado por uma sensação de crise e emergência, e em que a integração europeia se depara com uma crescente resistência por parte dos Estados-Membros. Mais: segundo as autoras, nesta área das políticas europeias, o incumprimento por parte dos Estados-Membros não é contrariado por uma aplicação mais rigorosa das normas em vigor, mas antes pela apresentação de propostas legislativas que vão ao encontro dos seus desejos de maior discricionariedade em matéria de migração e asilo (*ibidem*).

O Novo Pacto sobre Migração e Asilo traduz um “meio caminho” entre as aspirações dos *frontline states* e os países de Visegrado, quando prevê novos tipos de solidariedade, conforme os Estados-membros em questão, sem que todos tenham de se comportar da mesma forma no que toca ao acolhimento refugiados – condição que não é sequer obrigatória, considera Kleist (2022). Mas a proteção de refugiados não pode depender apenas da generosidade ou das medidas voluntárias de alguns Estados-membros – as chamadas “coligações de vontade”, como refere o autor (*ibidem*). Qualquer uma destas modalidades de atuação pode ser contemplada à luz do novo Pacto, cujo principal objetivo parece ser, acima de tudo, travar novas crises e ruturas – como sucedeu com o sistema europeu de redistribuição de refugiados de 2015¹⁰⁵. E se, em 2015, a Comissão Europeia criticava abertamente a Hungria por erguer muros à entrada de refugiados e apontava a Grécia como uma “guardiã irresponsável” dos tratados europeus, em 2021, como recorda Karageorgiou (2021), com outros representantes – ainda que da mesma cor política – a Comissão passou a elogiar a Grécia por ser “a aspidá” (*escudo*) da Europa, ao impedir que migrantes e refugiados entrassem no espaço europeu.

Outros episódios reforçam a ideia de que pouco mudou verdadeiramente na União no que toca à abordagem da migração e asilo, desde os acontecimentos de 2015. No verão de 2021, no âmbito de desentendimentos políticos e diplomáticos entre a UE e a Bielorrússia, as atenções viraram-se para a situação na fronteira entre esta e a Polónia, onde afluíram milhares de pessoas de outras nacionalidades, na esperança de acederem ao território da UE. Os Estados-membros da União consideraram então que esta nova *crise migratória* tinha sido provocada pelo próprio regime bielorrusso, que teria instrumentalizado esses milhares de

¹⁰⁵ E também mais recentemente, por exemplo, aquando da apresentação do Plano de Recuperação e Resiliência da União Europeia, em resposta à crise pandémica provocada pela Covid-19. Ver, por exemplo, Vladisavljevic et al., 2020.

pessoas, atraindo-as e mesmo levando-as para a região de fronteira com a UE, como retaliação a um novo pacote de sanções europeias. O objetivo seria gerar instabilidade junto às fronteiras da União e, quiçá, provocar divisões no seio da família europeia. A Polónia reagiu de imediato, anunciando a construção de um muro na sua fronteira com a Bielorrússia (*Aljazeera*, 2022). Organizações de direitos humanos denunciaram de imediato casos de *pushback* e de recurso à detenção e à violência por parte das autoridades polacas¹⁰⁶, e criticaram igualmente a resposta das autoridades da Lituânia – outro Estado-membro afetado pela atuação da Bielorrússia. Apesar das alegações generalizadas de violações dos direitos fundamentais, os esforços do país para impedir as chegadas irregulares foram amplamente apoiados pela UE¹⁰⁷. Desde logo, a Lituânia deu início a uma série de alterações legislativas significativas ao seu sistema de asilo, algumas das quais contrárias às suas obrigações nos termos do direito europeu e do direito internacional. Foi o caso das modificações feitas à “Lei do Estatuto Jurídico dos Estrangeiros”, adotadas pelo governo lituano ainda no verão de 2021, que mereceram duras críticas do ECRE (2021b). Outras alterações criaram uma situação conducente à violação do direito de asilo e do princípio de *não repulsão*, minando simultaneamente a equidade e eficiência dos procedimentos de asilo. E, ainda segundo o ECRE, se algumas destas alterações legislativas estão associadas a contextos de guerra, ao estado de emergência ou a situações extraordinárias – podendo ser aplicáveis a título temporário – outras passaram a ser aplicáveis de forma permanente e podem resultar num acesso limitado ao procedimento de asilo, na detenção automática de requerentes de asilo, em restrições ao direito de recurso e outros direitos daqueles que buscam asilo (*ibidem*).

Fosse como fosse, vários Estados-membros apelaram na altura à Comissão Europeia, juntamente com outros países aliados *anti-migração*, para *legalizar* as pressões e construir muros nas fronteiras externas da União. Numa carta enviada à Comissão em outubro de 2021, os ministros do Interior de 12 Estados-membros solicitavam financiamento europeu para a construção de uma “barreira física como medida de proteção das fronteiras externas da UE”¹⁰⁸. Sem esperar por uma resposta, logo em novembro, a Lituânia começou a erguer um muro de 4 metros de altura encimado por arame farpado, em toda a linha de fronteira com a Bielorrússia. Mais um muro, a juntar aos que já existiam ou aos que, desde 2015, vêm

¹⁰⁶ Ver, por exemplo, os artigos da *Euronews* (2021) e do *Human Rights Watch* (2021).

¹⁰⁷ Ver, por exemplo, a análise da *StateWatch* (2022).

¹⁰⁸ Missiva dirigida em 07/10/2021 ao Vice-Presidente da Comissão Europeia, Margaritis Schinas, e à Comissária dos Assuntos Internos, Ylva Johansson, sob a epígrafe “Adaptação do acervo legal da UE a novas realidades”.

nascendo na “fortaleza Europa”, em países como a Grécia, a Bulgária, a Hungria, a Eslovénia ou a Espanha.

O Novo Pacto sobre Migração e Asilo contempla três grandes pilares, como foi anunciado pela Comissão Europeia: além de um novo mecanismo de divisão de responsabilidades ou de “solidariedade”, procura desenvolver procedimentos mais rápidos e eficazes nas fronteiras e promover uma mudança de paradigma na cooperação com países terceiros – nesta matéria em concreto, a Comissão entende que a UE deve promover parcerias mutuamente benéficas com países terceiros, desde logo com o objetivo de combater o tráfico de pessoas. Em relação ao primeiro ponto, o novo Pacto propõe a introdução de um novo procedimento fronteiriço (*pre-entry screening*) que permite identificar as pessoas num registo central, através das impressões digitais, e que incluiu um procedimento de análise de cada pedido, num período de tempo inferior a 12 semanas, para países com baixa taxa de aceitação na UE, como Marrocos ou a Tunísia, por exemplo. Tal passará a implicar, como consta do Pacto, um controlo de saúde e de segurança, além da recolha de impressões digitais e do registo na base de dados *EURODAC*. Só depois desta nova etapa de *triagem*, as pessoas podem ser encaminhadas para o procedimento mais adequado, seja logo na fronteira, para certas categorias de requerentes, seja através de um procedimento normal de asilo, com vista a uma tomada mais rápida de decisão em matéria de concessão de asilo ou de regresso.

Não sendo claro se a opção entre *acolher* e *deportar* vá agradar a países como a Hungria e a Polónia, suspeita-se que a manutenção das regras de Dublin cause descontentamento a países como a Grécia e a Itália. Para o Comité Europeu Económico e Social – órgão consultivo da União, composto por representantes das organizações de empregadores, de trabalhadores e de outros representantes da sociedade civil¹⁰⁹ – não há dúvidas: a abordagem global do Pacto baseia-se no controlo de fronteiras e na prevenção de movimentos secundários, e fará recair o peso da responsabilidade sobre os países de primeira entrada, a que se somam as novas obrigações relativas à referida triagem prévia (*pre-entry screening*). Estas obrigações serão ainda mais onerosas para estes países, uma vez que vão fazer aumentar o número de pessoas retidas nas fronteiras, com consequências graves para o seu bem-estar e para o das sociedades dos países em questão. Embora considere encorajador o reconhecimento de que é necessário um conceito mais amplo de solidariedade, o Comité

¹⁰⁹ Este Comité, bem como o Comité Europeu das Regiões Europeus (Artigos 300º a 308º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) devem ser consultados pela Comissão, pelo Parlamento e pelo Conselho nos casos previstos no Tratado. Sempre que esta consulta for obrigatória no âmbito do processo legislativo ordinário, o Parlamento não pode adotar a sua posição em primeira leitura, antes de receber os pareceres dos Comités.

realça que a solidariedade deve ser, por natureza, *obrigatória e automática* – desde logo, para assegurar uma partilha equitativa de responsabilidades, em conformidade com os tratados europeus. Assim, tendo em conta a natureza *voluntária* da escolha entre a recolocação de pessoas ou os regressos patrocinados, tal como consta do Pacto, o Comité mostra-se a favor de uma “repartição obrigatória das recolocações”, pois “se todos os Estados optarem por financiar os regressos, mas recusarem as recolocações ou se as aceitarem apenas em números muito reduzidos, a situação atual agravar-se-á nos países de primeira entrada”, remata o Comité (2020)¹¹⁰. Por sua vez, o Comité Europeu das Regiões (2021)¹¹¹ manifesta preocupação com o facto de os países nas fronteiras externas da União continuarem a ser os principais responsáveis pela chegada e registo de pessoas, criticando a manutenção do critério de primeira entrada à luz do novo Pacto; e, embora se congratule com a proposta da Comissão de introduzir um mecanismo de solidariedade, mostra-se cético no que toca à exequibilidade do sistema de patrocínio de regressos. Por fim, sublinha a importância de se assegurar o respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito, princípios que – relembra – também vigoram nas fronteiras externas da UE e são particularmente importantes no contexto dos novos procedimentos de fronteira, como a referida triagem (*pre-entry screening*), propostos no âmbito do novo Pacto¹¹².

Em vez de adotar uma abordagem orientada para soluções duradouras – e não para momentos de crise – o Pacto acaba por empurrar para os *frontline states* (países de primeira entrada) a gestão da migração irregular na UE, ilustrando como a formulação destas políticas no contexto europeu continua a assumir, desde 2015, sobretudo uma dimensão externa. É o que conclui Petroni (2021), que vê o novo Pacto como o resultado de uma busca de consensos, na tentativa de se ultrapassar o impasse interinstitucional das várias negociações, desde 2016. Mais do que assegurar a aplicação efetiva dos princípios da solidariedade e da justa repartição de responsabilidades em matéria de asilo e migração, a autora entende que o Pacto aposta em consolidar a estratégia europeia de prevenção da migração irregular – desde

¹¹⁰ Conforme os pareceres do Comité Europeu Económico e Social (2020) apresentados no âmbito do Art. 304º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, sobre as seguintes Propostas: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração (altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) [Fundo para o Asilo e a Migração]) e a 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.

¹¹¹ Este Comité é outro dos órgãos consultivos da União, e é composto por representantes das autarquias regionais e locais dos Estados-membros, nos termos do Art. 300º e seguintes do TFUE.

¹¹² Cf. Parecer “Um Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo” (Comité Europeu das Regiões, 2021).

logo com o incremento das operações de retorno e o papel que é atribuído à *Frontex* nessas operações.

Na ausência de qualquer menção à criação de um mecanismo de realocação permanente para distribuir os requerentes de asilo por toda a UE, a responsabilidade pelo asilo permanece, invariavelmente, com o primeiro Estado de entrada. Por outras palavras: o Novo Pacto sobre Migração e Asilo continua a favorecer os Estados-membros que estão mais protegidos da entrada direta, não atendendo às necessidades dos Estados-membros que são mais afetados por ela. Claramente, as aspirações dos Estados do sul – Itália, Malta, Grécia e Espanha – não estão refletidas no novo documento, afirma Petroni. Embora o Regulamento de Dublin seja substituído por um novo diploma – o Regulamento de Gestão de Asilo e Migração – o “critério de entrada” não foi abolido, o que significa que permanece o critério dominante do “primeiro Estado-membro de chegada”. Assim, de acordo com a autora, a proposta deste novo regulamento representa pouco mais que uma mudança de nome, até porque não propõe a criação de um mecanismo de recolocação obrigatório (*ibidem*). Prevê-se, sim, o estabelecimento de um novo mecanismo de solidariedade para aliviar a pressão sobre os Estados-membros sobrecarregados, através da realocação, “patrocínio de retorno” ou outras formas de solidariedade, como “a capacitação e apoio técnico e operacional”. A noção de “patrocínio de retorno” refere-se à possibilidade de os Estados-membros contribuírem financeiramente para o retorno de requerentes de asilo reprovados, sem que o Pacto os obrigue a participar na redistribuição dos requerentes de asilo. Em vez disso, os países têm a flexibilidade de decidir se e de que forma desejam contribuir para aliviar a situação dos Estados-membros sob pressão.

Consultada sobre as propostas do Novo Pacto sobre Migração e Asilo, o ACNUR considera que o recurso aos “países terceiros seguros” deixou de ser a forma mais eficiente de abordar a situação na UE e recomenda, em alternativa, um sistema europeu de asilo comum, bem administrado, que defenda o direito de solicitar asilo e o princípio da “não repulsão”. Esta visão do ACNUR assenta fundamentalmente nas seguintes ideias: preparação e planeamento para situações de contingência; acesso efetivo ao território e um processo simplificado na chegada; prioridade do reagrupamento familiar; uma abordagem comum para crianças desacompanhadas e separadas das famílias; um sistema humano e sustentável de retorno; procedimentos acelerados e simplificados para concessão de asilo; e, por fim, *partilha e não transferência de responsabilidade, através de um mecanismo de distribuição* de pessoas para os Estados-membros da UE sob pressão, com incentivos para o cumprimento

do novo sistema – portanto, um caminho divergente ao seguido pelo novo Pacto (ACNUR, 2020a).

Nos meses que antecederam a apresentação do Pacto, grupos da sociedade civil apelaram à Comissão Europeia para que aproveitasse este novo instrumento como uma oportunidade de mudar o rumo das políticas públicas europeias de migração e asilo que – segundo recordavam as organizações – retiveram pessoas em situações perigosas na Líbia, levaram os Estados-membros da UE a ignorar o resgate de pessoas no mar, geraram uma crise humanitária nas ilhas gregas e inúmeras violações dos direitos humanos nas fronteiras da UE que, inclusive, conduziram à criminalização de voluntários envolvidos nas operações de resgate (Reidy, 2019).

Quando foi conhecido o conteúdo do novo Pacto, a reação das organizações da sociedade civil e dos defensores dos direitos humanos – em particular, às alegações da Comissão de que o Pacto representava “uma nova abordagem” – variou entre o ceticismo e a decepção. Para a *Human Rights Watch*, o Pacto tem como premissa “o mesmo modelo de dissuasão que há anos tem vindo a impulsionar a política de migração e asilo da UE, e o mesmo pensamento *mágico* sobre procedimentos de fronteira rápidos e justos, bem como os retornos rápidos, que inspiraram o acordo UE-Turquia, claramente fracassado, além da contenção de requerentes de asilo nas ilhas gregas – é improvável que funcione, mas é muito provável que produza mais sofrimento”, afirmou a organização (Reidy, 2020). Para outras, o novo documento da Comissão corre o risco de exacerbar o foco na externalização, na dissuasão, na contenção e no retorno. Numa declaração conjunta sobre as propostas constantes do novo Pacto (ECRE, 2020b), mais de 50 destas organizações – entre elas, a *Action Aid*, a Amnistia Internacional, o *European Council for Refugees and Exiles*, o *International Rescue Committee* ou o *World Refugee & Migration Council*, procuraram responder a questões como: “As propostas constantes do Pacto são capazes de garantir, na lei e na prática, o cumprimento das normas jurídicas internacionais e da UE em matéria de asilo e migração? Contribuirão para uma partilha mais justa da responsabilidade em matéria de asilo, na Europa e no mundo? E na prática, funcionarão?”. As conclusões não foram abonatórias: “O Pacto sobre Migração e Asilo perdeu a oportunidade de reformar fundamentalmente o sistema de Dublin e a responsabilidade-padrão de avaliar os pedidos de asilo permanece, na prática, com o primeiro país de chegada”. O documento destaca, no entanto, alguns acréscimos positivos aos critérios utilizados para determinar qual o Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo. Por exemplo, “uma definição alargada de família para incluir irmãos, uma vasta gama de membros da família no caso de crianças não acompanhadas, e a obtenção de um diploma

de estudos ou outra qualificação de um Estado-membro”. Mas conclui que, a julgar pela prática atual dos Estados-membros, será “um desafio superar o princípio do primeiro país de entrada como a opção a favor das novas considerações prioritárias, nomeadamente, o reagrupamento familiar”. Sobre o “complexo mecanismo de solidariedade” que a Comissão propõe em caso da chegada de um elevado número de pessoas (“pressão migratória”) ou de desembarques de operações de busca e salvamento, o documento destaca que o processo “está longe de assentar numa partilha de responsabilidades, assemelhando-se mais ao tipo de negociação entre os Estados-membros, que ocorreu no passado recente e com o qual a UE está familiarizada” (*ibidem*). Como já vimos, de acordo com o novo Pacto, os Estados-membros podem exercer a sua solidariedade aceitando a realocação de pessoas consideradas suscetíveis de receber asilo ou patrocinando o retorno de requerentes de asilo rejeitados aos seus países de origem – o que para as organizações de direitos humanos quer dizer que “se a partilha de responsabilidades significa que os Estados-membros podem assumir compromissos em matéria de retorno de pessoas ou financiar esses retornos, em nada estão a contribuir para apoiar requerentes de asilo”. Estas organizações destacaram ainda o facto de os Estados-membros estarem autorizados a prestar “patrocínio de retorno”, em vez de realocar pessoas nos seus territórios, sugerindo um igual foco no retorno e na proteção destas pessoas, a par das outras apostas do Pacto, que não consideram benéficas: o reforço das fronteiras da UE e a aceleração dos procedimentos de asilo e de regresso – “em vez de *recalibrar* a responsabilidade entre os Estados-membros, as propostas da Comissão Europeia constantes do novo Pacto *agravam* a pressão sobre os Estados-membros nas fronteiras externas da UE e os países dos Balcãs Ocidentais”, concluíram as organizações (*ibidem*).

Já as organizações não governamentais de resgate de refugiados, entre elas, a *Open Arms*, *Mediterranea: Saving Humans*, *Sea Watch* ou os Médicos sem Fronteiras, entre outras, recordam, numa comunicação conjunta dirigida à Presidente von der Leyen, que “o direito de pedir asilo e o princípio de *não repelir* são repetidos vezes sem conta nos tratados da União Europeia, que igualmente reiteram os valores em que assenta a União: o respeito pela dignidade humana, os direitos humanos, a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de Direito”, lamentando que “em vez de apoiar missões de busca e de salvamento que salvam vidas no Mediterrâneo, os governos europeus estão a pressionar indevidamente as organizações da sociedade civil, fazendo alegações infundadas contra elas e impedindo que navios de busca e salvamento entrem e saiam dos seus portos”. As organizações elencaram ainda as prioridades a que a UE deveria dar primazia: estabelecer um programa próprio de busca e salvamento, apoiar operações civis de busca e salvamento – em vez de tentar prevenir

ou criminalizar essas missões – pôr fim ao retorno de refugiados para a Líbia e à cooperação com a sua guarda costeira, e promover a criação de um sistema de redistribuição automática de refugiados na UE (*The Civil Fleet*, 2020).

Numa avaliação de impacto *ex ante*, feita pelos serviços de pesquisa do Parlamento Europeu às propostas do novo Pacto (Parlamento Europeu, 2021c), são analisadas as principais alterações propostas pela Comissão Europeia no âmbito do Pacto, e é também feita uma análise, quer do sistema, quer da lógica constantes do novo instrumento, procurando perceber em que medida é que o Pacto aborda as deficiências identificadas no âmbito do SECA, bem como os problemas de implementação da atual legislação sobre de asilo e migração na UE. Embora as entidades ouvidas no relatório refiram que o novo Pacto pode ter impactos positivos em alguns aspetos, o consenso é geral: o Pacto, tal como foi apresentado pela Comissão, terá um impacto significativo e consequências negativas para os Estados-membros, para as comunidades locais e para as pessoas migrantes e requerentes de asilo. Identificaram-se potenciais efeitos negativos em todas as quatro dimensões cobertas pelo relatório: direitos territoriais, direitos económicos, direitos sociais e direitos fundamentais. As principais conclusões prendem-se com a ideia de que os objetivos do Pacto não estão adequadamente articulados e a de que faltam critérios claros para avaliar a eficácia da ação da UE. Tal acontece especialmente quando se trata de melhorar a eficiência processual, reduzir movimentos secundários e impedir o abuso ou a exploração do sistema de asilo. Por outro lado, adianta o relatório, permite-se aos Estados-membros “uma discricionariedade substancial em questões-chave em termos de direitos fundamentais, como o uso da detenção nos regulamentos propostos”, o que releva a ausência de uma “estratégia europeia integrada”. O documento destaca também as principais alterações propostas pelo Pacto em termos de procedimentos de pré-entrada: a triagem obrigatória nas fronteiras externas (*pre-entry screening*), os processos de asilo obrigatórios e os procedimentos de fronteira obrigatórios de regresso. “O facto de as pessoas não serem legalmente autorizadas a *entrar* no país da UE a que chegam distingue esses procedimentos uns dos outros, mas em nenhuma ocasião, o Pacto oferece uma razão que justifique a introdução da figura da *ficção de “não entrada”* e tão pouco “explica como será aplicada”, afirma o relatório, para fazer notar que “a não entrada no território de um Estado-membro nos procedimentos de fronteira aponta inevitavelmente, para um uso excessivo da detenção”, pelo que se esperam “implicações negativas significativas nos direitos fundamentais”. E mais: não só devido à incerteza entre as ficções jurídicas de não entrada e detenção, como também aos prolongados períodos de detenção e a ausência do

efeito suspensivo dos recursos na fronteira de asilo (Parlamento Europeu, 2021c, pp. 177-183).

Apesar de destacar positivamente as novas disposições sobre o reagrupamento familiar – que poderão fazer aumentar a quantidade de petições bem sucedidas, fazendo subir o número, atualmente reduzido, de requerentes de asilo transferidos do país inicial de entrada para outro país da UE, por motivos familiares – o referido documento realça dois outros problemas que afetam o SECA. O primeiro, prende-se com a ausência de um sistema justo e eficaz para que migrantes e requerentes de asilo tenham acesso aos seus direitos – situação que o relatório atribui à falta de abordagem integrada a nível da UE, nomeadamente à ausência de vias legais para o acesso ao seu território bem como à implementação inadequada do próprio SECA, na transposição e na aplicação. Como tal, gera-se uma implementação inadequada das regras e discrepâncias significativas entre os Estados-membros na qualidade das condições de acolhimento (incluindo no recurso à detenção), na duração dos procedimentos de asilo, e nas taxas de reconhecimento, bem como na possibilidade de integração das respetivas sociedades. O segundo problema identificado prende-se com a ausência de um sistema justo de atribuição de responsabilidades entre os Estados-membros, questão especialmente sensível para os peritos dos Estados-membros do sul, ouvidos no âmbito do relatório. Todos eles afirmaram que o sistema de Dublin em vigor e a ausência de um *mecanismo de solidariedade estrutural* conduzem a uma pressão excessiva sobre os sistemas de acolhimento e asilo destes Estados-membros. Já os representantes governamentais de dois países do norte (Alemanha e Suécia) identificaram desequilíbrios gerados pelo sistema atual, agravados pela falta de vontade política de alguns Estados-membros em aceitar uma quota designada de requerentes de asilo. Sobre este tema, há diferenças cruciais de pontos de vista. Para a Comissão, a principal causa das ineficiências processuais do atual sistema de Dublin é a ausência de instrumentos jurídicos para prestar solidariedade. Os dados recolhidos pelos autores do relatório sugerem que os principais problemas residem na conceção geral do próprio sistema de Dublin, nomeadamente, no que diz respeito à prevalência do critério do primeiro país de entrada irregular, à falta de consideração das preferências dos requerentes de asilo na determinação do Estado-membro responsável, e à falta de um entendimento comum sobre o alcance e o conteúdo do princípio da solidariedade e da partilha justa de responsabilidades (*ibidem*, pp. 16-17).

4.2. Novas restrições às entradas e aposta nos regressos: regulamento sobre a triagem de nacionais de países terceiros

Entre as várias propostas apresentadas pela Comissão Europeia no âmbito do Novo Pacto sobre Migração e Asilo, encontra-se uma relativa a novos procedimentos para determinar, de forma célere, o estatuto das pessoas à chegada à União Europeia. Esta proposta foi recebida com particular preocupação por organizações que acompanham a situação de refugiados e requerentes de asilo (é o caso do ACNUR), que lhes prestam apoio jurídico (como muitas das entidades reunidas no ECRE), bem como por dezenas de organizações de direitos humanos.

Para preservar a segurança de um espaço sem fronteiras internas, é nas fronteiras externas que a União precisa de colmatar as lacunas que existem no controlo dessas fronteiras através de uma melhor articulação de procedimentos de asilo e de regresso *nas fronteiras*, segundo entende a Comissão Europeia (COM/2020/609 final, ponto 2.1). Para tal, o novo Pacto cria um novo processo, acelerado, com “regras claras e justas”, para a autorização de entrada de pessoas no território dos Estados-membros e seu acesso ao procedimento adequado. É um procedimento uniforme, “sem descontinuidades nas fronteiras, aplicável a todos os nacionais de países terceiros¹¹³ que as atravessem sem autorização – trata-se de “uma triagem *antes da entrada*” (*pre-entry screening*), a que se segue um procedimento de asilo ou, se for caso disso, um procedimento de regresso rápido, integrando assim processos que atualmente se encontram separados. Mais concretamente, trata-se de uma “triagem antes da entrada, aplicável a todos os nacionais de países terceiros que atravessem a fronteira externa sem autorização”, isto é, para todas as pessoas que cheguem às fronteiras da UE de forma irregular, incluindo também as que chegam após o desembarque depois de uma travessia marítima, e as que chegam após operações de busca e salvamento¹¹⁴. Concluída a triagem, cada pessoa será encaminhada para o procedimento mais adequado: um procedimento que respeite a Diretiva Regresso¹¹⁵, ou, no caso de um pedido de proteção internacional, um

¹¹³ Cf. definição do Art. 2º, n. 5 da 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. [2020] COM(2020) 612 final: “Nacional de país terceiro”, uma pessoa que não seja cidadã da União, na aceção do Art. 20º, n. 1 do TFUE, e que não beneficie do direito à livre circulação nos termos do direito na União na aceção do Art. 2º, n. 5 do Regulamento (UE) 2016/399.

¹¹⁴ A triagem pode realizar-se *dentro* do território dos Estados-membros sempre que não houver indicação de que os nacionais de países terceiros tenham sido objeto de controlos nas fronteiras externas. Cf. Art. 1º a 5º da mesma proposta de regulamento.

¹¹⁵ As fronteiras externas só podem ser transpostas nos pontos de passagem de fronteira notificados. O controlo fronteiriço é composto pelos controlos de fronteira, exercidos nos pontos de passagem de

procedimento de asilo ou ainda a recolocação num Estado-membro. Para permitir uma utilização mais eficaz e flexível destes procedimentos na fronteira – no segundo momento de um processo que se inicia com a triagem – as regras relativas aos procedimentos na fronteira em matéria de asilo e de regresso passam a constar agora de um único instrumento legislativo. Segundo a Comissão, os procedimentos na fronteira permitem acelerar o tratamento de um pedido – desde logo, os pedidos de asilo com poucas hipóteses de serem aceites devem ser examinados rapidamente, sem necessidade da *entrada* das pessoas no território do Estado-membro. São referidos como exemplo os casos de pedidos apresentados pelos requerentes que induzam em erro as autoridades, de pessoas provenientes de países com baixas taxas de reconhecimento, que provavelmente não necessitam de proteção, ou que constituam uma ameaça para a segurança da UE. Sobre as pessoas cujos pedidos tenham sido rejeitados no procedimento de asilo na fronteira, será imediatamente aplicável, na fronteira, um procedimento de regresso, eliminando os riscos de movimentos não autorizados dentro da UE e funcionando como um instrumento importante nas rotas em que existe uma grande percentagem de requerentes de asilo de países com uma baixa taxa de reconhecimento (COM/2020/609 final). Com esta proposta de procedimento, não parece haver dúvidas de que a orientação seguida pelo novo Pacto assenta na aceleração e na externalização dos procedimentos que passam, preferencial e *formalmente*, a decorrer sem que as pessoas sejam autorizadas sequer a *entrar* no território da UE. O objetivo anunciado pela Comissão, com este tipo de procedimentos é combater a imigração irregular e os movimentos não autorizados dentro da UE (*ibidem*).

A triagem inclui um controlo de saúde e de vulnerabilidade¹¹⁶ e da identidade, mediante consulta das bases de dados europeias, bem como o registo de dados biométricos (dados de impressões digitais e dados de registos faciais¹¹⁷), nas bases de dados adequadas, se não tiver

fronteira, e pela vigilância das mesmas, exercida entre os pontos de passagem de fronteira, para impedir as pessoas de iludir os controlos e que se tomem medidas contra quem a tiver atravessado sem autorização (Artigos 5º e 2º do 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). De igual forma, os nacionais de países terceiros que atravessarem as fronteiras externas sem autorização e não tiverem direito a residir no território do Estado-membro em causa, devem ser submetidos ao previsto da Diretiva Regresso.

¹¹⁶ Cf. Artigos 9º e 10º da 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.

¹¹⁷ A proposta refere que “a triagem deve ter por base e estar associada aos instrumentos criados por outros instrumentos legislativos, sobretudo os que dizem respeito ao *EURODAC*, à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso e aos procedimentos de asilo”, nos termos da respetiva legislação europeia (*Âmbito de Aplicação da Proposta*, p. 2).

já sido efetuado. Pretende-se não só levar a cabo uma avaliação do estado de saúde e vulnerabilidade das pessoas visadas, bem como averiguar o seu nível de ameaça para a saúde pública e para segurança interna do espaço europeu¹¹⁸. A triagem funcionará, tal como anunciado pela Comissão, como “o primeiro passo no sistema global de asilo e regresso, com o intuito de aumentar a transparência do processo para as pessoas logo na fase inicial, ao mesmo tempo que visa reforçar a confiança no sistema”, e possibilitar “uma cooperação mais estreita entre todas as autoridades competentes, com o apoio das agências da UE”, contribuindo para “acelerar o processo de determinação do estatuto de uma pessoa e o tipo de procedimento a aplicar”. A Presidente da Comissão Europeia garante, no entanto, que durante a triagem, serão prestadas “todas as garantias necessárias para assegurar que todas as pessoas beneficiam de uma avaliação individual e que as garantias essenciais se mantenham na íntegra, no pleno respeito pelo princípio da *não repulsão* e pelos direitos fundamentais”¹¹⁹.

Para garantir o acesso efetivo aos procedimentos de asilo e o respeito pelos direitos fundamentais no decurso da triagem, von der Leyen anunciou que “os Estados-membros, em estreita colaboração com a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, terão de instaurar um mecanismo de acompanhamento eficaz, logo no início da fase de triagem, como uma salvaguarda adicional” a este procedimento (COM/2020/609 final, Ponto 2). Estas medidas constam da proposta para um novo regulamento do Parlamento e do Conselho, apresentada pela Comissão Europeia, com vista a introduzir uma triagem de nacionais de países terceiros nas fronteiras externas¹²⁰. Com este novo procedimento, proposto no âmbito do novo Pacto, pretende-se identificar que pessoas podem necessitar de solicitar asilo ou outra forma de proteção ou assistência, previstas na lei europeia e na lei internacional, através da recolha de informações e de um reforço do controlo das pessoas que estão *prestes* a entrar no espaço Schengen, por forma a efetuar o seu encaminhamento para o procedimento adequado. Como vimos, a triagem implicará a identificação das pessoas em causa, a verificação através das bases de dados pertinentes de que a pessoa não constitui uma ameaça à segurança interna e a avaliação das suas eventuais necessidades de saúde e de proteção específicas¹²¹. Mas esta

¹¹⁸ Cf. Artigos 9º a 11º da mesma proposta de regulamento.

¹¹⁹ Cf. Considerandos 22, 23 e 27 da proposta, que também refere a importância de observar o disposto na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

¹²⁰ 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) 2019/817612, apresentada no âmbito do Novo Pacto sobre Migração e Asilo, em 23/09/2020.

¹²¹ Cf. Art. 6º, “Requisitos relativos à triagem” da 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.

proposta de regulamento, se for aprovada na atual formulação, constitui uma séria ameaça aos direitos humanos de refugiados e requerentes de asilo, decorrentes da lei internacional e da lei europeia, em matéria de asilo¹²².

Segundo os dados apresentados pela Comissão Europeia, a chegada de nacionais de países terceiros ao espaço europeu com claras necessidades de proteção internacional nos anos de 2015 e 2016 foi substituída, mais recentemente, pelas chegadas *mistas* de pessoas¹²³. É uma das razões que leva a Comissão a defender a introdução deste novo processo, segundo o qual se poderá efetuar uma melhor gestão dos fluxos migratórios mistos. Com este novo instrumento legal de triagem, a Comissão informa que se pretende – da forma mais precoce possível – identificar as pessoas que têm pouca probabilidade de vir a beneficiar de proteção na UE, bem como definir o procedimento adequado à situação concreta de cada pessoa, seja um procedimento de asilo ou um procedimento estabelecido na Diretiva Regresso¹²⁴. Como se trata de um procedimento de fronteira, a triagem aplica-se *antes* da entrada no espaço da União sem que essas pessoas cheguem a ter acesso ao território do Estado-membro em questão, sendo imediatamente encaminhados para o procedimento que lhes for legalmente aplicável.

A triagem é, também, um processo acelerado, que, regra geral, terá de ser concluída dentro do prazo de cinco dias (excecionalmente prorrogável por mais cinco)¹²⁵. Uma vez terminada, os visados são encaminhados para uma das seguintes vias: sobre as pessoas consideradas suscetíveis de receber asilo, terá de tomar-se uma decisão, com base em vários critérios, sobre que país da UE será responsável pela análise do seu pedido, nomeadamente, se houver laços familiares – aqui verifica-se a única modificação ao sistema atual que, de acordo com Dublin III, exige que as pessoas solicitem asilo no primeiro país pelo qual acedem à UE. As pessoas em relação às quais se considera pouco provável que possa vir a ser-lhes

¹²² A triagem deve ter em conta, como se refere na própria proposta, os instrumentos criados por outros diplomas, sobretudo os que dizem respeito ao EURODAC, à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso e aos procedimentos de asilo.

¹²³ A percentagem de migrantes provenientes de países com taxas de reconhecimento inferiores a 25% aumentou de 14% em 2015 para 57% em 2018: a informação é adiantada pela Comissão Europeia, na *Exposição de Motivos, Razões e Objetivos da proposta*, parágrafo 3, p.1 da 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.

¹²⁴ Cf. Art. 14º da Proposta de Regulamento e nos termos da Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Regresso) do Parlamento e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns aos Estados-membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

¹²⁵ Cf. Art. 6º, n. 3, da mesma Proposta de Regulamento.

reconhecido o estatuto de refugiado ou outra forma de proteção internacional – definidas como as provenientes de países com uma taxa de reconhecimento de asilo inferior a 20% – são submetidas a um procedimento de fronteira rápido, que emitirá uma decisão sobre sua solicitação dentro de 12 semanas. Se rejeitados, serão devolvidos ao seu país de origem.

Especialistas desta área das políticas públicas duvidam que seja possível cumprir os prazos previstos na proposta, mesmo que, futuramente, os Estados-membros recebam mais apoio financeiro e operacional da UE. Se os pedidos forem avaliados rapidamente, mas não de forma justa, poderá haver pedidos de asilo negados de forma equivocada, com pessoas a serem enviadas para países onde podem enfrentar perseguição, entende, por exemplo, o *European Policy Centre*. Já a Comissária Europeia dos Assuntos Internos, Ylva Johansson, que assumiu um papel de liderança na redação do novo Pacto, tem repetidamente garantido sobre estas novas propostas que não haverá “mais Morias”, em referência ao campo de refugiados sobrelotado na ilha grega de Lesbos, criado em 2013 e expandido em 2015, por ocasião da crise de refugiados. Mas nem todos concordam. Para a *Oxfam* – uma confederação de organizações contra a pobreza e a desigualdade, que atua em mais de 90 países – a proposta de um processo acelerado de triagem na fronteira reflete a implementação do acordo UE-Turquia de março de 2016 para conter a circulação de pessoas através do mar Egeu, que conduziu precisamente às condições, sombrias, de Moria: “É muito difícil ver alguma coisa melhor (do que Moria) sair dos (futuros) centros de processamento de fronteiras externas” (Reidy, 2020). De facto, uma das principais preocupações suscitadas pelo novo Pacto é a de que contribua para aumentar ainda mais a pressão que já se verifica em algumas regiões fronteiriças da União, em particular, devido a este novo procedimento antes da entrada e à natureza obrigatória dos procedimentos de asilo e de regresso nas fronteiras – o número de pessoas detidas ou confinadas junto às zonas fronteiriças poderá aumentar significativamente.

A lei europeia protege o direito ao asilo, nos termos dos seus próprios tratados¹²⁶ e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹²⁷. Proíbe também as expulsões coletivas

¹²⁶ Cf. Art. 78º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, onde se lê que “a União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes”.

¹²⁷ Cf. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, onde se lê que “é garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e do Protocolo de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir designados “Tratados”)” (Art. 18º) e

e prevê expressamente a proibição de *repelir* (princípio de *non refoulement* ou *não repulsão*)¹²⁸. Mas esta nova proposta de regulamento, embora não imponha limitações diretas a estes direitos e garantias, pode trazer impactos negativos sobre a clareza legal e sobre a eficácia da proteção por eles conferida nas fronteiras externas. Em causa, podem estar valores estruturantes e fundamentais da proteção devida aos refugiados ou requerentes de proteção internacional, no âmbito da lei internacional e da lei europeia. Falamos de várias figuras contempladas na nova proposta sobre triagem, nomeadamente: a ficção legal de “não entrada” (*non-entry*); e o risco de detenção por tempo indefinido; a demora no acesso ao procedimento de asilo; os riscos de uma proteção deficiente, nomeadamente, no que toca a garantias legais; a proteção de crianças e de menores não acompanhados e de pessoas com necessidades especiais. Tanto mais que, como se referiu, a própria proposta determina a criação de um mecanismo de acompanhamento independente em cada Estado-membro, para monitorizar o processo de triagem sob o ponto de vista dos “direitos fundamentais relativos à triagem, bem como o respeito das regras nacionais aplicáveis em caso de detenção e o cumprimento do princípio da não repulsão. Além disso, o mecanismo deve assegurar que as queixas são tratadas com celeridade e de forma apropriada”. Na proposta, diz-se também que “os Estados-membros devem ainda garantir que o seu direito nacional prevê investigações das alegações de violações dos direitos fundamentais durante a triagem, garantindo o tratamento célere e apropriado das queixas”¹²⁹.

A análise desta proposta de regulamento permite clarificar, mais uma vez, o caminho escolhido pela Comissão Europeia no novo Pacto, de que este diploma é paradigmático. No que toca, por exemplo, à ficção legal de “não entrada” (*non-entry*) e ao risco de detenção por tempo indefinido – a formulação textual da proposta sobre triagem refere-se à “não entrada” de pessoas e a procedimentos que decorrem “na fronteira”¹³⁰ – é necessário precisar que as

que “1. São proibidas as expulsões coletivas. 2. Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes” (Art. 19º).

¹²⁸ Cf. Art. 19º Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

¹²⁹ Cf. Exposição de Motivos da Proposta de Regulamento (p. 3); Consulta das Partes Interessadas/ Direitos Fundamentais (p. 13) e Art. 7º, com a epígrafe “controlo dos direitos fundamentais”, da 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.

¹³⁰ Cf. Artigos 3º e 4º da Proposta, que plasmam o exposto no Considerando 12: “A triagem deve ser realizada em ou nas proximidades das fronteiras externas, antes de as pessoas em questão serem autorizadas a entrar no território. Os Estados-membros devem aplicar medidas nos termos do direito nacional para impedir as pessoas em questão de entrarem no território durante a triagem. Em casos

peessoas sujeitas à triagem se encontram factualmente *presentes* no território dos Estados-membros. Tal significa que lhes são aplicáveis, tanto a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, como a Convenção Europeia dos Direitos Humanos. A ficção jurídica da “não entrada” não pode afetar a aplicabilidade das garantias dos direitos fundamentais, incluindo, em particular, a proibição de “não repulsão” (*non refoulement*). Mas o facto de os nacionais de países terceiros não estarem *formalmente* autorizados – nos termos da proposta – a *entrar* no território dos Estado-membros é muito criticável, por tornar difícil de entender a exata relação entre o indivíduo visado e a autoridade de triagem, e isso pode pôr em causa o direito ao asilo. A proposta indicia a ausência de um *direito efetivo de permanência*, durante o processo de triagem. Com base na Diretiva Condições de Acolhimento, atualmente em vigor¹³¹, os requerentes de asilo têm o direito de *permanecer nos Estados-membros*, incluindo nas fronteiras ou em zonas de trânsito. Assim, ao introduzir-se uma nova fase de triagem, assente na ficção legal de “não entrada”, o direito derivado da UE deixa de garantir o *direito de permanência* aos requerentes de asilo a partir do momento em que manifestem o desejo de solicitar asilo – como acontece face às regras hoje em vigor na UE – até ser finalizada a triagem. Mas acontece que é precisamente o direito de permanência que garante a eficácia do direito de asilo e que protege contra a “não repulsão”. Assim, as alterações contidas na proposta de triagem, quando comparadas com as regras atualmente em vigor, têm um impacto negativo na eficácia e na clareza jurídica da proteção do direito ao asilo no espaço europeu, incluindo no princípio “sagrado” da *não repulsão* (Parlamento Europeu, 2021c, p. 93-94).

Ao pronunciar-se sobre o Novo Pacto sobre Migração e Asilo, o Relator Especial da ONU para os Direitos Humanos das Pessoas Migrantes, Felipe González Morales, destacou em especial a proposta de regulamento da triagem. O Relator da ONU considera particularmente preocupante a questão da ficção legal de não entrada, que afirma ser uma criação *contra* a lei internacional, que implica a detenção *automática* e que abrange todos os visados, incluindo *crianças*. O Relator da ONU entende ainda que esta proposta de regulamento ameaça fortemente outros *standards* de direitos humanos contemplados na lei internacional, ao eliminar, por exemplo, o efeito suspensivo no âmbito de um pedido de asilo rejeitado, o que

concretos, se necessário, isso pode incluir a detenção, sujeita ao direito nacional que regula essa matéria” (p. 20).

¹³¹ 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). Cf. Art. 7º: “Residência e liberdade de circulação: 1. Os requerentes podem circular livremente no território do Estado-membro de acolhimento ou no interior de uma área que lhes for fixada por esse Estado-membro. A área fixada não deve afetar a esfera inalienável da vida privada e deve deixar uma margem de manobra suficiente para garantir o acesso a todos os benefícios previstos na presente diretiva”.

conduz a um retorno imediato, deixando de valer o princípio de *non refoulement*¹³². São preocupações também partilhadas pela Agência dos Direitos Fundamentais da UE, segundo a qual, a proposta sobre a triagem acaba por ser uma forma de *derrogar* as garantias procedimentais previstas atualmente na Diretiva Retorno¹³³.

Também sobre a relação entre este procedimento de pré-entrada e a detenção, o Pacto não é claro. O Pacto determina que nos procedimentos de pré-entrada – não só na triagem, mas também nos procedimentos de asilo e de retorno nas fronteiras – as pessoas não sejam autorizadas a entrar no território dos Estados-membros, o que suscita preocupações sobre o uso excessivo da detenção implicado na ficção legal de “não entrada”, por oposição à visão de 2013 da própria Comissão Europeia. Na altura, antes ainda de vivenciar o impacto da crise de 2015, a Comissão defendia que o recurso a procedimentos de fronteira deveria ser excecional, uma vez que tais procedimentos implicavam a aplicação da detenção: “além disso, contrariamente aos procedimentos acelerados, os procedimentos na fronteira só podem ser utilizados em circunstâncias excepcionais, uma vez que implicam a detenção (...)” (COM(2013) 411 final, p. 5). A nova proposta sobre triagem atribui a determinação das situações em que este novo procedimento pode levar à detenção (e as suas modalidades) à legislação nacional: “os Estados-membros devem aplicar medidas nos termos do direito nacional para impedir as pessoas em questão de entrarem no território durante a triagem”. Acrescenta ainda: “em casos concretos, se necessário, isso pode incluir a detenção, sujeita ao direito nacional que regula essa matéria”. Note-se que a proposta não fornece qualquer razão para justificar a “não entrada”, como, aliás, nenhum dos instrumentos jurídicos do novo Pacto explica o motivo da introdução da “ficção de não entrada”, o que ameaça a clareza jurídica no que respeita à proteção dos direitos fundamentais das pessoas visadas nestes procedimentos. O ECRE recomenda, por exemplo, que “a ficção jurídica da não entrada” seja pura e simplesmente retirada da proposta, e que os requerentes sejam *legalmente considerados como tendo entrado* no território dos Estados-membros da UE, precisamente por entender que a ficção da “não entrada” tem implicações na proteção efetiva dos direitos das pessoas em causa – desde logo, quando se trata do seu direito à liberdade pessoal ou à proteção dos seus direitos fundamentais (ECRE, 2020a). Além do prolongamento da detenção, o ECRE considera que

¹³² Intervenção de Felipe González Morales, Relator Especial das Nações Unidas da ONU para os Direitos Humanos das Pessoas Migrantes, numa sessão sobre o Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo no Parlamento Espanhol (La Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo, 2022).

¹³³ Mónica Gutierrez, FRA-Fundamental Rights Agency, intervindo numa sessão sobre o Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo no Parlamento Espanhol (La Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo, 2022).

existe a possibilidade de ocorrer uma *detenção sistemática* das pessoas sujeitas a este procedimento. Segundo os Artigos 4º e 6º, n. 1 da proposta, já atrás referidos, a triagem deve realizar-se em locais situados na fronteira externa ou nas suas proximidades, pelo que as pessoas não são autorizadas a entrar no território dos Estados-membros. Ora, da leitura conjunta destas disposições legais resulta que as pessoas submetidas à triagem serão, por regra e necessariamente, *privadas* da sua liberdade, embora o regulamento seja omissivo quanto a esse ponto. A relação entre a ficção legal de “não entrada” e a possibilidade de detenção não é clara na redação do documento, levando por isso mesmo a concluir que este procedimento de pré-entrada pode conduzir a um *uso excessivo da detenção*. E a referência ao direito nacional no Considerando 12 da proposta, constitui, para o ECRE, um equívoco, porque se a obrigação de triagem decorre do direito da UE, as modalidades da detenção a aplicar não podem ser deixadas ao arbítrio do legislador nacional (*ibidem*).

Por outro lado, existe também o risco de os Estados-membros não qualificarem a medida de confinamento necessária como uma *detenção* mas, na prática, praticarem, *de facto*, a detenção de pessoas, privando-as de garantias fundamentais previstas na lei europeia e internacional. Nos termos da lei internacional, os requerentes de proteção internacional não podem ser mantidos em regime de detenção, que apenas deve ser equacionado a título excecional, com critérios claramente definidos na lei, e que só deve aplicar-se quando não for possível recorrer a medidas alternativas menos gravosas e restritivas – que a lei deve especificamente enumerar. Além de excecional, a detenção deve ser proporcional e adequada ao objetivo pretendido, após avaliação individualizada de cada caso, e deve manter-se apenas pelo período de tempo estritamente necessário ao cumprimento do referido objetivo.

Toda a pessoa detida deve ter a oportunidade de questionar a legalidade da decisão de detenção. Estes critérios encontram-se estabelecidos na lei internacional, desde logo, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (Art. 9º, n. 1)¹³⁴. Acresce que o direito internacional se opõe ao uso da detenção para fins de asilo e migração, exceto nas

¹³⁴ Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, Art. 9º, n.1: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade e à segurança da sua pessoa. Ninguém pode ser objecto de prisão ou detenção arbitrária. Ninguém pode ser privado da sua liberdade a não ser por motivo e em conformidade com processos previstos na lei. (...) 4 - Todo o indivíduo que se encontrar privado de liberdade por prisão ou detenção terá o direito de intentar um recurso perante um tribunal, a fim de que este estatua sem demora sobre a legalidade da sua detenção e ordene a sua libertação se a detenção for ilegal”. Ver também o Art. 5º da *Declaration on the Human Rights of Individuals who are not nationals of the country in which they live*. Como decorre da aplicação dos critérios *supra* referidos, também não deve admitir-se a detenção de pessoas requerentes de asilo e cujos pedidos foram rejeitados pelas autoridades, a não ser, por exemplo, que as autoridades consigam demonstrar a existência de um risco objetivo de fuga em relação a essa pessoa em particular, e que outras medidas menos gravosas sejam insuficientes.

circunstâncias muito restritas em que é permitido – a ser utilizada, deve ser uma medida de último recurso e deve ser formalmente definida na legislação como tal, para que todas as salvaguardas se possam aplicar¹³⁵. Também não deve admitir-se a detenção de pessoas requerentes de asilo cujos pedidos foram rejeitados pelas autoridades, a não ser, por exemplo, que estas consigam demonstrar a existência de um risco objetivo de fuga em relação a essa pessoa em particular, e que outras medidas menos gravosas sejam insuficientes¹³⁶. Note-se, ainda, que as regras propostas para a detenção no procedimento de fronteira de retorno não refletem os requisitos para detenção legal, previstos na Carta e na própria jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia – suscitando mais dúvidas sobre o impacto causado pela duração desproporcional da detenção nos procedimentos de pré-entrada, além de o facto de os procedimentos de triagem e de fronteira poderem, já em si, traduzir-se num uso excessivo da detenção. Na sua jurisprudência recente sobre procedimentos de fronteira, o Tribunal de Justiça da União Europeia definiu a detenção de acordo com o direito da UE como “uma medida coercitiva que priva [um] requerente da sua liberdade de movimento, exigindo que ele permaneça permanentemente dentro de um perímetro restrito e fechado”¹³⁷.

¹³⁵ Ver, nesse sentido, o Comentário Geral nº 8 ao Art. 9º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos do Comité dos Direitos Humanos da ONU (1976).

¹³⁶ Quanto a uma recusa de entrada e subsequente encaminhamento para um procedimento de regresso, sem um procedimento formal – no caso dos nacionais de países terceiros que não tenham pedido proteção internacional e em relação aos quais a triagem tenha revelado não preencherem as condições de entrada, nos termos do Art. 14º, n. 4 da proposta de triagem, o regulamento não especifica que a entrada possa ser recusada em resultado de um procedimento formal, como sucede nos termos do Código das Fronteiras Schengen. Nos termos do Art. 14º, n. 2 deste Código, a entrada só pode ser recusada por decisão *fundamentada*, que indique os motivos concretos da recusa. Esta decisão deve ser proferida pela *autoridade habilitada pela legislação nacional* para recusar a entrada. E nos termos do Art. 14º, n. 3 do mesmo Código, quem teve a sua entrada recusada tem *direito de recurso*. Assim, o ECRE recomenda que a recusa de entrada seja enquadrada precisamente no âmbito das disposições legais já existentes nesta matéria, que, de resto, continuam a fazer parte do atual quadro jurídico europeu.

¹³⁷ Mais concretamente o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) definiu “detenção” nos seguintes termos: “A obrigação imposta ao nacional de país terceiro de permanecer permanentemente numa zona de trânsito fechada e limitada, dentro da qual sua circulação é limitada e monitorizada, e da qual este não pode legalmente sair de forma voluntária, em qualquer direção, constitui uma privação de liberdade, caracterizada como detenção na aceção das Diretivas Condições de Receção (RCD) e Devolução (RD)”. A detenção ao abrigo desta legislação europeia, acrescentou o TJUE, “deve respeitar as garantias pertinentes ao abrigo da legislação da UE, incluindo basear-se numa decisão de detenção fundamentada; consistir numa medida de último recurso, após avaliação individualizada do caso, da sua necessidade e proporcionalidade, devendo estar disponível uma revisão judicial efetiva... Quando a detenção for considerada contrária ao direito da UE, os tribunais nacionais podem libertar o requerente e ordenar às autoridades que forneçam alojamento em conformidade com as disposições do RCD. Estão habilitados a fazê-lo, mesmo que não tenham jurisdição clara ao abrigo da legislação nacional”. Cf. *Caso C 924/19 PPU e C-925/19 PPU*) [2020] *FMS and Others v Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság and Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság CJEU (GC)*

O ECRE suscita outra questão: se, na sequência do processo de triagem, não for concedido asilo a uma pessoa e o país de retorno não a aceitar, onde deverá entender-se que fica essa pessoa? Uma vez que *formalmente* ela não se encontra em território da UE porque nunca foi autorizada a *entrar*, nem tão pouco pôde entrar no território do país de retorno, estará condenada a uma situação de detenção prolongada¹³⁸? Esta é mais uma razão que leva o ECRE a concluir que a triagem não traz qualquer “valor acrescentado”, uma vez que a maioria das ações contempladas no procedimento são hoje desempenhadas pelos guardas de fronteira ao abrigo do Código das Fronteiras Schengen, ou pelas autoridades de asilo, ao abrigo da Diretiva Procedimentos de Asilo. Aliás, o ECRE questiona precisamente por que motivo a proposta de regulamento não explica como é que este novo procedimento se relacionará com os procedimentos atualmente em vigor, nem com as funções dos guardas de fronteira e com as das autoridades de asilo.

Dado que as ameaças aos direitos humanos suscitadas por esta proposta de regulamento, sobretudo a detenção quase sistemática, superam os aspetos positivos – como o mecanismo de acompanhamento independente, que veremos adiante – o ECRE não se mostra, de todo, favorável ao regulamento de triagem (ECRE, 2020a, pp. 4-5). Pelas mesmas razões, outras organizações, como a *International Commission of Jurists* (2021) recomendaram às instituições europeias que, pura e simplesmente, retirassem a proposta apresentada no âmbito do Novo Pacto sobre Migração e Asilo.

A detenção deve ser uma medida individual, necessária e proporcional, como exige a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹³⁹. Estas garantias também se aplicam durante o processo de asilo, de regresso e nos procedimentos fronteiriços. Se, durante a triagem, os Estados-membros estão a aplicar a lei europeia, a detenção que venha a ter lugar durante este processo deve cumprir os mesmos requisitos, como dispõe o Art. 51º da Carta¹⁴⁰.

¹³⁸ Sofia Bonatti, numa intervenção na sessão sobre o Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo (La Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo, 2022).

¹³⁹ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: Art. 6º, segundo o qual toda a pessoa tem direito à liberdade e segurança e Art. 52º, em cujo número 1 pode ler-se que qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela presente Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros. E no número 2: os direitos reconhecidos pela presente Carta que se regem por disposições constantes dos Tratados são exercidos de acordo com as condições e limites por eles definidos.

¹⁴⁰ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: Art. 51º, Âmbito de aplicação: 1. As disposições da presente Carta têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-membros, apenas quando apliquem o direito da União. Assim sendo, devem respeitar os direitos, observar os princípios e

Mas o recurso a políticas de *não entrada* para todos – o que desde logo suscitará questões de conformidade com a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, como observam os serviços de pesquisa do Parlamento Europeu no seu estudo sobre o novo Pacto (Parlamento Europeu, 2021c) – ou para categorias específicas de pessoas (no caso do procedimento obrigatório de fronteira ou para requerentes de asilo rejeitados no procedimento de fronteira de regresso)¹⁴¹ torna impossível assegurar o cumprimento dessas garantias, previstas nas Diretivas Condições de Acolhimento e de Regresso.

No caso do processo de triagem, e de acordo com a proposta, a regra geral é a de que a triagem pode ter uma duração máxima de cinco dias, prorrogável por mais cinco, no máximo, mas apenas em “circunstâncias excepcionais”, ou seja, “quando for necessário sujeitar a triagem um número elevado de nacionais de países terceiros ao mesmo tempo”, nos termos do Art. 6º, n. 3 da proposta. Findo este prazo, os interessados serão encaminhados para o procedimento adequado aplicável. Atualmente, com base na legislação europeia em vigor (Diretiva Condições de Acolhimento), os requerentes de asilo têm o direito de *permanecer* nos Estados-membros, incluindo nas fronteiras ou nas zonas de trânsito. No entanto, a proposta de triagem *exclui* os efeitos jurídicos da Diretiva Condições de Acolhimento até *depois* da triagem, como vimos. Assim, como resultado da introdução de uma fase de triagem, o direito derivado da UE deixa de garantir o direito de permanência aos requerentes de asilo a partir do momento em que manifestem o desejo de solicitar asilo, como acontece com as regras atuais, até terminar a triagem, como atrás é referido. Mas o direito de permanência garante a *eficácia* do direito de asilo e protege contra a *não repulsão*. Assim, como concluiu o relatório elaborado pelos serviços do Parlamento Europeu, todas estas propostas de alteração, quando comparadas com as regras atuais, têm um impacto negativo na eficácia e na clareza jurídica da proteção do direito de asilo e do princípio da *não repulsão*, matéria já de si sensível, que por isso deve dispensar quaisquer incertezas e dúvidas na interpretação e na aplicação da lei (*ibidem*, p. 94). O próprio Tribunal de Justiça da União Europeia considera que “o acesso efetivo, fácil e rápido ao procedimento de asilo” garante a eficácia deste direito, protegido, pelo Art. 18º da Carta dos Direitos Fundamentais da União¹⁴². As alterações nos prazos de acesso ao procedimento de asilo, que não existem na lei geral europeia, implicam

promover a sua aplicação, de acordo com as respetivas competências e observando os limites das competências conferidas à União pelos Tratados.

¹⁴¹ Ver, também, nesse sentido, a segunda parte do estudo *Asylum procedures at the border. European Implementation Assessment* (European Parliamentary Research Service [EPRS], 2020).

¹⁴² No âmbito do Caso C-808/18 *Comissão Europeia v. Hungria* [2020] Tribunal de Justiça (Grande Secção).

uma demora no acesso ao procedimento e, por conseguinte, têm um impacto negativo na proteção efetiva do direito de asilo. Procedimentos de pré-entrada, como a triagem, têm implicações potencialmente negativas nas garantias processuais dos visados, não só devido ao recurso à detenção, como devido aos prazos curtos, podendo implicar, além dos riscos de uma proteção deficiente, um potencial acrescido de demora no acesso ao procedimento de asilo. Para autores como Mouzourakis (2021), as propostas do Pacto, como esta relativa à triagem, mais não fazem do que fragmentar o *status* dos requerentes de asilo, gerando – a par da complexidade do processo – uma enorme incerteza para quem busca refúgio na União Europeia, bem como para as próprias autoridades responsáveis pela análise dos pedidos.

Segundo recorda o ACNUR, uma pessoa *é refugiada*, na aceção da Convenção de Genebra de 1951, assim que preenche os critérios contidos na definição de refugiado. Ou seja, a determinação do estatuto de refugiado tem natureza *declarativa*: uma pessoa *não se torna* refugiada devido ao reconhecimento, mas *é reconhecida* porque é um refugiado (ACNUR, 2007). Por outro lado, o princípio de “não repulsão” aplica-se não só aos refugiados reconhecidos, mas também àqueles que (ainda) não tiveram o seu estatuto formalmente declarado. Também por isso, o princípio da “não repulsão” é de particular relevância para os requerentes de asilo. Como todas estas pessoas podem ser refugiadas, é um princípio estabelecido do direito internacional dos refugiados que elas não devem ser repatriadas ou expulsas enquanto se aguarda uma determinação final do seu estatuto. A proibição de repulsão à luz do direito internacional é aplicável a qualquer forma de “remoção forçada, incluindo deportação, expulsão, extradição, transferência informal ou rendições e não admissão na fronteira”, como se retira do Art. 33º, n.1 da Convenção de Genebra de 1951, que se refere à expulsão ou retorno (*refoulement*) “de qualquer forma”. Por isso, o ACNUR defende que o princípio de “não repulsão” se deve aplicar diretamente na fronteira – mesmo que a pessoa que solicita entrada ainda não tenha chegado ao território da UE (*ibidem*). Por outro lado, o Art. 47º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia prevê que todas as pessoas cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da UE sejam violados tenham direito a um recurso efetivo perante um tribunal. Esta garantia é particularmente importante para garantir o respeito pelo princípio de “não repulsão”. Em primeiro lugar, a ausência de recurso da decisão resultante do processo de triagem viola o direito a um recurso efetivo. Embora a recusa de entrada seja suscetível de recurso com base no Código de Fronteiras Schengen, não existem recursos eficazes disponíveis no que respeita à escolha de um Estado-membro de aplicar ou não um procedimento de fronteira, o que viola o direito a um recurso efetivo – assim conclui o relatório dos serviços do Parlamento Europeu (Parlamento Europeu,

2021, p.89). Acresce que o novo Pacto propõe que os recursos contra decisões negativas no procedimento de asilo fronteiriço não tenham efeito *suspensivo* automático. Tal significa que os requerentes só terão direito de permanência se um tribunal lhes conceder esse direito a seu pedido, e só poderão permanecer durante o período em que podem solicitar ao tribunal que lhes conceda esse direito de ficar. A falta de efeito suspensivo do recurso de decisão, cuja execução pode violar o princípio da não repulsão, é uma violação do Art. 47º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tal como corroborado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. O Tribunal¹⁴³ entende que

a falta de efeito suspensivo de um recurso interposto unicamente contra uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional é, em princípio, compatível com o princípio da não repulsão e com o Art. 47º da Carta, uma vez que a execução de tal decisão não pode, enquanto tal, conduzir ao afastamento do nacional de país terceiro em causa. (Casos C-181/16, C-562/13 e C-239/14)

Para o Tribunal, na medida em que

o recurso interposto de uma decisão de regresso na aceção da Diretiva Regresso deve permitir efeito suspensivo automático, a fim de assegurar o cumprimento [...] dos requisitos decorrentes do princípio da não repulsão e do Art. 47º da Carta [...], uma vez que essa decisão pode expor o interessado a um risco real de ser submetido a um tratamento contrário ao Art. 18º da Carta, e assim, ser lido em conjugação com o Art. 33º da Convenção de Genebra. (Casos C-181/16, C-562/13 e C-239/14)

Ou seja, para o Tribunal, não basta que os Estados-membros se abstenham de executar a decisão de regresso até à resolução do recurso. Pelo contrário, é necessário que todos os efeitos jurídicos dessa decisão sejam suspensos. Tal significa que uma pessoa não pode ser detida com vista à remoção, durante o recurso contra a rejeição da proteção internacional. Além disso, a pessoa deve ter direito a condições de acolhimento, com base na Diretiva Condições de Acolhimento. Ou seja, decorre do acima exposto que as disposições da Diretiva Procedimentos, sobre o direito de permanecer durante o recurso num procedimento de fronteira, *não garantem a suspensão* dos efeitos de uma decisão de regresso. Além disso, quando os Estados-membros decidem aplicar a Diretiva Regresso nos procedimentos fronteiriços, a recusa de entrada na sequência da rejeição do pedido de proteção internacional pode levar ao afastamento dos requerentes. O efeito suspensivo *automático* dos recursos

¹⁴³ Ver, nesse sentido, os casos C-181/16, C-562/13 e C-239/14.

contra tais decisões deve, por isso, ser garantido, conforme refere a jurisprudência do Tribunal de Justiça, atrás mencionada.

A ausência de um direito de permanência durante os procedimentos de recurso viola o princípio de proteção judicial efetiva, protegido pelo Art. 47º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o princípio de não repulsão, previsto no Art. 19º da Carta, como se pode ler no mesmo relatório elaborado dos serviços do Parlamento Europeu (Parlamento Europeu, 2021, p.105). Para a Comissão, a fase de triagem visa essencialmente a recolha de informações e “não implica qualquer decisão que afete os direitos da pessoa em causa”, não estando por isso previsto o direito a um recurso efetivo, nos termos Art. 47º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Na proposta de regulamento relativa à triagem pode ler-se que “a triagem (...) é uma mera fase de recolha de informações que prolonga ou complementa os controlos no ponto de passagem de fronteira externa e que não implica nenhuma decisão que afete os direitos das pessoas em questão (...)” pelo que, “não é previsto nenhum controlo jurisdicional relativo ao resultado da triagem”. E refere-se ainda o seguinte: “quando a triagem for concluída, a pessoa que foi sujeita à triagem torna-se objeto de um procedimento de regresso ou de asilo, onde são tomadas decisões que podem ser submetidas a controlo jurisdicional, ou recebe uma recusa de entrada, que também pode ser contestada perante uma autoridade judicial” (COM(2020) 612 final, p. 14).

Sucede que as principais decisões sobre o procedimento apropriado para o qual os nacionais de países terceiros devem ser encaminhados são tomadas com base nas informações recolhidas *durante a triagem*, conforme destaca o estudo sobre o novo Pacto elaborado dos serviços do Parlamento Europeu (Parlamento Europeu, 2021, p.65). Como tal, face ao possível impacto em matéria de direitos humanos de uma decisão de retorno, por exemplo, não pode admitir-se que estas pessoas não tenham possibilidade de refutar o conjunto dos factos incluídos no seu formulário de *de-briefing*, previsto no Art. 13º da proposta de Regulamento, sob a designação *Formulário de registo de informações*. Após a conclusão do processo de triagem, as autoridades responsáveis preenchem esse formulário de informação e remetem a pessoa para o procedimento que consideram adequado. Apesar do título “inócuo”, esse *Formulário de registo de informações* é o *único documento emitido no fim do processo de triagem*, e contém informações que podem ser cruciais, tanto no que diz respeito ao encaminhamento quanto ao procedimento que se seguirá. Na prática, trata-se da única decisão escrita, suscetível de recurso, que funciona como um ato administrativo, contendo informações que podem afetar os interesses da pessoa em causa. Como tal, todos os visados devem ter *direitos de defesa* em relação a esse ato, incluindo o direito de serem ouvidos antes

do preenchimento do formulário de interrogatório e da decisão de encaminhamento, bem como o direito de poderem ter acesso ao formulário de interrogatório e às razões que fundamentaram a decisão final. Para o ECRE, por exemplo, o retorno deve assentar numa decisão escrita, à qual deve ser anexado o formulário de informação, e deve haver um processo de recurso, acessível as todas pessoas sujeitas à triagem que pretendam contestar essa decisão (ECRE, 2020a). Já o *Council of Bars and Law Societies of Europe* (CCBE) entende que *Formulário de registo de informações* constitui um ato administrativo, mas que não é recorável, não oferecendo garantias processuais suficientes em termos de acesso adequado à fiscalização jurisdicional (CCBE, 2021). O órgão de recurso poderá ser uma autoridade administrativa, defende, desde que essa autoridade seja composta por membros imparciais que gozem de garantias de independência e desde que as disposições nacionais prevejam a possibilidade de a decisão ser revista por uma autoridade judiciária, nos termos das regras estabelecidas no Art. 47º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (*ibidem*).

Um dos objetivos primordiais da União Europeia foi o desenvolvimento de um espaço comum de liberdade, segurança e justiça. Mas uma vez que os nacionais de países terceiros submetidos a este procedimento serão, de facto, privados da sua liberdade, as condições em que são detidos devem respeitar plenamente as normas estabelecidas na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, bem como a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e a do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Todas estas pessoas devem ter direito ao acesso a advogados que estejam em condições de interrogar as autoridades competentes sobre as condições em que elas são privadas da sua liberdade e, além disso, ter acesso garantido, nos termos do direito da União, a uma fiscalização efetiva por parte de uma autoridade judiciária independente, no que diz respeito à decisão e às condições dessa privação de liberdade (CCBE, 2021). Para o CCBE, o facto de a triagem ocorrer *fora* da União Europeia não deve impedir que as atividades previstas na proposta não sejam desenvolvidas no âmbito do direito da UE e das normas internacionais de direitos humanos, nomeadamente, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹⁴⁴, a Convenção

¹⁴⁴ Nomeadamente, o seu Art. 78º, n. 1, onde se lê que “a União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, proteção subsidiária e proteção temporária com vista a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de país terceiro que necessite de proteção internacional e assegurar o cumprimento do princípio da não repulsão. Esta política deve estar de acordo com a Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e o Protocolo de 31 de janeiro de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados e outros tratados relevantes”.

Europeia dos Direitos Humanos e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Como já vimos, o facto de a proposta estabelecer que a triagem deve ser realizada na fronteira externa ou nas suas proximidades, antes de as pessoas serem autorizadas a entrar no território dos Estados-membros, ao mesmo tempo que prevê que estes devem aplicar medidas – incluindo a detenção – em conformidade com a legislação nacional para impedir a entrada das pessoas em causa no território durante o procedimento de rastreio, conduz a que possam ser formalmente detidas de acordo com as regras do Estado-membro cuja fronteira pretendem atravessar, ficando privadas do direito à liberdade (CCBE, 2021).

Outra dificuldade identificada pelo CCBE para este processo é o prazo de 5 dias (com algumas exceções), considerado totalmente artificial e excessivamente otimista. Para o CCBE, por exemplo, não existe qualquer razão para a escolha de um prazo tão curto, uma vez que muitas das pessoas que chegam às fronteiras da UE ou que entram no seu território e que podem ser objeto deste futuro regulamento, encontram-se, não raro, exaustas e traumatizadas. Se este procedimento acelerado for implementado, os destinatários não conhecerão as regras e não terão tempo para considerar o caso que desejam apresentar em relação à vulnerabilidade ou procurar assistência jurídica adequada de um advogado. Além disso, se os procedimentos e as obrigações não forem corretamente compreendidos pelos visados, o facto de não terem apresentado uma “imagem completa” na fase de registo de asilo pode ser-lhes imputado durante o procedimento, acrescenta o CCBE (2021).

A existência de uma lei que não poderá ser aplicada de forma eficaz põe em causa o Estado de Direito, e tem um impacto negativo não só para as pessoas em causa, como para as autoridades dos Estados-membros. O respeito pelo Estado de Direito, nos termos do qual os destinatários da proposta podem pretender fazer valer o direito fundamental de requerer proteção internacional, é uma marca fundamental da União, cujos valores se baseiam na dignidade humana e no respeito. Para o CCBE, a proposta de triagem é contrária ao princípio da “não repulsão” dado que as operações de controlo nela previstas podem conduzir, de facto, à *repulsão* de pessoas a partir das fronteiras da UE. O CCBE manifesta também preocupação pela total falta de informação sobre o *estatuto jurídico* dos nacionais de países terceiros sujeitos à triagem: serão *detidos*? Que direitos lhes serão reconhecidos durante o período em que estão sujeitos à triagem? Terão os direitos de qualquer pessoa? O que acontecerá se, após os 5 dias estabelecidos para a realização da triagem, incluindo o período de prorrogação, os controlos previstos na proposta não forem realizados? Em que situação jurídica se encontrarão e que garantias jurídicas terão? De acordo com o CCBE, faltam também normas concretas sobre o acesso à informação, na linguagem adequada, e o direito à assistência jurídica, bem

como o acesso a uma tutela jurisdicional efetiva. Por exemplo, estas pessoas terão assistência jurídica no decurso do processo de triagem? É necessário destacar que existem elementos obrigatórios do processo de triagem, como verificações de saúde e de vulnerabilidade, identificação, verificações de segurança, preenchimento de um formulário de *de-briefing*, encaminhamento para o procedimento apropriado e outros, de grande relevância jurídica e que requerem assistência judiciária. Acresce que nenhum controlo judicial está previsto sobre o resultado da triagem, quando o objetivo é que os nacionais de países terceiros sejam encaminhados para os procedimentos adequados – em matéria de asilo (um exame acelerado ou a um procedimento de fronteira), ou a retornar ao país de origem. É, por isso, fundamental, que os visados possam participar no controlo ou recolha de informação – com assistência jurídica – uma vez que a forma como esses dados serão recolhidos terá influência na determinação do procedimento – podendo mesmo conduzir a um procedimento equivocado, condicionando o seu destino de uma forma possivelmente irreversível (CCBE, 2021).

Alguns dos peritos ouvidos no âmbito do relatório sobre o novo Pacto, elaborado pelos serviços do Parlamento Europeu expressaram preocupação com o facto de o uso (obrigatório) do procedimento de fronteira ser determinado pela *nacionalidade* do requerente. A Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados determina, no Art. 3º, que “os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados *sem discriminação de raça, religião ou país de origem*” (Parlamento Europeu, 2021c, p. 102). O recurso à nacionalidade como critério para determinar se a entrada pode ou não ser recusada é difícil de justificar à luz desta regra de direito internacional, especialmente em tempos de crise, quando a nacionalidade de um país cuja taxa de reconhecimento for inferior a 70% puder dar origem à recusa de entrada. Além disso, como se viu, a aplicação de procedimentos de fronteira implicará na maioria dos casos, o recurso à detenção. A utilização de listas de países cujos nacionais podem ou não ser detidos, com base numa taxa média de reconhecimento da UE para essas nacionalidades, viola o requisito legal de que a *necessidade* de se aplicar a detenção deve ser avaliada *individualmente* e, portanto, viola o princípio da não discriminação¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Ver *a contrario*, o caso decidido em 2006 pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Caso 13229/03 *Saadi v. the United Kingdom* [2008] ECtHR (GC), em particular o parágrafo 46: “Outras alegações de arbitrariedade feitas pelo requerente – por exemplo, de que a detenção fora arbitrária precisamente porque o seu objetivo era decidir mais rapidamente, e não por qualquer motivo relacionado com o requerente, ou porque envolveu o recurso a listas de países cujos cidadãos poderiam ou não ser detidos em Oakington – são, na verdade, reafirmações da alegação de que deveria haver um teste de “necessidade” para tal detenção”.

Propostas legislativas como a da triagem, apostadas em reduzir as entradas no espaço europeu e em promover os regressos de pessoas, não excluem os mais vulneráveis, como as crianças e as pessoas com necessidades especiais. Apenas os menores não acompanhados e as famílias com crianças com menos de 12 anos não são abrangidos.

Desde logo, o uso da detenção e a diminuição das garantias processuais permite argumentar que os procedimentos de fronteira não são adequados para menores e pessoas com necessidades especiais. Neste caso, os Estados-membros apenas deixarão de poder aplicar o procedimento de fronteira se não puder ser prestado o apoio necessário às pessoas com necessidades especiais, ou se existirem razões médicas que desaconselham a sua aplicação (Parlamento Europeu, 2021c, pp. 101-102). No que diz respeito aos menores, o novo Pacto exclui apenas a aplicação de procedimentos fronteiriços a menores não acompanhados e a famílias com menores de 12 anos.

De acordo com o Art. 1º da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), criança é “todo ser humano com idade inferior a dezoito anos”. A distinção entre diferentes categorias de menores no novo Pacto entra em conflito com o direito internacional dos direitos humanos sobre os direitos das crianças. Além disso, os longos períodos de detenção decorrentes da aplicação de procedimentos de pré-entrada violam os direitos da criança. De acordo com o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em procedimentos de imigração relativos a menores, “a extrema vulnerabilidade da criança [...] tem precedência sobre as considerações relacionadas com o *status* de imigrante ilegal”¹⁴⁶. Esta medida prevista na proposta de triagem é contrária à lei internacional, e é contestada também pelo Relator Especial da ONU para os Direitos Humanos das Pessoas Migrantes¹⁴⁷. Se as crianças não ficam excluídas do processo de triagem, tal terá como consequência – na maioria dos casos – o recurso à detenção, por um período máximo de cinco ou dez dias, o que colide com a CDC, segundo a qual “a prisão, detenção ou prisão de uma criança deve estar em conformidade com a lei e deve ser usada apenas como medida de último recurso e pelo menor período apropriado”¹⁴⁸. O próprio Comité da ONU sobre os Direitos da Criança insta os Estados a “cessar completamente a detenção de crianças com base no seu *status* de imigração” e “adotar alternativas à detenção que atendam aos melhores interesses da criança” (Comissão sobre os Direitos da Criança, 2012, pp. 18-19).

¹⁴⁶ Cf. as decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos nos Casos 39472/07 *Popov v. France* [2012] e 13178/03 *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium* [2006].

¹⁴⁷ Intervenção de Felipe González Morales, Relator Especial das Nações Unidas da ONU sobre os Direitos Humanos das Pessoas Migrantes, Sessão sobre o Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo no Parlamento Espanhol, visionada em direto em 17/02/2022: mesmo problema, ver acima.

¹⁴⁸ Art. 37º alíneas b) c) e d) da Convenção sobre os Direitos da Criança (Organização das Nações Unidas, 1989).

Para o CCBE, por exemplo, devem ser explicitamente previstas salvaguardas específicas, incluindo o fornecimento de informações adequadas às crianças; o apoio e assistência independente e adequado e, desde logo, identificar se um indivíduo é uma criança, identificar se uma criança está acompanhada por um dos pais, responsável legal ou cuidador habitual, além da realização de exames de saúde e de identificação de riscos médicos e de vulnerabilidades adicionais bem como da identificação e encaminhamento de crianças suspeitas de tráfico. Mais: garantir a proibição total de detenção e privação de liberdade de crianças. O CCBE considera também relevante incluir explicitamente na proposta uma referência ao princípio do benefício da dúvida como princípio fundamental e garantia processual, sempre que haja dúvidas sobre a idade do interessado e que seja necessário um procedimento de avaliação da idade. Entende mesmo que seria conveniente prever a possibilidade de retirar do procedimento as crianças cuja idade seja contestada, permitindo-lhes o acesso ao território do Estado-membro, e aplicando-lhes as garantias específicas supramencionadas, considerando que devem ser consideradas crianças até ser tomada a decisão final (CCBE, 2021).

A proposta da triagem prevê a criação de um novo instrumento que, embora vise assegurar a proteção dos direitos humanos no decurso deste procedimento de fronteira, ainda assim poderá não “neutralizar” os seus potenciais impactos negativos: segundo a proposta, os Estados-membros estão obrigados a criar um mecanismo de acompanhamento independente, para controlo dos direitos fundamentais, que conta com o apoio da Agência Europeia dos Direitos Fundamentais. Durante a triagem, a garantia do cumprimento destes direitos é deixada ao direito interno dos Estados-membros – não obstante, como vimos, durante a triagem, os Estados-membros estão a aplicar a lei da UE, sendo assim aplicável a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Como tal, o cumprimento dos direitos fundamentais durante a triagem está totalmente abrangido pelo direito primário da UE. A ausência de regras na proposta de triagem para garantir a conformidade deste processo com os direitos fundamentais – como vimos – parece ser compensada através da introdução de um mecanismo de monitorização independente, que visa garantir o cumprimento dos direitos fundamentais durante a triagem. Tal mecanismo pode ter um impacto positivo nos direitos fundamentais, embora haja quem lhe aponte deficiências. Embora seja apresentado como uma instância independente para monitorizar o respeito pelos direitos fundamentais nos procedimentos de fronteira, para autores como Gazi (2021), o mecanismo previsto na proposta de regulamento relativa à triagem não é suficiente para travar violações desses direitos nem para garantir o acesso ao “devido processo” (*due process*).

De acordo com o relatório sobre o novo Pacto levado a cabo pelos serviços do Parlamento Europeu, é desde logo questionável a eficácia de uma estrutura segundo a qual os Estados-membros se controlam a si próprios (“quem monitoriza os monitores?”). Em segundo lugar, de acordo com o mesmo estudo, há preocupações pelo facto de não estarem previstas sanções, em caso de incumprimento. Destaca-se também o facto de o mecanismo de acompanhamento não prever o acompanhamento das agências quando prestam assistência aos Estados-membros durante a triagem. Por fim, remata o relatório, o mecanismo de monitorização proposto não pode abordar violações de direitos humanos que ocorram *fora* do processo de triagem, em locais externos (Parlamento Europeu, 2021c, p. 106)¹⁴⁹.

O novo Pacto atribui às agências da UE, como a *Frontex* (Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira) e o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO), o papel crucial de assistência operacional aos Estados-membros na implementação prática destas iniciativas legislativas. Mas, segundo destaca Carrera (2021), esse é outro aspeto que também levanta dúvidas – desde logo, o crescente envolvimento destas agências em atuações no terreno, e também nos procedimentos de fronteira, levanta dilemas legais não resolvidos, relacionados com questões de responsabilidade e com a ausência de um mecanismo de monitorização independente das suas atividades e decisões. Até porque, como sublinha o autor, não existe uma hierarquia clara entre as autoridades nacionais de fronteira e asilo e as duas agências.

4.3. Conclusões preliminares

Apesar de ter sido apresentado como “um novo começo” pela Comissão Europeia, o novo Pacto sobre Migração e Asilo prossegue a mesma orientação política presente nas respostas europeias à crise de refugiados de 2015, através de processos de contenção e de externalização da política europeia de asilo. Como vimos, as novas restrições à entrada de pessoas, a degradação das garantias processuais dos requerentes de asilo e a aposta nos retornos – de que a proposta de regulamento sobre a triagem de nacionais de países terceiros é

¹⁴⁹ Para o Comité Europeu Económico e Social (2021), a proposta de regulamento deveria responder à necessidade de criar mecanismos de acompanhamento independente para supervisionar o procedimento, desde a triagem até ao regresso, e a sua conformidade com os direitos fundamentais. Estes mecanismos poderiam evitar, por exemplo, a utilização das denominadas “expulsões”. Além disso, deverá ser concedido tempo suficiente para a criação do mecanismo, uma vez que os procedimentos globais propostos no regulamento relativo à triagem e no regulamento relativo aos procedimentos de asilo, bem como os prazos previstos, se afiguram um pouco difíceis de alcançar. Ver também *Refugee Law Initiative Declaration on Externalisation and Asylum* (2022).

emblemática – bem como a relevância das parcerias com países terceiros – contribuem para tornar o espaço europeu menos atraente e, sobretudo, mais inacessível para refugiados e requerentes de asilo. As semelhanças com o ambiente vivido durante a crise de refugiados de 2015 não ficam por aqui: à aposta nas restrições às entradas e à promoção dos regressos, junta-se a ficção legal de “não entrada”, o que significa que as pessoas terão de ser alojadas nas fronteiras externas da UE ou na sua proximidade. Esta possibilidade tem vindo a generalizar a preocupação de que os procedimentos de pré-entrada introduzidos pelo novo Pacto instituem o conceito de *hotspot* como o *default modus*, a adotar para todas as chegadas às fronteiras externas da Europa (Jakulevičienė, 2022). Há quem entenda, como vimos, que o novo Pacto se arrisca a fomentar o modelo dos grandes centros de acolhimento, especialmente nos países encarregados de controlar as fronteiras externas da União Europeia, contribuindo para degradar ainda mais a situação nos *frontline states*. O mesmo se aplica às pessoas em procedimentos de fronteira de regresso. De facto, já na Agenda Europeia da Migração de 2015 se previa a abordagem *hotspot* como uma das ações de apoio imediato à Grécia e a Itália, com vista a “identificar, registar e identificar rapidamente os migrantes que chegam”¹⁵⁰. Como refere Campesi (2020), as referências que constam dos documentos da Comissão levam a concluir que a abordagem de *hotspot* é por esta considerada, em última análise, uma medida de apoio operacional, ativada para ajudar os Estados-membros da linha de frente – ou seja, aqueles que enfrentam uma pressão migratória desproporcional no registo, identificação, impressão digital e interrogatório de requerentes de asilo, bem como nas operações de retorno. Esta abordagem *hotspot* tem sido alvo de críticas, na sequência das denúncias de violações dos direitos humanos dos migrantes e asilo como o ilustram relatórios de organizações como a Amnistia Internacional (2016c), o ECRE (2016b) e a própria Agência dos Direitos Fundamentais da UE (2019). Todos eles destacam, invariavelmente, as terríveis condições de receção nos pontos de desembarque, casos de uso excessivo da força na recolha de impressões digitais, a falta de acesso efetivo a procedimentos de asilo e a ausência de fiscalização independente. Também um relatório solicitado pelo Parlamento Europeu fez

¹⁵⁰ Entre as medidas operacionais, a Agenda contemplava a “implantação de mecanismos de recolocação e de equipas de apoio à gestão da migração ativas nos pontos críticos (*hotspots*)” referindo-se que “as equipas de apoio terão um impacto imediato nos pontos mais críticos da cadeia, onde os Estados-membros mais afetados se confrontam com um número de chegadas de pessoas demasiado elevado para ser gerido de forma eficaz”. E acrescentava: “o pessoal destacado pelas agências da UE [*Frontex*, Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO), *Europol* e *Eurojust*] e os peritos nacionais de outros Estados-membros da UE ajudarão a identificar, filtrar e registar os migrantes à entrada na União, bem como a preparar e a organizar as operações de regresso das pessoas que não têm direito a permanecer no território da União” (COM(2015) 240 final, p. 7).

notar, em particular, o risco de que a pressão para processar rapidamente os casos das pessoas que chegam pudesse conduzir a retornos ilegais, sem a devida consideração das reivindicações individuais (Parlamento Europeu, 2017a).

Não surpreende assim que, para muitas organizações não governamentais, incluindo ONG gregas de apoio aos refugiados no terreno, sejam claras as semelhanças entre o que é proposto no novo Pacto e a “fracassada abordagem *hotspot*” implementada em resposta à crise de 2015 (*International Rescue Committee*, 2021). E, como afirma a maior ONG alemã especializada em *advocacy* e apoio legal a refugiados e migrantes, “não poderá haver procedimentos de asilo justos em *campos de massas* nas fronteiras – o novo Pacto, conclui a *Pro Asyl*, “ameaça abolir o Estado de Direito nas fronteiras externas” da União Europeia (*Statewatch*, 2020).

Em setembro de 2020, dias antes do anúncio relativo ao Novo Pacto sobre Migração e Asilo pela Comissão Europeia, foram noticiados os planos de alguns dirigentes europeus e de responsáveis políticos gregos de avançar com a construção de um centro de receção e de processamento para requerentes de asilo, precisamente na ilha grega de Lesbos, onde um incêndio, semanas antes, destruíra o campo de refugiados de Moria¹⁵¹. Este é outro dos riscos que autores como Carrera (2021) apontam ao Novo Pacto sobre Migração e Asilo: o de que os governos de alguns Estados-membros possam ver no Pacto uma forma de *legitimação supranacional* de algumas das suas políticas nacionais – sobretudo, as que têm sido alvo de críticas por estarem associadas a violações de direitos humanos e do Estado de Direito. No atual quadro europeu, não faltam exemplos de governos, como já vimos, a implementar políticas de contenção que são incompatíveis com a legislação europeia e com a própria Carta dos Direitos Fundamentais da União. A própria metodologia em que o Pacto assentou, segundo lembra o autor, conduziu a várias “concessões antecipadas” a alguns ministérios do interior de Estados-membros, antes do início das negociações interinstitucionais das propostas legislativas que o acompanham. Para Carrera, tal abre a porta a que políticas nacionais atualmente em vigor – apesar de altamente discutíveis – sejam reformuladas e deem origem a políticas da União Europeia. Um exemplo é precisamente o da prioridade dada a procedimentos de triagem rápidos nas fronteiras externas da UE, como é o caso do procedimento previsto na proposta de regulamento relativa à triagem. Também a própria ideia do Pacto sobre Migração e Asilo, avançada pela Presidente da Comissão von der Leyen pela primeira vez em julho de 2019, não é nova: a inspiração terá partido de uma proposta de 2008, divulgada pela Presidência Francesa do Conselho para um “Pacto Europeu sobre

¹⁵¹ Ver, por exemplo, Herszenhorn (2020).

Imigração e Asilo” (Carrera e Guild, 2008). Alvo de críticas, este “primeiro Pacto” foi interpretado como uma tentativa de um Estado-membro de *renacionalizar* políticas que claramente se encontravam na esfera de competência e de escrutínio da UE, transferindo prioridades contestadas a nível interno para a agenda política comum da União, através de um *acordo intergovernamental* (Carrera, 2021).

Para Carrera (*ibidem*), a *intergovernamentalização da política da UE* nestes domínios – refletida no Novo Pacto sobre Migração e Asilo – é ilegal e contrária ao equilíbrio interinstitucional e à cooperação leal prevista nos tratados europeus, segundo os quais as políticas comuns da UE em matéria de fronteiras, asilo e migração são negociadas entre *todas* as instituições europeias, e não apenas entre os Estados-membros. Segundo o autor, ela reflete também a dificuldade de concretizar reformas abrangentes e estruturais no âmbito desta política pública europeia, de natureza *supranacional*, que impliquem eventuais cedências de soberania a nível dos Estados-membros.

Como referem Zaun e Smeets (2020), de uma forma geral, o Parlamento Europeu e a Comissão mostram-se a favor da *europização* de qualquer área política, desde logo, porque isso reforça o seu próprio papel e o mandato de cada um. Já os Estados-membros mostram-se, por regra, mais hesitantes em introduzir novas políticas na área do asilo, especialmente se constituírem alterações relevantes nas políticas em vigor, ou se, como os autores fazem notar, contribuirão para aumentar os custos relacionados, por exemplo, com taxas maiores de reconhecimento de requerentes de asilo ou com melhores condições de acolhimento. E assim, concluem, tanto o Parlamento Europeu como a Comissão têm mais a perder face ao Conselho. Como são os Estados-membros que implementam as políticas de asilo, acabam por ser eles a reter maior influência na formulação, em geral, das políticas europeias de migração e de asilo (*ibidem*).

De facto, as fortes divisões que se geraram no âmbito das medidas sobre quotas para a recolocação de refugiados, em setembro de 2015, enfraqueceram ainda mais o papel da Comissão. Se houver dois campos opostos, a Comissão pode tentar elaborar um pacote que acomode os dois e contribua para uma melhoria “no interesse comum”, afirmam Zaun e Smeets (2020). Mas no âmbito da reforma do SECA, a situação atingiu um maior grau de complexidade: os países da fronteira sul, como Itália, desejavam obter compromissos mais fortes em matéria de solidariedade e de realocação, no contexto da UE. Os países de destino tradicional do norte queriam obter mais compromissos dos países fronteiriços, para que estes passassem a cumprir de forma mais rigorosa os compromissos decorrentes do SECA, sobretudo, do Regulamento de Dublin. A presença de um terceiro campo, o do grupo de

Visegrado, dificultou o acordo, uma vez que estes Estados-membros não desejavam “mais solidariedade”, nem se mostravam particularmente interessados num quadro de aplicação mais rigorosa das regras do SECA. Como a Comissão nada tinha a oferecer a esse terceiro grupo, não poderia assumir um papel de “mediadora de boa-fé” (*ibidem*). Em alternativa, aditam ainda Zaun e Smeets (*ibidem*), o Presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, tentou agir como um “homem forte” no âmbito de todo este processo, apoiando-se abertamente nos Estados-membros do norte, que inicialmente desejavam introduzir quotas de refugiados, e que mais tarde se bateram por um papel mais relevante para a agência europeia de asilo, gerando a perceção de que a Comissão atuava, não como uma instituição neutra, mas como um ator político.

O impasse reformista nesta área das políticas públicas europeias prolongou-se muito para além do ano da crise de refugiados de 2015 – pelo menos, até ao Conselho Europeu de junho de 2018. Os Chefes de Estado e de governo reuniram-se na reta final da Presidência búlgara do Conselho, em finais de junho de 2018, e puderam conhecer mais uma proposta com vista à reforma do sistema. Várias Presidências do Conselho vinham trabalhando arduamente para tentar chegar a um acordo¹⁵², e a búlgara não foi exceção, com uma proposta que visava obter um compromisso sobre Dublin, mas que atenuava significativamente os encargos dos Estados-membros em matéria de solidariedade. De acordo com o que foi então conhecido, a proposta búlgara, que contaria de início com o apoio da Alemanha e da Suécia, previa que os Estados-membros de chegada seriam responsáveis pelo acolhimento de pessoas por um período de oito anos, após o registo de um requerente de asilo. Mas a Itália e outros países do Mediterrâneo entendiam que o prazo os onerava de forma desproporcional por ser demasiado longo, e defendiam um período menor, de apenas dois anos¹⁵³. As divisões ao nível dos Chefes de Estado e de governo acabaram por impossibilitar um acordo e a proposta não prosseguiu (Zaun & Smeets, 2020).

Perante o impasse, que se revelou inultrapassável, as conclusões do referido Conselho Europeu em matéria de migração e asilo estabeleceram que “as decisões sobre Dublin deveriam ser tomadas por consenso”, o que levou alguns a interpretar esta formulação como um requisito para a unanimidade¹⁵⁴. Para Servent (2019), o texto das conclusões deste Conselho Europeu ilustra que não houve condições para se chegar a acordo, nomeadamente, para fazer face às deficiências do sistema de Dublin. No referido texto, podia ler-se também:

¹⁵² Ver, a título de exemplo, Barigazzi (2017).

¹⁵³ Ver, a título de exemplo, Barigazzi (2018).

¹⁵⁴ Ver, a título de exemplo, Paravicini e Herszenhorn (2018).

“a 29 de junho de 2018, às 4h35, o Conselho Europeu concordou num conjunto de medidas destinadas a resolver a crise do asilo da União Europeia, desde a intensificação da cooperação com a região do Sahel, Líbia e Turquia, à abertura de novos centros controlados no território da UE, até ao reforço dos recursos operacionais e orçamentais da *Frontex*”. Mas, em contraste, e como assinala a autora, a reforma legislativa das leis europeias de asilo, iniciada em 2016, apenas mereceu uma menção passageira no ponto 12 do mesmo texto da decisão do Conselho, onde se lê que “é necessário encontrar um consenso sobre o Regulamento de Dublin para reformá-lo com base num equilíbrio de responsabilidade e solidariedade... Um exame mais aprofundado também é necessário no âmbito da proposta sobre Procedimentos de Asilo”¹⁵⁵. E assim, apesar de várias tentativas – tanto do Parlamento, como da Comissão Europeia, para reformar o Regulamento de Dublin – as conclusões do Conselho Europeu empurraram para segundo plano a revisão das regras de Dublin (*ibidem*). O fracasso em encontrar uma solução para as deficiências do sistema de Dublin foi confirmado dias depois, quando Sebastian Kurz, Chanceler austríaco e líder da Presidência rotativa do Conselho que se seguiu, declarou que os seus ministros “pressionariam em Bruxelas por um acordo rápido em cinco dos sete dossiês relacionados com o debate sobre asilo que estão prontos para adotar, sem esperar que se encontre um compromisso sobre o resto, principalmente, sobre a reforma das regras de Dublin” (Servent, 2019, p. 293).

Esta incapacidade de reformar o SECA é tanto mais surpreendente quanto o Parlamento Europeu já tinha conseguido chegar a um compromisso interno sobre a revisão do sistema, que contou com o apoio de quase todos os grupos políticos. Ainda assim, como vimos, não foi suficiente para alterar com sucesso a legislação europeia. A este propósito, Servent (2019) fala num “novo intergovernamentalismo” que aborda a formulação de políticas da UE a partir do pressuposto de que o aumento do nível de polarização sobre a integração europeia (neste caso, no âmbito do SECA) conduz a formas de integração que *contornam* as estruturas *supranacionais* – especialmente, em áreas da política europeia como a migração e asilo, que colidem com os “poderes centrais do Estado”. Tal explicará que neste cenário se tenha imposto com sucesso a *sombra da hierarquia*, permeando todas as tentativas de reforma legislativa do SECA, tal como afirma Servent (*ibidem*). A *sombra da hierarquia* pode identificar-se, segundo a autora, não apenas na relação entre os atores institucionais – através, nomeadamente, da proeminência do Conselho Europeu – mas também no âmbito do próprio

¹⁵⁵ Conforme se pode ler no ponto 12 das *Conclusões do Conselho Europeu de 28 junho*, “a consensus needs to be found on the Dublin Regulation to reform it based on a balance of responsibility and solidarity (...) Further examination is also required on the Asylum Procedures proposal” (Conselho Europeu, 2018).

pacote de propostas legislativas – com a reforma das regras de Dublin a fazerem depender quaisquer acordos sobre a demais legislação do seu próprio sucesso ou fracasso. Isto porque a alteração das regras de Dublin foi percebida como sendo tão sensível, que nenhum outro acordo poderia ser fechado sem a intervenção do Conselho Europeu, o que, segundo a autora, significou que a posição do Parlamento Europeu ficou *subordinada* aos desejos dos Estados-membros (*ibidem*). Chocados com a inação do Conselho, alguns eurodeputados davam como exemplo a atuação do próprio Parlamento Europeu, composto por centenas de vozes de origens políticas diversas, e, ainda assim, capaz de chegar a um acordo sobre o tema. O líder do grupo parlamentar liberal (Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa), Guy Verhofstadt¹⁵⁶, chegou a ameaçar levar o Conselho a tribunal por “falta de ação”¹⁵⁷. O fracasso em chegar a uma solução para reformar as regras de Dublin pode retirar-se diretamente do Conselho Europeu de junho de 2018 – que, segundo Servent (2019), deixou claro que o Parlamento era considerado um parceiro *menor* nas negociações. De facto, perante a polarização suscitada pela matéria controvertida, o Parlamento foi como que *instado* a assumir um comportamento *mais responsável* e a centrar-se nos aspetos que mais interessavam ao Conselho, acabando por se ver numa situação de *incapacidade* para quebrar o impasse entre os Estados-membros no que tocava à reforma de Dublin (*ibidem*). O tema seria retomado já em 2020, por iniciativa da Comissão Europeia, com a apresentação do Novo Pacto sobre Migração e Asilo.

Volvidos sete anos sobre a crise de refugiados de 2015, os Estados-membros continuam a manifestar falta de interesse em modificar de forma substancial as regras em que assenta o Sistema Comum de Asilo e Migração, tal como proposto, sem sucesso, pelo Parlamento Europeu ao longo dos últimos anos. As dinâmicas de cooperação *intergovernamental*, que nortearam a condução e a resposta à crise de 2015, continuam, pois, a inspirar as soluções propostas nesta matéria, como acontece com as propostas legislativas apresentadas no âmbito do Novo Pacto sobre Migração e Asilo (Carrera, 2021), que não contempla nem uma alteração verdadeiramente consequente das regras de Dublin, nem qualquer mecanismo de solidariedade e de repartição de responsabilidades entre os Estados-membros em matéria de acolhimento de refugiados. Persistem, assim, as fragilidades do Sistema Europeu Comum de Asilo, que a crise de refugiados de 2015 deixara a descoberto. Como vimos, em relação a estas, as eventuais alterações ditadas pelas propostas do novo Pacto – se e uma vez aprovadas – pouco impacto terão.

¹⁵⁶ Ver, neste sentido, o artigo da revista *The Parliament* (Banks, 2018).

¹⁵⁷ Nos termos do Art. 265º do Tratado sobre o Funcionamento da UE.

Capítulo 5: Que futuro para a política europeia de migração e asilo?

No início de 2022, quando as propostas do Novo Pacto sobre Migração e Asilo se encontravam, sem grandes avanços, sob análise dos legisladores europeus, uma nova crise de refugiados – de dimensões avassaladoras, quase sete vezes maior do que a de 2015 – eclodiu junto à fronteira leste da União Europeia. Menos de um mês depois do início da guerra, quase três milhões e meio de ucranianos já tinham saído do país. Em junho, eram já quase 7 milhões. Mas, ao contrário do que sucedeu em 2015, como veremos neste capítulo, desta vez os Estados-membros falaram a uma só voz desde o primeiro dia da guerra, proporcionando aos refugiados uma resposta *supranacional*, coesa e uniforme no âmbito de toda a União Europeia. O que essa resposta pode representar na evolução da política europeia de migração e asilo é o que procuramos analisar neste capítulo.

5.1. A nova crise de refugiados de 2022 na União Europeia: uma resposta supranacional

A 24 de fevereiro de 2022, na sequência do conflito iniciado anos antes, em 2014, com a anexação da Crimeia pela Federação da Rússia, o regime de Moscovo invadiu a Ucrânia e, menos de um mês depois do início da guerra, quase três milhões e meio de ucranianos já tinham saído do país, sobretudo para a Polónia – o país mais sobrecarregado com o afluxo de refugiados, seguido por outros países vizinhos, como a Roménia e a Hungria. Em junho, de acordo com dados do ACNUR, eram já quase 7 milhões. Em poucas semanas, gerou-se uma das maiores crises humanitárias das últimas décadas em solo europeu, que, de acordo com as Nações Unidas, se configurava já então como a maior crise de pessoas em trânsito desde a Segunda Guerra Mundial. Mais uma crise de refugiados – um novo *focusing event*, na aceção de Birkland (1998) – agora de dimensão mais avassaladora, voltava a atingir a União Europeia.

Numa rápida e inédita decisão¹⁵⁸, a 2 de março – pouco mais de uma semana depois do início da invasão – a Comissão Europeia propôs¹⁵⁹ ao Conselho – que logo a 4 de março aprovou, por *unanimidade* – a ativação, pela primeira vez na história da União Europeia, da

¹⁵⁸ Ver, por exemplo, *Euronews* (2022).

¹⁵⁹ Proposta de decisão de execução do Conselho que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do Art. 5.º da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária. COM(2022) 91 final.

Diretiva de Proteção Temporária em todos os Estados-membros, invocando a natureza extraordinária e excecional da situação.

Tal como no primeiro momento da resposta à crise de refugiados de 2015, também desta vez a resposta europeia foi de abertura e de solidariedade – mas não apenas da parte de alguns Estados-membros, e sim de toda a União Europeia. Ao contrário de respostas unilaterais, descoordenadas e *ad hoc* como as que foram avançadas, num primeiro momento, pelos Estados-membros na resposta à crise de 2015, desta vez as instituições europeias falaram sempre a uma só voz. Mais: até ao momento, a União Europeia tem-se mantido coerente na sua resposta de abertura e solidariedade e favorável ao acolhimento, mesmo perante a dimensão da crise de refugiados ucranianos, muito superior à da crise de refugiados de 2015. Perante uma agressão militar unilateral não provocada, em violação do direito internacional e dos princípios da Carta das Nações Unidas às portas da UE, tal como afirmou o Secretário-geral da ONU numa declaração à imprensa a 24 de fevereiro de 2022 (UN Web TV, 2022), a União Europeia decidiu desta vez atuar em sentido contrário ao da *contenção* e ao da *externalização*, e, em poucos dias, começou a acolher solidariamente e sem reservas todos os refugiados ucranianos, em respeito pela dupla vontade no acolhimento – quer da dos refugiados, quer da dos Estados-membros – com pragmatismo e previsibilidade, definindo um prazo de até 3 anos para o acolhimento e integração, sem que fosse necessário a estas pessoas requerer asilo. Mesmos os países mais sobrecarregados com o afluxo massivo de refugiados – Polónia, Roménia e a Hungria, países de fronteira com a Ucrânia, em tempos vocais opositores ao acolhimento de refugiados sírios, nomeadamente, ao sistema europeu de recolocação de refugiados de 2015 – mostraram, desta vez, uma ampla generosidade.

Na proposta que cerca de uma semana depois do início da guerra foi levada ao Conselho, invocando a urgência e a excecionalidade da situação, a Comissão Europeia descrevia de que forma entendia estarem reunidos todos os requisitos para a ativação da Diretiva de Proteção Temporária com vista à gestão desta nova crise de refugiados. A Comissão afirmava ainda a plena coerência deste instrumento jurídico

com o acervo da UE em matéria de asilo, uma vez que a (Diretiva de Proteção Temporária) faz parte integrante do Sistema Europeu Comum de Asilo e foi prevista para fazer face a uma situação extraordinária de afluxo massivo de pessoas deslocadas, como é atualmente o caso, devido à invasão da Ucrânia pela Federação da Rússia. (COM(2022) 91 final, p. 4)

Na proposta da Comissão, podia ler-se também:

Os elementos da proposta são também coerentes com o Pacto sobre de Migração e Asilo, de setembro de 2020, e com as propostas legislativas que o acompanham. No âmbito desse Pacto, a Comissão havia proposto a revogação da Diretiva de Proteção Temporária e a sua substituição por um regulamento aperfeiçoado, que conserva o conceito de estatuto de proteção temporária mas que trata de forma mais abrangente a resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo, como vimos. Contudo, uma vez que as propostas legislativas pertinentes estão atualmente a ser negociadas e que a sua adoção não está iminente, não é possível recorrer ao regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior para fazer face aos desafios imediatos da crise ucraniana. (*ibidem*, p. 5)

Por fim, a proposta apresentada pela Comissão concluía o seguinte: “A Diretiva de Proteção Temporária constitui o acervo atualmente em vigor, proporcionando o instrumento pertinente para tratar a situação de forma eficaz e proporcionada” (*ibidem*, p. 5).

Já o Conselho, na decisão de execução de 4 de março, confirmava os pressupostos apresentados pela Comissão, declarava a existência de um afluxo massivo de pessoas deslocadas da Ucrânia, nos termos da Diretiva de Proteção Temporária, e tomava a decisão de a ativar:

A proteção temporária é o instrumento mais adequado na situação atual (...) e deverá permitir que as pessoas deslocadas beneficiem de direitos harmonizados em toda a União, que ofereçam um nível de proteção adequado. A aplicação da proteção temporária beneficiaria igualmente os Estados-membros, uma vez que os direitos que acompanham a proteção temporária deverão limitar a necessidade de as pessoas deslocadas procurarem imediatamente proteção internacional e, por conseguinte, o risco de esgotarem a capacidade dos sistemas de asilo, uma vez que reduzem ao mínimo as formalidades devido à urgência da situação (...) Na prática, tal facilitará um equilíbrio de esforços entre os Estados-membros, reduzindo assim a pressão sobre os sistemas nacionais de acolhimento. (Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022, p. 4)

No âmbito do Novo Pacto sobre Migração e Asilo, de 2020, a Comissão tinha proposto a revogação da Diretiva de Proteção Temporária e a sua substituição por um “regulamento aperfeiçoado, para tratar de forma mais abrangente a resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo” (COM/2020/609, ponto 3, 2º parágrafo), como vimos atrás. Agora, na decisão relativa à ativação da Diretiva de Proteção Temporária, o Conselho vai ao encontro dos argumentos invocados pela Comissão face à crise de refugiados de 2022, segundo os quais “uma vez que as propostas legislativas pertinentes (do Pacto) estão atualmente a ser negociadas e que a sua adoção não está iminente, não é possível recorrer ao regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior para fazer face aos

desafios imediatos da crise ucraniana” (Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022, p. 4).

Sistematicamente “declarado morto” ao longo dos últimos anos, o mecanismo de proteção temporária previsto na diretiva de 2001 acabou por registar numa questão de dias um renascimento histórico. Como referiu a Comissão, por ser o único instrumento disponível. E mais: por ser capaz de prestar uma resposta unificada e desburocratizada, tão necessária para fazer face à rapidez e à dimensão que em tão pouco tempo assumiu a crise ucraniana de refugiados¹⁶⁰.

Poucas semanas depois, a própria Comissão Europeia dos Assuntos Internos, Ylva Johansson, de origem sueca, elogiou numa entrevista os países de maior acolhimento “que tantas pessoas (oriundas da Ucrânia) receberam em tão pouco tempo: Polónia, Hungria, Roménia, Eslováquia e a República Checa, mesmo não sendo esta um país de fronteira com a Ucrânia” (*Politico Europe*, 2022). Face “à surpresa da generosidade e da coordenação da resposta europeia”, como afirmou o jornalista, a pergunta que se seguiu foi: “Até quando esta situação se irá manter e será considerada sustentável para as populações dos Estados-membros?”. “Depende de nós. A resposta europeia tem sido de uma generosidade sem precedentes, que resulta da atuação dos governos, das ONG, das pessoas, dos voluntários (...)” (*ibidem*). A Comissão prosseguiu:

Na crise de 2015 (Ylva Johansson era então Ministra do governo sueco), a Suécia ficou muito desapontada com a UE, sentimo-nos muito sós, houve bloqueios, grandes divisões, a questão da migração quase se tornou tóxica na UE. Pensei que, se voltasse a acontecer, se eu pudesse mudar as coisas, teria de fazer de maneira diferente. (*ibidem*)

Johansson acrescentou ainda que “É claro que é um desafio, mas é exequível se apoiarmos as pessoas no terreno (...) é importante mostrar às pessoas que o conseguimos fazer, se o fizermos juntos. Depende de nós, da Comissão e dos Estados-membros”. O jornalista prosseguiu: “Em 2015 não foi aplicada a Diretiva de Proteção Temporária, porque desta vez os refugiados fogem de um conflito na Ucrânia e nessa altura fugiam de um conflito no Médio Oriente?”, ao que a Comissão respondeu:

Não, acho mesmo que foi um falhanço da UE em 2015 (...). Prometi a mim mesma que não voltaria a acontecer (...) (na semana da invasão da Ucrânia) o ambiente no

¹⁶⁰ Cf. *International Centre for Migration Policy Development* (2022).

Conselho Europeu dos Ministros dos Assuntos Internos era amigável, ao contrário do que costuma ser, a migração é um tema que causa muitas divergências... O que tentei no Conselho Europeu dos Ministros dos Assuntos Internos foi: negociar, *desdramatizar* o tema, abordar as questões da migração como um tema comum, não como um drama... mas havia alguma hesitação em ativar a diretiva. Pouco depois de uma semana a seguir à invasão, conseguiu-se unanimidade. A vontade política é importante neste tema. (*ibidem*)¹⁶¹

As populações dos Estados-membros revelaram também, até ao momento, uma ampla abertura à resposta europeia à crise ucraniana. Ou porque, desta vez, os *frontline states* são os do leste e não os do sul da UE, ou porque os refugiados são europeus “como nós”, ou porque partilham valores comuns (da história europeia e da religião, ao contrário do que acontecia em 2015), ou porque existem comunidades ucranianas na diáspora dispersas por vários Estados-membros. Ou porque a invasão da Ucrânia é vista pelas populações da UE como uma “causa justa”, ou por razões ligadas à geopolítica e à segurança europeias, ou porque a composição das próprias famílias refugiadas indicia, à partida, o caráter transitório da estadia nos países de acolhimento – de acordo com os dados do ACNUR, são famílias predominantemente formadas por mulheres e crianças¹⁶² (em parte, dado o envolvimento dos homens ucranianos de uma larga faixa etária no esforço de guerra). Ou porque o próprio cariz temporário da proteção ativada pela UE aponta para uma situação que, em princípio, se limitará à duração do conflito, não sendo definitiva. Os dados do Eurobarómetro divulgados pouco mais de dois meses depois do início da invasão mostravam existir em todos os Estados-membros um grande consenso entre os cidadãos a favor da resposta europeia à invasão da Ucrânia. A maioria entendia que, desde o início da guerra, a UE mostrara solidariedade (79%), união (63%) e rapidez na reação (58%), e mostrava-se amplamente a favor do apoio à Ucrânia e ao povo ucraniano – 88% dos europeus aprovava a ideia de a UE acolher pessoas em fuga ao conflito na Ucrânia (Eurobarómetro, 2022).

A forma como as instituições europeias responderam à crise ucraniana, através da ativação unânime da Diretiva de Proteção Temporária, desafia os próprios motivos invocados pelas mesmas instituições, para justificar a não aplicação da diretiva, ao longo das últimas décadas. Alguns autores, como Ciger (2022), que durante anos atribuíram a não ativação da diretiva em momentos de crise à falta de clareza do seu mecanismo e das definições nela

¹⁶¹ Cf. *Politico Europe* (2022), com destaque para as perguntas e respostas dadas nos seguintes momentos da entrevista: 1 minuto e 40 segundos; 7 minutos e 9 segundos; 3 minutos e 36 segundos; 5 minutos e 52 segundos, respetivamente.

¹⁶² 86% dos adultos refugiados entrevistados entre maio e agosto de 2022 pelo ACNUR num universo de mais de 23 mil pessoas oriundas da Ucrânia eram mulheres. Dados disponíveis no *Operational data portal. Ukraine refugee situation*.

previstas, concluem agora que a diretiva não foi implementada antes de 2022 porque a Comissão e o Conselho simplesmente não tinham *vontade política*. Ainda assim, reconhecem a legitimidade dos motivos que explicam a sua aplicação na atual crise ucraniana – tal como são descritos na Decisão de Execução do Conselho – bem como a rapidez da decisão, a que aditam outras explicações, como a precipitação dos acontecimentos e a dimensão que assumiram: logo se percebeu que o número de refugiados atingiria, em poucas semanas, enormes proporções; ainda: o facto de os cidadãos da Ucrânia beneficiarem de isenção de visto para entrar nos países da UE¹⁶³, e o facto de esta ser contígua às fronteiras externas da União, sem países terceiros a separá-la do espaço europeu. Mas alguns desses autores fazem também notar que “ucranianos são europeus, mas sírios, afegãos, tunisinos, líbios, iraquianos não eram” e, por isso, afirmam, não houve *vontade política* de os receber na UE, e, muito menos, através da ativação de mecanismos como o da Diretiva de Proteção Temporária (Ciger, 2022). Até porque, inclusive em 2022 e mesmo através da primeira e histórica ativação da diretiva, para esses autores continuaram a subsistir diferentes “grupos de pessoas” para a UE: aqueles a quem a diretiva *deveria* ser aplicada pelos Estados-membros, e aquelas a quem *poderia* ser aplicada, se estes assim entendessem, mesmo que as circunstâncias materiais fossem as mesmas para todos. É o que consta do Preâmbulo da Decisão de Execução do Conselho:

O objeto da presente decisão é a aplicação da proteção temporária relativamente aos *nacionais ucranianos* residentes na Ucrânia que se encontrem deslocados em ou a partir de 24 de fevereiro de 2022 na sequência da invasão militar pelas forças armadas russas, que se iniciou nessa data. A proteção temporária deverá também ser aplicada relativamente aos *nacionais de países terceiros que não a Ucrânia* que se encontrem deslocados em ou a partir de 24 de fevereiro de 2022 e que estavam a beneficiar na Ucrânia do *estatuto de refugiado ou de proteção equivalente* antes de 24 de fevereiro de 2022. Além disso, é importante preservar a unidade das famílias e evitar que diferentes membros da mesma família gozem de estatutos diferentes. Por conseguinte, também é necessário aplicar a proteção temporária relativamente aos *membros da família* dessas pessoas, nos casos de famílias já constituídas e residentes na Ucrânia no momento das circunstâncias que rodearam o afluxo maciço de pessoas deslocadas. (Decisão de Execução (UE) 2022/382, parágrafo 11 do Preâmbulo)

¹⁶³ Nos termos do Regulamento (UE) 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, 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, os cidadãos ucranianos estão isentos da obrigação de visto para transpor as fronteiras externas dos Estados-membros para estadas de duração total não superior a 90 dias num período de 180 dias (p. 55).

Mas logo no parágrafo seguinte, o Conselho recomenda aos Estados-membros a proteção de outras pessoas também no âmbito da diretiva, possivelmente ainda mais desprotegidas do que os cidadãos ucranianos – por difícil que tal possa parecer – porque não têm sequer pertença a um Estado, como é o caso dos apátridas:

É igualmente adequado prever a protecção dos *apátridas e nacionais de países terceiros que não a Ucrânia*, que possam provar que residiam legalmente na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022 com base numa autorização de residência permanente válida emitida em conformidade com a legislação ucraniana, e cujo regresso seguro e duradouro ao seu país ou região de origem seja impossível. Esta proteção deverá assumir a forma ou de lhes aplicar a presente decisão, ou de outra proteção adequada ao abrigo da legislação nacional, a *decidir por cada Estado-membro*. (*ibidem*, parágrafo 12 do Preâmbulo)

Ou seja, era aconselhada a proteção temporária de apátridas e nacionais de países terceiros que não a Ucrânia, que nela residissem legalmente até à data da invasão, mas não era obrigatória – a execução da diretiva, era portanto, obrigatória para umas pessoas, mas voluntária para outras¹⁶⁴. O mesmo apontaram à data organizações como a Amnistia Internacional:

A decisão do Conselho de hoje é um lembrete de que a Europa tem há muito tempo as ferramentas para proteger as pessoas que fogem da guerra e ajudar os recém-chegados, e que a abordagem usual de *Fortaleza Europa* é uma escolha politicamente motivada. Que isso esteja a acontecer pela primeira vez, mas principalmente para cidadãos ucranianos deslocados, mostra que a abordagem da UE está repleta de padrões duplos. (Amnistia Internacional, 2022a)

Uma solidariedade com “duplos padrões” na proteção de refugiados foi também identificada para com aqueles que fugiam da própria Ucrânia, e foi fortemente criticada pela ONU e pela União Africana. A Relatora Especial das Nações Unidas sobre Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância anunciou aos media ter recebido relatórios urgentes de “negros africanos, indianos, paquistaneses, descendentes do Oriente Médio e outros” (ACDH, 2022), documentando o “tratamento racista e xenófobo quando corriam com risco de vida enquanto tentavam fugir da violência na Ucrânia” (*ibidem*). “Alguns relataram ter-lhes sido negado o acesso a abrigos anti-bombas na Ucrânia, muitos denunciaram que

¹⁶⁴ Embora pelo menos 12 Estados-membros tenham usado o seu poder discricionário para alargar as categorias abrangidas, por exemplo para incluir nacionais de países terceiros que residiam na Ucrânia, mas sem autorização de residência permanente, ou ucranianos que partiram antes da invasão, a maioria dos Estados-membros optou por uma abordagem mais restritiva (ECRE, 2022a).

guardas os impediram de cruzar a fronteira ou os empurraram para o fim das filas de transporte que lhes permitiriam uma passagem segura para fora do país e, em alguns casos, disseram também ter-lhes sido negado o acesso aos consulados de seus países de origem, em países vizinhos” e “muitos – incluindo bebês – foram forçados a esperar mais tempo em temperaturas abaixo de zero, sem abrigo” (*ibidem*). Em todos esses casos, referiu Tendayi Achiume, estas pessoas e grupos foram alvo de “tratamento discriminatório com base em perfis raciais, étnicos e nacionais que são proibidos pelo direito internacional, mesmo no contexto de conflito armado” (*ibidem*). Poucos dias depois da invasão da Ucrânia, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados afirmou ser “crucial que os países de acolhimento continuem a receber todos aqueles que fogem de conflitos e da insegurança – independentemente da nacionalidade ou da etnia” (ACDH, 2022). Já a União Africana, perante os relatos de que cidadãos africanos estariam a ser “vítimas de tratamento desigual e inaceitável, chocantemente racistas e em violação da lei internacional”, exortou todos os países a respeitarem o “direito internacional e a mostrarem a mesma empatia e apoio a todas as pessoas que fogem da guerra, independentemente da sua identidade racial” (African Union, 2022).

A Amnistia Internacional identificou também a existência de duplos critérios, num outro relatório sobre a atuação da Polónia, o maior recetor de refugiados ucranianos:

O rápido esforço de socorro na fronteira, a generosidade excecional da sociedade civil e a disposição das autoridades polacas em receber pessoas que fogem da Ucrânia contrastam fortemente com a hostilidade do governo polaco em relação aos refugiados e migrantes que chegaram ao país via Bielorrússia, desde julho de 2021. Centenas de pessoas que atravessaram a Bielorrússia foram arbitrariamente detidas na Polónia, em terríveis condições e sem acesso a um processo de asilo justo. Muitas foram devolvidas à força para os países de origem, alguns sob sedação. (Amnistia Internacional, 2022b)

A situação, que, recorde-se, poderá ter sido provocada pelas próprias autoridades bielorrussas, ao encorajarem cidadãos iraquianos deslocados e de outras nacionalidades a cruzar a fronteira rumo à Polónia, foi, de alguma forma, “precursora” – segundo van Selm (2022), em 2022, também os refugiados da Ucrânia terão sido instrumentalizados como uma “ameaça” contra a UE, confrontada esta como foi, em poucas semanas, com o afluxo de milhões de pessoas em trânsito, carecendo de proteção imediata. Mas a resposta europeia, como destaca a Amnistia, foi diferente, em cada um dos casos.

Colocando lado a lado a crise europeia de 2015 e a de 2022, há quem afirme que “os duplos padrões e o racismo inerentes às respostas dos refugiados na Europa são gritantes”, como é o caso dos investigadores do *Global Detention Project*. Lembrando o que em tempos afirmara o Presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, a propósito da “crise síria”, estes investigadores questionavam agora: “Não há chamadas de Bruxelas hoje para deter até 18 meses os refugiados que fogem da Ucrânia. Porquê?” (*Global Detention Project*, 2022, p. 3). E avançavam uma resposta possível: “Porque, como o primeiro-ministro búlgaro Kiril Petkov disse recentemente sobre as pessoas da Ucrânia, *“estes não são os refugiados aos quais estamos acostumados... Estas pessoas são europeias. ... Estas pessoas são inteligentes, são pessoas educadas. ... Esta não é a onda de refugiados a que estávamos acostumados, pessoas sobre as quais não tínhamos certezas sobre a sua identidade, pessoas com passado obscuro, que até podiam ter sido terroristas”* (*ibidem*, p. 2). Da mesma forma argumentou o Presidente húngaro Viktor Orban, segundo o qual “todos os refugiados vindos da Ucrânia serão recebidos por amigos, na Hungria”, acrescentando que não é preciso ser “um génio” para ver a diferença entre “as massas que chegam de regiões muçulmanas na esperança de uma vida melhor na Europa” e “os refugiados ucranianos que chegaram à Hungria por causa da guerra” (*ibidem*, p. 3).

Para Zaun (2018), haverá populações que se podem sentir economicamente ameaçadas pela chegada de requerentes de asilo ou de refugiados, se a sua presença for frequentemente retratada como uma competição por recursos materiais. Esse medo coincide, não raro, com um discurso que retrata os requerentes de asilo como “migrantes económicos disfarçados”, que procuram lucrar materialmente com o Estado de bem-estar europeu, alimentando as preocupações das populações sobre o impacto financeiro dos requerentes de asilo no que toca à prosperidade do país anfitrião – assim entendem Greussing e Boomgaarden (Greussing e Boomgaarden, 2017). Além disso, preocupações de que os requerentes de asilo ou refugiados ponham em risco a identidade nacional, de que a língua nativa é um símbolo, as práticas religiosas e as tradições dominantes, dão origem a uma ameaça *cultural* – esse quadro de ameaça cultural é, segundo afirma também Czymara (2021), frequentemente incorporado numa retórica que identifica os requerentes de asilo de países muçulmanos, por exemplo, como uma fonte de “islamização” e define o Islão como incompatível com a “civilização ocidental” e os seus principais valores liberais, como o secularismo e a igualdade entre homens e mulheres. Para outros autores, ambas as formas de ameaça se enquadram em discursos negativos, que estimulam a restrição da admissão de requerentes de asilo para limitar a competição económica e preservar as tradições culturais (Hootegeem et al., 2020).

Mas há quem defenda que “as preocupações de discriminação ou de racismo institucional na implementação do sistema de proteção temporária da UE são exageradas” e que, pelo contrário, a UE deve ser elogiada pelas suas políticas e pela vontade de acolher e proteger as vítimas da guerra, sem perder de vista o quadro mais amplo: “a União e os seus Estados-membros enfrentam o desafio a longo prazo das ambições distópicas do expansionismo russo e não há lugar para complacência” . Para estes autores, como Skordas (2022), não está em causa qualquer questão de duplos critérios, discriminação ou racismo nas diferentes respostas às crises de refugiados. Hoje, trata-se de vítimas de guerra (refugiados, portanto) e de geopolítica; em 2015, tratava-se de migração irregular, como afirma o próprio autor: “a repetição dos acontecimentos de 2015 poria à prova a coesão social e política do espaço europeu e a eficácia da sua resposta. As pessoas deslocadas devem ser protegidas, mas os movimentos irregulares de migração em massa devem ser evitados”.

Segundo outros autores, a atuação da UE em 2022 foi “a razoável e possível”, na medida em que a agressão russa

é claramente mais do que uma ameaça à integridade territorial dos Estados-membros limítrofes. Representa o ataque mais perigoso e intencional aos valores da UE desde o início das Comunidades Europeias e uma poderosa ameaça à mesma ideia de integração europeia como fórmula mágica para uma paz perpétua. (Vitiello, 2022, p. 27)

Para Vitiello, trata-se, portanto, de uma guerra contra a própria União Europeia, e terá sido isso que permitiu superar a oposição da Polónia e da Hungria à inclusão de cidadãos *não ucranianos com estatuto de refugiado* no âmbito da proteção concedida aquando da ativação da Diretiva de Proteção Temporária. Além da posição dos Estados-membros de Visegrado, a autora refere que existem *impulsos étnicos e religiosos*, enraizados na proximidade geográfica e no vínculo histórico entre as comunidades de acolhimento e os que fogem da guerra. E não se pode afirmar – acrescenta – que a situação seja excecional, uma vez que a agressão russa gerou um “efeito borboleta” no que toca à segurança e estabilidade geral do continente europeu – também devido às diásporas de milhões de ucranianos, que beneficiam de viagens com isenção de visto no espaço europeu. “O afluxo em massa poderá ser parte da estratégia russa para desestabilizar a Europa Ocidental”, avança Vitiello, pelo que “a prontidão e a solidariedade na assistência humanitária aos refugiados ucranianos podem ser vistas como um

trunfo estratégico fundamental para a UE” (*ibidem*)¹⁶⁵. Mais: a resposta da UE à crise ucraniana, segundo a autora, demonstra de uma vez por todas que o próprio paradigma de *contenção*, adotado pela UE na resposta à crise de refugiados de 2015, é enganoso e obsoleto, e que as crises de refugiados podem ser induzidas ou, em certa medida, exacerbadas por *reações políticas erradas*: “uma questão preliminar a ter em conta para entender que tipo de impacto a recente resposta coletiva da UE poderá ter a longo prazo é o amplo consenso que inesperadamente levou ao acordo de compromisso do Conselho de 3 de março” (*ibidem*, p.29). Vitiello questiona-se: “será esta apenas mais uma demonstração de que a eficácia das políticas de migração e asilo da UE depende da *vontade política* dos Estados-membros? Ou a potencial onda de choque da crise ucraniana irá marcar um ponto de viragem?” (*ibidem*). No primeiro caso, considera a autora, “a possibilidade de repetição seria limitada e a ativação deste mecanismo de solidariedade à escala da UE continuaria a ser um caso isolado devido às circunstâncias excecionais da crise atual. No segundo, constituiria uma oportunidade única para reencaminhar as políticas de migração e asilo da UE para a via original de Tampere” (*ibidem*).

Karageorgiou e Noll (2022a), por exemplo, olham para a questão de outra forma. Se a União Europeia descreve sistematicamente a cooperação para receber e proteger os refugiados do conflito armado na Ucrânia em termos de “solidariedade”, e o mesmo fazem muitos *opinion makers*, incluindo os que a qualificam como “solidariedade desigual” – ou seja, uma solidariedade que desenvolve padrões duplos na proteção de refugiados ucranianos e refugiados de outros países, e que, embora não se aplique igualmente a todos os Estados-membros, implica uma responsabilidade jurídica diferenciada (nesse sentido, ou autores remetem para a noção de “solidariedade flexível”, tal como prevista no Novo Pacto sobre Migração e Asilo, que, segundo afirmam, permite aos Estados-membros escolher *à la carte* as suas contribuições). Karageorgiou e Noll entendem que é historicamente equivocado analisar

¹⁶⁵ Para contextualizar o paralelismo entre os dois tipos de proteção que faz no título do artigo, escreve a autora: “Odessa, março de 1919. Refugiados russos são transferidos para a Europa Ocidental em plena guerra civil na Rússia, entre as tropas do Exército Branco e os bolcheviques. Odessa, março de 2022. Refugiados ucranianos são transferidos para a Polónia de comboio em plena agressão russa à Ucrânia”, explicando que o passaporte Nansen era um documento, substituto internacional para o passaporte, que permitia a pessoas apátridas ou privadas dos passaportes nacionais de transitarem por outros países. Concedido a cidadãos russos que fugiam da revolução bolchevique e, posteriormente, a outros refugiados, conferia aos seus titulares direitos de viagem nos países da Liga das Nações, oferecendo uma identidade internacionalmente reconhecida, ao mesmo tempo que fomentava a cooperação entre os estados em matéria de acolhimento e que aliviava a pressão sobre os países mais afetados.

a receção e proteção aos refugiados ucranianos apenas pela “lente da solidariedade”¹⁶⁶. A resposta da UE desde a invasão russa da Ucrânia pode ser caracterizada como a síntese de uma política de “acolhimento” para os ucranianos que fogem da guerra e de uma ação coordenada e robusta em termos de gestão de fronteiras e de cooperação, para manter de pé todo o *aparelho* em que assenta a construção europeia. A linguagem da solidariedade é repetidamente referida através de várias formulações, como fazem notar os autores: “compaixão e solidariedade”, “unidade na solidariedade”, “solidariedade em ação”, “solidariedade financeira”, “solidariedade real”. No entanto, os autores afirmam que a linguagem da *solidariedade* atrapalha a visão da *lógica da aliança* que está verdadeiramente em ação: “ao contrário da definição léxica de solidariedade – a *lógica da aliança* não pressupõe unidade ou acordo de ação” (Karageorgiou & Noll, 2022a, p. 145). Pelo contrário, segundo Karageorgiou e Noll, baseia-se na “aparência” de unidade, “como se observa numa UE em que as divisões soberanas e o desacordo sobre como a solidariedade deve ser concretizada – expostos pela *crise dos refugiados* de 2015/2016, levando a um impasse durante as negociações para a reforma do Regulamento Dublin III, tal como recentemente refletido nas propostas do Pacto da UE de 2020 – continuam a assombrar o debate sobre as políticas públicas europeias de asilo e migração, que se reflete na atual divisão este-oeste” (*ibidem*, p.147). Por isso, defendem os autores, esta é uma “unidade circunstancial, decorrente da convergência de interesses em proteger as fronteiras e conter os migrantes”, que supera “qualquer tipo de responsabilidade legal *igual* e quaisquer considerações sobre o Estado de Direito, enquanto princípios estruturantes da solidariedade, no sistema jurídico da UE” (*ibidem*, p. 152). Uma das principais razões pelas quais a resposta da UE aos refugiados ucranianos difere tão significativamente do tratamento dado a outros refugiados, requerentes de asilo e migrantes, deve-se ao facto de os responsáveis europeus não encararem a presente crise como uma crise de refugiados, segundo afirmam outra voz: “os responsáveis pelas políticas da UE e pelas políticas nacionais veem a crise como um conflito geopolítico, no qual a União se está a posicionar em relação ao que está a acontecer na Ucrânia, mas também em relação à Rússia, e a solidariedade e a disponibilidade perante os refugiados ucranianos é um dos ângulos desse posicionamento” – assim entende o *Migration Policy Institute*¹⁶⁷. Paralelamente, de acordo com outro *think tank* europeu, não há até ao momento indicações nem sinais de que a política da UE para requerentes de asilo e migrantes de outras partes do

¹⁶⁶ Ver, por exemplo, nesse sentido, Turner (2020).

¹⁶⁷ Hanne Beirens, Diretora do *Migration Policy Institute* (MPI), em entrevista ao *The New Humanitarian* (Reidy, E., 2022).

mundo possa vir a mudar – pelo contrário, “veem-se as mesmas políticas de dissuasão”, como argumenta o *European Policy Centre*¹⁶⁸, que continua:

o foco nos refugiados ucranianos pode estar a ser feito às custas dos refugiados e requerentes de asilo de outras partes do mundo – vários países da UE interromperam os seus programas de recolocação porque os recursos estão a ser canalizados para os refugiados ucranianos, e alguns requerentes de asilo que já se encontram na UE provavelmente terão de esperar. (*European Policy Centre*, 2022)

Para outros, como van Selm (2022), a União Europeia não tinha alternativa desta vez senão proteger os ucranianos, como forma de “projetar poder” contra a agressão russa e demonstrar unidade diante de uma “crise existencial”, para si e para os seus Estados-membros, e principalmente também enquanto membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). Segundo o ECRE, a resposta à crise ucraniana foi uma questão de *escolha política*. Por várias razões, ligadas à *raça* e à religião, mas também à escala e à proximidade geográfica, fatores que levaram a UE a atuar de forma distinta, em relação à crise 2015. “Acima de tudo, ficou claro que o pânico e a desunião *habituais* teriam implicações de segurança e teriam ido ao encontro do que esperava a Rússia – assim, foi tomada a decisão de utilizar *todas* as ferramentas disponíveis, incluindo a Diretiva de Proteção Temporária”, afirma o ECRE (2022b).

É prematuro avaliar a resposta europeia à crise ucraniana e, por conseguinte, ir além da especulação no que toca aos motivos que levaram a UE a atuar de forma radicalmente diferente, no que toca à resposta à presente crise de refugiados, quando comparada com a de 2015. Como vimos, a forma como os Estados-membros podem estar a percecionar os acontecimentos de 2022, e a adequar as respostas europeias em função dos seus interesses nacionais, pode explicar esta súbita inflexão ao rumo que a política europeia de migração e asilo vinha seguindo, desde 2015. Mas note-se também que, para além das aparentes semelhanças com a crise de refugiados anterior, a atual crise de 2022 poderá não ter exatamente a mesma natureza, na ótica dos Estados-membros. A gravidade da ameaça que desde 24 de fevereiro paira sobre a União Europeia no seu todo pode estar a ser vista, não como um problema relacionado com o nível de integração do sistema europeu de asilo, ou com o nível de partilha de responsabilidades no acolhimento de refugiados e dos encargos daí resultantes. Pela primeira vez desde a criação da União Europeia, o que pode estar em causa

¹⁶⁸ Marie De Somer, responsável pelo *European Policy Centre* (EPC), em entrevista ao mesmo jornal (Reidy, E., 2022).

para os Estados-membros pode ser a própria integridade e viabilidade futura do projeto europeu.

Volvidos mais de quatro meses do início da invasão da Ucrânia, se um nível de conflito persistir e um grande número de pessoas não puder retornar ao país, a resposta dos Estados-membros terá de evoluir de uma resposta humanitária de emergência para um apoio de natureza mais alargada e de médio prazo. A transição de uma situação de socorro para a de apoio estrutural através da inclusão nas sociedades de acolhimento de uma população deslocada é uma situação que, como o ECRE (2022b) faz notar, surge na grande maioria das crises de refugiados ou de deslocação de pessoas, dada a duração média crescente desse deslocamento devido ao prolongamento dos conflitos, à persistência dos regimes repressivos e a outros fatores que impedem um retorno duradouro, apesar de este ser, por regra, a opção preferida das pessoas afetadas. A grande diferença desta crise, sublinha o ECRE, é que os países europeus estão numa posição muito melhor para fornecer apoio de médio ou de longo prazo do que quase todos os principais países de acolhimento de refugiados do mundo, muitos deles de recursos limitados ou que enfrentam desafios de fragilidade e de instabilidade (*ibidem*).

5.2. Sinais de recuo

De acordo com a análise divulgada pela Agência de Asilo da União Europeia no fim do primeiro semestre de 2022, o número de ucranianos requerentes de asilo nos países da União Europeia, desde o início da invasão russa, teve uma tendência decrescente: 14.000 em março, 1.900 em abril e 1.600 em maio. Porque a maioria destas pessoas era elegível para beneficiar do regime de previsto na Diretiva de Proteção Temporária, a Agência dava conta, nessa mesma data, de que quase 4 milhões (3,9) de pessoas oriundas da Ucrânia se encontravam registadas na União Europeia para a obtenção desse tipo de proteção. Perante estes números, foi a ativação da proteção temporária que, de acordo com a Agência, “evitou uma pressão extrema sobre o processamento dos casos e sobre os sistemas de asilo” na União Europeia (*European Union Agency for Asylum, 2022*).

No início de 2022, a França assumiu a Presidência rotativa do Conselho. Em matéria de migração e asilo, tal como constava do seu programa para a presidência, anunciou que se iria focar em desenvolver a dimensão externa das políticas migratórias em linha com o que vinha sendo firmado nas anteriores presidências, com o objetivo de “reforçar a cooperação com os principais países terceiros de origem ou de trânsito, com base em planos de ação que

estabeleçam objetivos claros e ações concretas com base nos instrumentos disponíveis, inclusive financeiros” e com o intuito de “contribuir para prevenir partidas irregulares, melhorar a eficiência dos regressos e reforçar as capacidades dos países terceiros para gerir eficazmente os fluxos migratórios e para combater o tráfico” (Presidência Francesa do Conselho da União Europeia, 2022, p. 33). Já no que respeita à dimensão interna, a Presidência Francesa da UE propunha uma “abordagem gradual” (*gradual approach*), centrada apenas na negociação de duas ou três matérias, em vez de uma abordagem global, de “tudo ou nada” (*package approach*). A França queria assegurar que, a cada etapa, se alcançaria “um equilíbrio satisfatório de proteção das fronteiras externas, de responsabilidade e de solidariedade” (*ibidem*).

No seguimento do que também se encontrava previsto já no Novo Pacto sobre Migração e Asilo de 2020, o lançamento da Agência da União Europeia para o Asilo¹⁶⁹, em janeiro de 2022, marcaria mais um passo importante na política europeia de asilo, de acordo com a Presidência Francesa, que demonstrou interesse em apoiar a agência para promover “o alinhamento das práticas nacionais em matéria de asilo, o intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais e um melhor tratamento de múltiplos pedidos de asilo, para garantir uma melhor aplicação do *acquis* europeu e prevenir melhor os movimentos migratórios secundários” (*ibidem*). Mais tarde, já depois do choque provocado por uma nova crise de refugiados e humanitária sem precedentes, causada por uma guerra às portas da União, a Presidência Francesa retomaria perto do fim do mandato a sua agenda em matéria de migração e asilo.

No início do último mês da Presidência Francesa, em junho de 2022, foi conhecida uma Declaração intitulada “Primeiro passo para a implementação gradual do Pacto Europeu sobre Migração e Asilo: *modus operandi* de um mecanismo de solidariedade voluntária”, cuja versão final viria a ser assinada pelos Estados-membros a 22 de junho¹⁷⁰. Paralelamente à adoção de orientações gerais e com vista à negociação de regulamentos como o relativo à triagem de nacionais de países terceiros nas fronteiras externas – proposta de regulamento que já vimos anteriormente – e o regulamento relativo ao *EURODAC*, abordava-se agora a criação

¹⁶⁹ Desde janeiro de 2022, a Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA) substituiu o EASO, que assim deu lugar a uma “agência de pleno direito”, “responsável por melhorar o funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo, através da assistência operacional e técnica reforçada prestada aos Estados-Membros e contribuindo para uma maior convergência na apreciação dos pedidos de proteção internacional” (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° 439/2010, pp. 4-5).

¹⁷⁰ Ver, por exemplo, o artigo da *Aljazeera* (2022b).

de “um mecanismo temporário de solidariedade destinado a dar uma resposta concreta às dificuldades migratórias dos Estados-membros mediterrânicos de primeira entrada”. Depois de um interregno para a resposta à crise de refugiados ucraniana, a Presidência Francesa do Conselho retomava agora o rumo que até ao início de 2022 vinha sendo seguido no âmbito da política europeia de migração e asilo, e propunha-se prosseguir os trabalhos relativos ao Novo Pacto sobre Migração e Asilo. Referindo que os desafios migratórios da UE se tinham intensificado nos meses anteriores pela agressão russa contra a Ucrânia, que levou à chegada massiva de pessoas deslocadas ao território da União, e assim justificando o estabelecimento de uma solidariedade europeia sem precedentes, a Presidência Francesa do Conselho reconhecia, porém, que alguns Estados-membros poderiam determinar não estar, temporariamente, em condições de contribuir para o presente mecanismo devido à pressão desproporcionada em que de momento se encontravam. O documento refere a implementação de

um mecanismo de solidariedade voluntário, simples e previsível, destinado a fornecer aos Estados-membros mais afetados pelos fluxos migratórios no Mediterrâneo e sob pressão, incluindo a rota do Atlântico Ocidental¹⁷¹, uma assistência de outros Estados-membros baseada nas suas necessidades, complementar ao apoio europeu, oferecendo deslocações (o método preferencial desta solidariedade) e contribuições financeiras, sem prejuízo do respeito pelo direito da União (*Note. First step in the gradual implementation of the European Pact on Migration and Asylum: modus operandi of a voluntary solidarity mechanism.* (9360/22 ADD, p. 3)

Ou seja, este mecanismo de solidariedade previa a realocação como principal forma de solidariedade, bem como as contribuições financeiras, sendo então já claro nas discussões entre os Estados-membros – apesar de confidenciais – que não haveria “solidariedade obrigatória”: de acordo com o ECRE (2022b), por exemplo, os Estados-membros que já tinham aceitado a recolocação no passado davam a entender que voltariam a fazê-lo (França, Alemanha, Irlanda, Luxemburgo e Portugal); os que se tinham oposto, sublinharam que não tencionavam fazê-lo e defenderam que o mecanismo devia ser voluntário (Áustria, República Checa, Dinamarca, Polónia e Hungria, por exemplo). Para o ECRE (*ibidem*), a melhor abordagem seria usar a crise da Ucrânia para repensar o modelo de asilo na UE e desenvolver alternativas, como a nova abordagem de partilha de responsabilidades e solidariedade, que nasceu com a crise ucraniana de refugiados, incorporando os benefícios do acesso rápido ao

¹⁷¹Os beneficiários pretendidos do mecanismo são os países do *Med 5*: Chipre, Grécia, Espanha, Itália e Malta.

território e à proteção e garantindo que as pessoas necessitadas pudessem obter um *status* de proteção o mais rapidamente possível – e, assim, reverter a tendência de precariedade desse mesmo *status* e de um menor conteúdo de proteção.

De facto, embora se reconhecesse que a natureza voluntária do mecanismo da Presidência Francesa permitiria aos Estados-membros ter preferências quanto à natureza e ao montante das suas contribuições, já no que respeita, por exemplo, ao grupo de pessoas afetadas por deslocalizações (no que toca à nacionalidade ou à vulnerabilidade, por exemplo) estabeleceram-se critérios comuns para garantir a previsibilidade do mecanismo, nomeadamente: as deslocalizações deveriam beneficiar principalmente os Estados-membros confrontados com desembarques na sequência de operações de busca e salvamento na rota do Mediterrâneo e do Atlântico Ocidental e também aplicar-se a outras situações para ter em conta a situação no Chipre ou nas ilhas gregas; as deslocalizações deviam aplicar-se principalmente às pessoas que necessitassem de proteção internacional, dando prioridade às mais vulneráveis – para garantir a previsibilidade do mecanismo, seria fixado um volume total anual de realocação, e cada Estado-membro contribuinte deveria apresentar um compromisso de recolocação com base num número-alvo, indicativo de recolocações com base na população e no PIB, mantendo a possibilidade de ultrapassar esta percentagem; em caso de situação de pressão desproporcionada sobre um Estado-membro devido a fluxos secundários, tendo em conta o estado da cooperação ao abrigo do sistema de Dublin, esse Estado-membro deveria poder invocá-lo para reconsiderar temporariamente o seu compromisso de recolocação; por fim, existiria a possibilidade de os Estados-membros poderem voluntariamente optar por participar através de *solidariedade*, em vez de *deslocalização*, por meio de uma contribuição financeira ou material para um Estado-membro beneficiário, ou também através de projetos em países terceiros que possam ter um impacto direto nos *fluxos na fronteira externa*. Este mecanismo de solidariedade, aplicável a partir da assinatura da Declaração, “selava” os contributos da Presidência Francesa nesta área das políticas públicas europeias:

afirmamos a nossa vontade de concluir rapidamente o primeiro passo da negociação do Pacto Europeu sobre Asilo e Migração, do qual esta Declaração é um elemento essencial, e de prosseguir as negociações de todos os elementos do Pacto, no Conselho e com o Parlamento o mais rapidamente possível para dotar a União de um quadro legislativo estável de que necessita para fazer face aos desafios futuros em matéria de asilo e migração. (Conselho Europeu, 2022a, p. 2)

A iniciativa francesa retomou assim as ideias do Pacto apresentado em 2020 pela Comissão Europeia – desde logo, um maior recurso ao *EURODAC* permitiria uma melhor identificação dos requerentes de asilo, a que se somaria o novo sistema de *filtragem* na entrada de pessoas na UE – ou “antes da entrada”, como consta da proposta de regulamento sobre a triagem (*pre-entry screening*), que já vimos. Com esta proposta de *abordagem gradual*, a Presidência Francesa conseguiu que os Estados-membros concordassem com a sua posição negocial nestas duas matérias legislativas do Pacto: as propostas de regulamento sobre a triagem e a do *EURODAC* (Comissão Europeia, 2022b). Em troca, 18 Estados-membros e 3 países associados declararam pretender aderir à declaração de junho sobre o mecanismo temporário de solidariedade (Conselho Europeu, 2022b). Depois de ser ter falado em 10 mil, considerou-se suficiente o número fixado de 8 a 9 mil intenções de vontade de recolocação, com a França e a Alemanha a contribuírem cada uma com 3.500, e com outras promessas mais reduzidas, provenientes do Luxemburgo, Irlanda, Portugal e, também, da Bélgica (ECRE, 2022c). Previsivelmente, tratou-se de uma votação de maiorias, como apurou o ECRE: no regulamento sobre a triagem, a Eslováquia absteve-se e a Hungria e a Polónia votaram contra; no do *EURODAC* a Eslováquia e a Eslovénia abstiveram-se e a Hungria votou contra. Antecipava-se que a unanimidade não seria possível, uma vez que alguns Estados-membros se opõem pura e simplesmente à existência de uma política de asilo na UE, devido às suas políticas gerais *anti-refugiados* – “para eles, nada seria aceitável”, assinalou o ECRE (*ibidem*). Da mesma forma, desde que a França abordou a ideia de um mecanismo de solidariedade, era imediatamente claro que teria de ser voluntário. Ainda assim, remata o ECRE (*ibidem*), o apoio 18+3 é provavelmente melhor do que o esperado e mesmo que alguns países recuem e possam não oferecer compromissos de realocação no futuro, apenas seis Estados-membros rejeitaram totalmente o mecanismo, segundo se apurou: Áustria, Eslováquia, Letónia, Hungria, Polónia e Dinamarca. Para outros, incluindo a próxima Presidência do Conselho da UE (que será assumida pela República Checa) e os Países Baixos, a deslocalização é *politicamente intocável*, pelo que poderão escolher a contribuição financeira, a outra das alternativas previstas no mecanismo. Ainda assim, como conclui o ECRE (*ibidem*), o esforço focou-se em estabelecer algo “previsível” e, se não permanente, ao menos projetado para funcionar por um período concreto, para evitar o recurso a arranjos ou soluções *ad hoc*, em resposta a momentos de crise, como sucedeu noutros momentos recentes.

O processo de colegislação na União Europeia atribui peso igual aos dois colegisladores, o Parlamento Europeu e o Conselho. Depois de acordada a posição de cada um, e caso ela não seja coincidente, dá-se início a um *triálogo*, no qual a Comissão atua como mediadora, a fim

de se chegar a um acordo comum e de se poder adotar a legislação alterada, contendo os compromissos alcançados pelos dois colegisladores¹⁷².

No que toca à proposta de regulamento sobre a triagem, os Estados-membros decidiram, em grande medida, manter os elementos negativos e enfraquecer as salvaguardas. Por exemplo, o alcance, já de si limitado, do mecanismo de acompanhamento independente que consta da proposta, foi reduzido, uma vez que foram eliminadas as disposições relativas à garantia do cumprimento das regras sobre a detenção, sobre a independência do mecanismo de acompanhamento, sobre o apoio da Agência Europeia dos Direitos Fundamentais aos Estados-membros no desenvolvimento desse mecanismo, bem como o convite ao envolvimento de autoridades – nacionais e internacionais – e de ONG. As medidas relativas aos exames de saúde e à prestação de informações foram enfraquecidas. Foram acrescentadas mais disposições sobre detenção, nomeadamente, no sentido de os Estados-membros deverem estabelecer disposições na *lei nacional* para garantir que as pessoas permaneçam nos locais designados. Foram também introduzidas obrigações de cumprimento de medidas, no que toca, por exemplo, ao fornecimento de dados biométricos para o *EURODAC* e sobre a *não fuga*, e sanções em caso de incumprimento. A oposição de alguns Estados-membros à “ficção da não entrada” não surtiu efeito, uma vez que o conceito permanece inalterado na proposta (ECRE, 2022c).

Já a posição do Parlamento Europeu vai ao encontro dos direitos fundamentais dos visados pela proposta da triagem, uma vez que procura manter a sua conformidade com a legislação e com os valores da UE, como ilustra o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos¹⁷³.

No fim de uma visita à República Checa no final de junho de 2022, o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados reagiu à iniciativa da Presidência Francesa da UE: “Confio que a Declaração e quaisquer promessas futuras ajudarão a garantir uma maior partilha de responsabilidades para os requerentes de asilo e, em última análise, uma melhor proteção para as pessoas que fogem da guerra, da violência e da perseguição”. “A própria República Checa tem vindo a acolher generosa e eficazmente uma das maiores populações de refugiados

¹⁷² Cf. Art. 294º do TFUE.

¹⁷³ A proposta do regulamento chegou ao Parlamento Europeu em 2021. A relatora do *LIBE Committee*, Birgit Sippel (S&D, Alemanha, inserida no grupo parlamentar “Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas” do Parlamento Europeu) elaborou o projeto de relatório, que apresentou aos eurodeputados do LIBE em 30 de novembro de 2021: *Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third-country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817 (COM(2020)0612 – C9-0307/2020 – 2020/0278(COD))*.

ucranianos da Europa”, prosseguiu Fillipo Grandi. “Sob a sua Presidência, o país tem uma oportunidade única de aproveitar esta experiência e encorajar mais progressos na reforma do asilo da UE”, rematou (ACNUR, 2022b).

5.3. Conclusão

Como recorda Schimmelfenning (2017), evocando Jean Monnet, um dos fundadores da integração europeia, Monnet entendia e assim afirmou nas suas Memórias que “a Europa se construiria através das crises, e que seria a soma das suas soluções”.

Em 2015, o espaço Schengen ficou sob pressão devido ao *choque exógeno* que constituiu a crise de refugiados sírios – como acontecera, anos antes, com a crise da Eurozona. Em ambos os casos, esses choques expuseram deficiências de integração, gerando graves *conflitos intergovernamentais* sobre a partilha dos *encargos* de cada crise e levaram a uma *elevada politização interna* de ambas as crises. Mas as respostas foram diferentes, num e noutro caso, como vimos. Já no que toca às duas crises de refugiados, a crise de 2015 foi acompanhada, por um *novo intergovernamentalismo*, sem espaço para soluções de outro cariz – nem sequer, a aplicação da Diretiva de Proteção Temporária, ao contrário do que viria a acontecer em 2022, como vimos. De facto, não obstante a dimensão da crise de refugiados ucraniana – suscetível de provocar sobre os sistemas de asilo dos Estados-membros uma pressão tanto maior, quanto o número de refugiados ucranianos chega a ser sete vezes maior do que o de refugiados sírios – o choque produzido pela mesma foi como que absorvido pela pronta e unânime resposta *supranacional* da União Europeia. Ao contrário do que aconteceu depois das semanas iniciais da crise de 2015, a politização do tema tem sido, pelo menos até hoje, praticamente nula ou muito reduzida – o que poderá contribuir para o “sucesso” ou aceitação da resposta europeia à crise de 2022, entre as opiniões públicas dos Estados-membros, como vimos.

A crise de refugiados de 2015 revelou, como vimos, as fragilidades e as lacunas do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). A um primeiro momento de abertura e de solidariedade de alguns Estados-membros para com quem fugia da guerra civil na Síria, seguiu-se um outro, definidor do rumo que desde então seguiria a política pública europeia de asilo, em que a União Europeia adotou uma série de decisões, de cariz *intergovernamental*, no sentido oposto: evitar as entradas de pessoas no espaço europeu (*contenção*) e reforçar a *cooperação* com países terceiros, para os quais foram transferidas as soluções e a responsabilidade pelo acolhimento de refugiados (*externalização*). A abertura dos Estados-

membros à entrada de pessoas no espaço europeu foi-se tornando cada vez mais rara, quando muitos ainda sentiam os efeitos da maior crise económica e financeira mundial em quase 100 anos, e à medida que o tema da migração e dos refugiados se tornava cada vez mais *tóxico* e impopular entre as opiniões públicas, aproveitado por políticos populistas na sua retórica eleitoral. Como vimos também, a partir de 2016, as instituições europeias desenvolveram esforços no sentido de *reformular* o sistema europeu de migração e asilo, reconhecendo as insuficiências que a crise do ano anterior expusera. O Parlamento Europeu apresentou uma proposta de reforma do SECA em 2017 que previa uma alteração das regras de Dublin e a introdução de um mecanismo permanente de redistribuição de refugiados, fazendo jus à sua tradicional posição “amiga dos refugiados”, como vimos. Mas os Estados-membros nunca chegaram a acordo e as iniciativas legislativas não deram frutos. Entre a hipótese *supranacional* e a hipótese *intergovernamental*, prevaleceu esta última. E se a expectativa seria a de que a própria crise de 2015 funcionasse como um catalisador de transformação da política pública europeia de migração e asilo, conduzindo a reformas estruturais do SECA, isso não aconteceu.

Até hoje, a UE continua sem aprofundar a integração do sistema europeu de asilo europeu, que mantém, no essencial, as lacunas e deficiências identificadas em 2015. Ao longo deste estudo, apresentámos vários fatores que concorrem na explicação para este desfecho. Desde logo, os atores políticos manifestam uma preferência pela *continuidade* – como vimos no Capítulo 3, a formulação de políticas na União Europeia continua propensa “a continuidade em vez de mudança”. E apesar de as crises poderem constituir uma *janela de oportunidade*, aquilo a que assistimos no caso concreto desta política pública foi que a crise no sistema de asilo da UE em 2015 desencadeou o mesmo tipo de resposta do que em reformas anteriores. Ou seja, externalização de responsabilidades, com recurso a países terceiros, e um reforço do controlo de fronteiras. E mais: as novas soluções propostas posteriormente, já em 2020, mantêm praticamente inalterada a mesma trajetória – como vimos no Capítulo 4, o Novo Pacto sobre Migração e Asilo apresentado pela Comissão Europeia com o objetivo de “reformular o sistema” é mais um conjunto de soluções que renova, quando não aprofunda essa mesma tendência. Anunciado como um “novo começo”, as propostas legislativas do Pacto mantêm a linha de *externalização* e de *contenção*, adotada em 2015, reduzem as garantias legais dos requerentes de asilo e não comprometem nem vinculam os Estados-membros a um mecanismo *efetivo* de repartição solidária de responsabilidades na receção e acolhimento de refugiados, mantendo fundamentalmente inalteradas as regras de Dublin. O regulamento relativo à triagem de nacionais de países terceiros, uma das propostas

legislativas do Novo Pacto sobre Migração e Asilo é, como vimos no mesmo capítulo, particularmente ilustrativo da orientação seguida pelo novo Pacto.

Por outro lado, como vimos também, as características de bem público em causa quando se fala de asilo ajudam a perceber a ausência de uma cooperação mais efetiva entre os Estados-membros, com vista a uma reforma substancial do sistema – se a proteção humanitária é uma obrigação internacional dos Estados, na prática, os maiores encargos são invariavelmente suportados pelos países que acolhem mais refugiados, como vimos no Capítulo 3. Para os países, trata-se de um “jogo de soma zero”, que ajuda a perceber a resistência à introdução de mecanismos europeus internos que permitam uma redistribuição equitativa entre os Estados-membros dos custos económicos, sociais e políticos do acolhimento de refugiados.

Como vimos ao longo do Capítulo 2, o SECA é amplamente descentralizado – os Estados-membros detêm grande parte dos conhecimentos jurídicos e práticos sobre o processamento de pedidos de asilo. São eles os atores que implementam, no terreno, as políticas europeias de migração e asilo, pelo que, de forma geral, retêm maior influência na elaboração dessas políticas na UE. Não surpreende, por isso, que os Estados-membros se mostrem geralmente mais hesitantes em introduzir modificações substanciais na área do asilo, especialmente se tal constituir uma alteração relevante das políticas em vigor ou se isso contribuir para aumentar os custos resultantes, por exemplo, de taxas mais altas de reconhecimento em relação a requerentes de asilo ou de melhores condições de acolhimento.

O facto de esta política pública europeia estar relacionada com o exercício dos poderes soberanos dos Estados-membros, como vimos no Capítulo 3, ajuda também a perceber a tendência para a continuidade ou estabilidade desta política. As áreas políticas relacionadas com os *core state powers* correspondem, como vimos, a assuntos politicamente sensíveis para os governos nacionais, por estarem em causa interesses cruciais dos Estados-membros. No Capítulo 3, referimos o caso da política europeia monetária e fiscal, por comparação com as políticas relativas aos assuntos internos e à gestão de fronteiras: ambas se inserem no âmbito dos *core state powers* e, como tal, tendem a produzir políticas de integração altamente politizadas. No decurso da última década, ambas revelaram uma relevância política elevada, liderando a agenda política da UE e dos Estados-membros no momento alto de cada uma das respetivas crises, a crise da Eurozona, e a crise do espaço Schengen, suscitada pela crise de refugiados de 2015. Na primeira crise, como vimos, os Estados-membros optaram pela cooperação com vista a uma maior integração europeia. Na crise de 2015, pouco ou nada mudou: a única “pressão” que os refugiados podiam exercer sobre os governos da UE

decorria de obrigações internacionais de direitos humanos; em vez de transferir poderes executivos para as instituições da UE, aprofundando a integração nesta área das políticas europeias, o espaço Schengen persiste no padrão do mercado interno de *integração negativa*, acompanhado pela formulação de políticas regulatórias, mas deixando a implementação e a capacidade administrativa operacional entregue aos Estados-membros, sem passar por uma centralização *supranacional*. Nem a possibilidade de mobilizar temporariamente a capacidade *supranacional* que já existia nesta matéria – designadamente, através da ativação da Diretiva de Proteção Temporária – chegou sequer a ser considerada pelas instituições europeias aquando da crise de 2015.

No início de 2022, uma nova crise de refugiados – de dimensões avassaladoras, quase sete vezes maior do que a de 2015 – eclodiu ainda mais perto da União Europeia, junto à sua fronteira leste. A 24 de fevereiro, a Federação da Rússia invadiu a Ucrânia e, menos de um mês depois do início da guerra, quase três milhões e meio de ucranianos já tinham saído do país, rumo aos países vizinhos, sobretudo para a Polónia. Em junho, eram 7 milhões. Como vimos, desde o primeiro instante e por contraste com a resposta dada em 2015, as instituições europeias falaram a uma só voz, de forma unânime, abrindo as fronteiras a todos os refugiados da guerra. Através de uma solução assente nas disposições legislativas do quadro jurídico europeu, *interna e supranacional* – através da ativação, pela primeira vez na história da UE, da Diretiva de Proteção Temporária – o Conselho, seguindo a iniciativa da Comissão, respondeu, até ao momento, de forma solidária, coesa e em espírito de total união à “crise ucraniana”. As populações dos Estados-membros reagiram, até ver, de igual forma: com total espírito de abertura e uma generosidade sem fim, o que por sua vez também poderá ter facilitado ou reforçado as decisões das instituições europeias.

Se a resposta europeia à crise ucraniana de refugiados, reproduziu, como vimos, os valores universais que estão na origem da construção europeia e nos tratados europeus, as últimas decisões da Presidência Francesa do Conselho de junho de 2022 recuperam os trabalhos em torno do Novo Pacto sobre Migração e Asilo, e apontam novamente no sentido anterior, mais restritivo e desfavorável à entrada de refugiados e requerentes de asilo, bem como aos seus direitos fundamentais. Como se a guerra na Ucrânia tivesse constituído um intervalo, singular, excecional e único, no âmbito da trajetória da política europeia de migração e asilo e um momento em que os interesses nacionais dos Estados-membros coincidiram ou se fundiram com o interesse geral da União Europeia, permitindo gerar uma solução *supranacional e um momento de consenso* no âmbito desta política pública europeia.

Além das diferenças de dimensão entre a crise de refugiados de 2015 e a crise de refugiados de 2022, os riscos de desintegração – não tanto do SECA, mas do próprio projeto europeu – poderão concorrer para explicar a diferença das respostas europeias à crise de 2015 e à crise de 2022. A gravidade da ameaça que desde 24 de fevereiro de 2022 paira sobre a União Europeia no seu todo pode ter sido vista pelos Estados-membros, não como um problema relacionado com o nível de integração do sistema europeu comum de asilo ou com o nível de partilha de responsabilidades no acolhimento de refugiados e dos encargos daí resultantes, como sucedeu em 2015. Pela primeira vez desde a criação da União Europeia, o que pode estar em causa para os Estados-membros é a própria integridade e viabilidade futura do projeto europeu.

Mas se a solução europeia à crise ucraniana pode constituir uma evolução no âmbito das respostas europeias às crises de refugiados, não deixa de ser uma solução de cariz temporário, que não representa nem se traduz numa alteração estrutural e permanente do Sistema Europeu Comum de Asilo. Volvidos sete anos sobre a crise de 2015, as regras de Dublin mantêm-se na formulação de Dublin III e continua a não existir um mecanismo supranacional de redistribuição de solidariedade, em matéria de acolhimento de refugiados no âmbito do SECA. Ou seja, com a crise ucraniana de refugiados, os Estados-membros como que assumiram estar perante uma situação excecional – que determinou, pela primeira vez, a ativação do mecanismo *supranacional* da Diretiva de Proteção Temporária – mas mantêm, de resto, o *paradigma intergovernamental* nas abordagens à política europeia de migração e asilo. Como vimos, apesar da extraordinária dimensão da crise ucraniana de refugiados, não há até hoje indícios de que ela possa ser suficiente para introduzir uma dinâmica de mudança e uma viragem *supranacional* na abordagem desta política, entre os atores europeus: de um lado, os que se têm batido por uma verdadeira reforma do SECA – como o Parlamento Europeu – e do outro, os que não revelam interesse em modificar a situação no terreno através de uma reforma estrutural do sistema, continuando imersos na lógica intergovernamental em que é o interesse dos Estados-membros a determinar, a cada momento ou a cada crise, as decisões europeias.

A atualidade de todos estes acontecimentos e o facto de a guerra na Ucrânia continuar sem fim à vista impedem conclusões definitivas. E mesmo que a solidariedade europeia tenha “um ciclo de vida”, é preciso ter em conta que a declaração votada na reta final da Presidência Francesa do Conselho sobre a retoma dos trabalhos em torno do Novo Pacto sobre Migração e Asilo constitui apenas um primeiro passo. O processo legislativo europeu confere igual peso ao Parlamento Europeu e ao Conselho, e só depois de se alcançar um acordo comum entre os

dois, a legislação poderá refletir os compromissos assumidos pelos legisladores europeus. Será, assim, mais interessante do que nunca acompanhar a atuação do Parlamento Europeu no futuro próximo. Esta é uma possível área de pesquisa, a ponderar futuramente em novas investigações: analisar se os eurodeputados manterão ou não, como no passado, a sua postura de *package approach* – ou seja, de “tudo ou nada” – nas negociações relativas ao Novo Pacto sobre Migração e Asilo, atendendo, desde logo, a que a pedra angular do sistema – Dublin – se mantém sem alterações. Ou se, em troca de algumas reformas do SECA, os eurodeputados aceitarão, desta vez, enveredar por um processo de *gradual approach*, procurando evitar – em contrapartida – uma maior degradação dos padrões de proteção para quem procura na União Europeia um refúgio seguro e mesmo que tal não seja suficiente para libertar a política europeia de migração e asilo de um estado de “eterna reforma”. E assim, outra possível abordagem para estudos futuros poderá ser a análise dos fatores que obstam a uma verdadeira mudança de políticas (*policy change*), dada a estabilidade ou permanência desta política pública europeia, apesar da contínua pressão para a mudança, através de sucessivos eventos focalizantes.

Fontes

Atos legislativos da UE

- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. 2016/C 202/02. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>
- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu em conformidade com o artigo 294.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia relativa à posição do Conselho sobre a adoção da proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional. COM(2013) 411 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0411&from=EN>
- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Agenda Europeia da Migração. COM(2015) 240 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52015DC0240>
- Comunicação da Comissão sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. COM/2020/609 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0609>
- Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922%2802%29&qid=1677443374991>
- Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias – Convenção de Dublin. 1990, junho 15. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex:41997A0819\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex:41997A0819(01))
- Decisão (UE) 2018/1061 do Conselho de 22 de setembro de 2015 que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601&qid=1678365408318>
- Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um fluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32022D0382>
- 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 fluxo 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. [2001]. JO L 212, 12-23. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>
- 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. [2003]. JO L 31, 18-25. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32003L0009>
- 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. [2004]. JO L 304, 12-23. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0083&qid=1677445881177>
- 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. [2005]. JO L 326, 13-34. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0085&qid=1677447061175>
- 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) [2011] JO L 337, 9-26. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>
- Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação) [2013] JO L 180, 60-95. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032&qid=1677441485625>
- 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) [2013] JO L 180, 96-116. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033&qid=1678141300550>
- Livro verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo. COM(2007) 301 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0301>
- Programa de Estocolmo. Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=celex:52010XG0504(01))
- Programa de Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia. 2005/C 53/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303(01))
- Proposta de decisão de execução do Conselho que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária. COM(2022) 91 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52022PC0091>
- 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:52020PC0612>
- 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:52020PC0612>
- 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020PC0613>
- Proposta de regulamento do Parlamento Europeu que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). COM(2016) 270 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270&from=EN>
- Recomendação (UE) 2015/914 de 8 de junho de 2015 relativa a um regime de reinstalação europeu. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015H0914>
- 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. JO L 50, 1-10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32003R0343>
- 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. JO L 316, 1-10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32000R2725>
- Regulamento (CE) nº 862/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Julho de 2007, relativo às estatísticas comunitárias sobre migração e proteção internacional e que revoga o Regulamento (CEE) nº 311/76 do Conselho relativo ao estabelecimento de estatísticas sobre trabalhadores estrangeiros (Texto relevante para efeitos do EEE). JO L 199, 23-29. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32007R0862>
- 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). JO L 77, 1-52. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32016R0399>
- Regulamento (UE) 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, 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. JO L 303, 39-58. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32018R1806>
- 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) nº 439/2010. JO L 468, 1-54. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R2303>
- Regulamento (UE) nº 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013, que cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga a Decisão do Comité Executivo de 16 de setembro de 1998, relativa à criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen. JO L 295, 27-37. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32013R1053>
- Regulamento (UE) nº 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). JO L 180, 31-59. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32013R0604>
- Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho. Décimo terceiro relatório sobre a recolocação e a reinstalação. COM/2017/0330 final. https://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/Thirteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf Relatório intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração. COM(2019) 481 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0481>
- Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de abril de 2016, sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração. 2015/2095(INI). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016IP0102>
- Tratado da União Europeia [1992] JO C 191, 1-112. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
- Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados [1997] JO C 340, 1-144. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:11997D/TXT>
- Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia [2007] JO C 306, 1-271. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:12007L/TXT>
- Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados [2001] JO C 80, 1-87. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada) [2012] *JO C* 326, 47–390. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=PT>

Media

- Aljazeera*. (2022, janeiro 25). *Poland begins work on \$400m Belarus border wall against refugees*. <https://www.aljazeera.com/news/2022/1/25/poland-begins-work-on-400m-belarus-border-wall-against-migrants>
- Aljazeera*. (2022b, junho 10). *France proposes plan to unblock EU's asylum seeker pact*. <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/10/france-proposes-plan-to-unblock-eus-asylum-seeker-pact>
- Aljazeera America*. (2015, outubro 7). *EU asylum rules rendered 'obsolete' by refugee crisis, says Merkel*. <http://america.aljazeera.com/articles/2015/10/7/eu-asylum-rules-obsolete-merkel-refugees.html>
- Banks, Martin. (2018, junho 12). *Verhofstadt: Failure to reform EU asylum system should result in court action*. *The Parliament*. <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/verhofstadt-failure-to-reform-eu-asylum-system-should-result-in-court-action>
- Barigazzi, J. (2017, novembro 29). *Brussels plans to drop permanent refugee relocation scheme*. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/brussels-plans-to-drop-permanent-refugee-relocation-scheme/>
- Barigazzi, J. (2018, junho 5). *EU fails on migration (yet again)*. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/eu-fails-on-migration-yet-again/>
- Beauchamp, Z. (2015, setembro 18). *Why Hungary is so awful to refugees*. *Vox*. <https://www.vox.com/2015/9/18/9349081/syrian-refugees-hungary-viktor-orban>
- Dernbach, A. (2015, agosto 26). *Germany suspends Dublin agreement for Syrian refugees*. *Euractiv*. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germany-suspends-dublin-agreement-for-syrian-refugees/>
- Elgot, J. (2016, 27 de Janeiro). *How David Cameron's language on refugees has provoked anger*. *The Guardian International Edition*. <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jan/27/david-camersons-bunch-of-migrants-quip-is-latest-of-several-such-comments>
- Ensor, J. (2016, setembro 3). *'Photo of my dead son has changed nothing', says father of drowned Syrian refugee boy Alan Kurdi*. *The Telegraph*. <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/09/01/photo-of-my-dead-son-has-changed-nothing-says-father-of-drowned/>
- Euronews. (2019, setembro 8). *Bruxelas falha plano de recolocação de refugiados*. <https://pt.euronews.com/2016/09/08/bruxelas-falha-plano-de-recolocacao-de-refugiados>
- Euronews. (2020, setembro 24). *Hungary, Poland and Czech Republic 'oppose EU's new migration pact'*. <https://www.euronews.com/2020/09/24/hungary-poland-and-czech-republic-oppose-eu-s-new-migration-pact>
- Euronews. (2021, novembro 15). *Milhares de pessoas presas entre a Bielorrússia e a Polónia*. <https://pt.euronews.com/2021/11/15/milhares-de-pessoas-presas-entre-a-bielorrussia-e-a-polonia>
- Euronews. (2022, março 3). *"Acordo histórico" para proteção temporária de refugiados na UE*. <https://pt.euronews.com/my-europe/2022/03/03/acordo-historico-para-protecao-temporaria-de-refugiados-na-ue>

- Garrett, A. (2019). The refugee crisis, Brexit, and the reframing of immigration in Britain. *EuropeNow*. <https://www.europenowjournal.org/2019/09/09/the-refugee-crisis-brexit-and-the-reframing-of-immigration-in-britain/>
- Herszenhorn, D. M. (2020, setembro 18). Merkel, von der Leyen, Mitsotakis discuss Lesbos asylum project. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/merkel-von-der-leyen-mitsotakis-discuss-lesvos-asylum-project/>
- Karnitschnig, M. (2015, setembro 3). Orbán says migrants threaten ‘Christian’ Europe. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/orban-migrants-threaten-christian-europe-identity-refugees-asylum-crisis/>
- Kingsley, P., Bonomolo, A. & Kirchgaessner, S. (2015, abril 19). 700 migrants feared dead in Mediterranean shipwreck. *The Guardian: International Edition*. <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/19/700-migrants-feared-dead-mediterranean-shipwreck-worst-yet>
- Kirby, P. (2017, 25 de setembro). German election: Why this is a turning point. *BBC News*. https://www.bbc.com/news/world-europe-41094785?intlink_from_url=http%3A%2F%2Fwww.bbc.com%2Fnews%2Ftopics%2Fb922d40-1842-479d-a4bf-
- Lorena, S. (2017, dezembro 12). Amnistia ameaça levar dirigentes da UE a tribunal por abusos a refugiados na Líbia. *Público*. <https://www.publico.pt/2017/12/12/mundo/noticia/amnistia-ameaca-levar-dirigentes-da-ue-a-tribunal-por-abusos-a-refugiados-na-libia-1795765>
- Nielsen, N. (2018, outubro 18). Asylum reforms derailed, as EU looks to north Africa. *EU Observer*. <https://euobserver.com/migration/143156>
- Nielsen, N. (2019, novembro 14). *EU states fell short on sharing refugees, say auditors*. *EU Observer*. <https://euobserver.com/migration/146610>
- Owens, J. (2016, novembro 15). Refugees in Greece Shiver at Winter's Approach. *Voice of America*. <https://www.voanews.com/a/refugees-set-to-shiver-in-tents-as-winter-arrives-in-greece/3596357.html>
- Paravicini, G. & Herszenhorn, D. M. (2018, abril 26). Southern rim rebels against EU migration proposal. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/eu-migration-crisis-italy-spain-rebels-bulgaria-dublin-quotas-proposal/>
- Reidy, E. (2019, maio 2). Refugee, volunteer, prisoner: Sarah Mardini and Europe's hardening line on migration. *The New Humanitarian*. <https://www.thenewhumanitarian.org/2019/05/02/refugee-volunteer-prisoner-sarah-mardini-and-europe-s-hardening-line-migration>
- Reidy, E. (2020, setembro 23). ‘No more Morias’: New EU migration policy met with scepticism. *The New Humanitarian*. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/09/23/EU-new-pact-migration-asylum-policy>
- Reidy, E. (2022, abril 21). What the EU’s policy toward Ukrainians may mean for other refugees. *The New Humanitarian*. <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2022/04/21/what-the-EUs-policy-toward-ukrainians-may-mean-for-other-refugees>
- Reuters. (2015, dezembro 2). *Detain migrants for up to 18 months: EU's Tusk*. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-tusk-idUSKBN0TL2U520151202>
- RTP Notícias. (2021, maio 4). António Vitorino. Carta dos direitos fundamentais devia voltar a ser lida na UE. https://www.rtp.pt/noticias/mundo/antonio-vitorino-carta-dos-direitos-fundamentais-devia-voltar-a-ser-lida-na-ue_v1317504
- Smith, H. (2015, setembro 2). Shocking images of drowned Syrian boy show tragic plight of refugees. *The Guardian: International Edition*. <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/02/shocking-image-of-drowned-syrian-boy-shows-tragic-plight-of-refugees>

- The Civil Fleet. (2020, setembro 23). *NGO refugee rescuers unimpressed by EU's proposals for a new migration and asylum pact*. <https://thecivilfleet.wordpress.com/2020/09/23/ngo-refugee-rescuers-unimpressed-by-eus-proposals-for-a-new-migration-and-asylum-pact/>
- Vladislavljovic, A., Ciobanu, C., Inotai, E., Sirotnikova, M. G., Fotiadis, A., Gosling, T., Barberá, M. G. & Todorov, S. (2020, junho 10). EU recovery plan splits CEE, raises absorption capacity questions. *Reporting Democracy*. <https://balkaninsight.com/2020/06/10/eu-recovery-plan-splits-cee-raises-absorption-capacity-questions/>

Outras fontes de informação

- Banco Mundial. (s.d). GDP growth (annual %) – Greece. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=GR>
- Ciger, M. I. (2022, março 7). 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>
- Farcy, J-B. (2015, dezembro 7). *EU-Turkey agreement: solving the EU asylum crisis or creating a new Calais in Bodrum?* EU immigration and asylum law and policy. <https://eumigrationlawblog.eu/eu-turkey-agreement-solving-the-eu-asylum-crisis-or-creating-a-new-calais-in-bodrum/>
- Guild, E. (2019, maio 9). *What is the fuss over the UN's Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration?* London School of Economics Blog. <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2019/05/09/what-is-the-fuss-over-the-uns-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration/>
- Parlamento Europeu. (2021, novembro 30). *Committee on civil liberties, justice and home affairs* [vídeo]. European Parliament Multimedia Centre. https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/committee-on-civil-liberties-justice-and-home-affairs_20211130-0900-COMMITTEE-LIBE
- Peers, S. (2016, maio 6). *The Orbanisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals*. EU Law Analysis. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/05/the-orbanisation-of-eu-asylum-law.html>
- Peers, S., & Roman, E. (2016, fevereiro 5). *The EU, Turkey and the refugee crisis: What could possibly go wrong?* EU Law Analysis. <http://eulawanalysis.blogspot.be/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html>
- Petroni, N. (2021, 6 janeiro). *The EU's Pact on Migration and Asylum will do little to ease the pressure on southern member states*. London School of Economics Blog. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/01/06/the-eus-pact-on-migration-and-asylum-will-do-little-to-ease-the-pressure-on-southern-member-states/>
- Politico Europe. (2022, março 23). *Politico 28. Class of 2022. Interview with Ylva Johansson, European commissioner for home affairs* [vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=HQ8cO6JXkFc>
- Spijkerboer, T. (2016, setembro 28). *Fact check: Did the EU-Turkey statement bring down the number of migrants and border deaths?* Oxford Border Criminologies Blog. <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu>
- The Nobel Prize. (2012). *Press release*. <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/press-release/>

- Thym, D. (2016, 9 março). *Why the EU-Turkey deal is legal and a step in the right direction*. Verfassungsblog. <https://verfassungsblog.de/why-the-eu-turkey-deal-is-legal-and-a-step-in-the-right-direction/>
- Ulusoy, O. (2016, 29 março). *Turkey as a safe third country?* Oxford Border Criminologies Blog. <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/03/turkey-safe-third>
- UNHCR, the UN Refugee Agency. [@Refugees]. (2022, fevereiro 27). *As numbers of refugees fleeing Ukraine increase by the hour, it is crucial that receiving countries continue* [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/Refugees/status/1498042002633596930>
- UN Web TV. [@UNWebTV]. (2022, fevereiro 24). *Ukraine: Join us LIVE for a press statement by UN Secretary-General @antoniouterres* [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/UNWebTV/status/1496911963024154628>

Casos Judiciais

- Abdoulaye Amadou Tall v. Centre public d'action sociale de Huy (CPAS de Huy) (C-239/14) [2014] Tribunal du travail de Liège (Bélgica). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62014CN0239>
- Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve v. Moussa Abdida (C-562/13) [2014] TJUE (Grande Secção). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62013CA0562>
- Comissão Europeia v. Hungria (C-808/18) [2020] TJUE (Grande Secção). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0808>
- Comissão Europeia v. Polónia, Hungria e República Checa (C715/17, C718/17 e C719/17) [2020] TJUE (Terceira Secção). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0715>
- FMS, FNZ (C-924/19 PPU), SA e SA junior (C-925/19 PPU) v. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság [2020] TJUE (Grande Secção). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62019CA0924>
- Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm) (C-34/09) [2011] TJUE (Grande Secção). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62009CJ0034>
- Hassen El Dridi, alias Soufi Karim (C-61/11 PPU) [2011] TJUE (Primeira Secção). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0061>
- Hirsi Jamaa and Others v. Italy (27765/09) [2012] TEDH (Grande Secção). <https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-109231>
- M.S.S. contra Belgium and Greece (30696/09) [2011] TEDH (Grande Secção). <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-103050>
- N. D. and N.T. v. Spain (8675/15 e 8697/15) [2020] TEDH (Grande Secção). <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-12726>
- N. F. v. Conselho Europeu (T-192/16) [2017] Tribunal Geral (Primeira Secção alargada). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62016TO0192#-ECR_62016TO0192_PT_01-E0001
- N. G. v. Conselho Europeu (T-193/16) [2017] Tribunal Geral (Primeira Secção alargada). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62016TO0193>
- N. M. v. Conselho Europeu (T-257/16) [2017] Tribunal Geral (Primeira Secção alargada). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62016TO0257>
- N. S. (C-411/10) contra Secretary of State for the Home Department e M. E. e outros (C-493/10) contra Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform.

[2011] TJUE (Grande Secção). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0411>

Popov v. France (39472/07 e 39474/07) [2012] TEDH (Quinta Secção). <https://hudoc.echr.coe.int/FRE?i=001-108710>

Saadi v. the United Kingdom (13229/03) [2008] TEDH (Grande Secção). <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-2289>

Sadikou Gnandi v. État belge (C-181/16) [2018] TJUE (Grande Secção). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62016CJ0181>

Soering v. The United Kingdom (1/1989/161/217) [1989] TEDH. ECtHR <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57619>

Tarakhel v. Switzerland (29217/12) [2014] TEDH (Grande Secção). <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-148070>

Referências Bibliográficas

- African Union. (2022, fevereiro 28). *Statement of the African Union on the reported ill treatment of Africans trying to leave Ukraine*. <https://au.int/en/pressreleases/20220228/statement-ill-treatment-africans-trying-leave-ukraine>
- Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. (2019). *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2811/340270>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2007). *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. <https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf%201>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2015a, setembro 4). *Statement by UNHCR Chief, António Guterres on refugee crisis in Europe*. <https://www.unhcr.org/ceu/8255-ennews2015statement-by-unhcr-chief-antonio-guterres-on-refugee-crisis-in-europe.html.html>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2015b, setembro 10). *UNHCR's proposals in light of the EU response to the refugee crisis and the EU package of 9 September 2015*. <https://www.unhcr.org/protection/operations/55f28c4c9/unhcr-proposals-light-eu-response-refugee-crisis-eu-package-9-september.html>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2015c, dezembro 8). *2015: The year of Europe's refugee crisis*. <https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2015d, dezembro 24). *The Germans welcoming refugees into their homes*. <https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebf5/germans-welcoming-refugees-homes.html>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2015e, dezembro 30). *Over one million sea arrivals reach Europe in 2015*. <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2016a, março 23). *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*. <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2016b, junho 20). *Global Trends: Forced Displacement in 2015*. <https://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2018a). *Global Compact on Refugees*. <https://www.unhcr.org/5c658aed4.pdf>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2018b, julho 6). *As Mediterranean Sea arrivals decline and death rates rise, UNHCR calls for strengthening of search and rescue*. <https://www.unhcr.org/news/briefing/2018/7/5b3f270a4/mediterranean-sea-arrivals-decline-death-rates-rise-unhcr-calls-strengthening.html>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2020a, janeiro). *UNHCR's Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum*. <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2020b, março 2). *UNHCR statement on the situation at the Turkey-EU border*.

<https://www.unhcr.org/news/press/2020/3/5e5d08ad4/unhcr-statement-situation-%20turkey-eu-border.html>

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2022a, junho 16). *UNHCR: Global displacement hits another record, capping decade-long rising trend*. https://www.unhcr.org/news/press/2022/6/62a9d2b04/unhcr-global-displacement-hits-record-capping-decade-long-rising-trend.html?mc_cid=84a8ee7697&mc_eid=d49bf6123a

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2022b, junho 28). *UNHCR's Grandi welcomes developments on EU asylum reform, encourages further progress under Czech EU Presidency*. <https://www.unhcr.org/news/press/2022/6/62bab45c4/news-comment-unhcrs-grandi-welcomes-developments-eu-asylum-reform-encourages.html>

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (s.d). *Operational data portal. Ukraine refugee situation*. Consultado a 20/03/2022. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

Alto Comissariado para as Migrações. (s.d.). *Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI)*. <https://www.acm.gov.pt/-/fundo-para-o-asilo-a-migracao-e-a-integracao-fami->

Alto Comissariado para os Direitos Humanos. (2017, novembro 14). *UN human rights chief: Suffering of migrants in Libya outrage to conscience of humanity*. Organização das Nações Unidas. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2017/11/un-human-rights-chief-suffering-migrants-libya-outrage-conscience-humanity?LangID=E&NewsID=22393>

Alto Comissariado para os Direitos Humanos. (2020, março 23). *Greece: Rights violations against asylum seekers at Turkey-Greece border must stop – UN Special Rapporteur*. Organização das Nações Unidas. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/greece-rights-violations-against-asylum-seekers-turkey-greece-border-must>

Alto Comissariado para os Direitos Humanos. (2022, março 3). *Ukraine: UN expert condemns racist threats, xenophobia at border*. Organização das Nações Unidas. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/ukraine-un-expert-condemns-racist-threats-xenophobia-border>

Amnistia Internacional. (2014, setembro 30). *Lives adrift: Refugees and migrants in peril in the central Mediterranean*. <https://reliefweb.int/report/world/lives-adrift-refugees-and-migrants-peril-central-mediterranean>

Amnistia Internacional. (2015a, abril 30). *On dry land: Rescued on the Mediterranean Sea*. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/04/on-dry-land-rescued-on-the-mediterranean-sea/>

Amnistia Internacional. (2015b, setembro 4). *Syria's refugee crisis in numbers*. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/syrias-refugee-crisis-in-numbers/>

Amnistia Internacional. (2015c, outubro 8). *Fenced out: Hungary's: violations of the Rights of Refugees and Migrants*. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/2614/2015/en/>

Amnistia Internacional. (2016a, março 18). *EU-Turkey refugee deal a historic blow to rights*. <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2016/03/eu-turkey-refugee-deal-a-historic-blow-to-rights/>

Amnistia Internacional. (2016b, outubro 18). *Tackling the global refugee crisis: From shirking to sharing responsibility*. <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/4905/2016/en/>

Amnistia Internacional. (2016c, novembro 3). *Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/5004/2016/en/>

Amnistia Internacional. (2017a, fevereiro 14). *A Blueprint for Despair: The EU-Turkey deal*. <https://www.amnesty.eu/news/a-blueprint-for-despair-the-eu-turkey-deal/>

Amnistia Internacional. (2017b, julho 6). *A perfect storm: The failure of European policies in the central Mediterranean*. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur03/6655/2017/en/>

- Amnistia Internacional. (2017c, setembro 25). *EU: Countries have fulfilled less than a third of their asylum relocation promises*. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/09/eu-countries-have-fulfilled-less-than-a-third-of-their-asylum-relocation-promises/>
- Amnistia Internacional. (2017d, dezembro 11). *Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-bound refugees and migrants*. <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017ENGLISH.PDF>
- Amnistia Internacional. (2019, outubro 25). *Sent to a war zone. Turkey's illegal deportations of Syrian refugees*. <https://www.amnesty.org/en/documents3/eur44/1102/2019/en/>
- Amnistia Internacional. (2021a, março 4). *The proposed crisis regulation*. <https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2021/03/AI-position-paper-on-Crisis-Regulation-.pdf>
- Amnistia Internacional. (2021b, agosto 30). *EU: Urgent calls to prioritise the safe passage and protection of Afghans at risk*. <https://www.amnesty.eu/news/eu-urgent-calls-to-prioritise-the-safe-passage-and-protection-of-afghans-at-risk/>
- Amnistia Internacional. (2022a, março 3). *EU: Temporary protection is needed for everyone fleeing Ukraine*. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/03/eu-temporary-protection-is-needed-for-everyone-fleeing-ukraine/>
- Amnistia Internacional. (2022b, abril 11). *Poland: cruelty not compassion, at Europe's other borders*. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/5460/2022/en/>
- Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. (2018). *Human rights impact of the "external dimension" of European Union asylum and migration policy: out of sight, out of rights?* Conselho da Europa. <https://pace.coe.int/en/files/24808>
- Bauböck, R. (2017). Refugee protection and burden-sharing in the European Union. In *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 141–156. <https://doi.org/gf677z>
- Bendel, P. (2021). Fresh start or false start? The new pact on migration and asylum. In S. Carrera & A. Geddes (Eds.), *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations global compact on refugees: International experiences on containment and mobility and their impacts on trust and rights* (pp. 240–250). European University Institute. <https://data.europa.eu/doi/10.2870/541854>
- Betts, A., & Collier, P. (2017). *Refuge. Transforming a broken refugee system*. Penguin Random House
- Birkland, T. (1998). Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53–74. <https://doi.org/fmdvhr>
- Börzel, T.A. & Risse, T. (2018). From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics, *Journal of European Public Policy*, 25(1), 83–108. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310281>
- Bousiou, A. (2020). From humanitarian crisis management to prison island: Implementing the European asylum regime at the border island of Lesbos 2015–2017. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 22(3), 431–447. <https://doi.org/10.1080/19448953.2020.1752560>
- Bulmer, S. (2009). Institutional and policy analysis in the European Union: From the Treaty of Rome to the present. In D. Phinnemore & A. Warleigh-Lack (Eds.), *Reflections on european integration* (pp. 109–124). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/jqj2>
- Burns, C., & Carter, N. (2010). Is co-decision good for the environment? An analysis of the European Parliament's green credentials. *Political Studies*, 58(1), 123–142. <https://doi.org/dt6nsg>
- Campesti, G. (2020). Normalising the “hotspot approach”? An analysis of the Commission's most recent proposals. Em Sergio Carrera, Deirdre Curtin & Andrew Geddes (Eds.), 20 years anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation dynamics of the EU area of freedom, security and justice (pp. 93–104). European University Institute. <https://hdl.handle.net/1814/66986>

- Carrera, S. (2021). Whose pact? The cognitive dimensions of the EU pact on migration and asylum. In S. Carrera & A. Geddes (Eds.), *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations global compact on refugees: International experiences on containment and mobility and their impacts on trust and rights* (pp. 1–24). European University Institute. <https://data.europa.eu/doi/10.2870/541854>
- Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J-P., Gros, D. & Guild, E. (2017a, 1 de fevereiro). *The European border and coast guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean? (CEPS Task Force Report)*. Centre for European Policy Studies. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-border-and-coast-guard-addressing-migration-and-asylum-challenges/>
- Carrera, S., & Guild, E. (2008). *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: intergovernmentalism vs. europeanisation? Security vs. rights?* CEPS Policy Brief. Centre for European Policy Studies. <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2009/08/1706.pdf>
- Carrera, S., & Guild, E. (2016, 10 de março). *EU-Turkey plan for handling refugees is fraught with legal and procedural challenges*. Centre for European Policy Studies. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-turkey-plan-handling-refugees-fraught-legal-and-procedural-challenges/>
- Carrera, S., Hernanz, N., & Parkin, J. (2013, 9 de setembro). *The “Lisbonisation” of the European Parliament Assessing progress, shortcomings and challenges for democratic accountability in the area of freedom, security and justice*. Centre for European Policy Studies. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/lisbonisation-european-parliament-assessing-progress-shortcomings-and-challenges/>
- Carrera, S., den Hertog, L. & Stefan, M. (2017b, 28 de abril). *It wasn't me! The Luxembourg Court orders on the EU-Turkey refugee deal*. Centre for European Policy Studies. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/it-wasnt-me-luxembourg-court-orders-eu-turkey-refugee-deal/>
- Cheneval, F., Lavenex, S., & Schimmelfenning, F. (2015). *Demoi-cracy in the European Union: principles, institutions, policies*. *Journal of European Public Policy*, 22(1), 1-18. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.886902>
- Collett, E. (2015, setembro). *The asylum crisis in Europe: Designed dysfunction*. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/news/asylum-crisis-europe-designed-dysfunction>
- Comissão Europeia, Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos, Beirens, H., Petronella, S. & Maas, S. (2016a). *Study on the Temporary Protection Directive: final report*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2837/561426>
- Comissão Europeia. (2014, agosto 27). *Statement by Commissioner Malmström after the meeting with Italian Interior Minister Alfano*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_14_259
- Comissão Europeia. (2015a, outubro 15). *EU-Turkey joint action plan*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860
- Comissão Europeia. (2019, outubro 16). *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*. https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/progress-report-implementation-european-agenda-migration_en
- Comissão Europeia. (2020a, setembro 16). *Discurso sobre o estado da União proferido pela Presidente Ursula von der Leyen na sessão plenária do Parlamento Europeu*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/SPEECH_20_1655
- Comissão Europeia. (2020b, setembro 23). *Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_pt

- Comissão Europeia. (2022a). *Knowledge for policy. EURODAC (European Asylum Dactyloscopy Database)*. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/dataset/ds00008_en
- Comissão Europeia. (2022b, junho 22). *Migration and Asylum: Commission welcomes today's progress in the Council on the New Pact on Migration and Asylum*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3970
- Comissão Europeia. (s.d). *New Pact on Migration and Asylum*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en
- Comissão Europeia. (s.d). *Schengen Area*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en
- Comissão sobre os Direitos da Criança. (2012). *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration*. <https://www.refworld.org/docid/51efb6fa4.html>
- Comissário para os Direitos Humanos. (2016, janeiro 13). *Risk of human rights violations for asylum seekers returned to Hungary*. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/risk-of-human-rights-violations-for-asylum-seekers-returned-to-hungary?inheritRedirect=true>
- Comissário para os Direitos Humanos. (2020, 3 de março). *Time to immediately act and to address humanitarian and protection needs of people trapped between Turkey and Greece*. Conselho da Europa. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/urgent-action-is-needed-to-address-humanitarian-and-protection-needs-%20of-people-trapped-between-turkey-and-greece>
- Comité Europeu das Regiões. (2021). 143rd plenary session, 17-19 March 2021. Opinion. *New Pact on Migration and Asylum*. COR-2020-04843-00-00-AC-TRA (EN). <https://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/doku/adr/2020/cdr-2020-4843-en.pdf>
- Comité Europeu Económico e Social. (2020). Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «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 — 2020/0279 (COD)] e a «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 — 2020/277 (COD)]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020AE5705>
- Conselho da Europa. (2022). *Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe*. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5da51
- Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados. (2016a). *The implementation of the hotspots in Italy and Greece. A study*. <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf>
- Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados. (2016b, março 25). *EU leaders agree on EU-Turkey Deal despite serious concerns over its consequences for human rights of refugees and migrants*. <https://ecre.org/eu-leaders-agree-on-eu-turkey-deal-despite-serious-concerns-over-its-consequences-for-human-rights-of-refugees-and-migrants/>
- Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados. (2018). *Asylum at the European Council 2018: Outsourcing or reform?* <https://ecre.org/wp-content/uploads/2018/08/Policy-Papers-04.pdf>
- Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados. (2020a). *Comments on the commission proposal for a screening regulation COM (2020) 612*. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/ECRE-Comments-COM2020-612-1-screening-December-2020.pdf>
- Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados. (2020b, 6 de outubro). *Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded*. <https://ecre.org/the->

[pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/](#)

- Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados. (2021a). *Reception, detention and restriction of movement at EU external borders*. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/07/ECRE-Heinrich-Boll-StiftungReception-Detention-and-Restriction-of-Movement-at-EU-External-Borders-July-2021.pdf>
- Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados. (2021b). *Extraordinary responses: Legislative changes in Lithuania*. <https://ecre.org/ecre-legal-note-11-extraordinary-responses-legislative-changes-in-lithuania-2021/>
- Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados. (2021c). *Asylum Information Database. The implementation of the Dublin III Regulation in 2020*. https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/09/AIDA_Dublin-Update-2020.pdf
- Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados. (2021d). *ECRE comments on the Commission proposal for a regulation addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum*. COM(2020) 613. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/03/ECRE-Comments-COM2020-613-V2-2.pdf>
- Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados. (2022a, maio 13). *TPD implementation: Ukraine displacement crisis at the end of its beginning*. <https://ecre.org/tpd-implementation-ukraine-displacement-crisis-at-the-end-of-its-beginning/>
- Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados. (2022b, junho 22). *Better, bad, worse, worst approaches? The asylum reforms after “Ukraine”*. <https://ecre.org/ecre-editorial-better-bad-worse-worst-approaches-the-asylum-reforms-after-ukraine/>
- Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados. (2022c, junho 24). *End game of French Presidency – Passing on a partial reform*. <https://ecre.org/ecre-editorial-end-game-of-french-presidency-passing-on-a-partial-reform/>
- Conselho Europeu. (1999, outubro 15-16). *Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Tampere*. <https://www.consilium.europa.eu/media/21060/conselho-europeu-de-tampere-conclus%C3%B5es-da-presid%C3%A2ncia.pdf>
- Conselho Europeu. (2016a, março 18). *EU-Turkey statement*. Press release. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
- Conselho Europeu. (2016b, junho 7). *Information note 9897/16. Cases before the General Court of the European Union T-192/16 NF v. European Council, T-193/16 NG v. European Council, T-257/16 NM v. European Council*. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/jun/eu-council-turkey-agreement-challenges-9897-16.pdf>
- Conselho Europeu. (2017, fevereiro 3). *Press Release Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>
- Conselho Europeu. (2018, junho 29). *European Council conclusions, 28 June 2018*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>
- Conselho Europeu. (2022a, junho 7). *Note. First step in the gradual implementation of the European Pact on Migration and Asylum: modus operandi of a voluntary solidarity mechanism*. 9360/22 ADD 1. <https://www.statewatch.org/media/3351/eu-council-asylum-voluntary-solidarity-mechanism-9360-22-add1.pdf>
- Conselho Europeu. (2022b, junho 22). *Asylum and migration: the Council approves negotiating mandates on the Eurodac and screening regulations and 21 states adopt a declaration on solidarity*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/22/migration->

[and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/](#)

- Cornelisse, G. & Reneman, M. (2021). Border procedures in the Commission's New Pact on Migration and Asylum: A case of politics outplaying rationality? *European Law Journal*, 26(3-4), pp. 181-198. <https://doi.org/10.1111/eulj.12382>
- Council of Bars and Law Societies of Europe. (2021, abril 14). *New Pact on Migration and Asylum: CCBE position on the Proposal for a Regulation introducing a screening of third country nationals at the external borders*. [https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/MIGRATION/MIG_Position_papers/EN MIG 20210414 CCBE-position-screening-procedure.pdf](https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/MIGRATION/MIG_Position_papers/EN_MIG_20210414_CCBE-position-screening-procedure.pdf)
- Czymara, C. S. (2021). Attitudes toward refugees in contemporary Europe: A longitudinal perspective on cross-national differences. *Social Forces*, 99 (3), 1306–1333. <https://doi.org/10.1093/sf/soaa055>
- De Angelis, G. (2020). *O novo pacto para as migrações e asilo – uma avaliação crítica (II)*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://fes-portugal.org/o-novo-pacto-para-as-migracoes-e-asilo-uma-avaliacao-critica-ii/>
- Dogachan, D. (2018). EU's refugee crisis: from supra-nationalism to nationalism? *Journal of liberty and international affairs*, 3(3), 9-19. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssor-56105-8>
- Eurobarómetro. (2022). *EU's response to the war in Ukraine*. Comissão Europeia. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2772>
- European Stability Initiative. (2015, setembro 24). Refugees as a means to an end – The EU's most dangerous man. <https://www.esiweb.org/newsletter/refugees-means-end-eus-most-dangerous-man>
- European Union Agency for Asylum. (2022, julho 28). *Temporary protection has averted extreme pressure on EU asylum system*. <https://euaa.europa.eu/news-events/temporary-protection-has-averted-extreme-pressure-eu-asylum-system>
- Eurostat. (2016a, março 4). *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*. Eurostat Press Office. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6?t=1457087311000>
- Eurostat. (2016b, abril 20). *Asylum decisions in the EU. EU Member States granted protection to more than 330 000 asylum seekers in 2015*. Eurostat Press Office. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5>
- Eurostat. (2022). *Annual asylum statistics. First-time asylum applications (non EU) in the EU member States, 2008-2021*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Annual asylum statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Annual_asylum_statistics)
- Fabbrini, S. (2019). Between power and influence: the European parliament in a dual constitutional regime. *Journal of European Integration*, 41(3), 417-428. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1599370>
- FitzGerald, D.S. (2019). *Refuge beyond reach – How rich democracies repel asylum seekers*. Oxford University Press
- Frid-Nielsen, S. S. (2018). Human rights or security? Positions on asylum in European Parliament speeches. *European Union Politics*, 19(2), 344–362. <https://doi.org/10.1177/1465116518755954>
- Fullerton, M. (1996). Hungary, refugees and the law of return. Brooklyn works. <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1157&context=faculty>
- Gazi, T. (2021). The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or constraining rights of vulnerable groups? *European papers: a journal on law and integration*, 6(1), pp. 167-175. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/460>

- Genç, H.D. & Şirin Öner, N.A. (2019). Why not activated? The temporary protection directive and the mystery of temporary protection in the European Union. *International Journal of Political Science & Urban Studies* (7)1, 1-18. <https://doi.org/10.14782/ipsus.539105>
- Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2016). More integration, less federation: The European integration of core state powers. *Journal of European Public Policy*, 23(1), 42–59. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2015.1055782>
- Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2018). From market integration to core state powers: The Eurozone crisis, the refugee Crisis and integration theory. *Journal of Common Market Studies*. 56(1), 178-196. <https://doi.org/10.1111/jcms.12654>
- Gil, A. R. (2016). A crise migratória de 2015 e os Direitos Humanos das Pessoas carecidas de proteção internacional: o Direito Europeu posto à prova. M. L. Amaral (Org.), *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos* (Volume I, pp. 955-983). Almedina.
- Gilbert, G. (2021). The new Pact on Migration and Asylum and the Global Compact on Refugees and Solutions. In S. Carrera, & A. Geddes (Eds.), *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations global compact on refugees: International experiences on containment and mobility and their impacts on trust and rights* (pp. 37-46). European University Institute. <https://doi.org/10.2870/541854>
- Givens, T., & Luedtke, A. (2004). The politics of European Union immigration policy: Institutions, salience, and harmonization. *The Policy Studies Journal*, 32 (1), 145-165. <https://doi.org/10.1111/j.0190-292X.2004.00057.x>
- Global Detention Project. (2022, março 2). *The Ukraine crisis. Double standards: has Europe's response to refugees changed?* <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-crisis-double-standards-has-europe-s-response-refugees-changed>
- Greece Refugee Rights Initiative. (2018). EASO's operation on the Greek hotspots. An overlooked consequence of the EU-Turkey deal. https://www.hias.org/sites/default/files/hias_greece_report_easo.pdf
- Greussing, E., & Boomgaarden, H.G. (2017). Shifting the refugee narrative? An automated frame analysis of Europe's 2015 refugee crisis. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(11), 1749-1774. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1282813>
- Guiraudon, V. (2000). European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 251–271. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00219>
- Guiraudon, V. (2003). The constitution of a European immigration policy domain: A political sociology approach. *Journal of European Public Policy*, 10(2), 263–282.
- Guiraudon, V. (2017). The 2015 refugee crisis was not a turning point: explaining policy inertia in EU border control. *European Political Science*, 17(1), 151–160. <https://link.springer.com/article/10.1057/s41304-017-0123-x>
- Hatton, T. J. (2017). Refugees and asylum seekers, the crisis in Europe and the future of policy. *Economic Policy*, 32(91), 447–496. <https://doi.org/10.1093/epolic/eix009>
- Hatton, T. J. (2020). European asylum policy before and after the migration crisis. *IZA World of Labor*, 2020(480). <http://dx.doi.org/10.15185/izawol.480>
- Henrekson, M., Öner, Ö., & Sanandaji, T. (2019). The refugee crisis and the reinvigoration of the nation-state: Does the European Union have a common asylum policy? IFN Working Paper No. 1265. <https://www.ifn.se/wfiles/wp/wp1265.pdf>
- Hill, M., & Varone, F. (2017). *The Public Policy Process*. Routledge.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2010). Types of multi-level governance. In H. Enderlein, M. Zürn & S. Wälti (Eds.), *Handbook on multi-level governance* (pp.17-31). Edward Elgar.

- Human Rights Watch. (2016, junho 20). *EU: don't send Syrians back to Turkey. Lack of jobs, school, health care spurs poverty, exploitation*. <https://www.hrw.org/news/2016/06/20/eu-dont-send-syrians-back-turkey>
- Human Rights Watch. (2021, 24 novembro). *"Die here or go to Poland". Belarus's and Poland's shared responsibility for border abuses*. <https://www.hrw.org/report/2021/11/24/die-here-or-go-poland/belarus-and-polands-shared-responsibility-border-abuses>
- International Centre for Migration Policy Development. (2022, março 2). *The war in Ukraine and the renaissance of temporary protection - why this might be the only way to go*. <https://www.icmpd.org/blog/2022/the-war-in-ukraine-and-the-renaissance-of-temporary-protection-why-this-might-be-the-only-way-to-go>
- International Commission of Jurists. (2021, 1 de junho). *Detention in EU Migration and Asylum Pact Proposals*. <https://www.icj.org/briefing-paper-detention-in-the-eu-migration-and-asylum-pact-proposals/>
- International Rescue Committee. (2021, 6 de maio). *For a Europe that truly protects: Joint NGO policy brief on the screening regulation proposal*. <https://eu.rescue.org/report/europe-truly-protects-joint-ngo-policy-brief-screening-regulation-proposal>
- Jakulevičienė, L. (2022). Pre-screening at the border in the Asylum and Migration Pact: A paradigm shift for asylum, return and detention policies? Em Daniel Thym & Odysseus Academic Network (Eds.), *Reforming the Common European Asylum System: opportunities, pitfalls, and downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum* (pp. 81-98). Nomos. <https://repository.mruni.eu/handle/007/18173?show=full>
- Jones, E., Kelemen, R. D., & Meunier, S. (2016). Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration. *Comparative Political Studies*, 49(7), 1010-1034. <https://doi.org/10.1177/0010414015617966>
- Karageorgiou, E. (2021). The Impact of the new EU pact on Europe's external borders: The case of Greece. In S. Carrera, & A. Geddes (Eds.), *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations global compact on refugees: International experiences on containment and mobility and their impacts on trust and rights* (pp. 47-54). European University Institute. <https://doi.org/10.2870/541854>
- Karageorgiou, E., & Noll, G. (2022a). What is wrong with solidarity in EU asylum and migration law? *Jus Cogens* 4, 131-154. <https://link.springer.com/article/10.1007/s42439-022-00059-4>
- Karageorgiou, E., & Noll, G. (2022b, 3 junho). *Receiving Ukrainian refugees in the EU: A case of solidarity?* ASILE Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War. <https://www.asileproject.eu/receiving-ukrainian-refugees-in-the-eu-a-case-of-solidarity/>
- Kaufmann, D. (2020). Debating responsibility-sharing: An analysis of the European Parliament's debates on the Common European Asylum System. *European Policy Analysis*, 7(1), 207-225. <https://doi.org/10.1002/epa2.1087>
- Kaunert, C., & Léonard, S. (2012). The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective. *Journal of European Public Policy*, 19(9), 1396-1413. <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.677191>
- Kingsley, P. (2016). *The new Odyssey. The story of Europe's refugee crisis*. Guardian Books
- Kleine, M., & Pollack, M. (2018). Liberal intergovernmentalism and its critics. *Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1493-1509. <https://doi.org/10.1111/jcms.12803>
- Kleist, J. O. (2022). *Beyond the crisis mode of the EU-Turkey refugee agreement: Towards sustainable rights-based EU asylum and refugee policies*. Heinrich Böll Stiftung. <https://eu.boell.org/en/2022/03/17/beyond-crisis-mode-eu-turkey-refugee-agreement>
- La Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo. (2022, fevereiro 18). *Representantes de organismos internacionales de derechos humanos y grupos parlamentarios denuncian el grave impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo*. <https://coordinadoraongd.org/2022/02/representantes-de-organismos-internacionales-de->

[derechos-humanos-y-grupos-parlamentarios-denuncian-el-grave-impacto-del-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/](#)

- Lavenex, S. (2001). *The europeanisation of refugee policies. Between human rights and internal security*. Routledge Revivals.
- Lavenex, S. (2006). Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. *West European Policies*, (29)2, 329-350 <https://doi.org/10.1080/01402380500512684>
- Lavenex, S. (2015). Justice and Home Affairs. In H. Wallace, M. Pollack, C. Roederer-Rynning & A. R. Young (Eds.) *Policy-making in the European Union* (pp. 367-388). Oxford University Press.
- Lees, C. (2018). The “Alternative for Germany”: The rise of right-wing populism at the heart of Europe. *Politics*, 38(3), 295–310. <https://doi.org/10.1177/0263395718777718>
- Lindblom, C. E. (2009). Mudling through 1: a ciência da decisão incremental. In F. G. Heidemann, & F. Salm (Eds.), *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise* (pp. 161-180). Editora Universidade de Brasília.
- Lopatin, E. (2013). The changing position of the european parliament on irregular migration and asylum under co-decision. *Journal of Common Market Studies*, 51(4), 740–755. <https://doi.org/10.1111/jcms.12015>
- Ludlow, N. P. (2006). De-commissioning the empty chair crisis : the community institutions and the crisis of 1965-6]. *LSE Research Online*. <http://eprints.lse.ac.uk/2422>
- Maiani, F., & Hruschka, C. (2017, 20 dezembro). *The report of the European Parliament on the reform of the Dublin system: Certainly bold, but pragmatic?* EU Immigration Law and Asylum and Policy. <https://eumigrationlawblog.eu/the-report-of-the-european-parliament-on-the-reform-of-the-dublin-system-certainly-bold-but-pragmatic/>
- Maldini, P., & Takahashi, M. (2017). Refugee crisis and the European Union: Do the failed migration and asylum policies indicate a political and structural crisis of European integration? *Communication Management Review*, 2(2), 54-72. <https://doi.org/10.22522/cmr20170223>
- Marcilly, C., & Garde, A. (2016). The EU-Turkey agreement and its implications. An unavoidable but conditional agreement. *European Issues*, 396. <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-396-en.pdf>
- Marin, L., Penasa, S., e Romeo, G. (2020). Migration crises and the principle of solidarity in times of sovereignism: Challenges for EU law and polity. *European Journal of Migration and Law*, 22(1), 1-10. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340066>
- Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic.* (2017). https://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf
- Menz, G. (2015). The promise of the principal-agent approach for studying EU migration policy: The case of external migration control. *Comparative European Politics*, 13, 307–324. <https://doi.org/10.1057/cep.2013.29>
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- Moreno-Lax, V. (2012). Dismantling the Dublin system: M.S.S. v. Belgium and Greece. *European Journal of Migration and Law*, 14(1), 1-31. <https://doi.org/10.1163/157181612X627652>
- Mouzourakis, M. (2021). More laws, less law: The European Union's New Pact on Migration and Asylum and the fragmentation of “asylum seeker” status. *European Law Journal*, 26(3-4), pp. 171-180). <https://doi.org/10.1111/eulj.12378>

- Mouzourakis, M., Moreno-Lax, V., Costello, C., et al. (2016). Enhancing the common European asylum system and alternatives to Dublin. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/981293>
- Niemann, A., & Speyer, J. (2017). A neofunctionalist perspective on the “European refugee crisis”: The case of the European border and Cost Guard. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 23-43. <https://doi.org/10.1111/jcms.12653>
- Niemann, A., & Zaun, N. (2017). EU refugee policies and politics in times of crisis: Theoretical and empirical perspectives. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 3-22. <https://doi.org/10.1111/jcms.12650>
- Organização das Nações Unidas. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf
- Organização das Nações Unidas. (1951). *Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados* (Convenção de Genebra). <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-relativa-ao-estatuto-dos-refugiados-0>
- Organização das Nações Unidas. (1966). *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*. https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pacto_internacional_sobre_os_direitos_civis_e_politicos.pdf
- Organização das Nações Unidas. (1967). *Protocolo Adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. <https://gddc.ministeriopublico.pt/instrumento/protocolo-adicional-convencao-relativa-ao-estatuto-dos-refugiados-0>
- Organização das Nações Unidas. (1976). *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*. <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/pacto-internacional-sobre-os-direitos-civis-e-politicos-0>
- Organização das Nações Unidas. (1985). *Declaração dos direitos humanos dos indivíduos que não são nacionais do país onde vivem*. <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracao-naonacionais.pdf>
- Organização das Nações Unidas. (1989). *Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança*. <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca-1>
- Organização das Nações Unidas. (2016, abril 15). *Refugee crisis about solidarity, not just numbers, Secretary-General says at event on global displacement challenge*. Meetings Coverage and Press Releases SG/SM/17670-REF/1228. <https://press.un.org/en/2016/sgsm17670.doc.htm>
- Organização das Nações Unidas. (2018). *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>
- Organização das Nações Unidas. (s/d). [Status at] Protocol relating to the Status of Refugees. United Nations Treaty Collection. https://treaties.un.org/pages/ShowMTDSGDetails.aspx?src=UNTSOnline&tabid=2&mtdsg_no=V-5&chapter=5&lang=en#Participants
- Organização Internacional das Migrações. (2014, outubro 31). *IOM applauds Italy's life-saving Mare Nostrum operation: “Not a migrant pull factor”*. <https://www.iom.int/news/iom-applauds-italys-life-saving-mare-nostrum-operation-not-migrant-pull-factor>
- Organização Internacional das Migrações. (2017). *Four decades of cross-Mediterranean undocumented migration to Europe. A review of the evidence*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/four_decades_of_cross_mediterranean.pdf
- Organização Internacional das Migrações. *Missing Migrants Project*. (s/d). <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

- Owen, D. (2019). Refugees, EU citizenship and the common european asylum system. A normative dilemma for EU integration. *Ethical Theory and Moral Practice*, 22, 347–369. <https://doi.org/10.1007/s10677-019-09973-x>
- Parlamento Europeu. (2010). Direção-Geral das Políticas Internas, Matrix Inside Ltd, Thielemann, E., Williams, R. & Boswell, C. *What system of burden-sharing between member states for the reception of asylum seekers*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET\(2010\)419620_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/419620/IPOL-LIBE_ET(2010)419620_EN.pdf)
- Parlamento Europeu. (2013). Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, Tavares, R. Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0229_EN.html?redirect
- Parlamento Europeu. (2016a). Direção-Geral das Políticas Internas, Perumadan, J., Schlotzhauer, J. & Dimitriadi, A. *The implementation of the common European asylum system*. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/87224>
- Parlamento Europeu. (2016b). Direção-Geral das Políticas Externas, Cogolati, S., Verlinden, N. & Schmitt, P. *Migrants in the Mediterranean: protecting human rights*. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/342397>
- Parlamento Europeu. (2017a). Direção-Geral das Políticas Internas, Guild, E., Costello, C. & Moreno-Lax, V. *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf)
- Parlamento Europeu. (2017b). Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, Wikström, C. Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_EN.pdf
- Parlamento Europeu. (2019a). Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, Sippel, B. *Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third-country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817 (COM(2020)0612 – C9-0307/2020 – 2020/0278(COD))* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-700425_EN.pdf
- Parlamento Europeu. (2019b). Direção-Geral das Políticas Internas, Maiani, F. *The reform of the Dublin III regulation*. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/437763>
- Parlamento Europeu. (2020). Direção Geral dos Serviços de Estudos do Parlamento Europeu, Cornelisse, G., Reneman, M., Baeyens, P. *Asylum procedures at the border: European implementation assessment*. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/297815>
- Parlamento Europeu. (2021a). Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, Strik, T. Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations. PE692.887v01-00. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-DT-692887_EN.pdf
- Parlamento Europeu. (2021b). Direção-Geral das Políticas Internas, Brouwer, E., Campesi, G. & Carrera, S. *The European Commission's legislative proposals in the new pact on migration and asylum*. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/94979>

- Parlamento Europeu. (2021c). Direção Geral dos Serviços de Estudos do Parlamento Europeu, Campesi, G. & Cornelisse, G. *The European Commission's new pact on migration and asylum: horizontal substitute impact assessment*. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/510622>
- Peers, S. (2008). Legislative update: EU immigration and asylum competence and decision-making in the Treaty of Lisbon. *European Journal of Migration and Law*, 10(2), 219-247. <https://doi.org/10.1163/157181608X317354>
- Peers, S. (2014). *The EU asylum system: Challenges and shortcomings*. IEMed Mediterranean Yearbook. European Institute of the Mediterranean. <https://www.iemed.org/publication/the-eu-asylum-system-challenges-and-shortcomings/>
- Penasa, S., & Romeo, G. (2020). Sovereignty-based arguments and the European Asylum System: Searching for a European constitutional moment? *European Journal of Migration and Law*, 22(1), 11-38. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340067>
- Pew Research Center. (2014, maio 12). *A fragile rebound for EU image on eve of European Parliament elections*. <https://www.pewresearch.org/global/2014/05/12/a-fragile-rebound-for-eu-image-on-eve-of-european-parliament-elections/>
- Piçarra, N. (2016). A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. *E-Pública*, 3(2), 1-40. <https://e-publica.pt/article/34457-a-uniao-europeia-e-a-crise-migratoria-e-de-refugiados-sem-precedentes-chronica-breve-de-uma-ruptura-do-sistema-europeu-comum-de-asilo>
- Pina, T. (2018). *Direitos Humanos. O que está por fazer no século XXI*. Temas e Debates.
- Pla, Y. P. (2022, fevereiro 1). *Building walls, restricting rights: Lithuania's response to the EU-Belarus border 'crisis'*. StateWatch. Monitoring the state and civil liberties in Europe. <https://www.statewatch.org/analyses/2022/building-walls-restricting-rights-lithuania-s-response-to-the-eu-belarus-border-crisis/>
- Presidência Francesa do Conselho da União Europeia. (2022). *Recovery, strength and a sense of belonging. Programme for the French Presidency of the Council of the European Union. 1 January to 30 June 2022*. https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/qh4cg0qq/en_programme-pfue-v1-2.pdf
- Pries, L. (2019). “We will manage it” – Did chancellor Merkel's dictum increase or even cause the refugee movement in 2015? *International Migration*, 58(5), 18-28. <https://doi.org/10.1111/imig.12684>
- Provedor de Justiça Europeu [European Ombudsman]. (2013). *Special Report of the European Ombudsman in own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning Frontex*. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/en/52465>
- Puetter, U. (2016). The centrality of consensus and deliberation in contemporary EU politics and the new intergovernmentalism. *Journal of European Integration*, 38(5), 601-15. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1179293>
- Refugee Law Initiative Declaration on Externalisation and Asylum. (2022). *International Journal of Refugee Law*, 34(1), 114–119. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeac022>
- Roos, C., & Zaun, N. (2014) Norms matter! The role of international norms in EU policies on asylum and immigration. *European Journal of Migration and Law*, 16(1), 45-68. <https://doi.org/jqjw>
- Sabatier, P.A. (2007). *Theories of the Policy Process* (2^a ed.). Westview.
- Schimmelfennig, F. (2017). European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises. *Journal of European Public Policy*, 25(7), 969-989. <https://doi.org/gf5hxd>
- Schmalz, D. (2020). *Refugees, democracy and the law. Political rights at the margins of the state*. Routledge.
- Schmidt, V. A. (2019). Politicization in the EU: between national politics and EU political dynamics. *Journal of European Public Policy*, 26(7), 1018–1036. <https://doi.org/gk75rd>

- Schmitter, P. C. (2006). Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2). <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760500043951>
- Scipioni, M. (2018). Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis. *Journal of European Public Policy*, 25(9), 1357-1375. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1325920>
- Šelo Šabić, S. (2017). *The Relocation of Refugees in the European Union, Implementation of Solidarity and Fear*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Servent, A. R. (2012). Playing the co-decision game? Rules' changes and institutional adaptation at the LIBE committee. *Journal of European Integration*, 34(1), 55–73. <https://doi.org/d34qvt>
- Servent, A. R. (2019). Failing under the 'shadow of hierarchy': explaining the role of the European Parliament in the EU's 'asylum crisis'. *Journal of European Integration*, 41(3), 293-310. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1599368>
- Servent, A.R. & Trauner, F. (2014). Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after 'communitarization'. *Journal of European Public Policy*, 21(8), 1142-1162. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.906905>
- Servent, A. R., & Zaun, N. (2020). Asylum Policy and European Union Politics. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1057>
- Shackleton, M. (2017). Transforming representative democracy in the EU? The role of the European Parliament. *Journal of European Integration*, 39(2), 191-205. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1277713>
- Skordas, A. (2022, 3 junho). *Temporary protection and European racism*. ASILE Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War. <https://www.asileproject.eu/temporary-protection-and-european-racism/>
- Slominski, P., & Trauner, F. (2018). How do Member States return unwanted migrants? The strategic (non-)use of 'Europe' during the migration crisis. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 101-118. <https://doi.org/10.1111/jcms.12621>
- Slominski, P., & Trauner, F. (2020). Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis. *West European Politics*, 44(1), 93-113. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1745500>
- Snyder, T. (2018). *The road to unfreedom – Russian, Europe, America*. Penguin Random House.
- Sousa, C. U. (2019). How to break the security-migration nexus and ensure a human rights-based management of international migration? In C. U. Sousa (Ed.), *The relevance of migration for the 2030 Agenda for Sustainable Development. The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (pp. 107-147). Universidade Autónoma de Lisboa: Ratio Legis – Centro de Investigação e Desenvolvimento em Ciências Jurídicas.
- Spijkerboer, T. (2021). I wish there was a treaty we could sign. In S. Carrera, & A. Geddes (Eds.), *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations global compact on refugees: International experiences on containment and mobility and their impacts on trust and rights* (pp. 61-70). European University Institute. <https://doi.org/10.2870/541854>
- Statewatch. (2017). *Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic*. Uselli, S. (Trad.). <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2017/oct/it-memorandum-of-understanding-libya-migration-deal.pdf>
- Statewatch. (2020, setembro 23). *EU: The new "pact" on migration and asylum – documentation, context and reactions*. <https://www.statewatch.org/news/2020/september/eu-the-new-pact-on-migration-and-asylum-documentation-context-and-reactions/>
- Statewatch. (2022, fevereiro 1). *Building walls, restricting rights: Lithuania's response to the EU-Belarus border 'crisis'*. <https://www.statewatch.org/analyses/2022/building-walls-restricting-rights-lithuania-s-response-to-the-eu-belarus-border-crisis/>

- Thielemann, E. (2017). Why refugee burden-sharing initiatives fail: Public goods, free riding and symbolic solidarity in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 63-82. <https://doi.org/10.1111/jcms.12662>
- Toshkov, D., & de Haan, L. (2012). The Europeanization of asylum policy: an assessment of the EU impact on asylum applications and recognitions rates. *Journal of European Public Policy*, 20(5), 661-683. <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.726482>
- Trauner, F. (2016). Asylum Policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure. *Journal of European Integration*, 38(3), 311-325. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756>
- Tribunal de Justiça da União Europeia. (2017a, fevereiro 28). *Press Release 19/17. The General Court declares that it lacks jurisdiction to hear and determine the actions brought by three asylum seekers against the EU-Turkey statement which seeks to resolve the migration crisis.* <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019en.pdf>
- Tribunal de Justiça da União Europeia. (2017b, setembro 6). *Press release 91/17. The Court dismisses the actions brought by Slovakia and Hungary against the provisional mechanism for the mandatory relocation of asylum seekers.* <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091en.pdf>
- Turner, L. (2020, 28 setembro). *Internal solidarity, external migration management: The EU pact and migration policy towards Jordan.* ASILE Forum on the new EU Pact on Migration and Asylum in light of the UN GCR. <https://www.asileproject.eu/internal-solidarity-external-migration-management-the-eu-pact-and-migration-policy-towards-jordan/>
- van Hootegem, A., Meuleman, B., & Abts, K. (2020). Attitudes toward asylum policy in a divided Europe: Diverging contexts, diverging attitudes? *Frontiers in Sociology*, 5. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2020.00035>
- van Selm, J. (2022, abril 11). *Temporary protection for Ukrainians: Learning the lessons of the 1990s?* Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War. ASILE Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War. <https://www.asileproject.eu/temporary-protection-for-ukrainians-learning-the-lessons-of-the-1990s/>
- Verdun, A. (2020). Intergovernmentalism: Old, liberal, and new. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1489>
- Vink, M., & Engelmann, C. (2012). Informal European asylum governance in an international context. In T. Christiansen, & C. Neuhold (Eds.), *International handbook on informal governance* (pp. 534-553). Edward Elgar Publishing.
- Vitiello, D. (2022). The Nansen passport and the EU temporary protection directive: Reflections on solidarity and mobility rights and the future of asylum in Europe. *European Papers*, 7(1), 15-30. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/542>
- Vosyliutė, L. (2021). When principles are compromised: EU return sponsorship in the light of the UN global compacts. In S. Carrera, & A. Geddes (Eds.), *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations global compact on refugees: International experiences on containment and mobility and their impacts on trust and rights* (pp. 291-313). European University Institute. <https://doi.org/10.2870/541854>
- Wallace, H., Pollack, M., Roederer-Rynning, C., & Young, A. R. (Eds.). (2015) *Policy-making in the European Union*. Oxford University Press.
- Young, A. R., & Roederer-Rynning, C. (2020). The European Policy Process in Comparative Perspective. In H. Wallace, M. Pollack, C. Roederer-Rynning & A. R. Young (Eds.) *Policy-making in the European Union* (8^a ed., pp. 46-52). Oxford University Press.
- Zaun, N. (2018). States as gatekeepers in EU asylum politics: Explaining the non-adoption of a refugee quota system. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 44-62. <https://doi.org/10.1111/jcms.12663>

- Zaun, N., & Roos, C. (2019). Immigration policy and European Union politics. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
<https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1083>.
- Zaun, N., & Smeets, S. (2020). What is intergovernmental about EU's (new) intergovernmentalist turn? Evidence from the Eurozone and asylum crises. *West European Politics*, 44(4), 852-872. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1792203>
- Zürn, M. (2010). Global governance as multi-level governance. In H. Enderlein, M. Zürn, & S. Wälti (Eds.), *Handbook on multi-level governance* (pp. 80-99). Edward Elgar.