

MANUAL

# Manual de legislação europeia sobre asilo, fronteiras e imigração



COUNCIL OF EUROPE



© Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2014  
Conselho da Europa, 2014

O original do presente manual foi concluído em dezembro de 2013. O manual foi inicialmente publicado em quatro línguas no mês de junho de 2013. Esta segunda edição incorpora as alterações ao acervo da UE em matéria de asilo publicadas no verão de 2013. As futuras atualizações do manual ficarão disponíveis na página *web* da FRA em: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders> e na página *web* do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) em: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) sob a designação «Publications».

Reprodução autorizada, exceto para fins comerciais, mediante indicação da fonte.

***Europe Direct é um serviço que o ajuda a encontrar respostas às suas perguntas sobre a União Europeia***

**Linha telefónica gratuita (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) A informação dada e a maioria das chamadas são gratuitas (no entanto algumas operadoras, cabinas telefónicas ou hotéis podem cobrar as chamadas).

Fotografia (capa e interior): © iStockphoto

Mais informação sobre a União Europeia disponível na Internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015

ISBN 978-92-871-9927-0 (Conselho da Europa)

ISBN 978-92-9239-504-9 (FRA)

doi:10.2811/7474

*Printed in Belgium*

IMPRESSO EM PAPEL BRANQUEADO SEM CLORO ELEMENTAR (ECF)

O manual foi redigido em inglês. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) não se responsabiliza pela qualidade das traduções para outras línguas. As opiniões expressas no presente manual não vinculam o TEDH. O manual refere uma seleção de comentários e manuais. O TEDH não assume qualquer responsabilidade pelo seu conteúdo e a sua inclusão nesta lista não implica qualquer tipo de aprovação dessas publicações. São enumeradas outras publicações na página Internet da biblioteca do TEDH: <http://echr.coe.int>



# Manual de legislação europeia sobre asilo, fronteiras e imigração

Edição 2014



## Prefácio

Em março de 2011, fruto do seu primeiro projeto conjunto, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem lançaram um manual sobre o direito europeu no domínio da não discriminação. A receção positiva que este documento teve levou à decisão de prosseguir essa colaboração noutro domínio de grande atualidade em que também se fazia sentir a necessidade de um guia muito completo sobre a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e do Tribunal de Justiça da União Europeia, bem como sobre os regulamentos e diretivas pertinentes da União. O presente manual apresenta uma panorâmica das várias normas europeias aplicáveis em matéria de asilo, fronteiras e imigração.

O manual destina-se a advogados, juizes, procuradores, guardas de fronteira, funcionários dos serviços de imigração e outras pessoas que trabalhem nas autoridades nacionais, em organizações não governamentais e noutros organismos que possam ser confrontados com questões jurídicas num dos domínios que o manual visa abranger.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em dezembro de 2009, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia tornou-se juridicamente vinculativa. O Tratado de Lisboa também prevê a adesão da UE à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que é juridicamente vinculativa para todos os Estados membros da União e do Conselho da Europa. É essencial melhorar a compreensão dos princípios comuns desenvolvidos pela jurisprudência dos dois tribunais europeus e pelos regulamentos e diretivas da UE para que as normas pertinentes sejam corretamente aplicadas e os direitos fundamentais escrupulosamente respeitados a nível nacional. Esperamos que o presente manual sirva para promover este importante objetivo.

### **Erik Fribergh**

Secretário do Tribunal Europeu  
dos Direitos do Homem

### **Morten Kjaerum**

Diretor da Agência dos Direitos  
Fundamentais da União Europeia



# Índice

PREFÁCIO .....	3
ACRÓNIMOS .....	9
COMO UTILIZAR O MANUAL .....	11
INTRODUÇÃO .....	15
O Conselho da Europa .....	15
A União Europeia .....	17
A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia .....	20
Adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem .....	22
Questões fundamentais .....	23
1. ACESSO AO TERRITÓRIO E AOS PROCEDIMENTOS .....	25
Introdução .....	26
1.1. O regime de vistos de Schengen .....	28
1.2. Prevenção da entrada irregular .....	30
1.3. Proibições de entrada e indicações Schengen .....	31
1.4. Controlos de fronteiras .....	34
1.5. Zonas de trânsito .....	35
1.6. Requerentes de asilo .....	36
1.7. Ações de repulsão no mar .....	38
1.8. Vias de recurso .....	40
Questões fundamentais .....	41
2. ESTATUTO E DOCUMENTAÇÃO ASSOCIADA .....	43
Introdução .....	44
2.1. Requerentes de asilo .....	45
2.2. Refugiados com estatuto reconhecido e pessoas necessitadas de proteção subsidiária .....	47
2.3. Vítimas de tráfico e de condições de trabalho particularmente abusivas .....	48
2.4. Pessoas afetadas pelas medidas provisórias do artigo 39 .....	50
2.5. Migrantes em situação irregular .....	51
2.6. Residentes de longa duração .....	53
2.7. Cidadãos turcos .....	55
2.8. Nacionais de países terceiros que sejam familiares de nacionais do EEE ou da Suíça .....	58
2.9. Os apátridas e a perda de nacionalidade ou de documentação .....	59
Questões fundamentais .....	61

<b>3. EXAME DOS PEDIDOS DE ASILO E ENTRAVES AO AFASTAMENTO: QUESTÕES DE FUNDO</b> .....	<b>63</b>
Introdução .....	65
3.1. O direito de asilo e o princípio da não repulsão .....	66
3.1.1. A natureza do risco nos termos do direito da UE .....	69
3.1.2. A natureza do risco nos termos da CEDH .....	72
3.1.3. Avaliação do risco .....	77
3.1.4. Suficiência da proteção .....	80
3.1.5. Relocalização a nível interno .....	83
3.1.6. Segurança noutra lugar .....	84
3.1.7. Exclusão da proteção internacional .....	86
3.1.8. Cessação da proteção internacional .....	87
3.2. Expulsão coletiva .....	89
3.3. Entraves à expulsão baseados noutras razões atinentes aos direitos humanos .....	91
3.4. Nacionais de países terceiros com maior grau de proteção contra o afastamento .....	93
3.4.1. Residentes de longa duração .....	93
3.4.2. Familiares de cidadãos do EEE e da Suíça que sejam nacionais de países terceiros .....	93
3.4.3. Nacionais turcos .....	95
Questões fundamentais .....	97
<b>4. GARANTIAS PROCESSUAIS E APOIO JURÍDICO NOS CASOS DE ASILO E DE REGRESSO</b> .....	<b>99</b>
Introdução .....	100
4.1. Procedimentos de asilo .....	101
4.1.1. Entrevista, processo de apreciação e decisões em primeira instância .....	101
4.1.2. Direito a um recurso efetivo .....	104
4.1.3. Recursos com efeito suspensivo automático .....	107
4.1.4. Procedimentos de asilo acelerados .....	109
4.2. Procedimentos de Dublin .....	110
4.3. Procedimentos relativos às condições de acolhimento dos requerentes de asilo .....	114
4.4. Procedimentos de regresso .....	114
4.5. Assistência jurídica nos processos de asilo e de regresso .....	116
4.5.1. Assistência jurídica nos procedimentos de asilo .....	118
4.5.2. Assistência jurídica nas decisões de regresso .....	119
4.5.3. Assistência jurídica para impugnar decisões relativas ao apoio em matéria de asilo .....	120
Questões fundamentais .....	120



5. VIDA PRIVADA E FAMILIAR E O DIREITO DE CONTRAIR CASAMENTO .....	121
Introdução .....	123
5.1. O direito de contrair casamento e de constituir família .....	125
5.2. Regularização da situação da família .....	127
5.3. Reagrupamento familiar .....	135
5.4. Preservação da unidade familiar – proteção contra a expulsão .....	140
5.4.1. Rotura da relação .....	141
5.4.2. Condenações penais .....	142
Questões fundamentais .....	146
6. DETENÇÃO E RESTRIÇÕES À LIVRE CIRCULAÇÃO .....	147
Introdução .....	149
6.1. Privação da liberdade ou restrição da liberdade de circulação? .....	150
6.2. Alternativas à detenção .....	152
6.3. Lista exhaustiva de exceções ao direito à liberdade .....	154
6.3.1. Detenção para impedir uma entrada irregular no país .....	157
6.3.2. Detenção prévia à expulsão ou extradição .....	158
6.4. Previsto na lei .....	161
6.5. Necessidade e proporcionalidade .....	162
6.6. Arbitrariedade .....	163
6.6.1. Boa-fé .....	164
6.6.2. Devida diligência .....	165
6.6.3. Perspectiva razoável de afastamento .....	166
6.6.4. Duração máxima da detenção .....	167
6.7. Detenção de pessoas com necessidades específicas .....	169
6.8. Garantias processuais .....	170
6.8.1. Direito de conhecer os fundamentos .....	171
6.8.2. Direito à revisão da detenção .....	172
6.9. Condições ou regimes de detenção .....	173
6.10. Indemnização por detenção ilegal .....	176
Questões fundamentais .....	177
7. REGRESSOS FORÇADOS E FORMA DE AFASTAMENTO .....	179
Introdução .....	180
7.1. Execução do afastamento: segura, digna e humana .....	181
7.2. Confidencialidade .....	182
7.3. Ofensas graves causadas pelas medidas de coação .....	183
7.4. Investigações .....	185
Questões fundamentais .....	187
8. DIREITOS ECONÓMICOS E SOCIAIS .....	189
Introdução .....	191

8.1.	Principais fontes de direito .....	192
8.2.	Direitos económicos .....	195
8.2.1.	Membros da família de cidadãos do EEE e suíços .....	197
8.2.2.	Trabalhadores destacados .....	198
8.2.3.	Titulares do «Cartão Azul», investigadores e estudantes .....	199
8.2.4.	Cidadãos turcos .....	200
8.2.5.	Residentes de longa duração e beneficiários da Diretiva Reagrupamento Familiar .....	202
8.2.6.	Nacionais de outros países com acordos de associação ou de cooperação .....	202
8.2.7.	Requerentes de asilo e refugiados .....	205
8.2.8.	Migrantes em situação irregular .....	206
8.3.	Educação .....	207
8.4.	Habitação .....	210
8.5.	Cuidados de saúde .....	215
8.6.	Segurança social e assistência social .....	219
	Questões fundamentais .....	224
9.	<b>PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECÍFICAS</b> .....	227
	Introdução .....	228
9.1.	Menores não acompanhados .....	229
9.1.1.	Acolhimento e tratamento .....	230
9.1.2.	Avaliação da idade .....	233
9.2.	Vítimas de tráfico de seres humanos .....	234
9.3.	Pessoas com deficiência .....	236
9.4.	Vítimas de tortura e outras formas de violência graves .....	237
	Questões fundamentais .....	239
	<b>OUTRAS LEITURAS</b> .....	241
	<b>FONTES ONLINE</b> .....	247
	<b>LISTA DE PROCESSOS</b> .....	249
	<b>COMO ENCONTRAR A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS EUROPEUS</b> .....	263
	<b>INSTRUMENTOS DA EU E ACORDOS SELECIONADOS</b> .....	269
	<b>ANEXO 1: APLICABILIDADE DOS REGULAMENTOS E DIRETIVAS DA UE CITADOS NO PRESENTE MANUAL</b> .....	276
	<b>ANEXO 2: APLICABILIDADE DE INSTRUMENTOS DO CONSELHO DA EUROPA SELECIONADOS</b> .....	280
	<b>ANEXO 3: ACEITAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES DA ESC</b> .....	282
	<b>ANEXO 4: ACEITAÇÃO DE CONVENÇÕES DA ONU SELECIONADAS</b> .....	285
	<b>ANEXO 5: CÓDIGOS DE PAÍSES UTILIZADOS NOS ANEXOS</b> .....	287

# Acrónimos

<b>ACNUR</b>	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
<b>APCE</b>	Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa
<b>CCT</b>	Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes
<b>CDC</b>	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança
<b>CdE</b>	Conselho da Europa
<b>CEDH</b>	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
<b>CEDS</b>	Comité Europeu dos Direitos Sociais
<b>CEE</b>	Comunidade Económica Europeia
<b>Cidadãos do EEE</b>	Cidadãos de um dos 28 Estados-Membros da União, Islândia, Liechtenstein e Noruega
<b>CPT</b>	Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes
<b>CRPD</b>	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência
<b>EASO</b>	Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo
<b>EEE</b>	Espaço Económico Europeu
<b>EFTA</b>	Associação Europeia de Comércio Livre
<b>ESC</b>	Carta Social Europeia
<b>FRA</b>	Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia
<b>Frontex</b>	Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia
<b>MINUK</b>	Missão de Administração Provisória das Nações Unidas para o Kosovo
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PIDCP</b>	Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

<b>RABIT</b>	Equipas de intervenção rápida nas fronteiras
<b>SAR</b>	Busca e salvamento
<b>SIS</b>	Sistema de Informação de Schengen
<b>SOLAS</b>	Salvaguarda da Vida Humana no Mar
<b>TEDH</b>	Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
<b>TFUE</b>	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
<b>TJCE</b>	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (a partir de dezembro de 2009, Tribunal de Justiça da União Europeia)
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justiça da União Europeia (antes de dezembro de 2009, Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias)
<b>TUE</b>	Tratado da União Europeia
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UNRWA</b>	Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina

## Como utilizar o manual

O presente manual apresenta uma visão global da legislação aplicável em matéria de asilo, gestão de fronteiras e imigração no quadro do direito da União Europeia (UE) e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). Debruça-se sobre a situação dos estrangeiros que a UE habitualmente designa por nacionais de países terceiros, embora tal distinção não seja pertinente para a referida convenção.

O manual não se debruça sobre os direitos dos cidadãos da UE, nem da Islândia, Lichtenstaine, Noruega e Suíça, que ao abrigo do direito da União Europeia podem entrar e circular livremente no seu território. Estas categorias de cidadãos só serão referidas quando tal for necessário para compreender a situação dos membros das suas famílias que sejam nacionais de países terceiros.

O direito da UE define cerca de 20 categorias diferentes de nacionais de países terceiros, cada uma das quais com direitos distintos, que variam em função das suas ligações aos Estados-Membros ou da sua necessidade de proteção especial. Relativamente a algumas dessas pessoas, como os requerentes de asilo, o direito da UE estabelece um vasto conjunto de regras, enquanto em relação a outras, como os estudantes, regulamenta apenas alguns aspetos e deixa os outros direitos ao critério dos Estados-Membros. De um modo geral, são concedidos direitos mais amplos aos nacionais de países terceiros que estão autorizados a estabelecer-se na União do que às pessoas cuja permanência é apenas temporária. O [quadro 1](#) fornece uma panorâmica geral das várias categorias de nacionais de países terceiros previstas pelo direito da UE.

Este manual foi concebido para auxiliar os profissionais da justiça que não sejam especializados em direito no domínio do asilo, das fronteiras e da imigração; é destinado a advogados, juizes, procuradores, guardas de fronteira, funcionários dos serviços de imigração e outras pessoas que trabalhem em autoridades nacionais, em organizações não governamentais (ONG) e noutros organismos que possam ser confrontados com questões jurídicas relacionadas com estes temas. É um primeiro ponto de referência sobre o direito da União e derivado da CEDH nestas áreas temáticas e explica o modo como cada questão é regulamentada pelo direito da UE, bem como no quadro da CEDH, da Carta Social Europeia (ESC) e de outros instrumentos do Conselho da Europa. Cada capítulo começa por apresentar um quadro com as disposições jurídicas aplicáveis no âmbito de cada um dos dois sistemas jurídicos europeus. Depois, as leis pertinentes dos dois ordenamentos jurídicos são apresentadas sucessivamente, na medida em que possam ser aplicadas a cada tema. O leitor poderá ver deste modo os aspetos em que os dois sistemas jurídicos convergem e aqueles em que divergem.

Os profissionais de países terceiros que são Estados membros do Conselho da Europa e, por conseguinte, partes na CEDH podem aceder às informações com interesse para os respetivos países consultando diretamente as secções referentes à CEDH. Os profissionais dos Estados-Membros da UE necessitarão de utilizar ambas as secções, visto esses Estados estarem vinculados aos dois ordenamentos jurídicos. Os leitores que necessitem de informações adicionais sobre uma questão específica encontrarão uma lista de referências a materiais mais especializados na secção «Outras leituras» do manual.

O direito derivado da CEDH é apresentado através de breves referências a processos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), selecionados de acordo com o tema do manual que está a ser abordado. Esses processos foram escolhidos de entre o já grande número de acórdãos e decisões do TEDH sobre questões migratórias.

O direito da UE é composto pelas medidas legislativas adotadas, pelas disposições pertinentes dos Tratados e, em especial, pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tal como é interpretada na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE, também designado, até 2009, por Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE)).

Os exemplos descritos ou citados no presente manual provêm de uma importante jurisprudência desenvolvida tanto pelo TEDH como pelo TJUE. No fim do manual apresentam-se orientações para auxiliar o leitor na pesquisa de jurisprudência online.

Nem todos os Estados-Membros da UE estão vinculados pela totalidade dos atos legislativos da UE no domínio do asilo, da gestão de fronteiras e da imigração. O [anexo 1](#) sobre a «Aplicabilidade dos regulamentos e diretivas da UE citados no presente manual» fornece uma panorâmica dos Estados que estão vinculados pelas diversas disposições. Mostra também que a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido são os que optaram mais frequentemente por não aplicar os instrumentos referidos no presente manual. Muitos instrumentos da UE relativos às fronteiras, incluindo o acervo de Schengen – ou seja, toda a legislação da UE adotada nesse domínio – e alguns outros instrumentos jurídicos da União também se aplicam a alguns Estados que não são membros da UE, nomeadamente a Islândia, o Listenstaine, a Noruega e/ou a Suíça.

Embora todos os Estados membros do Conselho da Europa sejam partes na CEDH, nem todos ratificaram ou aderiram a todos os seus protocolos ou são partes nas outras convenções do Conselho da Europa mencionadas no presente manual. O [anexo 2](#) faz uma descrição geral da aplicabilidade de determinados instrumentos do Conselho da Europa, incluindo os Protocolos relevantes da CEDH.

Também existem diferenças substanciais entre os Estados signatários da Carta Social Europeia. Os Estados que aderiram ao sistema da ESC podem decidir se assinam ou não cada um dos seus artigos, embora estejam sujeitos a alguns requisitos mínimos. O [anexo 3](#) dá uma visão global da aceitação das disposições desta Carta.

O manual só se debruça sobre o direito internacional em matéria de direitos humanos ou de refugiados na medida em que este tenha sido expressamente incorporado no direito da União ou derivado da CEDH. É o caso da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra de 1951), expressamente mencionada no artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Como é evidente, os Estados europeus continuam vinculados a todos os tratados em que são partes. Os instrumentos internacionais aplicáveis são enumerados no [anexo 4](#).

O manual é constituído por uma introdução, que explica sucintamente o papel dos dois sistemas jurídicos estabelecidos pela CEDH e pelo direito da UE, e por nove capítulos sobre os seguintes temas:

- acesso ao território e aos procedimentos;
- estatuto e documentação associada;
- exame dos pedidos de asilo e entraves ao afastamento: questões de fundo;
- garantias processuais e apoio jurídico em processos de asilo e de regresso;
- vida privada e familiar e direito de contrair casamento;
- detenção e restrições à livre circulação;
- regressos forçados e forma de afastamento;
- direitos económicos e sociais;
- pessoas com necessidades específicas.

Cada capítulo trata de um tema distinto e as referências cruzadas a outros temas e capítulos proporcionam uma compreensão mais plena do quadro jurídico aplicável. As questões fundamentais são apresentadas no final de cada capítulo.

A versão eletrónica do manual contém hiperligações para a jurisprudência dos dois tribunais europeus e para a legislação da União que é citada. As hiperligações para as fontes jurídicas da UE conduzem o leitor às páginas gerais da Eur-lex, a partir das quais o leitor poderá abrir o processo ou ato jurídico em causa numa das línguas da UE disponíveis.

### Quadro 1: Categorias de nacionais de países terceiros no direito da UE

<b>Pessoas com direitos derivados das disposições da UE em matéria de livre circulação</b>	Membros da família de cidadãos dos Estados-Membros da UE
<b>Pessoas com direitos derivados de acordos internacionais</b>	Membros da família de cidadãos do Espaço Económico Europeu (EEE) e da Suíça Cidadãos turcos e membros das suas famílias Cidadãos de países que celebraram acordos bilaterais ou multilaterais com a UE (mais de 100 países)
<b>Imigrantes a curto e a longo prazo</b>	Membros da família de requerentes do reagrupamento familiar nacionais de países terceiros Residentes de longa duração na UE Titulares do cartão azul e seus familiares Trabalhadores destacados Investigadores Estudantes <i>Trabalhadores sazonais</i> <i>Trabalhadores transferidos dentro das empresas</i>
<b>Pessoas que necessitam de proteção</b>	Requerentes de asilo Beneficiários de proteção subsidiária Beneficiários de proteção temporária Refugiados Vítimas de tráfico de seres humanos
<b>Migrantes em situação irregular</b>	Nacionais de países terceiros em situação irregular Nacionais de países terceiros em situação irregular cujo afastamento foi protelado

*Nota: Itálico acrescentado a qualquer legislação da UE referente a categorias ainda pendentes em dezembro de 2013.*

*Fonte: FRA, 2013*





# Introdução

Nesta introdução explicar-se-ão sucintamente os papéis dos dois ordenamentos jurídicos europeus que regulamentam a migração. As referências ao sistema jurídico do Conselho da Europa dizem primordialmente respeito à CEDH e à jurisprudência desenvolvida pelo TEDH, exceto no caso do [Capítulo 8](#), que também refere a Carta Social Europeia. O direito da UE é sobretudo apresentado através dos regulamentos e diretivas aplicáveis e das disposições da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

## O Conselho da Europa

O Conselho da Europa foi constituído após a Segunda Guerra Mundial para unir os Estados da Europa na promoção do Estado de direito, da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento social. Para esse efeito, adotou a CEDH em 1950. O TEDH – e a antiga Comissão Europeia dos Direitos do Homem – foi criado ao abrigo do artigo 19.º da CEDH para assegurar que os Estados cumpriam as obrigações que lhes incumbiam nos termos da convenção. Com este fim, o TEDH analisa as queixas apresentadas por pessoas singulares, grupos de indivíduos, organizações não governamentais ou pessoas coletivas que aleguem violações da convenção. Em dezembro de 2013, o Conselho da Europa contava com 47 Estados membros, 28 dos quais também são membros da UE. Para recorrer ao TEDH não é obrigatório ser cidadão ou residente regular de um desses 47 Estados membros, exceto no que se refere a algumas disposições específicas. O TEDH também pode ouvir processos inter-Estados que lhe sejam apresentados por um ou mais Estados membros do Conselho da Europa contra outro Estado membro.

A CEDH contém poucas disposições que mencionem expressamente os cidadãos estrangeiros ou limitem determinados direitos a cidadãos nacionais ou residentes legais (por exemplo, os artigos 2.º, 3.º e 4.º do Protocolo n.º 4 da CEDH e o artigo 1.º do Protocolo

n.º 7). As questões migratórias suscitaram uma vasta jurisprudência do TEDH, de que se apresentam exemplos selecionados no presente manual. Esses exemplos referem-se principalmente aos artigos 3.º, 5.º, 8.º e 13.º da CEDH.

O artigo 1.º da CEDH exige que os Estados reconheçam os direitos definidos na Convenção a «qualquer pessoa dependente da sua jurisdição». Estão incluídos os estrangeiros e em certos casos específicos, o conceito de jurisdição pode extravasar o território de um Estado. Um Estado Parte da CEDH é responsável, nos termos do seu artigo 1.º, por todos os atos e omissões dos seus órgãos, independentemente do ato ou omissão em causa ser consequência da legislação nacional ou da necessidade de cumprir obrigações jurídicas internacionais<sup>1</sup>.

O artigo 13.º da CEDH exige que os Estados assegurem o recurso perante uma instância nacional para as queixas apresentadas ao abrigo da Convenção. O princípio da subsidiariedade confere aos Estados a principal responsabilidade por garantir o cumprimento das obrigações que lhes incumbem por força da CEDH, só recorrendo ao TEDH em última instância.

Os Estados têm o dever, a nível internacional, de assegurar que os seus funcionários cumpram a CEDH. Todos os Estados membros do Conselho da Europa já incorporaram ou aplicaram a CEDH nas respetivas legislações nacionais, o que obriga os seus juizes e funcionários a agirem em conformidade com o disposto na Convenção.

As disposições da Carta Social Europeia do Conselho da Europa, adotada em 1961 e revista em 1996, completam as disposições da CEDH no que diz respeito aos direitos sociais. Em dezembro de 2013, 43 dos 47 Estados membros do Conselho da Europa já tinham ratificado a ESC<sup>2</sup>. A Carta não prevê a criação de qualquer tribunal, mas conta com o Comité Europeu dos Direitos Sociais (CEDS), composto por peritos independentes que decidem sobre a conformidade da legislação e prática nacionais no âmbito de dois procedimentos: o procedimento de comunicação de informações, ao abrigo do qual os Estados apresentam relatórios nacionais periódicos; e o mecanismo de reclamação coletiva<sup>3</sup>, através do qual as organizações podem apresentar reclamações. O CEDS

1 TEDH, *Matthews c. Reino Unido* [GS], n.º 24833/94, 18 de fevereiro de 1999; CEDH 1999-I, parágrafo 32; TEDH, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [GS], n.º 45036/98, CEDH 2005-VI, parágrafo 153.

2 Trinta e dois Estados estão vinculados pela Carta Social Europeia revista em 1996 e 11 pela Carta de 1961. A ESC oferece aos Estados signatários a possibilidade de só subscreverem determinadas disposições. O anexo 3 apresenta uma visão global da aplicabilidade das disposições da ESC.

3 O procedimento de reclamação é opcional (ao contrário do procedimento de comunicação de informações) e em setembro de 2013 já tinha sido aceite por 15 Estados signatários da ESC.

adota conclusões a respeito dos relatórios nacionais e adota decisões sobre as reclamações coletivas. Algumas das suas conclusões e decisões são mencionadas no presente manual.

## A União Europeia

A União Europeia é constituída por 28 Estados-Membros e o seu direito composto pelos tratados e o direito derivado. Os tratados, nomeadamente o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), foram aprovados por todos os Estados-Membros e também são designados por «direito primário da União». Os regulamentos, diretivas e decisões da União foram adotados pelas instituições da UE às quais foi outorgada competência para tal ao abrigo dos tratados, e são frequentemente designados por «direito derivado da União».

A União Europeia desenvolveu-se a partir de três organizações internacionais criadas na década de 1950 nos domínios da energia, da segurança e do comércio livre; coletivamente, eram denominadas Comunidades Europeias. O seu principal objetivo era estimular o desenvolvimento económico através da livre circulação de mercadorias, capitais, pessoas e serviços. A liberdade de circulação de pessoas constitui, assim, um elemento fundamental da UE. O primeiro regulamento sobre a livre circulação de trabalhadores, de 1968<sup>4</sup>, reconheceu que os trabalhadores devem não só ter liberdade de circulação, mas também a possibilidade de se fazerem acompanhar pelos membros da sua família, independentemente da nacionalidade dos mesmos. A UE elaborou uma complexa legislação conexa sobre a circulação dos direitos em matéria de segurança social, assistência social e cuidados de saúde, bem como disposições relativas ao mútuo reconhecimento das qualificações. Grande parte desta legislação, inicialmente desenvolvida para os cidadãos da UE, também é aplicável a várias categorias de nacionais de países terceiros.

Os nacionais de países terceiros – nomeadamente da Islândia, Listenstaine e Noruega – que fazem parte do Espaço Económico Europeu (EEE), em vigor desde 1994, têm os mesmos direitos de livre circulação que os cidadãos da UE<sup>5</sup>. Do mesmo modo, com base num acordo especial celebrado com a UE em 21 de junho de 1999<sup>6</sup>, os cidadãos suíços têm direito a circular e a estabelecer-se livremente no território da União. A UE e os

4 Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de outubro de 1968.

5 Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, 2 de maio de 1992, Parte III, A Livre Circulação de Pessoas, de Serviços e de Capitais, JO 1994 L1.

6 O Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas, assinado no Luxemburgo em 21 de junho de 1999, entrou em vigor a 1 de junho de 2002, JO 2002 L 114/6.

Estados do EEE, juntamente com a Suíça, são todos membros da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), uma organização intergovernamental constituída para promover o comércio livre e a integração económica. A EFTA possui instituições próprias, incluindo um tribunal. O Tribunal da EFTA é competente para interpretar o Acordo sobre o EEE no que diz respeito à Islândia, ao Listenstaine e à Noruega, obedece ao modelo do TJUE e tende a seguir a sua jurisprudência.

Os cidadãos turcos também podem usufruir de uma posição privilegiada no quadro do direito da UE. Não podem entrar e circular livremente no território da União, mas em 1963 foi celebrado o Acordo de Associação entre a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Turquia (o Acordo de Ancara) e em 1970 foi adotado um protocolo adicional («Protocolo Adicional ao Acordo de Ancara»)<sup>7</sup>. Como resultado, os cidadãos turcos autorizados a entrar na UE para trabalhar ou estabelecer-se gozam de certos privilégios, têm o direito de permanecer e estão protegidos da expulsão. Beneficiam igualmente de uma cláusula de «standstill», enunciada no artigo 41.º do Protocolo Adicional ao Acordo de Ancara, que os impede de serem objeto de restrições adicionais às existentes na altura em que a cláusula começou a vigorar em relação ao Estado-Membro de acolhimento. A União Europeia também celebrou acordos com vários outros países (ver Capítulo 8, [Secção 8.2.6](#)), mas nenhum de um âmbito tão vasto como o Acordo de Ancara.

O Tratado de Maastricht entrou em vigor em 1993 e criou a cidadania da União, embora esta seja baseada na posse da nacionalidade de um dos seus Estados-Membros. Este conceito tem sido amplamente utilizado para estimular a liberdade de circulação dos cidadãos e dos membros da sua família, seja qual for a sua nacionalidade.

Em 1985, foi assinado o Acordo de Schengen, que levou à abolição dos controlos nas fronteiras internas dos Estados-Membros da UE. Até 1995, foi instituído um sistema complexo de aplicação dos controlos externos, regulamentando o acesso ao espaço Schengen. Em 1997, o sistema de Schengen – até então regulamentado a nível internacional – passou a fazer parte do ordenamento jurídico da UE. Esse sistema continua a evoluir e a desenvolver-se no contexto do [Código das Fronteiras Schengen](#), que consolida as regras da União relativas à gestão de fronteiras. Em 2004, foi criada a agência Frontex para apoiar os Estados-Membros na gestão das fronteiras externas da União.

Desde o Tratado de Roma, celebrado em 1957, alterações sucessivas aos tratados alargaram a competência das Comunidades Europeias (CE), agora União Europeia, em

7 Acordo de Associação CEE-Turquia (1963), JO n.º 217 de 29 de dezembro de 1964 (Acordo de Ancara), que foi complementado por um [Protocolo Adicional](#) assinado em novembro de 1970, JO 1972 L293.

questões que afetam a migração; o Tratado de Amesterdão conferiu à UE novas competências no domínio das fronteiras, da imigração e do asilo, incluindo vistos e regressos. Este processo culminou no Tratado de Lisboa, que atribuiu à União Europeia novas competências no domínio da integração de nacionais de países terceiros.

Neste contexto, tem-se verificado uma evolução constante do acervo da UE em matéria de asilo: um conjunto de acordos intergovernamentais, regulamentos e diretivas que rege quase todas as questões relacionadas com asilo na UE. Contudo, nem todos os Estados-Membros da UE estão vinculados à totalidade dos elementos desse acervo (ver [anexo 1](#)).

Ao longo da última década, a UE adotou legislação relativa à imigração para a EU de certas categorias de pessoas e regras relativas aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território da União (ver [anexo 1](#)).

Ao abrigo dos Tratados da UE, a União criou o seu próprio tribunal, designado por Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa em dezembro de 2009; a partir dessa data, passou a ser designado por Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)<sup>8</sup>. Foram confiadas ao TJUE várias competências. Por um lado, tem o direito de decidir sobre a validade dos atos da UE e sobre as omissões das suas instituições à luz do direito da União e internacional aplicável, bem como das infrações ao direito da EU por parte dos seus Estados-Membros. Por outro lado, o TJUE conserva uma competência exclusiva no que se refere a assegurar uma aplicação e interpretação corretas e uniformes do direito da UE em todos os seus Estados-Membros. Nos termos do artigo 263.º, n.º 4, do TFUE, o acesso ao TJUE por parte de pessoas singulares é relativamente limitado<sup>9</sup>.

Contudo, as reclamações individuais que tenham por objeto a interpretação ou a validade do direito da UE podem sempre ser levadas perante os tribunais nacionais. Às autoridades judiciais dos Estados-Membros, com base no dever de cooperação leal e nos princípios que regem a eficácia do direito da UE a nível nacional, é confiada a responsabilidade de assegurar a correta aplicação e execução do direito da UE no sistema jurídico nacional.

8 O presente manual refere o TJCE no caso das decisões e acórdãos proferidos antes de dezembro de 2009 e o TJUE relativamente aos proferidos a partir dessa data.

9 Foi este o caso, por exemplo, de TJCE, processos apensos C-402/05 P e C-415/05 P [2008] I-6351, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias*, 3 de setembro de 2008.

Além disso, após a decisão do TJCE sobre o processo *Francovich*<sup>10</sup>, os Estados-Membros são obrigados, em determinadas condições, a assegurarem a reparação, incluindo uma indemnização, se for caso disso, às vítimas do incumprimento do direito da UE por um Estado-Membro. Em caso de dúvida sobre a interpretação ou a validade de uma disposição da UE, os tribunais nacionais podem – e, em certos casos, devem<sup>11</sup> – solicitar orientações ao TJUE através do procedimento de decisão prejudicial previsto no artigo 267.º do TFUE. No espaço de liberdade, segurança e justiça foi criada a tramitação prejudicial urgente (PPU) para garantir uma decisão rápida em processos pendentes perante um órgão jurisdicional nacional em relação a uma pessoa que esteja detida<sup>12</sup>.

## A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Os tratados iniciais das Comunidades Europeias não continham qualquer referência aos direitos humanos ou à proteção dos mesmos. No entanto, à medida que eram interpostos no TJCE processos relativos a alegadas violações dos direitos humanos em domínios abrangidos pelo direito da União, o TJCE desenvolveu uma nova abordagem para conceder proteção às pessoas singulares através da inclusão dos direitos fundamentais nos denominados «princípios gerais» do Direito Europeu. Segundo o TJCE, estes princípios gerais refletiriam o teor da proteção dos direitos humanos constante das constituições nacionais e dos tratados sobre direitos humanos, com destaque para a CEDH. O TJCE declarou que asseguraria a conformidade do direito da UE com esses princípios<sup>13</sup>.

10 TJCE, processos apensos C-6/90 e C-9/90 [1991] Colect. I-05357, *Francovich e Bonifaci e outros c. República Italiana*, 19 de novembro de 1991; TJCE, processo C-479/93 [1995] Colect. I-03843, *Francovich c. República Italiana*, 9 de novembro de 1995.

11 Nos termos do artigo 267.º, 3.º parágrafo, essa obrigação é sempre suscitada no caso dos órgãos jurisdicionais cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno e envolvam outros órgãos jurisdicionais, sempre que um procedimento de decisão prejudicial incida sobre a validade de uma disposição da UE e haja motivos para considerar que a contestação é fundamentada (ver, por exemplo, TJCE, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, C-314/85 [1987] Colect. 4199, 22 de outubro de 1987).

12 Ver Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, Protocolo n.º 3, artigo 23.º-A, e Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, artigos 107.º a 114.º. Para uma descrição mais completa dos casos suscetíveis de ser objeto de um PPU, ver TJUE, *Recomendações à atenção dos órgãos jurisdicionais nacionais, relativas à apresentação de processos prejudiciais* (2012/C 338/01), de 6 de novembro de 2012, parágrafo 40: «por exemplo, no caso, previsto no artigo 267.º, quarto parágrafo, do TFUE, de uma pessoa detida ou privada de liberdade, quando a resposta à questão submetida seja determinante para a apreciação da situação jurídica dessa pessoa, ou no caso de um litígio relativo ao poder parental ou à guarda de crianças, quando a competência do juiz chamado a julgar aplicando o direito da União dependa da resposta à questão prejudicial».

13 TJCE, processo C-44/79 [1979] Colect. 3727, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, 13 de dezembro de 1979, parágrafo 15.

Reconhecendo que as suas políticas podem ter impacto nos direitos humanos, e procurando que os cidadãos se sintam «mais próximos» da UE, esta promulgou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia no ano 2000. A Carta enuncia um conjunto de direitos humanos inspirado nos direitos consagrados nas constituições dos Estados-Membros da UE, na CEDH, na ESC e nos tratados internacionais neste domínio, como a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC). A Carta dos Direitos Fundamentais da UE promulgada em 2000 não passava de uma «declaração», o que significa que não era juridicamente vinculativa. A Comissão Europeia, principal órgão proponente de nova legislação da União, declarou pouco tempo depois que iria garantir a conformidade das propostas legislativas com a Carta.

Quando o Tratado de Lisboa entrou em vigor, em 1 de dezembro de 2009, alterou o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais, tornando-a juridicamente vinculativa. Em consequência, as instituições da UE (bem com os seus Estados-Membros) são obrigadas a cumprir as disposições da Carta «quando apliquem o direito da União» (artigo 51.º da Carta).

Foi adotado um Protocolo de interpretação da Carta relativamente à Polónia e ao Reino Unido. Num processo em matéria de migração julgado em 2011 pelo TJUE, este Tribunal declarou que o principal objetivo desse protocolo era limitar a aplicação da Carta no domínio dos direitos sociais. O Tribunal declarou ainda que o Protocolo não afeta a aplicação da legislação da UE em matéria de asilo<sup>14</sup>.

O artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE consagra pela primeira vez o direito de asilo a nível europeu. Nos termos desta disposição, trata-se de um direito qualificado: «[é] garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra [...] e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [...]». O artigo 19.º da Carta inclui a proibição de fazer alguém regressar a uma situação em que tenha o receio fundado de ser perseguido ou corra sério risco de ser sujeito a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes (princípio da não repulsão).

A Carta contém ainda outras disposições relativas à proteção concedida a pessoas singulares que se afiguram pertinentes no contexto da migração. O artigo 47.º da Carta prevê um direito autónomo à ação e estabelece os princípios de um tribunal imparcial. O princípio da ação judicial consagrado no artigo 47.º exige a intervenção de um tribunal.

14 TJUE, processos apensos C-411/10 e C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e outros c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 de dezembro de 2011.

Esta disposição proporciona uma proteção mais ampla do que o artigo 13.º da CEDH, que garante o direito a um recurso efetivo perante uma instância nacional que não é necessariamente um tribunal. Além disso, o artigo 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE dispõe que a proteção proporcionada pela CEDH corresponde à proteção mínima conferida pelas disposições da Carta, mas a UE pode aplicar uma interpretação dos direitos mais generosa do que a proposta pelo TEDH.

## Adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem

O direito da UE e a CEDH estão estreitamente interligados. O TJUE inspira-se na CEDH quando determina o âmbito da proteção dos direitos humanos proporcionada pelo direito da União. A Carta dos Direitos Fundamentais reflete o alcance dos direitos previstos pela CEDH, embora não esteja limitada a esses direitos. Deste modo, o direito da UE evoluiu em grande medida em sintonia com a CEDH embora a UE ainda não seja signatária da CEDH. No estado atual do direito, porém, as pessoas que queiram apresentar queixa da UE e da sua incapacidade para garantir os direitos humanos não podem intentar uma ação no TEDH contra a UE enquanto tal. Em determinadas circunstâncias, pode ser possível processá-la indiretamente tentando neste Tribunal uma ação contra um ou mais dos seus Estados-Membros<sup>15</sup>.

O Tratado de Lisboa contém uma disposição que mandata a União Europeia para aderir à CEDH como parte por direito próprio, e o Protocolo n.º 14 da CEDH altera-a com vista a permitir que essa adesão tenha lugar. O seu efeito na prática, e em especial a forma como ela irá influenciar a relação entre o TJUE e o TEDH no futuro, ainda não são claros. A adesão da UE à Convenção será, todavia, suscetível de melhorar o acesso à justiça por parte das pessoas singulares que considerem que a União não garantiu os seus direitos humanos. As negociações relativas à dita adesão ainda estão em curso e podem demorar vários anos.

<sup>15</sup> Para informações mais pormenorizadas sobre a jurisprudência do TEDH neste domínio complexo, ver designadamente o processo do TEDH *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [GS], n.º 45036/98, 30 de junho de 2005.



## Questões fundamentais

- A migração para a Europa e no interior do seu território é regulamentada por uma conjugação do direito nacional e do direito da UE com a CEDH e a ESC, e por outras obrigações internacionais assumidas pelos Estados europeus.
- Podem ser apresentadas reclamações relativas a atos ou omissões de uma autoridade pública que violem a CEDH contra qualquer dos 47 Estados membros do Conselho da Europa, em que se incluem os 28 Estados-Membros da UE. A CEDH protege todas as pessoas abrangidas pela jurisdição de qualquer dos seus 47 Estados, independentemente da respetiva nacionalidade ou estatuto de residência.
- O artigo 13.º da CEDH exige que os Estados assegurem um recurso efetivo perante uma instância nacional para as reclamações apresentadas ao abrigo da Convenção. O princípio da subsidiariedade, entendido no contexto da CEDH, atribui a principal responsabilidade pela garantia do cumprimento da CEDH aos próprios Estados, deixando o recurso ao TEDH como última instância.
- As reclamações contra atos ou omissões de um Estado-Membro da UE que violem o direito da União podem ser levadas perante os tribunais nacionais, que são obrigados a garantir que esse direito é corretamente aplicado e podem – e por vezes devem – pedir ao TJUE uma decisão prejudicial sobre o processo no que se refere à interpretação ou à validade da disposição da União Europeia em questão.



# 1

## Acesso ao território e aos procedimentos

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
Convenção de aplicação do Acordo de Schengen de 1985, 19 de junho de 1990 Regulamento relativo à lista de vistos Regulamento (CE) n.º 539/2001 Código de Vistos, Regulamento (CE) n.º 810/2009	Regime de vistos de Schengen	
Diretiva Sanções às Transportadoras, 2001/51/CE Diretiva Auxílio à Entrada, 2002/90/CE	Prevenção da entrada irregular	
Sistema de Informação de Schengen (SIS), criado pelo Título IV da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen de 1985 Regulamento SIS II, Regulamento (CE) n.º 1987/2006 e Decisão SIS II, Decisão 2007/533/JAI do Conselho Diretiva Regresso, 2008/115/CE, artigo 11.º	Proibição da entrada/indicação Schengen	CEDH, artigo 2.º do Protocolo n.º 4 (liberdade de circulação)
Código das Fronteiras Schengen, Regulamento (CE) 562/2006	Controlos de fronteiras	
Diretiva Regresso, 2008/115/CE, artigo 4.º, n.º 4	Zona de trânsito	TEDH, <i>Amuur c. França</i> , 1996 (detenção em zona de trânsito considerada como privação da liberdade)

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 18.º (direito de asilo) Carta, artigo 19.º (proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição) Diretiva Procedimentos de Asilo, 2013/32/UE	<b>Requerentes de asilo</b>	CEDH, artigo 3.º (proibição da tortura)
Código das Fronteiras Schengen, Regulamento (CE) 562/2006, artigos 3.º e 12.º	<b>Ações de expulsão no mar</b>	TEDH, <i>Hirsi Jamaa e outros c. Itália</i> , 2012 (expulsão coletiva em alto mar)
Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 47.º (direito à ação e a um tribunal imparcial) Diretiva Procedimentos de Asilo, 2013/32/UE Código das Fronteiras Schengen, Regulamento (CE) n.º 562/2006, artigo 13.º Código de Vistos, Regulamento (CE) n.º 810/2009, artigo 32.º, n.º 3, e artigo 34.º, n.º 7	<b>Vias de recurso</b>	CEDH, artigo 13.º (direito a um recurso efetivo)

## Introdução

O presente capítulo apresenta uma panorâmica dos regimes aplicáveis às pessoas que querem entrar no território de um Estado europeu. Além disso, descreve os principais parâmetros que os Estados devem respeitar ao abrigo da CEDH e do direito da UE quando impõem condições de acesso ao território ou realizam as atividades de gestão das fronteiras.

Por norma, os Estados têm o direito soberano de controlar a entrada e a permanência de cidadãos de outros países no seu território, mas tanto o direito da União como a CEDH impõem alguns limites a este exercício da soberania. Os cidadãos nacionais têm o direito de entrar no seu próprio país e os cidadãos da União gozam, ao abrigo do direito da UE, do direito geral de entrada nos outros Estados-Membros. Além disso, como é explicado nos próximos parágrafos, tanto o direito da UE como a CEDH proibem a não admissão nas fronteiras de pessoas em risco de sofrerem perseguição ou outras ofensas graves (princípio da não repulsão).

**O direito da UE** estabelece regras comuns para os Estados-Membros no que respeita à emissão de vistos de curta duração e à execução de atividades de controlo e vigilância das fronteiras. A UE também adotou regras destinadas a prevenir a entrada irregular. A agência da União Europeia Frontex foi criada em 2004 para apoiar os Estados-Membros na gestão das fronteiras externas da União Europeia<sup>16</sup>. A agência também presta apoio operacional através da realização de operações conjuntas nas fronteiras terrestres, aéreas ou marítimas. Em determinadas condições, os Estados-Membros da UE podem pedir à Frontex que acione um sistema de intervenção rápida denominado RABIT<sup>17</sup>. Quando atuam no contexto de uma operação da Frontex ou do RABIT, os Estados-Membros da UE conservam a responsabilidade pelos respetivos atos e omissões. Em outubro de 2011, o **Regulamento (UE) n.º 1168/2011**, que altera o **Regulamento (CE) n.º 2007/2004**, fundador da Frontex, reforçou as obrigações desta agência em matéria de direitos fundamentais. Em 2013, o **Regulamento Eurosur** (Regulamento (UE) n.º 1052/2013) criou um sistema europeu de vigilância das fronteiras.

Como mostra a **Figura 1**, o acervo de Schengen é integralmente aplicável na maioria dos Estados-Membros da UE. Estabelece um sistema unificado de manutenção dos controlos de fronteiras externas e permite que as pessoas circulem livremente através das fronteiras no interior do espaço Schengen. Nem todos os Estados-Membros da UE são partes no espaço Schengen e o sistema de Schengen extravasa as fronteiras da UE até à Islândia, Listenstaine, Noruega e Suíça. O artigo 6.º do **Código das Fronteiras Schengen** (Regulamento (CE) n.º 562/2006) proíbe que o código seja aplicado de forma que constitua uma repulsão ou discriminação ilícita.

**A CEDH** reconhece aos Estados o direito de controlarem a entrada, a residência e a expulsão de cidadãos estrangeiros segundo um princípio de direito internacional bem assente e sem prejuízo das obrigações que lhes são impostas por Tratados (incluindo a CEDH). O acesso ao território por parte de cidadãos estrangeiros não se encontra expressamente regulamentado na CEDH, nem nela se especifica quem deve receber um visto. A jurisprudência do TEDH apenas impõe alguns limites ao direito dos Estados recusarem a entrada nas suas fronteiras, por exemplo quando tal recusa constitua um ato de repulsão. A jurisprudência pode, em algumas circunstâncias, exigir que os Estados autorizem a entrada de uma pessoa quando essa entrada for uma condição prévia para que ela possa exercer certos direitos da Convenção, nomeadamente o direito ao respeito pela vida familiar<sup>18</sup>.

16 **Regulamento (CE) n.º 2007/2004**, 26 de outubro de 2004, JO 2004 L 349/1; **Regulamento (UE) n.º 1168/2011**, 25 de outubro de 2011, JO 2011 L 304/1.

17 **Regulamento (CE) n.º 863/2007**, 11 de julho de 2007, JO 2007 L 199/30.

18 Para mais informações, ver TEDH, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Reino Unido*, n.ºs 9214/80, 9473/81 e 9474/81, 28 de maio de 1985, parágrafos 82-83.



indicam as exigências de visto para entrar no espaço Schengen<sup>19</sup>. Aos cidadãos turcos, que não estavam sujeitos a tal exigência quando as disposições da cláusula de «stands-till» entraram em vigor, não podem ser exigidos vistos para entrarem nos Estados-Membros da UE<sup>20</sup>.

Os dados pessoais relativos aos requerentes de vistos de curta duração estão armazenados no Sistema de Informação sobre Vistos (Regulamento VIS (CE) n.º 767/2008 alterado pelo Regulamento (CE) n.º 81/2009), um sistema informático centralizado que interliga os consulados e os pontos de passagem das fronteiras externas.

As visitas de duração não superior a três meses a Estados participantes no espaço Schengen estão sujeitas ao Código de Vistos (Regulamento (CE) n.º 810/2009, ver também alterações ao mesmo). Em contrapartida, os períodos de permanência mais prolongada são da responsabilidade de cada Estado, que pode regulamentar esta questão no seu direito interno. Os cidadãos a quem não seja exigido um visto obrigatório nos termos do Regulamento relativo à lista de vistos (Regulamento (CE) n.º 539/2001) podem pedir um visto antes da visita, se os propósitos da mesma implicarem uma duração mais prolongada. Todos os vistos obrigatórios devem ser obtidos antes da viagem e só categorias específicas de cidadãos de países terceiros estão isentos deste requisito.

Exemplo: No processo *Koushkaki*<sup>21</sup>, o TJUE declarou que as autoridades de um Estado-Membro só podem recusar emitir um «visto Schengen» a um requerente caso lhe possa ser oposto um dos motivos de recusa enumerados no Código de Vistos. As autoridades nacionais dispõem de uma ampla margem de apreciação para averiguar se assim é. Um visto deve ser recusado sempre que existam dúvidas razoáveis quanto à intenção do requerente de abandonar o território dos Estados-Membros antes do visto requerido caducar. Para determinar se existem dúvidas razoáveis quanto a essa intenção, as autoridades competentes devem proceder a uma análise individual do pedido de visto, que tome em consideração, por um lado, a situação geral do país de residência do requerente e, por outro, as características que lhe são próprias, nomeadamente a sua situação familiar, social e económica, a eventual existência de estadas legais ou ilegais num dos Estados-Membros, bem como as suas ligações no país de residência e nos Estados-Membros.

19 Comissão Europeia, Assuntos Internos, Política de Vistos em [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm).

20 Protocolo Adicional do Acordo de Ancara, JO 1972 L 293, artigo 41.º.

21 TJUE, processo C-84/12, *Rahmanian Koushkaki c. Bundesrepublik Deutschland*, 19 de dezembro de 2013.

Nos termos do artigo 21.º da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen<sup>22</sup>, os nacionais de países terceiros detentores de vistos uniformes e que tenham entrado legalmente no território de um Estado Schengen podem circular livremente em todo o espaço Schengen enquanto os seus vistos permanecerem válidos. O mesmo artigo dispõe ainda que, uma autorização de residência acompanhada de documentos de viagem pode, em determinadas circunstâncias, substituir o visto. O Regulamento (CE) n.º 1030/2002 estabelece um modelo uniforme de título de residência<sup>23</sup>. Os estrangeiros não submetidos à obrigação de visto podem circular livremente nos territórios das partes contratantes durante um período máximo de três meses durante os seis meses a contar da data da primeira entrada, desde que preencham as condições de entrada.

O Código das Fronteiras Schengen (Regulamento (CE) n.º 562/2006 alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1051/2013) suprimiu os controlos nas fronteiras internas, exceto em casos excecionais. O TJUE declarou que os Estados não podem efetuar controlos nas fronteiras internas que tenham um efeito equivalente ao dos controlos de fronteira<sup>24</sup>. A vigilância das fronteiras internas Schengen, incluindo através de meios eletrónicos, é permitida quando se baseia em provas de residência irregular, mas o seu exercício está sujeito a certas limitações, designadamente quanto à intensidade e à frequência<sup>25</sup>.

## 1.2. Prevenção da entrada irregular

No quadro do direito da UE têm sido tomadas medidas para prevenir o acesso não autorizado ao seu território. A Diretiva Sanções às Transportadoras (2001/51/CE) prevê sanções contra quem transporte migrantes sem documentos para o dito território.

A Diretiva Auxílio à Entrada (Diretiva 2002/90/CE) define entrada, trânsito e residência irregulares e prevê sanções contra quem auxilie a prática dessas infrações. Tais sanções devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas (artigo 3.º). Os Estados-Membros da

22 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 França relativa à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, JO 2000 L 249/19.

23 Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros, de 13 de junho de 2002, JO 2002 L 157, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 380/2008/CE, JO 2008 L 115/1.

24 TJUE, processos apensos C-188/10 e C-189/10, [2010] Colect. I-05667, *Aziz Melki e Selim Abdeli* [GS], parágrafo 74.

25 TJUE, processo C-278/12 PPU, *Atiqullah Adil c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 19 de julho de 2012.



UE podem tomar a decisão de não impor sanções se estiver em causa a prestação de assistência humanitária, mas não são obrigados a fazê-lo (artigo 1.º, n.º 2).

### 1.3. Proibições de entrada e indicações Schengen

Uma proibição de entrada impede as pessoas de entrarem num Estado de onde tenham sido expulsas. A proibição é normalmente válida durante um determinado período e assegura que as pessoas consideradas perigosas ou indesejáveis não obtêm visto nem a sua entrada é de outro modo admitida no território.

**No quadro do direito da UE**, as proibições de entrada são introduzidas numa base de dados denominada Sistema de Informação de Schengen (SIS), a que as autoridades de outros Estados signatários do Acordo de Schengen podem aceder e consultar. Na prática, esta é a única forma de um Estado que emita uma proibição de entrada poder garantir que o nacional de um país terceiro expulso não regressa ao seu território entrando através de outro Estado-Membro da UE do espaço Schengen e depois circulando livremente graças à ausência de controlos nas fronteiras. O Sistema de Informação de Schengen foi substituído pelo Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), que começou a funcionar em 9 de abril de 2013<sup>26</sup>. O SIS II, cujas bases jurídicas são o [Regulamento SIS II](#)<sup>27</sup> e a [Decisão SIS II](#)<sup>28</sup> é uma versão mais avançada do sistema e tem funcionalidades melhoradas, designadamente a capacidade de utilizar dados biométricos e mais opções de pesquisa. As proibições de entrada podem ser impugnadas.

Exemplo: No processo de *M. e Mme Forabosco*, o Conselho de Estado (*Conseil d'État*) francês anulou a decisão de recusar um visto à esposa do Senhor Forabosco, cujo nome tinha sido introduzido nas listas da base de dados do SIS pelas autoridades alemãs, com o fundamento de que o seu pedido de asilo, apresentado na

26 Relativamente às questões abrangidas pelo âmbito de aplicação do Título IV do Tratado que cria a Comunidade Europeia, ver: [Decisão 2013/158/UE do Conselho](#), de 7 de março de 2013, que fixa a data de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), JO 2013 L87, p. 10; em relação às questões abrangidas pelo Título VI do Tratado da União Europeia ver: [Decisão 2013/157/UE do Conselho](#), de 7 de março, que fixa a data de aplicação da Decisão 2007/533/JAI relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II), JO 2013 L87, p. 8.

27 [Regulamento \(CE\) n.º 1987/2006](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, JO L 381/4.

28 [Decisão 2007/533/JAI do Conselho](#), 12 de junho de 2007, JO 2007 L 205/63.

Alemanha, tinha sido indeferido. O Conselho de Estado francês decidiu que a proibição de entrada inscrita na base de dados do SIS em resultado de uma decisão de indeferimento de um pedido de asilo não era motivo suficiente para recusar um visto francês de longa duração<sup>29</sup>.

Exemplo: No processo *M. Hicham B*, o Conselho de Estado francês ordenou a suspensão temporária de uma decisão de expulsão de um estrangeiro por este constar da lista incluída na base de dados do SIS. A decisão de expulsar esse estrangeiro mencionava a inscrição na lista do SIS, mas não indicava o país de onde provinha essa inscrição. Uma vez que as decisões de expulsão devem conter razões *de jure* e *de facto*, a ordem de expulsão foi considerada ilegal<sup>30</sup>.

No caso das pessoas sujeitas a uma proibição de entrada emitida no contexto de uma ordem de regresso tomada ao abrigo da [Diretiva Regresso](#) (Diretiva 2008/115/UE)<sup>31</sup>, normalmente a proibição não deverá ter uma duração superior a cinco anos<sup>32</sup>. Em regra, essa ordem será acompanhada de uma indicação do SIS e tais pessoas não poderão ter acesso a todo o espaço Schengen. O Estado-Membro da UE que tenha emitido uma proibição de entrada deverá retirá-la antes de qualquer outro Estado-Membro da UE poder conceder um visto ou admitir a pessoa em causa. Uma vez que a proibição pode ter sido baseada numa situação específica do Estado que a emitiu, colocam-se questões quanto à proporcionalidade de uma proibição a nível de todo o espaço Schengen, sobretudo em situações que envolvam outros direitos fundamentais, como no caso do reagrupamento familiar.

As proibições de entrada emitidas fora do âmbito de aplicação da [Diretiva Regresso](#) não impedem formalmente os outros Estados de permitirem o acesso ao espaço Schengen. Os outros Estados, porém, podem tomar as proibições de entrada em consideração quando decidem emitir ou não um visto ou autorizar a admissão. Em consequência, as proibições podem produzir efeitos em todo o espaço Schengen, ainda que só sejam pertinentes para o Estado que as emite e que considera que a pessoa em causa é indesejável. Estão neste caso incluídos os motivos relacionados com a perturbação da estabilidade política: uma indicação Schengen relativa a um político russo emitida por um Estado-Membro da UE impediu que um membro da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (APCE) participasse em sessões parlamentares em França. Esta questão

29 França, Conselho de Estado (*Conseil d'État*), *M. et Mme Forabosco*, n.º 190384, 9 de junho de 1999.

30 França, Conselho de Estado (*Conseil d'État*), *M. Hicham B*, n.º 344411, 24 de novembro de 2010.

31 Diretiva 2008/115/CE, JO 2008 L 348, artigo 3.º, n.º 6, e artigo 1.º.

32 TJUE, processo C-297/12, *Processos penais c. Gjoko Filev e Adnan Osmani*, 19 de setembro de 2013.

foi debatida em profundidade na reunião de outubro de 2011 da Comissão de Assuntos Jurídicos e Direitos Humanos da APCE, tendo esse debate conduzido à elaboração de um relatório sobre as restrições da liberdade de circulação como punição por posições políticas<sup>33</sup>.

**No quadro da CEDH**, a inclusão de uma pessoa na base de dados do SIS é uma ação realizada por um Estado-Membro a título individual, ao abrigo do direito da UE. Como tal, podem ser apresentadas ao TEDH queixas alegando que o Estado em questão violou a CEDH ao incluir ou manter alguém na lista.

Exemplo: No processo *Dalea c. França*, um cidadão romeno cujo nome tinha sido inscrito pela França na base de dados do SIS antes da adesão da Roménia à União Europeia não pôde exercer a sua atividade nem prestar ou receber serviços em nenhum dos Estados do espaço Schengen. A sua queixa de que tal situação constituía uma ingerência no seu direito de exercer a sua atividade profissional (protegido ao abrigo do artigo 8.º da CEDH relativo ao direito ao respeito pela vida privada e familiar) foi considerada inadmissível. Na decisão da Primeira Secção sobre o registo na base de dados do SIS e seus efeitos, o Tribunal considerou que a margem de apreciação do Estado no tocante à determinação da forma de oferecer garantias contra a arbitrariedade é mais ampla no que respeita à entrada no território nacional do que em relação à expulsão<sup>34</sup>.

O TEDH também teve de analisar os efeitos de uma proibição de viajar imposta em resultado da inclusão de uma pessoa numa lista de suspeitos de terrorismo administrada pelas Nações Unidas e destinada a prevenir violações da legislação nacional ou estrangeira em matéria de imigração.

Exemplo: O processo *Nada c. Suíça*<sup>35</sup> referia-se a um cidadão de nacionalidade italo-egípcia residente em Campione d'Italia (um enclave italiano na Suíça), que foi inscrito na «Portaria Federal sobre os Talibãs» pelas autoridades suíças, em aplicação das sanções antiterrorismo do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Essa inscrição impediu o requerente de sair de Campione d'Italia, e as suas tentativas para

33 Conselho da Europa, Comissão dos Assuntos Jurídicos e dos Direitos Humanos (2012), *The inadmissibility of restrictions on freedom of movement as punishment for political positions (A inadmissibilidade de restrições à livre circulação como punição por posições políticas)*, 1 de junho de 2012, e Resolução n.º 1894 (versão provisória), adotada em 29 de junho de 2012.

34 TEDH, *Dalea c. França* (dec.), n.º 964/07, 2 de fevereiro de 2010.

35 TEDH, *Nada c. Suíça* [GS], n.º 10593/08, 12 de setembro de 2012.

que o seu nome fosse retirado dessa lista foram rejeitadas. O TEDH observou que as autoridades suíças tinham aplicado as resoluções antiterroristas das Nações Unidas de forma algo discricionária. O Tribunal acrescentou que a Suíça tinha violado os direitos do requerente consagrados no artigo 8.º da CEDH ao não informar imediatamente a Itália e o Comité das Sanções criado pela ONU de que não existiam suspeitas razoáveis contra o requerente e ao não adaptar os efeitos do regime de sanções à sua situação individual. Concluiu ainda que a Suíça tinha violado o artigo 13.º da CEDH em conjugação com o artigo 8.º, visto o requerente não ter dispostos de quaisquer meios efetivos para obter a supressão do seu nome da lista.

Exemplo: O processo *Stamose c. Bulgária*<sup>36</sup> envolvia um cidadão búlgaro a quem as autoridades búlgaras impuseram uma proibição de viajar durante um período de dois anos por ter violado a legislação dos EUA em matéria de imigração. Avaliando pela primeira vez se uma proibição de viajar destinada a prevenir violações da legislação nacional ou estrangeira no domínio da imigração era compatível com o artigo 2.º do Protocolo n.º 4 da CEDH, o TEDH considerou que uma medida de caráter geral e indiscriminado que proíba o requerente de viajar para todos os países estrangeiros devido à violação das leis de imigração de um país específico não era proporcionada.

## 1.4. Controlos de fronteiras

O artigo 6.º do [Código das Fronteiras Schengen](#) exige que o desempenho das funções de controlo das fronteiras respeite plenamente a dignidade humana<sup>37</sup>. Os controlos têm de ser realizados de uma forma que não discrimine as pessoas em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Existem regras mais favoráveis para os nacionais de países terceiros beneficiários do direito à livre circulação (artigos 3.º e 7.º, n.º 6). Foi criado um mecanismo para avaliar e monitorizar a aplicação do acervo de Schengen ([Regulamento \(UE\) n.º 1053/2013](#)).

**No quadro da CEDH**, concluiu-se que a exigência feita a uma mulher muçulmana de que retirasse o véu para fazer um controlo da identidade num consulado ou a um homem Sikh de que retirasse o turbante num controlo da segurança num aeroporto não

36 TEDH, *Stamose c. Bulgária*, n.º 29713/05, 27 de novembro de 2012.

37 Ver TJUE, processo C-23/12, *Mohamad Zakaria*, 17 de janeiro de 2013.

violavam o direito dessas pessoas à liberdade de religião consagrado no artigo 9.º da Convenção<sup>38</sup>.

No processo de *Ranjit Singh c. França*, o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas considerou que a obrigação imposta a um homem Sikh de remover o turbante para tirar a sua fotografia de identificação oficial constituía uma violação do artigo 18.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), não aceitando o argumento de que a exigência de figurar de cabeça descoberta numa fotografia de identificação era necessária para proteger a segurança e ordem públicas. O Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas alegou que o Estado não tinha explicado por que razão o uso de um turbante Sikh tornaria mais difícil identificar uma pessoa que o usa sempre, ou como aumentaria a possibilidade de fraude ou falsificação de documentos. O comité teve igualmente em conta o facto de uma fotografia de identificação sem o turbante poder levar a que a pessoa em causa fosse obrigada a retirar o turbante nos controlos de identidade<sup>39</sup>.

## 1.5. Zonas de trânsito

Por vezes os Estados têm tentado alegar que as pessoas que se encontram em zonas de trânsito não estão abrangidas pela sua jurisdição.

**No quadro do direito da UE**, o artigo 4.º, n.º 4, da *Diretiva Regresso* estabelece os direitos mínimos que também devem ser aplicados às pessoas detidas ou intercetadas quando estão a passar ilicitamente uma fronteira.

**No quadro da CEDH**, o Estado pode ser responsabilizado pelas pessoas que permanecem numa zona de trânsito.

Exemplo: No processo *Amuur c. França*<sup>40</sup>, os requerentes ficaram retidos na zona de trânsito de um aeroporto de Paris. As autoridades francesas alegaram que, como os requerentes não tinham «entrado» em França, não estavam abrangidos pela jurisdição francesa. O TEDH discordou e concluiu que as disposições do direito interno

38 TEDH, *Phull c. França* (dec.), n.º 35753/03, 11 de janeiro de 2005; TEDH, *El Morsli c. França* (dec.), n.º 15585/06, 4 de março de 2008.

39 Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas, *Ranjit Singh c. França*, Comunicações n.ºs 1876/2000 e 1876/2009, 22 de julho de 2011, parágrafo 8.4.

40 TEDH, *Amuur c. França*, n.º 19776/92, 25 de junho de 1996, parágrafos 52-54.

em vigor nessa altura não garantiam suficientemente o direito dos requerentes à liberdade nos termos do artigo 5.º, n.º 1, da CEDH<sup>41</sup>.

## 1.6. Requerentes de asilo

**No quadro do direito da UE**, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE prevê o direito de asilo no artigo 18.º e a proibição da repulsão no artigo 19.º. O artigo 78.º do TFUE prevê a criação de um sistema europeu comum de asilo que deve respeitar as obrigações impostas aos Estados pela Convenção de Genebra de 1951. Foram adotados vários instrumentos legislativos para aplicar esta disposição, os quais também refletem a proteção contra a repulsão consagrada no artigo 33.º da dita convenção.

Apesar de o artigo 18.º da Carta garantir o direito de asilo, o direito da UE não prevê formas de facilitar a chegada dos requerentes de asilo ao seu território. As pessoas que procuram asilo na UE são maioritariamente nacionais de países que necessitam de visto para entrar na União. Como muitas vezes essas pessoas não preenchem os requisitos para obterem um visto normal, podem ter de atravessar a fronteira de forma irregular.

O artigo 3.º, n.º 1, do [Regulamento de Dublin](#) (Regulamento (UE) n.º 604/2013) exige que os Estados-Membros da UE analisem todos os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros ou por apátridas e que esses pedidos sejam analisados por um único Estado-Membro. O acervo da União em matéria de asilo só é aplicável a partir do momento em que uma pessoa tenha chegado à fronteira, incluindo águas territoriais e zonas de trânsito (artigo 3.º, n.º 1, da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) (2013/32/UE)). Em relação a esses pedidos, o artigo 6.º da diretiva enuncia os diversos elementos relativos à acessibilidade do processo de asilo. O artigo 6.º, n.º 1, designadamente, obriga os Estados a registarem os pedidos no prazo de três dias úteis, ou de seis dias úteis se o pedido for feito a outras autoridades que não as competentes para o seu registo. O n.º 2 do mesmo artigo exige aos Estados que assegurem que as pessoas que pedem proteção internacional tenham a possibilidade efetiva de apresentar o pedido o mais rapidamente possível. As garantias previstas na diretiva são acionadas pelo acesso ao processo, não sendo aplicáveis às pessoas que não conseguem chegar ao território, à fronteira ou a uma zona de trânsito.

O artigo 43.º da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) permite que o tratamento dos pedidos de asilo seja feito na fronteira, onde podem ser tomadas decisões sobre a sua

41 Ver também TEDH, *Nolan e K. c. Rússia*, n.º 2512/04, 12 de fevereiro de 2009; TEDH, *Riad e Idiab c. Bélgica*, n.ºs 29787/03 e 29810/03, 24 de janeiro de 2008.

inadmissibilidade. Podem ser igualmente tomadas decisões sobre o mérito dos pedidos nas circunstâncias que permitam a utilização de procedimentos acelerados em conformidade com o artigo 31.º, n.º 8, da diretiva. Aplicam-se a estes procedimentos os mesmos princípios e garantias fundamentais aplicáveis aos pedidos de asilo apresentados no interior do território. O artigo 43.º, n.º 2, dispõe que as decisões no âmbito dos procedimentos realizados na fronteira devem ser proferidas o mais tardar no prazo de quatro semanas a contar da data de apresentação do pedido, caso contrário o requerente deve ser autorizado a entrar no território. O artigo 24.º, n.º 3, obriga a que não sejam utilizados tais procedimentos no caso dos requerentes necessitados de garantias processuais especiais por serem sobreviventes de violação ou de outras formas graves de violência se não for possível prestar-lhes um apoio adequado na fronteira. O artigo 25.º, n.º 6, alínea b), estabelece alguns limites ao tratamento de pedidos apresentados na fronteira por menores não acompanhados. Estas disposições não são aplicáveis à Irlanda e ao Reino Unido, que continuam a estar vinculados pelo artigo 35.º da versão de 2005 da [Diretiva \(2005/85/CE\)](#).

**A CEDH** não prevê um direito de asilo enquanto tal. Contudo, o seu artigo 3.º proíbe que uma pessoa seja repelida na fronteira ou em qualquer outro lugar sob a jurisdição de um Estado, se com isso correr o risco de ser vítima de torturas ou de penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. Em casos extremos, o afastamento, a extradição ou a expulsão também podem suscitar um problema nos termos do artigo 2.º da CEDH, que protege o direito à vida.

A antiga Comissão Europeia dos Direitos do Homem analisou vários casos de «refugiados em órbita», ou seja, refugiados em relação aos quais nenhum país quer assumir a responsabilidade de autorizar a entrada no seu território para que os seus pedidos sejam tratados.

Exemplo: O processo dos *Asiáticos da África Oriental*<sup>42</sup> dizia respeito à situação de titulares de passaportes britânicos sem direito a residir ou a entrar no Reino Unido e que tinham sido expulsos de territórios britânicos em África, o que os deixou «em órbita». A antiga Comissão Europeia dos Direitos do Homem concluiu que, para além da tomada em consideração do artigo 14.º da CEDH, a discriminação fundada na raça podia, em certas circunstâncias, constituir, por si só, um tratamento degradante na aceção do artigo 3.º dessa Convenção.

42 Comissão Europeia dos Direitos do Homem, *Asiáticos da África Oriental (Pessoas protegidas pelo Reino Unido) c. Reino Unido* (dec.), n.ºs 4715/70, 4783/71 e 4827/71, 6 de março de 1978.

## 1.7. Ações de repulsão no mar

O acesso ao território da UE e dos Estados membros do Conselho da Europa pode fazer-se por via aérea, terrestre ou marítima. As operações de vigilância das fronteiras realizadas no mar devem respeitar não só a legislação em matéria de direitos humanos e de refugiados, mas também o direito internacional do mar.

As atividades em alto mar são reguladas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, bem como pela Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS) e pela Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos (SAR). Estes instrumentos preveem o dever de prestar assistência e de salvar as pessoas que estejam em perigo no mar. Além disso, os comandantes dos navios também são obrigados a levar as pessoas salvas no mar para um «lugar seguro».

Neste contexto, uma das questões que levanta mais polémica é onde desembarcar as pessoas salvas ou intercetadas no mar.

**No quadro do direito da UE**, o artigo 12.º, conjugado com os artigos 3.º e 3.º-A<sup>43</sup> do [Código das Fronteiras Schengen](#) dispõe que as atividades de gestão das fronteiras devem respeitar o princípio da não repulsão. Dada a complexidade desta questão, a UE adotou diretrizes para apoiar a Frontex na realização de operações no mar<sup>44</sup>. O TJUE anulou as diretrizes e a Comissão Europeia apresentou uma nova proposta de regulamento<sup>45</sup>.

Exemplo: No *Parlamento Europeu c. Conselho da UE*<sup>46</sup>, o Parlamento Europeu solicitou ao TJUE que se pronunciasse sobre a legalidade das diretrizes para as operações da Frontex no mar ([Decisão 2010/252/UE do Conselho](#)). As diretrizes foram adotadas ao abrigo do procedimento de comitologia regulamentado no artigo 5.º-A da Decisão 1999/468/CE sem o pleno envolvimento do Parlamento Europeu. O TJUE anulou-as, apesar de ter declarado que elas deveriam continuar em vigor até serem substituídas. O TJUE fez notar que as regras adotadas continham elementos essenciais da vigilância das fronteiras marítimas externas e por isso envolviam opções

43 O artigo 3.º-A foi introduzido pelo [Regulamento \(UE\) n.º 610/2013](#), de 26 de junho de 2013, que altera o Código das Fronteiras Schengen, JO 2013 L 182/1.

44 [Decisão 2010/252/UE do Conselho](#), de 26 de abril de 2010, JO 2010 L 111/20.

45 Comissão Europeia, [COM\(2013\) 197 final](#), Bruxelas, 12 de abril de 2013.

46 TJUE, processo C-355/10 [2012], *Parlamento Europeu c. Conselho da UE*, 5 de setembro de 2012, parágrafos 63-85.



políticas, que devem ser feitas em conformidade com o processo legislativo ordinário com o Parlamento como colegislador. Além disso, o Tribunal observou que as novas medidas contidas na decisão impugnada eram suscetíveis de afetar as liberdades pessoais e os direitos fundamentais das pessoas e, por conseguinte, que essas medidas exigiam mais uma vez que o processo ordinário fosse respeitado. O Tribunal entendeu que o mero facto de as disposições constantes da parte II («Diretrizes para as situações de busca e de salvamento e o desembarque no âmbito de operações nas fronteiras marítimas coordenadas pela Agência») do anexo da Decisão 2010/252/CE do Conselho serem designadas pelo termo «diretrizes» e de o artigo 1.º especificar que elas são «não vinculativas» não põe em causa a respetiva classificação como regras essenciais.

**A CEDH** é aplicável a todos os que estão «sob a jurisdição» de um Estado membro do Conselho da Europa. O TEDH decidiu em diversas ocasiões<sup>47</sup> que as pessoas podem ser abrangidas pela sua jurisdição quando um Estado exerce controlo sobre elas em alto mar. Num processo de 2012 contra a Itália, a Grande Secção do TEDH estabeleceu os direitos dos migrantes que procuram chegar a solo europeu e os deveres dos Estados em tais circunstâncias.

Exemplo: No processo *Hirsi Jamaa e outros c. Itália*<sup>48</sup>, os requerentes faziam parte de um grupo de cerca de 200 migrantes, incluindo requerentes de asilo e outros, que tinha sido intercetado pela guarda costeira italiana no alto mar na zona de busca e salvamento de Malta. Os migrantes foram sumariamente forçados a regressar à Líbia ao abrigo de um acordo celebrado entre a Itália e este país, não lhes tendo sido dada a oportunidade de requererem asilo. Não se efetuou qualquer registo dos seus nomes ou nacionalidades. O TEDH fez notar que a situação na Líbia era bem conhecida e fácil de verificar com base em múltiplas fontes. Considerou-se, por conseguinte, que as autoridades italianas sabiam, ou tinham obrigação de saber, que os requerentes, uma vez regressados à Líbia como migrantes irregulares, ficariam expostos a um tratamento que viola a CEDH e que não receberiam qualquer tipo de proteção. Também sabiam, ou deveriam saber, que não existiam garantias suficientes de que os requerentes estariam protegidos do risco de serem arbitrariamente devolvidos aos seus países de origem, que incluíam a Somália e a Eritreia. As autoridades italianas deveriam ter tido em especial atenção a inexistência de qualquer

47 TEDH, *Xhavara e outros c. Itália e Albânia*, n.º 39473/98, 11 de janeiro de 2001; TEDH, *Medvedyev e outros c. França* [GS], n.º 3394/03, 29 de março de 2010.

48 TEDH, *Hirsi Jamaa e outros c. Itália* [GS], n.º 27765/09, 23 de fevereiro de 2012.

procedimento de asilo e a impossibilidade de obrigar as autoridades líbias a reconhecer o estatuto de refugiado concedido pelo ACNUR.

O TEDH reafirmou que o facto de os requerentes não terem conseguido pedir asilo ou descrever os riscos que enfrentavam devido à ausência de um sistema de asilo na Líbia não isentava a Itália de cumprir as obrigações que lhe incumbem ao abrigo do artigo 3.º da CEDH. Reiterou que as autoridades italianas deveriam ter verificado de que modo as autoridades líbias cumpriam as suas obrigações internacionais em matéria de proteção dos refugiados. A transferência dos requerentes para a Líbia violou, por conseguinte, o artigo 3.º da CEDH porque expôs os requerentes ao risco de repulsão.

## 1.8. Vias de recurso

No que diz respeito às vias de recurso, o [capítulo 4](#) sobre as garantias processuais examinará esta questão mais aprofundadamente, enquanto o [capítulo 6](#) abordará as vias de recurso no contexto da privação da liberdade.

**No direito da UE**, alguns instrumentos – como o [Código de Vistos](#) (artigos 32.º, n.º 3, e 34.º, n.º 7), o [Código das Fronteiras Schengen](#) (artigo 13.º) e a [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) (artigo 46.º) – preveem vias específicas de recurso. O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE também prevê uma garantia mais geral. Todas as pessoas que aleguem ter sido vítimas de uma violação dos direitos e liberdades garantidos pelo direito da UE, incluindo a violação de uma disposição da Carta, devem ter automaticamente acesso a uma ação perante um tribunal que inclua uma «proteção judicial efetiva» contra uma recusa de acesso ao território ou aos procedimentos envolvidos.

**No quadro da CEDH**, todas as pessoas cujo acesso ao território ou a procedimentos envolva em alguma medida os direitos por ela garantidos devem, nos termos do seu artigo 13.º, ter acesso a um recurso efetivo perante uma instância nacional. Por exemplo, no processo *Hirsi Jamaa e outros c. Itália*, o TEDH concluiu que esse recurso não existiu porque os migrantes foram obrigados a regressar à Líbia sem lhes ter sido dada a possibilidade de impugnar essa medida.

## Questões fundamentais

- Os Estados podem decidir sobre a concessão de acesso ao seu território a cidadãos estrangeiros, mas devem respeitar o direito da UE, a CEDH e as garantias de direitos humanos aplicáveis (ver [Introdução](#) ao presente capítulo).
- O direito da UE estabelece regras comuns para os Estados-Membros da UE no que respeita à emissão de vistos de curta duração (ver [Secção 1.1](#)).
- O direito da UE prevê garantias relativas às atividades de controlo de fronteiras (ver [Secção 1.4](#)) e de vigilância de fronteiras, especialmente no mar (ver [Secção 1.7](#)).
- O direito da UE, principalmente o acervo de Schengen, permite que as pessoas viajem sem controlos de fronteira no interior do espaço acordado (ver [Secção 1.1](#)).
- Nos termos do direito da UE, o facto de um único Estado do espaço Schengen proibir a entrada de uma pessoa no seu território pode impedir o acesso dessa pessoa a todo o espaço Schengen (ver [Secção 1.3](#)).
- A Carta dos Direitos Fundamentais da UE prevê o direito de asilo e a proibição da expulsão. O acervo da UE em matéria de asilo é aplicável a partir do momento em que uma pessoa chegue a uma fronteira da UE (ver [Secção 1.6](#)).
- Em determinadas circunstâncias, a CEDH impõe limitações ao direito de um Estado deter ou repelir um migrante nas suas fronteiras (ver [Introdução](#) a este capítulo e [Secções 1.5](#) e [1.6](#)), independentemente de o migrante se encontrar numa zona de trânsito ou noutra local sob a jurisdição desse Estado. O Estado também pode ser obrigado a facultar uma via de recurso mediante a qual a alegada violação da CEDH possa ser apresentada a uma instância nacional (ver [Secções 1.7](#) e [1.8](#)).

## Outra jurisprudência e mais leituras:

Para aceder a outra jurisprudência, consulte as orientações da [página 263](#) do presente manual. Poderá encontrar outros materiais relativos às questões abrangidas por este capítulo na secção Outras leituras na [página 241](#).



# 2

## Estatuto e documentação associada

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE), artigo 9.º (direito de permanência) Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 6.º (documentação)	Requerentes de asilo	TEDH, <i>Saadi c. Reino Unido, 2008</i> e <i>Suso Musa c. Malta, 2013</i> (considera-se que a entrada não está autorizada até ser formalmente autorizada)
Diretiva Estatuto de Refugiado (2011/95/UE)	Pessoas reconhecidas como refugiados ou beneficiários de proteção subsidiária	CEDH, artigo 3.º (proibição da tortura)
Diretiva Títulos de Residência para Vítimas de Tráfico (2004/81/CE) Diretiva Sanções contra os Empregadores (2009/52/CE)	Vítimas de tráfico e de condições de trabalho particularmente abusivas	Convenção relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, artigo 14.º (autorização de residência também devido à situação pessoal da vítima) TEDH <i>Rantsev c. Chipre e Rússia, 2010</i> (vítima russa de tráfico de seres humanos em Chipre)
	Pessoas afetadas pelas medidas provisórias do artigo 39	TEDH, <i>Mamatkulov e Askarov c. Turquia, 2005</i> , e <i>Savridin Dzhurayev c. Rússia, 2013</i> (extradição apesar da indicação do artigo 39 pelo TEDH)

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
Diretiva Regresso (2008/115/CE) TJCE, C-357/09, <i>Kadzoev</i> , 2009. TJUE, C-34/09, <i>Ruiz Zambrano</i> , 2011	Migrantes em situação irregular	TEDH, <i>Kurić c. Eslovénia</i> , 2012 (retirada ilegal de autorizações de residência)
Diretiva Residentes de Longa Duração (2003/109/CE)	Residentes de longa duração	Convenção Europeia de Estabelecimento, de 13 de dezembro de 1955
Protocolo Adicional ao Acordo de Ancara de 1970, artigo 41.º (cláusula de «standstill») Decisão 1/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia (prerrogativas dos membros da família)	Nacionais turcos	
Diretiva Livre Circulação (2004/38/CE)	Membros da família de cidadãos do EEE originários de países terceiros	
TJUE, C-135/08, <i>Rottmann</i> , 2010 (perda da cidadania da União)	Apátridas	

## Introdução

O presente capítulo analisa o estatuto e a documentação de diversos grupos de migrantes.

A ausência de estatuto ou de documentação comprovativa do seu estatuto pode causar vários problemas a muitos migrantes, designadamente a recusa de acesso a serviços públicos ou privados, ou ao mercado de trabalho. O direito da UE inclui disposições obrigatórias pormenorizadas sobre o estatuto e a documentação, e qualquer incumprimento dessas disposições constitui uma violação do direito da União. O TEDH pode ser chamado a analisar se a falta do estatuto ou de documentação constitui uma ingerência no exercício pela pessoa em causa de um direito consagrado pela CEDH e, em caso afirmativo, se essa ingerência é justificada.

Se o Estado de acolhimento não tiver concedido uma autorização formal, poderá considerar que a presença de um nacional de um país terceiro é irregular. Contudo, tanto o direito da União como a CEDH definiram as circunstâncias em que a presença de um nacional de um país terceiro deve ser considerada legal, mesmo que o Estado em causa

não a tenha autorizado (ver [Secções 2.2 e 2.5](#)). Alguns direitos consagrados pela União, a CEDH, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE e a ESC só são concedidos às pessoas cuja presença num determinado país é legal (ver [Capítulo 8](#)).

O direito da UE pode dispor expressamente o reconhecimento ou a concessão de um determinado tipo de estatuto. Pode tornar obrigatória a emissão de documentos específicos (ver [Secções 2.1, 2.2 e 2.8](#)). Sempre que uma pessoa tenha direito no quadro do direito da UE ou nacional a certo estatuto – ou a certos documentos –, a não concessão do estatuto ou a não emissão da documentação constituem uma infração ao direito da UE.

A CEDH não exige expressamente que um Estado conceda um determinado estatuto aos migrantes ou que lhes emita documentos específicos. Em algumas circunstâncias, o direito ao respeito pela vida privada e familiar (artigo 8.º) pode exigir que os Estados reconheçam o estatuto, autorizem a residência ou emitam documentação para um migrante. Não se pode, todavia, considerar que o artigo 8.º por si só garante o direito a tipos específicos de títulos de residência. Sempre que a legislação nacional preveja diversos tipos de títulos de residência, o TEDH será normalmente solicitado a analisar as implicações jurídicas e práticas da emissão de cada um deles<sup>49</sup>.

## 2.1. Requerentes de asilo

Os requerentes de asilo procuram proteção internacional com base no facto de não poderem regressar ou ser devolvidos ao país de origem por terem um receio fundado de ser perseguidos ou correrem o risco de sofrer maus tratos ou ser expostos a outras ofensas graves (ver [Capítulo 3](#)).

**O direito da UE** define os requerentes de asilo como «requerentes de proteção internacional». A sua situação é regida pelo acervo da UE em matéria de asilo. Todos os textos pertinentes desse acervo, bem como os Estados onde são aplicáveis, estão enumerados no [anexo 1](#). A obtenção de acesso aos procedimentos de asilo é analisada no [Capítulo 1](#). Esta secção trata dos requerentes de asilo cujos pedidos estão pendentes e que aguardam uma decisão final. O direito da UE proíbe que os requerentes de asilo sejam afastados até ser tomada uma decisão sobre os seus pedidos. O artigo 9.º, n.º 1, da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) (2013/32/UE) dispõe que a presença do requerente de asilo no território de um Estado-Membro da UE é legal.

<sup>49</sup> TEDH, *Liu c. Rússia*, n.º 42086/05, 6 de dezembro de 2007, parágrafo 50.

Afirma que os requerentes de asilo são «autorizados a permanecer no Estado-Membro» para efeitos do processo até à pronúncia de uma decisão pela autoridade responsável, embora existam algumas exceções, nomeadamente no caso de pedidos subsequentes.

O direito à documentação dos requerentes de asilo ao abrigo do direito da UE é estabelecido pela [Diretiva Condições de Acolhimento](#) (2013/33/UE; ver no [anexo 1](#) os Estados-Membros da UE vinculados pela diretiva). O seu artigo 6.º dispõe que todas as pessoas que apresentam um pedido de asilo devem receber, no prazo de três dias, um documento que certifique o seu estatuto de requerentes de asilo ou que ateste que estão autorizadas a permanecer no território em causa enquanto o seu pedido de asilo estiver a ser examinado. O n.º 2 do mesmo artigo permite que os Estados se abstenham de fazê-lo caso o requerente se encontre detido ou na fronteira.

**No quadro da CEDH** não existe uma disposição correspondente para regulamentar o estatuto dos requerentes de asilo durante o tratamento dos seus pedidos de proteção. Será por isso necessário analisar se as disposições do direito interno permitem que eles permaneçam no território enquanto os seus pedidos estão a ser analisados.

O artigo 5.º, n.º 1, alínea f), da CEDH permite a detenção dos requerentes de asilo para impedir «a entrada ilegal» no território de um Estado. De acordo com o TEDH, uma entrada permanece «ilegal» até ser formalmente autorizada pelas autoridades nacionais.

Exemplo: O TEDH declarou no processo *Saadi c. Reino Unido*<sup>50</sup> que uma entrada permanecia irregular até ter sido formalmente autorizada pelas autoridades nacionais. Nesse processo, o Tribunal concluiu que não tinha havido violação do artigo 5.º, n.º 1, quando um requerente de asilo ficou legalmente detido durante sete dias, em condições adequadas, enquanto o seu pedido de asilo estava a ser tratado.

Exemplo: No processo *Suso Musa c. Malta*<sup>51</sup>, contudo, o Tribunal declarou que, caso um Estado tenha excedido as suas obrigações jurídicas e adotado legislação que autoriza explicitamente a entrada ou a permanência de imigrantes durante a apreciação de um pedido de asilo, quer a título independente quer no quadro do direito

50 TEDH, *Saadi c. Reino Unido* [GS], n.º 13229/03, 29 de janeiro de 2008, parágrafo 65.

51 TEDH, *Suso Musa c. Malta*, n.º 42337/12, 23 de julho de 2013.



da UE, qualquer detenção subsequente com o fim de impedir a entrada irregular pode suscitar dúvidas sobre a sua legalidade à luz do artigo 5.º, n.º 1, alínea f).

O artigo 2.º do Protocolo n.º 4 da CEDH refere o direito de livre circulação das pessoas que se encontrem «em situação regular» no território de um Estado, enquanto o artigo 1.º do Protocolo n.º 7 prevê certas garantias processuais contra a expulsão no caso das pessoas que residam «legalmente» no território de um Estado. Contudo, as pessoas podem perder o seu estatuto legal.

Exemplo: O Governo alemão tinha reconhecido perante o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas<sup>52</sup> que os requerentes de asilo eram residentes legais enquanto estivesse em curso o seu processo de asilo. No entanto, no acórdão *Omwenyeke c. Alemanha*<sup>53</sup>, o Tribunal aceitou o argumento do Governo de que, ao violar as condições que o Estado tinha associado à sua residência temporária – isto é, a obrigação de permanecer no território de determinada cidade – o requerente tinha perdido o seu estatuto legal e deixado, por isso, de estar abrangido pelo artigo 2.º do Protocolo n.º 4 da CEDH.

## 2.2. Refugiados com estatuto reconhecido e pessoas necessitadas de proteção subsidiária

**No quadro do direito da UE**, a Carta dos Direitos Fundamentais garante o direito de asilo (artigo 18.º), indo assim além do direito de procurar asilo. As pessoas que preencham as condições necessárias para pedirem asilo têm direito a que esse estatuto seja reconhecido. Os artigos 13.º (estatuto de refugiado) e 18.º (concessão do estatuto de proteção subsidiária a pessoas que necessitem de proteção internacional mas não sejam elegíveis para o estatuto de refugiado) da [Diretiva Estatuto de Refugiado \(2011/95/UE\)](#) estabelecem explicitamente o direito a receber o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária. As pessoas a quem tenha sido concedida proteção internacional podem perder o seu estatuto se existir uma verdadeira melhoria da situação no seu país de origem (ver [Capítulo 3.1.8](#)).

52 CCPR/C/DEU/2002/5, 4 de dezembro de 2002.

53 TEDH, *Omwenyeke c. Alemanha* (dec.), n.º 44294/04, 20 de novembro de 2007.

O artigo 24.º da mesma diretiva regulamenta o direito a receber documentação. As pessoas reconhecidas como necessitadas de proteção internacional têm direito a autorizações de residência: três anos para os refugiados e um ano para os beneficiários de proteção subsidiária. O artigo 25.º consagra o direito dos refugiados e, em determinados casos, dos beneficiários de proteção subsidiária a receberem documentos de viagem.

A **CEDH** não prevê um direito de asilo como o inscrito no artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Além disso, o TEDH não pode analisar se a recusa ou a retirada do estatuto de refugiado ao abrigo da Convenção de Genebra de 1951<sup>54</sup>, ou o não reconhecimento do direito de asilo ao abrigo da **Diretiva Estatuto de Refugiado**<sup>55</sup>, contrariam a CEDH. No entanto, o TEDH pode analisar se o afastamento de um estrangeiro é suscetível de expô-lo a um risco real de sofrer um tratamento contrário ao artigo 3.º da CEDH ou a outras disposições dessa convenção (ver **Capítulo 3**)<sup>56</sup>.

## 2.3. Vítimas de tráfico e de condições de trabalho particularmente abusivas

No quadro do direito da UE, a **Diretiva Sanções contra os Empregadores** (2009/52/CE) criminaliza algumas formas de emprego ilegal de migrantes em situação irregular. No caso de trabalhadores menores de idade ou sujeitos a condições de trabalho particularmente abusivas, pode ser concedida uma autorização de residência temporária para facilitar a apresentação de queixas contra os respetivos empregadores (artigo 13.º).

A **Diretiva 2004/81/CE do Conselho** relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração irregular prevê um prazo de reflexão durante o qual a vítima não pode ser expulsa. Exige igualmente aos Estados-Membros da UE que emitam uma autorização de residência para as vítimas de tráfico de seres humanos que cooperem com as autoridades (artigos 6.º e 8.º, respetivamente). A autorização deve ter pelo menos seis meses de validade e ser renovável. Embora não aborde diretamente as autorizações de residência para as vítimas, a **Diretiva Contra o Tráfico de Seres Humanos** (2011/36/UE) de 2011 exige que se tomem as medidas de assistência e apoio necessárias antes, durante e após a conclusão do processo penal (artigo 11.º). Contudo,

54 TEDH, *Ahmed c. Áustria*, n.º 25964/94, 17 de dezembro de 1996, parágrafo 38.

55 TEDH, *Sufi e Elmi c. Reino Unido*, n.ºs 8319/07 e 11449/07, 28 de junho de 2011, parágrafo 226 (relativo ao artigo 15.º da **Diretiva Estatuto de Refugiado**).

56 TEDH, *NA. c. Reino Unido*, n.º 25904/07, 17 de julho de 2008, parágrafos 106-107.

quando não estão previstos processos penais contra os traficantes ou a vítima não cooperou com qualquer investigação, não existe uma exigência clara de que os Estados-Membros da UE concedam uma autorização de residência.

**No quadro da CEDH**, a proibição da escravatura e do trabalho forçado prevista no seu artigo 4.º pode exigir, em determinadas circunstâncias, que os Estados investiguem as suspeitas de tráfico e tomem medidas para proteger as vítimas ou potenciais vítimas.

Exemplo: O processo *Rantsev c. Chipre e Rússia*<sup>57</sup> do TEDH refere-se a uma vítima russa de tráfico de seres humanos em Chipre. O Tribunal considerou que Chipre não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam ao abrigo do artigo 4.º da CEDH em dois aspetos: em primeiro lugar, não tinha criado um quadro jurídico e administrativo adequado para combater o tráfico e, em segundo lugar, a polícia não tinha tomado as medidas operacionais adequadas para proteger a vítima de tráfico. O TEDH concluiu também que as autoridades russas não tinham efetuado uma investigação eficaz do recrutamento da vítima por traficantes, ocorrido em território russo. Esta omissão teve consequências mais graves devido às circunstâncias em que a vítima saiu da Rússia e veio posteriormente a morrer em Chipre.

**No quadro da CEDH**, as autoridades dos Estados que são parte da Convenção do Conselho da Europa contra o Tráfico de Seres Humanos devem conceder às pessoas de que se suspeita serem vítimas de tráfico um período de restabelecimento e reflexão durante o qual não podem ser expulsas (artigo 14.º). Caso as autoridades competentes tenham «motivos razoáveis para crer que uma pessoa foi vítima de tráfico de seres humanos», essa pessoa não pode ser expulsa do país até se determinar se foi ou não vítima de um crime de tráfico (artigo 10º, n.º 2). A autoridade competente pode emitir autorizações de residência renováveis em nome das vítimas sempre que considere que a sua permanência é necessária devido à sua situação pessoal ou para efeitos de investigação criminal (artigo 14.º, n.º 1). Estas disposições visam assegurar que as vítimas de tráfico não correm o risco de ser obrigadas a regressar aos respetivos países sem terem recebido a ajuda adequada (ver também [Capítulo 9](#) sobre os grupos vulneráveis e o [anexo 2](#) relativamente à lista de ratificações).

<sup>57</sup> TEDH, *Rantsev c. Chipre e Rússia*, n.º 25965/04, 7 de janeiro de 2010, parágrafo 284.

## 2.4. Pessoas afetadas pelas medidas provisórias do artigo 39

Quando o TEDH recebe um pedido, pode decidir que um Estado deve tomar determinadas medidas provisórias enquanto prossegue a análise do processo<sup>58</sup>. Essas medidas são normalmente designadas por medidas do artigo 39<sup>59</sup>, e consistem geralmente em instar um Estado a não expulsar as pessoas para países aonde irão alegadamente enfrentar a morte, a tortura, ou outro tipo de maus tratos. Em muitos casos, estão envolvidos requerentes de asilo cujos pedidos já foram objeto de indeferimento definitivo e que esgotaram todos os direitos de recurso previstos no direito interno. Em alguns Estados, pode ser pouco claro o estatuto com que as pessoas ficam quando o TEDH aplica uma medida provisória do artigo 39 para impedir o seu afastamento enquanto analisa o processo<sup>60</sup>. Independentemente da questão do estatuto, o Estado que pretende realizar a expulsão é obrigado a cumprir qualquer medida do artigo 39 indicada pelo TEDH.

Exemplo: No acórdão *Mamatkulov e Askarov c. Turquia*<sup>61</sup>, o Estado demandado extraditou os requerentes para o Usbequistão apesar da medida provisória ao abrigo do artigo 39 indicada pelo TEDH. Os factos descritos no processo mostravam claramente que, devido à sua extradição, o Tribunal tinha sido impedido de apreciar adequadamente as queixas dos requerentes de acordo com a sua prática constante em casos semelhantes, o que, em última análise, não lhe permitiu protegê-los de potenciais violações da CEDH. Nos termos do artigo 34.º da Convenção, os Estados membros comprometem-se a abster-se de qualquer ato ou omissão que possa criar entraves ao exercício efetivo do direito de petição por parte de um requerente. Deve considerar-se que o incumprimento das medidas provisórias por um Estado membro impede o Tribunal de apreciar efetivamente a queixa do requerente e obsta ao exercício efetivo dos direitos deste último, violando assim o artigo 34.º da Convenção.

Exemplo: No processo *Savridin Dzhurayev c. Rússia*<sup>62</sup> o requerente foi transferido à força para o Tajiquistão numa operação especial que envolveu agentes estatais rus-

58 TEDH, *Regulamento do Tribunal*, em vigor em 1 de setembro de 2012, artigo 39.

59 Para instruções pormenorizadas sobre a forma de apresentar um pedido ao abrigo do artigo 39, ver ACNUR (2012).

60 TEDH, *Azimov c. Rússia*, n.º 67474/11, 18 de abril de 2013.

61 TEDH, *Mamatkulov e Askarov c. Turquia* [GS], n.ºs 46827/99 e 46951/99, 4 de fevereiro de 2005.

62 TEDH, *Savridin Dzhurayev c. Rússia*, n.º 71386/10, 25 de abril de 2013.

sos – apesar de ainda estar em vigor uma medida provisória indicada pelo TEDH. Em consequência de o Estado demandado não ter respeitado essa medida, o requerente ficou exposto ao risco de sofrer maus tratos no Tajiquistão e o Tribunal não lhe pôde assegurar o usufruto prático e efetivo dos direitos que lhe assistiam ao abrigo do artigo 3.º da CEDH. O artigo 34.º da Convenção, tal como o seu artigo 3.º, tinha sido, por conseguinte, violado. O Tribunal ordenou ao Estado demandado que tomasse medidas de reparação concretas para proteger o requerente dos riscos existentes para a sua vida e integridade física numa jurisdição estrangeira. Além disso, devido aos repetidos incidentes deste tipo, o Tribunal ordenou ao Estado demandado que resolvesse imediatamente esse problema recorrente através da adoção de medidas decisivas de carácter geral para garantir a proteção eficaz das potenciais vítimas, de acordo com as medidas provisórias emitidas pelo Tribunal.

## 2.5. Migrantes em situação irregular

A presença de pessoas que entraram ou permaneceram no território de um Estado sem autorização ou justificação jurídica é considerada irregular ou ilícita. A presença irregular ou ilícita pode ter muitas origens, desde a entrada clandestina ou a fuga de um endereço obrigatório, até a inelegibilidade para renovar uma autorização de residência, que até então era legal, devido a uma alteração da situação pessoal. A ausência de estatuto legal afeta com frequência a possibilidade de beneficiar de outros direitos processuais e substantivos (ver [Secção 8.6](#) sobre o acesso à segurança social e à assistência social).

**O direito da UE** não permite, nos termos da [Diretiva Regresso](#) (2008/115/CE; ver no [anexo 1](#) os Estados-Membros da UE vinculados pela diretiva), que os nacionais de países terceiros em situação irregular permaneçam numa situação de incerteza. Os Estados-Membros da UE abrangidos pela diretiva devem regularizar a permanência dessas pessoas ou emitir uma decisão de regresso.

Todas as pessoas que não estejam legalmente autorizadas a permanecer são abrangidas pelo âmbito da diretiva. O artigo 6.º obriga os Estados-Membros da UE a emitir uma «decisão de regresso». Contudo, o n.º 4 do mesmo artigo, define as circunstâncias em que os Estados estão dispensados desta obrigação. A par das razões humanitárias ou de outra índole, a permanência pode ser regularizada por razões imperiosas de vida familiar e privada garantidas pelo artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e pelo artigo 8.º da CEDH (ver [Capítulo 5](#) sobre a vida familiar).

Exemplo: No processo *M. Ghevondyan*<sup>63</sup>, de 4 de junho de 2012, o Conselho de Estado (*Conseil d'État*) francês decidiu que o artigo 6.º da *Diretiva Regresso* não obrigava as autoridades competentes dos Estados-Membros a emitirem sistematicamente uma decisão de regresso contra os nacionais de países terceiros em situação irregular. O artigo 6.º, n.º 4, menciona várias exceções e derrogações ao artigo 6.º, n.º 1. Por conseguinte, as decisões de regresso não podem ser tomadas automaticamente. A administração é obrigada a levar em consideração a situação pessoal e familiar do estrangeiro e a ter em conta as circunstâncias que possam impedir uma ordem de expulsão. Entre estas figuram o interesse superior da criança, a situação familiar e o estado de saúde do estrangeiro em causa, como prevê o artigo 5.º da diretiva. Consequentemente, se este motivo for invocado pelo estrangeiro, os tribunais devem examinar a legalidade da decisão atendendo às suas consequências para a situação pessoal do mesmo.

É possível autorizar as pessoas a permanecerem no território enquanto aguardam o resultado de um processo de autorização de permanência (artigo 6.º, n.º 5), mas não é obrigatório fazê-lo, como acontece com os requerentes de asilo. A disposição não aborda o estatuto dessas pessoas. O considerando 12 da *Diretiva Regresso* revela conhecimento da situação muito comum de algumas das pessoas que permanecem no território sem autorização não poderem ser repatriadas. Afirma também que os Estados devem fornecer uma confirmação por escrito da situação em que essas pessoas se encontram, mas esta afirmação não se reflete no dispositivo da diretiva. A situação é particularmente grave no caso das pessoas que devem ser libertadas por ter terminado o prazo máximo de detenção (ver [Capítulo 6](#) sobre a detenção) mas ainda não estão autorizadas a permanecer<sup>64</sup>.

Exemplo: No processo *Kadzoev*<sup>65</sup>, um requerente de asilo checheno cujo pedido foi recusado pela Bulgária, não podia ser afastado mas foi libertado após uma decisão do TJUE ter confirmado que a legislação aplicável da UE não permitia em nenhuma circunstância autorizar que o prazo máximo de detenção fosse excedido. Uma vez libertado, o requerente ficou sem estatuto nem documentos e privado de meios de subsistência, uma vez que a legislação da Bulgária não previa qualquer estatuto para o seu caso, muito embora não pudesse ser afastado.

63 França, Conselho de Estado (*Conseil d'État*), *M. Ghevondyan*, 4 de junho de 2012.

64 Sobre a situação das pessoas não expulsas, ver [FRA \(2011a\)](#), Capítulo 2.

65 TJCE, C-357/09 [2009] Colect. I-11189, *Kadzoev (Huchbarov)*, 30 de novembro de 2009.

A CEDH não prevê qualquer direito à obtenção de um estatuto específico ou dos respetivos documentos num país de acolhimento, mas a sua recusa pode, em determinadas circunstâncias, violar a CEDH caso os seus motivos sejam discriminatórios.

Exemplo: No processo *Kiyutin c. Rússia*<sup>66</sup>, um nacional do Usbequistão, que tinha sido casado e tido um filho com uma cidadã russa, solicitou uma autorização de residência às autoridades russas. A autorização foi-lhe recusada por ele ser seropositivo. O TEDH salientou a especial vulnerabilidade das pessoas infetadas com o VIH e admitiu que a doença poderia ser equivalente a uma forma de deficiência. A disposição de carácter geral do direito interno que exige a expulsão dos estrangeiros seropositivos não deixava margem para uma avaliação personalizada baseada nas circunstâncias específicas do caso, e foi considerado que não era objetivamente justificada. O Tribunal concluiu assim que o requerente tinha sido vítima de discriminação devido ao seu estado de saúde, e que isso constituía uma infração do artigo 14.º da CEDH conjugado com o artigo 8.º.

**No contexto da ESC**, o âmbito pessoal está, em princípio, limitado aos nacionais de outros Estados Partes que estão a residir ou a trabalhar legalmente no território. O CEDS considerou, no entanto, que devido ao seu carácter fundamental e à sua ligação à dignidade humana, há alguns direitos que se aplicam a todas as pessoas presentes no território, incluindo os migrantes em situação irregular. Nesses direitos incluem-se o direito a assistência médica<sup>67</sup>, o direito de abrigo<sup>68</sup> e o direito à educação<sup>69</sup>.

## 2.6. Residentes de longa duração

**No quadro do direito da UE**, a *Diretiva Residentes de Longa Duração* (2003/109/CE, alterada pela *Diretiva 2011/51/UE*; ver [anexo 1](#)) prevê para os Estados por ela vinculados o direito à concessão de um estatuto reforçado de «residência de longa duração» aos nacionais de países terceiros que residam de forma legal e

66 TEDH, *Kiyutin c. Rússia*, n.º 2700/10, 10 de março de 2011.

67 CEDS, *International Federation of Human Rights Leagues c. França*, Queixa n.º 14/2003, méritos, 8 de setembro de 2004.

68 CEDS, *Defence for Children International c. Países Baixos*, Queixa n.º 47/2008, méritos, 20 de outubro de 2009.

69 CEDS, Conclusões 2011, Introdução Geral, janeiro de 2012, parágrafo 10, Declaração de interpretação do artigo 17.º, n.º 2.

ininterrupta num Estado-Membro da UE durante cinco anos<sup>70</sup>. Este direito está sujeito a condições relacionadas com a disponibilidade de recursos estáveis e regulares e de um seguro de doença. Não existe jurisprudência sobre a interpretação destes requisitos, mas relativamente a outros semelhantes, constantes da *Diretiva Reagrupamento Familiar* (2003/86/CE; ver *Capítulo 5* sobre as famílias) o TJUE tendeu a fazer uma interpretação estrita dessas condições. No seu entender, a margem de manobra dos Estados-Membros não deve ser por estes utilizada de forma a prejudicar o objetivo da diretiva<sup>71</sup>.

Nos termos do artigo 11.º da *Diretiva Residentes de Longa Duração*, a concessão do estatuto de residente de longa duração implica igualdade de tratamento face aos cidadãos nacionais em vários domínios importantes (ver *Capítulo 8* sobre os direitos económicos e sociais).

O TJUE entende que os Estados-Membros da UE não podem impor encargos excessivos e desproporcionados para a concessão de autorizações de residência aos nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração e aos membros das suas famílias. Tais encargos comprometeriam a realização do objetivo da diretiva, privando-a da sua eficácia.

Exemplo: No processo *Comissão Europeia c. Países Baixos*<sup>72</sup>, o TJUE declarou que os Países Baixos não tinham cumprido a obrigação que lhes impõe a *Diretiva Residentes de Longa Duração*, na medida em que aplicavam encargos excessivos e desproporcionados (entre 188 EUR e 830 EUR) a (i) nacionais de países terceiros que requerem o estatuto de residente de longa duração, (ii) nacionais de países terceiros que adquiriram o estatuto de residentes de longa duração noutra Estado-Membro da UE e que pretendem exercer o seu direito de residência e (iii) membros das famílias de nacionais de países terceiros que requerem o reagrupamento familiar. Mais especificamente, o Tribunal assinalou que os Estados-Membros não têm uma margem de apreciação ilimitada no que respeita à cobrança de taxas a nacionais de países terceiros quando emitem uma autorização de residência e que não estão autorizados a fixar taxas suscetíveis de criar um obstáculo ao exercício dos direitos consagrados na *Diretiva Residentes de Longa Duração*.

70 Ver também TJUE, C-502/10 [2012], *Staatssecretaris van Justitie c. Mangat Singh*, 18 de outubro de 2012.

71 TJUE, C-578/08 [2010] Colect. I-01839, *Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 de março de 2010, parágrafo 52.

72 TJUE, C-508/10, *Comissão Europeia c. Reino dos Países Baixos*, 26 de abril de 2012, parágrafo 70.



**No âmbito da CEDH** a residência de longa duração tem sido geralmente reconhecida como um fator a ter em conta em caso de proposta de expulsão (ver [Secção 3.4](#)).

Exemplo: No processo *Kurić c. Eslovénia*<sup>73</sup>, o TEDH apreciou o registo esloveno de residentes permanentes e a «eliminação» do mesmo dos antigos cidadãos da República Socialista Federal da Jugoslávia (RSFJ) que ainda eram residentes permanentes mas não tinham pedido a nacionalidade eslovena num prazo de seis meses. As consequências dessa «eliminação» eram tornarem-se apátridas ou perderem os seus direitos de residência<sup>74</sup>. Os estrangeiros que não eram cidadãos de outras repúblicas da RSFJ não foram afetados da mesma forma. O TEDH reiterou que poderiam existir obrigações positivas inerentes ao respeito efetivo da vida privada ou familiar, em especial no caso dos migrantes de longa duração, como os requerentes em causa, que tinham sido ilegalmente «eliminados» do registo de residência permanente, violando o artigo 8.º da CEDH. Considerou também que a diferença de tratamento entre os estrangeiros não pertencentes à RSFJ e os que tinham sido cidadãos da RSFJ constituía discriminação e violava o artigo 14.º da Convenção conjugado com o artigo 8.º.

A Convenção Europeia sobre o Estabelecimento do Conselho da Europa, de 1955, prevê um estatuto reforçado em todos os Estados membros para as pessoas que sejam residentes de longa duração, mas apenas no caso de serem nacionais de Estados partes na convenção.

## 2.7. Cidadãos turcos

O Acordo de Ancara assinado em 1963 e o Protocolo Adicional ao Acordo de Ancara aditado em 1970 reforçam as relações comerciais e económicas entre a então Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Turquia, tendo em vista a possível adesão desta última à CEE. Este acordo foi objeto de mais de 40 acórdãos do TJUE e, anteriormente, do TJCE. Foi ainda complementado por várias decisões do Conselho de Associação, algumas das quais relativas ao estatuto dos numerosos cidadãos turcos que vivem no território dos Estados-Membros da União. O acordo não confere a esses cidadãos qualquer direito substantivo de entrar ou residir num Estado-Membro da UE, mas os trabalhadores por conta própria e os prestadores de serviços beneficiam de uma cláusula de «standstill»

73 TEDH, *Kurić e outros c. Eslovénia* [GS], n.º 26828/06, 26 de junho de 2012.

74 A Eslovénia não é parte na Convenção do Conselho da Europa, de 2006, sobre a Prevenção dos Casos de Apatridia Relacionados com a Sucessão de Estados.

(artigo 41.º do [Protocolo Adicional](#)). Esta cláusula impede que os Estados lhes imponham requisitos processuais ou financeiros novos e mais rigorosos do que os vigentes à data em que o acordo foi celebrado<sup>75</sup>. No entanto, apenas se aplica aos nacionais turcos que pretendam prestar serviços e não àqueles que queiram beneficiar da prestação de serviços<sup>76</sup>.

Exemplo: Há vários processos relativos às exigências impostas aos condutores de camiões turcos empregados por empresas turcas na Turquia para conduzirem camiões até à Alemanha. Tais processos referiam-se, assim, ao direito de as empresas prestarem livremente os seus serviços nos Estados-Membros da UE. No processo *Abatay*<sup>77</sup>, o TJCE declarou que a Alemanha não deve exigir uma autorização de trabalho aos nacionais turcos que queiram prestar serviços no seu território, se essa autorização não fosse já exigida quando a cláusula de «standstill» entrou em vigor.

O processo de *Soysal*<sup>78</sup> era referente a um pedido de visto. O TJCE declarou que o artigo 41.º do Protocolo Adicional ao Acordo de Ancara se opunha à introdução da exigência de visto para permitir a nacionais turcos entrarem no território da Alemanha para aí efetuarem prestações de serviços por conta de uma empresa turca, desde que não fosse exigido tal visto, quando o protocolo entrou em vigor. No entender do Tribunal, esta conclusão não é posta em causa pelo facto de a regulamentação nacional que introduziu o visto ser uma aplicação do [Regulamento \(CE\) n.º 539/2001](#) (ver [Capítulo 1](#)). O direito derivado da UE deve ser interpretado de forma coerente com o acordo internacional que contém a cláusula de «standstill».

No processo *Oguz*<sup>79</sup>, o TJUE sustentou que a cláusula de «standstill» não impede os Estados-Membros de punir os comportamentos abusivos em matéria de imigração

75 TJCE, C-37/98 [2000] Colect. I-02927, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, 11 de maio de 2000; TJCE, C-16/05 [2007] Colect. I-07415, *The Queen, Veli Tum e Mehmet Dari c. Secretary of State for the Home Department*, 20 de setembro de 2007; TJUE, C-186/10, *Tural Oguz c. Secretary of State for the Home Department*, 21 de julho de 2011.

76 TJUE, C-221/11, *Leyla Ecem Demirkan c. Bundesrepublik Deutschland*, 24 de setembro de 2013.

77 TJCE, processos apensos C-317/01 e C-369/01 [2003] Colect. I-12301, *Eran Abatay e outros e Nadi Sahin c. Bundesanstalt für Arbeit*, 21 de outubro de 2003.

78 TJCE, C-228/06 [2009] Colect. I-01031, *Mehmet Soysal e Ibrahim Savatli c. Bundesrepublik Deutschland*, 19 de fevereiro de 2009.

79 TJUE, C-186/10, [2011] Colect. I-06957, *Tural Oguz c. Secretary of State for the Home Department*, 21 de julho de 2011, parágrafo 46; TJCE, C-16/05 [2007] Colect. I-07415, *The Queen, Veli Tum e Mehmet Dari c. Secretary of State for the Home Department*, 20 de setembro de 2007.

no âmbito do direito nacional. Contudo, considerou que o facto de o Sr. Oguz ter iniciado uma atividade por conta própria em violação da legislação nacional nessa matéria, oito anos depois de ter obtido autorização para entrar e permanecer no país, não constituía um comportamento abusivo.

No caso dos Estados-Membros que aderiram mais recentemente à União, a data pertinente para a entrada em vigor da cláusula de «standstill» turca é a data da sua adesão.

O Protocolo Adicional ao Acordo de Ancara de 1970 prevê vários direitos, que são analisados no [Capítulo 8](#) sobre o acesso aos direitos económicos e sociais. No tocante ao estatuto, os cidadãos turcos têm direito a permanecer no território enquanto exercem os seus direitos sociais e laborais<sup>80</sup>.

Os membros da família, incluindo os que não são nacionais da Turquia, beneficiam de um tratamento privilegiado ao abrigo da Decisão 1/80 do Conselho de Associação criado pelo Acordo de Ancara («Conselho de Associação CEE-Turquia», ver [Capítulo 5](#) sobre a vida familiar)<sup>81</sup>. Tais direitos não estão sujeitos às condições relacionadas com o motivo pelo qual o direito de entrada e de residência foi inicialmente concedido ao nacional da Turquia no Estado-Membro de acolhimento.

Exemplo: No acórdão relativo ao processo *Altun*<sup>82</sup> o TJCE declarou que o facto de um nacional turco ter obtido o direito de residência num Estado-Membro, e por conseguinte o direito de acesso ao mercado de trabalho desse Estado como refugiado, não impedia que um membro da sua família pudesse beneficiar dos direitos conferidos pela Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação. Além disso, no acórdão do processo *Kahveci*<sup>83</sup> o TJUE esclareceu que os membros da família de um trabalhador turco podiam continuar a invocar os direitos que lhes foram conferidos pela dita decisão quando esse trabalhador tiver adquirido a nacionalidade do Estado-Membro de acolhimento, conservando simultaneamente a nacionalidade turca.

80 TJCE, C-337/07 [2008] Colect. I-10323, *Altun c. Stadt Böblingen*, 18 de dezembro de 2008, parágrafo 21; TJCE, C-171/95 [1997] Colect. I-00329, *Recep Tetik c. Land Berlin*, 23 de janeiro de 1997, parágrafo 48; Convenção Europeia sobre o Estabelecimento do Conselho da Europa de 1955, artigo 2.º: «[...] cada Parte Contratante [o que inclui a Turquia e muitos outros países da UE] deve, na medida do permitido pelas suas condições económicas e sociais, facilitar a residência prolongada ou permanente no seu território de nacionais das outras Partes».

81 TJUE, C-451/11, *Natthaya Dülger c. Wetteraukreis*, 19 de julho de 2012.

82 TJCE, C-337/07 [2008] Colect. I-10323, *Altun c. Stadt Böblingen*, 18 de dezembro de 2008, parágrafo 50.

83 TJUE, processos apensos C-7/10 e C-9/10, *Staatssecretaris van Justitie c. Tayfun Kahveci e Osman Inan*, 29 de março de 2012.

## 2.8. Nacionais de países terceiros que sejam familiares de nacionais do EEE ou da Suíça

**No quadro do direito da UE**, os membros da família dos cidadãos do EEE ou da Suíça, independentemente da sua nacionalidade, bem como os nacionais de países terceiros que sejam membros da família de cidadãos da UE que exerceram o seu direito de livre circulação, gozam, em determinadas condições, do direito de entrarem e residirem no território de um Estado-Membro da UE a fim de acompanhar ou se juntar ao cidadão do EEE, da Suíça ou da UE<sup>84</sup>. O exercício desse direito só pode ser recusado por razões de ordem, de segurança ou de saúde públicas.

Este direito também implica o direito à emissão de documentos de residência que comprovem o seu estatuto. Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da [Diretiva Livre Circulação](#) (2004/38/CE), os cartões de residência dos membros da família de um cidadão da União que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro têm de ser emitidos no prazo de seis meses a contar da apresentação do pedido, devendo ser imediatamente emitido um certificado de que foi requerido um cartão de residência.

**No quadro da CEDH**, a não emissão de uma autorização de residência a um nacional de um país terceiro quando o direito da UE a isso obriga pode contrariar o disposto no artigo 8.º desta convenção.

Exemplo: No processo *Aristimuño Mendizabal c. França*<sup>85</sup>, o TEDH concluiu que os direitos da requerente ao abrigo do artigo 8.º da CEDH tinham sido violados devido à demora excessiva das autoridades francesas, que levaram mais de 14 anos para lhe emitirem uma autorização de residência. O TEDH observou que a requerente tinha direito a essa autorização, tanto ao abrigo do direito da UE como da legislação francesa.

84 Ver os acordos celebrados com o EEE e a Suíça (ver notas de rodapé 5 e 6), e a [Diretiva Livre Circulação](#) (Diretiva 2004/38/CE, JO 2004 L 158/77).

85 TEDH, *Aristimuño Mendizabal c. França*, n.º 51431/99, 17 de janeiro de 2006.

## 2.9. Os apátridas e a perda de nacionalidade ou de documentação

A aquisição da nacionalidade não é abordada nem pelo direito da UE nem pela CEDH, continuando essa responsabilidade a pertencer ao nível nacional. Todavia, existem alguns limites à ação nacional no que diz respeito à perda da nacionalidade.

**No quadro do direito da UE**, os Estados-Membros têm soberania exclusiva sobre a aquisição da nacionalidade, a qual também inclui assim a cidadania da UE, bem como os direitos adicionais que a cidadania confere em muitos países. O artigo 20.º do TFUE consagra o conceito de cidadania da União, mas os benefícios desta última estão restrin- gidos às pessoas que tenham a nacionalidade de um dos seus Estados-Membros<sup>86</sup>.

A perda da nacionalidade pode, porém, cair no âmbito do direito da UE se também acar- retar a perda de direitos por este consagrados.

Exemplo: No processo *Rottmann*<sup>87</sup>, o Dr. Rottmann nasceu com a nacionalidade austríaca. Depois de ter sido acusado na Áustria de fraude agravada no exercício da sua profissão, foi viver para a Alemanha onde apresentou um pedido de naturaliza- ção. Ao adquirir a nacionalidade alemã perdeu a cidadania austríaca nos termos da lei. Na sequência de informações enviadas pelas autoridades austríacas de que o Dr. Rottmann era objeto de um mandado de prisão no seu país de origem, as autorida- des alemãs procuraram anular a sua aquisição da nacionalidade alemã, alegando que ele a tinha obtido de forma fraudulenta. Contudo, essa decisão fez com que ele se tornasse um apátrida. O órgão jurisdicional de reenvio quis saber se esta matéria era abrangida pelo direito da UE, uma vez que a apatridia do Dr. Rottmann tam- bém implicava a perda a cidadania da União. O TJUE decidiu que a decisão de um Estado-Membro de privar uma pessoa da cidadania, na medida em que implica a perda de estatuto de cidadão da UE e dos direitos correspondentes, está abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União e, por isso, deve ser compatível com os seus princípios. O TJUE concluiu que é legítimo que um Estado-Membro revogue a naturalização em virtude de atos fraudulentos, mesmo que em consequência disso a pessoa em causa perca a cidadania da União, além de perder a cidadania desse

86 Nos termos do artigo 20.º, n.º 1, do TFUE, «A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui»; TJCE, C-369/90 [1009] I-4239, *Micheletti e outros c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, 7 de julho de 1992; TJCE, C-192/99 [2001] Colect. I-01237, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur*, 20 de fevereiro de 2001.

87 TJUE, C-135/08 [2010] Colect. II-05089, *Rottmann c. Freistaat Bayern*, 2 de março de 2010, parágrafos 41-45.

Estado-Membro. Todavia, essa decisão deve respeitar o princípio da proporcionalidade, o qual exige nomeadamente que seja concedido ao interessado um prazo razoável para que possa tentar readquirir a nacionalidade do seu Estado-Membro de origem.

**A CEDH** não prevê o direito à aquisição da cidadania de um Estado<sup>88</sup>. Todavia, o TEDH declarou que uma recusa arbitrária da cidadania pode suscitar uma questão de compatibilidade com o artigo 8.º da Convenção devido ao impacto que essa recusa pode ter na vida privada da pessoa em causa<sup>89</sup>.

Exemplo: No processo *Genovese c. Malta*<sup>90</sup>, o TEDH analisou a recusa da nacionalidade maltesa a uma criança nascida fora do casamento, no exterior de território de Malta, de mãe não maltesa e pai maltês reconhecido judicialmente. A recusa da nacionalidade em si mesma não suscitava uma violação do artigo 8.º quando tomada isoladamente, mas o Tribunal considerou que o impacto da recusa na identidade social do requerente inseria a questão no âmbito geral de aplicação do artigo 8.º, e que tinha havido violação do artigo 8.º da CEDH quando conjugado com o artigo 14.º devido à natureza arbitrária e discriminatória da recusa.

88 Comissão Europeia dos Direitos do Homem, *Família K. e W. c. Países Baixos* (dec.), n.º 11278/84, 1 de julho de 1985.

89 TEDH, *Karashev c. Finlândia* (dec.), n.º 31414/96, 12 de janeiro de 1999; TEDH, *Slivenko c. Letónia* [GS], n.º 48321/99, 9 de outubro de 2003; TEDH, *Kuduzović c. Eslovénia* (dec.), n.º 60723/00, 17 de março de 2005.

90 TEDH, *Genovese c. Malta*, n.º 53124/09, 11 de outubro de 2011.

## Questões fundamentais

- A documentação permite frequentemente aos não cidadãos o acesso ao mercado de trabalho e a serviços privados e públicos, além de evitar problemas com as autoridades (ver [Introdução](#) ao presente capítulo).
- A Carta dos Direitos Fundamentais da UE garante expressamente o direito de asilo. Apesar de a CEDH não garantir o direito à obtenção de asilo, pode ser exigido ao Estado que pretende fazer a expulsão que não afaste uma pessoa que corra o risco de ser morta ou sofrer maus tratos no Estado recetor (ver [Secção 2.2](#)).
- Ao abrigo do direito da UE, os requerentes de asilo têm direito a permanecer no território do Estado de acolhimento enquanto aguardam uma decisão final sobre o seu pedido de asilo e devem receber documentos de identificação (ver [Secção 2.1](#)).
- Os refugiados com estatuto reconhecido e os beneficiários de proteção subsidiária devem obter documentos de identificação e documentos de viagem ao abrigo do direito da UE (ver [Secção 2.2](#)).
- As vítimas de tráfico de seres humanos têm direito a autorizações de residência para facilitar a sua cooperação com a polícia, tanto ao abrigo do direito da União como da CEDH. Ambos os enquadramentos jurídicos podem exigir que os Estados tomem medidas específicas para proteger essas pessoas (ver [Secção 2.3](#)).
- A [Diretiva Regresso](#) exige que os Estados-Membros da UE regularizem a posição dos nacionais de países terceiros em situação irregular ou emitam uma decisão de regresso em relação a eles (ver [Secção 2.5](#)).
- No quadro da CEDH, o não reconhecimento do estatuto de um migrante ou a não concessão de documentação pode suscitar uma questão de compatibilidade com o artigo 8.º (ver [Secção 2.5](#)).
- No quadro do direito da UE, os nacionais de países terceiros têm direito a um estatuto reforçado ao fim de cinco anos de residência legal e ininterrupta num Estado-Membro da UE (ver [Secção 2.6](#)).
- Os cidadãos turcos e as suas famílias não podem ser sujeitos a condições mais restritivas em matéria de trabalho independente ou prestação de serviços do que aquelas que estavam em vigor na altura da adoção do Protocolo Adicional ao Acordo de Ancara de 1970. Os trabalhadores turcos e suas famílias possuem direitos de permanência reforçados (ver [Secção 2.7](#)).
- Os nacionais de países terceiros que são membros da família de cidadãos do EEE ou da Suíça ou de cidadãos da UE que exercem os seus direitos de livre circulação são elegíveis para um estatuto privilegiado no quadro do direito da UE (ver [Secção 2.8](#)).
- Nem o direito da União nem a CEDH abrangem a aquisição de nacionalidade, mas a sua perda pode implicar o direito da UE se a perda de cidadania também levar à perda de direitos da UE (ver [Secção 2.9](#)).

## Outra jurisprudência e mais leituras:

Para aceder a outra jurisprudência, consulte as orientações da [página 263](#) do presente manual. Poderá encontrar outros materiais relativos às questões abrangidas por este capítulo na secção Outras leituras na [página 241](#).



# 3

## Exame dos pedidos de asilo e entraves ao afastamento: questões de fundo



União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
<p>O TFUE, artigo 78.º e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 18.º (direito de asilo) referem ambos a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, que consagra este princípio no seu artigo 33.º</p> <p>Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 19.º (proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição)</p>	<p>Princípio da não repulsão</p>	<p>CEDH, artigo 3.º tal como interpretado pelo TEDH no processo <i>Soering c. Reino Unido</i>, 1989 (extradição que exponha a maus tratos)</p> <p>CEDH, artigo 2.º (direito à vida)</p> <p>TEDH, <i>Saadi c. Itália</i>, 2008 (caráter absoluto da proibição do regresso para uma situação de tortura)</p>
<p>Diretiva Estatuto de Refugiado (2011/95/UE), artigo 4.º</p>	<p><i>Avaliação do risco</i></p>	<p>TEDH, <i>Sufi e Elmi c. Reino Unido</i>, 2011 (como avaliar a existência de um risco efetivo em situações de violência indiscriminada e no que diz respeito às condições humanitárias)</p> <p>TEDH, <i>Salah Sheekh c. Países Baixos</i>, 2007 (ônus da prova para os membros de grupos perseguidos)</p>
<p>Regulamento de Dublin, Regulamento (UE) n.º 604/2013</p> <p>TJUE, processos apensos C-411/10 e C-493/10, 2011 <i>N.S. e M.E.</i>, (transferências a título do Regulamento de Dublin)</p>	<p><i>Transferências a título do Regulamento de Dublin</i></p>	<p>TEDH, <i>M.S.S. c. Bélgica e Grécia</i>, 2011 (devolução do requerente de um Estado-Membro da UE para outro em que enfrenta uma situação de pobreza total)</p>

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigos 5.º e 9.º	<i>Expulsão de pessoas gravemente doentes</i>	TEDH, <i>N. c. Reino Unido</i> , 2008 (proposta de expulsão de uma doente infetada com VIH havendo incerteza quanto ao seu acesso a um tratamento médico adequado no país de origem)
	<i>Garantias diplomáticas</i>	TEDH, <i>Ramzy c. Países Baixos</i> , 2010 (garantias insuficientes) TEDH, <i>Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido</i> (garantias aceitáveis)
Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 18.º (direito de asilo) Diretiva Estatuto de Refugiado (2011/95/UE) TJCE, <i>C-465/07, Elgafaji</i> , 2009 (proteção subsidiária) <b>Exclusão da proteção:</b> TJUE, processos apensos <i>C-57/09 e C-101/09, B e D</i> , 2010 <b>Cessação da proteção:</b> TJUE, <i>C-175/08, Abdulla</i> , 2010 Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 19.º (proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição)	<b>Exame dos pedidos de asilo (estatuto de refugiado e proteção subsidiária)</b>	
Diretiva Estatuto de Refugiado (2011/95/UE), artigo 8.º	<i>Relocalização a nível interno</i>	TEDH, <i>Sufi e Elmi c. Reino Unido</i> , 2011 (como avaliar as condições humanitárias nos casos de proteção através da relocalização)
Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 19.º (proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição)	<b>Proibição das expulsões coletivas</b>	CEDH, artigo 4.º do Protocolo n.º 4 (proibição de expulsão coletiva de estrangeiros) TEDH, <i>Čonka c. Bélgica</i> , 2002 (expulsão sem avaliação individual) TEDH, <i>Hirsi Jamaa e outros c. Itália</i> , 2012 (expulsão coletiva em alto mar).
	<b>Entraves à expulsão por outras razões de direitos humanos</b>	TEDH, <i>Mamatkulov e Askarov c. Turquia</i> , 2005 (risco de flagrante denegação de justiça contrária ao disposto no artigo 6.º da CEDH)

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
<p><b>Residentes de longa duração:</b> Diretiva Residentes de Longa Duração (2003/109/CE), artigo 12.º</p> <p><b>Nacionais de países terceiros membros da família de cidadãos do EEE:</b> Diretiva Livre Circulação (2004/38/CE), artigo 28.º TJUE, C-348/09, P. I., 2012 TJUE, C-300/11, ZZ, 2013 (deveres de notificação)</p> <p><b>Nacionais turcos:</b> Decisão 1/80, artigo 14.º, n.º 1, do Conselho de Associação TJCE, C-349/06, <i>Polat</i>, 2007</p>	<p>Nacionais de países terceiros com maior grau de proteção contra o afastamento</p>	

## Introdução

O presente capítulo analisa em que situações uma pessoa não pode ou não deve ser afastada do território de um Estado devido a requisitos do direito da UE e/ou da CEDH.

**Entraves absolutos ou quase absolutos:** no quadro da CEDH, existem entraves absolutos à expulsão, pelo menos quando esta viole os direitos absolutos garantidos pelo artigo 2.º, relativo ao direito à vida, e pelo artigo 3.º, relativo à proibição da tortura e das penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. O artigo 15.º da CEDH estabelece os direitos que são absolutos e que não são possíveis de derrogar.

Existem entraves quase absolutos ao afastamento quando uma proibição geral admite algumas exceções, como é o caso da Convenção de Genebra de 1951 e da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) (2011/95/UE). Em circunstâncias excecionais, ambos os instrumentos preveem exceções à proibição de afastar os refugiados.

Existem **entraves não absolutos** para estabelecer um equilíbrio entre os interesses particulares ou os direitos individuais e o interesse público ou do Estado, como acontece quando uma expulsão implica a separação de uma família (ver [Secção 3.3](#)).

## 3.1. O direito de asilo e o princípio da não repulsão

O artigo 33.º, n.º 1, da Convenção de Genebra de 1951 dispõe: «Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá («*refouler*») 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».

O ponto de partida para a análise dos pedidos de asilo na Europa é a Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo de 1967, que já foram em grande medida integrados no direito da UE através da *Diretiva Estabelecida de Refugiado* (2011/95/UE). A Convenção de Genebra de 1951 é o tratado que versa especificamente sobre os direitos dos refugiados. O princípio da não repulsão é a pedra angular da proteção dos refugiados<sup>91</sup> e significa que, em princípio, estes não devem ser obrigados a regressar a um país onde têm motivos para recear perseguições.

O princípio da não repulsão é aplicável quer ao regresso ao país de origem quer ao regresso a qualquer país onde o refugiado tenha de enfrentar perseguições. Todos os Estados membros da UE e do Conselho da Europa são partes na Convenção de Genebra de 1951, mas a Turquia só aplica a Convenção aos refugiados provenientes da Europa<sup>92</sup>. O ACNUR publicou o *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado de Acordo com a Convenção de 1951*, que se debruça pormenorizadamente sobre as questões tratadas nas *Secção 4.1*.<sup>93</sup>

**No quadro do direito da UE**, o artigo 78.º do TFUE dispõe que a União deve adotar uma política em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária destinada a «garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a [Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo] e com os outros tratados pertinentes», como a CEDH, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC), a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outras Penas ou

91 No contexto do direito internacional em matéria de direitos humanos, o princípio da não repulsão tem um sentido mais lato do que o do artigo 33.º, n.º 1, da Convenção de Genebra de 1951, uma vez que os deveres de não repulsão também decorrem do artigo 3.º da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, bem como do direito internacional geral. Ver ACNUR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2007 (*Parecer consultivo sobre a Aplicação Extraterritorial das Obrigações de Não Repulsão ao abrigo da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do seu Protocolo de 1967*, 2007).

92 A Turquia mantém uma reserva geográfica ao abrigo do artigo 1.º, ponto B, da Convenção, que restringe as suas obrigações às pessoas desenraizadas por acontecimentos que tenham lugar na Europa.

93 ACNUR (2011).

Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CCT), o PIDCP e o PIDESC. As medidas do acervo da UE em matéria de asilo foram adotadas no âmbito desta política, incluindo o Regulamento de Dublin (Regulamento (UE) n.º 604/2013), a Diretiva Estatuto de Refugiado (2011/95/UE), a Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE) e a Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE). Todos estes instrumentos já sofreram alterações. A Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido não estão ou apenas estão parcialmente vinculados pelo acervo da União no domínio do asilo (ver anexo 1).

Exemplo: Ao aplicar a Diretiva Estatuto de Refugiado no processo *Salahadin Abdulla e outros*, o TJUE salientou que «resulta do terceiro, décimo sexto e décimo sétimo considerando da diretiva que a Convenção de Genebra constitui a pedra angular do regime jurídico internacional de proteção dos refugiados e que as disposições da diretiva relativas às condições de concessão do estatuto de refugiado, bem como ao respetivo conteúdo, foram adotadas para auxiliar as instâncias nacionais competentes dos Estados-Membros a aplicar esta Convenção com base em conceitos e critérios comuns»<sup>94</sup>.

A Diretiva Estatuto de Refugiado, revista em 2011<sup>95</sup>, introduziu no direito da UE um conjunto de normas comuns relativas às condições que as pessoas devem preencher para beneficiarem do estatuto de refugiado ou de proteção internacional. Estas incluem os direitos e deveres que essa proteção implica, sendo a não repulsão um dos seus elementos fundamentais ao abrigo do artigo 33.º da Convenção de Genebra de 1951.

No entanto, nem o artigo 33.º da Convenção de Genebra de 1951 nem os artigos 17.º e 21.º da Diretiva Estatuto de Refugiado proíbem em absoluto tal repulsão. Os ditos artigos permitem que um refugiado seja afastado em circunstâncias muito excecionais, nomeadamente quando constitua um perigo para a segurança do Estado de acolhimento ou quando, depois de ter cometido um crime grave, seja perigoso para a comunidade.

O artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia garante o direito de asilo, o que inclui a observância do princípio da não repulsão. O artigo 19.º dispõe que 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

94 TJUE, processos apensos C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08 [2010] Colect. I-01493, *Aydin Salahadin Abdulla e outros c. Bundesrepublik Deutschland*, 2 de março de 2010, parágrafo 52; TJUE, C-31/09 [2010] Colect. I-05539, *Nawras Bolbol c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 17 de junho de 2010, parágrafo 37; TJUE, processos apensos C-57/09 e C-101/09 [2010] Colect. I-10979, *Bundesrepublik Deutschland c. B. e D.*, parágrafo 77.

95 Diretiva 2011/95/UE, JO 2011 L 337/9.

degradantes. A Anotação do artigo 19.º da Carta afirma que o seu n.º 2 incorpora a jurisprudência relevante do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativa ao artigo 3.º da CEDH<sup>96</sup>.

Como tal, no quadro do direito da UE, qualquer forma de afastamento ao abrigo da [Diretiva Regresso](#) (2008/115/CE) ou a transferência de uma pessoa para outro Estado-Membro da UE ao abrigo do [Regulamento de Dublin](#) devem estar conformes com o direito de asilo e com o princípio da não repulsão.

Os artigos 2.º e 3.º da CEDH proíbem em absoluto o regresso forçado de qualquer pessoa que, em consequência do mesmo, fique confrontada com um risco real de sofrer um tratamento contrário a qualquer dessas disposições. Esse risco é diferente do risco de perseguição baseado num dos motivos referidos na Convenção de Genebra de 1951.

O TEDH declarou que o artigo 3.º da CEDH consagra um dos valores fundamentais de uma sociedade democrática e proíbe absolutamente a tortura ou as penas ou tratamentos desumanos ou degradantes, independentemente do comportamento da vítima, mesmo que se trate de alguém indesejável ou perigoso. Nos termos do artigo 3.º, um Estado é responsabilizado quando efetua uma expulsão em que tenham sido apresentadas razões substantivas para crer que a pessoa em causa estava confrontada com um risco real de ser sujeita a tortura ou penas ou tratamentos desumanos e degradantes no país para o qual foi expulsa<sup>97</sup>.

Exemplo: No processo *Saadi c. Itália*<sup>98</sup>, o requerente era um cidadão tunisino que tinha sido condenado na Tunísia, quando estava ausente desse país, a uma pena de 20 anos de prisão por ser membro de uma organização terrorista. Na Itália foi igualmente condenado por conspiração. O Tribunal considerou que a possibilidade de o requerente constituir uma ameaça grave para a comunidade em nada diminuía o risco de poder sofrer ofensas graves se fosse expulso. Além disso, havia relatórios fiáveis em matéria de direitos humanos sobre os maus tratos dados aos reclusos na Tunísia, principalmente aos condenados por crimes de terrorismo. As garantias

96 Ver Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (2007/C 303/02); TEDH, *Ahmed c. Áustria*, n.º 25964/94, 17 de dezembro de 1996; TEDH, *Soering c. Reino Unido*, n.º 14038/88, 7 de julho de 1989.

97 TEDH, *Salah Sheekh c. Países Baixos*, n.º 1948/04, 11 de janeiro de 2007, parágrafo 135; TEDH, *Soering c. Reino Unido*, n.º 14038/88, 7 de julho de 1989; TEDH, *Vilvarajah e outros c. Reino Unido*, n.ºs 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 e 13448/87, 30 de outubro de 1991.

98 TEDH, *Saadi c. Itália* [GS], n.º 37201/06, 28 de fevereiro de 2008; TEDH, *Mannai c. Itália*, n.º 9961/10, 27 de março de 2012.

diplomáticas, dadas neste caso, também não invalidavam esse risco. O Tribunal considerou assim que havia razões substantivas para crer na existência de um risco real de o requerente ser sujeito a um tratamento contrário ao artigo 3.º da CEDH se fosse expulso para a Tunísia.

Exemplo: No processo *Abdulle c. Minister of Justice*<sup>99</sup>, o Tribunal Cível de Malta declarou que o facto de este país ter expulsado para a Líbia requerentes de asilo, que foram subseqüentemente presos e torturados, violou o artigo 3.º da CEDH e o artigo 36.º da Constituição de Malta.

### 3.1.1. A natureza do risco nos termos do direito da UE

No quadro do direito da UE, a [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) protege contra a repulsão. As pessoas podem beneficiar do estatuto de refugiado (ver [Capítulo 2](#) sobre o estatuto e a documentação a ele associada) caso corram o risco de sofrer um ato de perseguição na aceção do artigo 1.º, ponto A, da Convenção de Genebra de 1951. Nos termos do artigo 9.º da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) esse ato de perseguição deve:

- a) Ser suficientemente grave, devido à sua natureza ou persistência, para constituir uma violação grave dos direitos humanos fundamentais, em especial dos direitos que não podem ser derogados, nos termos do artigo 15.º, n.º 2, da CEDH; ou
- b) Constituir um cúmulo de várias medidas, incluindo violações dos direitos humanos, suficientemente graves para afetar o indivíduo de forma semelhante à referida na alínea a).

O artigo 9.º da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) também especifica que a perseguição pode assumir diversas formas, designadamente atos de violência física ou mental, medidas administrativas ou legais (como é o caso, por exemplo, das leis que proíbem a homossexualidade ou a liberdade religiosa), bem como «atos cometidos especificamente em razão do género ou contra crianças». Pode, por exemplo, considerar-se que as vítimas de tráfico de seres humanos sofrem perseguição. As várias formas de perseguição e os atos acima enumerados devem ser atribuíveis a um dos cinco **motivos de perseguição** previstos na Convenção de Genebra de 1951: raça, nacionalidade, religião, pertença a determinado grupo social e opinião política. Estes cinco motivos de perseguição estão consagrados no artigo 10.º da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#), que na sua

<sup>99</sup> Malta, *Abdul Hakim Hassan Abdulle Et c. Ministry tal-Gustizzja u Intern Et, Qorti Civili Prim'Awla (Gurisdizzjoni Kostituzzjonali)*, n.º 56/2007, 29 de novembro de 2011.

versão reformulada exige explicitamente que a identidade de género seja devidamente tomada em consideração para efeitos da definição da pertença a determinado grupo social.

Também pode existir perseguição quando, após o regresso, as pessoas são obrigadas a esconder as suas convicções políticas, orientação sexual ou crenças e práticas religiosas para não sofrerem ofensas graves.

Exemplo: Nos processos apensos Y e Z<sup>100</sup>, o TJUE foi solicitado a definir que atos podem constituir um «ato de perseguição» no contexto de uma violação grave da liberdade de religião nos termos do artigo 9.º, n.º 1, alínea a), da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) e do artigo 10.º da Carta. Especificamente, foi pedido ao Tribunal que se pronunciasse sobre se a definição dos atos de perseguição por motivos religiosos abrangia a ingerência na «liberdade de manifestar a sua fé». O TJUE esclareceu que a existência de um ato de perseguição pode efetivamente resultar de uma ingerência na manifestação externa da liberdade de religião. A gravidade intrínseca desses atos, juntamente com a gravidade das suas consequências para as pessoas afetadas, determina se uma violação do direito garantido pelo artigo 10.º, n.º 1, da Carta constitui um ato de perseguição nos termos do artigo 9.º, n.º 1, da diretiva. O TJUE também declarou que, na apreciação individual de um pedido para obtenção do estatuto de refugiado, as autoridades nacionais não podem razoavelmente presumir que o requerente de asilo renunciará às atividades religiosas suscetíveis de pôr a sua vida em perigo no país de origem.

Exemplo: Nos processos X, Y e Z<sup>101</sup>, o TJUE considerou que, ao apreciarem um pedido para a obtenção do estatuto de refugiado, as autoridades competentes não podem razoavelmente esperar que, para evitar o risco de perseguição no país de origem, o requerente de asilo dissimule a sua homossexualidade ou mostre certa reserva na expressão dessa orientação sexual.

As necessidades de proteção surgidas quando os requerentes de asilo já estão no país de acolhimento (refugiados «in loco») são reconhecidas; o artigo 5.º da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) menciona especificamente o receio fundado de ser perseguido ou o risco

100 TJUE, processos apensos C-71/11 e C-99/11 [2012], *Bundesrepublik Deutschland c. Y e Z*, 5 de setembro de 2012, parágrafos 72, 80.

101 TJUE, processos apensos C-199/12, C-200/12 e C-201/12, *Minister voor Immigratie en Asiel c. X e Y e Z c. Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 de novembro de 2013.



real de sofrer ofensa grave com base em acontecimentos ocorridos depois da partida do requerente do seu país de origem.

**Proteção subsidiária:** A *Diretiva Estatuto de Refugiado* garante «proteção subsidiária» às pessoas que não sejam elegíveis para beneficiar do estatuto de refugiado mas que, se fossem obrigadas a regressar ao país de origem ou no qual tinham a sua residência habitual, ficariam expostas a um risco real de sofrer ofensas graves, definidas como a pena de morte ou a execução (artigo 15.º, alínea a)), a tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante (artigo 15.º, alínea b)) e a ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno (artigo 15.º, alínea c)).

Exemplo: O processo *Elgafaji*<sup>102</sup> refere-se ao regresso de um cidadão iraquiano ao Iraque. O TJUE analisou a concessão do estatuto de proteção subsidiária a um cidadão iraquiano que não podia ser considerado refugiado, tendo baseado o seu raciocínio no significado de «ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno» referido no artigo 15.º, alínea c), da *Diretiva Estatuto de Refugiado*. O Tribunal declarou que o significado do artigo 15.º, alínea c), da diretiva tem um âmbito de aplicação próprio que é diferente dos termos «pena de morte», «execução» e «tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante» utilizados no artigo 15.º, alíneas a) e b) da diretiva. Cobre um risco mais geral de ofensa relacionado com a situação pessoal do requerente e/ou com a situação geral do país de origem.

A elegibilidade para proteção subsidiária ao abrigo do artigo 15.º, alínea c), exige uma demonstração de que o requerente é afetado por elementos próprios da sua situação pessoal e/ou por uma violência indiscriminada. Quanto mais o requerente for capaz de demonstrar que é afetado por tais elementos, menor é o nível de violência indiscriminada exigido para poder beneficiar de proteção subsidiária ao abrigo do artigo 15.º, alínea c). Em situações excecionais, o requerente poderá ser elegível para proteção subsidiária se o grau de violência indiscriminada atingido por um conflito armado for tão elevado que existam motivos significativos

102 TJCE, C-465/07 [2009] Colect. I-00921, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, 17 de fevereiro de 2009, parágrafos 35-39. Sobre questões semelhantes, ver também TJUE, C-285/12 (pendente), *Aboubacar Diakité c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, pedido de decisão prejudicial do Conselho de Estado (*Conseil d'État*) belga, apresentado em 7 de junho de 2012.

para acreditar que ele poderia correr um risco real de sofrer uma ameaça de ofensa grave, pelo simples facto de se encontrar no país ou região de origem<sup>103</sup>.

### 3.1.2. A natureza do risco nos termos da CEDH

No quadro da CEDH, a expulsão é proibida em absoluto sempre que um Estado exponha uma pessoa a um risco real de perder a vida nos termos do artigo 2.º da CEDH ou de tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante nos termos do seu artigo 3.º. Não é necessário demonstrar a existência de perseguição por um dos motivos previstos na Convenção de Genebra [1951]. Não existem exceções à proibição de expulsão (ver [Secção 3.1.7](#)).

O TEDH tende a examinar os casos quer à luz dos artigos 2.º ou 3.º da CEDH, em função da situação específica e do tratamento que a pessoa em causa corre o risco de sofrer se for deportada ou extraditada. A principal diferença entre estes dois artigos da CEDH é a seguinte: nos casos relacionados com o artigo 2.º da CEDH, a perspetiva de morte em caso de regresso deve ser quase certa; nos casos relacionados com o artigo 3.º da CEDH devem existir motivos significativos para crer que a pessoa a expulsar enfrentaria um risco real de ser sujeita a tortura ou outras formas de maus tratos proibidos por essa disposição.

Exemplo: No processo *Bader e Kanbor c. Suécia*<sup>104</sup>, o TEDH concluiu que expulsar alguém para a Síria, país onde tinha sido condenado à morte *in absentia*, constituiria uma violação dos artigos 2.º e 3.º da CEDH.

Exemplo: No processo *Al-Saadoon e Mufdhi c. Reino Unido*<sup>105</sup>, quando as autoridades do Reino Unido que operavam no Iraque entregaram civis iraquianos à administração penal iraquiana numa situação em que os civis estavam acusados de crimes puníveis com a pena de morte, concluiu-se que o Reino Unido tinha violado o artigo 3.º. O Tribunal não considerou necessário examinar também as queixas baseadas no artigo 2.º da CEDH ou no seu Protocolo n.º 13.

103 O TJUE também foi solicitado a definir o termo «conflito armado interno» no processo *Aboubacar Diakité c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, pedido de decisão prejudicial do Conselho de Estado belga, apresentado em 7 de junho de 2012.

104 TEDH, *Bader e Kanbor c. Suécia*, n.º 13284/04, 8 de novembro de 2005.

105 TEDH, *Al-Saadoon e Mufdhi c. Reino Unido*, n.º 61498/08, 2 de março de 2010.

O TEDH concentra a sua análise nas consequências previsíveis da expulsão de uma pessoa para o país de regresso proposto. Examina a sua situação pessoal, bem como as condições gerais do país, como a eventual existência de uma situação de violência generalizada, conflito armado ou abusos dos direitos humanos. Caso uma pessoa seja **membro de um grupo sistematicamente sujeito a maus tratos**<sup>106</sup>, poderá não ser necessário apresentar provas de fatores de risco pessoais.

Exemplo: No processo *Salah Sheekh c. Países Baixos*<sup>107</sup>, o TEDH concluiu que na Somália os membros dos clãs minoritários eram um «grupo-alvo» em risco de sofrer maus tratos visados pela proibição. O fator pertinente era saber se o requerente seria capaz de obter proteção contra os atos de que fora vítima no passado nesse país e obter a reparação dos mesmos. O TEDH considerou que ele não conseguiria obter tal proteção ou reparação, dado que a situação na Somália não apresentava melhorias significativas desde a sua fuga. O requerente e a família tinham sido especificamente alvo de maus tratos por pertencerem a um grupo minoritário e se saber que não dispunham de meios para se protegerem. Não se podia exigir ao requerente que provasse a existência de outras características específicas que o distinguíssem pessoalmente para demonstrar que estava, e continuava a estar, pessoalmente em risco. O TEDH concluiu que a sua expulsão violaria o artigo 3.º da CEDH.

Na maioria dos casos, a existência de uma situação de violência generalizada num país não implica uma violação do artigo 3.º da CEDH. No entanto, quando a violência atinge um determinado nível ou intensidade, a pessoa em causa não necessita de demonstrar que ficaria em piores condições do que os outros membros do grupo a que pertence. Às vezes, pode ter de demonstrar que os fatores de risco pessoais se conjugam com o risco de violência generalizada, mas a única questão que o Tribunal deve apreciar é se existe ou não um risco previsível e real de maus tratos contrários ao artigo 3.º da CEDH.

Exemplo: No processo *NA. c. Reino Unido*<sup>108</sup>, o TEDH concluiu que o nível de violência generalizada no Sri Lanka não era suficiente para proibir todos os regressos ao país; no entanto, quando conjugado com os fatores pessoais específicos do requerente, o regresso deste violaria o artigo 3.º da CEDH. Pela primeira vez, o TEDH

106 TEDH, *H. e B. c. Reino Unido*, n.º 70073/10 e 44539/11, 9 de abril de 2013, parágrafo 91.

107 TEDH, *Salah Sheekh c. Países Baixos*, n.º 1948/04, 11 de janeiro de 2007.

108 TEDH, *NA. c. Reino Unido*, n.º 25904/07, 17 de julho de 2008, parágrafos 114-117, 147.

aceitou a possibilidade de uma situação de violência generalizada poder significar, por si só, que todos os regressos estavam proibidos.

Exemplo: No processo *Sufi e Elmi c. Reino Unido*<sup>109</sup>, o TEDH concluiu que a violência indiscriminada existente em Mogadíscio, na Somália, tinha um nível e uma intensidade suficientes para porem em real risco a vida ou a integridade física de qualquer civil que ali se encontrasse. Ao avaliar o nível de violência, o Tribunal teve em conta os seguintes critérios não exaustivos: se as partes em conflito estavam a empregar métodos e táticas de guerra que aumentavam o risco de morte entre os civis ou eram especificamente direcionadas contra estes; se a utilização de tais métodos e/ou táticas era comum entre as partes em conflito; se os combates eram localizados ou generalizados; e, por último, o número de civis mortos, feridos e deslocados devido aos combates. A situação de violência generalizada em Mogadíscio era suficientemente intensa para permitir que o TEDH concluísse que qualquer pessoa obrigada a regressar correria um real risco de maus tratos incompatíveis com o artigo 3.º devido à sua mera presença no país, salvo se fosse possível demonstrar que a pessoa em causa estava suficientemente bem relacionada com pessoas poderosas da cidade para conseguir obter proteção.

A pessoa visada pela expulsão pode estar em risco de sofrer diversos tipos de **ofensas** correspondentes a um tratamento incompatível com o artigo 3.º da CEDH, incluindo fontes de risco que **não tenham origem no Estado recetor** propriamente dito, mas sim em agentes não estatais e nas doenças ou condições humanitárias existentes nesse país.

Exemplo: O processo *HLR c. França*<sup>110</sup> envolvia um traficante de droga condenado que receava sofrer retaliações por parte de uma rede de tráfico de droga colombiana por ter fornecido informações às autoridades que levaram à condenação de um dos membros dessa rede. O Tribunal considerou, porém, que nessa fase as autoridades colombianas tinham condições para proteger o requerente contra o risco de maus tratos. Por conseguinte, a sua expulsão não violaria o artigo 3.º da CEDH.

109 TEDH, *Sufi e Elmi c. Reino Unido*, n.ºs 8319/07 e 11449/07, 28 de junho de 2011, parágrafos 241-250, 293. Para uma avaliação mais recente da situação na Somália ver TEDH, *K.A.B. c. Suécia*, n.º 886/11, 5 de setembro de 2013.

110 TEDH, *H.L.R. c. França* [GS], n.º 24573/94, 29 de abril de 1997, parágrafos 43-44.

Exemplo: O processo *D. c. Reino Unido*<sup>111</sup> dizia respeito à expulsão de um doente em estado terminal. O Tribunal analisou as circunstâncias da expulsão do requerente: a retirada do tratamento médico, a dureza das condições no país de regresso e a provável morte iminente assim que regressasse. Concluiu que, nessas circunstâncias muito excecionais, a expulsão do requerente constituiria uma violação do artigo 3.º da CEDH. Todavia, o Tribunal estabeleceu um limiar elevado para este tipo de casos. Num processo posterior, *N. c. Reino Unido*<sup>112</sup>, considerou-se que a expulsão de uma mulher doente para o Uganda não violava o artigo 3.º da CEDH porque as provas disponíveis demonstravam a existência de algum tipo de tratamento médico disponível no seu país de origem e o seu estado, nessa altura, não era terminal. A mesma abordagem foi seguida no processo *S.H.H. c. Reino Unido*<sup>113</sup>, em que um requerente portador de deficiência não conseguiu provar as «circunstâncias muito excecionais» que teria de enfrentar no Afeganistão e que poderiam evitar o seu afastamento do Reino Unido.

Exemplo: O processo *Babar Ahmed e outros c. Reino Unido*<sup>114</sup> envolvia alegados terroristas confrontados com a extradição para os Estados Unidos da América. O Tribunal concluiu que o artigo 3.º não seria violado pelas condições de detenção que os esperavam na ADX Florence (uma prisão de máxima segurança), nem pela duração das possíveis penas.

Exemplo: No processo *Aswat c. Reino Unido*<sup>115</sup>, o Tribunal considerou que a proposta de extradição do requerente, um suspeito de terrorismo que padecia de uma grave doença mental, para os Estados Unidos constituiria uma violação do artigo 3.º, devido à incerteza quanto às condições em que ele ficaria preso no país recetor. A sua doença mental era suficientemente grave para exigir a transferência de uma prisão normal para um hospital psiquiátrico de alta segurança no Reino Unido. Os relatórios médicos indicavam que continuava a ser conveniente que ele ali permanecesse por motivos «da sua própria saúde e segurança». Por conseguinte, à luz dos dados de natureza médica disponíveis, existia um risco real de que a extradição do requerente para um país e um ambiente prisional diferente, e provavelmente mais hostil, causasse uma deterioração significativa da sua saúde mental e

111 TEDH, *D. c. Reino Unido*, n.º 30240/96, 2 de maio de 1997.

112 TEDH, *N. c. Reino Unido* [GS], n.º 26565/05, 27 de maio 2008.

113 TEDH, *S.H.H. c. Reino Unido*, n.º 60367/10, 29 de janeiro de 2013.

114 TEDH, *Babar Ahmad e outros c. Reino Unido*, n.ºs 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 e 67354/09, 10 de abril de 2012.

115 TEDH, *Aswat c. Reino Unido*, n.º 17299/12, 16 de abril de 2013.

física e que essa deterioração fosse suscetível de atingir o limiar estabelecido pelo artigo 3.º.

Exemplo: No processo *Sufi e Elmi*<sup>116</sup>, o Tribunal considerou que os requerentes, se fossem expulsos, iriam provavelmente parar a campos de refugiados na Somália e países vizinhos, onde as terríveis condições humanitárias violavam o artigo 3.º da CEDH. O Tribunal fez notar que a situação humanitária não se devia apenas a fenômenos naturais, como a seca, mas era também resultante de ações ou omissões dos Estados envolvidos no conflito da Somália.

Exemplo: A nível nacional, no processo *M. A.*<sup>117</sup>, o Conselho de Estado (*Conseil d'État*) francês revogou uma decisão de repatriação de M. A., um cidadão albanês a quem tinha sido recusada uma autorização de residência. O Tribunal constatou que na Albânia, M. A. ficaria exposto a maus tratos ou até a ser assassinado pelos familiares de uma pessoa que morreu durante uma rusga policial conduzida por M. A.. O Conselho de Estado considerou que o artigo 3.º da CEDH se aplica sempre que as autoridades estatais não consigam oferecer proteção suficiente, mesmo que o risco provenha de grupos privados.

O TEDH também foi chamado a pronunciar-se sobre se a participação de uma pessoa em atividades de dissidência no país de acolhimento aumentava o risco de ser sujeito a um tratamento incompatível com o artigo 3.º da CEDH quando regressasse ao país de origem<sup>118</sup>.

Exemplo: No processo *S.F. c. Suécia*<sup>119</sup>, o Tribunal declarou que o artigo 3.º da CEDH seria violado pela repatriação de uma família iraniana de dissidentes políticos que tinham fugido do Irão e participado em ações políticas significativas na Suécia. O Tribunal considerou que as atividades dos requerentes no Irão não eram, por si só, suficientes para constituírem um risco, mas as suas atividades na Suécia eram importantes, dado existirem provas de que, efetivamente, as autoridades iranianas vigiavam as comunicações através da Internet, bem como os opositores ao regime, mesmo fora do Irão. Essas autoridades poderiam por isso identificar facilmente os requerentes quando estes regressassem ao país, em virtude das suas atividades e

116 TEDH, *Sufi e Elmi c. Reino Unido*, n.ºs 8319/07 e 11449/07, 28 de junho de 2011, parágrafos 267-292.

117 França, Conselho de Estado (*Conseil d'État*), *M. A.*, n.º 334040, 1 de julho de 2011.

118 Ver, por exemplo, TEDH, *Muminov c. Rússia*, n.º 42502/06, 11 de dezembro de 2008.

119 TEDH, *S.F. e outros c. Suécia*, n.º 52077/10, 15 de maio de 2012.

dos incidentes ocorridos no Irão antes de terem ido para a Suécia, e também porque a família se viu obrigada a sair do Irão irregularmente, sem documentos de identificação válidos.

### 3.1.3. Avaliação do risco

Os princípios aplicados no quadro do direito da UE e no da CEDH têm muita coisa em comum em termos de avaliação do risco em caso de regresso. Estes aspetos comuns podem ser atribuídos ao facto de o acervo da UE em matéria de asilo ser em grande medida derivado da jurisprudência do TEDH e das diretrizes do ACNUR. Entre esses princípios figura o de que as avaliações devem ser individuais e baseadas na análise de todas as leis, factos, documentos e provas relevantes e atualizados, incluindo as informações relativas à situação no país de origem. As ofensas que uma pessoa tenha sofrido no passado podem ser um sério indício dos riscos que correrá no futuro.

**No quadro do direito da UE**, o artigo 4.º da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) define regras pormenorizadas para a apreciação dos factos e circunstâncias relativos aos pedidos de proteção internacional. Deve, por exemplo, haver uma análise individual; o facto de uma pessoa ter sofrido perseguições no passado pode ser um forte indicador de futuros riscos em caso de regresso. É necessário que os responsáveis pela avaliação da elegibilidade tenham em conta todas as explicações que constituam um esforço genuíno para fundamentar o pedido.

Sobre o prazo da apreciação, a [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) dispõe no artigo 4.º, n.º 3, que ela deve ser realizada à data da decisão sobre o pedido. A [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) revista exige, no artigo 46.º, n.º3, que no caso dos recursos perante um órgão jurisdicional, se efetue uma análise da matéria de facto e de direito respeitante ao período em que o recurso é ouvido. O calendário para apreciar a cessação do estatuto de proteção é descrito na [Secção 3.1.8](#).

**No âmbito da CEDH**, compete ao requerente apresentar provas creíveis de que existem motivos significativos para crer que, se for expulso de um Estado membro, ficará exposto a um risco real de ser sujeito a um tratamento proibido pelos artigos 2.º ou 3.º da CEDH. Sempre que tais provas sejam apresentadas, compete ao Governo esclarecer eventuais dúvidas a seu respeito<sup>120</sup>. O TEDH reconheceu que os requerentes de asilo se encontram muitas vezes numa situação especial que exige que lhes seja dado o benefício da dúvida ao avaliar a credibilidade das suas declarações e dos documentos que as

120 TEDH, [Saadi c. Itália](#) [GS], n.º 37201/06, 28 de fevereiro de 2008, parágrafo 129.

comprovam<sup>121</sup>. No entanto, quando faltam informações ou existem motivos sérios para questionar a veracidade das declarações do requerente, este deve fornecer uma explicação satisfatória<sup>122</sup>.

Exemplo: No processo *Singh e outros c. Bélgica*<sup>123</sup>, o Tribunal constatou que as autoridades belgas tinham rejeitado os documentos que acompanhavam um pedido de asilo apresentado por cidadãos afegãos. As autoridades consideraram que a documentação não era convincente sem terem investigado o assunto suficientemente. Designadamente, não tinham verificado a autenticidade das cópias dos documentos emitidos pelo gabinete do ACNUR em Nova Deli, que concedeu aos requerentes o estatuto de refugiados, embora essa verificação pudesse ter sido facilmente realizada. Por conseguinte, não tinham efetuado um exame minucioso e rigoroso dos pedidos de asilo como exige o artigo 13.º da CEDH, violando essa disposição, conjugada com o artigo 3.º.

O artigo 36.º da CEDH confere a um Estado membro o direito de intervir num processo intentado no Tribunal por um dos seus cidadãos contra outro Estado membro. Concluiu-se que esta disposição – inserida na CEDH para permitir que um Estado preste proteção diplomática aos seus cidadãos – não era aplicável nos casos em que os requerentes tinham precisamente receio de serem obrigados a regressar ao Estado membro de que eram nacionais, e que alegadamente os sujeitaria a um tratamento contrário aos artigos 2.º e 3.º da Convenção<sup>124</sup>.

A jurisprudência do TEDH estipula que o risco não deve ser avaliado apenas com base em fatores isolados, mas sim cumulativamente<sup>125</sup>. Qualquer análise deve ser individual e ter em conta todos os elementos de prova<sup>126</sup>. O facto de uma pessoa ter sofrido perseguições no passado pode ser um sério indício de que virá a estar exposta ao mesmo risco no futuro<sup>127</sup>.

121 TEDH, *Salah Sheekh c. Países Baixos*, n.º 1948/04, 11 de janeiro de 2007, parágrafo 148; TEDH, *R.C. c. Suécia*, n.º 41827/07, 9 de março de 2010, parágrafo 50.

122 TEDH, *Matsiukhina e Matsiukhin c. Suécia* (dec.), n.º 31260/04, 21 de junho de 2005; TEDH, *Collins e Akaziebie c. Suécia* (dec.), n.º 23944/05, 8 de março de 2007.

123 TEDH, *Singh e outros c. Bélgica*, n.º 33210/11, 2 de outubro de 2012.

124 TEDH, *I. c. Suécia*, n.º 61204/09, 5 de setembro de 2013.

125 TEDH, *S.F. e outros c. Suécia*, n.º 52077/10, 15 de maio de 2012, parágrafo 68-69.

126 TEDH, *R.C. c. Suécia*, n.º 41827/07, 9 de março de 2010, parágrafo 51 (sobre o certificado médico); TEDH, *N. c. Suécia*, n.º 23505/09, 20 de julho de 2010, parágrafo 52; TEDH, *Sufi e Elmi c. Reino Unido*, n.º 8319/07 e 11449/07, 28 de junho de 2011.

127 TEDH, *R.C. c. Suécia*, n.º 41827/07, 9 de março de 2010.



Ao avaliar o risco em caso de regresso, o TEDH tem tido em consideração os dados relativos às condições gerais do país, bem como as provas da existência de um risco específico para a pessoa em causa. O TEDH forneceu orientações sobre os tipos de documentos que são fiáveis para analisar as condições do país, como os relatórios elaborados pelo ACNUR e pelas organizações internacionais de direitos humanos. O Tribunal concluiu que os relatórios não são fiáveis quando as fontes de informação são desconhecidas e as conclusões incompatíveis com outras informações credíveis<sup>128</sup>.

Quando uma pessoa ainda não foi expulsa, a data da apreciação realizada pelo TEDH é o momento que deve ser considerado para a análise do risco<sup>129</sup>. Este princípio tem sido aplicado independentemente de, nos termos da CEDH, o direito em causa ser absoluto, como o consagrado no artigo 3.º, ou não absoluto, como o previsto no artigo 8.º<sup>130</sup>. Quando um requerente já foi expulso, o TEDH verifica se ele sofreu maus tratos ou se as informações relativas ao país demonstram a existência de motivos significativos para crer que seria maltratado.

Exemplo: No processo *Sufi e Elmi c. Reino Unido*<sup>131</sup>, o TEDH analisou os relatórios das organizações internacionais sobre as condições e os níveis de violência existentes na Somália, bem como os abusos dos direitos humanos perpetrados pelo al-Shabaab, um grupo rebelde islâmico somali. O Tribunal não pôde confiar nas informações contidas num relatório governamental sobre a Somália proveniente de Nairobi, Quênia, porque as suas fontes eram vagas e anónimas, além de contradizerem outras informações do domínio público. A julgar pelos dados disponíveis, o Tribunal considerou pouco provável que a situação na Somália melhorasse num futuro próximo.

Exemplo: No processo *Muminov c. Rússia*<sup>132</sup>, o requerente era um cidadão usbeque que, segundo a informação disponível, estava aparentemente a cumprir uma pena de prisão de cinco anos no Usbequistão depois de ter sido extraditado da Rússia. O TEDH considerou que, apesar de não haver outras informações fiáveis sobre a situação do requerente após a sua extradição, para além do facto de ter sido condenado, existiam relatórios suficientemente credíveis sobre os maus tratos geral-

128 TEDH, *Sufi e Elmi c. Reino Unido*, n.ºs 8319/07 e 11449/07, 28 de junho de 2011, parágrafos 230-234.

129 TEDH, *Saadi c. Itália* [GS], n.º 37201/06, 28 de fevereiro de 2008.

130 TEDH, *A.A. c. Reino Unido*, n.º 8000/08, 20 de setembro de 2011.

131 TEDH, *Sufi e Elmi c. Reino Unido*, n.ºs 8319/07 e 11449/07, 28 de junho de 2011.

132 TEDH, *Muminov c. Rússia*, n.º 42502/06, 11 de dezembro de 2008.

mente dados aos reclusos no Usbequistão para o Tribunal concluir que tinha havido violação do artigo 3.º da CEDH.

### 3.1.4. Suficiência da proteção

Em conformidade com o direito internacional relativo aos refugiados, um requerente de asilo que alegue recear ser perseguido tem direito ao estatuto de refugiado se conseguir demonstrar que esse receio é fundado num motivo abrangido pela Convenção de Genebra de 1951 e na insuficiência da proteção estatal. Entende-se por suficiência da proteção estatal a disposição e a capacidade do Estado recetor, tanto dos agentes estatais como de outras entidades que controlem partes do território do Estado, de proporcionar através do seu sistema jurídico um nível de proteção razoável contra os maus tratos que o requerente de asilo receia.

**No quadro do direito da UE**, ao determinar a elegibilidade de um requerente para o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, é necessário tomar em consideração se no país de regresso proposto ele estará protegido da ofensa que receia. O artigo 7.º da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) dispõe que «[a] proteção contra a perseguição ou ofensa grave só pode ser proporcionada [...] pelo Estado; ou [...] por partes ou organizações, incluindo organizações internacionais, que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respetivo território, desde que estejam dispostos e tenham capacidade para conferir proteção [...]» que seja «efetiva e de natureza não temporária». São necessárias medidas razoáveis para impedir a prática de atos de perseguição, as quais incluem a ativação de um sistema jurídico eficaz para detetar, acionar judicialmente e sancionar. O requerente deve ter acesso a tais sistemas de proteção.

Exemplo: No processo *Salahadin Abdulla e outros*<sup>133</sup>, referente à cessação do estatuto de refugiado, o TJUE considerou que, para a proteção conferida pelo Estado de nacionalidade do refugiado ser suficiente, o Estado ou outras entidades que proporcionem proteção nos termos do artigo 7.º, n.º 1, da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) devem ter objetivamente um nível de capacidade razoável e estar dispostos a impedir a prática de atos de perseguição. Para o efeito, devem tomar medidas razoáveis, nomeadamente ativando um sistema jurídico eficaz, acessível à pessoa em causa, após a cessação do estatuto de refugiado, para detetar, acionar judicialmente e sancionar os atos de perseguição. O Estado, ou outra entidade que proporcione proteção, deve preencher determinados requisitos concretos, incluindo

133 TJUE, C-175/08 [2010] Colect. I-01493, *Aydin Salahadin Abdulla e outros c. Bundesrepublik Deutschland*, 2 de março de 2010.

designadamente a posse da autoridade, da estrutura organizativa e dos meios necessários para manter um nível mínimo de lei e ordem no país de nacionalidade do refugiado.

Os refugiados palestinianos são objeto de um regime de proteção específico. A Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA) foi criada para lhes prestar proteção e assistência. A UNRWA opera na Cisjordânia, incluindo Jerusalém Oriental e Faixa de Gaza, bem como na Jordânia, na Síria e no Líbano. As pessoas que recebem assistência da UNRWA não têm direito ao estatuto de refugiado (artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) que incorpora o artigo 1.º, alínea D, da Convenção de Genebra de 1951 no direito da UE).

Exemplo: O processo *Bolbol*<sup>134</sup> referia-se a uma apátrida de origem palestiniana que saiu da Faixa de Gaza e chegou à Hungria, onde apresentou um pedido de asilo sem antes ter pedido proteção ou assistência à UNRWA. O TJUE esclareceu que, para efeitos do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#), só se considera que uma pessoa recebeu proteção e assistência de uma agência das Nações Unidas, sem ser o ACNUR, se tiver utilizado efetivamente essa proteção ou assistência e não apenas por ter teoricamente direito a ela.

No processo *El Kott*<sup>135</sup>, o TJUE esclareceu ainda que às pessoas obrigadas a sair da zona de operações da UNRWA por razões independentes da sua vontade e que escapam ao seu controlo deve ser automaticamente concedido o estatuto de refugiado, sempre que não lhes sejam aplicáveis quaisquer das causas de exclusão estabelecidas no artigo 12.º, n.ºs 1, alínea b), ou 2 e 3 da diretiva.

**No quadro da CEDH**, a avaliação sobre se o artigo 3.º foi – ou seria – violado pode implicar um exame de qualquer proteção que o Estado recetor ou as organizações que operam no seu território podem disponibilizar à pessoa visada pela expulsão. Existe uma semelhança entre o conceito de suficiência da proteção no caso dos refugiados (como foi atrás descrito) e nos casos relativos ao artigo 3.º da CEDH. Se o tratamento que a pessoa em causa corre o risco de sofrer aquando do seu regresso corresponder ao nível de gravidade mínimo para implicar uma violação do artigo 3.º, há que avaliar se o Estado recetor

134 TJUE, C-31/09 [2010] Colect. I-05539, *Nawras Bolbol c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 17 de junho de 2010.

135 TJUE, C-364/11, *Abed El Karem El Kott e outros*, 19 de dezembro de 2012.

é, efetivamente e na prática, capaz, e se está disposto, a proteger a pessoa em causa contra esse risco.

Exemplo: No processo *Hida c. Dinamarca*<sup>136</sup>, o requerente era uma pessoa de etnia cigana que estava em vias de ser obrigado a regressar ao Kosovo durante o conflito de 2004. O Tribunal manifestou preocupação com os incidentes de violência e crimes contra as minorias, e considerou que subsistia a necessidade de proteção internacional dos membros de comunidades étnicas, como a cigana. O Tribunal observou que a Missão de Administração Provisória das Nações Unidas no Kosovo (MINUK) realizava um processo de triagem individualizado antes de proceder a quaisquer regressos forçados propostos pelo Comissário Nacional da Polícia Dinamarquesa. Quando a MINUK formulou objeções a alguns regressos, o Comissário da Polícia suspendeu-os até nova ordem. O Comissário da Polícia ainda não tinha contactado a MINUK sobre o caso do requerente porque o seu regresso forçado ainda não estava previsto. Nestas circunstâncias, o Tribunal ficou convencido de que, se a MINUK objetasse ao seu regresso forçado, este também seria suspenso até nova ordem. O Tribunal concluiu que não tinham sido apresentadas razões significativas para crer que o requerente, por ser de etnia cigana, ficaria confrontado com um risco real de ser sujeito a tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante quando regressasse ao Kosovo. O Tribunal declarou por isso que o caso era inadmissível por estar manifestamente mal fundamentado.

O TEDH tem sido solicitado a analisar se as **garantias diplomáticas** fornecidas pelo Estado recetor podem obviar ao risco de maus tratos a que uma pessoa ficaria de outro modo exposta quando regressasse. Nos casos em que o Estado recetor forneceu garantias, estas não são, por si só, suficientes para assegurar uma proteção adequada contra o risco de maus tratos. É obrigatório examinar se a aplicação prática das garantias é suficiente para a pessoa em causa ficar protegida contra tal risco. O peso atribuído às garantias dadas pelo Estado recetor em cada caso depende das circunstâncias vigentes na altura.

Para o TEDH, a questão preliminar consiste em saber se a situação geral em matéria de direitos humanos no Estado recetor exclui a aceitação de quaisquer garantias por ele fornecidas. Só raramente a situação geral de um país leva a que não seja atribuído qualquer peso a estas últimas. O mais habitual é o Tribunal avaliar primeiramente a qualidade das garantias dadas e depois se, à luz das práticas do Estado recetor, estas são ou

<sup>136</sup> TEDH, *Hida c. Dinamarca*, n.º 38025/02, 19 de fevereiro de 2004.

não fiáveis. Para o efeito, o Tribunal terá também em conta vários fatores descritos na jurisprudência recente<sup>137</sup>.

### 3.1.5. Relocalização a nível interno

Tanto ao abrigo do direito da UE como da CEDH, os Estados podem concluir que uma pessoa em risco na sua zona de residência poderá estar em segurança noutra parte do seu país de origem e não necessitar, por isso, de proteção internacional.

**No quadro do direito da UE**, a possibilidade de proteção a nível interno foi codificada no artigo 8.º da *Diretiva Estatuto de Refugiado*.

**No quadro da CEDH**, uma proposta de relocalização a nível interno apresentada pelo Estado deve ser objeto de uma avaliação minuciosa desde o local de onde regressa até ao lugar de destino. Para isso há que analisar se o local de partida é seguro, se o itinerário tem barreiras na estrada ou se certas zonas de passagem para o local de destino são seguras. É igualmente necessário avaliar a situação pessoal da pessoa em causa.

Exemplo: No processo *Sufi e Elmi c. Reino Unido*<sup>138</sup>, o TEDH declarou que o artigo 3.º da CEDH não excluía, em princípio, que os Estados membros recorressem à possibilidade de relocalização a nível interno, desde que a pessoa repatriada pudesse evitar de forma segura a exposição a um risco real de maus tratos durante a viagem, a entrada e a instalação na zona em questão. Nesse caso, o Tribunal considerou que podem existir partes do sul e do centro da Somália onde uma pessoa repatriada não estaria necessariamente em risco real de sofrer maus tratos apenas devido à situação de violência generalizada. Se os repatriados tivessem de viajar ou passar por uma zona controlada pelo al-Shabaab, estariam provavelmente expostos ao risco de tratamento contrário ao artigo 3.º, exceto se fosse possível demonstrar que tinham experiência recente de viver na Somália e seriam, por isso, capazes de evitar chamar a atenção do al-Shabaab. No caso dos requerentes em causa, o Tribunal considerou que, por diversos motivos, eles correriam um risco real de serem expostos a um tratamento incompatível com o artigo 3.º<sup>139</sup>.

137 TEDH, *Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido*, n.º 8139/09, 17 de janeiro de 2012, parágrafo 189; TEDH, *Ismoilov e outros c. Rússia*, n.º 2947/06, 24 de abril de 2008, parágrafo 127; TEDH, *Saadi c. Itália* [GS], n.º 37201/06, 28 de fevereiro de 2008; TEDH, *Ryabikin c. Rússia*, n.º 8320/04, 19 de junho de 2008.

138 TEDH, *Sufi e Elmi c. Reino Unido*, n.ºs 8319/07 e 11449/07, 28 de junho de 2011.

139 Ver também TEDH, *M.Y.H. c. Suécia*, n.º 50859/10, 27 de junho de 2013.

### 3.1.6. Segurança noutro lugar

No quadro do direito da UE, pode permitir-se que um Estado-Membro da União, por motivos de proteção internacional, obrigue um requerente a regressar a outro país para efeitos de análise do seu pedido, desde que esse país seja considerado seguro e se respeitem certas garantias. A presente secção explica em que circunstâncias isso é possível, enquanto as garantias processuais aplicáveis são descritas na [Secção 4.2](#) e em relação aos menores não acompanhados na [Secção 9.1](#).

Há duas situações que presumem a existência de segurança noutro país. Um país pode ser considerado seguro se preencher um conjunto de requisitos enumerados na [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) (artigo 38.º). Entre eles figura o de que o requerente de asilo deve ser autorizado a entrar no assim denominado **país terceiro seguro**, bem como ter a possibilidade de pedir proteção e, caso se considere que necessita de proteção internacional, de ser tratado em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951. É particularmente importante que os Estados garantam que as pessoas forçadas a regressar não serão subsequentemente repelidas para um país inseguro.

A segunda presunção diz respeito aos Estados que aplicam o [Regulamento de Dublin](#) (Regulamento (UE) n.º 604/2013), nomeadamente os 28 Estados-Membros da UE e a Islândia, o Listenstaine, a Noruega e a Suíça (ver [Secção 4.2](#))<sup>140</sup>. O Regulamento de Dublin implica a **atribuição de responsabilidade** aos Estados-Membros pela análise dos pedidos de proteção internacional; há uma hierarquia de critérios nessa atribuição de responsabilidade pela apreciação dos pedidos que as pessoas tenham apresentado num Estado-Membro antes de viajarem para outro. Existe uma presunção ilidível de que todos os Estados que aplicam o [Regulamento de Dublin](#) são seguros e respeitam a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a CEDH.

Entre os vários critérios enunciados no [Regulamento de Dublin](#), o Estado responsável pela autorização da entrada do requerente no espaço comum é normalmente indicado como o Estado responsável pela análise do pedido (Capítulo III do Regulamento de Dublin). Para determinar através de que Estado a pessoa entrou, as suas impressões digitais são recolhidas à chegada e introduzidas na base de dados Eurodac (ver [Regulamento Eurodac](#) (UE) n.º 603/2013), à qual têm acesso todos os Estados que aplicam o Regulamento de Dublin. Por exemplo, se um requerente de asilo chegar ao país A e apresentar um pedido de asilo, sendo as suas impressões digitais recolhidas, mas depois viajar para o país B, as impressões recolhidas no país B serão comparadas com as

<sup>140</sup> Regulamento (UE) n.º 604/2013, de 26 de junho de 2013, JO L 180/31.

recolhidas no país A. O país B terá então de aplicar os critérios de Dublin para determinar se a responsabilidade de analisar o pedido de asilo é sua ou do país A.

Os Estados devem assegurar que as pessoas não são obrigadas a regressar a Estados-Membros da UE cujos sistemas de asilo e acolhimento sofram de falhas sistémicas. Em determinados casos que suscitem violações graves da Carta dos Direitos Fundamentais, esta obrigação pode fazer com que os Estados tenham de apreciar um pedido, mesmo que não seja da sua responsabilidade fazê-lo nos termos do [Regulamento de Dublin](#).

Exemplo: Nos processos apensos *N.S. e M.E.*<sup>141</sup>, o TJUE pronunciou-se no âmbito de uma questão prejudicial sobre se em determinadas circunstâncias um Estado pode ser obrigado a apreciar um pedido ao abrigo da cláusula de soberania constante do artigo 3.º, n.º 2, do [Regulamento de Dublin](#), mesmo que, segundo os critérios de Dublin, a responsabilidade pertença a outro Estado-Membro. O Tribunal esclareceu que os Estados-Membros da UE devem agir em conformidade com os direitos e princípios fundamentais reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais quando exercem o poder de apreciação que lhes é conferido pelo artigo 3.º, n.º 2. Por conseguinte, os Estados-Membros não podem transferir um requerente de asilo para o Estado-Membro responsável na aceção do regulamento se houver provas que demonstrem – e o Estado-Membro não possa ignorar – a existência de falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento suscetíveis de constituir uma violação do artigo 4.º da Carta (proibição da tortura). Isto também obriga o Estado-Membro a analisar os outros critérios previstos no regulamento e a identificar se outro Estado-Membro é responsável pela análise do pedido de asilo. Se não for possível identificar outro Estado-Membro ou se o processo de identificação demorar demasiado tempo, o próprio Estado-Membro deve analisar o pedido, nos termos do artigo 3.º, n.º 2.

**No quadro da CEDH**, o TEDH analisará, entre os vários elementos que lhe sejam apresentados, os relatórios credíveis sobre a situação dos direitos humanos para avaliar as consequências previsíveis da expulsão proposta. O Estado que pretende executá-la tem o dever de verificar o risco existente, sobretudo se os relatórios relativos aos direitos humanos em determinado país mostrarem que este Estado tinha ou deveria ter conhecimento desses riscos.

141 TJUE, processos apensos C-411/10 e C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e outros c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 de dezembro de 2011.

Exemplo: No processo *M.S.S. c. Bélgica e Grécia*<sup>142</sup>, o TEDH declarou que as condições de vida e de detenção do requerente na Grécia tinham violado o artigo 3.º da CEDH. Segundo vários relatórios de fontes credíveis, não era possível aceder aos procedimentos de asilo e havia um risco de repulsão subsequente. As autoridades belgas foram por isso responsabilizadas, nos termos do artigo 3.º, por uma transferência a título do Regulamento de Dublin para a Grécia porque, com base nas provas disponíveis, tinham ou deviam ter conhecimento do risco que, nessa altura, os requerentes de asilo corriam de serem sujeitos a um tratamento degradante na Grécia.

### 3.1.7. Exclusão da proteção internacional

**No quadro do direito da UE**, os artigos 12.º e 17.º da *Diretiva Estatuto de Refugiado*, baseados no artigo 1.º, ponto F, da Convenção de Genebra de 1951, contêm disposições que excluem da proteção internacional as pessoas que não a merecem. Trata-se de pessoas que alegadamente praticaram pelo menos um dos seguintes atos:

- crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade;
- um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de terem sido admitidas como refugiados;
- um ato contrário aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

A apreciação da exclusão da proteção internacional deve seguir-se à apreciação da elegibilidade para a proteção internacional. As pessoas abrangidas pelas cláusulas de exclusão não são consideradas refugiados nem têm direito a proteção subsidiária.

Exemplo: No processo *B e D*<sup>143</sup>, o TJUE forneceu orientações sobre o modo de aplicação das cláusulas de exclusão. O facto de a pessoa em causa ser membro de uma organização e ter apoiado ativamente a luta armada da mesma não constituía automaticamente uma base fundamentada para qualificar os seus atos como «crimes graves de direito comum» ou como «atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas». Ambas as disposições excluí-la-iam da proteção conferida aos refugiados. Uma apreciação casuística dos factos específicos deve ser a base para

142 TEDH, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* [GS], n.º 30696/09, 21 de janeiro de 2011.

143 TJUE, processos apensos C-57/09 e C-101/09, *República Federal da Alemanha c. B e D*, 9 de novembro de 2010.



determinar se existem motivos sérios para considerar uma pessoa culpada de tais atos ou crimes. Essa apreciação deve ser feita com vista a determinar se os atos praticados pela organização em causa preenchem os requisitos estabelecidos pelas referidas disposições, e se é possível imputar à pessoa em causa uma responsabilidade individual pela prática desses atos, tendo em conta o nível de prova exigido pelo artigo 12.º, n.º 2, da diretiva. O Tribunal acrescentou ainda que a base para a exclusão do estatuto de refugiado não está subordinada ao facto de a pessoa em causa continuar a representar um perigo para o Estado-Membro de refúgio nem a um exame da proporcionalidade no caso concreto.

**No quadro da CEDH**, uma vez que a proibição da tortura e das penas e tratamentos desumanos ou degradantes tem caráter absoluto, independentemente do comportamento da vítima, a natureza do alegado delito do requerente é irrelevante para efeitos da apreciação do artigo 3.º da CEDH. Consequentemente, o comportamento do requerente, por mais indesejável ou perigoso que seja, não pode ser tido em conta.

Exemplo: No processo *Saadi c. Itália*<sup>144</sup>, o Tribunal reiterou o caráter absoluto da proibição da tortura nos termos do artigo 3.º. O requerente foi objeto de uma ação judicial na Itália por participação no terrorismo internacional e recebeu uma ordem de expulsão para a Tunísia. O TEDH concluiu que ele correria um risco real de ser sujeito a um tratamento contrário ao artigo 3.º se regressasse à Tunísia. O seu comportamento e a gravidade das acusações de que era alvo eram irrelevantes para a apreciação do artigo 3.º.

### 3.1.8. Cessação da proteção internacional

**No quadro do direito da UE**, quando há melhorias da situação de risco existente num país, os artigos 11.º e 16.º da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) preveem a cessação da proteção internacional, à semelhança das cláusulas de cessação previstas no artigo 1.º, ponto C, da Convenção de Genebra de 1951.

Exemplo: O processo de *Salahadin Abdulla e outros*<sup>145</sup> referia-se à cessação do estatuto de refugiado de certos cidadãos iraquianos a quem a Alemanha tinha

144 TEDH, *Saadi c. Itália* [GS], n.º 37201/06, 28 de fevereiro de 2008, parágrafo 138; TEDH, *Ismoilov e outros contra Rússia*, n.º 2947/06, 24 de abril de 2008, parágrafo 127; TEDH, *Ryabikin c. Rússia*, n.º 8320/04, 19 de junho de 2008.

145 TJUE, processos apensos C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08 [2010] I-01493, *Aydin Salahadin Abdulla e outros c. República Federal da Alemanha*, 2 de março de 2010.

concedido o estatuto de refugiados. O fundamento dessa cessação era a melhoria das condições no seu país de origem. O TJUE considerou que, para efeitos do artigo 11.º da *Diretiva Estatuto de Refugiado*, o estatuto de refugiado deixa de existir quando ocorre uma alteração profunda e duradoura das circunstâncias no país terceiro em questão que leve ao desaparecimento do motivo de receio que esteve na base da concessão do estatuto de refugiado, e a pessoa em causa não tenha outros motivos para recear perseguições. Para avaliar a alteração das circunstâncias, os Estados devem tomar em consideração a situação pessoal do refugiado verificando simultaneamente se os agentes de proteção tomaram medidas razoáveis para impedir a prática de atos de perseguição, e nomeadamente se dispõem de um sistema jurídico eficaz para detetar, acionar judicialmente e sancionar os atos que constituam perseguição. Esta proteção também deve estar acessível ao cidadão em causa se ele deixar de ter o estatuto de refugiado.

O estatuto dos refugiados e dos beneficiários de proteção subsidiária que tenham sido sujeitos a ofensas muito graves no passado não cessa em caso de alteração das circunstâncias, caso eles possam invocar razões imperiosas para recusarem valer-se da proteção do seu país de origem (*Diretiva Estatuto de Refugiado*, artigos 11.º e 16.º).

**No quadro da CEDH**, não existem cláusulas de cessação específicas. Em vez disso, o TEDH analisa as consequências previsíveis da expulsão pretendida. As condições do Estado recetor no passado podem ser pertinentes para esclarecer a sua situação atual, mas é com base nas condições presentes que o risco tem de ser avaliado<sup>146</sup>. Para analisar a situação, o TEDH recorre a relatórios governamentais pertinentes, às informações fornecidas pelo ACNUR e por diversas organizações não governamentais internacionais, como a *Human Rights Watch* ou a Amnistia Internacional.

Exemplo: O TEDH procedeu a várias avaliações do risco que os jovens Tamil enfrentam quando regressam ao Sri Lanka. Essas avaliações foram efetuadas em diversos momentos do prolongado conflito e também após a cessação das hostilidades. O TEDH tomou em consideração a evolução das condições globais do país e analisou os fatores de risco com este relacionados que poderiam afetar as pessoas em causa na altura proposta para o seu afastamento<sup>147</sup>.

146 TEDH, *Tomic c. Reino Unido* (dec.), n.º 17837/03, 14 outubro 2003; TEDH, *Hida c. Dinamarca* (dec.), n.º 38025/02, 19 de fevereiro de 2004.

147 TEDH, *Vilvarajah e outros c. Reino Unido*, n.ºs 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 e 13448/87, 30 de outubro de 1991; TEDH, *NA. c. Reino Unido*, n.º 25904/07, 17 de julho de 2008.

## 3.2. Expulsão coletiva

As expulsões coletivas são proibidas tanto pelo direito da UE como pela CEDH. Entende-se por expulsão coletiva qualquer medida que force as pessoas a abandonarem um território ou um país em grupo, e em que essa decisão não tenha sido baseada numa análise razoável e objetiva do caso específico de cada pessoa<sup>148</sup>.

**No quadro do direito da UE**, as expulsões coletivas são contrárias ao artigo 78.º do TFUE, o qual exige que o acervo em matéria de asilo esteja em conformidade com «os outros tratados pertinentes», e são proibidas pelo artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

**No quadro da CEDH**, o artigo 4.º do Protocolo n.º 4 proíbe as expulsões coletivas.

Exemplo: No processo *Čonka c. Bélgica*<sup>149</sup>, o TEDH considerou que a expulsão de um grupo de requerentes de asilo de etnia cigana violava o artigo 4.º do Protocolo n.º 4 da CEDH. O Tribunal não ficou convencido de que tinham sido tomadas individualmente em consideração as circunstâncias pessoais de cada membro do grupo expulso. Em especial, as autoridades políticas anunciaram previamente que as expulsões coletivas seriam realizadas e deram instruções à autoridade competente para as executar. Foi ordenado a todas as pessoas em causa que comparecessem em simultâneo numa determinada esquadra da polícia, e todas as ordens de expulsão e motivos de detenção foram formulados em termos idênticos. Além disso, não foi concedido acesso a advogados e o processo de asilo ainda não tinha sido concluído.

Exemplo: No processo *Hirsi Jamaa e outros c. Itália*<sup>150</sup>, as autoridades italianas, ao repelirem um barco cheio de potenciais requerentes de asilo, violaram o artigo 4.º do Protocolo n.º 4. O Tribunal declarou que a proibição da expulsão também era aplicável às medidas tomadas em alto mar. O TEDH examinou as disposições do direito internacional e da UE relativas às intervenções no mar e aos deveres das

148 Para mais informações, ver TEDH, «Collective expulsions», Factsheet, junho de 2012, disponível em [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) secção Press/Factsheets/Expulsion.

149 TEDH, *Čonka c. Bélgica*, n.º 51564/99, 5 de fevereiro de 2002; ver também TEDH, *M.A. c. Chipre*, n.º 41872/10, 23 de julho de 2013, em que o TEDH considerou que não tinha havido violação do artigo 4.º do Protocolo n.º 4.

150 TEDH, *Hirsi Jamaa e outros c. Itália* [GS], n.º 27765/09, 23 de fevereiro de 2012.

guardas costeiras e dos navios embandeirados, incluindo em águas internacionais onde o Estado ainda tinha jurisdição, na aceção do artigo 1.º da CEDH.

Exemplo: No processo *Sultani c. França*<sup>151</sup>, o requerente, a quem a França tinha recusado asilo, queixou-se da forma como o iriam repatriar para o Afeganistão. O requerente alegou que o facto de o enviarem num voo fretado em grupo equivalia a uma expulsão coletiva proibida pelo artigo 4.º do Protocolo n.º 4. O TEDH reiterou que as expulsões coletivas deviam ser entendidas como medidas que obrigavam os estrangeiros, enquanto grupo, a abandonar um país, exceto quando as expulsões se baseavam numa análise razoável e objetiva do caso específico de cada estrangeiro incluído no grupo. Assim, se a cada pessoa afetada tivesse sido concedida a oportunidade de apresentar argumentos contra a expulsão às autoridades competentes, como aconteceu com o requerente, a circunstância de vários estrangeiros sujeitos a decisões semelhantes viajarem em grupo por razões práticas não justificava, só por si, a conclusão de que havia uma expulsão coletiva.

As expulsões coletivas também são contrárias à ESC e ao seu artigo 19.º, n.º 8, relativo às garantias contra a expulsão.

Na sua decisão no processo *European Roma and Travellers Forum c. França*<sup>152</sup>, o CEDS considerou que as decisões administrativas tomadas durante o período em apreço, que ordenavam que os ciganos originários da Roménia e da Bulgária saíssem do território francês onde residiam eram incompatíveis com a ESC: dado que as decisões não se basearam numa análise das circunstâncias pessoais dos ciganos, não respeitaram o princípio da proporcionalidade, e ao tomarem como alvo a comunidade cigana no seu conjunto, tinham também um carácter discriminatório. O Comité concluiu que esta situação constituía uma violação do artigo E relativo à não discriminação, conjugado com o artigo 19.º, n.º 8, da ESC.

151 TEDH, *Sultani c. França*, n.º 45223/05, 20 de setembro de 2007.

152 CEDS, *European Roma and Travellers Forum c. França*, Queixa n.º 64/2011, méritos, 24 de janeiro de 2012.

### 3.3. Entraves à expulsão baseados noutras razões atinentes aos direitos humanos

Tanto o direito da UE como a CEDH reconhecem que podem existir entraves à expulsão baseados em razões atinentes a direitos humanos que não sejam absolutos, mas relativamente aos quais é necessário encontrar o equilíbrio entre o interesse público e os interesses da pessoa em causa. O mais comum seria o direito à vida privada e familiar, o qual pode incluir considerações relativas à saúde das pessoas (incluindo a integridade física e moral), ao interesse superior da criança, à necessidade da unidade familiar ou às necessidades específicas das pessoas vulneráveis.

**No quadro do direito da UE**, a aplicação dos procedimentos de regresso deve ter em conta o interesse superior da criança, a vida familiar, o estado de saúde da pessoa em causa e o princípio da não repulsão (artigo 5.º da [Diretiva Regresso](#)).

**No quadro da CEDH**, os Estados têm o direito, segundo normas de direito internacional bem estabelecidas e sob reserva das obrigações que lhes incumbem por força dos tratados, incluindo a CEDH, de controlar a entrada, a residência e a expulsão de estrangeiros. Existe uma vasta jurisprudência sobre as circunstâncias em que os direitos qualificados podem funcionar como uma barreira à expulsão. Os direitos qualificados são aqueles que têm qualificações incorporadas, como é o caso dos artigos 8.º a 11.º da CEDH. O direito ao respeito pela vida privada e familiar consagrado no artigo 8.º da CEDH é frequentemente invocado como uma proteção contra a expulsão nos casos que não envolvem um risco de tratamento desumano ou degradante contrário ao artigo 3.º. Na [Secção 5.2](#) analisa-se o respeito concedido aos direitos enunciados no artigo 8.º.

Os entraves à expulsão também podem ser tomados em consideração no que diz respeito a uma alegada violação flagrante dos artigos 5.º ou 6.º da CEDH no país recetor, como por exemplo se a pessoa em causa correr o risco de ser sujeita a uma detenção arbitrária sem direito a julgamento, de ser presa durante um período significativo após ser condenada num julgamento manifestamente injusto, ou se correr o risco de sofrer uma flagrante denegação de justiça enquanto aguarda julgamento. O ónus da prova do requerente é elevado<sup>153</sup>.

153 TEDH, *Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido*, n.º 8139/09, 17 de janeiro de 2012, parágrafo 233.

Exemplo: No processo *Mamatkulov e Askarov c. Turquia*<sup>154</sup>, o TEDH analisou se a extradição dos requerentes para o Usbequistão os exporia a um risco real de flagrante denegação de justiça em violação do artigo 6.º da CEDH.

Exemplo: No processo *Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido*<sup>155</sup>, o TEDH concluiu, ao abrigo do artigo 6.º da CEDH, que o requerente não podia ser deportado para a Jordânia porque, num novo julgamento a que seria submetido, seriam muito provavelmente utilizadas provas contra ele obtidas através da tortura de terceiros.

Exemplo: Num processo interno, *EM Lebanon*, a Câmara dos Lordes do Reino Unido concluiu que, se existir uma manifesta violação de direitos qualificados (de caráter não absoluto) – como os previstos no artigo 8.º da CEDH – que contrarie a essência do direito em questão, não é necessário avaliar a proporcionalidade<sup>156</sup>.

**No quadro da ESC**, o artigo 19.º, n.º 8, proíbe a expulsão dos trabalhadores migrantes que residam legalmente no território de um Estado Parte, a não ser que ameacem a segurança do Estado ou violem a ordem pública ou os bons costumes.

O CEDS considerou, nomeadamente, que se um Estado tiver conferido o direito de residência ao cônjuge e/ou aos filhos de um trabalhador migrante, a perda do direito de residência do próprio trabalhador não pode afetar os direitos de residência independentes dos membros da sua família, enquanto eles os tiverem.

Os cidadãos estrangeiros que tenham residido num Estado durante um período de tempo suficiente, quer legalmente quer com a aceitação tácita da sua situação irregular pelas autoridades, em função das necessidades do país de acolhimento, devem ser abrangidos pelas regras que já protegem outros cidadãos estrangeiros contra a expulsão<sup>157</sup>.

154 TEDH, *Mamatkulov e Askarov c. Turquia* [GS], n.ºs 46827/99 e 46951/99, 4 de fevereiro de 2005.

155 TEDH, *Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido*, n.º 8139/09, 17 de janeiro de 2012.

156 Reino Unido, *EM (Lebanon) c. Secretary of State For The Home Department* [2008] UKHL 64, 22 de outubro de 2008.

157 CEDS, Conclusões 2011, Introdução Geral, janeiro de 2012, declaração de interpretação do artigo 19.º, n.º 8.

## 3.4. Nacionais de países terceiros com maior grau de proteção contra o afastamento

No quadro do direito da UE, há determinadas categorias de nacionais de países terceiros, para além daqueles que necessitam de proteção internacional, que gozam de um nível mais elevado de proteção contra a expulsão. Nelas se incluem os titulares de autorizações de residência de longa duração; os nacionais de países terceiros que sejam membros da família de cidadãos da UE/do EEE que exerceram o seu direito à liberdade de circulação; e os nacionais turcos.

### 3.4.1. Residentes de longa duração

Os residentes de longa duração gozam de uma proteção reforçada contra a expulsão. Uma decisão de expulsão de um residente de longa duração deve basear-se num comportamento que represente uma ameaça real e suficientemente grave para a ordem pública ou a segurança pública<sup>158</sup>.

### 3.4.2. Familiares de cidadãos do EEE e da Suíça que sejam nacionais de países terceiros

As pessoas de qualquer nacionalidade que sejam membros da família de cidadãos do EEE, incluindo os cidadãos da UE, mas apenas na medida em que estes exerçam o direito de livre circulação, têm um direito de residência derivado das disposições da UE em matéria de livre circulação. Nos termos da *Diretiva Livre Circulação* (2004/38/CE), os nacionais de países terceiros que tenham esses laços familiares gozam de maior proteção contra o afastamento do que outras categorias de nacionais de países terceiros. Nos termos do artigo 28.º da diretiva, só podem ser afastados por razões de ordem pública ou de segurança pública<sup>159</sup>. No caso dos residentes permanentes, os motivos do afastamento devem atingir o nível de «razões graves de ordem pública ou de segurança pública». Tal como dispõe o artigo 27.º, n.º 2, da diretiva, essas medidas devem ser conformes com o princípio da proporcionalidade e devem basear-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão, além de que este deve constituir uma «ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental

158 Diretiva 2003/109/CE do Conselho, JO 2003 L 016/44, artigo 12.º.

159 Na ausência de casos relativos a nacionais de países terceiros, ver os seguintes casos referentes a cidadãos da UE, nos quais o Tribunal interpretou o conceito de «razões imperativas de segurança pública» nos termos do artigo 28.º, n.º 3: TJUE, C-348/09, *Pl. c. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, 22 de maio de 2012, parágrafos 39-56; TJUE, C-145/09 [2010] *Collect. I-11979, Land Baden-Württemberg c. Panagiotis Tsakouridis*, 23 de novembro de 2010, parágrafos 20-35.

da sociedade»<sup>160</sup>. Os Estados devem notificar as suas decisões às pessoas em questão, informando-as das razões em que elas se baseiam (artigo 30.º).

Exemplo: No processo *ZZ c. Secretary of State for the Home Department*<sup>161</sup>, o TJUE pronunciou-se sobre o significado do artigo 30.º, n.º 2, da *Diretiva Livre Circulação*, o qual exige que as autoridades informem as pessoas em questão das razões em que se baseia uma decisão de recusa do direito de residência, a menos que isso seja contrário aos interesses de segurança do Estado. Para determinar se as autoridades podem abster-se de revelar determinadas informações por razões de segurança de Estado, o TJUE observou que é necessário ponderar adequadamente as exigências decorrentes da segurança do Estado e as do direito a uma proteção judicial efetiva decorrente do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Concluiu que o órgão jurisdicional chamado a fiscalizar a opção das autoridades de não divulgar os motivos precisos e completos em que se baseou uma decisão de recusa deve ter jurisdição para assegurar que a não divulgação seja limitada ao mínimo necessário. Em todo o caso, deve ser comunicado ao interessado o teor dos referidos motivos de uma forma que garanta devidamente a necessária confidencialidade dos elementos de prova.

A base jurídica da proteção dos cidadãos suíços contra a expulsão é o artigo 5.º do anexo I do Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, relativo à livre circulação de pessoas. Segundo essa disposição, os direitos concedidos ao abrigo do acordo só podem ser restringidos por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública<sup>162</sup>.

Os membros da família são protegidos em caso de morte, divórcio ou partida do cidadão do EEE que exerceu os direitos de livre circulação (artigos 12.º e 13.º da *Diretiva Livre*

160 No que se refere à jurisprudência relativa ao artigo 27.º da Diretiva 2004/38/CE, no tocante ao conceito de «ordem pública», ver TJUE, C-434/10, *Petar Aladzhov c. Zamestnik director na Stolicna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti*, 17 de novembro de 2011; TJUE, C-430/10, *Hristo Gaydarov c. Director na Glavna direktsia "Ohranitelna politzia" pri Ministerstvo na vatreshnite raboti*, 17 de novembro de 2011. Em relação ao conceito de «ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade», ver TJCE, processos apensos C-482/01 e C-493/01, [2004] Colect. I-05257, *Georgios Orfanopoulos e outros e Raffaele Oliveri c. Land Baden-Württemberg*, 29 de abril de 2004, parágrafos 65-71.

161 TJUE, *ZZ c. Secretary of State for the Home Department*, processo C-300/11, 4 de junho de 2013.

162 Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas, assinado no Luxemburgo em 21 de junho de 1999, entrado em vigor em 1 de junho de 2002, JO 2002 L 114/6.



Circulação). Em situações específicas, os nacionais de países terceiros também podem ser protegidos contra a expulsão ao abrigo do artigo 20.º do TFUE (ver [Secção 5.2](#))<sup>163</sup>.

### 3.4.3. Nacionais turcos

No quadro do direito da UE, o artigo 14.º, n.º 1, da Decisão 1/80 do Conselho de Associação dispõe que os nacionais turcos, no exercício dos direitos previstos no Acordo de Ancara, só podem ser expulsos por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. O Tribunal salientou que devem ser aplicados os mesmos critérios que são utilizados para os cidadãos do EEE quando se considera uma proposta de expulsão de cidadãos turcos que tenham estabelecido e mantido a residência num dos Estados-Membros da UE. O direito da União obsta à expulsão de um nacional turco se esta se basear exclusivamente em razões de prevenção geral, como a dissuasão de outros cidadãos estrangeiros, ou quando decorre automaticamente de uma condenação penal. Segundo jurisprudência constante, as derrogações ao princípio fundamental da livre circulação de pessoas, incluindo por razões de ordem pública, devem ser interpretadas de forma estrita para que o seu âmbito não possa ser unilateralmente determinado pelos Estados-Membros da UE<sup>164</sup>.

Exemplo: No processo *Nazli*<sup>165</sup>, o TJCE decidiu que um nacional turco não podia ser expulso como medida de prevenção geral relativamente a outros estrangeiros, e que a expulsão se deve basear nos mesmos critérios que são aplicados à expulsão de cidadãos do EEE. O Tribunal estabeleceu uma analogia com os princípios estabelecidos no domínio da livre circulação de trabalhadores nacionais de um Estado-Membro. Sem minimizar a ameaça que o consumo de droga representa para a ordem pública, o Tribunal concluiu, desses princípios, que a expulsão, na sequência de uma condenação penal, de um nacional turco que goze de um direito conferido pela decisão do Conselho de Associação só pode ser justificada se o comporta-

163 Para informações sobre um caso em que a proteção foi concedida, ver TJUE, C-34/09, [2011] Colect. I-01177, *Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEM)*, 8 de março de 2011. Para informações sobre um caso em que não foi concedida proteção, ver TJUE, C-256/11, *Murat Dereci e outros c. Bundesministerium für Inneres*, 15 de novembro de 2011 e TJUE, C-87/12, *Ymeraga e outros c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 8 de maio de 2013; ver também TJUE, C-40/11, *Iida c. Stadt Ulm*, 8 de novembro de 2012.

164 TJCE, processo 36/75 [1985] Colect. I-01219, *Roland Rutili c. Ministre de L'interieur*, 28 de outubro de 1985, parágrafo 27; TJCE, processos apensos C-482/01 e C-493/01 [2003] Colect. I-05257, *Georgios Orfanopoulos e outros e Raffaele Oliveri c. Land Baden-Württemberg*, 11 de setembro de 2003, parágrafo 67.

165 TJCE, C-340/97 [2000] Colect. I-00957, *Ömer Nazli, Caglar Nazli e Melike Nazli c. Stadt Nürnberg*, 10 de fevereiro de 2000.

mento pessoal do interessado levar a pensar, concretamente, que cometerá outras infrações graves suscetíveis de prejudicar o interesse público no Estado-Membro de acolhimento.

Exemplo: No processo *Polat*<sup>166</sup>, o Tribunal especificou que as medidas que autorizam as limitações dos direitos conferidos aos nacionais turcos, tomadas por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública ao abrigo do artigo 14.º do Conselho de Associação, se devem basear exclusivamente no comportamento pessoal do indivíduo em causa. O facto de este ter sido objeto de várias condenações penais no Estado-Membro de acolhimento só pode justificar a adoção de tais medidas se o dito comportamento constituir uma ameaça real e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade, circunstância que cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar.

166 TJCE, C-349/06 [2007] Colect. I-08167, *Murat Polat c. Stadt Rüsselsheim*, 4 de outubro de 2007.

## Questões fundamentais

- Existem entraves absolutos, quase absolutos ou não absolutos à expulsão (Introdução deste capítulo).
- A proibição dos maus tratos consagrada no artigo 3.º da CEDH tem um carácter absoluto. As pessoas que correm um risco real de sofrerem um tratamento contrário ao artigo 3.º no país de destino não devem ser obrigadas a regressar, independentemente do seu comportamento ou da gravidade das acusações de que são alvo. As autoridades devem avaliar este risco independentemente de a pessoa em causa poder ser excluída da proteção nos termos da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) ou da Convenção de Genebra de 1951 (ver [Secções 3.1.2 e 3.1.7](#)).
- O princípio da não repulsão estabelecido na Convenção de Genebra de 1951 proíbe o regresso das pessoas a situações em que a sua vida ou a sua liberdade fiquem ameaçadas devido à sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas (ver [Secção 3.1](#)).
- No quadro do direito da UE, qualquer medida tomada pelos Estados-Membros ao abrigo do acervo da União em matéria de asilo ou da [Diretiva Regresso](#), incluindo nos termos do [Regulamento de Dublin](#), deve estar conforme com o direito de asilo e com o princípio da não repulsão (ver [Secção 3.1](#)).
- Ao avaliar se existe um risco real, o TEDH concentra-se nas consequências previsíveis da expulsão da pessoa em causa para o país de regresso proposto, analisando as suas circunstâncias pessoais bem como as condições gerais do país (ver [Secções 3.1.3 e 3.3](#)).
- No quadro da CEDH, os requerentes de asilo necessitam, em princípio, de corroborar as razões do seu pedido, sendo frequentemente necessário dar-lhes o benefício da dúvida ao avaliar a credibilidade das suas declarações. No entanto, quando a fundamentação esteja ausente ou as informações apresentadas suscitem fortes motivos para questionar a veracidade das alegações do requerente de asilo, este deve fornecer uma explicação satisfatória para esse facto (ver [Secção 3.1.3](#)).
- Uma pessoa pode correr o risco de sofrer um tratamento proibido pelo direito da UE ou pela CEDH no Estado recetor, mesmo que esse tratamento nem sempre provenha do próprio Estado recetor mas sim de agentes não estatais, de uma doença ou das condições humanitárias existentes no país (ver [Secção 3.1.2](#)).
- Uma pessoa que corra o risco de sofrer um tratamento proibido pelo direito da União ou pela CEDH, caso seja obrigada a regressar à sua zona de origem no país recetor, pode estar segura noutra parte do país (proteção interna) (ver [Secção 3.1.5](#)). Alternativamente, o Estado recetor pode ser capaz de a proteger contra tal risco (suficiência da proteção). Nesses casos, o Estado que realiza a expulsão pode concluir que essa pessoa não necessita de proteção internacional (ver [Secção 3.1.4](#)).
- Tanto o direito da UE como a CEDH proíbem as expulsões coletivas (ver [Secção 3.2](#)).

- No quadro do direito da UE, os membros da família de cidadãos do EEE que sejam nacionais de países terceiros só podem ser expulsos por razões de ordem pública ou de segurança pública. Estas derrogações devem ser interpretadas de forma estrita e a sua apreciação exclusivamente baseada no comportamento da pessoa em causa (ver [Secção 3.4.2](#)).

## Outra jurisprudência e mais leituras:

Para aceder a outra jurisprudência, consulte as orientações da [página 263](#) do presente manual. Poderá encontrar outros materiais relativos às questões abrangidas por este capítulo na secção Outras leituras na [página 241](#).

# 4

## Garantias processuais e apoio jurídico nos casos de asilo e de regresso

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE)	Procedimentos de asilo	
Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 47.º (direito à ação e a um tribunal imparcial)	<i>Direito a um recurso efetivo</i>	CEDH, artigo 13.º (direito a um recurso efetivo) TEDH, <i>Abdolkhani e Karimnia c. Turquia</i> , 2009 (é necessário que o recurso interno analise o mérito do pedido)
Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE), artigo 46.º, n.ºs 5 a 9	<i>Efeito suspensivo</i>	TEDH, <i>Gebremedhin c. França</i> , 2007 (efeito suspensivo da via de recurso interna para os pedidos de asilo na zona de trânsito) TEDH, <i>Hirsi Jamaa e outros c. Itália</i> , 2012 (ausência de efeito suspensivo das vias de recurso internas contra o pessoal militar que efetua uma ação de repulsão no mar)
Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE), artigo 31.º, n.º 8	<i>Procedimentos de asilo acelerados</i>	TEDH, <i>I.M. c. França</i> , 2012 (garantias processuais para os procedimentos de asilo acelerados)

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
Regulamento de Dublin, (UE) n.º 604/2013 TJUE, C-411/10, <i>N.S.</i> , 2011 TJUE, C-245/11, <i>K.</i> , 2012	Procedimentos de Dublin	TEDH, <i>M.S.S. c. Bélgica e Grécia</i> , 2011 (transferência ao abrigo do «procedimento de Dublin» que cria um risco de tratamento degradante)  TEDH, <i>De Souza Ribeiro c. França</i> 2012 (efeito suspensivo nos pedidos ao abrigo do artigo 8.º da CEDH)
Diretiva Regresso (2008/115/CE)	Procedimento de regresso	CEDH, artigo 13.º (direito a um recurso efetivo)  CEDH, Protocolo n.º 7, artigo 1.º (garantias processuais em caso de expulsão de estrangeiros)  TEDH, <i>C.G. e outros c. Bulgária</i> , 2008 (falta de garantias processuais em processos de expulsão)
Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 47.º (direito à ação e a um tribunal imparcial)	Assistência jurídica	CEDH, artigo 13.º (direito a um recurso efetivo)  TEDH, <i>M.S.S. c. Bélgica e Grécia</i> , 2011 (sistema de apoio judiciário ineficaz)
Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE), artigos 20.º – 22.º	Assistência jurídica nos procedimentos de asilo	Comité de Ministros, Orientações sobre a proteção dos direitos humanos no contexto dos procedimentos de asilo acelerados, 1 de julho de 2009
Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigo 13.º (vias de recurso)	Assistência jurídica nas decisões de regresso	Comité de Ministros, Vinte orientações sobre o regresso forçado, 4 de maio de 2005

## Introdução

O presente capítulo analisa o processo de apreciação dos pedidos de proteção internacional (procedimentos de asilo), bem como os procedimentos de expulsão ou de regresso. Começa por abordar os requisitos processuais impostos aos responsáveis pela adoção das decisões de asilo ou de regresso. Examina seguidamente o direito a um recurso efetivo contra tais decisões, enumerando os principais elementos que são necessários para um recurso ser efetivo (ver também [Secção 1.8](#) sobre as vias de

recurso no contexto da gestão de fronteiras). Por último, este capítulo trata das questões respeitantes à assistência jurídica. O [capítulo 7](#) concentrar-se-á na forma como é efetuado o afastamento do território.

A jurisprudência do TEDH exige que os Estados exerçam um exame independente e rigoroso dos pedidos, que apresentem razões fundamentadas do receio de um risco real de tortura, pena ou tratamento desumano ou degradante em caso de regresso. Alguns dos requisitos desenvolvidos na jurisprudência do Tribunal foram incluídos na [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) revista.

Ao longo do presente capítulo, comparar-se-á o direito a um recurso efetivo tal como estabelecido no artigo 13.º da CEDH ao âmbito mais geral do direito a uma ação perante um tribunal consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

## 4.1. Procedimentos de asilo

Tanto o direito da UE como a CEDH exigem que os requerentes de asilo tenham acesso a procedimentos de asilo eficazes, incluindo vias de recurso capazes de suspender um afastamento durante o processo de recurso.

A [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) (2013/32/UE) estabelece regras muito pormenorizadas sobre os procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional. A diretiva é aplicável aos pedidos de asilo apresentados no território dos Estados-Membros vinculados pela diretiva, incluindo fronteiras, águas territoriais e zonas de trânsito (artigo 3.º).

### 4.1.1. Entrevista, processo de apreciação e decisões em primeira instância

**No quadro do direito da UE**, os requerentes de asilo e as pessoas que deles dependem necessitam de ter acesso aos procedimentos de asilo (artigo 6.º da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#); ver também [Secção 2.2](#)). São autorizados a permanecer num Estado-Membro até à pronúncia de uma decisão sobre o seu pedido (artigo 9.º). Podem fazer-se exceções ao direito de permanência no caso de certos pedidos repetidos (artigos 9.º, n.º 2, e 41.º) e nos casos de extradição. A extradição ao abrigo da [Decisão-Quadro](#)

2002/584/JAI do Conselho relativa ao mandado de detenção europeu tem as suas próprias garantias processuais<sup>167</sup>.

É necessário conceder aos requerentes uma **entrevista pessoal** (artigos 14.º e 15.º da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#))<sup>168</sup>. A entrevista deve realizar-se em condições que garantam a confidencialidade e, em princípio, sem a presença de familiares do requerente. Deve ser efetuada por uma pessoa competente para atender às circunstâncias em que o pedido é feito, incluindo a origem cultural, o género, a orientação sexual, a identidade de género ou a vulnerabilidade do requerente. O respetivo relatório escrito deve ser elaborado e disponibilizado ao requerente (artigo 17.º). Os Estados-Membros devem proporcionar ao requerente a oportunidade de fazer observações sobre o relatório antes de o órgão de decisão se pronunciar sobre o pedido (artigo 17, n.º 3). Nos termos do artigo 15.º, n.º 3, alínea e), da diretiva revista, as entrevistas a menores devem ser conduzidas de forma adequada. Os menores não acompanhados têm garantias específicas, incluindo o direito a um representante (artigo 25.º). Os superiores interesses do menor devem ser primordialmente considerados (artigo 25.º, n.º 6; ver também [Capítulo 9](#)). Para mais informações sobre a assistência jurídica, ver [Secção 4.5](#).

A **apreciação dos pedidos** deve cumprir os requisitos processuais da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#), bem como os requisitos aplicáveis à apreciação dos elementos de prova relativos aos pedidos nos termos da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) (artigo 4.º). Ela deve ser realizada de forma individual, objetiva e imparcial, utilizando informações atualizadas (artigo 10.º da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) e artigo 4.º da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#)). Nos termos do artigo 10.º da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#), os pedidos não devem ser automaticamente indeferidos pelo órgão parajudicial ou administrativo responsável pela pronúncia de decisões em primeira instância com o fundamento de não terem sido apresentados logo que possível. O artigo 12.º da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) dispõe que os requerentes de asilo devem ser informados acerca do procedimento a seguir e dos prazos a cumprir numa língua que compreendam ou que seja razoável presumir que compreendam; beneficiar, sempre que necessário, dos serviços de um intérprete; ser autorizados a comunicar com o ACNUR ou com outras organizações que prestem assistência jurídica; ter acesso às provas utilizadas para tomar uma decisão sobre o seu pedido; ser avisados da decisão num prazo razoável; e ser informados da decisão numa língua que compreendam ou que seja razoável presumir que

167 TJCE, C-388/08 [2008] Colect. I-08993, *Processo penal c. Artur Leymann e Pustovarov*, 1 de dezembro de 2008.

168 Ver também TJUE, C-277/11 [2012], *M. M. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland and Attorney General*, 22 de novembro de 2012.



compreendem. Nos termos do artigo 13.º da diretiva os requerentes têm o dever de cooperar com as autoridades.

Os requerentes de asilo têm o direito de **retirar** os seus pedidos de asilo. Os procedimentos de retirada do pedido também devem cumprir requisitos de notificação, os quais incluem uma notificação por escrito (artigos 44.º e 45.º da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#)). Quando houver motivos razoáveis para considerar que o requerente retirou tacitamente o seu pedido ou dele desistiu, os pedidos podem ser tratados como tendo sido objeto de retirada ou desistência, mas é necessário que o Estado profira uma decisão de pôr termo à apreciação ou de indeferimento do pedido (artigos 27.º e 28.º da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#)).

**As decisões sobre os pedidos de asilo** devem ser tomadas pelo órgão de decisão responsável o mais rapidamente possível e nunca num prazo superior a seis meses, salvo nas circunstâncias enumeradas no artigo 31.º, n.ºs 3 e 4 da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#), em que a avaliação pode ser prorrogada por um prazo máximo de 21 meses. Caso não seja possível proferir as decisões no prazo de seis meses, o requerente deve ser informado do atraso ou receber, a seu pedido, informações sobre o prazo no qual é de prever que seja proferida uma decisão (artigo 31.º, n.º 6). As garantias fundamentais estabelecidas no Capítulo II da diretiva devem ser respeitadas durante a apreciação do pedido. As decisões devem ser proferidas por escrito e indicar as possibilidades de recurso (artigo 11.º da diretiva).

Nos termos do artigo 33.º da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#), os Estados-Membros não são obrigados a analisar os **pedidos não admissíveis**, como por exemplo os pedidos repetidos em que não existam elementos novos ou em que outro país que não um Estado-Membro da UE seja considerado um país terceiro seguro para o requerente. É necessário realizar a entrevista pessoal, exceto nos casos de pedidos repetidos não admissíveis (artigo 34.º).

**No quadro da CEDH**, o Tribunal declarou que as pessoas necessitam de ter acesso ao processo de asilo, bem como a informações adequadas sobre os procedimentos a seguir. É igualmente exigido às autoridades que evitem demoras excessivamente longas ao decidirem sobre os pedidos de asilo<sup>169</sup>. Para avaliar a eficácia da apreciação dos pedidos de asilo em primeira instância, o Tribunal também tomou em consideração outros fatores, como a disponibilidade de intérpretes, o acesso a apoio judiciário e a existência de

169 TEDH, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* [GS], n.º 30696/09, 21 de janeiro de 2011; TEDH, *Abdolkhani e Karimnia c. Turquia*, n.º 30471/08, 22 de setembro de 2009.

um sistema fiável de comunicação entre as autoridades e os requerentes de asilo<sup>170</sup>. Em termos de análise do risco, o artigo 13.º exige que qualquer pedido em que haja motivos significativos para recear um risco real de tratamento contrário ao artigo 3.º (ou ao artigo 2.º) se o requerente for expulso seja objeto de um exame independente e rigoroso por uma instância nacional<sup>171</sup>.

## 4.1.2. Direito a um recurso efetivo

As pessoas devem ter acesso a um recurso prático e efetivo contra as recusas de asilo ou de autorizações de residência, bem como relativamente a qualquer outra queixa em que aleguem uma violação dos seus direitos humanos. Neste contexto, tanto o direito da UE como a CEDH reconhecem a necessidade de respeitar as garantias processuais para que cada caso seja apreciado de forma rápida e eficaz. Para o efeito, foram desenvolvidos requisitos processuais pormenorizados, tanto no âmbito do direito da UE como pelo TEDH.

**No quadro do direito da UE**, o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece o «direito à ação e a um tribunal imparcial». O primeiro parágrafo desse artigo baseia-se no artigo 13.º da CEDH, que garante o direito a um «recurso efetivo perante uma instância nacional». Contudo, a Carta dos Direitos Fundamentais obriga a que esse recurso seja julgado por um tribunal, enquanto o artigo 13.º da CEDH apenas exige um recurso perante uma instância nacional<sup>172</sup>.

O segundo parágrafo do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais baseia-se no artigo 6.º da CEDH, que garante o direito a um julgamento justo, mas somente em relação à determinação dos direitos e obrigações de caráter civil, ou a uma acusação em matéria penal. Esta disposição impediu a aplicação do artigo 6.º da CEDH aos casos de imigração e asilo, uma vez que estes não envolvem a determinação de um direito ou obrigação de caráter civil<sup>173</sup>. O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE não estabelece tal distinção.

O artigo 46.º da *Diretiva Procedimentos de Asilo* prevê o direito a um recurso efetivo da decisão sobre um pedido de proteção internacional, da recusa de reabertura da apreciação de um pedido após o termo dessa apreciação e da decisão de retirar a proteção

170 Para mais informações, ver TEDH, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* [GS], n.º 30696/09, 21 de janeiro de 2011, parágrafo 301.

171 *Ibid.*, parágrafo 293.

172 Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais, (2007/C 303/02), JO 2007 C 303/17.

173 TEDH, *Maaouia c. França* (dec.), n.º 39652/98, 12 de janeiro de 1999, parágrafos 38-39.

internacional. O recurso deve incluir uma análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito. Os prazos não podem tornar a apresentação de um recurso impossível ou excessivamente difícil.

**No quadro da CEDH**, o artigo 6.º da Convenção garante o direito a um julgamento equitativo por um tribunal, mas esta disposição tem sido declarada inaplicável em casos de asilo e imigração (ver [Secção 4.5](#)). É o artigo 13.º que se aplica nesses casos e garante o direito a um recurso efetivo perante uma instância nacional. Outros direitos consagrados na Convenção, incluindo o artigo 3.º da CEDH, podem ser conjugados com o artigo 13.º. Além disso, também tem sido considerado que o direito à vida privada e familiar, garantido pelo artigo 8.º da CEDH, inclui garantias processuais inerentes (sucintamente descritas na [Secção 4.4](#)). Por sua vez, a proibição da arbitrariedade inerente a todos os direitos da Convenção é frequentemente utilizada para proporcionar garantias importantes nos casos de asilo ou imigração<sup>174</sup>. Para as vias de recurso contra a privação ilegal ou arbitrária da liberdade, ver Capítulo 6 ([Secção 6.10](#)).

O TEDH estabeleceu princípios gerais quanto ao que constitui um recurso efetivo nos casos referentes à expulsão de requerentes de asilo. Os requerentes devem dispor de uma via de recurso a nível nacional capaz de julgar o mérito de qualquer alegação plausível de violação da CEDH e, se necessário, conceder uma indemnização adequada<sup>175</sup>. Como um recurso deve ser «efetivo» tanto na prática como no direito, o TEDH pode necessitar de analisar, entre outros elementos, se foi concedido ao requerente de asilo tempo suficiente para interpor recurso.

Exemplo: No processo *Abdolkhani e Karimnia c. Turquia*<sup>176</sup>, tanto as autoridades administrativas como as autoridades judiciais mantiveram a passividade perante as graves alegações dos requerentes de que corriam o risco de sofrer maus tratos se fossem repatriados para o Iraque ou para o Irão. Além disso, as autoridades nacionais não analisaram os seus pedidos de asilo temporário, não os notificaram das razões por que não o fizeram e não os autorizaram a aceder a assistência jurídica, apesar de eles terem pedido explicitamente um advogado enquanto estiveram detidos pela polícia. Estas falhas das autoridades nacionais impediram os requerentes de apresentar as suas alegações nos termos do artigo 3.º da CEDH no âmbito do quadro legislativo pertinente. Acresce que os requerentes não puderam pedir

174 TEDH, *C.G. e outros c. Bulgária*, n.º 1365/07, 24 de abril de 2008, parágrafo 49.

175 TEDH, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* [GS], n.º 30696/09, 21 de janeiro de 2011, parágrafo 288; TEDH, *Kudła c. Polónia* [GS], n.º 30210/96, 26 de outubro de 2000, parágrafo 157.

176 TEDH, *Abdolkhani e Karimnia c. Turquia*, n.º 30471/08, 22 de setembro de 2009, parágrafos 111-117.

às autoridades a anulação da decisão de expulsão porque as ordens de expulsão não lhes foram comunicadas nem os notificaram dos respetivos motivos. No caso da Turquia, a revisão judicial nos casos de expulsão não podia ser considerada como um recurso efetivo, visto que o pedido de anulação de uma ordem de expulsão só tinha efeito suspensivo se o tribunal administrativo ordenasse especificamente que a execução fosse suspensa. Por conseguinte, não foi proporcionado aos requerentes um recurso efetivo e acessível em relação às suas queixas, baseadas no artigo 3.º da CEDH.

Exemplo: Os tribunais constitucionais da Áustria e da República Checa depararam-se com a aplicação de prazos com dois a sete dias a menos<sup>177</sup>. Pelo contrário, no processo *Diouf*<sup>178</sup> o TJUE considerou que, nos procedimentos abreviados, um prazo de recurso de 15 dias «não se afigura, em princípio, materialmente insuficiente para a preparação e interposição de um recurso efetivo, e parece razoável e proporcionado em relação aos direitos e interesses em causa».

Outra ação do Estado que pode prejudicar a eficácia das garantias é a não notificação das pessoas em causa de uma decisão ou dos seus direitos de recurso, ou o corte do contacto de um requerente de asilo detido com o mundo exterior. Em alguns aspetos, existem elementos comuns entre os requisitos elaborados pelo TEDH e as garantias processuais previstas pela [Diretiva Procedimentos de Asilo](#).

Exemplo: No processo *Čonka c. Bélgica*<sup>179</sup>, um caso que envolvia a expulsão coletiva de requerentes de asilo de etnia cigana ao abrigo do artigo 4.º do Protocolo n.º 4 da Convenção, os requerentes não conseguiram dar seguimento aos seus pedidos de asilo na Bélgica devido a obstáculos de ordem prática e administrativa. No processo em primeira instância, os requerentes não tiveram acesso aos autos, não puderam consultar os apontamentos tomados na audiência nem pedir que as suas observações ficassem registadas. As vias de recurso disponíveis perante a instância superior não tinham um efeito suspensivo automático. O Tribunal concluiu que tinha havido violação do artigo 13.º conjugado com o artigo 4.º do Protocolo n.º 4 da CEDH.

177 Áustria, Tribunal Constitucional Austriaco (*Österreichische Verfassungsgerichtshof*), decisões G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 de 24 de junho de 1998; República Checa, Tribunal Constitucional Checo (*Ústavní soud České republiky*), Decisão n.º 9/2010, janeiro de 2010.

178 TJUE, C-69/10, *Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 28 de julho de 2011, parágrafo 67.

179 TEDH, *Čonka c. Bélgica*, n.º 51564/99, 5 de fevereiro de 2002.

Mesmo que uma única via de recurso não satisfaça só por si os requisitos do artigo 13.º da CEDH, as vias de recurso agregadas previstas pelo direito interno poderão fazê-lo<sup>180</sup>.

### 4.1.3. Recursos com efeito suspensivo automático

**No quadro do direito da UE**, o artigo 46.º da *Diretiva Procedimentos de Asilo* consagra o direito de interpor um recurso efetivo perante um órgão jurisdicional. Esta disposição é consentânea com a formulação do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A diretiva exige que os Estados-Membros autorizem os requerentes a permanecer no seu território até ao termo do prazo em que podem apresentar recurso ou enquanto aguardam o resultado do mesmo. Nos termos do artigo 46.º, n.º 6, não existe um direito automático de permanência para certos tipos de pedidos infundados ou não admissíveis, devendo conferir-se, nesse caso, ao órgão de recurso competência para decidir se o requerente pode ou não permanecer no território durante o tempo necessário para analisar o seu recurso. O *Regulamento de Dublin* (Regulamento (UE) n.º 604/2013, artigo 27.º, n.º 2) prevê uma exceção semelhante para as decisões de transferência adotadas no seu âmbito.

**No quadro da CEDH**, o Tribunal tem declarado que quando uma pessoa recorre de uma decisão de indeferimento do seu pedido de asilo, o recurso deve ter um efeito suspensivo automático se a aplicação de uma medida de regresso contra ela puder ter efeitos potencialmente irreversíveis que contrariem o artigo 3.º.

Exemplo: No processo *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. França*<sup>181</sup>, o TEDH considerou que as alegações do requerente sobre o risco de maus tratos a que ficaria exposto na Eritreia tinham sido suficientemente credíveis para tornar «plausível» a sua queixa ao abrigo do artigo 3.º da CEDH. O requerente podia invocar por isso o artigo 13.º conjugado com o artigo 3.º. Esta última disposição exige que os cidadãos estrangeiros tenham acesso a um recurso com efeito suspensivo contra uma decisão de expulsão para um país onde existam motivos fundados para crer que correm o risco de serem sujeitos a maus tratos em contravenção com o artigo 3.º. No caso dos requerentes de asilo que alegavam correr tal risco e a quem já tinha sido dada autorização para entrarem em território francês, a legislação francesa previa um procedimento que cumpria alguns destes requisitos. Contudo, esse procedimento não era aplicável às pessoas que alegavam estar em risco aparecendo numa zona de fronteira após a chegada a um aeroporto. Para apresentarem um

180 TEDH, *Kudła c. Polónia* [GS], n.º 30210/96, 26 de outubro de 2000.

181 TEDH, *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. França*, n.º 25389/05, 26 de abril de 2007.

pedido de asilo, os cidadãos estrangeiros tinham de estar em território francês. Se aparecessem na fronteira, não o podiam apresentar, a menos que já tivessem obtido uma autorização de entrada no país. Se não possuísem os documentos necessários para esse efeito, tinham de pedir autorização para entrar por motivos de asilo. Eram então retidos numa «zona de espera» enquanto as autoridades apreciavam se o pedido de asilo pretendido era «manifestamente infundado». Se assim o considerassem, não autorizavam a pessoa em causa a entrar no país. Passava a ser então automaticamente suscetível de ser expulsa sem ter tido a oportunidade de pedir asilo. Além disso, embora pudesse recorrer aos tribunais administrativos para anular a decisão ministerial de recusa de entrada, esse pedido não tinha efeito suspensivo nem estava sujeito a quaisquer prazos. É certo que podia recorrer ao juiz de pedidos urgentes, como o requerente tinha feito sem êxito. Todavia, este recurso também não tinha um efeito suspensivo automático, o que significa que a pessoa em causa podia ser expulsa antes de o juiz ter proferido uma decisão. Dada a importância do artigo 3.º da CEDH e o caráter irreversível dos danos causados pela tortura ou pelos maus tratos, o artigo 13.º implica que, caso um Estado Parte decida expulsar um cidadão estrangeiro para um país onde existam motivos sérios para crer que corre um risco de tortura ou maus tratos, esse cidadão deve ter acesso a um recurso com efeito suspensivo automático. Esse efeito «na prática» não foi suficiente. Como o requerente não tinha tido acesso a tal recurso enquanto esteve na «zona de espera», o artigo 13.º da CEDH, conjugado com o artigo 3.º, foi violado.

Exemplo: No processo *M.S.S. c. Bélgica e Grécia*<sup>182</sup>, o Tribunal considerou que a Grécia tinha violado o artigo 13.º da CEDH em conjugação com o artigo 3.º devido às falhas cometidas pelas suas autoridades na apreciação do pedido de asilo do requerente e ao risco que ele enfrentou de ser direta ou indiretamente repatriado para o país de origem sem ter havido uma análise séria dos méritos do seu pedido de asilo nem a possibilidade de acesso a um recurso efetivo.

Exemplo: No processo *Hirsi Jamaa e outros c. Itália*<sup>183</sup>, um navio italiano intercetou no mar potenciais requerentes de asilo. As autoridades italianas levaram-nos a crer que estavam a ser conduzidos para a Itália e não os informaram dos procedimentos a seguir para evitarem o regresso à Líbia. Os requerentes não tiveram, portanto, a possibilidade de apresentar as suas queixas ao abrigo do artigo 3.º da CEDH ou do artigo 4.º do Protocolo n.º 4 a uma autoridade competente, nem de obter uma

182 TEDH, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* [GS], n.º 30696/09, 21 de janeiro de 2011, parágrafo 293.

183 TEDH, *Hirsi Jamaa e outros c. Itália* [GS], n.º 27765/09, 23 de fevereiro de 2012, parágrafos 197-207.

avaliação minuciosa e rigorosa dos seus pedidos antes da execução da medida de afastamento. O Tribunal concluiu que tinha havido violação do artigo 13.º da CEDH conjugado com o artigo 3.º e com o artigo 4.º do Protocolo n.º 4.

Num processo recente julgado na Grande Secção, o TEDH analisou se um pedido apresentado ao abrigo do artigo 13.º da CEDH conjugado com o artigo 8.º também obrigava a que um recurso perante uma instância nacional tivesse um efeito suspensivo automático.

Exemplo: No processo *De Souza Ribeiro c. França*<sup>184</sup>, o requerente, um cidadão brasileiro, tinha residido com a família na Guiana Francesa (um território ultramarino francês) desde os sete anos de idade. Na sequência de uma detenção administrativa por não ter conseguido apresentar uma autorização de residência válida, as autoridades ordenaram a sua expulsão. Foi deportado no dia seguinte, cerca de 50 minutos depois de ter apresentado um recurso contra a ordem de expulsão. A Grande Secção do TEDH considerou que a pressa com que a ordem de expulsão tinha sido executada tornou as vias de recurso disponíveis ineficazes na prática e logo inacessíveis. O requerente não tinha tido acesso na prática a um recurso efetivo relativamente à queixa que apresentou nos termos do artigo 8.º da Convenção quando estava prestes a ser expulso. O Tribunal concluiu que tinha havido uma violação do artigo 13.º em conjugação com o artigo 8.º.

#### 4.1.4. Procedimentos de asilo acelerados

No quadro do direito da UE, o artigo 31.º, n.º 8, da *Diretiva Procedimentos de Asilo* enumera dez situações em que podem ser aplicados procedimentos acelerados, como por exemplo quando um pedido é considerado infundado porque o requerente provém de um país de origem seguro ou quando os requerentes se recusam a registar as suas impressões digitais. Embora os princípios e garantias fundamentais enunciados na diretiva continuem a ser aplicáveis, um recurso pode não ter efeito suspensivo automático na medida em que o direito de permanência durante o processo de recurso deve ser especificamente requerido e/ou concedido caso a caso (ver também *Secção 4.1.3*). Na prática, os procedimentos acelerados também podem ter prazos mais curtos para recorrer de uma decisão de indeferimento.

184 TEDH, *De Souza Ribeiro c. França*, n.º 22689/07, 13 de dezembro de 2012.

**No quadro da CEDH**, o Tribunal declarou que é necessário um exame independente e rigoroso de todos os pedidos de asilo. Quando tal não se verificou, o Tribunal concluiu que houve violação do artigo 13.º da CEDH conjugado com o artigo 3.º.

Exemplo: No processo *I.M. c. França*<sup>185</sup> o requerente, alegando correr o risco de sofrer maus tratos se fosse deportado para o Sudão, tentou pedir asilo em França. As autoridades entenderam que o seu pedido de asilo se baseava numa «fraude deliberada» ou constituía uma «utilização abusiva do processo de asilo» por ter sido apresentado após a emissão da sua ordem de expulsão. O primeiro e único exame do seu pedido de asilo foi, por conseguinte, tratado automaticamente no âmbito do procedimento acelerado, que carecia de garantias suficientes. Por exemplo, o prazo para apresentar o pedido tinha sido reduzido de 21 para cinco dias. Este prazo muito curto era particularmente restritivo porque o requerente tinha de apresentar um pedido exaustivo em francês, acompanhado de documentos comprovativos, sendo obrigado a cumprir os mesmos requisitos aplicáveis aos pedidos apresentados no âmbito do procedimento normal por pessoas não sujeitas a detenção. Embora o requerente pudesse ter recorrido ao tribunal administrativo para impugnar a sua ordem de expulsão, apenas dispunha de 48 horas para o fazer, quando o prazo do procedimento ordinário era de dois meses. O pedido de asilo do requerente foi assim indeferido sem que o sistema nacional, na sua globalidade, lhe tivesse oferecido um recurso efetivo na prática. Não pôde por isso apresentar a sua queixa ao abrigo do artigo 3.º da CEDH. O Tribunal concluiu que tinha havido violação do artigo 13.º conjugado com o artigo 3.º da Convenção.

## 4.2. Procedimentos de Dublin

O [Regulamento de Dublin](#) (Regulamento (UE) n.º 604/2013), aplicado por 32 Estados europeus, determina qual é o Estado responsável pela análise de um pedido de asilo. Estabelece igualmente os critérios para determinar se outro Estado é responsável por analisar o pedido e o procedimento de transferência para esse Estado.

**No quadro do direito da UE**, o [Regulamento de Dublin](#) define prazos para os Estados darem cumprimento aos pedidos de tomada ou retomada a cargo dos requerentes de asilo (artigos 21.º, 22.º, 25.º e 29.º) e estipula a necessidade de o Estado proceder à recolha de determinados elementos de prova antes de transferir o requerente (artigo 22.º), a necessidade de assegurar a confidencialidade das informações de carácter pessoal

<sup>185</sup> TEDH, *I.M. c. França*, n.º 9152/09, 2 de fevereiro de 2012, parágrafos 136-160.



(artigo 39.º) e a necessidade de informar a pessoa em causa sobre o Regulamento de Dublin em geral (artigo 4.º), bem como sobre a transferência nele prevista, incluindo as vias de recurso disponíveis (artigo 26.º). Existem requisitos probatórios em termos de cooperação administrativa (artigo 34.º do Regulamento de Dublin) e garantias em termos de cessação da responsabilidade (artigo 19.º).

Exemplo: No processo *Kastrati*<sup>186</sup>, o TJUE declarou que o Regulamento de Dublin deixa de ser aplicável quando um pedido de asilo é retirado antes de o Estado-Membro responsável pela análise desse pedido ter aceitado tomar a cargo o requerente. Compete ao Estado-Membro em cujo território foi apresentado o pedido tomar as decisões que se impõem em consequência dessa retirada, e em especial suspender a análise do pedido, fazendo constar essa informação do processo do requerente.

Por norma, o artigo 5.º do Regulamento de Dublin exige que se proceda a uma entrevista pessoal com cada requerente. Os requerentes têm direito a uma via de recurso efetiva: devem ser autorizados a permanecer enquanto o órgão de recurso procede à revisão da decisão de transferência ou o órgão de recurso deve ter a possibilidade de suspender a transferência, por sua própria iniciativa ou quando instado a fazê-lo (artigo 27.º, n.º 3).

O Regulamento de Dublin também contém garantias processuais para os menores não acompanhados (ver Secção 9.1 para informações mais pormenorizadas) e disposições destinadas a preservar a unidade da família. Os artigos 8.º a 11.º e 16.º do Regulamento enunciam os critérios para determinar o Estado-Membro responsável nos casos de membros da família nuclear (na aceção do artigo 2.º, alínea g), do Regulamento). Além disso, um Estado-Membro da UE pode solicitar a outro que analise um pedido de reunião de outros membros da família (artigo 17.º, n.º 2, «cláusula humanitária»). O artigo 7.º, n.º 3, exige que os Estados-Membros tenham em consideração todos os elementos de prova disponíveis sobre a presença de membros da família e outros familiares no território de um Estado-Membro, se esses elementos de prova forem apresentados antes de o Estado-Membro aceitar a responsabilidade pela análise do pedido de asilo e o anterior pedido ainda não tiver sido objeto de uma decisão quanto ao mérito.

186 TJUE, C-620/10, *Migrationsverket c. Nurije Kastrati e outros*, 3 de maio de 2012, parágrafo 49.

Quando estão em causa questões humanitárias graves, um Estado-Membro da UE pode, em determinadas circunstâncias, responsabilizar-se pela análise de um pedido de asilo quando uma pessoa depender de outra e existirem laços familiares entre as duas.

Exemplo: O processo de *K<sup>187</sup>*, referia-se à proposta de transferência da Áustria para a Polónia de uma mulher cuja nora tinha dado à luz recentemente. Além da existência do recém-nascido, a nora padecia de uma doença grave e de deficiência na sequência de acontecimento traumático grave ocorrido num país terceiro. Se esse acontecimento viesse a ser descoberto, a nora correria provavelmente o risco de sofrer sevícias graves por parte dos seus familiares do sexo masculino devido a tradições culturais que visam restabelecer a honra da família. Nestas circunstâncias, o TJUE declarou que sempre que as condições previstas no artigo 15.º, n.º 2 [da versão de 2003 do Regulamento, que foi reformulada no artigo 16.º, n.º 1, da versão de 2013] estejam preenchidas, o Estado-Membro que, pelas razões humanitárias referidas nessa disposição, é obrigado a tomar a cargo um requerente de asilo passa a ser o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo.

Um Estado-Membro da UE, mesmo que não seja responsável à luz dos critérios do [Regulamento de Dublin](#), pode decidir analisar um pedido («cláusula de soberania» nos termos do artigo 17.º, n.º 1, desse regulamento)<sup>188</sup>. O artigo 3.º, n.º 2, do regulamento dispõe que, se uma transferência para um Estado-Membro da UE considerado responsável ao abrigo dos critérios de Dublin expuser o requerente ao risco de maus tratos em contravenção com o artigo 4.º da Carta, o Estado que pretende transferir o requerente deve analisar os restantes critérios enunciados no regulamento e determinar, num prazo razoável, se esses critérios permitem que outro Estado-Membro seja identificado como responsável pela análise do pedido de asilo. Esta situação pode levar a que o primeiro Estado mencionado se torne responsável por analisar o pedido (artigo 3.º, n.º 2), a fim de eliminar o risco de violação dos direitos fundamentais do requerente.

Exemplo: Nos processos apensos *N.S. e M.E<sup>189</sup>*, o TJUE examinou se o artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que corresponde ao artigo 3.º

187 TJUE, processo C-245/11, *K. c. Bundesasylamt*, 6 de novembro de 2012.

188 Ver também TJUE, C-528/11, *Zuheyr Frayeh Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, 30 de maio de 2013.

189 TJUE, processos apensos C-411/10 e C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e outros c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 de dezembro de 2011. Ver também TJUE, processo C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland c. Kaveh Puid*, 14 de novembro de 2013.

da CEDH, seria violado se as pessoas em causa fossem transferidas para a Grécia ao abrigo do [Regulamento de Dublin](#). Na altura em que o TJUE analisou os processos, o TEDH já tinha declarado que as condições de acolhimento e de outro tipo ao dispor dos requerentes de asilo na Grécia violavam o artigo 3.º da CEDH. O TJUE declarou que os Estados-Membros não podiam «ignorar» as falhas sistémicas do procedimento de asilo e das condições de acolhimento dos requerentes de asilo na Grécia, das quais resulta um risco real de que estes sofram um tratamento desumano ou degradante. O Tribunal salientou que o [Regulamento de Dublin](#) deve ser aplicado em conformidade com os direitos consagrados na Carta, o que significava que, não havendo outros Estados-Membros responsáveis, o Reino Unido e a Irlanda eram obrigados a analisar os pedidos de asilo, apesar de os requerentes os terem apresentado na Grécia.

**No quadro da CEDH**, o TEDH não tem competência para interpretar o [Regulamento de Dublin](#). No entanto, como a jurisprudência do Tribunal demonstra, os artigos 3.º e 13.º também podem conter garantias aplicáveis no contexto das transferências a título do Regulamento de Dublin<sup>190</sup>.

Exemplo: No processo *M.S.S. c. Bélgica e Grécia*<sup>191</sup>, o TEDH considerou que tanto a Grécia como a Bélgica tinham violado o direito do requerente a um recurso efetivo ao abrigo do artigo 13.º da CEDH, conjugado com o seu artigo 3.º. O Tribunal concluiu que, como a Grécia não aplica corretamente a legislação em matéria de asilo e sofre de graves deficiências estruturais no acesso aos procedimentos de asilo e às vias de recurso, não existiam garantias efetivas que protegessem o requerente de uma expulsão arbitrária subsequente para o Afeganistão, onde corria o risco de sofrer maus tratos. Relativamente à Bélgica, o processo para impugnar uma transferência a título do Regulamento de Dublin para a Grécia não preenchia os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TEDH no tocante ao exame minucioso e rigoroso das queixas nos casos em que a expulsão para outro país possa expor uma pessoa a um tratamento proibido pelo artigo 3.º.

190 TEDH, *Mohamed Hussein e outros c. Países Baixos e Itália* (dec), n.º 27725/10, 2 de abril de 2013; TEDH, *Mohamed c. Áustria*, n.º 2283/12, 6 de junho de 2013.

191 TEDH, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* [GS], n.º 30696/09, 21 de janeiro de 2011.

### 4.3. Procedimentos relativos às condições de acolhimento dos requerentes de asilo

**No quadro do direito da UE**, no prazo de 15 dias a contar da apresentação de um pedido de asilo, os requerentes de asilo devem ser informados das vantagens de que poderão beneficiar e das obrigações que terão de respeitar no âmbito das condições de acolhimento (artigo 5.º da [Diretiva Condições de Acolhimento](#) (2013/33/UE)). É igualmente necessário fornecer-lhes informações sobre a assistência jurídica ou o apoio judicial disponíveis. As pessoas em causa devem ser capazes de compreender as informações fornecidas. Os requerentes de asilo têm o direito de recorrer de eventuais decisões tomadas pelas autoridades no sentido de não lhes conceder benefícios (artigo 26.º da [Diretiva Condições de Acolhimento](#)).

O incumprimento das obrigações previstas na [Diretiva Condições de Acolhimento](#) pode ser sancionado como uma violação do direito da UE suscetível de dar lugar a uma indemnização, como aconteceu no processo *Francovich* (ver [Introdução](#) ao presente manual), e/ou como uma violação do artigo 3.º da CEDH<sup>192</sup>.

Exemplo: Tanto o TEDH como o TJUE declararam nos processos *M.S.S. e N.S. e M.E.*, respetivamente, que as falhas sistémicas do procedimento de asilo e das condições de acolhimento dos requerentes de asilo no Estado-Membro responsável tiveram como consequência um tratamento desumano e degradante, contrário ao artigo 3.º da CEDH ou ao artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>193</sup>.

### 4.4. Procedimentos de regresso

**No quadro do direito da UE**, a [Diretiva Regresso](#) (2008/115/CE) prevê determinadas garantias em relação à emissão de decisões de regresso (artigos 6.º, 12.º e 13.º) e incentiva o recurso às partidas voluntárias em vez dos afastamentos forçados (artigo 7.º).

Nos termos do artigo 12.º da diretiva, as decisões de regresso, bem como as decisões de proibição de readmissão, devem ser emitidas por escrito numa língua que a pessoa em causa compreenda ou possa razoavelmente presumir-se que compreende, incluindo informações acerca das vias jurídicas de recurso disponíveis. Para o efeito, os

192 TEDH, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* [GS], n.º 30696/09, 21 de janeiro de 2011.

193 *Ibid.*; TJUE, C-411/10 [2011], *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, 21 de dezembro de 2011, parágrafo 86.

Estados-Membros da UE são obrigados a publicar folhetos informativos nas cinco línguas mais comuns entre os grupos de migrantes específicos de cada Estado-Membro. O artigo 13.º da *Diretiva Regresso* dispõe que os nacionais de países terceiros devem poder exercer o direito de recorrer de uma decisão de afastamento ou ter a possibilidade de requerer a sua reapreciação perante uma autoridade judicial ou administrativa competente, ou outro órgão competente e independente, com poderes para suspender temporariamente o afastamento enquanto a reapreciação está em curso. O nacional de um país terceiro deve ter a possibilidade de obter assistência e representação jurídicas e, se necessário, serviços linguísticos – gratuitos – de acordo com as regras estabelecidas na legislação nacional.

O artigo 9.º da diretiva dispõe que as decisões de afastamento devem ser adiadas caso violem o princípio da não repulsão e as pessoas em causa tenham interposto um recurso com efeito suspensivo. O afastamento pode ainda ser adiado por razões específicas da pessoa, como o seu estado de saúde, e por obstáculos de ordem técnica. Se o afastamento for adiado, os Estados-Membros da UE devem confirmar por escrito o adiamento da execução da decisão (artigo 14.º).

A *Diretiva Regresso* não é aplicável a nacionais de países terceiros que sejam membros da família de cidadãos da União que se tenham deslocado para outro Estado-Membro ou de outros cidadãos do EEE e da Suíça, cuja situação é regulamentada pela *Diretiva Livre Circulação* (2004/38/CE). A *Diretiva Livre Circulação* estabeleceu garantias processuais no contexto das restrições à entrada e à residência por motivos de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. Quando tais decisões são tomadas, deve assegurar-se o acesso às vias judiciais e, quando for caso disso, administrativas (artigos 27.º, 28.º e 31.º). As decisões devem ser notificadas por escrito às pessoas em questão, as quais deverão ser capazes de compreender o conteúdo e os efeitos que têm para si. A notificação deve especificar os aspetos processuais respeitantes à apresentação dos recursos, bem como os respetivos prazos (artigo 30.º). Os cidadãos turcos gozam de uma proteção comparável.

**No quadro da CEDH**, para além das considerações relativas ao artigo 13.º da CEDH, são estabelecidas garantias específicas no artigo 1.º do Protocolo n.º 7 da Convenção, as quais devem ser respeitadas nos casos de expulsão de estrangeiros que tenham residência legal. Além disso, o TEDH declarou que o artigo 8.º contém garantias processuais que impedem a ingerência arbitrária no direito à vida privada e familiar. Este aspeto pode ser relevante para as pessoas que permaneceram num Estado durante algum tempo e nele desenvolveram uma vida privada e familiar ou que tenham estado envolvidas em processos judiciais nesse Estado. As deficiências existentes quanto aos aspetos

processuais das decisões tomadas ao abrigo do artigo 8.º podem implicar uma violação do disposto no n.º 2 deste artigo, por a decisão não estar conforme com a lei.

Exemplo: O processo *C.G. c. Bulgária*<sup>194</sup> envolvia um residente de longa duração que foi afastado por razões de segurança nacional com base num relatório de vigilância classificado como secreto. O TEDH declarou que um processo não transparente como o que tinha sido utilizado no caso do requerente não constituía uma análise completa e significativa como exige o artigo 8.º da CEDH. Além disso, os tribunais búlgaros tinham-se recusado a reunir elementos de prova que permitissem confirmar ou descartar as alegações contra o requerente, e as suas decisões tinham tido um carácter meramente formal. Em consequência, o processo do requerente não tinha sido adequadamente ouvido ou reapreciado, como exige o n.º 1, alínea b), do artigo 1 do Protocolo n.º 7.

Exemplo: Os processos *Anayo e Saleck Bardi*<sup>195</sup> referiam-se ao regresso de nacionais de países terceiros em que havia menores envolvidos. O TEDH constatou que havia uma violação do artigo 8.º da CEDH devido a deficiências observadas no processo decisório, como o facto de não se ter tomado em consideração o interesse superior da criança ou a falta de coordenação entre as autoridades na determinação desse interesse.

## 4.5. Assistência jurídica nos processos de asilo e de regresso

O acesso à assistência jurídica é uma pedra angular do acesso à justiça, sem o qual os direitos das pessoas não podem ser efetivamente protegidos<sup>196</sup>. O apoio jurídico é particularmente importante nos processos de asilo e de regresso, em que as barreiras linguísticas podem dificultar a compreensão pelas pessoas em causa de procedimentos que são muitas vezes complexos ou celeremente aplicados.

**No quadro da CEDH**, o direito de acesso a um tribunal decorre do direito a um julgamento justo – direito esse que ocupa um lugar de destaque em qualquer democracia<sup>197</sup>.

194 TEDH, *C.G. e outros c. Bulgária*, n.º 1365/07, 24 de abril de 2008.

195 TEDH, *Anayo c. Alemanha*, n.º 20578/07, 21 de dezembro de 2010; TEDH, *Saleck Bardi c. Espanha*, n.º 66167/09, 24 de maio de 2011.

196 Para mais informações, ver: *FRA (2010b)*.

197 TEDH, *Airey c. Irlanda*, n.º 6289/73, 9 de outubro de 1979.

O direito de acesso a um tribunal, um dos aspetos do artigo 6.º da CEDH, tem sido declarado inaplicável aos processos de asilo e imigração porque estes não se referem à determinação de um direito ou obrigação civil, nem a uma acusação penal<sup>198</sup>. Não se pode concluir, contudo, que os princípios de acesso a um tribunal desenvolvidos pelo Tribunal ao abrigo do artigo 6.º da CEDH são irrelevantes para o artigo 13.º. Em termos de garantias processuais, os requisitos do artigo 13.º são menos estritos do que os do artigo 6.º, mas a própria essência de uma via de recurso para efeitos do artigo 13.º é o dever de envolver um processo acessível.

Exemplo: No processo *G.R. c. Países Baixos*<sup>199</sup>, o Tribunal considerou que tinha havido violação do artigo 13.º da CEDH no tocante ao acesso efetivo à via administrativa para obter uma autorização de residência. O Tribunal observou que, embora «disponíveis na lei», a via administrativa para obter uma autorização de residência e a isenção do pagamento dos encargos obrigatórios não estavam «disponíveis na prática», devido ao encargo administrativo desproporcionado em relação ao o rendimento real da família do requerente. O Tribunal também salientou a atitude formalista do ministro competente, que não analisou cabalmente o estado de indigência do requerente. O TEDH reiterou que os princípios de «acesso ao tribunal» desenvolvidos ao abrigo do artigo 6.º também eram pertinentes para o artigo 13.º. Esta sobreposição deveria ser, por isso, interpretada como uma exigência de um processo acessível.

Na sua jurisprudência, o TEDH referiu as recomendações do Conselho da Europa sobre o apoio judiciário para facilitar o acesso à justiça, designadamente para as pessoas muito pobres<sup>200</sup>.

Exemplo: No processo *M.S.S. c. Bélgica e Grécia*<sup>201</sup>, o TEDH declarou que o requerente não tinha meios na prática para pagar a um advogado na Grécia, para onde tinha sido obrigado a regressar; não tinha recebido informações sobre o acesso a organizações que prestam aconselhamento e orientação jurídicos. Agravada pela falta de advogados que prestem apoio judiciário, esta situação tinha tornado o

198 TEDH, *Maaouia c. França*, n.º 39652/98, 5 de outubro de 2000, parágrafo 38.

199 TEDH. *G.R. c. Países Baixos*, n.º 22251/07, 10 de janeiro de 2012, parágrafos 49-50.

200 Conselho da Europa, Comité de Ministros (1981) Recomendação n.º R (81)7 do Comité de Ministros aos Estados membros sobre as medidas que facilitam o acesso à justiça; TEDH, *Siałkowska c. Polónia*, n.º 8932/05, 22 de março de 2007.

201 TEDH, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* [GS], n.º 30696/09, 21 de janeiro de 2011, parágrafo 319.

sistema de apoio judiciário grego globalmente ineficaz na prática. O TEDH concluiu que tinha havido violação do artigo 13.º da CEDH conjugado com o artigo 3.º.

**No quadro do direito da UE**, a Carta dos Direitos Fundamentais assinala uma etapa no desenvolvimento do direito ao apoio e à assistência a nível judiciário ao abrigo da legislação europeia. Nos termos do seu artigo 51.º, a Carta só é aplicável quando os Estados-Membros aplicam legislação da União. O artigo 47.º da Carta dispõe que «[t]oda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo.[...]» e que «[é] concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça».

O direito a um julgamento equitativo no quadro do direito da UE é aplicável nos processos de asilo e imigração, o que não é o caso no quadro da CEDH. A inclusão da assistência judiciária no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE reflete o seu significado histórico e constitucional. No que respeita a esta disposição, o Relatório Explicativo do artigo 47.º menciona a jurisprudência do Tribunal de Estrasburgo – especificamente o processo *Airey*<sup>202</sup>. O apoio judiciário nos processos de asilo e imigração é um aspeto essencial da necessidade de uma via de recurso efetiva e de um julgamento equitativo.

### 4.5.1. Assistência jurídica nos procedimentos de asilo

**No quadro do direito da UE**, o artigo 22.º, n.º 1, da *Diretiva Procedimentos de Asilo* confere aos requerentes o direito de consultarem um consultor jurídico sobre questões relativas ao seu pedido. Nos termos do artigo 20.º da diretiva, em caso de decisão de indeferimento por parte da administração, os Estados-Membros devem assegurar a concessão de assistência jurídica e representação gratuitas aos requerentes, tanto para a interposição do recurso como para a respetiva audiência. A assistência jurídica e/ou representação gratuitas podem não ser concedidas a recursos que não tenham uma perspetiva real de êxito (artigo 20.º, n.º 3). Os Estados-Membros podem exigir que determinadas condições sejam preenchidas, designadamente em termos de limites monetários ou temporais (artigo 21.º).

O artigo 23.º da diretiva também estabelece o âmbito da assistência jurídica e da representação legal, autorizando nomeadamente que o consultor jurídico tenha acesso às informações constantes do processo do requerente, bem como acesso prático ao cliente se este estiver detido em zonas vedadas, como os centros de detenção e zonas de

202 TEDH, *Airey c. Irlanda*, n.º 6289/73, 9 de outubro de 1979.



trânsito. Os requerentes são autorizados a fazer-se acompanhar na entrevista pessoal por um advogado ou outro consultor admitido ou autorizado nessa qualidade nos termos do direito nacional.

As Orientações do **Conselho da Europa** sobre a Proteção dos Direitos Humanos no Contexto dos Procedimentos de Asilo Acelerados<sup>203</sup> também reconhecem o direito ao apoio e à assistência a nível judiciário.

## 4.5.2. Assistência jurídica nas decisões de regresso

**No quadro do direito da UE**, a oferta de assistência jurídica não está limitada às decisões relativas ao asilo, incluindo também as decisões de regresso. Este aspeto é digno de nota pois permite que as pessoas recorram judicialmente de uma decisão de afastamento. Algumas pessoas visadas por uma decisão relacionada com o regresso tomada ao abrigo da **Diretiva Regresso** podem nunca ter tido acesso a qualquer via de recurso ou à análise judicial dos seus pedidos. Algumas delas podem ter constituído família durante a sua permanência no Estado-Membro e necessitarão de acesso a um tribunal para determinar a compatibilidade da decisão de regresso com os direitos humanos. Como tal, o artigo 13.º da Diretiva Regresso declara que os Estados-Membros da UE «asseguram a concessão de assistência e/ou representação jurídica gratuita, a pedido», nos termos da legislação nacional aplicável e nas condições previstas no artigo 15.º, n.ºs 3 a 6, da **Diretiva 2005/85/CE**.

Estas disposições referem que o apoio judiciário deve ser disponibilizado a pedido, o que implica que as pessoas sejam informadas acerca da prestação de apoio judiciário numa linguagem simples e clara que possam compreender, caso contrário as regras perdem o sentido e dificultam um acesso efetivo à justiça.

As «Vinte orientações sobre o regresso forçado» do **Conselho da Europa** (Orientação 9) também preveem a prestação de assistência jurídica<sup>204</sup>.

203 Conselho da Europa, Comité de Ministros (2009), *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures*, 1 de julho de 2009.

204 Conselho da Europa, Comité de Ministros (2005).

### 4.5.3. Assistência jurídica para impugnar decisões relativas ao apoio em matéria de asilo

No quadro do direito da UE, as decisões de recusa de apoio em matéria de asilo tomadas ao abrigo da [Diretiva Condições de Acolhimento \(2013/33/UE\)](#) podem ser impugnadas pela pessoa afetada (artigo 26.º da diretiva). Em caso de recurso ou de revisão, os Estados-Membros devem assegurar a disponibilização de assistência jurídica e representação legal gratuitas na medida em que essa ajuda seja pedida e necessária para garantir o acesso efetivo à justiça. Nos termos da Diretiva Condições de Acolhimento os Estados-Membros podem impor limitações semelhantes à assistência jurídica prevista pela [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) relativamente à reapreciação das decisões de asilo.

#### Questões fundamentais

- O direito da UE exige procedimentos justos e eficientes, quer no contexto da análise de um pedido de asilo como do exame das decisões de regresso (ver [Secções 4.1.1 e 4.4](#)).
- O artigo 13.º da CEDH exige que haja possibilidade de recurso efetivo perante uma instância nacional no que diz respeito a uma alegação plausível de violação de qualquer das disposições da CEDH ou dos seus protocolos. Em especial, exige um exame independente e rigoroso de qualquer pedido em que existam motivos significativos para reacear um risco real de tratamento contrário aos artigos 2.º ou 3.º da CEDH em caso de expulsão ou extradição de uma pessoa (ver [Secção 4.1.2](#)).
- O artigo 13.º da CEDH exige que o recurso tenha um efeito suspensivo automático quando a aplicação de uma medida de regresso contra um requerente possa ter efeitos potencialmente irreversíveis (ver [Secção 4.1.3](#)).
- O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consagra o direito à ação judicial e contém garantias de equidade mais amplas do que o artigo 13.º da CEDH (ver [Secção 4.1.2](#)).
- O direito da UE inclui garantias processuais no que respeita ao direito à concessão de apoio e benefícios aos requerentes de asilo, bem como à retirada dos mesmos (ver [Secção 4.3](#)).
- A falta de assistência jurídica pode infringir o artigo 13.º da CEDH e o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (ver [Secção 4.5](#)).

### Outra jurisprudência e mais leituras:

Para aceder a outra jurisprudência, consulte as orientações da [página 263](#) do presente manual. Poderá encontrar outros materiais relativos às questões abrangidas por este capítulo na [secção Outras leituras na página 241](#).

# 5

## Vida privada e familiar e o direito de contrair casamento

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
<p>Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 9.º (direito de contrair casamento e de constituir família)</p> <p>Resolução do Conselho (1997) sobre as medidas a adotar em matéria de luta contra os casamentos brancos</p>	<p><b>Direito de contrair casamento e de constituir família</b></p>	<p>CEDH, artigo 12.º (direito ao casamento)</p> <p>TEDH, <i>O'Donoghue c. Reino Unido</i>, 2010 (obstáculos ao direito ao casamento)</p>
<p>Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 7.º (respeito pela vida privada e familiar)</p> <p><b>Membros da família de cidadãos do EEE que exercem os seus direitos de livre circulação:</b></p> <p>Diretiva Livre Circulação (2004/38/CE)</p> <p>TJCE, C-127/08, <i>Metock</i>, 2008 (não é exigida ao membro da família que seja nacional de país terceiro uma permanência legal anterior nos Estados-Membros da UE)</p> <p>TJCE, C-60/00, <i>Mary Carpenter</i>, 2002 (cônjuge com nacionalidade de um país terceiro pode permanecer com os filhos no país de origem do marido quando este se desloca a outro Estado-Membro da UE)</p> <p>TJCE, C-59/85, <i>Estado Holandês c. Reed</i>, 1986 (parceiros registados)</p>	<p><b>Regularização da situação familiar</b></p>	<p>CEDH, artigo 8.º (direito ao respeito pela vida privada e familiar)</p> <p>TEDH, <i>Rodrigues da Silva c. Países Baixos</i>, 2006 (interesse superior da criança)</p> <p>TEDH, <i>Darren Omoregie e outros c. Noruega</i>, 2008 (estreitos laços do cônjuge nigeriano com o seu país de origem)</p> <p>TEDH, <i>Nuñez c. Noruega</i>, 2011 (vida familiar na Noruega)</p>

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
<p>TJUE, C-34/09, <i>Ruiz Zambrano</i>, 2011 (filhos em risco de perder os benefícios da cidadania da UE)</p> <p>TJUE, C-256/11, <i>Murat Dereci</i>, 2011 (cônjuge e filhos)</p> <p><b>Membros da família de requerentes do reagrupamento familiar nacionais de países terceiros:</b></p> <p>Diretiva Reagrupamento Familiar (2003/86/CE) (o membro da família tem normalmente de apresentar o pedido a partir de fora do país)</p>		
<p><b>Membros da família de cidadãos do EEE que exercem os seus direitos de livre circulação:</b></p> <p>Diretiva Livre Circulação (2004/38/CE)</p> <p>TJUE, <i>Chakroun</i>, 2010 (é irrelevante que a família tenha sido constituída antes ou depois da chegada do nacional de um país terceiro)</p> <p><b>Membros da família de requerentes do reagrupamento familiar nacionais de países terceiros:</b></p> <p>Diretiva Reagrupamento Familiar (2003/86/CE)</p>	<p><b>Reagrupamento familiar</b></p>	<p>ESC, artigo 19.º n.º 6 (reagrupamento da família dos trabalhadores migrantes)</p> <p>TEDH, <i>Gül c. Suíça</i>, 1996 (filhos deixados pelos pais nos países de origem)</p> <p>TEDH, <i>Sen c. Países Baixos</i>, 2001 (filhos deixados pelos pais nos países de origem)</p> <p>TEDH, <i>Osman c. Dinamarca</i>, 2011 (adolescente reúne-se à família na Dinamarca)</p>
<p>Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 7.º (respeito pela vida privada e familiar)</p>	<p><b>Proteção contra a expulsão</b></p>	<p>CEDH, artigo 8.º (direito ao respeito pela vida privada e familiar)</p>
<p><b>Membros da família de cidadãos do EEE que exercem os seus direitos de livre circulação:</b></p> <p>Diretiva Livre Circulação (2004/38/CE), artigo 13.º</p> <p><b>Membros da família de requerentes do reagrupamento familiar nacionais de países terceiros:</b></p> <p>Diretiva Reagrupamento Familiar (2003/86/CE), artigo 15.º</p>	<p><i>Casos de dissolução das relações</i></p>	<p>TEDH, <i>Berrehab c. Países Baixos</i>, 1988 (manutenção do contacto com os filhos)</p> <p>Comissão Europeia dos Direitos do Homem, <i>Sorabjee c. Reino Unido</i>, 1995 (divórcio)</p>

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
<p><b>Membros da família de cidadãos do EEE que exercem os seus direitos de livre circulação:</b></p> <p>Diretiva Livre Circulação (2004/38/CE), artigos 27.º-33.º</p> <p><b>Membros da família de requerentes do reagrupamento familiar nacionais de países terceiros:</b></p> <p>Diretiva Reagrupamento Familiar (2003/86/CE), artigo 6.º, n.º2</p>	<p><i>Casos de condenação penal</i></p>	<p>TEDH, <i>Boultif c. Suíça</i>, 2001 (critérios para avaliar a proporcionalidade da expulsão)</p> <p>TEDH, <i>Üner c. Países Baixos</i>, 2006 (critérios para avaliar os entraves decorrentes do direito à vida privada e familiar)</p>

## Introdução

No presente capítulo analisar-se-á o direito ao respeito pela vida privada e familiar, bem como o direito a contrair casamento e constituir família. Serão igualmente abordadas as questões relativas à regularização da situação da família e ao reagrupamento familiar, bem como as garantias de preservação da unidade familiar.

**No quadro da CEDH**, o direito ao respeito pela «vida privada e familiar» é garantido pelo seu artigo 8.º. Devido à amplitude do conceito de «vida privada», não é fácil encontrar uma definição exaustiva. Ele abrange a integridade física e psicológica de uma pessoa, o direito ao desenvolvimento pessoal e o direito a estabelecer e desenvolver relações com outros seres humanos e com o mundo exterior<sup>205</sup>. Para além da eventual «vida familiar», a expulsão de um migrante estabelecido pode constituir uma ingerência no seu direito ao respeito pela «vida privada», ingerência essa que pode ser ou não justificada, consoante os factos do processo. A conveniência de o Tribunal privilegiar o aspeto da «vida familiar» relativamente ao da «vida privada» dependerá das circunstâncias de cada caso<sup>206</sup>.

Exemplo: No processo *Omojudi c. Reino Unido*<sup>207</sup>, o Tribunal reafirmou que o artigo 8.º da CEDH também protegia o direito a estabelecer e desenvolver relações com os outros seres humanos e com o mundo exterior, para além de poder abarcar

205 TEDH, *Pretty c. Reino Unido*, n.º 2346/02, 29 de abril de 2002, parágrafo 61.

206 TEDH, *A.A. c. Reino Unido*, n.º 8000/08, 20 de setembro de 2011; TEDH, *Üner c. Países Baixos* [GS], n.º 46410/99, 18 de outubro de 2006.

207 TEDH, *Omojudi c. Reino Unido*, n.º 1820/08, 24 de novembro de 2009, parágrafo 37.

também os aspetos relativos à identidade social dos indivíduos. Deve ser aceite que os laços sociais existentes entre os migrantes estabelecidos e a comunidade onde viviam faziam parte, na sua totalidade, do conceito de «vida privada» na aceção do artigo 8.º, independentemente da existência de uma «vida familiar».

**No quadro do direito da UE**, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consagra o direito de contrair casamento e de constituir família (artigo 9.º) e o direito ao respeito pela vida familiar (artigo 7.º), além de proteger os direitos da criança (artigo 24.º), em especial o direito a manter o contacto com ambos os progenitores (artigo 24.º, n.º 3).

Em relação à migração, a primeira medida relativa à livre circulação de pessoas adotada há mais de 40 anos ([Regulamento \(CEE\) n.º 1612/68](#)), incluía expressamente o direito de um trabalhador migrante europeu a fazer-se acompanhar não só pelo cônjuge e pelos filhos menores de 21 anos, mas também pelos filhos com mais de 21 anos e pelos pais e avós que se encontrem a seu cargo. Os parceiros registados também são agora incluídos, e a admissão e a autorização de outros membros da família devem ser facilitadas. A nacionalidade dos membros da família era – e é – irrelevante para este direito. Uma vez que as políticas de imigração nacionais pretendem, na sua maioria, restringir a circulação dos nacionais de países terceiros, grande parte dos litígios da UE têm envolvido os direitos dos membros da família nacionais de países terceiros e não os próprios cidadãos do EEE.

A questão que se tem colocado ao TJUE é saber se as restrições à migração da família podem dissuadir os cidadãos da UE de exercerem os seus direitos de livre circulação ou obstar ao usufruto da cidadania da União. Paradoxalmente, em muitos Estados-Membros os cidadãos da UE que exercem os seus direitos de livre circulação gozam de direitos muito mais amplos em termos de reagrupamento familiar do que os próprios nacionais desses Estados. De facto, o reagrupamento familiar no caso dos cidadãos da União que não exerceram tais direitos é regulamentado pelo direito nacional, que em alguns Estados-Membros continua a ser mais restritivo.

Também existem disposições específicas para os membros da família dos cidadãos turcos, ao abrigo do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80 do Acordo de Ancara. A adoção ao nível da UE da [Diretiva Residentes de Longa Duração](#) (2003/109/CE) e da [Diretiva Reagrupamento Familiar](#) (2003/86/CE relativa aos familiares de requerentes nacionais de países terceiros – ou seja, o membro da família residente na União Europeia que requer o reagrupamento familiar) alargou a competência da UE neste domínio.

Por último, há muito que foram concedidos aos refugiados privilégios especiais em matéria de reagrupamento familiar nos Estados europeus, com base na impossibilidade de regressarem ao seu país de origem para continuarem a sua vida familiar. Nesta aceção, o Capítulo V da *Diretiva Reagrupamento Familiar* contém disposições específicas para os refugiados.

## 5.1. O direito de contrair casamento e de constituir família

O direito de contrair casamento está consagrado no artigo 12.º da CEDH e, no quadro do direito da UE, no artigo 9.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Trata-se do direito a estabelecer uma relação marital e a constituir uma família, que é bastante distinto do direito ao respeito pela vida familiar, que se refere às famílias que procuram obter uma autorização de imigração com base em laços familiares já existentes.

Os Estados europeus adotaram restrições ao direito a contrair casamento, visto considerarem que os casamentos de conveniência têm sido utilizados para contornar os controlos da imigração.

Entende-se por **casamento branco** (ou casamento de conveniência) um casamento contraído unicamente para efeitos de imigração «tendo por único objetivo contornar as regras relativas à entrada e permanência de nacionais de países terceiros»<sup>208</sup> e sem qualquer intenção de coabitar ou partilhar as outras características sociais do casamento. Facilitar deliberadamente um casamento branco constitui uma infração penal em muitos países.

Os **casamentos forçados** implicam que um dos cônjuges (ou ambos) se casa contra a sua vontade. Coagir alguém a contrair um casamento forçado já é criminalizado em muitos países. Na prática, pode ser difícil distinguir um casamento forçado de um casamento de conveniência, sobretudo no caso dos «casamentos combinados», termo que pode abranger várias situações, desde algo próximo de um casamento forçado até um sistema em que os cônjuges escolhem um parceiro, de forma livre e voluntária, a partir de uma lista restrita de candidatos propostos pelas respetivas famílias, após uma cuidadosa

208 Artigo 1.º da Resolução do Conselho, de 4 de dezembro de 1997, sobre as medidas a adotar em matéria de luta contra os casamentos brancos JO 1997 C 382/1.

pesquisa quanto à sua adequação. Na Europa existem poucas medidas legislativas e reduzida jurisprudência a respeito dos casamentos forçados<sup>209</sup>.

Exemplo: No processo *Quila*<sup>210</sup>, o Supremo Tribunal do Reino Unido foi solicitado a pronunciar-se sobre se a proibição de entrada de cônjuges ou parceiros civis estrangeiros para se estabelecerem no país, prevista no parágrafo 277 das Immigration Rules – que aumentaram de 18 para 21 anos a idade mínima para a entrada e o estabelecimento de ambas as partes –, era uma forma legal de dissuadir ou impedir os casamentos forçados. Com base na jurisprudência do TEDH, o Supremo Tribunal revogou essa disposição, considerando que a recusa de concessão de um visto para casamento constituía uma violação do artigo 8.º da CEDH. No supracitado processo, não havia suspeitas de casamento forçado e, por conseguinte, o Supremo Tribunal concluiu que não existia qualquer ligação lógica entre essa regra de caráter geral que não permitia exceções e a incidência dos casamentos forçados.

**No quadro do direito da UE**, a percepção de uma elevada incidência de casamentos brancos para efeitos de imigração levou à adoção a nível da União da [Resolução 97/C382/01 do Conselho](#). Esta resolução refletia a preocupação dos Estados europeus com os casamentos de conveniência e enunciava os fatores que podiam levar a crer que um casamento era de conveniência.

A legislação relativa à livre circulação de pessoas é, de um modo geral, omissa acerca das possibilidades de obter uma autorização de imigração no caso dos noivos, preferindo centrar-se na regularização da situação da família ou no reagrupamento familiar. Só o princípio da não discriminação seria aplicável no caso das pessoas que requerem a admissão de futuros cônjuges vindos do estrangeiro.

**No quadro da CEDH**, resulta da jurisprudência do TEDH que um Estado pode validamente impor condições razoáveis ao exercício por um nacional de um país terceiro do direito a contrair casamento, a fim de averiguar se o casamento proposto é ou não de conveniência e, se necessário, impedir que se realize. Por conseguinte, um Estado não está necessariamente a violar o artigo 12.º da CEDH se sujeitar os casamentos que envolvem cidadãos estrangeiros a um controlo que lhe permita determinar se são ou não de conveniência. Esse controlo pode incluir a exigência de que os cidadãos estrangeiros

209 Conselho da Europa, Assembleia Parlamentar, Resolução n.º 1468 (2005) sobre os Casamentos Forçados e os Casamentos com Menores, 5 de outubro de 2005.

210 Supremo Tribunal do Reino Unido, *R (Quila e outro) c. Secretary of State for the Home Department* [2011] UKSC 45, 12 de outubro de 2011.



comunique às autoridades o casamento pretendido e, se necessário, apresentem informações pertinentes sobre o seu estatuto de imigração e a autenticidade do casamento. Porém, num processo recente, o TEDH concluiu que, embora não fosse inerentemente objetável, a exigência de que as pessoas sujeitas ao controlo da imigração peçam um certificado de aprovação para serem autorizadas a casar no Reino Unido suscitava várias preocupações graves.

Exemplo: O processo de *O'Donoghue c. Reino Unido*<sup>211</sup> referia-se a entraves impostos pelo Reino Unido à contração de um casamento. As pessoas sujeitas ao controlo da imigração eram obrigadas a obter previamente uma autorização das autoridades competentes em matéria de imigração para poderem contrair um casamento civilmente válido, exceto se optassem por casar pela Igreja Anglicana. O TEDH considerou que o sistema não tinha qualquernexo racional com o objetivo declarado de reduzir a incidência de casamentos brancos pois, na decisão sobre a emissão do certificado necessário, o critério determinante só tinha em consideração o estatuto de imigração do requerente, não sendo efetuadas quaisquer diligências para averiguar a autenticidade do casamento. O Tribunal declarou que o sistema violava o artigo 12.º da CEDH, além de ser discriminatório em função da religião, visto que só os casamentos celebrados pela Igreja Anglicana estavam isentos da exigência de obter um certificado de aprovação. O Tribunal também considerou que as taxas cobradas pelos certificados eram excessivamente elevadas e não previam isenções ou reduções para as pessoas carenciadas.

**No quadro da CEDH**, as queixas relativas à recusa da entrada de um noivo ou noiva no país para contrair casamento são relativamente raras<sup>212</sup>.

## 5.2. Regularização da situação da família

A regularização da situação da família descreve as situações em que o requerente do reagrupamento familiar residente deseja regularizar – enquanto membro da família – a situação de outro membro da família que já esteja no território a outro título ou de forma irregular.

211 TEDH, *O'Donoghue e outros c. Reino Unido*, n.º 34848/07, 14 de dezembro de 2010.

212 TEDH, *Abdulaziz, Cabales, e Balkandali c. Reino Unido*, n.ºs 9214/80, 9473/81 e 9474/81, 28 de maio de 1985. Este caso referia-se inicialmente a mulheres (algumas das quais ainda não estavam casadas) que se encontravam numa posição desvantajosa quando procuravam trazer os noivos ou cônjuges para o Reino Unido. Na altura em que o caso foi analisado pelo TEDH, todas as requerentes estavam casadas e considerou-se que o processo se referia à regulação dos direitos dos cônjuges.

**No quadro do direito da UE**, as regras estabelecidas na **Diretiva Livre Circulação** (2004/38/CE) são aplicáveis aos nacionais de países terceiros que são membros da família de cidadãos do EEE, embora no caso dos cidadãos da União a diretiva só seja aplicável se os direitos de livre circulação tiverem sido exercidos pela pessoa em causa. No caso dos cidadãos do EEE, os membros da família elegíveis são os cônjuges, os filhos menores de 21 anos, os filhos com mais de 21 anos mas que ainda se encontrem a cargo (artigo 2.º, n.º 2) e «outros membros da família» (artigo 3.º, n.º 2). A categoria de membros da família elegíveis no caso dos cidadãos suíços é um pouco mais restritiva<sup>213</sup>. O TJUE já clarificou o conceito de «outros membros da família».

Exemplo: No processo *Rahman*<sup>214</sup>, o TJUE esclareceu que o artigo 3.º, n.º 2, da **Diretiva Livre Circulação** não só permite como obriga os Estados-Membros da UE a atribuírem uma certa vantagem aos pedidos de entrada e residência apresentados por esses outros membros da família de um cidadão da União que sejam dependentes e possam demonstrar que a sua dependência já existia na altura em que solicitaram a entrada. Para darem cumprimento a essa obrigação, os Estados-Membros devem assegurar que a sua legislação contém medidas que permitam que o pedido de entrada e residência apresentado pelas pessoas em causa seja devida e extensamente analisado e, em caso de indeferimento, que este seja fundamentado, além de terem direito a solicitar a sua revisão por uma autoridade judicial.

Os nacionais de países terceiros que sejam membros da família de cidadãos do EEE (incluindo cidadãos da UE, mas apenas na medida em que tenham exercido os seus direitos de livre circulação) encontram-se frequentemente numa situação privilegiada em comparação com os nacionais de países terceiros que são membros da família de cidadãos do país em causa, dado que o estatuto destes últimos é exclusivamente regulado pelo direito nacional. O direito dos membros da família nacionais de países terceiros a entrarem e residirem no território não depende da altura nem do modo como entraram no país de acolhimento, sendo igualmente aplicável a pessoas que tenham entrado de forma irregular.

213 Nos termos do **Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas**, de 21 de junho de 1999, JO 2002 L 144/6, artigo 3.º, incluem-se nos membros da família os cônjuges, os descendentes menores de 21 anos ou a cargo, e os ascendentes a cargo, se o alojamento e o sustento estiverem assegurados (no caso dos estudantes, apenas abrange os cônjuges e os filhos menores).

214 TJUE, C-83/11, *Secretary of State for the Home Department c. Rahman e outros*, 5 de setembro de 2012.

Exemplo: O processo *Metock e outros*<sup>215</sup> referia-se aos cônjuges nacionais de países terceiros de cidadãos da UE de nacionalidade não irlandesa mas residentes na Irlanda. O Governo irlandês alegou que, para beneficiar da *Diretiva Livre Circulação*, o cônjuge nacional de um país terceiro devia ter residido anteriormente de forma regular noutro Estado-Membro, e que o direito de entrada e de residência não devia ser concedido a pessoas que tenham entrado no Estado-Membro antes de se terem casado com cidadãos da UE. O Tribunal declarou que os Estados-Membros da UE não podiam condicionar o direito à vida conjugal consagrado na Diretiva Livre Circulação por questões como o momento e o local em que o casamento se tinha realizado, ou pelo facto de o nacional de um país terceiro já ter residido legalmente noutro Estado-Membro.

Exemplo: No acórdão relativo ao processo *MRAX*<sup>216</sup>, o TJCE concluiu que seria ilegítimo recusar a autorização de residência quando os nacionais de países terceiros casados com cidadãos da UE tivessem entrado irregularmente no país depois de os seus vistos terem caducado.

Ao longo do tempo, o TJUE alargou o âmbito da aplicação dos direitos e liberdades derivados dos Tratados da UE de que beneficiam os cidadãos da União, concedendo, em determinadas condições, direitos derivados aos seus familiares nacionais de países terceiros.

Exemplo: O processo *Carpenter*<sup>217</sup> envolvia a esposa, nacional de um país terceiro, de um cidadão do Reino Unido cujo negócio consistia em prestar serviços remunerados noutros Estados-Membros. O TJCE aceitou a sua alegação de que, se a esposa não fosse autorizada a permanecer com ele no Reino Unido e a cuidar dos seus filhos enquanto ele estava fora do país, o seu exercício do direito de livre prestação de serviços em toda a UE ficaria restringido. Neste processo, o Tribunal baseou-se no direito à livre prestação de serviços reconhecido pelo artigo 56.º do TFUE para

215 TJCE, C-127/08 [2008] Colect. I-06241, *Metock e outros c. Minister for Equality, Justice and Law Reform*, 25 de julho de 2008, parágrafos 53-54, 58. O acórdão *Metock* foi seguido pelo Supremo Tribunal Federal Suíço na sua decisão BGE 136 II 5, de 29 de setembro de 2009.

216 TJCE, C-459/99 [2002] Colect. I-06591, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) c. Estado belga*, 25 de julho de 2002, parágrafo 80.

217 TJCE, C-60/00 [2002] Colect. I-06279, *Mary Carpenter c. Secretary of State for the Home Department*, 11 de julho de 2002, parágrafos 36-46; TJCE, C-370/90 [1992] Colect. I-04235, *The Queen c. Immigration Appeal Tribunal e Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department*, 17 de julho de 1992, sobre a possibilidade de invocar esses direitos para os cidadãos da UE que regressem ao país de origem.

reconhecer os direitos familiares de um cidadão da União que nunca tinha vivido no estrangeiro mas exercia uma atividade económica transfronteiriça. O TJCE referiu também o direito fundamental ao respeito pela vida familiar consagrado no artigo 8.º da CEDH.

O TJUE reconheceu que, em determinadas circunstâncias, os direitos de residência podem estar diretamente ligados ao estatuto de cidadão da União nos termos do artigo 20.º do TFUE, aplicável nos casos em que o cidadão da UE nunca exerceu os seus direitos de livre circulação.

Exemplo: No processo *Ruiz Zambrano*<sup>218</sup>, o TJUE considerou que aos nacionais de países terceiros com filhos menores de nacionalidade belga tinha de ser concedida uma autorização de residência e trabalho na Bélgica para poderem viver com os filhos e prover ao seu sustento. Declarou que o artigo 3.º, n.º 1, da [Diretiva Livre Circulação](#) não era aplicável porque os filhos, que eram cidadãos da União, nunca tinham visitado ou residido noutra Estado-Membro que não o seu país de origem. O Tribunal referiu diretamente o seu estatuto como cidadãos da União, nos termos do artigo 20.º do TFUE, para conceder aos seus progenitores nacionais de países terceiros uma autorização para trabalharem e residirem na Bélgica. O Tribunal fez notar que a recusa dessa autorização iria «privar os referidos filhos do gozo efetivo do essencial dos direitos associados ao estatuto de cidadão da União» na medida em que seriam obrigados a deixar o território da União Europeia para acompanhar os progenitores.

Contudo, esta decisão está relacionada com as circunstâncias específicas de cada caso e não se aplica em todas as circunstâncias. Por exemplo, uma criança que seja cidadã da União deve estar dependente do ponto de vista jurídico, financeiro ou emocional do nacional de um país terceiro a quem é recusado o direito de residência, dado ser essa dependência que leva a que o cidadão da União seja obrigado a deixar não só o território do Estado-Membro de que é nacional, mas também o da União Europeia em geral<sup>219</sup>. O TJUE esclareceu melhor esta questão na jurisprudência subsequente.

218 TJUE, C-34/09, [2011] Colect. I-01177, *Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEM)*, 8 de março de 2011; TJCE, C-200/02, [2004] Colect. I-09925, *Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, 19 de outubro de 2004, parágrafos 42-47.

219 TJUE, *O. e S. v Maahanmuuttovirasto e Maahanmuuttovirasto c. L.*, processos apensos C-356/11 e C-357/11, 6 de dezembro de 2012, parágrafo 56.

Exemplo: No processo *McCarthy*<sup>220</sup>, dois meses após o de *Ruiz Zambrano*, o TJUE pronunciou-se sobre um caso relativo a uma cidadã com dupla nacionalidade, britânica e irlandesa. A Sra. McCarthy, que nasceu no Reino Unido e sempre lá residiu, requereu o direito de residência como cidadã irlandesa no Reino Unido para si própria e para o seu cônjuge nacional de um país terceiro. O pedido foi indeferido com o fundamento de que ela não era uma «pessoa qualificada», ou seja, uma trabalhadora assalariada ou não assalariada, ou uma pessoa capaz de prover às suas necessidades. Neste caso, o Tribunal afirmou que a *Diretiva Livre Circulação* não era aplicável porque a Sra. McCarthy nunca tinha exercido os seus direitos de livre circulação, esclarecendo que o facto de ela ser uma cidadã da UE titular da nacionalidade de mais de um Estado-Membro não era, por si só, suficiente para permitir concluir que tinha feito uso do seu direito de livre circulação. O TJUE também não considerou que os artigos 20.º e 21.º do TFUE lhe conferissem o direito de obter o direito de residência no Reino Unido para o marido, uma vez que a recusa não a privaria do gozo efetivo do essencial dos direitos associados ao seu estatuto de cidadã da União, nem a impediria de exercer o seu direito de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros da UE.

Exemplo: No processo *Dereci*<sup>221</sup>, pouco depois da decisão tomada no processo *Ruiz Zambrano*, o TJUE teve a oportunidade de se pronunciar sobre se um nacional de um país terceiro está ou não autorizado a residir no território do Estado-Membro da UE onde a esposa e os filhos – todos cidadãos da UE – residem, muito embora nunca tenham exercido os seus direitos de livre circulação e a sua subsistência não dependa desse nacional de um país terceiro. O TJUE declarou que os Estados-Membros podem recusar-se a conceder uma autorização de residência a um nacional de um país terceiro, exceto se tal recusa privar o cidadão da UE em causa do gozo genuíno do essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto de cidadania da UE, uma matéria a verificar pelo órgão jurisdicional de reenvio. A título de orientação para essa apreciação, o TJUE fez notar que «o simples facto de a um nacional de um Estado-Membro poder parecer desejável, por razões de ordem económica ou a fim de manter a unidade familiar no território da União, que membros da sua família que não têm a nacionalidade de um Estado-Membro possam residir com ele no território da União não basta, por si só, para considerar que o cidadão da União é obrigado a abandonar o território da União, se tal direito não for concedido».

220 TJUE, C-434/09, [2011] Colect. I-03375, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, 5 de maio de 2011.

221 TJUE, C-256/11, *Murat Dereci e outros c. Bundesministerium für Inneres*, 15 de novembro de 2011, parágrafo 68.

Exemplo: No processo *lida c. Ulm*<sup>222</sup>, um cidadão japonês foi viver para a Alemanha com a sua esposa alemã e a sua filha menor. As duas últimas foram viver posteriormente para a Áustria, enquanto o requerente permaneceu na Alemanha. O Sr. lida e a esposa estavam permanentemente separados desde 2008, embora não estivessem divorciados. Em 2008, o Sr. lida requereu um cartão de residência de membro da família de um cidadão da União, que foi recusado pelas autoridades alemãs. Nestas circunstâncias, o TJUE foi solicitado a verificar se um nacional de um país terceiro pode ser autorizado a residir no Estado de origem dos membros da sua família, apesar de estes terem saído do Estado-Membro de origem e estarem a residir a maior parte do tempo noutro Estado-Membro da União. O TJUE observou que um nacional de um país terceiro que seja membro da família de um cidadão da União que tenha exercido direitos de livre circulação só pode beneficiar do disposto na [Diretiva 2004/38](#) se se instalar no Estado-Membro de acolhimento onde reside o membro da sua família que é cidadão da UE. O TJUE também referiu que a filha do Sr. lida não pode invocar direitos de residência para o pai porque o artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da diretiva só é aplicável aos ascendentes diretos que estejam a cargo do filho e não a situações em que o filho está a cargo do progenitor.

O TJUE também examinou o processo na perspetiva dos artigos 20.º e 21.º do TFUE. Contudo, no caso em apreço, excluiu o argumento de que a esposa e a filha do Sr. lida estivessem a ser privadas do gozo efetivo do essencial dos direitos associados ao seu estatuto de cidadãs da União. Para chegar a esta conclusão, o TJUE tomou em consideração o facto de o requerente pretender obter o direito de residir num Estado-Membro diferente daquele onde elas residiam, bem como a circunstância de o Sr. lida ser, em princípio, elegível para uma prorrogação do seu direito de residência ao abrigo da legislação nacional e para a obtenção do estatuto de residente de longa duração na aceção da [Diretiva 2003/109/CE](#).

O artigo 2.º, n.º 2, da [Diretiva Livre Circulação](#) inclui os «parceiros registados» na categoria de membros da família, desde que isso esteja conforme com a legislação do Estado-Membro de acolhimento. Em determinadas circunstâncias, o direito de reunião a um cidadão ou migrante estabelecido também pode ser concedido a parceiros não registados.

222 TJUE, C-40/11, *lida c. Stadt Ulm*, 8 de novembro de 2012.

Exemplo: No processo *Estado Holandês c. Reed*<sup>223</sup>, o TJCE decidiu que, como a legislação neerlandesa permite que os parceiros estáveis de cidadãos neerlandeses residam nos Países Baixos, se deveria conceder a mesma vantagem a Ann Florence Reed, que mantinha uma relação estável com um trabalhador originário do Reino Unido que estava a exercer os direitos outorgados pelos tratados nos Países Baixos. O Tribunal declarou que a autorização de residência para o parceiro não casado podia facilitar a integração no Estado de acolhimento e contribuir assim para a concretização da livre circulação dos trabalhadores. A sua recusa constituía discriminação.

A **Diretiva Reagrupamento Familiar** regulamenta a situação do cônjuge e dos filhos menores não casados dos requerentes do reagrupamento familiar nacionais de países terceiros que sejam elegíveis. O artigo 5.º, n.º 3, da diretiva exige que o pedido de reagrupamento familiar seja apresentado e analisado enquanto os familiares ainda estiverem fora do território do Estado-Membro onde o requerente reside. Os Estados-Membros podem derrogar esta disposição. Essa exigência não pode, no entanto, ser imposta aos membros da família de cidadãos do EEE<sup>224</sup>.

**No quadro da CEDH**, os Estados membros do Conselho da Europa têm o direito de controlar a entrada, a residência e a expulsão dos estrangeiros. Todavia, o artigo 8.º da CEDH exige que esses Estados respeitem a vida familiar e qualquer ingerência na mesma deve ser justificada (ver na **Secção 5.4.2** uma listagem dos critérios que podem ser pertinentes para a análise desses casos). O TEDH já foi solicitado a pronunciar-se sobre um número considerável de casos que suscitavam dúvidas em relação à recusa de admissão ou de regularização da situação dos cônjuges ou outros membros da família dos próprios cidadãos dos Estados membros ou de migrantes neles estabelecidos. Uma das principais questões que se colocam quando se pretende determinar se a recusa do Estado foi justificada é a existência ou não de obstáculos à condução da vida familiar no estrangeiro. A recusa pode obrigar o cidadão a sair do seu próprio Estado, mas, salvo quando conclui que isso não é razoável, o TEDH considera normalmente que a decisão do Estado membro é proporcionada<sup>225</sup>. A jurisprudência do Tribunal neste domínio está estreitamente

223 TJCE, C-59/85 [1986] Colect. I-01283, *Estado Holandês c. Ann Florence Reed*, 17 de abril de 1986, parágrafos 28-30.

224 TJCE, C-459/99 [2002] Colect. I-6591, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) c. Estado belga*, C-459/99, 25 de julho de 2002; TJCE, C-503/03 [2006] Colect. I-1097, *Comissão das Comunidades Europeias c. Reino de Espanha*, 31 de janeiro de 2006.

225 TEDH, *Darren Omoregie e outros c. Noruega*, n.º 265/07, 31 de julho de 2008, parágrafo 68; TEDH, *Bajsultanov c. Áustria*, n.º 54131/10, 12 de junho de 2012, parágrafo 91; TEDH, *Onur c. Reino Unido*, n.º 27319/07, 17 de fevereiro de 2009, parágrafos 60-61.

ligada às características e aos factos concretos de cada caso (ver também outros exemplos na [Secção 5.4](#)).

Exemplo: No *Darren Omoregie e outros c. Noruega*<sup>226</sup> o Tribunal concluiu que a mulher norueguesa de um nigeriano não deveria ter alimentado expectativas de que o marido fosse autorizado a viver com ela e o filho na Noruega, apesar de se terem casado quando o marido residia legalmente no país. O TEDH teve especialmente em conta os laços que o marido mantinha com o seu país de origem.

Exemplo: No processo *Nuñez c. Noruega*<sup>227</sup>, o requerente entrou na Noruega contrariando uma proibição de readmissão no país depois de nele ter anteriormente cometido um crime sob um nome diferente. Posteriormente, o requerente casou com uma cidadã norueguesa com quem teve duas filhas. O Tribunal considerou que a Noruega violaria o artigo 8.º se o expulsasse.

A recusa de regularizar a situação de um cônjuge estrangeiro após a rotura de um casamento não tem sido posta em causa pelo Tribunal, mesmo que essa recusa possa levar ao exílio *de facto* dos membros da família menores que sejam cidadãos do Estado de acolhimento (ver também [Secção 5.4.1](#)).

Exemplo: No processo *Sorabjee c. Reino Unido*<sup>228</sup>, a antiga Comissão Europeia dos Direitos do Homem declarou inadmissível a queixa apresentada pela requerente ao abrigo do artigo 8.º, a respeito da expulsão da sua mãe para o Quénia. A comissão considerou que, aos três anos, a requerente tinha idade para se deslocar com a sua mãe e adaptar-se sem dificuldades à mudança de ambiente. A sua cidadania britânica era irrelevante. Esta abordagem contrasta com a decisão tomada pelo TJUE no processo *Ruiz Zambrano* (ver exemplo acima descrito nesta secção).

Porém, sempre que os tribunais nacionais consideraram que uma criança deve ficar no Estado de residência, o TEDH pode ter relutância em tolerar a separação da família proposta pelas autoridades competentes em matéria de imigração.

226 TEDH, *Darren Omoregie e outros c. Noruega*, n.º 265/07, 31 de julho de 2008.

227 TEDH, *Nunez c. Noruega*, n.º 55597/09, 28 de junho de 2011.

228 Comissão Europeia dos Direitos do Homem, *Sorabjee c. Reino Unido* (dec.), n.º 23938/94, 23 de outubro de 1995; Comissão Europeia dos Direitos do Homem, *Jaramillo c. Reino Unido* (dec.), n.º 24865/94, 23 de outubro de 1995.



Exemplo: No processo *Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Países Baixos*<sup>229</sup>, o Tribunal considerou que, caso os tribunais nacionais tivessem decidido expressamente que o superior interesse da criança era permanecer nos Países Baixos com o seu pai neerlandês, seria desproporcionado recusar a regularização da situação da mãe, de nacionalidade brasileira, com quem ela mantinha um contacto regular.

Também há situações em que pode existir ingerência indireta no direito ao respeito pela vida familiar, mesmo que a autorização de permanência não seja claramente recusada.

Exemplo: O processo de *G.R. c. Países Baixos*<sup>230</sup> debruçou-se sobre a ingerência resultante das taxas excessivamente elevadas cobradas para a regularização da situação de imigração de um cônjuge estrangeiro. O Tribunal decidiu analisar a questão ao abrigo do artigo 13.º da CEDH porque a queixa estava relacionada com o facto de o requerente não ter capacidade para impugnar a recusa do seu título de residência, visto o seu pedido ter sido indeferido com o único fundamento de não ter pago as taxas necessárias<sup>231</sup>.

### 5.3. Reagrupamento familiar

O reagrupamento familiar refere-se a situações em que a pessoa residente num Estado membro da UE ou do Conselho da Europa deseja que os membros da família que deixou ficar no país de origem quando migrou se lhe reúnam.

**No quadro do direito da UE**, as disposições da [Diretiva Livre Circulação](#) relacionadas com os membros da família de cidadãos do EEE que exercem os direitos que lhes são conferidos pelos tratados não distinguem entre regularização e reagrupamento familiar: o fator determinante é a relação existente entre o membro da família e o requerente do reagrupamento familiar que é cidadão da União.

Em relação aos membros da família que não fazem parte da família nuclear, o TJUE declarou recentemente que os Estados-Membros da UE dispõem de uma ampla margem de apreciação na seleção dos fatores a tomar em consideração quando analisam os pedidos de entrada e de residência das pessoas previstas no artigo 3.º, n.º 2, da [Diretiva Livre Circulação](#). Os Estados-Membros têm, por conseguinte, direito a estabelecer na sua

229 TEDH, *Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Países Baixos*, n.º 50435/99, 31 de janeiro de 2006.

230 TEDH, *G.R. c. Países Baixos*, n.º 22251/07, 10 de janeiro de 2012.

231 TEDH, *Anakomba Yula c. Bélgica*, n.º 45413/07, 10 de março de 2009.

legislação requisitos específicos quanto ao caráter e à duração da situação de dependência. No entanto, o TJUE também especificou que esses requisitos devem estar conformes com o sentido habitual dos termos relativos à dependência utilizados no referido artigo 3.º, n.º 2, da diretiva e não podem privar a disposição do seu efeito útil<sup>232</sup>.

Nos termos do artigo 4.º da [Diretiva Reagrupamento Familiar](#), os cônjuges e os filhos menores não casados podem reunir-se a um requerente do reagrupamento nacional de um país terceiro que seja elegível, mas os Estados-Membros da UE podem impor condições relativas aos recursos de que o requerente deve dispor. A diretiva prevê que, no caso das crianças com mais de 12 anos de idade que cheguem independentemente da família, o Estado-Membro possa, antes de autorizar a sua entrada e residência ao abrigo da diretiva, verificar se satisfazem os critérios de integração previstos na respetiva legislação nacional em vigor à data de transposição da diretiva. O TJCE negou provimento ao recurso interposto pelo Parlamento Europeu, em que este alegava que estas disposições restritivas da diretiva violavam os direitos fundamentais. O TJCE salientou, todavia, que existe um conjunto de exigências que os Estados-Membros devem respeitar ao aplicarem a diretiva<sup>233</sup>.

O artigo 4.º, n.º 5, da [Diretiva Reagrupamento Familiar](#) permite que os Estados-Membros exijam que o requerente do reagrupamento e o seu cônjuge tenham uma idade mínima, que não pode ser superior a 21 anos, para o cônjuge se poder reunir ao requerente. Vários Estados europeus parecem estar a adotar legislação que aumenta a idade exigida para a concessão de vistos de casamento.

Para o direito da UE é irrelevante que os laços familiares tenham sido estabelecidos antes ou depois de o requerente do reagrupamento ter começado a residir no território<sup>234</sup>.

Quanto aos membros da família de nacionais de países terceiros que vivem na União, a [Diretiva Reagrupamento Familiar](#) refere especificamente no artigo 2.º, alínea d), que a diretiva é aplicável independentemente de os laços familiares terem sido constituídos antes ou depois de o migrante ter chegado ao país, embora a legislação de alguns Estados-Membros estabeleça uma clara distinção entre as duas situações. Esta distinção

---

232 TJUE, C-83/11, *Secretary of State for the Home Department c. Rahman e outros*, 5 de setembro de 2012, parágrafos 36-40.

233 TJCE, C-540/03, [2010] Colect. I-05769, *Parlamento Europeu c. Conselho da UE*, 27 de junho de 2006, parágrafos 62-65.

234 TJCE, C-127/08 [2008] Colect. I-06241, *Metock e outros c. Minister for Equality, Justice and Law Reform*, 25 de julho de 2008.

também não é pertinente para a elegibilidade dos membros da família de cidadãos do EEE que sejam nacionais de países terceiros.

Exemplo: No processo *Chakroun*<sup>235</sup>, o TJUE debruçou-se sobre a legislação neerlandesa que estabelecia uma distinção entre «constituição da família» e «reagrupamento familiar», com regimes de residência diferentes, incluindo em termos de requisitos financeiros. Essa distinção dependia exclusivamente de a relação ter sido iniciada antes ou depois da chegada do requerente de reagrupamento para estabelecer residência no Estado de acolhimento. Uma vez que o casal, neste caso específico, se tinha casado dois anos após a chegada do requerente do reagrupamento aos Países Baixos, a sua situação foi tratada como constituição de família e não como reagrupamento familiar, apesar de ele e a mulher estarem casados há mais de 30 anos na altura da decisão impugnada.

O Tribunal confirmou que o direito de um requerente de reagrupamento familiar elegível ao abrigo da [Diretiva Reagrupamento Familiar](#) a reunir-se aos membros da sua família nacionais de países terceiros igualmente elegíveis existia independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do requerente do reagrupamento no país. O Tribunal teve em conta que essa distinção não existia no direito da União (artigo 2.º, alínea d) e considerando 6 da diretiva e artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia), bem como a necessidade de não privar as disposições da diretiva da sua eficácia.

A [Diretiva Livre Circulação](#) e, antes da sua adoção, o [Regulamento \(CEE\) n.º 1612/68](#), afirmam claramente que os cônjuges dos cidadãos do EEE têm direito a residir com eles, mas aos cidadãos do EEE que exercem os seus direitos de livre circulação também devem ser dados os mesmos «benefícios sociais e fiscais» que são concedidos aos próprios cidadãos dos seus Estados de acolhimento, incluindo o benefício das regras em matéria de imigração aplicáveis às situações que não são expressamente abrangidas pela diretiva.<sup>236</sup>

**No quadro da CEDH**, o Tribunal analisou vários processos relativos à recusa de concessão de vistos para os cônjuges, os filhos ou os familiares idosos que os requerentes

235 TJUE, C-578/08, [2010] Colect. I-01839, *Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 4 de março de 2010.

236 Tribunal da EFTA, *Arnulf Clauder*, Processo n.º E-4/11, 26 de julho de 2011, parágrafo 44.

deixaram no país de origem e com os quais tinham desfrutado de uma vida familiar no estrangeiro.

Quanto aos cônjuges que ficaram no país de origem, muitos dos mesmos argumentos que são invocados pelos Estados membros do Conselho da Europa – e aceites pelo TEDH – nos casos de regularização familiar são igualmente aplicados aos casos de reagrupamento. Pode esperar-se que os cônjuges residentes nos Estados membros do Conselho da Europa que contraíram casamento com parceiros residentes num país estrangeiro se desloquem para esse país, salvo se conseguirem demonstrar que existem obstáculos graves a essa deslocação, designadamente se for expectável que conheçam as regras de restrição à imigração. Os Estados membros não são obrigados a respeitar a escolha desses casais de residirem num determinado país, nem a aceitar o estabelecimento dos cônjuges não nacionais. Contudo, se um Estado membro decidir adotar legislação que confira o direito de reunião com os cônjuges a certas categorias de imigrantes, deverá fazê-lo de forma compatível com o princípio de não discriminação consagrado no artigo 14.º da CEDH<sup>237</sup>.

É comum os migrantes deixarem ficar os filhos no país de origem: os progenitores migram para se estabelecerem no país de acolhimento mas deixam os filhos para trás, muitas vezes ao cuidado dos avós ou de outros familiares, até se terem estabelecido de forma suficientemente segura do ponto de vista jurídico, social e económico para poderem trazer os filhos para junto de si. A abordagem do TEDH neste tipo de casos depende em grande medida das circunstâncias específicas de cada um deles.

Exemplo: No processo *Gül c. Suíça*<sup>238</sup>, uma criança foi deixada na Turquia com familiares quando, primeiro o pai e depois a mãe, migraram para a Suíça. Em resultado de lesões graves sofridas num incêndio, foi concedida à mãe uma autorização de residência por razões humanitárias na Suíça, dado que as autoridades consideraram na altura que o seu bem-estar físico seria posto em risco se ela regressasse à Turquia. Consequentemente, o marido obteve também uma autorização de residência para ficar com ela. O casal apresentou um pedido para que o filho que tinha ficado no país de origem se lhes reunisse, mas, apesar de ambos os progenitores residirem legalmente na Suíça, o seu estatuto não os tornava elegíveis para o reagrupamento familiar. Tendo analisado os problemas e as circunstâncias específicas do processo, o TEDH concluiu que não havia nenhum motivo concreto para a família não se poder instalar toda na Turquia, uma vez que a saúde da mãe parecia ter estabilizado. Con-

237 TEDH, *Hode e Abdi c. Reino Unido*, n.º 22341/09, 6 de novembro de 2012, parágrafos 43-55.

238 TEDH, *Gül c. Suíça*, n.º 23218/94, 19 de fevereiro de 1996.

siderou assim que o indeferimento do pedido para que o filho fosse autorizado a reunir-se aos progenitores não constituía uma violação do artigo 8.º da CEDH.

Exemplo: No processo *Sen c. Países Baixos*<sup>239</sup>, a filha mais velha de um casal foi deixada na Turquia quando os pais foram viver para os Países Baixos. O Tribunal considerou que a decisão dos progenitores de deixar ficar a filha não podia ser considerada irrevogável, com o efeito de que ela devesse permanecer fora do grupo familiar. Naquelas circunstâncias específicas, a recusa das autoridades neerlandesas de a autorizar a reunir-se aos progenitores no território desse país constituía uma violação do artigo 8.º da CEDH.

Exemplo: No processo *Osman c. Dinamarca*<sup>240</sup>, o Tribunal analisou um caso em que uma estudante adolescente de nacionalidade Somali – há muito a residir legalmente com a sua família na Dinamarca – foi levada da Dinamarca pelo pai para cuidar a tempo inteiro da avó idosa num campo de refugiados no Quênia. Quando, ao fim de dois anos, ela pediu uma nova autorização de residência para se reunir à sua família na Dinamarca, as autoridades dinamarquesas indeferiram o seu pedido. O Tribunal considerou que tinham violado desse modo o artigo 8.º da CEDH.

O artigo 19.º, n.º 6, **da ESC** garante o direito ao reagrupamento familiar. O CEDS estabeleceu as seguintes condições e restrições ao mesmo:

- a) a recusa por motivos de saúde só pode ser admitida em relação a doenças específicas que sejam suficientemente graves para pôr em risco a saúde pública<sup>241</sup>;
- b) a exigência de habitação adequada não deve ser de tal modo restritiva que impeça qualquer reagrupamento familiar<sup>242</sup>;
- c) a exigência de um período de residência superior a um ano para os trabalhadores migrantes que queiram que os membros das suas famílias se lhes reúnam é excessivo e, por conseguinte, viola a ESC;

239 TEDH, *Sen c. Países Baixos*, n.º 31465/96, 21 de dezembro de 2001.

240 TEDH, *Osman c. Dinamarca*, n.º 38058/09, 14 de junho de 2011.

241 Ver CEDS, Conclusões XVIII-1 (Turquia), artigos 1º, 12º, 13º, 16.º e 19.º da Carta, 1998, artigo 19.º «Condições do reagrupamento familiar».

242 Ver CEDS, Conclusões 2011 (Bélgica), artigos 7.º, 8.º, 16.º, 17.º e 19.º da Carta Revista, janeiro de 2012, artigo 19.º, parágrafo 6.

- d) aos trabalhadores migrantes que tenham rendimentos suficientes para assegurar a subsistência dos membros da sua família não deve ser automaticamente recusado o direito ao reagrupamento familiar devido à origem desses rendimentos, desde que tenham direito por lei às prestações sociais que possam estar a receber;
- e) a exigência de que os membros da família do trabalhador migrante se submetam a testes linguísticos e/ou de integração para serem autorizados a entrar no país, ou a exigência de que se submetam (com êxito) a tais testes quando já se encontram no país para serem autorizados a permanecer constitui uma restrição suscetível de privar a obrigação estabelecida no artigo 19.º, n.º 6, da sua essência e, conseqüentemente, não está conforme com a ESC<sup>243</sup>.

## 5.4. Preservação da unidade familiar – proteção contra a expulsão

Surgem muitos casos em que o cônjuge ou o progenitor de um nacional de um país terceiro é ameaçado de expulsão, ou expulso, em situações em que essa medida pode ter repercussões graves na vida familiar existente. Essas situações surgem frequentemente nos dois cenários seguintes, que também podem estar inter-relacionados:

- a) a relação em que a autorização de residência se baseava foi rompida e o casal está separado ou divorciado, existindo normalmente filhos resultantes da relação que têm o direito de contactar com ambos os progenitores;
- b) o membro da família nacional de um país terceiro cometeu infrações penais que suscitaram uma ordem de expulsão. A questão que se coloca é se o direito ao respeito pela vida familiar faz com que essa expulsão seja desproporcionada.

Também pode dar-se apenas o caso de as autoridades decidirem que o membro da família já não cumpre os requisitos que inicialmente permitiram a sua permanência. Nesses casos, é necessário analisar a situação concreta da pessoa em causa.

---

243 Para uma declaração recente sobre estes princípios, ver CEDS, Conclusões 2011, Introdução Geral, janeiro de 2012, declaração da interpretação sobre o artigo 19.º, n.º 6.

Exemplo: No processo *Pehlivan* julgado pelo TJUE<sup>244</sup>, uma cidadã turca que se reuniu aos pais nos Países Baixos pôde invocar validamente o direito de residência no Estado-Membro de acolhimento não obstante o facto de se ter casado antes de terminar o período de três anos estabelecido no primeiro parágrafo do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação. O período de três anos refere-se aos três anos iniciais de residência antes de a pessoa em causa poder ter acesso ao mercado de trabalho e durante os quais o Estado-Membro da UE lhe pode impor condições. Ao longo desse período, a requerente viveu com os pais através dos quais a sua entrada nos Países Baixos foi admitida por razões de reagrupamento familiar.

### 5.4.1. Rotura da relação

Caso o nacional de um país terceiro ainda não tenha obtido uma autorização de residência por direito próprio e a relação em que a residência se baseava se romper, o parceiro estrangeiro pode perder o direito de continuar a residir no país.

**No quadro do direito da UE**, a relação continua a justificar a residência do nacional de um país terceiro separado até o casamento em que esta se baseava ser juridicamente dissolvido (*Diretiva Livre Circulação*)<sup>245</sup>. A rotura da relação não é suficiente para justificar a perda da residência.

O artigo 13.º da *Diretiva Livre Circulação* prevê a conservação do direito de residência dos membros da família nacionais de países terceiros em caso de divórcio ou de anulação do casamento quando este tiver durado três anos, um dos quais passado no Estado de acolhimento, ou quando existam filhos do casamento que necessitem da presença dos progenitores. A *Diretiva Livre Circulação* contém uma disposição especificamente destinada a proteger o estatuto de residência das pessoas nacionais de países terceiros vítimas de violência doméstica cujo parceiro seja um cidadão do EEE (artigo 13.º, n.º 2, alínea c)).

A *Diretiva Reagrupamento Familiar* também prevê a possibilidade de concessão de uma autorização de residência a parceiros estrangeiros nos casos em que a relação com o requerente do reagrupamento familiar é dissolvida por morte, divórcio ou separação. O dever de conceder uma autorização separada só existe ao fim de cinco anos de

244 TJUE, C-484/07, [2011] Colect. I-05203, *Fatma Pehlivan c. Staatssecretaris van Justitie*, 16 de junho de 2011.

245 TJCE, C-267/83 [1983] Colect. I-00567, *Aissatou Diatta c. Land Berlin*, 13 de fevereiro de 1985.

residência (artigo 15.º). Nos termos do artigo 15.º, n.º 3, da diretiva, os Estados-Membros devem aprovar disposições que garantam a concessão de uma autorização de residência autónoma sempre que se verifiquem circunstâncias particularmente difíceis na sequência de um divórcio ou separação. Tal como o artigo 13.º, n.º 2, alínea c), da [Diretiva Livre Circulação](#), esta disposição pretende abranger as situações de violência doméstica, embora os Estados-Membros tenham competência para decidir quanto às disposições adotadas.

**No quadro da CEDH**, o TEDH toma em consideração se a vida familiar e a necessidade de manter contacto com os filhos exigem que o nacional de um país terceiro seja autorizado a permanecer. Esta abordagem diverge da legislação nacional de muitos Estados membros, em que a rotura da relação pode levar à perda dos direitos de residência dos cônjuges ou progenitores nacionais de países terceiros. O Tribunal considera frequentemente que não há motivos para o contacto não ser mantido através de visitas<sup>246</sup>, mas entende que algumas situações podem exigir que os nacionais de países terceiros sejam autorizados a permanecer.

Exemplo: No processo *Berrehab c. Países Baixos*<sup>247</sup>, o Tribunal declarou que o artigo 8.º da CEDH impedia os Países Baixos de expulsarem um pai que, apesar do divórcio, mantinha o contacto com o filho quatro vezes por semana.

## 5.4.2. Condenações penais

Um Estado-Membro da UE pode querer expulsar um nacional de um país terceiro que resida legalmente no país mas que tenha cometido infrações penais.

**No quadro do direito da UE**, os artigos 27.º-33.º da [Diretiva Livre Circulação](#) conferem aos membros da família elegíveis a mesma proteção reforçada – derivada – contra o afastamento de que gozam os próprios cidadãos do EEE. Por exemplo, qualquer tentativa de restringir a liberdade de circulação e de residência dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias por motivos de ordem pública ou de segurança pública deve ser baseada no facto de o comportamento da pessoa em causa representar uma ameaça real, atual e suficientemente grave. As condenações penais anteriores não podem, por si só, justificar a adoção de tais medidas.

246 TEDH, *Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Países Baixos*, n.º 50435/99, 31 de janeiro de 2006.

247 TEDH, *Berrehab c. Países Baixos*, n.º 10730/84, 21 de junho de 1988.



Nos termos do artigo 28.º, n.º 3, alínea b), da diretiva, os filhos menores só podem ser afastados por razões imperativas de segurança nacional, exceto se o afastamento for decidido no superior interesse da criança.

Independentemente da sua nacionalidade, os membros da família de nacionais turcos que tenham adquirido uma residência estável estão protegidos de forma semelhante<sup>248</sup>.

O artigo 6.º, n.º 2, da **Diretiva Reagrupamento Familiar** permite que os Estados-Membros retirem ou se recusem a renovar uma autorização de residência de um familiar por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. Quando tomam decisões nesta base, os Estados-Membros devem ter em consideração a gravidade ou o tipo de infração contra a ordem ou a segurança pública cometida pelo familiar, ou os perigos que possam advir dessa pessoa.

**No quadro da CEDH**, o Tribunal começará por decidir se é razoável esperar que a família acompanhe o infrator para outro continente e, se concluir pela negativa, se o comportamento criminoso continuar a justificar a expulsão, quando é evidente que esta causará uma separação total da família. Nestas situações, a conclusão a que o TEDH chegou está estreitamente ligada aos aspetos específicos de cada caso. O Tribunal adotou vários critérios para avaliar a proporcionalidade de uma ordem de expulsão. Entre eles figuram os seguintes:

- a natureza e a gravidade da infração cometida pelo requerente no Estado que ordena a expulsão;
- a duração da permanência do requerente no país de onde deverá ser expulso;
- o tempo decorrido desde que a infração foi cometida e o comportamento do requerente durante esse período;
- as nacionalidades do requerente e dos membros da família em causa;
- a solidez dos seus laços sociais, culturais e familiares com o país de acolhimento e com o país de destino;

---

248 TJUE, C-451/11, *Natthaya Dülger c. Wetteraukreis*, 19 de julho de 2012.

- o superior interesse e bem-estar dos menores eventualmente envolvidos, em especial as eventuais dificuldades com que se iriam deparar caso tivessem de acompanhar o requerente no regresso ao país para onde deverá ser expulso<sup>249</sup>.

Exemplo: O processo de *A. A. c. Reino Unido*<sup>250</sup> envolvia um cidadão nigeriano que tinha vindo para o Reino Unido em criança para se reunir à mãe e aos irmãos, tendo-lhe sido concedida uma residência permanente. Cometeu uma infração grave quando ainda andava na escola e cumpriu a respetiva pena. Posteriormente tornou-se um exemplo de reabilitação, não cometeu outras infrações, obteve um diploma universitário e arranjou um emprego estável. Isto aconteceu na altura em que a sua expulsão, baseada na infração que tinha cometido enquanto jovem, foi ordenada. O TEDH assinalou a condenação anterior do requerente e a sua reabilitação exemplar, destacando a importância do período decorrido desde que a infração foi cometida e o comportamento do requerente ao longo do mesmo. Concluiu que, neste caso específico, a expulsão do requerente teria constituído uma violação do artigo 8.º da CEDH.

Exemplo: No processo *Antwi e outros c. Noruega*<sup>251</sup>, os requerentes eram um cidadão do Gana e a sua mulher e filha, cidadãs norueguesas. O TEDH declarou que as autoridades não incorriam em qualquer violação do artigo 8.º da CEDH ao tomarem a decisão de expulsar o Sr. Antwi e proibir a sua reentrada na Noruega durante cinco anos, após terem descoberto que o seu passaporte era falso. O Tribunal considerou que, uma vez que ambos os progenitores tinham nascido e crescido no Gana (tendo a mulher deixado o país com a idade de 17 anos) e tinham visitado por três vezes esse país acompanhados pela filha, não existiam obstáculos inultrapassáveis a que se instalassem todos no Gana ou a que, pelo menos, mantivessem contactos regulares.

Exemplo: No processo *Amrollahi c. Dinamarca*<sup>252</sup>, o requerente era um cidadão iraniano com residência permanente na Dinamarca. Teve dois filhos com a sua parceira dinamarquesa, além de um outro, fruto de uma relação anterior, que vivia

249 TEDH, *Boultif c. Suíça*, n.º 54273/00, 2 de agosto de 2001; TEDH, *Üner c. Países Baixos* [GS], n.º 46410/99, 18 de outubro de 2006; TEDH, *Balogun c. Reino Unido*, n.º 60286/09, 10 de abril de 2012, parágrafos 43-53.

250 TEDH, *A.A. c. Reino Unido*, n.º 8000/08, 20 de setembro de 2011.

251 TEDH, *Antwi e outros c. Noruega*, n.º 26940/10, 14 de fevereiro de 2012.

252 TEDH, *Amrollahi c. Dinamarca*, n.º 56811/00, 11 de julho de 2002.

na Dinamarca. Depois de sair da prisão onde cumpriu pena por tráfico de droga, as autoridades queriam expulsá-lo para o Irão. O TEDH declarou que essa expulsão violaria o artigo 8.º da CEDH porque a sua exclusão permanente da Dinamarca separaria a família. Efetivamente, era impossível darem continuidade à sua vida familiar fora deste país, visto que a esposa do requerente nunca tinha estado no Irão, não entendia persa e não era muçulmana. À parte o facto de estar casada com um iraniano, não tinha quaisquer outros laços com o país<sup>253</sup>.

Exemplo: No processo *Hasanbasic c. Suíça*<sup>254</sup>, o requerente tinha sido várias vezes condenado por pequenos delitos. Porém, a decisão de expulsá-lo parecia decorrer principalmente das dívidas avultadas que tinha contraído e das prestações muito consideráveis que ele e a família recebiam da segurança social, e não dessas condenações. Aplicando os critérios acima mencionados, o TEDH considerou que o bem-estar económico do país estava expressamente previsto na Convenção como um objetivo legítimo que justifica a ingerência no direito ao respeito pela vida privada e familiar. Justificava-se, por conseguinte, que as autoridades suíças tivessem em conta as dívidas do requerente e a dependência da sua família em relação ao sistema de segurança social, na medida em que essa dependência afetava o bem-estar económico do país. Contudo, este foi apenas um dos fatores que o TEDH tomou em consideração, tendo concluído neste caso que a expulsão violaria o artigo 8.º da CEDH, atendendo a que os requerentes viviam na Suíça há muito tempo e estavam integrados na sociedade suíça.

253 Para outros acórdãos semelhantes, ver TEDH, *Beldjoudi c. França*, n.º 12083/86, 26 de março de 1992; TEDH, *Boultif c. Suíça*, n.º 54273/00, 2 de agosto de 2001; TEDH, *Udeh c. Suíça*, n.º 12020/09, 16 de abril de 2013.

254 TEDH, *Hasanbasic c. Suíça*, n.º 52166/09, 11 de junho de 2013.

## Questões fundamentais

- O reagrupamento familiar dos cidadãos da UE que não tenham exercido direitos de livre circulação não está abrangido pelo direito da União. Em alguns Estados-Membros, os cidadãos da União Europeia que exercem os referidos direitos gozam de direitos muito mais vastos em matéria de reagrupamento familiar do que os próprios cidadãos desses Estados (ver [Introdução](#) ao presente capítulo).
- A [Diretiva Livre Circulação](#) é aplicável aos membros da família de cidadãos do EEE e da UE que sejam elegíveis para tal, na medida em que os cidadãos da União tenham exercido o seu direito de livre circulação, independentemente da sua própria nacionalidade. Confere aos membros da família elegíveis a mesma proteção reforçada – derivada – contra o afastamento de que gozam os próprios cidadãos do EEE (ver [Secção 5.2](#)).
- O reagrupamento familiar dos requerentes nacionais de países terceiros é regulado pela [Diretiva Reagrupamento Familiar](#). Em princípio, esta exige que o membro da família se encontre fora do país, embora os Estados-Membros possam derrogar essa exigência (ver [Secção 5.3](#)).
- Para efeitos do reagrupamento familiar, o direito da UE não estabelece qualquer diferença entre a relação familiar ter sido constituída antes ou depois de o requerente do reagrupamento ter estabelecido residência no território (ver [Secção 5.3](#)).
- A CEDH elaborou critérios para avaliar a proporcionalidade de uma decisão de expulsão, que têm em conta o direito ao respeito pela vida privada e familiar garantido pelo artigo 8.º da CEDH. A abordagem do TEDH em relação à expulsão dos membros da família ou ao reagrupamento familiar depende das circunstâncias concretas de cada caso (ver [Secção 5.2](#) e/ou [5.4.1](#)).
- A ESC prevê o direito de reagrupamento familiar e a jurisprudência do CEDS delimita as condições e restrições que podem ser aplicadas a esse reagrupamento (ver [Secção 5.3](#)).
- No quadro da CEDH, não é aceitável uma proibição de caráter geral em matéria de casamento com base no estatuto de imigração da pessoa em causa (ver [Secção 5.1](#)).

## Outra jurisprudência e mais leituras:

Para aceder a outra jurisprudência, consulte as orientações da [página 263](#) do presente manual. Poderá encontrar outros materiais relativos às questões abrangidas por este capítulo na secção Outras leituras na [página 241](#).

# 6

## Detenção e restrições à livre circulação

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 2.º, alínea h)	<b>Definições: detenção ou restrição da liberdade de circulação</b>	CEDH, artigo 5.º (direito à liberdade e à segurança) CEDH, artigo 2.º do Protocolo n.º 4 (liberdade de circulação)
Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigo 15.º, n.º 1 Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 8.º, n.º 2	<b>Alternativas à detenção</b>	TEDH, <i>Mikolenko c. Estónia</i> , 2010 (necessidade de analisar as alternativas à detenção)
Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigo 15.º, n.º 1 Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 8.º	<b>Lista exaustiva de exceções ao direito à liberdade</b>	CEDH, artigo 5, n.º 1, alíneas a) a f) (direito à liberdade e à segurança)
Código das Fronteiras Schengen, artigo 13.º (recusa de entrada)	<i>Detenção para impedir a entrada irregular no país</i>	CEDH, artigo 5.º, n.º 1, alínea f) (direito à liberdade e à segurança), primeira parte TEDH, <i>Saadi c. Reino Unido</i> , 2008 e <i>Suso Musa c. Malta</i> , 2013 (pessoas ainda não autorizadas pelo Estado a entrar)
Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigo 15.º TJUE, C-61/11, <i>El Dridi</i> , 2011 e C-329/11, <i>Achughbadian</i> , 2011 (relação entre o pré-afastamento e a detenção penal)	<i>Detenção prévia à expulsão ou extradição</i>	CEDH, artigo 5.º, n.º 1, alínea f) (direito à liberdade e à segurança), segunda parte

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigo 20.º Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 8.º, n.º 3	Previsto na lei	CEDH, artigo 5.º, n.º 1 (direito à liberdade e à segurança) TEDH, <i>Nowak c. Ucrânia</i> , 2011 (garantias processuais)
Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigos 15.º e 3.º, n.º 7 Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 8.º, n.º 2	Necessidade e proporcionalidade	TEDH, <i>Rusu c. Áustria</i> , 2008 (fundamentação inadequada e arbitrariedade da detenção)
	Arbitrariedade <i>Boa-fé</i>	TEDH, <i>Longa Yonkeu c. Letónia</i> , 2011 (ocultação por guardas costeiros do seu conhecimento de um pedido de asilo)
Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigo 15.º, n.º 1 Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 9.º, n.º 1	<i>Devida diligência</i>	TEDH, <i>Singh c. República Checa</i> , 2005 (dois anos e meio em detenção prévia a um processo de expulsão)
Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigo 15.º TJCE, C-357/09, <i>Kadzoev</i> , 2009	<i>Perspectiva razoável de afastamento</i>	TEDH, <i>Mikolenko c. Estónia</i> , 2010 (detenção apesar de não existir nenhuma perspectiva razoável de afastamento)
Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigo 15.º, n.ºs 5 e 6 TJCE, C-357/09, <i>Kadzoev</i> , 2009	<i>Duração máxima da detenção</i>	TEDH, <i>Auad c. Bulgária</i> , 2011 (avaliação da duração razoável da detenção em função das circunstâncias específicas de cada caso)
Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigos 3.º, n.º 9, 16.º, n.º 3, e 17.º Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 11.º Diretiva Contra o Tráfico de Seres Humanos (2011/36/UE), artigo 11.º	Detenção de pessoas com necessidades específicas	TEDH, <i>Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica</i> , 2006 (menor não acompanhado) TEDH, <i>Muskhadzhiyeva e outros c. Bélgica</i> , 2007 (menores detidos em instalações inadequadas) TEDH, <i>Rantsev c. Chipre e Rússia</i> , 2010 (vítima de tráfico de seres humanos)
Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigo 15.º, n.º 2 Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 9.º, n.º 2	Garantias processuais <i>Direito de conhecer os fundamentos</i>	CEDH, artigo 5.º, n.º 2 (direito à liberdade e à segurança) TEDH, <i>Saadi c. Reino Unido</i> , 2008 (demora de dois dias considerada excessiva)

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 47.º (direito à ação e a um tribunal imparcial) Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigos 13.º, n.º 4, e 15.º, n.º 3 Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 9.º, n.º 3	<i>Direito à revisão da detenção</i>	CEDH, artigo 5.º, n.º 4 (direito à liberdade e à segurança) TEDH, <i>Abdolkhani e Karimnia c. Turquia</i> , 2009 (inexistência de procedimento de revisão)
Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigos 16.º e 17.º Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 10.º	<b>Condições ou regimes de detenção</b>	TEDH, <i>S.D. c. Grécia</i> , 2009 (condições de detenção)
	<b>Indemnização por detenção ilegal</b>	CEDH, artigo 5.º, n.º 5 (direito à liberdade e à segurança)

## Introdução

A detenção é uma exceção ao direito fundamental à liberdade. Por conseguinte, a privação da liberdade deve respeitar garantias importantes. Deve ser prevista por lei e não ser arbitrária<sup>255</sup>. A detenção dos requerentes de asilo e dos migrantes no contexto dos procedimentos de regresso deve ser uma medida de último recurso, somente utilizada depois de todas as outras alternativas estarem esgotadas. Apesar destes princípios, muitas pessoas são detidas na Europa, quer à entrada quer para impedir a fuga durante os procedimentos de afastamento. Quando privadas da liberdade, as pessoas devem ser tratadas de forma humana e digna.

O direito internacional restringe a possibilidade de deter os requerentes de asilo e refugiados. Nos termos do artigo 31.º da Convenção de Genebra de 1951, não devem ser aplicadas sanções penais em virtude da entrada ou permanência irregulares, aos «refugiados que, chegando diretamente do território no qual a sua vida ou a sua liberdade estavam ameaçadas [...], entrem ou se encontrem nos seus territórios sem autorização, desde que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões consideradas válidas para a sua entrada ou presença irregulares»<sup>256</sup>.

255 Para mais informações sobre as práticas dos Estados em matéria de privação da liberdade nos procedimentos de regresso, ver FRA (2010a).

256 ACNUR (2012), *Diretrizes sobre os critérios e normas aplicáveis à detenção de requerentes de asilo e as alternativas à detenção*; Conselho da Europa, Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT) (2008-2009), *20 Years of Combating Torture: 19<sup>th</sup> General Report*, 1 de agosto de 2008-31 de julho de 2009.

A CEDH contém uma lista exaustiva dos motivos de detenção, um dos quais é impedir a entrada irregular ou facilitar o afastamento de uma pessoa. O princípio geral seguido no quadro do direito da UE é de que a detenção das pessoas que procurem proteção internacional, bem como das visadas por procedimentos de regresso, tem de ser necessária. Para não tornar a detenção arbitrária, é necessário respeitar ainda outros requisitos, como o de comunicar os fundamentos da detenção e permitir que a pessoa detida tenha acesso a um controlo jurisdicional célere.

## 6.1. Privação da liberdade ou restrição da liberdade de circulação?

**No quadro do direito da UE**, a *Diretiva Condições de Acolhimento* (2013/33/UE) define a «detenção» como «qualquer medida de reclusão de um requerente por um Estado-Membro [da UE] numa zona especial, no interior da qual o requerente é privado da liberdade de circulação» (artigo 2.º, alínea h)). A *Diretiva Regresso* (2008/115/CE) não contém uma definição de detenção.

**No quadro da CEDH**, o artigo 5.º regulamenta as questões relativas à privação da liberdade e o artigo 2.º do Protocolo n.º 4 da CEDH debruça-se sobre as restrições à liberdade de circulação. Embora sejam apresentados alguns exemplos evidentes de detenção, como o confinamento numa cela, há outras situações mais difíceis de definir e que podem constituir uma restrição da circulação e não uma privação da liberdade.

Ao determinar se a situação de uma pessoa está protegida pelo artigo 5.º da CEDH ou pelo artigo 2.º do Protocolo n.º 4, o TEDH tem declarado que é necessário avaliar a situação da pessoa em causa, tendo em conta uma série de critérios, como o tipo, a duração, os efeitos e o modo de aplicação da medida em questão<sup>257</sup>. A diferença entre privação da liberdade e restrição da liberdade de circulação depende do grau ou da intensidade e não da natureza ou da essência<sup>258</sup>. A avaliação depende dos factos específicos do caso.

A privação da liberdade não pode ser determinada com base na importância de um único fator considerado individualmente, mas sim através da análise de todos os elementos tomados cumulativamente. Mesmo que uma restrição seja de curta duração, por exemplo de algumas horas, não levará automaticamente à conclusão de que a

257 TEDH, *Austin e outros c. Reino Unido* [GS], n.ºs 39692/09, 40713/09 e 41008/09, 15 de março de 2012, parágrafo 57.

258 TEDH, *Guzzardi c. Itália*, n.º 7367/76, 6 de novembro de 1980, parágrafo 93.



situação constituiu uma restrição da circulação e não uma privação da liberdade. Isto acontece, em especial, se estiverem presentes outros fatores, como a circunstância de a instalação ser fechada, a existência de um elemento de coerção<sup>259</sup> ou o facto de a situação afetar a pessoa de forma específica, incluindo o eventual desconforto físico ou o sofrimento psicológico<sup>260</sup>.

O eventual motivo de interesse público subjacente à detenção, como proteger ou ter a intenção de proteger, tratar ou cuidar da comunidade contra um risco ou ameaça causados pela pessoa em causa, é irrelevante para a questão de saber se esta foi ou não privada da sua liberdade. Essas intenções podem ser relevantes quando se considera a justificação para a detenção nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a f) da CEDH<sup>261</sup>. Em cada caso, porém, o artigo 5.º, n.º 1, deve ser interpretado de forma a ter em conta o contexto específico em que as medidas são tomadas. Também deve ter em consideração a responsabilidade e o dever da polícia de manter a ordem e proteger o público, os quais lhe são exigidos tanto pelo direito nacional como pela CEDH<sup>262</sup>.

Exemplo: No processo *Guzzardi c. Itália*<sup>263</sup>, o requerente estava restringido a circular numa zona específica, obrigado a recolher obrigatório e sujeito a vigilância especial; tinha de se apresentar às autoridades duas vezes por dia e os seus contactos com o mundo exterior eram limitados e supervisionados. O Tribunal declarou que tinha existido neste caso uma privação injustificada da liberdade nos termos do artigo 5.º da CEDH<sup>264</sup>.

Exemplo: No processo *Raimondo c. Itália*<sup>265</sup>, o requerente foi colocado sob vigilância policial, a qual foi considerada como uma restrição da circulação e não como uma privação da liberdade. De facto, ele não podia sair de casa sem informar a polícia, mas não necessitava da sua autorização para sair.

259 TEDH, *Foka c. Turquia*, n.º 28940/95, 24 de junho de 2008; TEDH, *Nolan e K. c. Rússia*, n.º 2512/04, 12 de fevereiro de 2009.

260 TEDH, *Guzzardi c. Itália*, n.º 7367/76, 6 de novembro de 1980; TEDH, *H.L. c. Reino Unido*, n.º 45508/99, 5 de outubro de 2004.

261 TEDH, *A. e outros c. Reino Unido* [GS], n.º 3455/05, 19 de fevereiro de 2009, parágrafos 163-164.

262 TEDH, *Austin e outros c. Reino Unido* [GS], n.ºs 39692/09, 40713/09 e 41008/09, 15 de março de 2012, parágrafo 60.

263 TEDH, *Guzzardi c. Itália*, n.º 7367/76, 6 de novembro de 1980.

264 *Ibid.*

265 TEDH, *Raimondo c. Itália*, n.º 12954/87, 22 de fevereiro de 1994.

Exemplo: Nos processos *Amuur c. França* e *Riad e Idiab c. Bélgica*, ambos referentes a requerentes de asilo<sup>266</sup>, e no processo *Nolan e K. c. Rússia*<sup>267</sup>, que envolvia um nacional de um país terceiro, a detenção na zona de trânsito de um aeroporto foi declarada ilegal nos termos do artigo 5.º, n.º 1, da CEDH. O Tribunal não aceitou o argumento das autoridades de que não tinha havido privação da liberdade porque a pessoa em causa podia evitar a detenção no aeroporto apanhando um avião para fora do país.

Exemplo: No processo *Rantsev c. Chipre e Rússia*<sup>268</sup>, a filha do requerente era uma cidadã russa que residia em Chipre e trabalhava como artista num cabaré com uma autorização de trabalho emitida a pedido dos respetivos proprietários. Ao fim de vários meses, a filha decidiu deixar o emprego e regressar à Rússia. Um dos proprietários do cabaré comunicou aos serviços de imigração que ela tinha abandonado o trabalho e o local de residência. Foi subsequentemente encontrada e levada para a esquadra da polícia, onde a detiveram durante cerca de uma hora. A polícia decidiu que não devia ficar detida e que competia ao proprietário do cabaré, a pessoa responsável por ela, vir buscá-la. Consequentemente, o proprietário do cabaré levou a filha do requerente para o apartamento de outro empregado do cabaré, de onde ela não podia sair de livre vontade. Na manhã seguinte, foi encontrada morta na rua por debaixo do apartamento. Embora o tempo total da detenção tenha sido de cerca de duas horas, o Tribunal declarou que esta constituía uma privação da liberdade na aceção do artigo 5.º da CEDH. As autoridades cipriotas foram responsabilizadas pela detenção na esquadra da polícia e também no apartamento porque, sem a cooperação ativa da polícia cipriota com os proprietários do cabaré no caso em apreço, a privação da liberdade não teria ocorrido.

## 6.2. Alternativas à detenção

**No quadro do direito da UE**, a detenção deve ser o último recurso, após todas as alternativas terem sido esgotadas, salvo se tais alternativas não puderem ser eficazmente aplicadas nesse caso específico (artigo 8.º, n.º 2, da [Diretiva Condições de Acolhimento](#) (2013/33/UE) revista, artigo 18.º, n.º 2, do [Regulamento de Dublin](#) e artigo 15.º, n.º 1, da [Diretiva Regresso](#) (2008/115/CE): «[a] menos que no caso concreto possam ser

266 TEDH, *Amuur c. França*, n.º 19776/92, 25 de junho de 1996, parágrafos 38-49; TEDH, *Riad e Idiab c. Bélgica*, n.ºs 29787/03 e 29810/03, 24 de janeiro de 2008.

267 TEDH, *Nolan e K. c. Rússia*, n.º 2512/04, 12 de fevereiro de 2009, parágrafos 93-96.

268 TEDH, *Rantsev c. Chipre e Rússia*, n.º 25965/04, 7 de janeiro de 2010, parágrafos 314-325.

aplicadas com eficácia outras medidas suficientes mas menos coercivas»). Por conseguinte, a detenção só deve ter lugar depois de cabalmente consideradas todas as alternativas possíveis, ou quando os mecanismos de controlo não tiverem atingido o seu fim lícito e legítimo. No artigo 8.º, n.º 4, a Diretiva Condições de Acolhimento revista obriga os Estados a estabelecerem no direito nacional normas relativas às medidas alternativas à detenção.

Entre as alternativas à detenção figuram as seguintes: obrigação de apresentação periódica, nomeadamente à polícia ou às autoridades competentes em matéria de imigração; obrigação de entregar o passaporte ou documento de viagem; condições de residência, como a de viver e pernoitar num determinado endereço; libertação sob caução com ou sem garantias; exigência de fiador; libertação ao cuidado da assistência social ou no âmbito de um plano de apoio por equipas de assistência comunitária ou de saúde mental; ou ainda vigilância eletrónica, como o uso de pulseira eletrónica.

**No quadro da CEDH**, o TEDH analisa se poderia ter sido tomada uma medida menos intrusiva antes da detenção.

Exemplo: No processo *Mikolenko c. Estónia*<sup>269</sup>, o Tribunal concluiu que as autoridades tinham outras medidas à sua disposição que não a manutenção do requerente numa situação de prolongada detenção no centro de expulsão, quando não existia qualquer perspetiva imediata de o expulsar.

É frequente as alternativas à detenção envolverem restrições à liberdade de circulação. No quadro da CEDH, o direito à liberdade de circulação é garantido pelo artigo 2.º do Protocolo n.º 4, desde que o Estado tenha ratificado este Protocolo (ver [anexo 2](#)). Qualquer restrição à liberdade deve ser necessária e proporcionada, além de estar conforme com os objetivos estabelecidos no n.º 2 do artigo 2.º do Protocolo n.º 4. Esta disposição só é aplicável às pessoas que se encontrem «em situação regular em território de um Estado» e, por isso, não pode ser invocada pelas que estejam em situação irregular.

Exemplo: No processo *Omwenyeye c. Alemanha*<sup>270</sup>, o requerente foi confinado a viver numa zona específica como condição do seu direito de residência temporária, enquanto aguardava o resultado do seu pedido de asilo. O TEDH declarou que, uma vez que o requerente tinha infringido as suas condições de residência tempo-

269 TEDH, *Mikolenko c. Estónia*, n.º 10664/05, 8 de outubro de 2009.

270 TEDH, *Omwenyeye c. Alemanha* (dec.), n.º 44294/04, 20 de novembro de 2007.

rária, não tinha permanecido «legalmente» no território da Alemanha e por isso não podia invocar a liberdade de circulação ao abrigo do artigo 2.º do Protocolo n.º 4.

## 6.3. Lista exaustiva de exceções ao direito à liberdade

**No quadro do direito da UE**, a detenção relacionada com o asilo e a detenção relacionada com o regresso são abrangidas por dois regimes jurídicos diferentes<sup>271</sup>. A privação de liberdade é regulamentada pelo artigo 8.º da *Diretiva Condições de Acolhimento* (2013/33/UE) revista e pelo artigo 28.º do *Regulamento de Dublin* (Regulamento (UE) n.º 604/2013) em relação aos requerentes de asilo e pelo artigo 15.º da *Diretiva Regresso* no caso das pessoas envolvidas em procedimentos de regresso.

Nos termos do artigo 8.º da *Diretiva Condições de Acolhimento* e do artigo 26.º da *Diretiva Procedimentos de Asilo* (2013/32/UE), não é aceitável deter uma pessoa unicamente por esta ter apresentado um pedido de asilo<sup>272</sup>. Também não é admissível deter alguém pelo simples facto de estar sujeito ao *Regulamento de Dublin* (artigo 28.º, n.º 1 do regulamento). No artigo 8.º, n.º 3, da *Diretiva Condições de Acolhimento* enunciam-se, de forma exaustiva, os motivos para a detenção de requerentes de asilo. Estes podem ser detidos em seis situações diferentes:

- Para determinar ou verificar a identidade ou a nacionalidade do requerente;
- Para determinar os elementos em que se baseia o pedido de asilo, que não poderiam obter-se sem essa detenção, designadamente se houver risco de fuga;
- Para determinar o direito do requerente a entrar no território;
- Se o requerente estiver detido ao abrigo da *Diretiva Regresso* e apresentar um pedido de asilo para atrasar ou frustrar o afastamento<sup>273</sup>;

271 TJCE, C-357/09 [2009] Colect. I-11189, *Kadzoev (Huchbarov)*, 30 de novembro de 2009, parágrafo 45 e TJUE, C-534/11, *Mehmet Arslan c. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, 30 de maio de 2013, parágrafo 52.

272 Para mais informações, ver Comissão Europeia, Direção-Geral dos Assuntos Internos (2012), *Condições de acolhimento*, disponível em: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm).

273 Ver também TJUE, C-534/11, *Mehmet Arslan c. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, 30 de maio de 2013.

- Se a proteção da segurança nacional e da ordem pública o exigirem; e
- Nos termos do artigo 28.º do Regulamento de Dublin, que em certas condições permite a detenção para assegurar os procedimentos de transferência ao abrigo do regulamento.

O artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva Regresso só prevê a detenção de nacionais de países terceiros «objeto de procedimento de regresso». A privação da liberdade é permitida pelas duas razões a seguir enunciadas, nomeadamente quando houver risco de fuga ou de outras ingerências graves no processo de regresso ou de afastamento:

- A fim de preparar o regresso;
- A fim de efetuar o processo de afastamento.

**No quadro da CEDH**, o artigo 5.º, n.º 1, protege o direito à liberdade e à segurança. As suas alíneas a) a f) apresentam uma lista exaustiva de exceções admissíveis: «Ninguém pode ser privado da sua liberdade», salvo nos casos seguintes e de acordo com o procedimento legal:

- em consequência de condenação por tribunal competente;
- por desobediência a uma decisão tomada por um tribunal ou uma obrigação específica prescrita pela lei;
- durante o processo judicial;
- em situações específicas que envolvam menores;
- por razões de saúde pública ou devido a vagabundagem;
- para impedir a entrada irregular ou facilitar o afastamento de um estrangeiro.

É ao Estado que compete justificar a detenção utilizando um destes seis fundamentos<sup>274</sup>. Se a detenção não puder basear-se em nenhum deles, é automaticamente ilegal<sup>275</sup>. Os

274 Reino Unido, Supremo Tribunal, *WL (Congo) 1 & 2 c. Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica) c. Secretary of State for the Home Department* [2011] UKSC 12, 23 de março de 2011.

275 TEDH, *Al-Jedda c. Reino Unido* [GS], n.º 27021/08, 7 de julho de 2011, parágrafo 99.

fundamentos são interpretados de forma restritiva<sup>276</sup>. Não existe uma disposição de carácter geral, como a detenção para prevenir um crime não especificado ou a desordem em geral. A falta de uma identificação clara do objetivo preciso da detenção e do seu fundamento pode significar que ela é ilegal.

O artigo 5.º, n.º 1, alínea f), da CEDH prevê a detenção dos requerentes de asilo e dos migrantes irregulares em duas situações:

- para impedir uma entrada irregular no país;
- caso se trate de uma pessoa contra a qual esteja em curso um processo de expulsão ou de extradição.

À semelhança das outras exceções ao direito à liberdade, a detenção ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1, alínea f), deve ser baseada num destes motivos específicos, que são interpretados de forma restritiva.

Exemplo: O processo *Yoh-Ekale Mwanje c. Bélgica*<sup>277</sup> referia-se à detenção de uma mulher de nacionalidade camaronesa em estado avançado de infeção por VIH. As autoridades conheciam a identidade e o domicílio fixo da requerente, esta compareceu sempre que tinha entrevistas marcadas e já tinha iniciado as diligências para regularizar a sua situação na Bélgica. Não obstante o facto de a sua saúde se ter deteriorado durante a detenção, as autoridades não ponderaram a adoção de uma medida menos intrusiva, como a emissão de uma autorização de residência temporária, para proteger o interesse público. Em vez disso, mantiveram-na detida durante quase quatro meses. O TEDH não identificou qualquer nexo entre a detenção da requerente e o objetivo de a expulsar prosseguido pelo Governo, considerando, por isso, que o artigo 5.º, n.º 1, da CEDH tinha sido violado.

Exemplo: No processo *A. e outros c. Reino Unido*<sup>278</sup>, o Tribunal declarou que a política de manter a possível expulsão de um requerente «sob análise ativa» não oferecia suficiente certeza ou determinação para constituir um «processo de expulsão» em curso nos termos do artigo 5.º, n.º 1. A detenção não se destinava claramente a impedir uma entrada irregular e era, por conseguinte, ilícita.

276 TEDH, *A. e outros c. Reino Unido* [GS], n.º 3455/05, 19 de fevereiro de 2009.

277 TEDH, *Yoh-Ekale Mwanje c. Bélgica*, n.º 10486/10, 20 de dezembro de 2011.

278 TEDH, *A. e outros c. Reino Unido* [GS], n.º 3455/05, 19 de fevereiro de 2009, parágrafo 167.

### 6.3.1. Detenção para impedir uma entrada irregular no país

**No quadro do direito da UE**, o **Código das Fronteiras Schengen** (Regulamento (CE) n.º 562/2006) obriga a que seja recusada a entrada na União aos nacionais de países terceiros que não cumpram as condições necessárias. Os guardas de fronteira têm o dever de impedir as entradas irregulares. O direito nacional de muitos Estados-Membros prevê a privação da liberdade durante um curto período na fronteira, que tem muitas vezes lugar na zona de trânsito de um aeroporto. A **Diretiva Condições de Acolhimento** (2013/33/UE) revista permite, nos termos do artigo 8.º, n.º 3, alínea c), a detenção dos requerentes de asilo que cheguem à fronteira, quando isso for necessário para determinar o seu direito de entrar no território.

**No quadro da CEDH**, a detenção deve respeitar várias condições para ser legal nos termos do artigo 5.º da CEDH.

Exemplo: No processo *Saadi c. Reino Unido*<sup>279</sup>, o TEDH declarou que, até um Estado membro ter «autorizado» a entrada no país, qualquer entrada é «ilegal». A detenção de uma pessoa que queira entrar no território mas ainda não tenha autorização para tal poderá destinar-se, sem qualquer distorção da linguagem, a impedir que ela efetue uma entrada irregular na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea f), da CEDH. O Tribunal não aceitou que, assim que um requerente de asilo se entrega às autoridades competentes em matéria de imigração, está a procurar efetuar uma entrada «legal», o que impediria que a sua detenção pudesse ser justificada ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1, alínea f). Uma interpretação desta disposição no sentido de que apenas permite deter uma pessoa que esteja comprovadamente a tentar fugir às restrições à entrada limitaria excessivamente os termos da disposição e a competência do Estado membro para exercer o seu direito indiscutível a controlar a liberdade dos estrangeiros num contexto de imigração. Tal interpretação também seria incompatível com a Conclusão n.º 44 do Programa do Comité Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, com as Diretrizes do ACNUR e com a Recomendação do Comité de Ministros relevante. Todos estes textos preveem a detenção dos requerentes de asilo em determinadas circunstâncias, por exemplo durante os controlos da identidade ou enquanto se apreciam os fundamentos de um pedido de asilo. O Tribunal declarou que a detenção de sete dias no

279 TEDH, *Saadi c. Reino Unido* [GS], n.º 13229/03, 29 de janeiro de 2008, parágrafo 65.

âmbito de um procedimento acelerado de asilo, adotado devido a uma situação de afluxo em massa, não tinha violado o artigo 5.º, n.º 1, alínea f).

Exemplo: No processo *Suso Musa c. Malta*<sup>280</sup>, todavia, o Tribunal declarou que, sempre que um Estado tenha excedido as suas obrigações jurídicas e promulgado, autonomamente ou por força do direito da União, legislação que autoriza explicitamente a entrada ou a permanência de imigrantes enquanto um pedido de asilo está em apreciação, qualquer detenção subsequente para impedir uma entrada irregular pode suscitar questões de legalidade nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea f). De facto, em tais circunstâncias seria difícil considerar que a medida está estreitamente relacionada com a finalidade da detenção ou que a situação é conforme com o direito interno. Na verdade, ela seria arbitrária e, conseqüentemente, contrária ao propósito do artigo 5.º, n.º 1, alínea f), que exige uma interpretação clara e precisa das disposições de direito interno. No processo *Saadi*, o direito nacional (embora permitisse uma admissão temporária) não tinha concedido ao requerente uma autorização formal para permanecer ou entrar no território e, por isso, não tinha sido suscitada qualquer questão desse tipo. Em consequência, a questão de saber quando a primeira parte do artigo 5.º deixaria de ser aplicável, por ter sido concedida à pessoa em causa uma autorização formal para entrar ou permanecer, dependia em larga medida do direito nacional.

## 6.3.2. Detenção prévia à expulsão ou extradição

No quadro do direito da UE, alguns dos fundamentos previstos no artigo 8.º, n.º 3, da [Diretiva Condições de Acolhimento](#) (2013/33/UE) revista visam reduzir o risco de fuga.

O artigo 15.º, n.º 1, da [Diretiva Regresso](#) permite a detenção para preparar o regresso ou efetuar o processo de afastamento, a menos que esses objetivos possam ser alcançados por outras medidas suficientes mas menos coercivas (ver [Secção 6.2](#)). A detenção é permitida, nomeadamente nos casos em que haja risco de fuga ou de outras interferências graves no processo de regresso ou afastamento e se existir uma perspectiva realista de afastamento num prazo razoável. No artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da diretiva são fixados prazos máximos para o efeito.

<sup>280</sup> TEDH, *Suso Musa c. Malta*, n.º 42337/12, 23 de julho de 2013.



O TJUE foi solicitado a pronunciar-se em vários processos respeitantes à prisão de nacionais de países terceiros em procedimentos de regresso pelo crime de entrada ou permanência irregular<sup>281</sup>.

Exemplo: No processo *El Dridi*<sup>282</sup>, foi pedido ao TJUE que verificasse se a imposição de uma sanção de detenção penal durante o procedimento de regresso, com o único fundamento de que o nacional de um país terceiro não tinha cumprido uma ordem administrativa para sair do território num determinado prazo, era compatível com os artigos 15.º e 16.º da *Diretiva Regresso*. O Tribunal devia analisar se a detenção penal podia ser considerada como uma medida necessária para aplicar a decisão de regresso na aceção do artigo 8.º, n.º 1, da diretiva ou se, pelo contrário, comprometia a aplicação dessa decisão. Atendendo às circunstâncias do caso, o Tribunal declarou que a sanção de detenção penal não era compatível com o âmbito da diretiva – nomeadamente com o estabelecimento de uma política eficaz em matéria de regresso, consentânea com os direitos fundamentais – e não contribuía para o afastamento do nacional de um país terceiro do Estado-Membro em causa. Quando a obrigação de regressar não é cumprida dentro do prazo de partida voluntária, os Estados-Membros têm de prosseguir a aplicação da decisão de regresso de forma gradual e proporcionada, utilizando as medidas menos coercivas possível e com o devido respeito pelos direitos fundamentais.

Exemplo: No processo *Achughbabian*<sup>283</sup>, o Tribunal analisou se os princípios estabelecidos no acórdão relativo ao processo *El Dridi* também eram aplicáveis à pena de prisão aplicada a um nacional de um país terceiro por um delito de entrada ou permanência irregular no território de um Estado-Membro da UE. O TJUE esclareceu que a *Diretiva Regresso* não obsta a que um Estado-Membro qualifique a permanência irregular de delito e preveja sanções penais para dissuadir e reprimir a prática dessa infração às regras nacionais em matéria de permanência, nem se opõe a uma detenção enquanto se determina se um nacional de um país terceiro está ou não em situação regular. Quando a detenção é imposta antes ou durante o procedimento de regresso, a dita situação é abrangida pela diretiva e, por isso, deve ter em

281 TJUE, C-430/11, *Processo penal c. MD Sagor*, 6 de dezembro de 2012 e TJUE, C-522/11, Despacho do Tribunal, *Abdoul Khadre Mbaye*, 21 de março de 2013 (respeitante à imposição de uma multa); TJUE, C-297/12, *Processos penais c. Gjoko Filev e Adnan Osmani*, 19 de setembro de 2013 (respeitante à detenção baseada na violação de uma proibição de entrada preexistente).

282 TJUE, C-61/11, *El Dridi, alias Soufi Karim*, 28 de abril de 2011, parágrafo 59.

283 TJUE, C-329/11, *Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne*, 6 de dezembro de 2011, parágrafos 37 a 39 e 45.

vista o afastamento. O TJUE concluiu que a Diretiva Regresso não foi respeitada porque a detenção penal não tinha em vista o afastamento. Além disso, iria dificultar a aplicação das normas e procedimentos comuns e atrasar o regresso, prejudicando assim a eficácia da diretiva. Simultaneamente, o TJUE não excluiu a possibilidade de os Estados-Membros imporem uma detenção penal após a conclusão do procedimento de regresso, ou seja, quando as medidas coercivas previstas no artigo 8.º tenham sido aplicadas mas não permitiram efetivar o afastamento.

**No quadro da CEDH**, nos termos da segunda parte do artigo 5.º, n.º 1, alínea f), os Estados membros do Conselho da Europa têm o direito de manter uma pessoa detida para efeitos da sua expulsão ou extradição, caso essa ordem tenha sido emitida e exista uma perspetiva razoável de afastamento. A detenção é arbitrária quando não está em curso nem é ativamente prosseguido qualquer «processo de expulsão» significativo em conformidade com o requisito da devida diligência.

Exemplo: No processo *Mikolenko c. Estónia*<sup>284</sup>, o requerente era um cidadão russo que vivia na Estónia. As autoridades estónias recusaram-se a prorrogar a sua autorização de residência e detiveram-no entre 2003 e 2007. O TEDH reconheceu que o requerente claramente não estava disposto a cooperar com as autoridades durante o processo de afastamento, mas considerou que a sua detenção era ilegal pois não existia qualquer perspetiva razoável de expulsão e as autoridades não realizaram o processo com a devida diligência.

Exemplo: No processo *M. e outros c. Bulgária*<sup>285</sup>, a expulsão do requerente para o Afeganistão foi ordenada em dezembro de 2005, mas a primeira vez que as autoridades tentaram obter um documento de identificação em seu nome, a fim de facilitar a expulsão, foi em fevereiro de 2007. Este pedido foi repetido 19 meses depois. Durante esse período, o requerente permaneceu em detenção. As autoridades búlgaras também tentaram enviá-lo para outro país, mas não tinham provas dessa diligência. A detenção foi ilegal e, por falta de diligência, constituiu uma violação do artigo 5.º da CEDH.

Exemplo: No processo *Popov c. França*<sup>286</sup>, os requerentes eram nacionais do Cazaquistão e chegaram à França em 2000. Os seus pedidos do estatuto de refugiado

284 TEDH, *Mikolenko c. Estónia*, n.º 10664/05, 8 de outubro de 2009.

285 TEDH, *M. e outros c. Bulgária*, n.º 41416/08, 26 de julho de 2011, parágrafos 75 e 76.

286 TEDH, *Popov c. França*, n.ºs 39472/07 e 39474/07, 19 de janeiro de 2012.

e de uma autorização de residência foram indeferidos. Em agosto de 2007, foram presos e transferidos para um aeroporto com vista à sua expulsão, mas o voo foi cancelado e a expulsão não se realizou. Foram então transferidos para um centro de detenção juntamente com os dois filhos, de cinco meses e três anos de idade, respetivamente, tendo lá ficado durante 15 dias. Um segundo voo foi cancelado e um juiz ordenou a sua libertação. Na sequência de um novo pedido, foi-lhes concedido o estatuto de refugiados. O Tribunal considerou que, embora as crianças tenham sido instaladas com os pais numa ala reservada às famílias, a sua situação específica não tinha sido tida em conta e as autoridades não procuraram determinar se era possível prever uma solução alternativa à detenção administrativa. O sistema francês não tinha, conseqüentemente, protegido de forma adequada o direito dos menores à liberdade nos termos do artigo 5.º da CEDH.

## 6.4. Previsto na lei

A detenção deve ser legal nos termos do direito interno, do direito da UE e da CEDH.

**No quadro do direito da UE**, os Estados-Membros são obrigados a aplicar as leis, os regulamentos e as disposições administrativas necessárias para dar cumprimento à [Diretiva Regresso](#) (artigo 20.º). Do mesmo modo, a [Diretiva Condições de Acolhimento](#) revista exige, no artigo 8.º, n.º 3, que os fundamentos da detenção sejam previstos no direito nacional.

**No quadro da CEDH**, o artigo 5.º, n.º 1, dispõe que «ninguém pode ser privado da sua liberdade», a menos que essa medida esteja de «acordo com o procedimento legal». Isto significa que o direito nacional deve estabelecer regras materiais e processuais que prescrevam quando e em que circunstâncias alguém pode ser detido.

O artigo 5.º não se limita a «remeter para o direito interno», mas está também relacionado com a «qualidade do direito», exigindo que este seja compatível com o Estado de direito, um conceito inerente a todos os artigos da CEDH. Para que o direito tenha uma certa qualidade, deve ser suficientemente acessível, bem como preciso e previsível na sua aplicação a fim de evitar o risco de arbitrariedade. Qualquer privação de liberdade deve ser compatível com o propósito do artigo 5.º da CEDH de modo a proteger os indivíduos da arbitrariedade<sup>287</sup>.

<sup>287</sup> TEDH, *Amuur c. França*, n.º 19776/92, 25 de junho de 1996, parágrafo 50; TEDH, *Dougoz c. Grécia*, n.º 40907/98, 6 de março de 2001, parágrafo 55.

Exemplo: No processo *S.P. c. Bélgica*<sup>288</sup>, o requerente foi colocado num centro de detenção a aguardar a sua expulsão iminente para o Sri Lanka. O TEDH emitiu então uma medida provisória de suspensão da expulsão, tendo o requerente sido libertado 11 dias depois. O TEDH declarou que a aplicação de uma medida provisória que suspendeu temporariamente o processo de expulsão do requerente não tornava a sua detenção ilegal, uma vez que as autoridades belgas ainda tencionavam expulsá-lo e que, apesar da suspensão, o processo de expulsão continuava em curso.

Exemplo: No processo *Azimov c. Rússia*<sup>289</sup>, o requerente ficou detido durante mais de 18 meses, sem que tenha sido fixado um prazo máximo, depois de o TEDH ter emitido uma medida provisória para suspender a sua expulsão. O Tribunal declarou que a suspensão do processo a nível interno, devido à medida provisória que tomara, não devia criar uma situação em que o requerente ficasse a definhar na prisão durante um período excessivamente longo.

## 6.5. Necessidade e proporcionalidade

No quadro do direito da UE, o artigo 15.º, n.º 5, da *Diretiva Regresso* dispõe que a «detenção mantém-se enquanto se verificarem as condições enunciadas no n.º 1 e na medida do necessário para garantir a execução da operação de afastamento». Devem existir provas claras e convincentes, e não simples afirmações, da necessidade em cada caso individual. O artigo 15.º, n.º 1, da diretiva refere a detenção para fins de afastamento quando houver risco de fuga – mas esse risco deve ser baseado em «critérios objetivos» (artigo 3.º, n.º 7). As decisões ao abrigo da diretiva «deverão ser tomadas caso a caso e ter em conta critérios objetivos». Para deter uma pessoa não basta o mero facto da permanência irregular (considerando 6 da *Diretiva Regresso*).

O direito da UE exige que se pondere se a privação da liberdade é proporcional ao objetivo a atingir, ou se há possibilidade de assegurar o afastamento mediante a imposição de outras medidas menos coercivas, como as alternativas à detenção (artigo 15.º, n.º 1, da *Diretiva Regresso*)<sup>290</sup>.

A *Diretiva Condições de Acolhimento* revista permite a detenção dos requerentes de asilo «quando se revele necessário, com base numa apreciação individual de cada caso»

288 TEDH, *S.P. c. Bélgica* (dec.), n.º 12572/08, 14 de junho de 2011.

289 TEDH, *Azimov c. Rússia*, n.º 67474/11, 18 de abril de 2013.

290 TJUE, C-61/11, *El Dridi, alias Soufi Karim*, 28 de abril de 2011, parágrafos 29-62.

se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos coercivas (artigo 8.º, n.º 2; ver também artigo 28.º, n.º 2, e considerando 20 do [Regulamento de Dublin](#)).

Complementarmente às questões de legalidade e às garantias processuais, a detenção também deve respeitar materialmente os direitos fundamentais consagrados na CEDH e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>291</sup>.

**No quadro da CEDH**, o artigo 5.º consagra o direito à liberdade e à segurança. Nos termos do n.º 1, alínea f), deste artigo, a detenção de uma pessoa que tente entrar irregularmente no país ou contra a qual esteja em curso um processo de expulsão ou de extradição não exige a aplicação de um critério de necessidade. Esta disposição contrasta com outras formas de detenção abrangidas pelo artigo 5.º, n.º 1, designadamente para impedir que uma pessoa cometa uma infração ou se ponha em fuga<sup>292</sup>.

O artigo 9.º do PIDCP obriga a que qualquer medida de privação da liberdade imposta num contexto de imigração seja legal, necessária e proporcionada. Num processo relativo à detenção de um cambojano requerente de asilo na Austrália, o Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas afirmou explicitamente que a detenção deve ser necessária e proporcionada para estar conforme com o artigo 9.º do PIDCP<sup>293</sup>.

## 6.6. Arbitrariedade

**No quadro da CEDH**, a conformidade com o direito nacional não é suficiente. O artigo 5.º da Convenção exige que qualquer medida de privação da liberdade cumpra o objetivo de proteger a pessoa em causa da arbitrariedade. A total incompatibilidade das detenções arbitrárias com o artigo 5.º, n.º 1 é um princípio fundamental. O conceito de «arbitrariedade» não se limita à falta de conformidade com o direito nacional: uma situação de privação da liberdade pode ser legal à face do direito interno, mas ser, mesmo assim, arbitrária e, logo, contrária à CEDH<sup>294</sup>.

291 TJUE, C-329/11, *Achughbabian c. Prefet du Val-de-Marne*, 6 de dezembro de 2011, parágrafo 49.

292 TEDH, *Saadi c. Reino Unido* [GS], n.º 13229/03, 29 de janeiro de 2008, parágrafo 72.

293 Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas, *A c. Austrália*, Comunicação n.º 560/1993, consulta de 30 de abril de 1997.

294 TEDH, *Saadi c. Reino Unido* [GS], n.º 13229/03, 29 de janeiro de 2008, parágrafo 67; TEDH, *A. e outros c. Reino Unido* [GS], n.º 3455/05, 19 de fevereiro de 2009, parágrafo 164.

Para não ser considerada arbitrária, uma detenção ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1, alínea f), deve ser realizada de boa-fé: estar estreitamente relacionada como o motivo identificado e invocado pelo Governo; o local e as condições de detenção devem ser adequados e a sua duração não pode exceder o que é razoavelmente necessário para o fim em vista. Os processos têm de ser realizados com a devida diligência e deve haver uma perspetiva razoável de afastamento. Aquilo que é considerado arbitrário depende dos factos de cada caso.

Exemplo: No processo *Rusu c. Áustria*<sup>295</sup>, a requerente foi presa quando tentava sair da Áustria porque tinha entrado irregularmente no país, sem passaporte e visto válidos, e não possuía os meios de subsistência necessários para nele permanecer. Por esses motivos, as autoridades presumiram que iria fugir e furtar-se ao processo se fosse libertada. O TEDH reiterou que a detenção de uma pessoa era uma medida séria e que, num contexto em que se revelasse necessária para atingir um objetivo declarado, seria arbitrária se não fosse justificada como último recurso, depois de outras medidas menos severas terem sido ponderadas e consideradas insuficientes para proteger o interesse individual ou o interesse público. A argumentação apresentada pelas autoridades para justificar a detenção da requerente era inadequada e a detenção compreendia um elemento de arbitrariedade, violando assim o artigo 5.º da CEDH.

## 6.6.1. Boa-fé

**No quadro da CEDH**, a detenção pode ser considerada arbitrária se as autoridades responsáveis pela sua execução não agirem de boa-fé<sup>296</sup>.

Exemplo: No processo *Longa Yonkeu c. Letónia*<sup>297</sup>, o Tribunal rejeitou o argumento governamental de que o serviço de guarda das fronteiras estatais só tinha tomado conhecimento da expulsão do requerente dois dias depois de esta ocorrer. Na realidade, as autoridades já sabiam havia quatro dias que o requerente pedira asilo por razões humanitárias, visto terem recebido uma cópia do respetivo pedido. Além disso, nos termos do direito interno, ele gozava do estatuto de requerente de asilo a partir da data em que apresentou o pedido e, como tal, não podia ser expulso. Con-

295 TEDH, *Rusu c. Áustria*, n.º 34082/02, 2 de outubro de 2008, parágrafo 58.

296 TEDH, *A. e outros c. Reino Unido* [GS], n.º 3455/05, 19 de fevereiro de 2009; TEDH, *Saadi c. Reino Unido* [GS], n.º 13229/03, 29 de janeiro de 2008.

297 TEDH, *Longa Yonkeu c. Letónia*, n.º 57229/09, 15 de novembro de 2011, parágrafo 143.

sequentemente, o serviço de guardas das fronteiras estatais não agiu de boa-fé ao expulsar o requerente antes de o seu pedido de asilo por razões humanitárias ser analisado pela instância nacional competente, pelo que a sua detenção com esse intuito foi arbitrária.

## 6.6.2. Devida diligência

Tanto o direito da UE como a CEDH estabelecem o princípio de que o Estado membro deve exercer a devida diligência quando detém pessoas sujeitas a afastamento.

**No quadro do direito da UE**, o artigo 15.º, n.º 1, da [Diretiva Regresso](#) dispõe que a detenção só deve ser mantida enquanto o procedimento de afastamento estiver pendente e que este deve ser executado com a devida diligência. De forma similar, o artigo 9.º, n.º 1, e o considerando 16 da [Diretiva Condições de Acolhimento](#) (2013/33/UE) revista, bem como o artigo 28.º, n.º 3, do [Regulamento de Dublin](#) (Regulamento (UE) n.º 604/2013), contêm uma disposição de devida diligência aplicável aos requerentes de asilo.

**No quadro da CEDH**, a detenção ao abrigo do disposto na segunda parte do artigo 5.º, n.º 1, alínea f), da CEDH só se justifica enquanto está em curso um processo de expulsão ou de extradição. Se esse processo não for realizado com a devida diligência, a detenção deixará de ser admissível no quadro da Convenção<sup>298</sup>. Os Estados membros devem, por isso, esforçar-se por organizar o afastamento, para o país de origem ou para um país terceiro. Na prática, devem tomar medidas concretas e fornecer provas – não basear-se simplesmente nas suas próprias declarações – dos esforços envidados para assegurar a admissão das pessoas expulsas, por exemplo nos casos em que as autoridades de um Estado recetor sejam particularmente morosas na identificação dos seus próprios cidadãos.

Exemplo: No processo *Singh c. República Checa*<sup>299</sup>, o Tribunal salientou que os requerentes estiveram detidos durante dois anos e meio a aguardar a expulsão. O processo caracterizou-se por períodos de inatividade e o Tribunal considerou que as autoridades checas deviam ter demonstrado maior diligência, especialmente tendo em conta que a Embaixada da Índia tinha manifestado relutância em emitir passaportes para os requerentes. Além disso, o Tribunal fez notar que os requerentes tinham sido condenados por um pequeno delito e que a duração da sua detenção

298 TEDH, *Chahal c. Reino Unido* [GS], n.º 22414/93, 15 de novembro de 1996, parágrafo 113; TEDH, *A. e outros c. Reino Unido* [GS], n.º 3455/05, 19 de fevereiro de 2009, parágrafo 164.

299 TEDH, *Singh c. República Checa*, n.º 60538/00, 25 de janeiro de 2005.

enquanto aguardavam a expulsão tinha sido superior à sentença de prisão aplicável ao mesmo. Consequentemente, o Tribunal considerou que as autoridades checas não demonstraram a devida diligência no tratamento do processo dos requerentes e que a duração da sua detenção não tinha sido razoável.

### 6.6.3. Perspectiva razoável de afastamento

Tanto no quadro do direito da UE como no quadro da CEDH, a detenção só se justifica quando existe uma perspectiva realista de afastamento num prazo razoável.

**No quadro do direito da UE**, quando já não existe uma perspectiva razoável de afastamento, a detenção deixa de ser justificada e a pessoa em causa deve ser imediatamente libertada (artigo 15.º, n.º 4, da [Diretiva Regresso](#)). Caso existam entraves ao afastamento, como o princípio da não repulsão (artigo 5.º da Diretiva Regresso), não existem normalmente perspectivas razoáveis de afastamento.

Exemplo: No processo *Kadzoev*, o TJCE<sup>300</sup> declarou que, quando o tribunal nacional reapreciou a detenção, era necessário que houvesse uma perspectiva real de o afastamento poder ser realizado com êxito para que existisse uma perspectiva razoável de afastamento. Esta não existia quando se afigurasse pouco provável que a pessoa fosse acolhida num país terceiro.

Num contexto nacional, a Agência de Fronteiras do Reino Unido desenvolveu um critério prático nesta matéria. Segundo ele, nos casos de expulsão: «[...] o afastamento poderá considerar-se iminente quando existe um documento de viagem, o destino está estabelecido, não existem entraves jurídicos pendentes e o afastamento terá provavelmente lugar nas quatro semanas seguintes. [No entanto], se a [pessoa em causa] estiver a frustrar o afastamento ao não cooperar com o processo de documentação e existir um entrave significativo ao afastamento, estes são fatores que desaconselham fortemente a sua libertação»<sup>301</sup>.

**No quadro da CEDH**, são exigidas perspectivas realistas de expulsão.

300 TJCE, C-357/09 [2009] Colect. I-11189, *Kadzoev (Huchbarov)*, 30 de novembro de 2009, parágrafos 65 e 66.

301 The United Kingdom Border Agency (Agência de Fronteiras do Reino Unido) (2012), *Enforcement Instructions and Guidance: Chapter 55 Detention and Temporary Release* (Orientações e Instruções de Aplicação: Capítulo 55 Detenção e Libertação Temporária), disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/chapters-46-to-62-detention-and-removals>.



Exemplo: O processo *Mikolenko c. Estónia*<sup>302</sup> envolvia um estrangeiro detido por um longo período, de quase quatro anos, por se recusar a cumprir uma ordem de expulsão. O Tribunal concluiu que o artigo 5.º, n.º 1, alínea f), tinha sido violado porque os fundamentos da detenção não tinham permanecido válidos durante todo o período da detenção, devido à falta de uma perspetiva realista da sua expulsão e à incapacidade das autoridades nacionais de executarem o processo com a devida diligência.

## 6.6.4. Duração máxima da detenção

**No quadro do direito da UE**, em relação aos requerentes de asilo, o artigo 9.º, n.º 1, da *Diretiva Condições de Acolhimento* (2013/33/UE) revista, bem como o artigo 28.º, n.º 3, do *Regulamento de Dublin* (Regulamento (UE) n.º 604/2013), dispõem que a detenção deve ter a duração mais breve possível. São aplicados prazos reduzidos para apresentar e responder aos pedidos de transferência quando os requerentes de asilo estão detidos, ao abrigo do Regulamento de Dublin.

Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da *Diretiva Regresso*, a detenção de pessoas objeto de procedimentos de regresso também deve ter a menor duração que for possível. Contudo, a Diretiva Regresso também prevê um prazo máximo de seis meses para a detenção, o qual pode ser prorrogado por 12 meses em circunstâncias excecionais, nomeadamente nos casos de falta de cooperação ou de entraves à obtenção dos documentos de viagem (artigo 15.º, n.ºs 5 e 6). As prorrogações excecionais exigem que as autoridades tenham primeiramente envidado todos os esforços razoáveis para afastar a pessoa em causa. A detenção não pode ser prorrogada depois de caducado o período de seis meses ou, em casos excecionais, do período adicional de doze meses.

Exemplo: No processo *Kadzoev*, o TJCE declarou que se impunha salientar que, uma vez atingida a duração máxima de detenção prevista no artigo 15.º, n.º 6, da *Diretiva Regresso*, a questão de saber se havia ou não uma perspetiva razoável de afastamento na aceção do artigo 15.º, n.º 4, já não se colocava. Em tal caso, a pessoa em causa devia ser imediatamente libertada<sup>303</sup>.

**No quadro da CEDH**, a duração admissível da detenção para efeitos do artigo 5.º, n.º 1, alínea f), da CEDH depende de uma análise do direito nacional conjugada com a apreciação

302 TEDH, *Mikolenko c. Estónia*, n.º 10664/05, 8 de outubro de 2009, parágrafo 67.

303 TJCE, C-357/09 [2009] Colect. I-11189, *Kadzoev (Huchbarov)*, 30 de novembro de 2009, parágrafo 60.

dos factos específicos de cada caso. Os prazos constituem um componente essencial de uma legislação precisa e previsível em matéria de privação da liberdade.

Exemplo: No processo *Mathloom c. Grécia*<sup>304</sup>, um cidadão iraquiano foi mantido em detenção durante mais de dois anos e três meses enquanto aguardava a expulsão, embora tenha sido emitido um despacho para que fosse posto em liberdade condicional. A legislação grega relativa à detenção de pessoas cuja expulsão tenha sido ordenada pelos tribunais não estabelecia um prazo máximo e, conseqüentemente, não satisfazia o requisito de «legalidade» nos termos do artigo 5.º da CEDH, visto a legislação carecer de previsibilidade.

Exemplo: No processo *Louled Massoud c. Malta*<sup>305</sup>, um cidadão argelino foi retido num centro de detenção durante um pouco mais de 18 meses tendo em vista a sua expulsão. Ao longo desse período, o requerente recusou-se a cooperar e as autoridades argelinas não se mostraram dispostas a emitir-lhe documentos de viagem. Ao analisar se tinha havido violação do artigo 5.º, n.º 1, o TEDH manifestou sérias dúvidas sobre se o fundamento da detenção do requerente, a pretendida expulsão, teria permanecido válido durante todo o período da sua detenção. Essas dúvidas incidiam nomeadamente sobre o período de mais de 18 meses subsequente ao indeferimento do pedido de asilo, a provável falta de uma perspectiva realista de expulsão e a possível falha das autoridades nacionais no tocante à execução do processo com a devida diligência. Além disso, o Tribunal confirmou que o requerente não tinha tido acesso a qualquer recurso efetivo para contestar a legalidade e a duração da sua detenção.

Exemplo: No processo *Auad c. Bulgária*<sup>306</sup>, o TEDH declarou que a duração da detenção não deveria ser superior à que podia ser razoavelmente exigida para o objetivo pretendido. O Tribunal fez notar que o TJCE tinha feito a mesma observação em relação ao artigo 15.º da [Diretiva Regresso](#) no processo *Kadzoev*. Salientou ainda que, ao contrário do artigo 15.º da Diretiva Regresso, o artigo 5.º, n.º 1, alínea f), da CEDH não indicava prazos máximos. A questão de saber se a duração do processo de expulsão podia ou não afetar a legalidade da detenção ao abrigo desta disposição dependia assim unicamente das circunstâncias específicas de cada caso.

304 TEDH, *Mathloom c. Grécia*, n.º 48883/07, 24 de abril de 2012.

305 TEDH, *Louled Massoud c. Malta*, n.º 24340/08, 27 de julho de 2010.

306 TEDH, *Auad c. Bulgária*, n.º 46390/10, 11 de outubro de 2011, parágrafo 128.

## 6.7. Detenção de pessoas com necessidades específicas

**No quadro do direito da UE**, o artigo 21.º da Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE) revista e o artigo 3.º, n.º 9, da Diretiva Regresso enunciam as pessoas consideradas vulneráveis (ver Capítulo 9). Nenhum dos dois instrumentos obsta à detenção dessas pessoas, mas, quando são detidas, o artigo 11.º da Diretiva Condições de Acolhimento e os artigos 16.º, n.º 3, e 17.º da Diretiva Regresso exigem que se dê especial atenção à sua situação específica. Estes artigos contêm igualmente disposições específicas para os menores, que só devem ser detidos como medida de último recurso. Devem envidar-se todos os esforços para libertá-los e instalá-los em alojamentos adequados para a sua idade. Os menores não acompanhados requerentes de asilo só devem ser detidos em circunstâncias excecionais, e nunca num estabelecimento prisional.

A Diretiva Contra o Tráfico de Seres Humanos (2011/36/UE) prevê a obrigação de prestar assistência e apoio às vítimas de tráfico, como o provimento de um alojamento condigno e seguro (artigo 11.º), embora a diretiva não proíba inteiramente a sua detenção.

**No quadro da CEDH**, o TEDH analisou processos de imigração que envolviam a detenção de menores e de pessoas com problemas de saúde mental. O Tribunal considerou que a sua detenção em instalações que não estejam equipadas para prover às suas necessidades é arbitrária e viola o artigo 5.º da Convenção, além de suscitar questões de compatibilidade com o seu artigo 3.º, em alguns casos<sup>307</sup>. Considerou igualmente que os requerentes de asilo são particularmente vulneráveis no contexto da detenção e no que respeita às condições em que estão detidos<sup>308</sup>.

Exemplo: No processo *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica*<sup>309</sup>, o Tribunal declarou que a detenção de um menor não acompanhado requerente de asilo num centro de detenção para adultos violava o artigo 3.º da CEDH.

307 TEDH, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica*, n.º 13178/03, 12 de outubro de 2006; TEDH, *Muskhadzhiyeva e outros c. Bélgica*, n.º 41442/07, 19 de janeiro de 2010; TEDH, *Kanagaratnam e outros c. Bélgica*, n.º 15297/09, 13 de dezembro de 2011; TEDH, *Popov c. França*, n.ºs 39472/07 e 39474/07, 19 de janeiro de 2012; TEDH, *M.S. c. Reino Unido*, n.º 24527/08, 3 de maio de 2012; TEDH, *Price c. Reino Unido*, n.º 33394/96, 10 de julho de 2001.

308 TEDH, *S.D. c. Grécia*, n.º 53541/07, 11 de junho de 2009; TEDH, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* [GS], n.º 30696/09, 21 de janeiro de 2011.

309 TEDH, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica*, n.º 13178/03, 12 de outubro de 2006.

Exemplo: No processo *Muskhadzhiyeva c. Bélgica*<sup>310</sup>, o Tribunal declarou que a detenção de quatro crianças chechenas, enquanto aguardavam uma transferência ao abrigo do Regulamento de Dublin, em instalações que não estavam equipadas para prover às suas necessidades específicas, tinha violado o artigo 3.º da CEDH.

Exemplo: No processo *Rantsev c. Chipre e Rússia*<sup>311</sup>, o Tribunal concluiu que as autoridades cipriotas não tinham explicado os motivos e a base jurídica em que se apoiaram para não terem permitido que a falecida filha do requerente, uma vítima de tráfico de seres humanos, saísse da esquadra da polícia de livre vontade, entregando-a à custódia de um particular. Nestas circunstâncias, o Tribunal concluiu que a privação da liberdade tinha sido arbitrária e ilegal nos termos do artigo 5.º da CEDH.

## 6.8. Garantias processuais

Tanto no quadro do direito da UE como no quadro da CEDH, existem garantias processuais referentes à detenção de requerentes de asilo e de migrantes. Pode considerar-se que a proteção contra a detenção arbitrária no quadro da CEDH é mais forte do que no quadro do direito da UE, sobretudo no caso dos requerentes de asilo.

**No quadro do direito da UE**, a [Diretiva Regresso](#) prevê garantias específicas quando os migrantes em situação irregular estão confrontados com o regresso. A [Diretiva Condições de Acolhimento](#) revista (2013/33/UE, artigo 9.º) e o artigo 26.º, n.º 2, da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) (2013/32/UE) incluem garantias para os requerentes de asilo.

**No quadro da CEDH**, o artigo 5.º da Convenção incorpora as suas próprias garantias processuais. Os dois artigos seguintes também são aplicáveis à privação da liberdade nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea f):

- artigo 5.º, n.º 2: o direito da pessoa em causa a ser informada no mais breve prazo e em língua que compreenda, das razões da sua prisão e de qualquer acusação formulada contra ela.
- artigo 5.º, n.º 4: o direito a recorrer a um tribunal, a fim de que este se pronuncie rapidamente sobre a legalidade da sua detenção e ordene a sua libertação, caso conclua que ela foi ilegal.

310 TEDH, *Muskhadzhiyeva e outros c. Bélgica*, n.º 41442/07, 19 de janeiro de 2010.

311 TEDH, *Rantsev c. Chipre e Rússia*, n.º 25965/04, 7 de janeiro de 2010.

## 6.8.1. Direito de conhecer os fundamentos

**No quadro do direito da UE**, o artigo 15.º, n.º 2, da *Diretiva Regresso* exige que as autoridades ordenem a detenção por escrito e mencionem as razões de facto e de direito. Em relação aos requerentes de asilo, o mesmo requisito é estabelecido no artigo 9.º, n.º 2, da *Diretiva Condições de Acolhimento* revista.

**No quadro da CEDH**, qualquer pessoa presa deve ser informada «no mais breve prazo» e «em língua que compreenda» das razões da sua detenção (artigo 5.º, n.º 2 da CEDH). Isto significa que qualquer pessoa detida deve ser informada das razões de facto e de direito em que se baseia a sua prisão ou detenção numa linguagem simples, não técnica, que essa pessoa possa entender, de modo a poder contestar, se for essa a sua opção, a respetiva legalidade perante um tribunal nos termos do artigo 5.º, n.º 4.

Exemplo: No processo *Nowak c. Ucrânia*<sup>312</sup>, um cidadão polaco quis saber as razões da sua prisão e foi-lhe respondido que era um «ladrão internacional». O TEDH declarou que esta afirmação dificilmente poderia corresponder à ordem de expulsão, que tinha sido redigida em ucraniano e se referia a uma disposição da legislação nacional. O requerente não tinha suficiente conhecimento da língua para compreender o documento, que recebeu no quarto dia da sua detenção. Antes dessa data, não houve qualquer indicação de ele ter sido notificado de que estava detido com vista à sua expulsão. Além disso, o requerente não tinha meios efetivos para apresentar a sua queixa enquanto esteve detido ou para reclamar uma indemnização posteriormente. Por conseguinte, tinha havido violação do artigo 5.º, n.º 2, da CEDH.

Exemplo: No processo *Saadi c. Reino Unido*<sup>313</sup> considerou-se que uma demora de 76 horas para comunicar os motivos da detenção era excessiva e violava o artigo 5.º, n.º 2, da CEDH.

Exemplo: O processo *Dbouba c. Turquia*<sup>314</sup> envolvia um requerente de asilo. Dois agentes da polícia registaram as suas declarações sobre o pedido que tinha apresentado ao ACNUR. Foi-lhe dito que tinha sido libertado enquanto aguardava julgamento devido à acusação de ser membro da al-Qaeda e que lhe fora instaurado um

312 TEDH, *Nowak c. Ucrânia*, n.º 60846/10, 31 de março de 2011, parágrafo 64.

313 TEDH, *Saadi c. Reino Unido* [GS], No. 13229/03, 29 janeiro 2008.

314 TEDH, *Dbouba c. Turquia*, n.º 15916/09, 13 de julho de 2010, parágrafos 52-54.

processo de expulsão. Não foram dados ao requerente quaisquer documentos que o informassem dos motivos da sua detenção na esquadra da polícia. O TEDH considerou que tais motivos nunca lhe foram comunicados pelas autoridades nacionais, o que constituía uma violação do artigo 5.º, n.º 2, da CEDH.

## 6.8.2. Direito à revisão da detenção

No quadro do direito da UE e da CEDH, o direito a um controlo judicial é uma segurança fundamental contra as detenções arbitrárias.

**No quadro do direito da UE**, o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia exige que qualquer pessoa numa situação regida pelo direito da União tenha direito a uma ação perante um tribunal e a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável. O artigo 15.º, n.º 2, da [Diretiva Regresso](#) e o artigo 9.º, n.º 3, da [Diretiva Condições de Acolhimento](#) revista exigem um controlo judicial acelerado quando a detenção é ordenada pelas autoridades administrativas. Além disso, o artigo 15.º, n.º 3, da [Diretiva Regresso](#) e o artigo 9.º, n.º 5, da [Diretiva Condições de Acolhimento](#) dispõem que a detenção deve ser reapreciada a intervalos razoáveis, oficiosamente ou a pedido do nacional de país terceiro em causa. A reapreciação deve ser realizada por uma autoridade judicial no caso dos requerentes de asilo, enquanto no caso das pessoas visadas por procedimentos de regresso esta imposição só se aplica aos casos de detenção prolongada. Caso a prorrogação de uma medida de detenção tenha sido decidida em violação do direito a ser ouvido, o tribunal nacional competente para apreciar a legalidade da decisão só pode ordenar o levantamento da medida de detenção se considerar que essa violação privou efetivamente aquele que a invoca da possibilidade de melhor se defender, a tal ponto que esse procedimento administrativo poderia ter conduzido a um resultado diferente<sup>315</sup>. A prestação de apoio judiciário está regulamentada. O artigo 47.º da Carta e o artigo 13.º, n.º 4, da [Diretiva Regresso](#) também exigem que todas as pessoas tenham a possibilidade de serem aconselhadas, representadas e defendidas em questões jurídicas, e que o apoio judiciário seja disponibilizado para garantir o acesso à justiça. Em relação aos requerentes de asilo, são previstas disposições específicas em matéria de assistência jurídica e representação legal gratuitas no artigo 9.º da [Diretiva Condições de Acolhimento](#) (ver informações mais pormenorizadas no [Capítulo 4](#)).

**No quadro da CEDH**, o artigo 5.º, n.º 4, da Convenção dispõe especificamente que «qualquer pessoa privada da sua liberdade [...] tem direito a recorrer a um tribunal, a fim de

315 TJUE, C-383-13, *M. G., N. R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10 de setembro de 2013.

que este se pronuncie, em curto prazo de tempo, sobre a legalidade da sua detenção e ordene a sua libertação, se a detenção for ilegal». Essa obrigação também está refletida no artigo 9.º, n.º 4, do PIDCP.

A necessidade de uma ação «em curto prazo» e a «acessibilidade» do recurso são duas garantias fundamentais. O objetivo do artigo 5.º, n.º 4, é garantir o direito das pessoas detidas ao «controlo judicial» da medida a que estão sujeitas. Como tal, o artigo 5.º, n.º 4, não exige simplesmente o acesso a um juiz para que este se pronuncie num prazo curto sobre a legalidade da detenção, exigindo também que um tribunal reaprecie periodicamente a necessidade de a manter. A via de recurso deve estar disponível durante a detenção para permitir que a pessoa detida obtenha um controlo judicial rapidamente e a reapreciação deve ser passível de conduzir à libertação. Deve haver suficiente certeza, na teoria e na prática, quanto à via de recurso para que esta seja acessível e eficaz.

É particularmente importante que os requerentes de asilo tenham acesso a vias de recurso eficazes porque se encontram numa posição precária e podem ser objeto de repulsão.

Exemplo: No processo *Abdolkhani e Karimnia c. Turquia*<sup>316</sup>, dois requerentes de asilo iranianos tinham estado detidos na esquadra da polícia. O TEDH concluiu que eles não dispuseram de qualquer procedimento através do qual a legalidade da sua detenção pudesse ser analisada por um tribunal<sup>317</sup>.

Exemplo: No processo *S.D. c. Grécia*<sup>318</sup>, um requerente de asilo esteve detido, apesar de não poder ser expulso, enquanto aguardava uma decisão sobre o seu pedido de asilo. O TEDH declarou que ele tinha estado numa situação de vazio jurídico devido à inexistência de qualquer disposição relativa à reapreciação direta da sua detenção enquanto a expulsão não era executada.

## 6.9. Condições ou regimes de detenção

As condições de detenção podem, em si mesmas, violar o direito da UE ou a CEDH. Tanto um como a outra exigem que a detenção cumpra os outros direitos fundamentais,

316 TEDH, *Abdolkhani e Karimnia c. Turquia*, n.º 30471/08, 22 de setembro de 2009.

317 TEDH, *Z.N.S. c. Turquia*, n.º 21896/08, 19 de janeiro de 2010; TEDH, *Dbouba c. Turquia*, n.º 15916/09, 13 de julho de 2010.

318 TEDH, *S.D. c. Grécia*, n.º 53541/07, 11 de junho de 2009.

nomeadamente que as condições de privação da liberdade sejam humanas, que as famílias não sejam separadas, e que por norma as crianças e outras pessoas vulneráveis não sejam detidas (ver [Secção 6.7](#) relativa à detenção de pessoas com necessidades específicas e de menores)<sup>319</sup>.

**No quadro do direito da UE**, as condições de detenção das pessoas visadas por procedimentos de regresso são regulamentadas no artigo 16.º da [Diretiva Regresso](#) e, no caso dos menores e das famílias, no artigo 17.º. As condições de detenção dos requerentes de asilo são regulamentadas no artigo 10.º da [Diretiva Condições de Acolhimento](#) (2013/33/UE) revista, com disposições específicas para as pessoas vulneráveis no artigo 11.º.

**No quadro da CEDH**, o local, o regime e as condições de detenção devem ser adequados, caso contrário podem contrariar o disposto nos artigos 3.º, 5.º ou 8.º da CEDH. O Tribunal analisará cada um dos aspetos dessas condições e os seus efeitos cumulativos. Essa análise inclui, entre outros elementos: o local onde a pessoa em causa está detida (aeroporto, cela de uma esquadra da polícia, prisão); se poderiam ou não ser utilizadas outras instalações; a dimensão da área de confinamento; se essa área é partilhada, e com quantas pessoas; a disponibilidade e o acesso a instalações de lavagem e higiene; a ventilação e o acesso ao ar livre; o acesso ao mundo exterior; e se os detidos padecem de doenças e têm acesso a cuidados médicos. As circunstâncias específicas de cada pessoa têm particular relevância, designadamente se for menor, sobrevivente de tortura, grávida, vítima de tráfico de seres humanos, idosa ou portadora de deficiência.

O TEDH tem em conta os relatórios do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes («CPT») ao avaliar as condições de detenção em cada caso específico. Esses relatórios também fornecem orientações úteis aos Estados membros sobre as condições que são inaceitáveis.

Exemplo: Nos processos *Dougoz, Peers e S.D. c. Grécia*<sup>320</sup>, o Tribunal enunciou princípios importantes acerca das condições de detenção, além de esclarecer que os requerentes de asilo detidos eram particularmente vulneráveis devido às

319 Para mais informações, ver: TEDH, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica* (menor não acompanhado), n.º 13178/03, 12 de outubro de 2006; TEDH, *Rantsev c. Chipre e Rússia* (vítima de tráfico de seres humanos) n.º 25965/04, 7 de janeiro de 2010.

320 TEDH, *Dougoz c. Grécia*, n.º 40907/98, 6 de março de 2001; TEDH, *Peers c. Grécia*, n.º 28524/95, 19 de abril de 2001; TEDH, *S.D. c. Grécia*, n.º 53541/07, 11 de junho de 2009.



experiências vividas quando fugiam à perseguição, as quais poderiam agravar a sua angústia durante a detenção.

Exemplo: No processo *M.S.S. c. Bélgica e Grécia*<sup>321</sup>, o Tribunal concluiu que tinha havido violação do artigo 3.º da CEDH, não só em relação às condições de detenção do requerente, mas também no tocante às suas condições gerais de vida (acolhimento) na Grécia. Este caso envolvia um requerente de asilo afegão, cuja identidade era do conhecimento das autoridades gregas, que também sabiam tratar-se de um potencial requerente de asilo desde a sua chegada a Atenas. Foi imediatamente colocado em detenção sem que lhe fossem dadas quaisquer explicações. A detenção sistemática dos requerentes de asilo pelas autoridades gregas já tinha sido objeto de vários relatórios de organismos e ONG internacionais. As alegações do requerente de que tinha sido tratado com brutalidade pela polícia coincidiam com os depoimentos de testemunhas recolhidos por organizações internacionais, em particular pelo CPT. Os dados obtidos pelo CPT e pelo ACNUR também confirmaram as alegações do requerente sobre as condições insalubres e a sobrelotação existentes no centro de detenção anexo ao aeroporto internacional de Atenas. Apesar de o requerente ter estado detido durante relativamente pouco tempo, as condições de detenção nesse centro eram inaceitáveis. O TEDH declarou que o requerente deve ter passado por sentimentos de arbitrariedade, inferioridade e ansiedade, e que, sem dúvida, as condições de detenção tinham afetado profundamente a sua dignidade, podendo ser consideradas como tratamento degradante. Além disso, enquanto requerente de asilo, era particularmente vulnerável devido à sua migração e às experiências traumáticas que tinha provavelmente sofrido. O Tribunal concluiu que tinha havido violação do artigo 3.º da CEDH.

Entre as fontes relevantes de disposições não vinculativas sobre esta questão figuram as «Vinte orientações sobre o regresso forçado» do Conselho da Europa, as regras prisionais europeias e as Orientações da União Europeia sobre o tratamento dos detidos em casos de imigração, de 2005<sup>322</sup>.

321 TEDH, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* [GS], n.º 30696/09, 21 de janeiro de 2011.

322 Conselho da Europa, Comité de Ministros (2003) Recomendação Rec(2003)5 do Comité de Ministros aos Estados membros sobre as medidas de detenção dos requerentes de asilo; Conselho da Europa, Comité de Ministros (2005); Conselho da Europa, Comité de Ministros (2006) Recomendação Rec(2006)2 do Comité de Ministros aos Estados membros sobre as Regras Prisionais Europeias, 11 de janeiro de 2006.

## 6.10. Indemnização por detenção ilegal

As pessoas que tenham estado detidas ilegalmente poderão ser indemnizadas, tanto ao abrigo do direito da UE como da CEDH.

**No quadro do direito da UE**, o TJCE, no acórdão relativo ao processo *Francovich*<sup>323</sup>, deliberou que os tribunais nacionais devem assegurar a reparação dos prejuízos causados pela violação das disposições do direito da UE por um dos seus Estados-Membros. O princípio ainda não foi aplicado às violações resultantes da não aplicação de uma diretiva por um Estado-Membro no âmbito das detenções num contexto de imigração.

**No quadro da CEDH**, o artigo 5.º, n.º 5, da CEDH dispõe que «[q]ualquer pessoa vítima de prisão ou detenção em condições contrárias às disposições deste artigo tem direito a indemnização». Por conseguinte, para haver indemnização, tem de haver violação de uma ou mais disposições do artigo 5.º da CEDH.

---

323 TJCE, processos apensos C-6/90 e C-9/90 [1991] Colect. I-05357, *Francovich e Bonifaci e outros c. República Italiana*, 19 de novembro de 1991.

## Questões fundamentais

- Tanto no quadro do direito da UE como da CEDH, a privação da liberdade deve ser uma medida de último recurso, depois de esgotadas as possibilidades de adoção de medidas menos intrusivas (ver [Secção 6.2](#)).
- No quadro da CEDH, a situação concreta de uma pessoa pode constituir uma privação da liberdade nos termos do artigo 5.º da CEDH ou uma restrição da livre circulação ao abrigo do artigo 2.º do Protocolo n.º 4 da CEDH (ver [Secção 6.1](#)).
- No quadro da CEDH, a privação da liberdade deve ser: justificada para um fim específico definido no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a f); ser ordenada em conformidade com um procedimento legal; e não ser arbitrária (ver [Secção 6.3](#)).
- No quadro do direito da UE, a privação da liberdade deve ser conforme com a lei (ver [Secção 6.3](#)), necessária e proporcionada (ver [Secção 6.5](#)).
- No quadro do direito da UE, a duração máxima de uma detenção prévia ao afastamento foi fixada em seis meses, que podem a título excepcional ser prorrogados por um período máximo de 18 meses (ver [Secção 6.6.4](#)).
- Tanto no quadro do direito da UE como da CEDH, deve existir uma perspetiva razoável de afastamento de alguém que esteja detido com esse objetivo (ver [Secção 6.6.3](#)) e os procedimentos de afastamento devem ser realizados com a devida diligência (ver [Secção 6.6.2](#)).
- A privação da liberdade deve respeitar as garantias processuais previstas no artigo 5.º, n.º 2, em relação ao direito de ser informado sobre os motivos, e artigo 5.º, n.º 4 da CEDH, sobre o direito a obter a pronúncia do tribunal sobre a detenção num curto espaço de tempo (ver [Secção 6.8](#)).
- Tanto o direito da UE como a CEDH obrigam a que a privação da liberdade ou a restrição à liberdade de circulação cumpram outras garantias em matéria de direitos humanos, designadamente: condições de detenção que respeitem a dignidade humana; a saúde das pessoas nunca ser posta em risco; e necessidade de dar especial atenção aos membros dos grupos vulneráveis (ver [Secções 6.7 e 6.9](#)).
- Alguém que tenha estado detido de forma arbitrária ou ilegal pode ter direito a uma indemnização tanto no quadro do direito da UE como no âmbito da CEDH (ver [Secção 6.10](#)).

## Outra jurisprudência e mais leituras:

Para aceder a outra jurisprudência, consulte as orientações da [página 263](#) do presente manual. Poderá encontrar outros materiais relativos às questões abrangidas por este capítulo na secção Outras leituras na [página 241](#).



# 7

## Regressos forçados e forma de afastamento

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
Diretiva Regresso (2008/115/CE) Regulamento Frontex (alterações), Regulamento (UE) n.º 1168/2011 Decisão do Conselho relativa à organização de voos comuns para o afastamento do território de dois ou mais Estados-Membros de nacionais de países terceiros que estejam sujeitos a decisões individuais de afastamento (2004/573/CE)	Execução do afastamento: segura, digna e humana	Comité de Ministros, Vinte orientações sobre o regresso forçado, 2005, n.º 19
Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE), artigo 48.º	Confidencialidade	Comité de Ministros, Vinte orientações sobre o regresso forçado, setembro de 2005, n.º 12
Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 2.º (direito à vida) Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigo 8.º, n.º 4	Ofensas graves causadas pelas medidas de restrição	CEDH, artigo 2.º (direito à vida) Comité de Ministros, Vinte orientações sobre o regresso forçado, setembro de 2005, n.º 19
	Investigações	TEDH, <i>Ramsahai c. Países Baixos</i> , 2007 (sistema eficaz) TEDH, <i>Tarariyeva c. Rússia</i> , 2006 (cuidados médicos nas prisões) TEDH, <i>Tais c. França</i> , 2006 (verificação das condições de saúde durante a detenção)

## Introdução

O presente capítulo analisa a forma como os estrangeiros são afastados do território de um Estado. Os obstáculos jurídicos ao afastamento, como os entraves ao afastamento dos requerentes de asilo, são examinados nos [Capítulos 1, 3 e 4](#).

Quer sejam afastadas por via aérea, terrestre ou marítima, as pessoas em causa devem regressar de forma segura, digna e humana. Já houve incidentes mortais durante o processo de afastamento devido a asfixia ou ferimentos graves. Também já se registaram mortes nos centros de detenção antes de o afastamento se poder efetuar. O processo de afastamento também pode aumentar o risco de ferimentos autoinfligidos ou de suicídio, tanto durante a detenção prévia ao afastamento como durante o afastamento propriamente dito.

No quadro do direito da UE, os regressos forçados são regulamentados pela [Diretiva Regresso \(2008/115/CE\)](#). As operações de regresso conjuntas coordenadas pela Frontex são regulamentadas pelo [Regulamento Frontex \(UE\) n.º 1168/2011](#) revisto.

O TEDH raramente foi solicitado a pronunciar-se sobre a forma de afastamento propriamente dita. Contudo, existe uma abundante jurisprudência relativa, principalmente, aos artigos 2.º, 3.º e 8.º da CEDH. Esta jurisprudência diz respeito ao uso da força pelas autoridades em geral, à necessidade de proteger as pessoas de quaisquer danos e à obrigação processual que incumbe às autoridades de investigarem a forma como geriram as situações em que alguém foi alegadamente objeto de ofensas graves. Estes princípios gerais também podem ser aplicáveis em determinadas circunstâncias, designadamente no contexto dos regressos forçados. Este aspeto será mais adiante analisado com maior profundidade.

Complementarmente às disposições legislativas, existem importantes instrumentos jurídicos não vinculativos sobre esta questão específica. As «Vinte orientações sobre o regresso forçado» do Conselho da Europa constituem um guia útil e são por isso referidas em diversas partes deste capítulo<sup>324</sup>. As [normas do CPT](#) também contêm uma secção específica sobre os regressos por via aérea<sup>325</sup>.

324 Conselho da Europa, Comité de Ministros (2005).

325 Conselho da Europa, Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT) (2002-2011), capítulo IV, pp. 69 e ss.

Os regressos são frequentemente possibilitados por acordos de readmissão celebrados a nível político ou operacional. Na União Europeia, os acordos de readmissão podem ser celebrados pelos Estados-Membros a título individual ou pela UE. No período de 2005-2013, foram celebrados 15 acordos, a maioria dos quais já se encontra em vigor<sup>326</sup>.

## 7.1. Execução do afastamento: segura, digna e humana

**No quadro do direito da UE**, a **Diretiva Regresso** dispõe que os regressos forçados devem ser executados no devido respeito pela dignidade e integridade física das pessoas em causa (artigo 8.º, n.º 4). Além disso, deve ser dada prioridade às partidas voluntárias (artigo 7.º) e criar-se um sistema eficaz de controlo dos regressos forçados (artigo 8.º, n.º 6)<sup>327</sup>. Num anexo a uma Decisão do Conselho de 2004, as orientações comuns em matéria de disposições de segurança nas operações conjuntas de afastamento por via aérea também fornecem diretrizes relativas, nomeadamente, às questões médicas, à formação e à conduta dos agentes que integram as escoltas, e à utilização de medidas coercivas<sup>328</sup>.

A **Diretiva Regresso** exige que o estado de saúde da pessoa em causa seja devidamente tido em conta no processo de afastamento (artigo 5.º). Nas operações de afastamento por via aérea, isto normalmente implica que os médicos atestem que ela está apta a viajar. O estado de saúde física ou mental da pessoa em causa também pode justificar um eventual adiamento do afastamento (artigo 9.º). O direito à vida familiar deve ser tido em devida conta quando se executam as operações de afastamento (artigo 5.º). A legislação e as políticas nacionais também podem incidir sobre questões de saúde específicas, como é o caso das mulheres em estado avançado de gravidez.

A **Diretiva Regresso** exige que os menores não acompanhados só sejam entregues a membros da sua família, a um tutor designado ou a uma estrutura de acolhimento adequada (artigo 10.º).

326 Hong Kong, Macau, Sri Lanka, Albânia, Rússia, Ucrânia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro, Sérvia, Moldávia, Paquistão, Geórgia, Cabo Verde (ainda não entrado em vigor), Arménia (ainda não entrado em vigor) (ordem cronológica). Ver também: Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SEC (2011) 209, 23 de fevereiro de 2011, quadro 1.

327 Para mais informações sobre as práticas dos Estados-Membros da UE, ver: FRA (2012) pp. 51-54.

328 **Decisão do Conselho 2004/573/CE**, Decisão do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à organização de voos comuns para o afastamento do território de dois ou mais Estados-Membros, de nacionais de países terceiros que estejam sujeitos a decisões individuais de afastamento, JO 2004 L 261/28.

**No quadro da CEDH**, avaliar-se-á se as eventuais lesões ou ofensas causadas por funcionários públicos às pessoas sob a sua custódia e controlo são suficientemente graves para constituírem uma violação do artigo 3.º da CEDH. As vulnerabilidades específicas de cada pessoa, como as decorrentes da idade ou de problemas de saúde mental, devem ser tidas em conta<sup>329</sup>.

De acordo com as Orientações sobre o Regresso Forçado do Conselho da Europa, as autoridades devem cooperar com os repatriados de modo a limitar a necessidade de utilizar a força, e os repatriados devem ter a oportunidade de se prepararem para o regresso (Orientação 15). Além disso, devem estar aptos a viajar (Orientação 16).

## 7.2. Confidencialidade

É importante garantir que ao país de regresso apenas são transmitidas as informações necessárias para facilitar o afastamento, de modo a preservar a confidencialidade das informações obtidas durante o processo de asilo. As escoltas que acompanham um repatriado desde o centro de detenção até ao seu destino também devem garantir essa confidencialidade.

**No quadro do direito da UE**, as informações obtidas durante os procedimentos de asilo são regidas pelo artigo 48.º da [Diretiva Procedimentos de Asilo \(2013/32/UE\)](#), que obriga os Estados-Membros a assegurarem o respeito pela confidencialidade de todas as informações obtidas. O artigo 30.º da diretiva fornece garantias de não divulgação de informações aos alegados perseguidores aquando da recolha de informações sobre o requerente de asilo.

**No quadro da CEDH**, uma violação da confidencialidade pode suscitar questões no âmbito do artigo 8.º da CEDH e se dessa violação resultar um risco de maus tratos após o regresso, ela poderá estar abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 3.º da CEDH. Contudo, num contexto diferente, o Tribunal declarou que qualquer medida que implique uma ingerência na privacidade deve ser objeto de normas pormenorizadas e garantias mínimas que protejam suficientemente contra o risco de abuso e de arbitrariedade. Estas garantias devem incidir, nomeadamente, sobre a duração, o armazenamento, a utilização, o acesso de terceiros, os procedimentos para preservar a integridade e a confidencialidade dos dados, e os procedimentos relativos à sua destruição<sup>330</sup>.

329 TEDH, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* [GS], n.º 30696/09, 21 de janeiro de 2011; TEDH, *Darraj c. França*, n.º 34588/07, 4 de novembro de 2010.

330 TEDH, *S. e Marper c. Reino Unido* [GS], n.º 30562/04, 4 de dezembro de 2008, parágrafo 99.



As «Vinte orientações sobre o regresso forçado» do Conselho da Europa também abordam o respeito pelos dados pessoais e as restrições impostas ao seu tratamento, bem como a proibição da partilha de informações relativas aos pedidos de asilo (Orientação 12).

### 7.3. Ofensas graves causadas pelas medidas de coação

A legislação nacional pode conferir poderes aos agentes estatais, designadamente aos agentes responsáveis pela detenção ou aos que integram as escoltas, para usarem da força no exercício das suas funções. Tanto o direito da UE como a CEDH estipulam que essa força deve ser razoável, necessária e proporcionada.

O direito da UE e a CEDH estabelecem normas comuns aplicáveis aos casos de morte durante a detenção. O direito à vida é garantido tanto ao abrigo do artigo 2.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia como do artigo 2.º da CEDH. Esses artigos referem-se a um dos direitos mais importantes, relativamente ao qual o artigo 15.º da Convenção não autoriza qualquer derrogação. A CEDH estabelece, contudo, que o uso da força, em especial de uma força letal, não viola o artigo 2.º se for «absolutamente necessário» e «estritamente proporcionado»<sup>331</sup>.

**No quadro do direito da UE**, a [Diretiva Regresso](#) estabelece as regras aplicáveis às medidas coercivas. Tais medidas devem ser utilizadas como último recurso, ser proporcionadas e não exceder o uso razoável da força. Devem ser executadas no devido respeito pela dignidade e integridade física da pessoa em causa (artigo 8.º, n.º 4).

**No quadro da CEDH**, a jurisprudência relativa ao artigo 2.º da CEDH exige um enquadramento legislativo, regulamentar e administrativo que reja o uso da força por parte dos agentes estatais a fim de proteger contra a arbitrariedade, o abuso e a perda de vidas, incluindo os acidentes evitáveis. É necessário definir de forma clara e adequada a estrutura de pessoal, os canais de comunicação e as orientações sobre o uso da força no âmbito desse enquadramento<sup>332</sup>. Sempre que os agentes estatais excedam a força que têm o direito de usar razoavelmente e esse comportamento cause danos, ou mesmo a

331 Comissão Europeia dos Direitos do Homem, *Stewart c. Reino Unido* (dec.), n.º 10044/82, 10 de julho de 1984; TEDH, *McCann e outros c. Reino Unido*, n.º 18984/91, 27 de setembro de 1995, parágrafos 148-149.

332 TEDH, *Makaratzis c. Grécia* [GS], n.º 50385/99, 20 de dezembro de 2004, parágrafo 58; TEDH, *Nachova e outros c. Bulgária* [GS], n.ºs 43577/98 e 43579/98, 6 de julho de 2005, parágrafo 96.

morte, o Estado membro pode ser responsabilizado. É necessário que esses acontecimentos sejam eficazmente investigados com vista à eventual instauração de uma ação judicial<sup>333</sup>.

O Tribunal declarou que os Estados membros têm não só obrigações negativas de não causar danos às pessoas, mas também obrigações positivas de as proteger contra a perda da vida ou ferimentos graves, incluindo os infligidos por terceiros ou autoinfligidos, e de proporcionar acesso a serviços médicos. A proteção a que o Estado membro está obrigado também engloba o dever de adotar disposições jurídicas e procedimentos adequados, incluindo disposições penais, para impedir que a pessoa em causa sofra danos, com sanções para dissuadir a perpetração dos mesmos<sup>334</sup>. A questão reside em saber se as autoridades fizeram tudo o que se poderia razoavelmente esperar para evitar um risco real e imediato para a vida de que tinham ou deveriam ter conhecimento<sup>335</sup>.

Ao analisar a legalidade do uso da força, o TEDH teve em conta vários fatores, incluindo a natureza do objetivo em vista e o perigo para a vida e a integridade física inerente à situação. O Tribunal examina as circunstâncias de um determinado uso da força, incluindo se foi deliberado ou não intencional e se a operação foi adequadamente planeada e controlada.

Exemplo: No processo *Kaya c. Turquia*<sup>336</sup>, o TEDH reiterou que o Estado membro deve tomar em consideração a força empregue e o nível de risco de que ela possa levar à perda da vida.

O uso de meios de coação pode suscitar não só questões relacionadas com o artigo 2.º, quando envolva perda da vida ou uma situação de quase morte, como no caso das tentativas de suicídio de que resultem danos duradouros, mas também com os artigos 3.º e 8.º, nas situações em que a pessoa em causa sofra danos ou ferimentos devido a um uso desses meios que quase roce a morte ilegal.

333 TEDH, *McCann e outros c. Reino Unido*, n.º 18984/91, 27 de setembro de 1995, parágrafo 161; TEDH, *Velikova c. Bulgária*, n.º 41488/98, 18 de maio de 2000, parágrafo 80.

334 TEDH, *Osman c. Reino Unido* [GS], n.º 23452/94, 28 de outubro de 1998; TEDH, *Mastromatteo c. Itália* [GS], n.º 37703/97, 24 de outubro de 2002, parágrafos 72-73; TEDH, *Finogenov e outros c. Rússia*, n.ºs 18299/03 e 27311/03, 20 de dezembro de 2011, parágrafo 209.

335 TEDH, *Branko Tomašić e outros c. Croácia*, n.º 46598/06, 15 de janeiro de 2009, parágrafo 51.

336 TEDH, *Kaya c. Turquia*, n.º 22729/93, 19 de fevereiro de 1998.

Exemplo: No processo *Ilhan c. Turquia*<sup>337</sup>, o Tribunal considerou que houve violação do artigo 3.º da CEDH, e não do seu artigo 2.º, quando a pessoa em causa sofreu lesões cerebrais devido ao uso de força excessiva aquando da detenção.

O TEDH tem manifestado preocupação a respeito de incidentes com a polícia e outros agentes que participam em «intervensões» contra indivíduos no contexto do artigo 8.º da CEDH.<sup>338</sup>

As mortes ou os ferimentos podem ser causados por técnicas de contenção coerciva ou pela incapacidade demonstrada pelo Estado membro de evitar perda de vidas, incluindo por ação da própria pessoa ou por razões médicas<sup>339</sup>. Neste sentido, as «Vinte orientações sobre o regresso forçado» do Conselho da Europa proíbem a utilização de medidas de contenção suscetíveis de obstruir, total ou parcialmente, as vias respiratórias, ou que forcem o repatriado a ficar em posições que impliquem um risco de asfixia (Orientação 19).

## 7.4. Investigações

Os princípios gerais desenvolvidos **no quadro da CEDH**, principalmente ao abrigo dos artigos 2.º, 3.º e 8.º da Convenção, também podem ser aplicáveis, em determinadas circunstâncias, no contexto dos regressos forçados. Deve haver alguma forma de investigação efetiva e oficial quando alguém perde a vida ou sofre ferimentos graves às mãos do Estado membro, ou quando estes factos ocorrem em circunstâncias em que este pode ser responsabilizado, como acontece quando a pessoa em causa está detida. O Estado membro pode continuar a ser responsável mesmo que contrate empresas privadas para realizar parte do seu trabalho em situações de afastamento. Deve assegurar-se um nível mínimo de eficácia, o qual depende das circunstâncias do caso<sup>340</sup>, bem como uma responsabilidade e transparência efetivas para garantir o respeito pelo Estado de direito e manter a confiança do público<sup>341</sup>.

337 TEDH, *Ilhan c. Turquia* [GS], n.º 22277/93, 27 de junho de 2000, parágrafos 77 e 87.

338 TEDH, *Kučera c. Eslováquia*, n.º 48666/99, 17 de julho de 2007, parágrafos 122-124; TEDH, *Rachwalski e Ferenc c. Polónia*, n.º 47709/99, 28 de julho de 2009, parágrafos 58-63.

339 Ver, por exemplo, o processo do Reino Unido, *FGP c. Serco Plc & Anor* [2012] EWHC 1804 (Admin), 5 de julho de 2012.

340 TEDH, *McCann e outros c. Reino Unido* [GS], n.º 18984/91, 27 de setembro de 1995, parágrafo 161; TEDH, *Velikova c. Bulgária*, n.º 41488/98, 18 de maio de 2000, parágrafo 80.

341 TEDH, *Ramsahai e outros c. Países Baixos* [GS], n.º 52391/99, 15 de maio de 2007, parágrafo 325.

Caso uma pessoa seja encontrada morta ou ferida e esteja ou tenha estado detida ou sob o controlo do Estado membro, é a este que compete fornecer uma explicação satisfatória e convincente dos acontecimentos em questão. Por exemplo, concluiu-se que tinha havido uma violação do artigo 2.º num processo em que o Governo alegou que uma morte se devia a causas naturais sem qualquer outra explicação satisfatória para a morte e com uma autópsia deficiente<sup>342</sup>. Analogamente, também houve exemplos de violação do artigo 2.º em casos relativos à deficiente prestação de cuidados médicos num hospital prisional<sup>343</sup> e ao exame insuficiente do estado de saúde do requerente durante a detenção<sup>344</sup>.

Para que uma investigação esteja conforme com o artigo 2.º, tem de cumprir os seguintes critérios essenciais: ser independente, imediata, envolver a família, ser adequada e eficaz. A investigação e os seus resultados também devem ser do conhecimento público. Compete às autoridades instaurar a investigação por sua própria iniciativa e sem esperarem pela apresentação de uma queixa. Num sentido hierárquico, institucional e prático, a investigação deve ser conduzida por um agente ou organismo independente das instâncias implicadas nos acontecimentos<sup>345</sup>.

---

342 TEDH, *Tanlı c. Turquia*, n.º 26129/95, 10 de abril de 2001, parágrafos 143-147.

343 TEDH, *Tarariyeva c. Rússia*, n.º 4353/03, 14 de dezembro de 2006, parágrafo 88.

344 TEDH, *Tais c. França*, n.º 39922/03, 1 de junho de 2006.

345 TEDH, *Finucane c. Reino Unido*, n.º 29178/95, 1 de julho de 2003, parágrafo 68.

## Questões fundamentais

- Os afastamentos devem ser executados de forma segura e humana, e proteger a dignidade das pessoas em causa (ver [Secção 7.1](#)).
- As pessoas devem estar aptas para viajar, em termos de saúde física e mental (ver [Secção 7.1](#)).
- Devem ter-se cuidados especiais no caso das pessoas vulneráveis, incluindo menores, bem como das pessoas em risco de suicídio ou de ferimentos autoinfligidos (ver [Secção 7.1](#)).
- No quadro do direito da UE, os Estados-Membros devem criar sistemas eficazes de controlo dos regressos (ver [Secção 7.1](#)).
- A [Diretiva Regresso](#) exige que os menores não acompanhados só sejam entregues a membros da família, um tutor designado ou uma estrutura de acolhimento adequada (ver [Secção 7.1](#)).
- A confidencialidade das informações obtidas durante o processo de asilo deve ser assegurada (ver [Secção 7.2](#)).
- Tanto ao abrigo do direito da UE como da CEDH, qualquer utilização de medidas coercivas deve ser razoável, necessária e proporcionada (ver [Secção 7.3](#)).
- No quadro da CEDH, as autoridades são obrigadas a investigar as alegações plausíveis de uso excessivo de força (ver [Secção 7.4](#)).

## Outra jurisprudência e mais leituras:

Para aceder a outra jurisprudência, consulte as orientações da [página 263](#) do presente manual. Poderá encontrar outros materiais relativos às questões abrangidas por este capítulo na [secção Outras leituras na página 241](#).



# 8

## Direitos económicos e sociais

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
<p>Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigos 12.º (liberdade de reunião e de associação), 15.º, n.º 1 (liberdade profissional e direito de trabalhar), 16.º (liberdade de empresa), 28.º (direito de negociação e de ação coletiva), 29.º (direito de acesso aos serviços de emprego), 30.º (proteção em caso de despedimento sem justa causa), 31.º (condições de trabalho justas e equitativas) e 32.º (proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho)</p> <p>O acesso ao mercado de trabalho é regulamentado pelo direito derivado da UE em relação a cada categoria específica</p>	<p><b>Direitos económicos</b></p>	<p>CEDH, artigo 4.º (proibição da escravatura e do trabalho forçado)</p> <p>CEDH, artigo 11.º (liberdade de associação)</p> <p>TEDH, <i>Bigaeva c. Grécia</i>, 2009 (estrangeira autorizada a concluir um estágio profissional mas não a fazer o respetivo exame)</p>
<p>Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 14.º (direito à educação para todos)</p> <p>Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigo 14.º, n.º 1 (migrantes em situação irregular)</p> <p>Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 14.º (requerentes de asilo)</p>	<p><b>Educação</b></p>	<p>CEDH, Protocolo n.º 1, artigo 2.º (direito à instrução)</p> <p>ESC, artigos 17.º (direito das crianças e adolescentes a uma proteção social, jurídica e económica), 18.º (direito ao exercício de uma atividade lucrativa) e 19.º (direito dos trabalhadores migrantes e das suas famílias à proteção e à assistência)</p>

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
		<p>TEDH, <i>Ponomaryovi c. Bulgária</i>, 2011 (cobrança aos migrantes em situação irregular de propinas mais elevadas no ensino secundário)</p> <p>Comissão Europeia dos Direitos do Homem, <i>Karus c. Itália</i>, 1998 (cobrança aos estrangeiros de propinas mais elevadas no ensino superior)</p>
<p>Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 34.º, n.º 3 (segurança social e assistência social)</p> <p>As regras em matéria de habitação aplicáveis aos membros da família de cidadãos do EEE nacionais de países terceiros, residentes de longa duração, requerentes de asilo, refugiados, titulares do estatuto de proteção subsidiária e vítimas de tráfico de seres humanos estão contidas no direito derivado da UE</p>	<p><b>Habitação</b></p>	<p>TEDH, <i>Gillow c. Reino Unido</i>, 1986 (direito ao respeito pelo domicílio)</p> <p>TEDH, <i>M.S.S. c. Bélgica</i>, 2011 (a falta de habitação pode constituir uma violação do artigo 3.º da CEDH)</p> <p>ESC, artigo 31.º (direito à habitação)</p> <p>CEDS, <i>DCI c. Países Baixos</i>, 2009 (habitação para crianças em situação irregular)</p>
<p>Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 35.º (proteção da saúde)</p> <p>A proteção da saúde é regulamentada pelo direito derivado da UE em relação a cada categoria específica</p>	<p><b>Proteção da saúde</b></p>	<p>ESC, artigo 13.º (direito à assistência social e médica)</p> <p>CEDS, <i>FIDH c. França</i>, 2004</p>
<p><b>Para membros da família de cidadãos do EEE nacionais de países terceiros:</b></p> <p>Diretiva Livre Circulação (2004/38/CE), artigos 24.º e 14.º</p> <p>Regulamento Coordenação dos sistemas de segurança social (CE) n.º 883/2004, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012</p>	<p><b>Segurança social e assistência social</b></p>	<p>TEDH, <i>Wasilewski c. Polónia</i>, 1999 (inexistência do direito a assistência financeira)</p> <p>TEDH, <i>Gaygusuz c. Áustria</i>, 1996 (discriminação dos estrangeiros no que respeita ao subsídio de desemprego)</p> <p>TEDH, <i>Koua Poirrez c. França</i>, 2003 (discriminação dos estrangeiros no que respeita às prestações de invalidez)</p>



União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
<p><b>Para os nacionais de países terceiros que circulem no território da UE:</b> Regulamentos (CE) n.º 859/2003 e (UE) n.º 1231/2010</p> <p><b>Outras categorias:</b> O direito derivado da UE prevê direitos específicos para requerentes de asilo, refugiados, pessoas a quem foi concedida proteção subsidiária, vítimas de tráfico de seres humanos e residentes de longa duração</p>		<p>TEDH, <i>Andrejeva c. Letónia</i>, 2009 (discriminação dos estrangeiros no que respeita às pensões)</p> <p>ESC, artigos 12.º (direito à segurança social), 13.º (direito à assistência social e médica), 14.º (direito ao benefício dos serviços sociais), 15.º (direitos das pessoas com deficiência), 17.º (direito das crianças e adolescentes a uma proteção social, jurídica e económica), 23.º (direito das pessoas idosas a uma proteção social) e 30.º (proteção contra a pobreza e a exclusão social)</p>

## Introdução

Para a maioria dos migrantes, a autorização de entrada ou permanência num Estado é apenas o primeiro passo para a obtenção de direitos de residência plenos. O acesso ao emprego, à educação, à habitação, aos cuidados de saúde, à segurança social, à assistência social e a outras prestações sociais pode constituir um grande desafio. O reconhecimento do direito de entrada ou permanência é normalmente necessário para se poder aceder a todos os direitos sociais.

Regra geral, os Estados estão autorizados a estabelecer diferenças entre as nacionalidades quando exercem o seu direito soberano de permitir ou recusar o acesso ao seu território. Em princípio, não é ilegal celebrar acordos ou adotar legislação nacional que conceda a determinadas nacionalidades direitos privilegiados de entrada ou permanência no território do Estado. Por conseguinte, os Estados também estão normalmente autorizados a associar condições diferenciadas a tal entrada ou residência, como a impossibilidade de acesso ao emprego ou de recurso a fundos públicos. Contudo, os Estados não devem esquecer que os instrumentos internacionais e europeus em matéria de direitos humanos proibem a discriminação, incluindo em função da nacionalidade, nos respetivos domínios que regulamentam<sup>346</sup>.

<sup>346</sup> Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 21.º; CEDH, artigo 14.º e Protocolo n.º 12, artigo 1.º; ESC, Parte V, artigo E.

Quanto mais uma situação específica for abrangida pelo direito soberano de um Estado a admitir ou a excluir os estrangeiros, maior é a margem de apreciação que esse Estado tem na imposição de condições diferenciadas<sup>347</sup>. O tratamento diferenciado torna-se menos aceitável quanto mais semelhante for a situação de um estrangeiro em termos de imigração à situação dos próprios cidadãos de um Estado<sup>348</sup>. Sempre que estejam envolvidos direitos fundamentais essenciais, como o direito à vida ou a proibição de tratamento degradante, o tratamento diferenciado equivale a uma discriminação proibida<sup>349</sup>. Estes princípios revestem-se de especial importância quando se trata do acesso aos direitos sociais.

O presente capítulo apresenta uma breve panorâmica das normas da União Europeia e do Conselho da Europa no que respeita ao acesso aos direitos económicos e sociais, nomeadamente o direito ao trabalho, à educação, à habitação, aos cuidados de saúde e à proteção social.

## 8.1. Principais fontes de direito

**No quadro do direito da UE**, as disposições relativas à livre circulação têm um impacto significativo na situação dos familiares nacionais de países terceiros de cidadãos da UE que exerceram o seu direito de livre circulação na Europa. A [Diretiva Livre Circulação \(2004/38/CE\)](#) regulamenta a situação desses familiares independentemente da sua nacionalidade. O artigo 2.º, n.º 2, da diretiva define os membros da família que estão abrangidos pelo seu âmbito de aplicação. A diretiva também é aplicável aos membros da família nacionais de países terceiros dos cidadãos da Islândia, do Listenstaine e da Noruega<sup>350</sup>. Os membros da família dos cidadãos suíços gozam de um estatuto semelhante<sup>351</sup>. Os membros da família abrangidos por estas diversas disposições têm direito de acesso não só ao mercado de trabalho, mas também às prestações sociais.

No quadro do direito da União, os cidadãos turcos, embora não sejam cidadãos do EEE, bem como os membros da sua família, têm uma situação privilegiada nos Estados-Membros da UE. Essa situação decorre do Acordo de Ancara de 1963 e do seu Protocolo

347 TEDH, *Bah c. Reino Unido*, n.º 56328/07, 27 de setembro de 2011.

348 TEDH, *Gaygusuz c. Áustria*, n.º 17371/90, 16 de setembro de 1996.

349 CEDS, *Defence for Children International c. Países Baixos*, Queixa n.º 47/2008, 20 de outubro de 2009.

350 *Acordo sobre o Espaço Económico Europeu*, 2 de maio de 1992, Parte III, A Livre Circulação de Pessoas, de Serviços e de Capitais, JO L 1 de 3 de março de 1994.

351 *Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas*, 21/06/1999, artigo 7.º – JO L 114/7, 30 de abril de 2002 (posteriormente alargado a outros Estados-Membros da UE).

Adicional de 1970 que partia do pressuposto de que a Turquia iria aderir à União Europeia até 1985. Em 2010 havia quase 2,5 milhões de nacionais turcos a residir na UE, constituindo, assim, o maior grupo de nacionais de países terceiros residentes no seu território<sup>352</sup>.

O grau de acesso ao mercado de trabalho por parte de outras categorias de nacionais de países terceiros, como os requerentes de asilo, os refugiados ou os residentes de longa duração, é regulamentado por diretivas específicas. Em dezembro de 2011, a União adotou a **Diretiva Autorização Única** (2011/98/UE), que devia ser transposta até ao final de 2013. A diretiva introduz um procedimento de pedido único para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro, bem como um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que tenham residência legal.

Além disso, a **Diretiva Igualdade Racial** (2000/43/CE) proíbe a discriminação em razão da origem racial ou étnica no contexto do emprego e do acesso a bens e serviços, bem como ao sistema de previdência e segurança social<sup>353</sup>. É igualmente aplicável aos nacionais de países terceiros; nos termos do artigo 3.º, n.º 2, da diretiva, porém, «não inclui as diferenças de tratamento baseadas na nacionalidade e não prejudica [...] qualquer tratamento que decorra do estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros e das pessoas apátridas em causa».

A **Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores** foi adotada em 9 de dezembro de 1989 através de uma declaração assinada por todos os Estados-Membros, à exceção do Reino Unido. A Carta estabeleceu os princípios fundamentais subjacentes ao modelo europeu de direito laboral e influenciou de forma decisiva o desenvolvimento do **modelo social europeu** na década seguinte. Os direitos sociais fundamentais declarados na Carta Comunitária são desenvolvidos e alargados na **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. A aplicação da Carta está limitada às matérias abrangidas pelo direito da UE e as suas disposições não podem expandir o âmbito deste último. Nos termos da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, há muito poucos direitos sociais garantidos a todas as pessoas, como o direito à educação consagrado no artigo 14.º, n.ºs 1 e 2, uma vez que a maioria dos direitos estão restringidos aos cidadãos e/ou às pessoas com residência legal.

352 Comissão Europeia, Eurostat (2010), «Main countries of origin of non-nationals, (Principais países de origem de não nacionais) UE-27, 2010», disponível em: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Main\\_countries\\_of\\_origin\\_of\\_non-nationals,\\_UE-27,\\_2010\\_\(million\).png&filetimestamp=20111125175250#file](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Main_countries_of_origin_of_non-nationals,_UE-27,_2010_(million).png&filetimestamp=20111125175250#file).

353 Diretiva 2000/43/CE, JO L 180/22.

**Ao abrigo do sistema do Conselho da Europa**, a CEDH garante principalmente os direitos civis e políticos, proporcionando por isso orientações limitadas em matéria de direitos económicos e sociais.

No entanto, a Carta Social Europeia (*European Social Charter – ESC*) (adotada em 1961 e revista em 1996), complementa a CEDH e constitui uma referência essencial para o direito europeu em matéria de direitos humanos no domínio dos direitos económicos e sociais. A Carta estabelece os direitos e liberdades fundamentais e cria um mecanismo de controlo baseado no procedimento de comunicação de relatórios e num procedimento de reclamação coletiva, garantindo o respeito dos direitos consagrados na ESC pelos Estados Partes. Consagra um conjunto de direitos em que se incluem a habitação, a saúde, a educação, o emprego, a proteção social, a livre circulação de pessoas e a não discriminação.

Embora a proteção que a ESC confere aos migrantes não se baseie no princípio da reciprocidade, as suas disposições só são, à partida, aplicáveis aos nacionais de Estados membros que ratificaram a ESC que migrem para outros Estados membros que também a tenham ratificado. De acordo com o Anexo à Carta Social Europeia, os artigos 1.º a 17.º e 20.º a 31.º da ESC, embora não os refiram especificamente, são aplicáveis aos estrangeiros, desde que sejam nacionais de Estados membros partes da Carta que residam legalmente ou trabalhem regularmente no território de um Estado membro parte na ESC. Esses artigos devem ser interpretados à luz dos artigos 18.º e 19.º, relativos aos trabalhadores migrantes e às suas famílias. O artigo 18.º garante o direito ao exercício de uma atividade lucrativa no território dos Estados membros partes na ESC, e o artigo 19.º o direito dos trabalhadores migrantes e das suas famílias à proteção e à assistência.

O âmbito de aplicação da ESC está, assim, algo limitado, mas o CEDS desenvolveu uma jurisprudência significativa. Quando estão em causa determinados direitos fundamentais, a jurisprudência do CEDS alargou o âmbito pessoal da ESC de modo a abranger todas as pessoas presentes no território, incluindo os migrantes em situação irregular.<sup>354</sup>

A ESC tem uma relação importante com a CEDH, o que confere à jurisprudência do CEDS um valor considerável. Muito embora nem todos os Estados membros da UE e do Conselho da Europa tenham ratificado a ESC ou aceite todas as suas disposições, o TEDH declarou que a ratificação não é essencial para a interpretação que o Tribunal faz de

354 CEDS, *International Federation of Human Rights Leagues c. França*, Queixa n.º 14/2003, méritos, 8 de setembro de 2004.

algumas questões suscitadas no quadro da CEDH que também são regulamentadas pela ESC<sup>355</sup>.

## 8.2. Direitos económicos

A presente secção analisa os direitos económicos, designadamente o acesso ao mercado de trabalho e o direito a tratamento igual no trabalho. O acesso ao mercado de trabalho depende habitualmente do estatuto jurídico de uma pessoa. No entanto, a partir do momento em que a pessoa está a trabalhar, de forma legal ou ilegal, os direitos laborais essenciais têm de ser respeitados. Do mesmo modo, independentemente do seu estatuto jurídico, os trabalhadores têm direito a receber qualquer pagamento que lhes seja devido pelo trabalho que realizaram.

**No quadro da CEDH**, os direitos económicos e sociais não estão explicitamente garantidos, à exceção da proibição da escravatura e do trabalho forçado (artigo 4.º) e do direito de fundar sindicatos (artigo 11.º).

Entre os processos julgados pelo TEDH em domínios relacionados com estes temas, o Tribunal analisou a situação de uma estrangeira que tinha sido autorizada a iniciar o estágio relativo a uma determinada profissão e a quem foi depois recusado o direito de a exercer.

Exemplo: No processo *Bigaeva c. Grécia*<sup>356</sup>, uma cidadã russa foi autorizada a iniciar um estágio de 18 meses com vista à sua admissão na Ordem dos Advogados grega. Uma vez concluído o estágio, o Conselho da Ordem não a autorizou a realizar os exames da Ordem alegando que ela não tinha nacionalidade grega. O TEDH salientou que o Conselho da Ordem tinha autorizado a requerente a iniciar o seu estágio apesar de ser evidente que quando o concluisse não teria o direito de realizar os exames da Ordem. O Tribunal considerou que a conduta das autoridades tinha demonstrado falta de coerência e de respeito para com a requerente, tanto a nível pessoal como a nível profissional, e tinha constituído uma ingerência ilícita na sua vida privada na aceção do artigo 8.º da CEDH. O TEDH não entendeu,

355 TEDH, *Demir e Baykara c. Turquia* [GS], n.º 34503/97, 12 de novembro de 2008, n.ºs 85-86. Outros exemplos de instrumentos internacionais pertinentes aplicáveis neste domínio incluem o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a Convenção das Nações Unidas relativa aos Trabalhadores Migrantes e a Convenção 143 da OIT.

356 TEDH, *Bigaeva c. Grécia*, n.º 26713/05, 28 de maio de 2009.

todavia, que a exclusão dos estrangeiros do exercício da advocacia fosse, por si só, discriminatória.

**No quadro da ESC**, o artigo 18.º prevê o direito ao exercício de uma atividade lucrativa no território de outros Estados membros partes na ESC. Esta disposição não regulamenta a entrada no território para trabalhar e, em alguns aspetos, é mais incentivadora do que obrigatória. No entanto, exige que as taxas de recusa de autorizações de trabalho não sejam demasiado elevadas<sup>357</sup>, e que quaisquer autorizações de trabalho e de residência possam ser obtidas através de um procedimento de pedido único e sem encargos e taxas excessivas<sup>358</sup>, que as autorizações de trabalho concedidas não sejam demasiado restritivas do ponto de vista geográfico e/ou ocupacional<sup>359</sup>; e que a perda do emprego não conduza necessariamente, de forma automática e imediata, à perda da autorização de residência, concedendo-se à pessoa em causa o tempo necessário para procurar outro emprego<sup>360</sup>.

O artigo 19.º da ESC enuncia uma extensa lista de disposições que apoiam os trabalhadores migrantes no território de outros Estados Partes, mas com o requisito de que devem lá estar a residir legalmente (ver, todavia, no [Capítulo 3](#) uma análise pormenorizada do artigo 19.º, n.º 8).

A ESC também abrange condições de trabalho, como o direito a um horário de trabalho razoável, o direito a um período anual de férias pagas, o direito à segurança e saúde no local de trabalho e o direito a uma remuneração justa<sup>361</sup>.

**No quadro do direito da UE**, uma das liberdades consagradas na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia é o «direito de trabalhar e de exercer uma profissão livremente escolhida ou aceite» (artigo 15.º, n.º 1, da Carta). Este direito está, no entanto, circunscrito pelo direito nacional, nomeadamente pela legislação nacional que regulamenta o direito dos estrangeiros a trabalhar. A Carta reconhece o direito de negociação coletiva (artigo 28.º) e a liberdade de fundar sindicatos (artigo 12.º). Concede também a todas as pessoas o direito de acesso gratuito aos serviços de emprego (artigo 29.º). Todos os trabalhadores, incluindo os cidadãos de países terceiros, têm direito a proteção contra os despedimentos sem justa causa (artigo 30.º), a condições de trabalho justas

357 CEDS, Conclusões XVII-2, Espanha, artigo 18.º, n.º 1.

358 CEDS, Conclusões XVII-2, Alemanha, artigo 18.º, n.º 2.

359 CEDS, Conclusões V, Alemanha, artigo 18.º, n.º 3.

360 CEDS, Conclusões XVII-2, Finlândia, artigo 18.º, n.º 3.

361 CEDS, *Marangopoulos Foundation for Human Rights c. Grécia*, Queixa n.º 30/2005, méritos, 6 de dezembro de 2006, referente a trabalhadores mineiros.

e equitativas, bem como a um período anual de férias pagas (artigo 31.º). O artigo 16.º garante a liberdade de empresa. A Carta prevê igualmente a proteção da segurança e saúde no trabalho (artigo 31.º), além de proibir o trabalho infantil (artigo 32.º).

O direito secundário da UE dedicado a uma categoria específica de pessoas normalmente regula o acesso ao mercado de trabalho. Os nacionais de países terceiros têm diferentes graus de acesso, consoante a categoria a que pertençam. As *Secções 8.2.1 – 8.2.8* descrevem sucintamente a situação das principais categorias de nacionais de países terceiros.

## 8.2.1. Membros da família de cidadãos do EEE e suíços

**No quadro do direito da UE**, os membros da família designados – independentemente da sua nacionalidade – de cidadãos da UE que exercem os direitos de livre circulação, bem como de outros cidadãos do EEE e da Suíça, têm o direito de circular livremente em toda a Europa para efeitos de emprego e trabalho por conta própria, bem como o direito à igualdade de tratamento em relação aos próprios nacionais do Estado-Membro (artigo 24.º da *Diretiva Livre Circulação* para os cidadãos da UE).

Os membros da família dos cidadãos suíços não têm o direito à plena igualdade de tratamento neste aspeto<sup>362</sup>. Alguns Estados-Membros da UE impuseram restrições temporárias de acesso ao mercado de trabalho aos cidadãos croatas até junho de 2015, mas com a possibilidade de estas serem prorrogadas até junho de 2020 em determinadas circunstâncias.

No contexto da livre circulação dos cidadãos e dos membros das suas famílias independentemente da sua nacionalidade, o artigo 45.º, n.º 4, do TFUE prevê que os Estados-Membros reservem o emprego na administração pública para os seus próprios cidadãos. O TJCE interpretou esta disposição de forma estrita e não tem permitido que os Estados-Membros reservem o acesso a determinados postos de trabalho apenas aos seus

362 TJUE, C-70/09 [2010] Colect. I-07233, *Alexander Hengartner e Rudolf Gasser c. Landesregierung Vorarlberg*, 15 de julho de 2010, parágrafos 39-43.

cidadãos, por exemplo para trabalhar como professores estagiários<sup>363</sup> ou leitores de língua estrangeira nas universidades<sup>364</sup>.

Para facilitar uma verdadeira liberdade de circulação dos trabalhadores, a UE também adotou uma legislação complexa relativa ao reconhecimento das qualificações, tanto em geral como a nível setorial, aplicável tanto aos membros da família nacionais de países terceiros como aos cidadãos do EEE. A Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais foi consolidada pela última vez em março de 2011 (notem-se também as alterações). Contém disposições complexas em relação às pessoas que obtiveram a totalidade ou parte das suas qualificações fora da UE, mesmo que essas qualificações já tenham sido reconhecidas num dos seus Estados-Membros. O TJCE/TJUE já proferiu mais de 100 acórdãos neste domínio<sup>365</sup>.

## 8.2.2. Trabalhadores destacados

Os nacionais de países terceiros que não gozam de direitos de livre circulação, mas que estão a trabalhar legalmente para uma entidade patronal num Estado-Membro e que são temporariamente enviados por essa entidade patronal para realizarem trabalhos por sua conta noutro Estado-Membro, estão abrangidos pela **Diretiva Destacamento de Trabalhadores** (96/71/CE). O objetivo da diretiva é garantir a proteção dos direitos e das condições de trabalho dos trabalhadores destacados em toda a União Europeia, a fim de evitar o «dumping social». Mais explicitamente, a diretiva visa conciliar, para esse efeito, a livre prestação de serviços transfronteiriços prevista no artigo 56.º do TFUE com a proteção adequada dos direitos dos trabalhadores temporariamente destacados no estrangeiro<sup>366</sup>. Porém, como o TJCE salientou, isso não pode levar a uma situação em que um empregador seja obrigado nos termos da diretiva a respeitar tanto a legislação laboral aplicável do Estado de envio como a do país de acolhimento, dado que o nível de proteção concedido nos dois Estados-Membros pode ser considerado equivalente<sup>367</sup>.

363 TJCE, C-66/85 [1986] Colect. I-02121, *Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg*, 3 de julho de 1986, parágrafos 2627.

364 TJCE, processos apensos C-259/91, C-331/91 e C-332/91 [1993] I-04309, *Pilar Allué e Carmel Mary Coonan e outros c. Università degli studi di Venezia e Università degli studi di Parma*, 2 de agosto de 1993, parágrafos 15-21.

365 Para uma lista dos acórdãos com os respetivos sumários, ver Comissão Europeia, *List of judgements of the Court of Justice concerning professional recognition*, 22 de dezembro de 2010, MARKT/D4/JMW/1091649 /5/2010-EN.

366 TJCE, C-346/06 [2008] I-01989, *Dirk Ruffert c. Land Niedersachsen*, 3 de abril de 2008.

367 TJCE, C-341/05 [2007] I-11767, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1 Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet*, 18 de dezembro de 2007.



Nessa medida, a diretiva estabelece normas mínimas que devem ser aplicadas aos trabalhadores de um Estado-Membro destacados para trabalhar noutro. Especificamente, o artigo 3.º da diretiva dispõe que as condições estabelecidas pela legislação do país de acolhimento ou por convenções coletivas de aplicação geral são aplicáveis aos trabalhadores destacados, designadamente em relação aos períodos máximos de trabalho, períodos mínimos de descanso, férias anuais e remunerações salariais.

Em março de 2012, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de diretiva<sup>368</sup> que procura melhorar a aplicação e o cumprimento da [Diretiva Destacamento de Trabalhadores](#) em vigor.

### 8.2.3. Titulares do «Cartão Azul», investigadores e estudantes

Após dois anos de emprego legal, os nacionais de países terceiros que sejam titulares de «Cartões Azuis» da UE têm direito a tratamento igual ao dos nacionais do país no que respeita ao acesso a qualquer emprego altamente qualificado no Estado-Membro de acolhimento. Após 18 meses de residência legal num Estado-Membro, o titular do «Cartão Azul» da UE pode ir para outro Estado-Membro a fim de exercer uma atividade altamente qualificada, sob reserva dos limites impostos pelo Estado-Membro em relação ao número de não nacionais admitidos.

Nos termos do artigo 15.º, n.º 6, da [Diretiva Cartão Azul \(2009/50/CE\)](#), os membros da família de titulares do «Cartão Azul» da UE, independentemente da sua nacionalidade, adquirem um direito geral automático ao mercado de trabalho. Ao contrário da [Diretiva Reagrupamento Familiar \(2003/86/CE\)](#), a Diretiva Cartão Azul não impõe um prazo-limite no que respeita à aquisição deste direito.

Os investigadores estão cobertos pela [Diretiva Investigação Científica \(2005/71/CE\)](#); ver lista dos Estados-Membros participantes no [anexo 1](#)). Os requerentes devem apresentar um documento de viagem válido, uma convenção de acolhimento celebrada com um organismo de investigação e um certificado de responsabilização financeira; além disso, os requerentes não devem ser considerados uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública. A emissão de autorizações de residência para os membros da família dos investigadores continua a estar ao critério dos Estados-Membros.

368 Comissão Europeia (2012), *Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços*, COM(2012)131 final.

Esta diretiva, analogamente à [Diretiva Autorização Única](#), não concede direitos de reagrupamento familiar aos membros da família que vivam em países terceiros.

A [Diretiva Estudantes](#) (2004/114/CE) regulamenta a admissão de nacionais de países terceiros na União Europeia para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado. Os Estados-Membros devem autorizar os estudantes a trabalhar fora do período consagrado ao programa de estudos durante um número máximo de horas por semana fixado pelo Estado-Membro, mas este último também pode exigir o preenchimento de outras condições (artigo 17.º).

Em março de 2013, a Comissão Europeia propôs alterações à [Diretiva Investigação Científica](#) e à [Diretiva Estudantes](#) para melhorar as condições de admissão e ampliar os direitos das pessoas visadas<sup>369</sup>. A proposta também inclui disposições relativas aos estagiários remunerados e *au pairs*.

## 8.2.4. Cidadãos turcos

Os cidadãos turcos gozam de uma situação particularmente privilegiada ao abrigo do Acordo de Ancara de 1963 e do seu [Protocolo Adicional](#) de 1970, bem como das decisões tomadas pelo Conselho de Associação CEE-Turquia constituído ao abrigo desses instrumentos. Os cidadãos turcos não têm diretamente direito a entrar em qualquer Estado-Membro da UE para trabalharem ao serviço de uma entidade patronal. No entanto, se a legislação nacional de um Estado-Membro lhes permitir que o façam, passam a ter o direito de permanecer nesse emprego ao fim de um ano<sup>370</sup>. Após três anos, em determinadas condições, também podem procurar outro emprego ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia. À semelhança dos trabalhadores do EEE, os trabalhadores turcos são definidos em termos latos.

Exemplo: No processo *Tetik*<sup>371</sup>, as autoridades alemãs não queriam conceder ao Sr. Tetik uma autorização de residência depois de ele ter completado três anos num emprego, e num momento em que andava à procura de outro emprego. O TJCE concluiu que lhe devia ser concedido um prazo razoável de residência legal a fim de procurar o trabalho que tinha o direito de exercer, caso o encontrasse.

369 Comissão Europeia, [COM\(2013\) 151 final](#), Bruxelas, 25 de março de 2013.

370 TJCE, C-386/95 [1997] I-02697, *Süleyman Eker c. Land Baden-Württemberg*, 29 de maio de 1997, parágrafos 20-22.

371 TJCE, C-171/95, *Recep Tetik c. Land Berlin*, 23 de janeiro de 1997, parágrafo 30.

Exemplo: O TJUE concluiu no processo *Genc*<sup>372</sup> que um nacional turco que efetua um número particularmente reduzido de horas de trabalho, ou seja, 5,5 horas por semana, a favor de um empregador em contrapartida de uma remuneração que só parcialmente assegura os meios necessários à sua subsistência, é um trabalhador na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, desde que a sua atividade assalariada tenha caráter real e efetivo.

Nos termos do artigo 7.º da Decisão n.º 1/80, os membros da família de um trabalhador turco, mesmo que eles próprios não sejam cidadãos turcos, podem aceder ao mercado de trabalho após três anos de residência regular. Razões objetivas podem justificar que o membro da família em questão viva separado do trabalhador migrante turco<sup>373</sup>. Um filho de um nacional turco que tenha concluído a formação profissional no país de acolhimento pode responder a ofertas de emprego, desde que um dos progenitores tenha estado legalmente empregado nesse país durante pelo menos três anos.

Exemplo: No processo *Derin*<sup>374</sup>, o TJCE declarou que um nacional turco, que em criança se reunira aos seus progenitores da mesma nacionalidade que trabalhavam legalmente na Alemanha, só podia perder o direito de residência neste país, decorrente de um direito de livre acesso ao emprego, por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública, ou se abandonasse o território do Estado-Membro por um período significativo e sem motivos legítimos.

Em relação ao direito de estabelecimento ou de prestação de serviços, os cidadãos turcos beneficiam da cláusula de «standstill» constante do artigo 41.º do Protocolo Adicional ao Acordo de Ancara. Se no momento em que o artigo 41.º do Protocolo entrou em vigor num determinado Estado-Membro não era imposta aos cidadãos turcos qualquer exigência de visto ou de autorização de trabalho, esse Estado-Membro está proibido de impor agora uma tal exigência (ver também [Secção 2.8](#)).

372 TJUE, C-14/09 [2010] I-00931, *Hava Genc c. Land Berlin*, 4 de fevereiro de 2010, parágrafos 27-28.

373 TJCE, C-351/95 [1997] Colect. I-02133, *Kadiman c. Freistaat Bayern*, 17 de abril de 1997, parágrafo 44.

374 TJCE, C-325/05 [1997] Colect. I-00329, *Ismail Derin c. Landkreis Darmstadt-Dieburg*, 18 de julho de 2007, parágrafos 74-75.

## 8.2.5. Residentes de longa duração e beneficiários da Diretiva Reagrupamento Familiar

As pessoas que adquiriram o estatuto de residente de longa duração nos termos do artigo 11.º, alínea a), da *Diretiva Residentes de Longa Duração* (2003/109/CE) beneficiam de igualdade de tratamento perante os nacionais em matéria de acesso a emprego remunerado e não remunerado; condições de emprego e de trabalho (incluindo horários de trabalho, normas em matéria de segurança e saúde, direito a férias pagas, remuneração e despedimento); liberdade de associação, filiação e adesão a um sindicato e liberdade de representar um sindicato ou uma associação.

No caso dos beneficiários da *Diretiva Reagrupamento Familiar* (ver também *Capítulo 5*), o membro da família de um requerente do reagrupamento nacional de um país terceiro com residência legal tem direito de acesso à atividade profissional por conta própria ou por conta de outrem (artigo 14.º). O acesso ao mercado de trabalho está sujeito a um prazo após a chegada ao Estado de acolhimento que não pode exceder 12 meses. Durante este período, o Estado de acolhimento pode ponderar se o seu mercado de trabalho pode aceitar a pessoa em causa.

## 8.2.6. Nacionais de outros países com acordos de associação ou de cooperação

O artigo 216.º do TFUE prevê a celebração de acordos entre países terceiros e a União Europeia, sendo que o artigo 217.º prevê especificamente os acordos de associação. Os cidadãos de certos Estados com os quais a UE celebrou acordos de associação, estabilização, cooperação, parceria e/ou outros tipos de acordos<sup>375</sup> beneficiam de igualdade de tratamento em muitos aspetos, mas não têm direito à plena igualdade de tratamento de que beneficiam os cidadãos da União Europeia. No final de 2012, a UE já tinha celebrado acordos com mais de 100 Estados<sup>376</sup>.

Estes acordos de associação e cooperação não geram diretamente o direito dos seus nacionais entrarem e trabalharem na União Europeia. Os nacionais destes países que

375 Estão em vigor acordos de estabilização e associação com a Albânia, a Antiga República Jugoslava da Macedónia, a Bósnia-Herzegovina, o Montenegro e a Sérvia. Existem acordos de parceria e cooperação com 13 países da Europa Oriental e da Ásia Central; os acordos iniciais com Marrocos, Tunísia e Argélia foram agora substituídos pelos acordos euro-mediterrânicos (que abrangem sete Estados). Foram assinados acordos com os 79 Estados da África, Caraíbas e Pacífico (Acordo de Cotonu), e com o Chile.

376 Para uma panorâmica atualizada e exaustiva do impacto destes acordos nos nacionais desses Estados e nos membros das suas famílias, ver Rogers, N. e outros (2012), capítulos 14-21.

trabalham legalmente num dado Estado-Membro da UE têm, todavia, direito à igualdade de tratamento e às mesmas condições de trabalho que os nacionais desse Estado-Membro. É este o caso, por exemplo, do artigo 64.º, n.º 1, dos Acordos Euro-mediterrânicos com Marrocos e a Tunísia, o qual dispõe que «[c]ada Estado-Membro aplicará aos trabalhadores de nacionalidade marroquina [ou tunisina] que trabalhem no seu território um regime caracterizado pela inexistência de qualquer forma de discriminação baseada na nacionalidade em relação aos seus próprios nacionais, no que se refere às condições de trabalho, remuneração e despedimento»<sup>377</sup>. Em relação ao emprego temporário, a não-discriminação está limitada às condições de trabalho e remuneração (artigo 64.º, n.º 2). O artigo 65.º, n.º 1, de ambos os acordos também introduziu a não discriminação no domínio da segurança social<sup>378</sup>.

O TJCE/TJUE pronunciou-se sobre vários processos relacionados com estes acordos<sup>379</sup>. Alguns deles referiam-se à possibilidade de renovar, para efeitos de trabalho, a autorização de residência de um nacional de um país terceiro, depois de ter perdido os seus direitos de residência como dependente devido à rotura de uma relação.

Exemplo: O processo *El Yassini*<sup>380</sup> envolvia um nacional marroquino que perdeu o motivo inicial para a sua permanência, e a quem foi subsequentemente recusada uma prorrogação da sua autorização de residência, apesar de ter um emprego remunerado. Neste processo, o Tribunal foi chamado a verificar se a abordagem adotada na jurisprudência a respeito dos nacionais turcos<sup>381</sup> também era aplicável por analogia aos nacionais marroquinos e, por conseguinte, se o artigo 40.º do Acordo CEE-Marrocos (posteriormente substituído pelo Acordo

377 Acordo Euromediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro, entrado em vigor em 1 de março de 2000, JO 2000 L70 p. 2, e o Acordo Euromediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Tunísia, por outro (entrado em vigor em 1 de março de 1998, JO 1998 L97, p. 2).

378 TJCE, C-18/90 [2009] Colect. I-00199, *Office National de l'emploi c. Bahia Kziber*, 31 de janeiro de 1991.

379 Entre os processos relacionados com os acordos figuram os seguintes: TJCE, C-18/90 [2009] Colect. I-00199, *Office National de l'emploi c. Bahia Kziber*, 31 de janeiro de 1991; (Acordo de Cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e o Reino de Marrocos, artigo 41.º, n.º 1, *allocation d'atteinte*, JO 1978 L 264 pp. 2–118, substituído pelo Acordo Euromediterrânico de Associação UE-Marrocos); TJCE, C-416/96 [1999] Colect. I-01209, *El Yassini c. Secretary of State for the Home Department*, 2 de março de 1999 (Acordo de Cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e o Reino de Marrocos); TJCE, C-438/00 [2003] I-04135, *Deutscher Handballbund c. Kolpak*, 8 de maio de 2003 (República Eslovaca).

380 TJCE, C-416/96 [1999] Colect. I-01209, *El Yassini c. Secretary of State for the Home Department*, 2 de março de 1999, parágrafos 64, 65, 67.

381 TJCE, C-237/91 [1992] Colect. I-6781, *Kazim Kus c. Landeshauptstadt Wiesbaden*, 16 de dezembro de 1992, parágrafos 21-23 e 29.

Euro-mediterrânico com Marrocos) incluía a segurança no emprego durante toda a duração do emprego, tal como estava contratualmente determinada entre o empregador e o trabalhador. O TJCE considerou que o Acordo CEE-Marrocos era diretamente aplicável, uma vez que estabelecia princípios claros, incondicionais e suficientemente práticos no domínio das condições de trabalho e de remuneração. Todavia, o Tribunal excluiu o facto de a jurisprudência relativa ao Acordo de Ancara poder ter sido aplicada ao caso em apreço. O Acordo de Ancara e o Acordo CEE-Marrocos eram significativamente diferentes e, ao contrário do acordo com a Turquia, o Acordo CEE-Marrocos não previa a possibilidade de Marrocos aderir à Comunidade nem visava assegurar a liberdade de circulação dos trabalhadores. Em consequência, o Tribunal declarou que o Reino Unido não estava impedido de recusar a prorrogação da autorização de residência do requerente, apesar de esta recusa implicar a cessação da sua relação laboral antes do termo convencionado no contrato de trabalho. O Tribunal foi mais longe e fez notar que a situação teria sido diferente se o Estado-Membro tivesse concedido ao nacional marroquino «no plano do exercício de um emprego, direitos precisos de âmbito mais amplo que aqueles que lhe foram concedidos pelo mesmo Estado no plano da residência».

Exemplo: No processo *Gattoussi*<sup>382</sup>, o Tribunal foi solicitado a deliberar sobre um caso semelhante, mas no âmbito da proibição da discriminação estabelecida no artigo 64.º, n.º 1, do Acordo Euro-mediterrânico de Associação entre a União Europeia e a Tunísia. Neste caso, porém, tinha sido explicitamente concedida ao requerente uma autorização de trabalho por prazo indeterminado. Nestas circunstâncias, o Tribunal concluiu que o artigo 64.º, n.º 1, do Acordo de Associação UE-Tunísia «é suscetível de produzir efeitos relativamente ao direito de um cidadão tunisino residir no território de um Estado-Membro se este o tiver regularmente autorizado a exercer nesse território uma atividade profissional por um período superior à duração da sua autorização de residência». Essencialmente, o Tribunal fez notar que, em princípio, o acordo de associação UE-Tunísia não proibia um Estado-Membro de limitar o direito de um cidadão tunisino anteriormente autorizado a entrar e a trabalhar. No entanto, quando ao cidadão tunisino tivessem sido concedidos no plano do exercício de uma atividade profissional, direitos mais amplos do que os que lhe foram concedidos no plano da residência, a recusa de prorrogação dos direitos no plano da residência tinha de ser justificada por motivos de proteção de um interesse legítimo do Estado, tais como razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

382 TJCE, C-97/05 [2006] Colect. I-11917, *Mohamed Gattoussi c. Stadt Rüsselsheim*, 14 de dezembro de 2006, parágrafo 39.

Do mesmo modo, o artigo 80.º do Acordo de Estabilização e Associação entre os Estados-Membros da União Europeia e a Albânia<sup>383</sup> dispõe que «no que respeita à migração, as Partes acordam em conceder um tratamento equitativo aos nacionais de países terceiros que possuam residência legal nos respetivos territórios e em promover uma política de integração destinada a proporcionar-lhes direitos e obrigações equivalentes aos dos seus cidadãos».

De forma menos ampla, o artigo 23.º do Acordo de Parceria e de Cooperação com a Rússia<sup>384</sup> relativo às condições de trabalho dispõe que «sob reserva da legislação, condições e procedimentos aplicáveis em cada Estado-Membro, a Comunidade e os seus Estados-Membros assegurarão que os trabalhadores russos legalmente empregados no território de um Estado-Membro não sejam discriminados com base na nacionalidade em relação aos nacionais desse Estado-Membro, em matéria de condições de trabalho, remuneração ou despedimento».

Exemplo: O processo *Simutenkov*<sup>385</sup> dizia respeito a um cidadão russo que trabalhava em Espanha como jogador de futebol profissional num clube espanhol, cuja utilização nas competições estava limitada pela regulamentação espanhola devido à sua nacionalidade. O TJCE interpretou a disposição de não discriminação estabelecida no artigo 23.º quando avaliou uma regra elaborada pela federação de desporto de um Estado-Membro que prevê que, nas competições organizadas a nível nacional, os clubes apenas podem utilizar um número limitado de jogadores de países não pertencentes ao *Acordo EEE*. O Tribunal declarou que a regulamentação não estava conforme com objetivo do artigo 23.º, n.º 1.

## 8.2.7. Requerentes de asilo e refugiados

O artigo 15.º da *Diretiva Condições de Acolhimento* (2013/33/UE) exige que os Estados-Membros concedam aos **requerentes de asilo** acesso ao mercado de trabalho, se não tiver sido tomada uma decisão em primeira instância no prazo de nove meses a contar da apresentação do pedido de asilo, ou no prazo de um ano no caso da Irlanda

383 Acordo de Estabilização e de Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Albânia, por outro (entrado em vigor em 1 de abril de 2009), JO 2009 L 107, p. 166.

384 Acordo de Parceria e de Cooperação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Federação da Rússia, por outro (entrado em vigor em 1 de dezembro de 1997), JO 1997 L 327, p. 3.

385 TJCE, C-265/03 [2005] I-02579, *Igor Simutenkov c. Ministerio de Educación y Cultura e Real Federación Española de Fútbol*, 12 de abril de 2005, parágrafo 41.

e do Reino Unido, aos quais ainda é aplicável o artigo 11.º da versão de 2003 da diretiva (2003/9/CE) – se esse atraso não puder ser imputado ao requerente. As condições de concessão de acesso ao mercado de trabalho devem ser decididas nos termos do direito nacional, mas essas condições devem garantir que os requerentes de asilo têm acesso efetivo ao referido mercado. No entanto, pode ser dada prioridade aos cidadãos do EEE e a outros nacionais de países terceiros que sejam residentes legais.

O artigo 26.º, n.ºs 1 e 3, da [Diretiva Estatuto de Refugiado \(2011/95/UE\)](#) reconhece o direito dos **refugiados** e dos **beneficiários de proteção subsidiária** a exercerem atividades por conta de outrem ou por conta própria. Deve ser-lhes concedido o mesmo acesso aos procedimentos de reconhecimento das qualificações que os respetivos nacionais têm. Além disso, o artigo 28.º da Diretiva Estatuto de Refugiado prevê o acesso a medidas de avaliação da aprendizagem anterior, se as pessoas em causa não puderem fornecer provas documentais da mesma. Estas disposições refletem os artigos 17.º, 18.º, 19.º e 22.º, n.º 2, da Convenção de Genebra relativa aos Estatuto dos Refugiados. A diretiva também obriga o Estado-Membro a garantir o acesso à formação profissional nas mesmas condições proporcionadas aos seus nacionais.

## 8.2.8. Migrantes em situação irregular

O acesso a muitos direitos sociais depende da permanência ou residência legal no Estado de acolhimento. A UE está empenhada em eliminar a chegada e a presença de migrantes económicos não autorizados. A medida principal nesta matéria é a [Diretiva Sanções contra os Empregadores \(2009/52/CE\)](#): ela proíbe o emprego de migrantes irregulares de fora da UE, punindo os empregadores com sanções pecuniárias, ou mesmo sanções penais nos casos mais graves. Todos os Estados-Membros da UE, exceto a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido, estão vinculados pela diretiva. Esta também se destina a proporcionar aos trabalhadores migrantes em situação irregular um certo grau de proteção contra os empregadores abusivos.

Nos termos da diretiva, é exigido aos empregadores que, antes de recrutarem um nacional de um país terceiro, verifiquem se o nacional em causa está autorizado a permanecer e notifiquem a autoridade nacional competente se não estiver. Os empregadores que possam demonstrar que cumpriram estas obrigações e agiram de boa-fé não são responsabilizados pelo cumprimento de sanções. Dado que muitos migrantes em situação irregular trabalham em casas particulares, a diretiva também é aplicável a empregadores particulares.



Os empregadores que não tenham procedido a tais verificações e se constate estarem a empregar migrantes em situação irregular estarão sujeitos a sanções pecuniárias, incluindo os custos do regresso dos nacionais dos países terceiros nessa situação aos países de origem. Têm igualmente de pagar os salários, impostos e contribuições para a segurança social em dívida. Os empregadores podem ser objeto de sanções penais nos casos mais graves, designadamente as infrações repetidas, o emprego ilegal de crianças e o emprego de um número significativo de migrantes em situação irregular.

A diretiva protege os migrantes assegurando que eles obtêm todas as remunerações devidas pelo seu empregador e proporcionando-lhes acesso ao apoio de terceiros, como sindicatos ou ONG. A diretiva dá especial ênfase ao cumprimento das regras. Ver [Secção 2.4](#) sobre a emissão de autorizações de residência para as vítimas de condições de trabalho particularmente abusivas que colaborem com o sistema judicial.

### 8.3. Educação

O direito das crianças à educação é protegido por vários instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos e pelos comités que supervisionam a aplicação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Estes comités têm reiterado que os requisitos de não discriminação desses instrumentos também são aplicáveis aos refugiados, requerentes de asilo e migrantes, tanto em situação regular como irregular.

**No quadro da CEDH**, o artigo 2.º do Protocolo n.º 1 prevê o direito à instrução, e o artigo 14.º e o Protocolo n.º 12 proibem a discriminação fundada na «origem nacional». O artigo 2.º do Protocolo n.º 1 garante em princípio o direito ao ensino primário e secundário, enquanto as diferenças de tratamento no tocante ao ensino superior poderão ser muito mais fáceis de justificar.

Exemplo: O processo *Timishev c. Rússia*<sup>386</sup> envolvia migrantes chechenos que, embora tecnicamente não fossem estrangeiros, careciam do registo de migração local obrigatório para que os seus filhos pudessem frequentar a escola. O Tribunal considerou que o direito das crianças à educação era um dos «valores mais fundamentais das sociedades democráticas que constituem o Conselho da Europa» e declarou que a Rússia tinha violado o artigo 2.º do Protocolo n.º 1.

386 TEDH, *Timishev c. Rússia*, n.ºs 55762/00 e 55974/00, 13 de dezembro de 2005, parágrafo 64.

Exemplo: No processo *Ponomaryovi c. Bulgária*<sup>387</sup>, o TEDH considerou que uma obrigação de pagar propinas do ensino secundário baseadas no estatuto de imigração e na nacionalidade dos requerentes não era justificada. O Tribunal salientou que os requerentes não tinham entrado no país de forma irregular e exigido subsequentemente a utilização dos seus serviços públicos, incluindo o ensino gratuito. Mesmo quando os requerentes ficaram, algo inadvertidamente, na situação de serem estrangeiros sem autorizações de residência permanente, as autoridades não tinham qualquer objeção material à sua permanência na Bulgária e aparentemente nunca tinham tido intenções sérias de os expulsar. As considerações relativas à necessidade de refrear ou inverter o fluxo de imigração irregular claramente não se aplicavam aos requerentes.

Exemplo: No processo *Karus c. Itália*<sup>388</sup>, a antiga Comissão Europeia dos Direitos do Homem concluiu que a cobrança de propinas mais elevadas aos estudantes universitários estrangeiros não tinha violado o seu direito à instrução na medida em que o tratamento diferente era razoavelmente justificado pelo desejo do Governo italiano de fazer com que os efeitos positivos do ensino superior permanecessem na economia italiana.

**No quadro da ESC**, o seu artigo 17.º rege o direito à educação e está sujeito às disposições dos artigos 18.º e 19.º em relação aos migrantes. O CEDS fez a seguinte declaração interpretativa em relação ao artigo 17.º, n.º 2:

*«No que respeita à questão de saber se as crianças em situação irregular no Estado Parte estão incluídas no âmbito pessoal da Carta na aceção do seu anexo, o Comité refere-se ao raciocínio que aplicou na sua Decisão de 20 de outubro de 2009, sobre os Méritos da Queixa n.º 47/2008 Defence for Children International (DCI) c. Países Baixos (ver, nomeadamente, n.ºs 47 e 48) e declara que o acesso à educação é essencial para a vida e o desenvolvimento de todas as crianças. A recusa do acesso à educação agrava a vulnerabilidade de uma criança em situação irregular. Por conseguinte, as crianças, independentemente do seu estatuto de residência, estão abrangidas pelo âmbito de aplicação pessoal do artigo 17.º, n.º 2. Além disso, o Comité considera que a vida das crianças seria negativamente afetada pela recusa do acesso à educação. Em consequência, considera que os Estados Partes são obrigados, ao abrigo do artigo 17.º, n.º 2, da Carta, a assegurar que as crianças em situação*

387 TEDH, *Ponomaryovi c. Bulgária*, n.º 5335/05, 21 de junho de 2011, parágrafos 59-63.

388 Comissão Europeia dos Direitos do Homem, *Karus c. Itália* (dec.), n.º 29043/95, 20 de maio de 1998.

*irregular no seu território tenham um acesso efetivo à educação como qualquer outra criança»<sup>389</sup>.*

**No quadro do direito da UE**, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia dispõe no artigo 14.º que todas as pessoas têm direito à educação e a «possibilidade» de frequentarem gratuitamente o ensino obrigatório. À luz do direito secundário da UE, todas as crianças nacionais de países terceiros residentes na UE, exceto as que apenas aí permanecem por curtos períodos, têm direito de acesso ao ensino básico. Estão também incluídas as crianças migrantes em situação irregular cujo afastamento tenha sido adiado<sup>390</sup>. Em relação a outras categorias, como os membros da família de cidadãos do EEE, os refugiados ou os residentes de longa duração, foram codificados direitos mais amplos.

Em determinadas condições, os nacionais de países terceiros filhos de cidadãos do EEE têm o direito de permanecer para prosseguirem ou concluírem os seus estudos, incluindo após a morte ou a partida do cidadão do EEE (artigo 12.º, n.º 3, da *Diretiva Livre Circulação*). Esses filhos também têm o direito de ser acompanhados pelo progenitor que tenha a sua guarda (artigo 12.º, n.º 3)<sup>391</sup>. Além disso, os filhos dos trabalhadores do EEE que estejam ou tenham estado empregados noutro Estado-Membro que não o seu beneficiam da disposição contida no artigo 10.º do *Regulamento (UE) n.º 492/2011* (antigo *Regulamento (CEE) n.º 1612/68*), que continua a ser aplicável independentemente do disposto na *Diretiva Livre Circulação*<sup>392</sup>.

O artigo 22.º, n.º 1, da Convenção relativa aos Refugiados e o acervo da UE em matéria de asilo preveem o direito à educação das crianças requerentes de asilo e das que beneficiam do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária<sup>393</sup>.

389 CEDS, Conclusões 2011, Introdução Geral, janeiro de 2012.

390 Diretiva 2008/115/CE, JO L 348/98, artigo 14.º, n.º 1.

391 Ver artigo 12.º, n.º 3, da *Diretiva Livre Circulação* 2004/38/CE, JO L 158/77, que se baseia na jurisprudência do TJCE relativa ao artigo 12.º do *Regulamento (CEE) n.º 1612/68* JO 1968 L 257/2 (atual artigo 10.º do *Regulamento (UE) n.º 492/2011*, JO L 141/1, 5 de abril de 2011) e especialmente em TJCE, processos apensos C-389/87 e 390/87 [1989] Colect. I-00723, *G. B. C. Echternach e A. Moritz c. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, 15 de março de 1989, e em TJCE, C-413/99 [2002] Colect. I-07091, *Baumbast e R c. Secretary of State for the Home Department*, 17 de setembro de 2002.

392 TJCE, C-480/08, [2010] Colect. I-01107, *Maria Teixeira c. London Borough of Lambeth and Secretary of State for the Home Department*, 23 de fevereiro de 2010.

393 Para informações sobre os requerentes de asilo, ver *Diretiva 2013/33/UE* relativa às condições de acolhimento, JO 2013 L 180/96, artigo 14.º; para informações sobre os refugiados e os titulares do estatuto de proteção subsidiária, ver *Diretiva Estatuto de Refugiado* 2011/95/UE, JO 2011 L 337/9, artigo 27.º.

Os nacionais de países terceiros reconhecidos como residentes de longa duração ao abrigo da *Diretiva Residentes de Longa Duração* (ver *Secção 2.7*) beneficiam de igualdade de tratamento perante os cidadãos dos Estados-Membros da UE em matéria de acesso ao ensino e formação profissional, incluindo subsídios e bolsas de estudo, bem como ao reconhecimento das qualificações (artigo 11.º). Têm também o direito de se deslocar para outros Estados-Membros para prosseguir estudos ou formação profissional (artigo 14.º).

## 8.4. Habitação

O direito a uma habitação condigna faz parte do direito universal a um nível de vida adequado estabelecido no artigo 11.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

**No quadro da CEDH**, não se prevê qualquer direito a adquirir casa, mas apenas o direito ao respeito pela casa existente<sup>394</sup>. Os controlos em matéria de imigração que limitem o acesso das pessoas à sua própria casa têm sido objeto de vários processos interpostos no TEDH.

Exemplo: No processo *Gillow c. Reino Unido*<sup>395</sup>, o TEDH considerou que tinha havido violação do artigo 8.º quando foi recusada a um casal britânico, que tinha trabalhado muitos anos no estrangeiro, uma autorização de residência que lhes permitiria regressar ao país e viver na casa de que eram proprietários em Guernsey, construída por eles havia já 20 anos.

Embora não exista um direito à habitação enquanto tal, o TEDH tem-se debruçado sobre casos em que os Estados membros não proporcionam alojamento quando a lei assim lho exige e, em condições extremas, considerou que essa recusa é tão grave que constituía uma violação do artigo 3.º da CEDH relativo à proibição de tratamentos desumanos ou degradantes.

Exemplo: No processo *M.S.S. c. Bélgica e Grécia*<sup>396</sup>, o TEDH considerou que o facto de a Grécia não prover adequadamente às necessidades dos requerentes de asilo no âmbito das suas obrigações à luz do direito da UE, levando a que o requerente

394 TEDH, *Chapman c. Reino Unido* [GS], n.º 27238/95, 18 de janeiro de 2001.

395 TEDH, *Gillow c. Reino Unido*, n.º 9063/80, 24 de novembro de 1986, parágrafos 55-58.

396 TEDH, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* [GS], n.º 30696/09, 21 de janeiro de 2011.

não dispusesse de quaisquer meios de subsistência, atingia o limiar necessário para haver violação do artigo 3.º da CEDH.

O Tribunal tem tido o cuidado de não se imiscuir no direito dos Estados membros a impor condições de admissão, incluindo na situação em que os migrantes recém-chegados são excluídos das ajudas públicas à habitação.

Exemplo: O processo *Bah c. Reino Unido*<sup>397</sup> referia-se à recusa em considerar que uma mãe e o seu filho de 14 anos de idade tinham uma «necessidade prioritária» de habitação porque o filho tinha sido admitido há pouco tempo no país para efeitos de reagrupamento familiar e estava sujeito a uma condição de imigração de que não recorreria a fundos públicos. A requerente alegou que a conseqüente recusa de acesso prioritário a habitação tinha sido discriminatória. O Tribunal indeferiu o recurso, considerando que nada havia de arbitrário na recusa de um pedido de necessidade prioritária exclusivamente baseado na presença do filho da requerente, cuja autorização de entrada no Reino Unido tinha sido expressamente condicionada à ausência de utilização de fundos públicos. Ao trazer o filho para o Reino Unido conhecendo perfeitamente as condições a que a sua entrada estava sujeita, a requerente aceitou esta condição e acordou efetivamente em não recorrer a fundos públicos para o sustentar. A legislação em apreço neste caso tinha fins legítimos, nomeadamente a distribuição justa de um recurso escasso entre diversas categorias de requerentes. É importante notar que os requerentes do processo *Bah* não foram deixados sem meios e tinham uma habitação alternativa ao seu dispor.

Importa referir que, em alguns casos excecionais, o TEDH ordenou a aplicação de medidas provisórias ao abrigo do artigo 39 para garantir que as famílias requerentes de asilo são alojadas enquanto os seus pedidos estão em análise no TEDH (ver também *Secção 2.4.*)<sup>398</sup>

**No quadro da ESC**, o artigo 19.º, n.º 4, alínea c), dispõe que os Estados devem assegurar aos trabalhadores migrantes uma habitação adequada, mas este direito é restringido aos que circulam entre Estados Partes na ESC.

O direito à habitação (artigo 31.º da ESC) está intimamente ligado a uma série de outros direitos previstos na ESC (revista): o artigo 11.º sobre o direito à saúde; o artigo 13.º sobre

397 TEDH, *Bah c. Reino Unido*, n.º 56328/07, 27 de setembro de 2011.

398 TEDH, *Afif c. Países Baixos* (dec.), n.º 60915/09, 24 de maio de 2011; TEDH, *Abdilahi Abdulwahidi c. Países Baixos*, n.º 21741/07, 12 de novembro de 2013.

o direito à assistência social e médica; o artigo 16.º sobre o direito da família a uma proteção social, jurídica e económica adequada; o artigo 17.º sobre o direito das crianças e adolescentes a uma proteção social, jurídica e económica; e o artigo 30.º sobre o direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social, que podem ser considerados separadamente ou em conjugação com o artigo E sobre a não discriminação.

Exemplo: No processo *COHRE c. Croácia*, o CEDS salientou que os «Estados Partes devem ter em especial atenção o impacto das suas escolhas nos grupos com maiores vulnerabilidades»<sup>399</sup>.

Exemplo: No processo *COHRE c. França*, o CEDS considerou que as ações de despejo dos ciganos das suas habitações e a sua expulsão da França constituíam uma violação do artigo E em conjugação com o artigo 19.º, n.º 8<sup>400</sup>. Do mesmo modo, no processo *COHRE c. Itália*, o CEDS considerou que o tratamento dado aos ciganos pela Itália tinha violado o artigo E em conjugação com outros artigos da ESC<sup>401</sup>.

Embora o anexo da ESC limite a sua aplicação aos nacionais dos Estados Partes com residência legal, o CEDS também aplicou disposições específicas da ESC revista a crianças em situação irregular, salientando que a ESC deve ser interpretada à luz do direito internacional em matéria de direitos humanos.

Exemplo: No processo *Defence for Children International (DCI) c. Países Baixos*<sup>402</sup>, foi alegado que a legislação neerlandesa privava as crianças em situação irregular no território dos Países Baixos do direito à habitação e, logo, de outros direitos consagrados na ESC. O CEDS declarou que a ESC não podia ser interpretada no vazio. A ESC deveria ser o mais possível interpretada em harmonia com outras regras do direito internacional de que faz parte, incluindo neste caso as relativas à oferta de alojamento adequado a qualquer pessoa necessitada, independentemente de estar ou não legalmente no território do Estado membro. Nos termos do artigo 31.º, n.º 2, Estados Partes na ESC devem tomar medidas para prevenir o estado de sem-abrigo. Isto exige que um Estado membro forneça alojamento enquanto as crianças se encontram sob a sua jurisdição, seja qual for o seu estatuto de residência.

399 CEDS, *COHRE c. Croácia*, Queixa n.º 52/2008, méritos, 22 de junho de 2010.

400 CEDS, *COHRE c. França*, Queixa n.º 63/2010, méritos, 28 de junho de 2011.

401 CEDS, *COHRE c. Itália*, Queixa n.º 58/2009, méritos, 25 de junho de 2010.

402 CEDS, *Defence for Children International c. Países Baixos*, Queixa n.º 47/2008, méritos, 20 de outubro de 2009.

Além disso, o despejo de pessoas em situação irregular deverá ser proibido porque colocaria as pessoas em causa, sobretudo as crianças, numa situação de desamparo extremo, o que é contrário ao respeito pela dignidade humana. O CEDS também considerou que tinha havido violação do artigo 17.º, n.º 1, alínea c), que protege os menores separados da família.

**No quadro do direito da UE**, o artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia prevê o direito à dignidade, e o artigo 34.º prevê o direito à assistência social no que respeita à habitação. Também existem disposições pertinentes em matéria de habitação no direito derivado da UE em relação aos familiares de cidadãos do EEE e da Suíça que sejam nacionais de países terceiros, residentes de longa duração, pessoas necessitadas de proteção internacional e vítimas de tráfico de seres humanos. Relativamente a outras categorias de nacionais de países terceiros, o direito da União procura assegurar que eles não constituam uma sobrecarga para os regimes de assistência social dos Estados-Membros. Por conseguinte, antes de os investigadores (*Diretiva Investigação Científica*, artigo 6.º, n.º 2, alínea b)) e os estudantes (*Diretiva Estudantes*, artigo 7.º, n.º 1, alínea b)) serem autorizados a entrar na UE, têm de apresentar provas de que as suas necessidades de habitação estão asseguradas. Os Estados-Membros podem impor exigências semelhantes aos membros da família de requerentes do reagrupamento familiar nacionais de países terceiros (artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da *Diretiva Reagrupamento Familiar*).

Exemplo: No processo *Kamberaj*<sup>403</sup>, o TJUE considerou que uma lei nacional que dava aos nacionais de países terceiros um tratamento diferente do reservado aos cidadãos da UE no que se refere à concessão de ajuda à habitação violava o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da *Diretiva Residentes de Longa Duração*. Especificamente, o Tribunal defendeu que, nos termos do artigo 11.º, n.º 4, os Estados-Membros podem limitar a assistência e a proteção social, fazendo todavia notar que a lista de prestações sociais de base enunciada no considerando décimo treze não é exaustiva. O TJUE tornou as prestações sociais de base extensíveis à ajuda à habitação. Para o efeito, o Tribunal recordou o artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que, para combater a pobreza e a exclusão social, «reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não dispõem de recursos suficientes».

403 TJUE, C-571/10, [2012] Colect. 00000, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e outros*, 24 de abril de 2012.

Nos termos do artigo 24.º da [Diretiva Livre Circulação](#), os membros da família de cidadãos do EEE nacionais de países terceiros devem ter o mesmo acesso aos benefícios sociais e fiscais que os nacionais. Os membros da família de cidadãos do EEE e suíços não podem ser sujeitos a restrições do seu direito de acesso à habitação, incluindo à habitação social<sup>404</sup>. Esta disposição não é aplicável aos membros da família nacionais de países terceiros de cidadãos da UE que não tenham exercido direitos de livre circulação, dado que a sua situação não é regulamentada pelo direito da União, sendo-lhes aplicáveis as regras estabelecidas pelo direito interno. Os cidadãos do EEE economicamente inativos e os seus familiares, que devem demonstrar que são autossuficientes do ponto de vista económico, não podem ser elegíveis para receberem ajuda financeira para prover às suas necessidades de habitação (artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da [Diretiva Livre Circulação](#)).

Os residentes de longa duração têm direito a beneficiar receber o mesmo tratamento que os nacionais em matéria de acesso aos procedimentos de obtenção de alojamento (artigo 11.º, n.º 1, alínea f), da [Diretiva Residentes de Longa Duração](#)). As vítimas de tráfico de seres humanos têm direito a medidas especiais de assistência e apoio que incluam «pelo menos, níveis de vida que possam assegurar a subsistência das vítimas, nomeadamente o seu alojamento condigno e seguro» (artigo 11.º, n.º 5, da [Diretiva Contra o Tráfico de Seres Humanos](#)).

Nos termos da [Diretiva Condições de Acolhimento \(2013/33/UE\)](#), os requerentes de asilo têm direito a receber apoio assim que pedem proteção internacional. Em conformidade com o artigo 17.º da diretiva, os Estados-Membros são obrigados a assegurar às pessoas que procuram proteção internacional condições materiais de acolhimento que lhes proporcionem um nível de vida adequado que garanta a sua subsistência e salvegarde a sua saúde física e mental. Nos termos do artigo 18.º, os Estados-Membros devem tomar medidas para evitar agressões e violência com base no género no alojamento oferecido. O dever de prestação de apoio também é aplicável às pessoas cujos casos sejam processados ao abrigo do [Regulamento de Dublin \(Regulamento \(UE\) n.º 604/2013\)](#).

---

404 Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas, assinado no Luxemburgo em 21 de junho de 1999, entrado em vigor em 1 de junho de 2002, JO 2002 L 114/6.



Exemplo: No processo *CIMADE*<sup>405</sup>, o TJUE esclareceu como a **Diretiva Condições de Acolhimento** deve ser aplicada no caso dos pedidos de transferência ao abrigo do **Regulamento de Dublin**. O Tribunal declarou que um Estado-Membro que pretenda transferir um requerente de asilo ao abrigo do referido regulamento é responsável, incluindo a nível financeiro, por assegurar que os requerentes de asilo beneficiam plenamente do disposto na Diretiva Condições de Acolhimento até serem fisicamente transferidos. A diretiva visa assegurar o respeito integral da dignidade humana e promover a aplicação dos artigos 1.º e 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Por conseguinte, as condições de acolhimento mínimas também devem ser concedidas aos requerentes de asilo que aguardam uma decisão relativa ao Regulamento de Dublin.

O artigo 32.º da **Diretiva Estatuto de Refugiado** (no caso da Irlanda e do Reino Unido, o artigo 31.º da versão **2004/83/CE** da mesma diretiva) exige que os Estados-Membros assegurem que os beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária tenham acesso a alojamento em condições equivalentes às dos nacionais de outros países terceiros que residam legalmente nos respetivos territórios.

## 8.5. Cuidados de saúde

**No quadro da CEDH**, não existe um direito expreso aos cuidados de saúde, embora se possa considerar que este faz parte da «integridade moral e física» suscetível de ser abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 8.º, que garante o direito ao respeito pela vida privada<sup>406</sup>. A CEDH também não garante o direito a qualquer nível específico de serviços médicos nem o direito de acesso a tratamento médico<sup>407</sup>. Porém, em determinadas circunstâncias, um Estado membro pode ser responsabilizado no quadro da CEDH, caso se demonstre que as autoridades desse Estado puseram a vida de uma pessoa em risco através de atos ou omissões que a privaram de cuidados de saúde que são de outro modo disponibilizados à população em geral<sup>408</sup>. Em relação à migração, as questões de saúde têm sido principalmente suscitadas no quadro da CEDH, no contexto da invocação

405 TJUE, C-179/11 [2012], *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27 de setembro de 2012; TJUE, processos apensos C-411/10 e C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e outros c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 de dezembro de 2011.

406 TEDH, *Bensaid c. Reino Unido*, n.º 44599/98, 6 de fevereiro de 2001.

407 TEDH, *Wasilewski c. Polónia* (dec.), n.º 32734/96, 20 de abril de 1999.

408 TEDH, *Powell c. Reino Unido* (dec.), n.º 45305/99, 4 de maio de 2000.

da necessidade de cuidados de saúde como uma defesa contra a expulsão. Em casos extremos, poderá estar em causa uma violação do artigo 3.º da CEDH (ver [Capítulo 3](#)).

**No quadro da ESC**, o artigo 13.º prevê o direito à assistência médica<sup>409</sup> e o CEDS considera que este direito é aplicável aos migrantes em situação irregular.

Exemplo: No processo *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. França*<sup>410</sup>, a FIDH alegou que a França tinha violado o direito à assistência médica (artigo 13.º da ESC revista) ao pôr fim à isenção do pagamento dos tratamentos médicos e hospitalares concedida aos migrantes em situação irregular e com rendimentos muito baixos. Além disso, a queixosa alegou que o direito das crianças a proteção (artigo 17.º) foi infringido por uma reforma legislativa de 2002 que restringiu o acesso a serviços médicos para as crianças migrantes em situação irregular. Em princípio, os direitos consagrados na ESC apenas são extensíveis aos estrangeiros nacionais de outros Estados Partes na ESC e que residam ou trabalhem legalmente no Estado em causa. O CEDS salientou, porém, que a ESC deve ser interpretada de uma forma consistente com as suas intenções e coerente com os princípios da dignidade da pessoa humana e que quaisquer restrições deveriam ser, consequentemente, entendidas de forma estrita. Declarou que qualquer legislação ou prática que recuse aos cidadãos estrangeiros o direito à assistência médica enquanto estão no território de um Estado Parte, mesmo que estejam em situação irregular, é contrária à ESC, embora nem todos os direitos nesta consagrada sejam extensíveis aos migrantes em situação irregular. Por uma maioria de 9 a 4, o CEDS considerou que não tinha havido violação do artigo 13.º relativamente ao direito à assistência médica, uma vez que os migrantes adultos em situação irregular podiam aceder a alguns tipos de assistência médica, após três meses de residência, e que todos os cidadãos estrangeiros podiam obter tratamento em «situações de emergência e que possam implicar risco de vida», a qualquer momento. Apesar de as crianças afetadas terem um acesso aos cuidados de saúde semelhante ao dos adultos, o CEDS considerou que o artigo 17.º, que consagra o direito das crianças a proteção, tinha sido violado, visto o seu âmbito ser mais lato do que o do artigo 13.º

409 Ver também a Convenção Europeia de Assistência Social e Médica que prevê analogamente a prestação mútua de assistência social e médica aos nacionais dos Estados Partes no território de outros Estados Partes. Esta Convenção do Conselho da Europa tem apenas 18 Estados signatários, todos eles, exceto a Turquia, também pertencentes à União Europeia, foi aberta à assinatura em 11 de dezembro de 1953, entrou em vigor em 1 de julho de 1954, ETS n.º 014.

410 CEDS, *International Federation of Human Rights Leagues c. França*, Queixa n.º 14/2003, méritos, 8 de setembro de 2004.

relativo ao direito à assistência médica. Esta decisão corresponde à abordagem adotada posteriormente no processo *Defence of Children International* (ver Secção 8.4).

**No quadro do direito da UE**, a Carta dos Direitos Fundamentais não inclui o direito à saúde, mas reconhece direitos conexos, como a proteção da dignidade humana (artigo 1.º) e o direito à integridade física (artigo 3.º). A Carta também consagra o direito à proteção da saúde nos termos do artigo 35.º, o qual dispõe que «[t]odas as pessoas têm o direito de aceder à prevenção em matéria de saúde e de beneficiar de cuidados médicos, de acordo com as legislações e práticas nacionais». A aplicação da Carta está limitada às matérias abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da UE. A Carta não faz qualquer distinção em função da nacionalidade, mas sujeita o exercício do direito à proteção da saúde às legislações e práticas nacionais.

O direito derivado da UE regulamenta o acesso aos cuidados de saúde em relação a várias categorias de nacionais de países terceiros e exige que alguns deles possuam seguros de saúde antes de lhes ser concedido um determinado estatuto ou a admissão no território do Estado-Membro. As categorias mais comuns de nacionais de países terceiros serão sucintamente mencionadas.

Independentemente da sua nacionalidade, os membros da família de cidadãos do EEE e suíços que tenham exercido direitos de livre circulação e que trabalhem por conta de outrem ou por conta própria têm direito a igualdade de tratamento perante os nacionais (artigo 24.º da *Diretiva Livre Circulação* no caso dos cidadãos da UE)<sup>411</sup>. Os que quiserem residir noutro Estado-Membro com base no facto de serem autossuficientes do ponto de vista económico devem demonstrar que dispõem da cobertura extensa de um seguro de doença para si próprios e para os membros da sua família (artigo 7.º, n.º 1, alínea b)).

Quer seja nacional de um dos países do EEE ou nacional de um país terceiro, qualquer pessoa afiliada num sistema nacional de saúde no seu Estado de residência no EEE tem direito ao tratamento necessário<sup>412</sup> quando visitam outros Estados membros do EEE e a

411 *Acordo sobre o Espaço Económico Europeu*, 2 de maio de 1992, Parte III, Livre Circulação de Pessoas, Serviços e Capitais; *Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas*, assinado no Luxemburgo em 21 de junho de 1999, entrado em vigor em 1 de junho de 2002, JO 2002 L 114/6.

412 *Regulamento (CE) n.º 883/2004*, 29 de abril de 2004, JO 2004 L 166/1, artigo 19.º, n.º 1; TJUE, C-211/08 [2010] Colect. I-05267, *Comissão Europeia c. Reino de Espanha*, 15 de junho de 2010, parágrafos 58 e 61.

Suíça<sup>413</sup>. A deslocação a outro Estado membro para receber tratamento médico dispensado no setor público está sujeita a regras complexas<sup>414</sup>.

Nos termos da **Diretiva Reagrupamento Familiar**, o requerente do reagrupamento familiar pode ser obrigado a provar que dispõe, designadamente, de um «seguro de doença, para si próprio e para os seus familiares, que cubra todos os riscos normalmente cobertos no Estado-Membro em causa para os próprios nacionais», bem como «recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro em causa» (artigo 7.º, n.º 1, alíneas b) e c)).

Do mesmo modo, antes de lhes ser concedido o estatuto de residente de longa duração, é exigido aos nacionais de países terceiros e aos membros das suas famílias que apresentem provas de que dispõem de um seguro de doença que cubra todos os riscos normalmente cobertos no Estado-Membro de acolhimento para os seus próprios nacionais (artigo 5.º, n.º 1, alínea b), da **Diretiva Residentes de Longa Duração**). Têm de demonstrar igualmente que dispõem de recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro em causa (artigo 5.º, n.º 1, alínea a)). As pessoas que tenham obtido o estatuto de residentes de longa duração têm direito a igualdade de tratamento perante os nacionais do Estado-Membro de acolhimento em matéria de «segurança social, assistência social e proteção social, tal como definidas na legislação nacional» (artigo 11.º, n.º 1, alínea d)). O considerando 13 da diretiva afirma que, no que diz respeito à assistência social, «a possibilidade de limitar o acesso dos residentes de longa duração às prestações sociais de base deverá ser entendida no sentido de que este conceito abrange, pelo menos, o rendimento mínimo de subsistência, a assistência em caso de doença, a gravidez, a assistência parental e os cuidados de longo prazo. As regras em matéria de concessão destas prestações deverão ser determinadas pela legislação nacional».

413 Decisão 2012/195/UE do Comité Misto criado pelo Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas, de 31 de março de 2012, que substitui o anexo II do referido Acordo, relativo à coordenação dos regimes de segurança social, JO 2012 L 103/51.

414 Ver artigo 22.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, em questão tanto no processo do TJCE, C-368/98, [2001] Colect. I-05363, *Abdon Vanbraekel e outros c. Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC)*, 12 de julho de 2011, como no processo do TJCE, C-372/04 [2010] Colect. I-04325, *The Queen, a pedido de Yvonne Watts c. Bedford Primary Care Trust e Secretary of State for Health*, 16 de maio de 2006.

Nos termos do artigo 19.º da [Diretiva Condições de Acolhimento \(2013/33/UE\)](#), os requerentes de asilo têm direito a beneficiar dos cuidados de saúde necessários, que devem incluir, pelo menos, os cuidados de urgência e o tratamento básico de doenças, bem como os cuidados médicos ou outro tipo de assistência de que precisem caso tenham necessidades de acolhimento especiais. A [Diretiva Regresso \(2008/115/CE\)](#) também dispõe que «[d]eve atribuir-se especial atenção à situação das pessoas vulneráveis e ser prestados cuidados de saúde urgentes e o tratamento básico de doenças» às pessoas cujo afastamento tenha sido suspenso ou a quem tenha sido dado um prazo para partirem voluntariamente.

Ao abrigo do artigo 30.º da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#), os refugiados com estatuto reconhecido e os beneficiários de proteção subsidiária têm direito a aceder aos cuidados de saúde em condições de igualdade com os próprios nacionais do Estado-Membro em causa. Estão também previstas disposições específicas para as pessoas com necessidades especiais. As medidas de assistência e apoio prestadas às vítimas de tráfico de seres humanos devem assegurar o tratamento médico necessário, incluindo assistência psicológica, aconselhamento e informação (artigo 11.º, n.º 5, da [Diretiva Contra o Tráfico de Seres Humanos](#)).

## 8.6. Segurança social e assistência social

A segurança social e a assistência social referem-se às prestações baseadas nas contribuições efetuadas no passado para um sistema nacional de segurança social, como é o caso das pensões de reforma, ou proporcionadas pelo Estado a pessoas carenciadas, como por exemplo as pessoas com deficiência. Essas prestações são muito variadas e, normalmente, de caráter financeiro.

**No quadro da CEDH**, não existe um direito expresso à segurança social ou à assistência social.

Exemplo: No processo *Wasilewski c. Polónia*<sup>415</sup>, o Tribunal salientou que «[n]a medida em que as queixas do requerente estão relacionadas com a sua difícil situação financeira, o Tribunal recorda que nem o artigo 2.º nem qualquer outra disposição da Convenção podem ser interpretadas como conferindo a uma pessoa o direito de beneficiar de um determinado nível de vida, ou o direito de obter assistência financeira do Estado».

415 TEDH, *Wasilewski c. Polónia* (dec.), n.º 32734/96, 20 de abril de 1999.

Em determinadas circunstâncias, pode ser suscitada uma questão de discriminação no domínio da segurança social e da assistência social, independentemente de a pessoa em questão ter efetuado contribuições financeiras para o regime em causa. O TEDH tem criticado os Estados que recusaram a concessão de prestações a residentes legais com o argumento discriminatório de que não preenchiam um requisito de nacionalidade<sup>416</sup>.

Exemplos: O processo *Gaygusuz c. Áustria*<sup>417</sup> envolvia a recusa do subsídio de desemprego a um cidadão turco com o fundamento de que ele não possuía a nacionalidade austríaca. O processo *Koua Poirrez c. França*<sup>418</sup> referia-se à recusa de prestações por deficiência a um migrante com residência legal por não ter nem a nacionalidade francesa nem a de um país que tivesse um acordo de reciprocidade com a França. Em ambos os casos, o TEDH concluiu que os requerentes tinham sido vítimas de discriminação, em violação do artigo 14.º da CEDH conjugado com o artigo 1.º do Protocolo n.º 1 relativo ao direito de uma pessoa ao respeito dos seus bens.

Exemplo: O processo *Andrejeva c. Letónia*<sup>419</sup> estava relacionado com prestações baseadas em contribuições. A requerente tinha trabalhado a maior parte da vida no território da Letónia quando esta fazia parte da União Soviética. Foi-lhe recusada parte da sua pensão por ter trabalhado fora da Letónia e não ser cidadã do país. O TEDH não aceitou o argumento do Governo de que seria suficiente a requerente naturalizar-se cidadão da Letónia para receber o montante total da pensão a que tinha direito. A proibição da discriminação consagrada no artigo 14.º da CEDH só fazia sentido se, em cada caso específico, a situação pessoal do requerente for tida em conta tal como é e sem qualquer alteração quando analisada em relação aos critérios enunciados na disposição. Proceder diferentemente e negar os direitos da vítima com o argumento de que esta poderia ter evitado a discriminação alterando um dos fatores em questão – por exemplo, adquirindo a nacionalidade – esvaziaria o artigo 14.º da sua substância. O TEDH considerou que tinha havido violação do artigo 14.º da Convenção conjugado com o artigo 1.º do Protocolo n.º 1.

416 TEDH, *Luczak c. Polónia*, n.º 77782/01, 27 de novembro de 2007; TEDH, *Fawsie c. Grécia*, n.º 40080/07, 28 de outubro de 2010.

417 TEDH, *Gaygusuz c. Áustria*, n.º 17371/90, 16 de setembro de 1996, parágrafos 46-50.

418 TEDH, *Koua Poirrez c. França*, n.º 40892/98, 30 de setembro de 2003, parágrafo 41.

419 TEDH, *Andrejeva c. Letónia* [GS], n.º 55707/00, 18 de fevereiro de 2009, parágrafo 91.

Nestes exemplos, os requerentes eram, em todos os outros aspetos, equiparáveis aos próprios nacionais do Estado em causa; nenhum deles estava numa situação de imigração precária ou sujeito a restrições quanto ao recurso a fundos públicos.

Exemplo: O processo *Weller c. Hungria*<sup>420</sup> envolvia um pai húngaro e uma mãe romena. Na altura em que o pedido de subsídio de maternidade foi apresentado, antes da adesão da Roménia à União Europeia, a mãe tinha uma autorização de residência, mas não de estabelecimento, na Hungria. Nos termos do direito húngaro, só as mães com cidadania húngara ou titulares de uma autorização de estabelecimento podiam pedir o referido subsídio. O requerente queixou-se que os homens com cônjuges estrangeiras eram tratados de forma mais desfavorável no tocante ao gozo da prestação do que os que tinham esposas húngaras. O Tribunal considerou que tinha havido violação do artigo 8.º da CEDH em conjugação com o artigo 14.º.

**No quadro da ESC**, existe o direito à segurança social (artigo 12.º), o direito à assistência social e médica (artigo 13.º) e o direito ao benefício dos serviços sociais (artigo 14.º). Além disso, há disposições específicas para as pessoas com deficiência (artigo 15.º), as crianças e adolescentes (artigo 17.º) e os idosos (artigo 23.º). O artigo 30.º contempla o direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social. Quanto à assistência social, o artigo 13.º da ESC é aplicável aos migrantes em situação irregular.

**No quadro do direito da UE**, há que distinguir duas situações relativas aos nacionais de países terceiros. Em primeiro lugar, existe um sistema de coordenação das prestações entre os Estados-Membros para os nacionais de países terceiros que circulem no interior da União. Em segundo lugar, há categorias específicas de nacionais de países terceiros que, ao abrigo do direito derivado da União, têm direito a determinadas prestações, independentemente de terem ou não circulado no interior do seu território.

### a) Coordenação das prestações sociais no interior da UE

**Os membros da família nacionais de países terceiros de cidadãos do EEE** que tenham ido residir para um Estado-Membro da União têm direito, ao abrigo do artigo 24.º da [Diretiva Livre Circulação](#) (e no caso dos cidadãos de países terceiros ao abrigo do acordo UE-EEE) aos mesmos benefícios sociais e fiscais que os próprios nacionais do Estado-Membro de acolhimento. Em conformidade com o artigo 14.º, n.º 1, da mesma diretiva,

420 TEDH, *Weller c. Hungria*, n.º 44399/05, 31 de março de 2009, parágrafo 36-39.

porém, os que exercem os seus direitos de livre circulação sem trabalhar não devem transformar-se numa sobrecarga para o sistema de assistência social do Estado-Membro de acolhimento. Ao longo dos anos, desenvolveu-se um complexo conjunto de disposições regulamentares destinadas a coordenar a segurança social e a assistência social para pessoas que exercem os seus direitos de livre circulação. Esta regulamentação foi codificada no [Regulamento \(CE\) n.º 883/2004](#) (alterado)<sup>421</sup>, com o princípio básico de que o sistema a nível da UE é um sistema de coordenação e não de harmonização<sup>422</sup>. O seu objetivo é minimizar os efeitos negativos da migração entre Estados-Membros mediante a simplificação dos procedimentos administrativos e da garantia de igualdade de tratamento entre as pessoas que circulam entre os Estados-Membros e os nacionais de cada Estado-Membro. Alguns direitos são exportáveis, mas outros não. O Regulamento (CE) n.º 987/2009 (alterado pelo [Regulamento \(UE\) n.º 465/2012](#)) estabelece os procedimentos necessários para aplicar o [Regulamento \(CE\) n.º 883/2004](#).

**Os nacionais de países terceiros empregados que circulem entre os Estados-Membros da UE**, bem como os membros das suas famílias e os seus herdeiros têm direito a beneficiar da legislação transfronteiriça sobre a acumulação e a coordenação de prestações da segurança social (Regulamentos (CE) n.º 859/2003 e (UE) n.º 1231/2010). Este direito está sujeito à condição de que os nacionais de países terceiros empregados residam legalmente no território de um Estado-Membro e tenham ligações para além das mantidas com o país terceiro e com um único Estado-Membro. Estes regulamentos não abrangem os nacionais de países terceiros empregados que só mantenham ligações com um país terceiro e um único Estado-Membro.

## **b) Direitos de determinadas categorias de nacionais de países terceiros**

Os requerentes de asilo não têm qualquer direito específico de acesso à assistência social ao abrigo da [Diretiva Condições de Acolhimento \(2013/33/UE\)](#). No entanto, o artigo 17.º, estabelece regras gerais sobre a disponibilidade de condições materiais de acolhimento e o n.º 5 do mesmo artigo – que não é aplicável à Irlanda nem ao Reino Unido – indica a forma como o montante dos subsídios ou cupões deve ser determinado.

421 O regulamento foi alterado pelo [Regulamento \(CE\) n.º 988/2009](#), JO 2009 L 284/43, [Regulamento \(UE\) n.º 1231/2010](#), JO 2010 L 344/1 e, mais recentemente, em 2012, pelo [Regulamento \(UE\) n.º 465/2012](#), JO 2012 L 149/4.

422 TJCE, C-21/87 [1988] Colect. I-03715, *Borowitz c. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, 5 de julho de 1988, parágrafo 23; TJCE, C-331/06 [2008] Colect. I-01957, *Chuck c. Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*, 3 de abril de 2008, parágrafo 27.



Exemplo: A 18 de julho de 2012, o Tribunal Constitucional Federal Alemão (*Bundesverfassungsgericht*) decidiu que a Alemanha deve aumentar o apoio concedido aos requerentes de asilo, o qual não tinha sofrido qualquer aumento nos últimos 19 anos e não cobria as necessidades mínimas para assegurar uma existência condigna nos termos do artigo 1.º da Constituição alemã<sup>423</sup>.

Nos termos do artigo 29.º da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) revista, os Estados-Membros devem assegurar que os refugiados e os beneficiários de proteção subsidiária recebam uma «assistência social necessária» igual à proporcionada aos seus próprios nacionais. No caso dos titulares do estatuto de proteção subsidiária, porém, essa assistência pode ser limitada às «prestações sociais de base». O artigo 23.º, n.º 2, torna essas prestações extensíveis aos membros da família dos beneficiários de proteção subsidiária. Nos termos do artigo 11.º, n.º 7, da [Diretiva Contra o Tráfico de Seres Humanos](#), os Estados-Membros são obrigados a atender às vítimas de tráfico de seres humanos com necessidades especiais, e são estabelecidos requisitos específicos para as crianças que sejam vítimas de tráfico (artigo 13.º).

Nos termos do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da [Diretiva Residentes de Longa Duração](#), as pessoas que adquiriram o estatuto de residentes de longa duração têm direito a beneficiar de tratamento igual ao que é concedido aos nacionais do país de acolhimento em matéria de segurança social, assistência social e proteção social. Contudo, os direitos em matéria de assistência social e proteção social podem ser limitados às prestações de base.

A [Diretiva Reagrupamento Familiar](#) não proporciona acesso à assistência social aos membros da família dos requerentes do reagrupamento familiar nacionais de países terceiros. Os requerentes têm de demonstrar que dispõem de recursos estáveis e regulares, que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro (artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da diretiva).

423 Alemanha, *Bundesverfassungsgericht*, n.º 56/2012, 18 de julho de 2012.

## Questões fundamentais

### Aspetos gerais no quadro do direito da UE e da ESC

- Normalmente é necessário um direito reconhecido de entrada ou permanência para se poder aceder aos direitos económicos e sociais (ver [Introdução](#) a este capítulo).
- Os componentes básicos dos direitos sociais devem ser proporcionados a todas as pessoas presentes no território (ver referências aos migrantes em situação irregular nas [Secções 8.2 – 8.6](#)).
- Quanto mais próxima for a situação do migrante da dos próprios cidadãos de um Estado, maior será a justificação exigida se houver discriminação em função da nacionalidade (ver [Introdução](#) a este capítulo).
- Muitos direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estão restringidos unicamente aos cidadãos e aos residentes legais num Estado-Membro da UE (ver [Secção 8.1](#)).
- A ESC consagra um conjunto de direitos económicos e sociais; o exercício desses direitos está, em princípio, limitado aos nacionais de um Estado Parte na ESC quando estão no território de outro Estado Parte. Contudo, o CEDS introduziu algumas exceções em relação ao alojamento de crianças (ver [Secção 8.4](#)) e aos cuidados de saúde (ver [Secção 8.5](#)).

### Direitos económicos no quadro do direito da UE

- O acesso ao mercado de trabalho pode ser restringido; no entanto, a partir do momento em que uma pessoa está a trabalhar, de forma regular ou irregular, os direitos laborais fundamentais têm de ser respeitados (ver [Secção 8.2](#)).
- O grau de acesso dos nacionais de países terceiros ao mercado de trabalho difere em função da categoria a que pertencem (ver [Secção 8.1](#)).
- Os membros da família de cidadãos do EEE elegíveis têm o mesmo direito de acesso ao mercado de trabalho que os cidadãos de Estado-Membro da UE (ver [Secção 8.2.1](#)).
- Os cidadãos turcos beneficiam da cláusula de «standstill» prevista no artigo 41.º do Protocolo Adicional ao Acordo de Ancara, que impede os Estados de lhes imporem novas exigências (ver [Secção 8.2.4](#)).
- Aos requerentes de asilo cujos pedidos ainda não tenham sido objeto de uma decisão em primeira instância deve ser concedido acesso ao mercado de trabalho o mais tardar no prazo de nove meses (um ano no caso da Irlanda e do Reino Unido) após apresentarem o seu pedido de proteção internacional (ver [Secção 8.2.7](#)).
- A [Diretiva Sanções contra os Empregadores](#) penaliza aqueles que empreguem migrantes em situação irregular, além de estabelecer o direito a reivindicar pagamentos em dívida e outros tipos de proteção para migrantes vítimas de situações abusivas (ver [Secção 8.2.8](#)).

### Educação (ver [Secção 8.3](#))

- Nos termos do artigo 2.º do Protocolo n.º 1 da CEDH, ninguém pode ser privado do direito à instrução. Contudo, os Estados membros gozam de uma margem de apreciação mais ampla no que toca à imposição de certos limites em relação aos níveis superiores de ensino.
- Todas as crianças nacionais de países terceiros que permaneçam na UE, incluindo migrantes em situação irregular cujo afastamento tenha sido adiado, têm direito de acesso ao ensino básico ao abrigo do direito derivado da UE.

### Habitação (ver [Secção 8.4](#))

- O direito da UE trata da questão da habitação através da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; o direito derivado da UE inclui também disposições específicas em relação aos membros da família de cidadãos do EEE nacionais de países terceiros, aos residentes de longa duração, às pessoas que necessitam de proteção internacional e às vítimas de tráfico de seres humanos.
- Os Estados-Membros da UE são obrigados a proporcionar aos requerentes de asilo um nível de vida adequado à sua saúde e que permita assegurar a sua subsistência.
- O desrespeito pelas autoridades da habitação de uma pessoa pode suscitar uma questão de incompatibilidade com o artigo 8.º da CEDH. Em situações extremas, o não fornecimento de abrigo pode constituir uma violação do artigo 3.º da CEDH.
- A ESC concede o direito à habitação, que por sua vez dá acesso a uma série de direitos adicionais.

### Cuidados de saúde (ver [Secção 8.5](#))

- As pessoas afiliadas num sistema nacional de saúde no seu Estado de residência no EEE podem beneficiar dos serviços de saúde locais quando visitam outros Estados membros do EEE e a Suíça.
- No quadro do direito da UE, os refugiados têm direito à igualdade de acesso aos cuidados de saúde perante os nacionais, ao passo que os requerentes de asilo e os migrantes em situação irregular cujo afastamento tenha sido adiado têm direito aos cuidados de urgência e ao tratamento básico de doenças.
- A CEDH não contém qualquer disposição específica acerca dos cuidados de saúde, mas o TEDH pode analisar queixas nesta matéria ao abrigo dos artigos 2.º, 3.º ou 8.º da CEDH.
- A ESC garante a assistência médica aos migrantes em situação irregular.

### Segurança social e assistência social (ver [Secção 8.6](#))

- No quadro do direito da UE, tem sido desenvolvido ao longo dos anos um conjunto complexo de legislação relativa aos direitos à segurança social e à assistência social dos nacionais de países terceiros que circulem entre Estados-Membros ao abrigo das disposições em matéria de livre circulação.
- No quadro da CEDH, a recusa de assistência social ou de outras prestações a um estrangeiro pode suscitar uma questão de discriminação, independentemente de este ter ou não contribuído para o regime que procederá ao pagamento da prestação social.
- A ESC exige que seja garantida assistência social às pessoas necessitadas, incluindo as que se encontrem em situação irregular.

## Outra jurisprudência e mais leituras:

Para aceder a outra jurisprudência, consulte as orientações da [página 263](#) do presente manual. Poderá encontrar outros materiais relativos às questões abrangidas por este capítulo na secção Outras leituras na [página 241](#).

# 9

## Pessoas com necessidades específicas

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 24.º (direitos das crianças)	Menores não acompanhados	ESC, artigo 17.º (direito das crianças e adolescentes a uma proteção social, jurídica e económica) TEDH, <i>Rahimi c. Grécia</i> , 2011 (menor não acompanhado requerente de asilo detido num centro de detenção para adultos)
Regulamento de Dublin, Regulamento (UE) n.º 604/2013, artigo 8.º TJUE, C-648/11, 2013, <i>MA, BT e DA</i> (transferências a título do Regulamento de Dublin) Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 24.º Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE), artigo 25.º Diretiva Estatuto de Refugiado (2011/95/UE), artigo 31.º Diretiva Regresso (2008/115/CE), artigo 10.º	<i>Acolhimento e tratamento</i>	
Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE), artigo 25.º	<i>Avaliação da idade</i>	Convenção relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, artigo 10.º, n.º 3

União Europeia	Questões abrangidas	Conselho da Europa
Diretiva Contra o Tráfico de Seres Humanos (2011/36/UE)	Vítimas de tráfico de seres humanos	CEDH, artigo 4.º (proibição da escravatura e do trabalho forçado) TEDH, <i>Rantsev c. Chipre e Rússia</i> , 2010 (autoridades obrigadas a realizar uma investigação de moto-próprio) Convenção relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos
Convenção sobre os Direitos das pessoas com deficiência (ratificada pela UE) Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigos 19.º, 21.º e 22.º Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE), artigo 14.º	Pessoas com deficiência	
Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE), artigo 25.º Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE), artigo 24.º	Vítimas de tortura e outras formas graves de violência	TEDH, <i>Opuz c. Turquia</i> , 2009 (violência doméstica)

## Introdução

O presente capítulo debruça-se sobre determinados grupos de pessoas que podem ser classificados como particularmente vulneráveis e necessitados de especial atenção. Para além do que já foi dito em termos gerais nos capítulos anteriores, tanto o direito da UE como a CEDH podem proporcionar uma proteção adicional às pessoas com necessidades específicas.

No direito da UE, a situação específica das pessoas vulneráveis tem de ser tida em conta, por exemplo nas providências tomadas para o seu acolhimento ou quando as pessoas são privadas da sua liberdade. As pessoas vulneráveis são enunciadas no artigo 21.º da *Diretiva Condições de Acolhimento* (2013/33/UE) e no artigo 3.º, n.º 9, da *Diretiva Regresso* (2008/115/CE). Ambas as disposições incluem «menores, menores não acompanhados, pessoas com deficiência, idosos, grávidas, famílias monoparentais com filhos menores e pessoas que tenham sido vítimas de tortura, violação e outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual», mas a lista constante da Diretiva Condições de Acolhimento é mais longa e não exaustiva. Nos termos do artigo 22.º da Diretiva

Condições de Acolhimento, os Estados devem avaliar se as pessoas vulneráveis têm necessidades de acolhimento especiais. A *Diretiva Procedimentos de Asilo* (2013/32/UE) exige que os Estados avaliem se um requerente de asilo tem necessidade de garantias processuais especiais e em caso afirmativo que lhe proporcionem o apoio adequado durante o processo de asilo (artigo 24.º).

## 9.1. Menores não acompanhados

O termo «menores não acompanhados» é utilizado para descrever as pessoas com menos de 18 anos de idade que entram no território europeu não acompanhadas por um adulto que seja responsável por elas no Estado recetor (ver *Diretiva Estatuto de Refugiado*, artigo 2.º, alínea I). Existem disposições fundamentais da legislação da UE em matéria de asilo e imigração que tratam da sua situação, e que serão analisadas na presente secção.

A CEDH não contém expressamente disposições relativas aos menores não acompanhados, mas o tratamento que lhes é dado pode ser considerado ao abrigo de várias disposições, como o artigo 5.º sobre o direito à liberdade e à segurança, o artigo 8.º sobre o direito ao respeito pela vida privada e familiar ou o artigo 2.º do Protocolo n.º 1 sobre o direito à instrução. O TEDH declarou que os Estados têm a responsabilidade de cuidar dos menores não acompanhados e de não os abandonar quando os libertam da detenção<sup>424</sup>.

Qualquer decisão referente a uma criança deve ser baseada no respeito pelos direitos da criança consagrados na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC), que foi ratificada por todos os Estados exceto a Somália e os Estados Unidos da América. A CDC estabelece os direitos humanos das crianças, que devem ser aplicados independentemente do estatuto de imigração<sup>425</sup>. O princípio do «interesse superior da criança» deve constituir um aspeto fundamental a ter em conta pelas autoridades públicas quando tomam medidas relativas aos menores. Ao contrário do que acontece com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, este princípio não está explicitamente inscrito na CEDH, mas é regularmente expresso na jurisprudência a ela relativa. O princípio também está subjacente às disposições específicas da legislação da UE em relação aos menores não acompanhados.

424 TEDH, *Rahimi c. Grécia*, n.º 8687/08, 5 de abril de 2011.

425 O Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas forneceu orientações adicionais em relação à proteção, aos cuidados e ao tratamento adequado dos menores não acompanhados no seu Comentário Geral n.º 6 (2005) disponível em: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

A ESC refere as crianças separadas da família no artigo 17.º, n.º 1, alínea c). O CEDS – tal como o TEDH – tem salientado que os Estados interessados em pôr cobro às tentativas para contornar as regras da imigração não devem privar os menores estrangeiros, principalmente se não estiverem acompanhados, da proteção que o seu estatuto exige. A proteção dos direitos fundamentais e as restrições impostas pela política de imigração dos Estados devem assim ser conciliadas<sup>426</sup>.

## 9.1.1. Acolhimento e tratamento

**No quadro do direito da UE**, as disposições específicas relativas aos menores não acompanhados estão contidas nos instrumentos em matéria de asilo bem como na [Diretiva Regresso](#).

Antes de analisar o tratamento dos menores não acompanhados durante o processo de asilo, é importante saber qual é o Estado responsável pelo tratamento do seu pedido de asilo. Nos termos do [Regulamento de Dublin](#) (Regulamento (UE) n.º 604/2013), os pedidos apresentados pelos menores não acompanhados devem ser apreciados pelo Estado-Membro em que residam legalmente membros da família, irmãos ou outros familiares (artigo 8.º). Deve ser-lhes facultado um representante (artigo 6.º). O artigo 6.º, n.º 3, fornece orientações sobre a forma de determinar o interesse superior da criança. O artigo 11.º contém regras destinadas a evitar a separação através da aplicação do Regulamento de Dublin (Regulamento (UE) n.º 604/2013) no caso de os membros de uma família apresentarem pedidos separados no mesmo Estado-Membro. Por último, o artigo 16.º trata dos dependentes (ver [Secção 4.2](#)).

Na ausência de um membro da família, irmão ou outro familiar, o Estado-Membro responsável é aquele em que o menor tenha apresentado o seu pedido de asilo, desde que tal seja no interesse superior do menor (artigo 8.º).

Exemplo: No processo *MA, BT e DA c. Secretary of State for the Home Department*<sup>427</sup>, o TJUE teve de determinar qual era o Estado responsável no caso de um menor não acompanhado que tinha apresentado pedidos de asilo em diversos Estados-Membros da UE. O TJUE esclareceu que, na ausência de um membro

426 CEDS, *Defence for Children International c. Países Baixos*, Queixa n.º 47/2008, méritos, 20 de outubro de 2009. O Comité declarou, nomeadamente, que os menores não acompanhados têm direito a alojamento ao abrigo do artigo 31.º, n.º 2, da ESC.

427 TJUE, C-648/11, *The Queen, a pedido de MA e outros c. Secretary of State for the Home Department*, 6 de junho de 2013.



da família que se encontre legalmente num Estado-Membro, o Estado em que o menor está fisicamente presente é responsável pela análise do pedido. Esta deliberação baseou-se no artigo 24.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais, segundo o qual todos os atos relativos às crianças terão primordialmente em conta o interesse superior da criança.

Deve ser facultado um representante aos menores não acompanhados que peçam asilo assim que o pedido for apresentado (artigo 24.º da *Diretiva Condições de Acolhimento* e artigo 25.º da *Diretiva Procedimentos de Asilo*). Todavia, a legislação não prevê a nomeação de um representante a partir do momento em que um menor não acompanhado é detetado pelas autoridades. Os Estados podem decidir nomear o mesmo representante ou representantes diferentes para prestar apoio ao requerente de asilo no processo de asilo, bem como para assegurar o bem-estar do menor enquanto o pedido de asilo está a ser tratado. Nos termos da *Diretiva Procedimentos de Asilo*, deve ser dada ao representante a oportunidade de discutir com o menor os assuntos a tratar antes da entrevista de asilo e de o acompanhar durante a mesma.

Qualquer entrevista com um menor não acompanhado deve ser conduzida por uma pessoa que tenha conhecimento das necessidades especiais deste grupo de pessoas (*Diretiva Procedimentos de Asilo*, artigo 25.º). Há restrições ao tratamento dos pedidos apresentados por menores não acompanhados na fronteira, nas zonas de trânsito ou através de procedimentos acelerados, que apenas são permitidos nos casos enunciados no artigo 25.º, n.º 6. Nesses casos, a diretiva permite que os Estados não concedam um direito de permanência automático aos menores não acompanhados durante a revisão de uma decisão de indeferimento, mas apenas quando as condições enunciadas no artigo 46.º, n.º 7, da diretiva estiverem preenchidas. Entre elas figuram, por exemplo, a assistência linguística e jurídica e, pelo menos, uma semana para o requerente pedir ao órgão jurisdicional que lhe conceda o direito de permanência no território enquanto aguarda o resultado do recurso.

A *Diretiva Condições de Acolhimento* (artigo 24.º) fornece orientações sobre o tipo de alojamento que deve ser proporcionado aos menores não acompanhados, os quais devem ficar junto de familiares adultos, numa família de acolhimento, em centros de acolhimento com instalações especiais para menores ou noutros locais de acolhimento que disponham de instalações adequadas a menores. A detenção de menores não acompanhados não está totalmente proibida, mas só é permitida em circunstâncias excecionais e nunca em estabelecimentos prisionais (artigo 11.º, n.º 3, da diretiva reformulada). A diretiva também refere que os requerentes com idade igual ou superior a 16 anos, mas inferior a 18 anos, e que por isso sejam ainda menores, podem ser alojados

em centros de acolhimento para requerentes de asilo adultos, mas apenas se isso for no seu interesse superior (esta condição não é aplicável à Irlanda nem ao Reino Unido, uma vez que foi introduzida com a diretiva reformulada em 2013).

O artigo 24.º da [Diretiva Condições de Acolhimento](#) especifica ainda que, na medida do possível, os irmãos devem ser mantidos juntos, tendo em conta os interesses superiores dos menores em questão e, em especial, a sua idade e maturidade. As alterações de local de residência dos menores não acompanhados devem ser reduzidas ao mínimo. Além disso, a diretiva estipula que os Estados-Membros devem começar a procurar os membros da família dos menores não acompanhados logo que possível, tendo devidamente em conta a sua segurança. Por último, assegura que as pessoas que trabalham com menores não acompanhados devem receber formação adequada.

A [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) (2011/95/UE) revista inclui disposições específicas para os menores não acompanhados a quem é concedido o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária. Os Estados-Membros da UE são obrigados a assegurar a representação do menor não acompanhado e a realização de avaliações periódicas pelas autoridades competentes. O representante nomeado pode ser um tutor legal ou, se for caso disso, um representante de uma organização responsável pelos cuidados e o bem-estar de menores, ou qualquer outro representante adequado (artigo 31.º).

O artigo 31.º da [Diretiva Estatuto de Refugiado](#) exige ainda que os Estados-Membros assegurem que os menores não acompanhados sejam colocados junto de familiares adultos, numa família de acolhimento, em centros especializados de acolhimento de menores ou noutro local de alojamento adequado. As opiniões da criança sobre o tipo de alojamento devem ser tidas em conta em função da sua idade e grau de maturidade. A diretiva reflete as disposições da [Diretiva Condições de Acolhimento](#) em matéria de alojamento junto dos irmãos, da busca dos membros da família e da formação dos adultos que trabalham com menores não acompanhados.

Nos termos do artigo 10.º da [Diretiva Regresso](#) (2008/115/CE), antes de afastarem um menor não acompanhado do território de um Estado-Membro, as autoridades desse Estado-Membro devem certificar-se de que ele é entregue no Estado de regresso a um membro da sua família, a um tutor designado ou a uma estrutura de acolhimento adequada. O regresso de menores não acompanhados não está proibido em absoluto, mas a decisão de regresso deve ter em devida conta os interesses superiores da criança. Se o regresso for adiado ou se for concedido um prazo para a repatriação voluntária, as necessidades específicas das crianças devem ser consideradas (artigo 14.º).

**No quadro da CEDH**, o TEDH declarou que o respeito dos interesses superiores da criança exige que sejam consideradas outras opções de alojamento que não a detenção para os menores não acompanhados.

Exemplo: No processo *Rahimi c. Grécia*<sup>428</sup>, o requerente era um menor não acompanhado de nacionalidade afegã que tinha estado detido num centro de detenção para adultos, tendo sido posteriormente libertado sem que as autoridades lhe prestassem qualquer assistência em matéria de alojamento. O TEDH concluiu que as condições de detenção do requerente e o facto de as autoridades não lhe terem prestado assistência após a sua libertação tinham sido equivalentes a um tratamento degradante proibido pelo artigo 3.º.

## 9.1.2. Avaliação da idade

**No quadro do direito da UE**, a [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) permite que os Estados-Membros utilizem exames médicos para determinar a idade dos menores não acompanhados no contexto do seu pedido de asilo quando tiverem dúvidas quanto à sua idade (artigo 25.º). Caso recorram a exames médicos, os Estados-Membros devem assegurar que os menores não acompanhados são previamente informados dessa avaliação e que lhes é pedido o respetivo consentimento. A questão da avaliação da idade tem suscitado uma controvérsia crescente em toda a Europa. Dado que os menores gozam de proteção acrescida no processo de asilo e os Estados recetores têm um dever acrescido de lhes prestar assistência noutros aspetos, incluindo o alojamento e a educação, algumas pessoas chegam a um território da União Europeia, muitas vezes sem documentação, e afirmam que têm menos de 18 anos de idade. Essas pessoas podem ser nesse caso sujeitas a um exame para determinar se têm, de facto, menos de 18 anos de idade. Os resultados do exame terão frequentemente um impacto significativo no seu pedido de asilo e no acesso à assistência social. Deve ser utilizado o exame médico menos invasivo. Os exames devem ser realizados por médicos habilitados e respeitar a dignidade do requerente. A diretiva não define em pormenor os tipos de exames médicos que são apropriados ou adequados, aplicando-se uma grande variedade de técnicas em toda a Europa.

**No âmbito do sistema do Conselho da Europa**, a Convenção relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos («Convenção contra o tráfico de seres humanos») também prevê

428 TEDH, *Rahimi c. Grécia*, n.º 8687/08, 5 de abril de 2011.

uma avaliação da idade quando não há certeza a respeito da idade da vítima, mas não fornece orientações quanto à natureza de uma avaliação adequada (artigo 10.º, n.º3))<sup>429</sup>.

## 9.2. Vítimas de tráfico de seres humanos

Importa estabelecer uma distinção entre a introdução clandestina e o tráfico. A introdução clandestina de migrantes é uma atividade realizada com o objetivo de obter um benefício financeiro ou outro benefício material através da facilitação da entrada irregular de uma pessoa num Estado do qual essa pessoa não é nacional ou residente permanente<sup>430</sup>.

**Tanto no quadro do direito da UE como da CEDH**, entende-se por tráfico de seres humanos «[o] recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de uma situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa com autoridade sobre outra, para fins de exploração»<sup>431</sup>. O tráfico envolve um elemento de coação e intimidação que não está presente na introdução clandestina.

**No quadro da CEDH**, o TEDH declarou no processo *Rantsev c. Chipre e Rússia*<sup>432</sup> que o tráfico está abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 4.º da CEDH, que proíbe a escravatura e o trabalho forçado. Os Estados membros têm a obrigação positiva de adotar medidas eficazes para proteger as vítimas e potenciais vítimas de tráfico, bem como disposições penais para punir os traficantes.

Exemplo: No processo *Rantsev c. Chipre e Rússia*<sup>433</sup>, o Tribunal declarou que era importante que uma vítima de tráfico não necessitasse de requerer uma identifica-

429 Separated Children in Europe Programme (SCEP) (2012); em conformidade com o *Plano de Ação relativo a menores não acompanhados (2010 – 2014)*, COM(2010) 213 final, de 6 de maio de 2010, da Comissão Europeia, o EASO começou a elaborar documentos técnicos, incluindo formação específica e um manual sobre a avaliação da idade.

430 Protocolo das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, artigo 3.º.

431 Conselho da Europa, Convenção relativa à Luta contra Tráfico de Seres Humanos, CETS n.º 197, 2005, artigo 4.º; Diretiva 2011/36/UE, JO L 337/9, artigo 2.º, n.º 1.

432 TEDH, *Rantsev c. Chipre e Rússia*, n.º 25965/04, 7 de janeiro de 2010, parágrafos 282-286.

433 *Ibid.*, parágrafo 288.

ção ou investigação. As autoridades são obrigadas a tomar elas próprias a iniciativa quando existem suspeitas dessa atividade criminosa.

A Convenção contra o tráfico de seres humanos é o primeiro tratado europeu que contém disposições pormenorizadas sobre a assistência, a proteção e o apoio que devem ser prestados às vítimas de tráfico complementarmente às obrigações que incumbem aos Estados membros de realizar investigações criminais eficazes e de tomar medidas de combate ao tráfico. A Convenção exige que os Estados Partes adotem medidas legislativas ou outras que se mostrem necessárias para identificar as vítimas de tráfico, e que dotem as suas autoridades competentes de pessoas formadas e qualificadas no domínio da prevenção e da luta contra o tráfico de seres humanos, bem como da identificação e do apoio às vítimas (artigo 10.º). As Partes devem adotar as medidas necessárias para auxiliar as vítimas na sua recuperação (artigo 12.º).

**No quadro do direito da UE**, a [Diretiva Contra o Tráfico de Seres Humanos \(2011/36/UE\)](#) define o tráfico de seres humanos nos mesmos termos que a Convenção do Conselho da Europa. Ao abrigo dessa diretiva, os Estados-Membros devem garantir que as vítimas de tráfico de seres humanos têm acesso sem demora a aconselhamento jurídico. O aconselhamento jurídico e o patrocínio judiciário devem ser gratuitos caso a vítima não disponha de recursos financeiros suficientes (artigo 12.º). A diretiva também introduz o conceito de responsabilidade penal e civil das pessoas coletivas, bem como das pessoas singulares. As crianças vítimas de tráfico recebem especial atenção nesta diretiva, designadamente em termos de assistência e apoio (artigos 13.º-16.º). Entre as medidas de assistência e apoio figuram as seguintes: a nomeação de um tutor ou representante para a criança vítima de tráfico de seres humanos assim que as autoridades a identifiquem (artigo 14.º); as inquirições da criança serem realizadas sem demora e, se possível, sempre pelas mesmas pessoas (artigo 15.º); e uma solução duradoura baseada no superior interesse da criança no caso dos menores não acompanhados vítimas de tráfico de seres humanos (artigo 16.º).

A [Diretiva Contra o Tráfico de Seres Humanos](#) protege as vítimas de tráfico da instauração de ações penais por crimes que tenham sido obrigadas a cometer e nos quais se podem incluir infrações relativas à utilização de passaportes falsos, à prostituição ou à violação da legislação nacional em matéria de trabalho ilegal. A assistência e o apoio prestados às vítimas não devem depender da cooperação com as autoridades numa investigação criminal (artigo 11.º). São igualmente dadas garantias processuais às vítimas envolvidas no processo penal (artigo 12.º), incluindo patrocínio judiciário gratuito caso a vítima não disponha de recursos financeiros suficientes. É necessário que as vítimas recebam um tratamento específico para evitar a vitimização secundária e a

ocorrência de novos traumas (artigos 12.º e 15.º). São aplicáveis garantias específicas às crianças vítimas de tráfico de seres humanos (artigos 13.º a 16.º). Se as vítimas de tráfico de seres humanos pedirem asilo, as suas necessidades de acolhimento especiais devem ser avaliadas e deve ser-lhes prestado o apoio adequado ([Diretiva Condições de Acolhimento](#), artigos 21.º e 22.º).

Tanto o direito da UE como a CEDH se debruçam sobre o estatuto das vítimas de tráfico de seres humanos depois de o tráfico ser detetado. Esta questão foi abordada na [Secção 2.4](#).

### 9.3. Pessoas com deficiência

Quando procuram asilo, as pessoas com deficiências físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais podem enfrentar obstáculos específicos no acesso à proteção e à assistência, além de poderem necessitar de uma assistência adicional que as autoridades competentes nem sempre proporcionam.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD) estabelece normas internacionais relativas às pessoas com deficiência. O seu artigo 5.º consagra os princípios de igualdade e não discriminação, e o artigo 18.º declara que os «Estados Partes reconhecem os direitos das pessoas com deficiência à liberdade de circulação, à liberdade de escolha da sua residência e à nacionalidade, em condições de igualdade com as demais».

**No quadro da CEDH**, não existe uma definição de deficiência, mas o TEDH declarou que o artigo 14.º confere proteção contra a discriminação fundada na deficiência<sup>434</sup>.

**No quadro do direito da UE**, a União Europeia ratificou a CRPD e está, por conseguinte, vinculada à Convenção. O artigo 21.º da [Diretiva Condições de Acolhimento](#) (2013/33/UE) dispõe que os Estados-Membros da UE devem ter em conta a situação das pessoas vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, quando transpuserem as disposições relativas às condições de acolhimento. As suas necessidades de acolhimento especiais devem ser avaliadas e deve ser-lhes prestado um apoio adequado ([Diretiva Condições de Acolhimento](#), artigos 21.º e 22.º), incluindo assistência psicológica, se necessário (artigo 19.º). A [Diretiva Regresso](#) também inclui as pessoas com deficiência na definição de pessoas vulneráveis, mas não contém disposições

434 TEDH, *Glor c. Suíça*, n.º 13444/04, 30 de abril de 2009; TEDH, *Pretty c. Reino Unido*, n.º 2346/02, 29 de abril de 2002.

específicas no que lhes diz respeito. Não existe uma proibição absoluta da detenção de requerentes de asilo com deficiência ou de pessoas visadas por processos de regresso, mas, se estiverem detidos, deve ser-lhes atribuída especial atenção (Diretiva Regresso, artigo 16.º, n.º 3). No caso dos requerentes de asilo, a Diretiva Condições de Acolhimento (artigo 11.º) exige que a sua saúde, incluindo a saúde mental, seja uma prioridade das autoridades nacionais.

Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, alínea b), da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#), a entrevista pessoal pode ser omitida quando os requerentes são inaptos ou incapazes para o efeito devido a circunstâncias duradouras e alheias à sua vontade. Esta disposição é particularmente pertinente para as pessoas com problemas de saúde mental que não são capazes de participar efetivamente na entrevista.

## 9.4. Vítimas de tortura e outras formas de violência graves

Como se disse na introdução a este capítulo, as vítimas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual constituem um grupo de pessoas vulneráveis em relação às quais foram previstas garantias específicas no tocante ao seu tratamento.

**No quadro do direito da UE**, o artigo 25.º da [Diretiva Condições de Acolhimento](#) (2013/33/UE) obriga os Estados-Membros a assegurarem que «às pessoas que tenham sido vítimas de atos de tortura, de violação ou de outros atos de violência graves seja dispensado tratamento adequado dos danos causados pelos atos referidos, em especial dando-lhes acesso a tratamento ou cuidados médicos e psicológicos adequados». O pessoal que trabalha com elas deve receber formação adequada.

As dificuldades de relatar os traumas sofridos podem causar problemas com a entrevista pessoal de asilo. Por conseguinte, as pessoas que conduzem a entrevista devem ter conhecimento dos problemas que podem afetar negativamente a capacidade dos requerentes para serem entrevistados, em especial no que se refere às indicações de eventuais torturas sofridas (artigos 4.º, n.º 3, e 14.º da [Diretiva Procedimentos de Asilo](#)). A diretiva exige igualmente que os Estados prestem aos requerentes que tenham sido vítimas de tortura, violação e outras formas graves de violência um apoio adequado durante o processo de asilo, se isso for necessário para um procedimento de asilo equitativo e eficiente. Esses requerentes também estão isentos dos procedimentos acelerados ou de fronteira se esse apoio adequado não puder ser prestado (artigo 24.º). São

aplicáveis garantias adicionais se os recursos contra uma decisão de indeferimento em primeira instância não tiverem um efeito suspensivo automático. Essas garantias incluem, por exemplo, a prestação da assistência linguística e jurídica necessária. Além disso, o requerente cujo pedido tenha sido indeferido em primeira instância deve dispor de pelo menos uma semana para requerer a um órgão jurisdicional que tome uma decisão sobre o seu direito de permanecer enquanto aguarda o resultado do recurso (artigo 24.º conjugado com o artigo 46.º, n.º 7). A disposição relativa aos requerentes com necessidade de garantias processuais especiais foi introduzida com a reformulação da diretiva em 2013, e por isso não é aplicável à Irlanda e ao Reino Unido.

No caso das pessoas visadas por procedimentos de regresso, se o afastamento for adiado ou se for concedido um prazo de repatriação voluntária, as necessidades especiais das vítimas de tortura e outras formas de violência devem ser tidas em consideração (artigo 14.º).

Uma categoria específica de vítimas de crimes graves são as pessoas sujeitas a violência doméstica, que também pode ocorrer no contexto do trabalho doméstico<sup>435</sup>.

**No quadro da CEDH**, o TEDH declarou que as vítimas de violência doméstica podem ser incluídas no grupo das «pessoas vulneráveis», juntamente com as crianças, tendo por isso direito à proteção dos Estados membros sob a forma de medidas de dissuasão eficazes contra essas violações graves da integridade pessoal<sup>436</sup>.

Em 2011, o Conselho da Europa adotou a Convenção para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica. Trata-se do primeiro instrumento juridicamente vinculativo do mundo que cria um quadro jurídico global para prevenir a violência, proteger as vítimas e pôr fim à impunidade dos autores desses crimes. Ainda não está em vigor.

**No quadro do direito da UE**, as vítimas de violência doméstica que são membros da família de cidadãos do EEE nacionais de países terceiros têm direito, ao abrigo da [Diretiva Livre Circulação](#), a uma autorização de residência autónoma em caso de divórcio ou de cessação da parceria registada (artigo 13.º, n.º 2, alínea c)). Relativamente aos membros da família de requerentes do reagrupamento familiar nacionais de países terceiros, nos termos do artigo 15.º, n.º 3, da [Diretiva Reagrupamento Familiar](#) (2003/86/CE),

435 A FRA tem documentado os riscos a que os migrantes em situação irregular costumam estar expostos quando trabalham no setor dos serviços domésticos, ver [FRA \(2011b\)](#).

436 TEDH, *Opuz c. Turquia*, n.º 33401/02, 9 de junho de 2009, parágrafo 160.



«[o]s Estados-Membros devem aprovar disposições que garantam a concessão de uma autorização de residência autónoma sempre que se verifiquem circunstâncias particularmente difíceis» após um divórcio ou separação.

## Questões fundamentais

- O superior interesse da criança deve ser uma consideração primordial em todos os atos relativos às crianças (ver [Secção 9.1](#)).
- No quadro do direito da UE, os menores não acompanhados requerentes de asilo têm direito a ser assistidos por um representante (ver [Secção 9.1.1](#)).
- No quadro do direito da UE, a [Diretiva Procedimentos de Asilo](#) permite que os Estados-Membros da União recorram a exames médicos para determinar a idade dos menores não acompanhados requerentes de asilo em caso de dúvida sobre se são ou não menores, mas os Estados-Membros devem respeitar determinadas garantias (ver [Secção 9.1.2](#)).
- Tanto no quadro do direito da UE como na CEDH, existe uma obrigação positiva de adotar disposições eficazes para proteger as vítimas e potenciais vítimas de tráfico de seres humanos complementarmente às disposições penais para punir o traficante (ver [Secção 9.2](#)).
- No quadro do direito da UE, as vítimas de tortura, violação e outros crimes graves têm direito a garantias processuais especiais, se estas forem necessárias para um procedimento de asilo equitativo e eficiente (ver [Secção 9.4](#)).
- No quadro da CEDH, as crianças e as vítimas de violência doméstica podem ser incluídas no grupo das «pessoas vulneráveis», tendo deste modo direito a uma proteção eficaz do Estado (ver [Secções 9.1.1 e 9.4](#)).

## Outra jurisprudência e mais leituras:

Para aceder a outra jurisprudência, consulte as orientações da [página 263](#) do presente manual. Poderá encontrar outros materiais relativos às questões abrangidas por este capítulo na [secção Outras leituras na página 241](#).





## Outras leituras

A seleção de referências seguinte inclui publicações de organizações internacionais, universidades e ONG, bem como do TEDH e da FRA. A lista de outras leituras foi agrupada em sete grandes categorias (literatura de caráter geral, direito em matéria de asilo e de refugiados, detenção, migrantes irregulares e regresso, menores, pessoas com deficiência e apátridas). Em alguns casos, o título é revelador de que a publicação se refere a mais de um domínio. Além disso, podem ser encontrados artigos sobre os temas abordados no presente manual em diversas publicações, como o *European Journal of Migration and Law*, o *International Journal of Refugee Law*, o *Refugee Survey Quarterly* e outras.

### Literatura de caráter geral

ACNUR (2012), *Toolkit on how to request interim measures under Rule 39 of the Rules of the European Court of Human Rights for persons in need of international protection*, Estrasburgo, ACNUR Representação junto das Instituições Europeias.

Conselho da Europa, Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (2011), *Guia prático sobre a admissibilidade (Practical guide on admissibility criteria)*, Estrasburgo, Conselho da Europa, disponível em: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) → Case law → Admissibility guide.

FRA (Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia) (2011c), *O acesso à justiça na Europa: uma perspetiva geral sobre os desafios e as oportunidades (Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities)*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

FRA (2012), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011*, Annual report 2011, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

FRA e Conselho da Europa, Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) (2011), *Manual sobre a legislação europeia antidiscriminação (Handbook on European non-discrimination law)*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

Frigo, M., e outros (2011), *Migration and international human rights law: practitioners guide N.º 6*, Genebra, Comissão Internacional de Juristas.

Ktistakis, Y. (2013), *Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Estrasburgo, Publicações do Conselho da Europa.

Peers, S. (2011), *EU justice and home affairs law*, Oxford, Oxford University Press.

## Direito em matéria de asilo e de refugiados

ACNUR (2011), *Manual de Procedimentos e Critérios para determinar a condição de refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados (Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees)*, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, Luxemburgo, ACNUR.,

ACNUR (2010), *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice – key findings and recommendations*, disponível em [www.unhcr.org/4ba9d99d9.html](http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html).

ACNUR e Conselho da Europa (2010), *Protecting refugees*, disponível em: <http://book.coe.int/ftp/3582.pdf>.

Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (ECRE) e Rede Legal Europeia de Asilo (ELENA) (2010), *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe*, outubro de 2010.

FRA (2010), *The duty to inform applicants: the asylum-seeker perspective*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

FRA (2010b), *Access to effective remedies: the asylum-seeker perspective*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

Gammelthoft-Hansen, T. (2011), *Access to asylum: international refugee law and the globalisation of migration control*, Cambridge, Cambridge University Press.

Goodwin-Gill, G.S., McAdam, J. (2007), *The refugee in international law*, Oxford, Oxford University Press.

Hailbronner, K. (2010), *EU Immigration and Asylum Law*, Munique, C.H. Beck.

Hathaway, J.C. (2005), *The rights of refugees under international law*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mole, N. e Meredith, C. (2010), *Human rights files, N.º 9: asylum and the European Convention on Human Rights* (5ª edição), Estrasburgo, Conselho da Europa.

Wagner, M. e Bonjour, S. (2009), *Flughafenverfahrensstudie: Vergleichende Studie des rechtlichen Rahmens und administrativer Praktiken hinsichtlich der Behandlung von Asylgesuchen und der Rückführung von unzureichend dokumentierten Personen an Flughäfen in sieben Europäischen Staaten (Estudo comparativo sobre os procedimentos de asilo nos aeroportos)*, Viena, Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias (CIDPM).

## Migrantes irregulares e regresso

Cholewinski, R. (2005), *Irregular migrants: access to minimum social rights*, Estrasburgo, Conselho da Europa.

Conselho da Europa, Comissário para os Direitos do Homem (2001), *Recommendation concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe member State and the enforcement of expulsion orders*, CommDH(2001)19, 19 de setembro de 2001.

Conselho da Europa, Comité de Ministros (2005), *Vinte orientações sobre o regresso forçado*, disponível em: [www.unhcr.org/refworld/publisher/COEMINISTERS/THEMGUIDE\\_42ef32984\\_0.html](http://www.unhcr.org/refworld/publisher/COEMINISTERS/THEMGUIDE_42ef32984_0.html).

FRA (2011a), *Os direitos fundamentais dos migrantes em situação irregular na União Europeia*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

FRA (2011b), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

FRA (2011), *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union States*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

Lutz, F. (2010), *The negotiations on the Return Directive*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers.

## Detenção

Conselho da Europa, Assembleia Parlamentar (2010), *The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*, Report Doc. 12105 (2010) / Resolution 1707 (2010) / Recommendation 1900 (2010).

Conselho da Europa, Comité de Ministros (2006), *Recomendação Rec(2006)2 do Comité dos Ministros do Conselho da Europa aos Estados Membros sobre as Regras Penitenciárias Europeias (Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules)*, 11 de janeiro de 2006.

Conselho da Europa, Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT) (2011), *The CPT standards*, (2002) 1 – Rev. 2011, disponível em: [www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm](http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm).

Conselho da Europa, Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (2012), *Guide on Article 5: Right to liberty and security, Article 5 of the Convention*, Estrasburgo, Conselho da Europa, disponível em: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) → Case-law → Case-law guides.

Edwards, A. (2011), *Back to basics: the right to liberty and security of person and ‘alternatives to detention’ of refugees, asylum-seekers, stateless persons and other migrants*, Paper prepared for the UN High Commissioner for Refugees Legal and Protection Policy Research Series, abril de 2011.

FRA (2010a), *Detention of third-country nationals in return procedures*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

FRA (2011), *Coping with a fundamental rights emergency: The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*, disponível em: <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border>.

International Detention Coalition (2011), *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, Melbourne, International Detention Coalition, disponível em: <http://idcoalition.org/cap/handbook>.

## Livre circulação na UE

Rogers, N., Scannell, R. e Walsh, J. (2012), *Free movement of persons in the enlarged European Union* (2ª edição), Londres, Sweet & Maxwell.

## Pessoas com deficiência

ACNUDH (2010), *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, guidance for human rights monitors*, HR/P/PT/17, disponível em: [www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities\\_training\\_17EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities_training_17EN.pdf).

FRA (2011), *The legal protection of persons with mental health problems under non-discrimination law*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

## Menores

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (2006), *UNHCR guidelines on formal determination of the best interests of the child*, disponível em: [www.unhcr.org/4566b16b2.pdf](http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf).

Conselho da Europa, Assembleia Parlamentar (2011), *Recommendation 1969 (2010) on unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*, 15 de abril de 2011.

FRA (2010), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, Luxemburgo, Serviço das Publicações.

Programa “Crianças Separadas na Europa” (PCSE)(2012), *Position paper on age assessment in the context of separated children in Europe*, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4ff535f52.html>.

## Apátridas

ACNUR (2012), *Guidelines on statelessness No. 2: Procedures for determining whether an individual is a stateless person*, HCR/GS/12/02, disponível em: [www.unhcr.org/refworld/docid/4f7dafb52.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f7dafb52.html).





# Fontes online

Fontes	Endereço Web
<b>A nível da ONU</b>	
Relator Especial das Nações Unidas sobre a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes	<a href="http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx">http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx</a>
Subcomité das Nações Unidas para a prevenção da tortura	<a href="http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIntro.aspx">www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIntro.aspx</a>
Jurisprudência dos organismos responsáveis pela observância dos Tratados das Nações Unidas	<a href="http://tb.ohchr.org/default.aspx">http://tb.ohchr.org/default.aspx</a>
Refworld (base de dados jurídicos sobre refugiados do ACNUR)	<a href="http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain">http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain</a>
<b>A nível do Conselho da Europa</b>	
Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT)	<a href="http://www.cpt.coe.int/en/about.htm">http://www.cpt.coe.int/en/about.htm</a>
TEDH	<a href="http://www.echr.coe.int">www.echr.coe.int</a>
HUDOC base de dados de jurisprudência do TEDH	<a href="http://hudoc.echr.coe.int">http://hudoc.echr.coe.int</a>
Biblioteca do TEDH	<a href="http://www.echr.coe.int">www.echr.coe.int</a> → Library
Coleção de fichas informativas do TEDH	<a href="http://www.echr.coe.int">www.echr.coe.int</a> → Press
Notas informativas sobre a jurisprudência do TEDH	<a href="http://www.echr.coe.int">www.echr.coe.int</a> → Case-Law
Comissário para os Direitos do Homem do Conselho da Europa	<a href="http://www.coe.int/en/web/commissioner">http://www.coe.int/en/web/commissioner</a>
Carta Social Europeia	<a href="http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/">http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/</a>

Serviço de Coordenação das Políticas de Migração do Conselho da Europa	<a href="http://www.coe.int/t/democracy/migration/default_en.asp">http://www.coe.int/t/democracy/migration/default_en.asp</a>
Grupo de Peritos sobre o Tráfico de Seres Humanos (GRETA)	<a href="http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/monitoring/greta_EN.asp">http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/monitoring/greta_EN.asp</a>
<b>A nível da UE</b>	
Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO)	<a href="http://easo.europa.eu/">http://easo.europa.eu/</a>
EASO, Currículo Europeu em matéria de Asilo	<a href="http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/">http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/</a>
Comissão Europeia, Direção-Geral dos Assuntos Internos	<a href="http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs">http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs</a>
Rede Europeia das Migrações	<a href="http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm">http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm</a>
Portal de Imigração da UE	<a href="http://ec.europa.eu/immigration">http://ec.europa.eu/immigration</a>
FRA	<a href="http://fra.europa.eu">http://fra.europa.eu</a>
Frontex	<a href="http://frontex.europa.eu">http://frontex.europa.eu</a>
Conselho Europeu sobre Refugiados e Exilados (ECRE)	<a href="http://www.ecre.org/">http://www.ecre.org/</a>

# Lista de processos

## Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia

<i>Abdon Vanbraekel e outros c. Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC)</i> , C-368/98, 12 de julho de 2011.....	218
<i>Abed El Karem El Kott e outros</i> , C-364/11, 19 de dezembro de 2012.....	81
<i>Aboubacar Diakité c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides</i> , C-285/12, 30 de janeiro de 2014.....	71, 72
<i>Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne</i> , C-329/11, 6 de dezembro de 2011.....	147, 159, 163
<i>Aissatou Diatta c. Land Berlin</i> , C-267/83, 13 de fevereiro de 1985.....	141
<i>Alexander Hengartner e Rudolf Gasser c. Landesregierung Vorarlberg</i> , C-70/09, 15 de julho de 2010.....	197
<i>Altun c. Stadt Böblingen</i> , C-337/07, 18 de dezembro de 2008.....	57
<i>Atiqullah Adil c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel</i> , C-278/12 PPU, 19 de julho de 2012.....	30
<i>Aydin Salahadin Abdulla e outros c. Bundesrepublik Deutschland</i> , processos apensos C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, 2 de março de 2010.....	64, 67, 80, 87
<i>Aziz Melki e Selim Abdeli</i> [GS], processos apensos C-188/10 e C-189/10, 22 junho 2010.....	30
<i>Baumbast e R c. Secretary of State for the Home Department</i> , C-413/99, 17 de setembro de 2002.....	209
<i>Borowitz c. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte</i> , C-21/87, 5 de julho de 1988.....	222
<i>Bundesrepublik Deutschland c. B e D</i> , processos apensos C-57/09 e C-101/09, 9 de novembro de 2010.....	64, 67, 86

<i>Bundesrepublik Deutschland c. Kaveh Puid</i> , C-4/11, 14 de novembro de 2013 .....	112
<i>Bundesrepublik Deutschland c. Y e Z</i> , processos apensos C-71/11 e C-99/11, 5 de setembro de 2012 .....	70
<i>Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken</i> , C-578/08, 4 de março de 2010 .....	54, 122, 137
<i>Chuck c. Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank</i> , C-331/06, 3 de abril de 2008 .....	222
<i>Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration</i> , C-179/11, 27 de setembro de 2012 .....	215
<i>Comissão das Comunidades Europeias c. Reino de Espanha</i> , C-503/03, 31 de janeiro de 2006 .....	133
<i>Comissão Europeia c. Reino de Espanha</i> , C-211/08, 15 de junho de 2010 .....	217
<i>Comissão Europeia c. Reino dos Países Baixos</i> , C-508/10, 26 de abril de 2012 .....	54
<i>Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg</i> , C-66/85, 3 de julho de 1986 .....	198
<i>Deutscher Handballbund c. Kolpak</i> , C-438/00, 8 de maio de 2003 .....	203
<i>Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen</i> , C-346/06, 3 de abril de 2008 .....	198
<i>El Dridi, alias Soufi Karim</i> , C-61/11, 28 de abril de 2011 .....	147, 159, 162
<i>El Yassini c. Secretary of State for the Home Department</i> , C-416/96, 2 de março de 1999 .....	203
<i>Eran Abatay e outros e Nadi Sahin c. Bundesanstalt für Arbeit</i> , processos apensos C-317/01 e C-369/01, 21 de outubro de 2003 .....	56
<i>Estado Holandês c. Ann Florence Reed</i> , C-59/85, 17 de abril de 1986 .....	121, 133
<i>Fatma Pehlivan c. Staatssecretaris van Justitie</i> , C-484/07, 16 de junho de 2011 .....	141
<i>Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost</i> , C-314/85, 22 de outubro de 1987 .....	20
<i>Francovich c. Itálijas Republika</i> , C-479/93, 9 de novembro de 1995 .....	20
<i>Francovich e Bonifaci e outros c. Itálijas Republika</i> , processos apensos C-6/90 e C-9/90, 19 de novembro de 1991 .....	20, 176
<i>G. B. C. Echternach e A. Moritz c. Minister van Onderwijs en Wetenschappen</i> , processos apensos C-389/87 e C-390/87, 15 de março de 1989 .....	209
<i>Georgios Orfanopoulos e outros e Raffaele Oliveri c. Land Baden-Württemberg</i> , processos apensos C-482/01 e C-493/01, 29 de abril de 2004 .....	94, 95

<i>Hava Genc c. Land Berlin</i> , C-14/09, 4 de fevereiro de 2010.....	201
<i>Hristo Gaydarov c. Director na Glavna direktsia "Ohranitelna politzia" pri Ministerstvo na vatrehnite raboti</i> , C-430/10, 17 de novembro de 2011 .....	94
<i>Igor Simutenkov c. Ministerio de Educación y Cultura e Real Federación Española de Fútbol</i> , C-265/03, 12 de abril de 2005 .....	205
<i>lida c. Stadt Ulm</i> , C-40/11, 8 de novembro de 2012.....	95, 132
<i>Ismail Derin c. Landkreis Darmstadt-Dieburg</i> , C-325/05, 18 de julho de 2007 .....	201
<i>K. c. Bundesasylamt</i> , C-245/11, 6 de novembro de 2012 .....	100, 112
<i>Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias</i> , processos apensos C-402/05 P e C-415/05 P, 3 de setembro de 2008.....	19
<i>Kadiman c. Freistaat Bayern</i> , C-351/95, 17 de abril de 1997.....	201
<i>Kadzoev (Huchbarov)</i> , C-357/09, 30 de novembro de 2009 .....	44, 52, 148, 154, 166, 167
<i>Kazim Kus c. Landeshauptstadt Wiesbaden</i> , C-237/91, 16 de dezembro de 1992.....	203
<i>Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department</i> , C-200/02, 19 de outubro de 2004 .....	130
<i>Land Baden-Württemberg c. Panagiotis Tsakouridis</i> , C-145/09, 23 de novembro de 2010.....	93
<i>Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1 Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet</i> , C-341/05, 18 de dezembro de 2007 .....	198
<i>Leyla Ecem Demirkan c. Bundesrepublik Deutschland</i> , C-221/11, 24 de setembro de 2013 .....	56
<i>Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz</i> , C-44/79, 13 de dezembro de 1979.....	20
<i>M. G. e N. R. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</i> , C-383-13, 10 de setembro de 2013 .....	172
<i>M. M. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland and Attorney General</i> , C-277/11, 22 de novembro de 2012 .....	102
<i>Maria Teixeira c. London Borough of Lambeth and Secretary of State for the Home Department</i> , C-480/08, 23 de fevereiro de 2010.....	209
<i>Mary Carpenter c. Secretary of State for the Home Department</i> , C-60/00, 11 de julho de 2002.....	121, 129
<i>Mehmet Arslan c. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie</i> , C-534/11, 30 de maio de 2013 .....	154

<i>Mehmet Soysal e Ibrahim Savatli c. Bundesrepublik Deutschland</i> , C-228/06, 19 de fevereiro de 2009.....	56
<i>Meki Elgafaji e Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie</i> , C-465/07, 17 de fevereiro de 2009 .....	64, 71
<i>Metock e outros c. Minister for Equality, Justice and Law Reform</i> , C-127/08, 25 de julho de 2008.....	121, 129, 136
<i>Micheletti e outros c. Delegación del Gobierno en Cantabria</i> , C-369/90, 7 de julho de 1992 .....	59
<i>Migrationsverket c. Nurije Kastrati e outros</i> , C-620/10, 3 de maio de 2012.....	111
<i>Minister voor Immigratie en Asiel c. X e Y e Z c. Minister voor Immigratie en Asiel</i> , processos apensos C-199/12, C-200/12 e C-201/12, 7 de novembro de 2013 .....	70
<i>Mohamad Zakaria</i> , C-23/12, 17 de janeiro de 2013.....	34
<i>Mohamed Gattoussi c. Stadt Rüsselsheim</i> , C-97/05, 14 de dezembro de 2006.....	204
<i>Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) c. Estado belga</i> , C-459/99, 25 de julho de 2002 .....	129, 133
<i>Murat Dereci e outros c. Bundesministerium für Inneres</i> , C-256/11, 15 de novembro de 2011 .....	95, 122, 131
<i>Murat Polat c. Stadt Rüsselsheim</i> , C-349/06, 4 de outubro de 2007.....	65, 96
<i>N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e outros c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform</i> , processos apensos C-411/10 e C-493/10, 21 de dezembro de 2011 .....	21, 63, 85, 100, 112, 114, 215
<i>Natthaya Dülger c. Wetteraukreis</i> , C-451/11, 19 de julho de 2012.....	57, 143
<i>Nawras Bolbol c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal</i> , C-31/09, 17 de junho de 2010 .....	67, 81
<i>O. e S. v Maahanmuuttovirasto e Maahanmuuttovirasto c. L.</i> , processos apensos C-356/11 e C-357/11, 6 de dezembro de 2012.....	130
<i>Office National de l'emploi c. Bahia Kziber</i> , C-18/90, 31 de janeiro de 1991.....	203
<i>Ömer Nazli, Caglar Nazli e Melike Nazli c. Stadt Nürnberg</i> , C-340/97, 10 de fevereiro de 2000.....	95
<i>P.I. c. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid</i> , C-348/09, 22 de maio de 2012 .....	65, 93
<i>Parlamento Europeu c. Conselho da UE</i> , C-540/03, 27 de junho de 2006.....	136
<i>Parlamento Europeu c. Conselho da UE</i> , C-355/10, 5 de setembro de 2012.....	38

<i>Petar Aladzhev c. Zamestnik director na Stolichna direksia na vatrešnite raboti kam Ministerstvo na vatrešnite raboti</i> , C-434/10, 17 de novembro de 2011 .....	94
<i>Pilar Allué e Carmel Mary Coonan e outros c. Università degli studi di Venezia e Università degli studi di Parma</i> , processos apensos C-259/91, C-331/91 e C-332/91, 2 de agosto de 1993 .....	198
<i>Processo penal c. Artur Leymann e Pustovarov</i> , C-388/08, 1 de dezembro de 2008 ....	102
<i>Processo penal c. MD Sagor</i> , C-430/11, 6 de dezembro de 2012 .....	159
<i>Processos penais c. Gjoko Filev e Adnan Osmani</i> , C-297/12, 19 de setembro de 2013 .....	32, 159
<i>Rahmanian Koushaki c. Bundesrepublik Deutschland</i> , processo C-84/12, 19 de dezembro de 2013 .....	29
<i>Recep Tetik c. Land Berlin</i> , C-171/95, 23 de janeiro de 1997 .....	57, 200
<i>Roland Rutili c. Ministre de L'interieur</i> , C-36/75, 28 de outubro de 1985 .....	95
<i>Rottmann c. Freistaat Bayern</i> , C-135/08, 2 de março de 2010 .....	44, 59
<i>Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEM)</i> , C-34/09, 8 de março de 2011 .....	44, 95, 122, 130
<i>Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration</i> , C-69/10, 28 de julho de 2011 .....	106
<i>Secretary of State for the Home Department c. Rahman e outros</i> , C-83/11, 5 de setembro de 2012 .....	128, 136
<i>Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e outros</i> , C-571/10, 24 de abril de 2012 .....	213
<i>Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department</i> , C-434/09, 5 de maio de 2011 .....	131
<i>Staatssecretaris van Justitie c. Mangat Singh</i> , C-502/10, 18 de outubro de 2012 .....	54
<i>Staatssecretaris van Justitie c. Tayfun Kahveci e Osman Inan</i> , processos apensos C-7/10 e C-9/10, 29 de março de 2012 .....	57
<i>Süleyman Eker c. Land Baden-Württemberg</i> , C-386/95, 29 de maio de 1997 .....	200
<i>The Queen, a pedido de MA e outros c. Secretary of State for the Home Department</i> , C-648/11, 6 de junho de 2013 .....	227, 230
<i>The Queen, a pedido de Yvonne Watts c. Bedford Primary Care Trust e Secretary of State for Health</i> , C-372/04, 16 de maio de 2006 .....	218
<i>The Queen c. Immigration Appeal Tribunal e Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department</i> , C-370/90, 17 de julho de 1992 .....	129

<i>The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas</i> , C-37/98, 11 de maio de 2000.....	56
<i>The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur</i> , C-192/99, 20 de fevereiro de 2001.....	59
<i>The Queen, Veli Tum e Mehmet Dari c. Secretary of State for the Home Department</i> , C-16/05, 20 de setembro de 2007.....	56
<i>Tural Oguz c. Secretary of State for the Home Department</i> , C-186/10, 21 de julho de 2011.....	56
<i>Ymeraga e outros c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration</i> , C-87/12, 8 de maio de 2013.....	95
<i>Zuheyr Frayeh Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet</i> , C-528/11, 30 de maio de 2013.....	112
<i>ZZ c. Secretary of State for the Home Department</i> , C-300/11, 4 de junho de 2013.....	65, 94

### Jurisprudência do Tribunal da EFTA

<i>Arnulf Clauder</i> , Processo n.º E-4/11, 26 de julho de 2011.....	137
---	-----

### Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

<i>A. e outros c. Reino Unido</i> [GS], n.º 3455/05, 19 de fevereiro de 2009.....	151, 156, 163, 164, 165
<i>A.A. c. Reino Unido</i> , n.º 8000/08, 20 de setembro de 2011.....	79, 123, 144
<i>Abdilahi Abdulwahidi c. Países Baixos</i> , n.º 21741/07, 12 de novembro de 2013.....	211
<i>Abdolkhani e Karimnia c. Turquia</i> , n.º 30471/08, 22 de setembro de 2009.....	99, 103, 105, 149, 173
<i>Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Reino Unido</i> , nos 9214/80, 9473/81 e 9474/81, 28 de maio de 1985.....	27, 127
<i>Afif c. Países Baixos</i> (dec.), n.º 60915/09, 24 de maio de 2011.....	211
<i>Ahmed c. Áustria</i> , n.º 25964/94, 17 de dezembro de 1996.....	48, 68
<i>Airey c. Irlanda</i> , n.º 6289/73, 9 de outubro de 1979.....	116, 118
<i>Al-Jedda c. Reino Unido</i> [GS], n.º 27021/08, 7 de julho de 2011.....	155
<i>Al-Saadoon e Mufdhi c. Reino Unido</i> , n.º 61498/08, 2 de março de 2010.....	72
<i>Amrollahi c. Dinamarca</i> , n.º 56811/00, 11 de julho de 2002.....	144
<i>Amuur c. França</i> , n.º 19776/92, 25 de junho de 1996.....	25, 35, 152, 161
<i>Anakomba Yula c. Bélgica</i> , n.º 45413/07, 10 de março de 2009.....	135
<i>Anayo c. Alemanha</i> , n.º 20578/07, 21 de dezembro de 2010.....	116



<i>Andrejeva c. Letónia</i> [GS], n.º 55707/00, 18 de fevereiro de 2009.....	191, 220
<i>Antwi e outros c. Noruega</i> , n.º 26940/10, 14 de fevereiro de 2012.....	144
<i>Aristimuño Mendizabal c. França</i> , n.º 51431/99, 17 de janeiro de 2006.....	58
<i>Aswat c. Reino Unido</i> , n.º 17299/12, 16 de abril de 2013.....	75
<i>Auad c. Bulgária</i> , n.º 46390/10, 11 de outubro de 2011.....	148, 168
<i>Austin e outros c. Reino Unido</i> [GS], n.ºs 39692/09, 40713/09 e 41008/09, 15 de março de 2012.....	150, 151
<i>Azimov c. Rússia</i> , n.º 67474/11, 18 de abril de 2013.....	50, 162
<i>Babar Ahmad e outros c. Reino Unido</i> , n.os 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 e 67354/09, 10 de abril de 2012.....	75
<i>Bader e Kanbor c. Suécia</i> , n.º 13284/04, 8 de novembro de 2005.....	72
<i>Bah c. Reino Unido</i> , n.º 56328/07, 27 de setembro de 2011.....	192, 211
<i>Bajsultanov c. Áustria</i> , n.º 54131/10, 12 de junho de 2012.....	133
<i>Balogun c. Reino Unido</i> , n.º 60286/09, 10 de abril de 2012.....	144
<i>Beldjoudi c. França</i> , n.º 12083/86, 26 de março de 1992.....	145
<i>Bensaid c. Reino Unido</i> , n.º 44599/98, 6 de fevereiro de 2001.....	215
<i>Berrehab c. Países Baixos</i> , n.º 10730/84, 21 de junho de 1988.....	122, 142
<i>Bigaeva c. Grécia</i> , n.º 26713/05, 28 de maio de 2009.....	189, 195
<i>Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda</i> [GS], n.º 45036/98, 30 de junho de 2005.....	16, 22
<i>Boultif c. Suíça</i> , n.º 54273/00, 2 de agosto de 2001.....	123, 144, 145
<i>Branko Tomašić e outros c. Croácia</i> , n.º 46598/06, 15 de janeiro de 2009.....	184
<i>C.G. e outros c. Bulgária</i> , n.º 1365/07, 24 de abril de 2008.....	100, 105, 116
<i>Chahal c. Reino Unido</i> [GS], n.º 22414/93, 15 de novembro de 1996.....	165
<i>Chapman c. Reino Unido</i> [GS], n.º 27238/95, 18 de janeiro de 2001.....	210
<i>Collins e Akaziebie c. Suécia</i> (dec.), n.º 23944/05, 8 de março de 2007.....	78
<i>Čonka c. Bélgica</i> , n.º 51564/99, 5 de fevereiro de 2002.....	64, 89, 106
<i>D. c. Reino Unido</i> , n.º 30240/96, 2 de maio de 1997.....	75
<i>Dalea c. França</i> (dec.), n.º 964/07, 2 de fevereiro de 2010.....	33
<i>Darraj c. França</i> , n.º 34588/07, 4 de novembro de 2010.....	182
<i>Darren Omoregie e outros c. Noruega</i> , n.º 265/07, 31 de julho de 2008.....	121, 133, 134
<i>Dbouba c. Turquia</i> , n.º 15916/09, 13 de julho de 2010.....	171, 173
<i>De Souza Ribeiro c. França</i> , n.º 22689/07, 13 de dezembro de 2012.....	100, 109
<i>Demir e Baykara c. Turquia</i> [GS], n.º 34503/97, 12 de novembro de 2008.....	195
<i>Dougoz c. Grécia</i> , n.º 40907/98, 6 de março de 2001.....	161, 174

<i>El Morsli c. França</i> (dec.), n.º 15585/06, 4 de março de 2008 .....	35
<i>Fawsie c. Grécia</i> , n.º 40080/07, 28 de outubro de 2010 .....	220
<i>Finogenov e outros c. Rússia</i> , n.os 18299/03 e 27311/03, 20 de dezembro de 2011... ..	184
<i>Finucane c. Reino Unido</i> , n.º 29178/95, 1 de julho de 2003 .....	186
<i>Foka c. Turquia</i> , n.º 28940/95, 24 de junho de 2008 .....	151
<i>G.R. c. Países Baixos</i> , n.º 22251/07, 10 de janeiro de 2012.....	117, 135
<i>Gaygusuz c. Áustria</i> , n.º 17371/90, 16 de setembro de 1996.....	190, 192, 220
<i>Gebremedhin [Gaberamadhien] c. França</i> , n.º 25389/05, 26 de abril de 2007 .....	99, 107
<i>Genovese c. Malta</i> , n.º 53124/09, 11 de outubro de 2011.....	60
<i>Gillow c. Reino Unido</i> , n.º 9063/80, 24 de novembro de 1986 .....	190, 210
<i>Glor c. Suíça</i> , n.º 13444/04, 30 de abril de 2009.....	236
<i>Gül c. Suíça</i> , n.º 23218/94, 19 de fevereiro de 1996.....	122, 138
<i>Guzzardi c. Itália</i> , n.º 7367/76, 6 de novembro de 1980 .....	150, 151
<i>H. e B. c. Reino Unido</i> , n.º 70073/10 e 44539/11, 9 de abril de 2013 .....	73
<i>H.L. c. Reino Unido</i> , n.º 45508/99, 5 de outubro de 2004 .....	151
<i>H.L.R. c. França</i> [GS], n.º 24573/94, 29 de abril de 1997 .....	74
<i>Hasanbasic c. Suíça</i> , n.º 52166/09, 11 de junho de 2013.....	145
<i>Hida c. Dinamarca</i> (dec.), n.º 38025/02, 19 de fevereiro de 2004.....	82, 88
<i>Hirsi Jamaa e outros c. Itália</i> [GS], n.º 27765/09, 23 de fevereiro de 2012 .....	26, 39, 64, 89, 99, 108
<i>Hode e Abdi c. Reino Unido</i> , n.º 22341/09, 6 de novembro de 2012.....	138
<i>I. c. Suécia</i> , n.º 61204/09, 5 de setembro de 2013 .....	78
<i>I.M. c. França</i> , n.º 9152/09, 2 de fevereiro de 2012 .....	99, 110
<i>Ilhan c. Turquia</i> [GS], n.º 22277/93, 27 de junho de 2000 .....	185
<i>Ismoilov e outros c. Rússia</i> , n.º 2947/06, 24 de abril de 2008.....	83, 87
<i>K.A.B. c. Suécia</i> , n.º 886/11, 5 de setembro de 2013 .....	74
<i>Kanagaratnam e outros c. Bélgica</i> , n.º 15297/09, 13 de dezembro de 2011 .....	169
<i>Karassev c. Finlândia</i> (dec.), n.º 31414/96, 12 de janeiro de 1999 .....	60
<i>Kaya c. Turquia</i> , n.º 22729/93, 19 de fevereiro de 1998.....	184
<i>Kiyutin c. Rússia</i> , n.º 2700/10, 10 de março de 2011 .....	53
<i>Koua Poirrez c. França</i> , n.º 40892/98, 30 de setembro de 2003 .....	190, 220
<i>Kučera c. Eslováquia</i> , n.º 48666/99, 17 de julho de 2007 .....	185
<i>Kudła c. Polónia</i> [GS], n.º 30210/96, 26 de outubro de 2000 .....	105, 107
<i>Kuduzović c. Eslovénia</i> (dec.), n.º 60723/00, 17 de março de 2005 .....	60

<i>Kurić e outros c. Eslovénia</i> [GS], n.º 26828/06, 26 de junho de 2012.....	44, 55
<i>Liu c. Rússia</i> , n.º 42086/05, 6 de dezembro de 2007.....	45
<i>Longa Yonkeu c. Letónia</i> , n.º 57229/09, 15 de novembro de 2011.....	148, 164
<i>Louled Massoud c. Malta</i> , n.º 24340/08, 27 de julho de 2010.....	168
<i>Luczak c. Polónia</i> , n.º 77782/01, 27 de novembro de 2007.....	220
<i>M. e outros c. Bulgária</i> , n.º 41416/08, 26 de julho de 2011.....	160
<i>M.A. c. Chipre</i> , n.º 41872/10, 23 de julho de 2013.....	89
<i>M.S. c. Reino Unido</i> , n.º 24527/08, 3 de maio de 2012.....	169
<i>M.S.S. c. Bélgica e Grécia</i> [GS], n.º 30696/09, 21 de janeiro de 2011.....	63, 86, 100, 103, 104, 105, 108, 113, 114, 117, 169, 175, 182, 190, 210
<i>M.Y.H. c. Suécia</i> , n.º 50859/10, 27 de junho de 2013.....	83
<i>Maaouia c. França</i> (dec.), n.º 39652/98, 12 de janeiro de 1999.....	104
<i>Maaouia c. França</i> , n.º 39652/98, 5 de outubro de 2000.....	117
<i>Makaratzis c. Grécia</i> [GS], n.º 50385/99, 20 de dezembro de 2004.....	183
<i>Mamatkulov e Askarov c. Turquia</i> [GS], n.os 46827/99 e 46951/99, 4 de fevereiro de 2005.....	43, 50, 64, 92
<i>Mannai c. Itália</i> , n.º 9961/10, 27 de março de 2012.....	68
<i>Mastromatteo c. Itália</i> [GS], n.º 37703/97, 24 de outubro de 2002.....	184
<i>Mathloom c. Grécia</i> , n.º 48883/07, 24 de abril de 2012.....	168
<i>Matsiukhina e Matsiukhin c. Suécia</i> (dec.), n.º 31260/04, 21 de junho de 2005.....	78
<i>Matthews c. Reino Unido</i> [GS], n.º 24833/94, 18 de fevereiro de 1999.....	16
<i>McCann e outros c. Reino Unido</i> , n.º 18984/91, 27 de setembro de 1995....	183, 184, 185
<i>Medvedyev e outros c. França</i> [GS], n.º 3394/03, 29 de março de 2010.....	39
<i>Mikolenko c. Estónia</i> , n.º 10664/05, 8 de outubro de 2009.....	147, 148, 153, 160, 167
<i>Mohamed c. Áustria</i> , n.º 2283/12, 6 de junho de 2013.....	113
<i>Mohamed Hussein e outros c. Países Baixos e Itália</i> (dec), n.º 27725/10, 2 de abril de 2013.....	113
<i>Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica</i> , n.º 13178/03, 12 de outubro de 2006.....	148, 169, 174
<i>Muminov c. Rússia</i> , n.º 42502/06, 11 de dezembro de 2008.....	76, 79
<i>Muskhadzhiyeva e outros c. Bélgica</i> , n.º 41442/07, 19 de janeiro de 2010....	148, 169, 170
<i>N. c. Reino Unido</i> [GS], n.º 26565/05, 27 de maio 2008.....	64, 75
<i>N. c. Suécia</i> , n.º 23505/09, 20 de julho de 2010.....	78
<i>NA. c. Reino Unido</i> , n.º 25904/07, 17 de julho de 2008.....	48, 73, 88
<i>Nachova e outros c. Bulgária</i> [GS], n.os 43577/98 e 43579/98, 6 de julho de 2005.....	183
<i>Nada c. Suíça</i> [GS], n.º 10593/08, 12 de setembro de 2012.....	33

<i>Nolan e K c. Rússia</i> , n.º 2512/04, 12 de fevereiro de 2009.....	36, 151, 152
<i>Nowak c. Ucrânia</i> , n.º 60846/10, 31 de março de 2011 .....	148, 171
<i>Nunez c. Noruega</i> , n.º 55597/09, 28 de junho de 2011 .....	121, 134
<i>O'Donoghue e outros c. Reino Unido</i> , n.º 34848/07, 14 de dezembro de 2010 .....	121, 127
<i>Omojudi c. Reino Unido</i> , n.º 1820/08, 24 de novembro de 2009.....	123
<i>Omwenyeke c. Alemanha</i> (dec.), n.º 44294/04, 20 de novembro de 2007 .....	47, 153
<i>Onur c. Reino Unido</i> , n.º 27319/07, 17 de fevereiro de 2009 .....	133
<i>Opuz c. Turquia</i> , n.º 33401/02, 9 de junho de 2009 .....	228, 238
<i>Osman c. Dinamarca</i> , n.º 38058/09, 14 de junho de 2011.....	122, 139
<i>Osman c. Reino Unido</i> [GS], n.º 23452/94, 28 de outubro de 1998 .....	184
<i>Othman (Abu Qatada) c. Reino Unido</i> , n.º 8139/09, 17 de janeiro de 2012 .....	64, 83, 91, 92
<i>Peers c. Grécia</i> , n.º 28524/95, 19 de abril de 2001 .....	174
<i>Phull c. França</i> (dec.), n.º 35753/03, 11 de janeiro de 2005.....	35
<i>Ponomaryovi c. Bulgária</i> , n.º 5335/05, 21 de junho de 2011 .....	190, 208
<i>Popov c. França</i> , n.os 39472/07 e 39474/07, 19 de janeiro de 2012.....	160, 169
<i>Powell c. Reino Unido</i> (dec.), n.º 45305/99, 4 de maio de 2000.....	215
<i>Pretty c. Reino Unido</i> , n.º 2346/02, 29 de abril de 2002 .....	123, 236
<i>Price c. Reino Unido</i> , n.º 33394/96, 10 de julho de 2001.....	169
<i>R.C. c. Suécia</i> , n.º 41827/07, 9 de março de 2010.....	78
<i>Rachwalski e Ferenc c. Polónia</i> , n.º 47709/99, 28 de julho de 2009 .....	185
<i>Rahimi c. Grécia</i> , n.º 8687/08, 5 de abril de 2011.....	227, 229, 233
<i>Raimondo c. Itália</i> , n.º 12954/87, 22 de fevereiro de 1994 .....	151
<i>Ramsahai e outros c. Países Baixos</i> [GS], n.º 52391/99, 15 de maio de 2007 .....	179, 185
<i>Ramzy c. Países Baixos</i> , n.º 25424/05, 20 de julho de 2010.....	64
<i>Rantsev c. Chipre e Rússia</i> , n.º 25965/04, 7 de janeiro de 2010.....	43, 49, 148, 152, 170, 174, 228, 234
<i>Riad e Idiab c. Bélgica</i> , n.os 29787/03 e 29810/03, 24 de janeiro de 2008.....	36, 152
<i>Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Países Baixos</i> , n.º 50435/99, 31 de janeiro de 2006.....	121, 135, 142
<i>Rusu c. Áustria</i> , n.º 34082/02, 2 de outubro de 2008.....	148, 164
<i>Ryabikin c. Rússia</i> , n.º 8320/04, 19 de junho de 2008 .....	83, 87
<i>S. e Marper c. Reino Unido</i> [GS], n.º 30562/04, 4 de dezembro de 2008 .....	182
<i>S.D. c. Grécia</i> , n.º 53541/07, 11 de junho de 2009.....	149, 169, 173, 174

<i>S.F. e outros c. Suécia</i> , n.º 52077/10, 15 de maio de 2012 .....	76, 78
<i>S.H.H. c. Reino Unido</i> , n.º 60367/10, 29 de janeiro de 2013 .....	75
<i>S.P. c. Bélgica</i> (dec.), n.º 12572/08, 14 de junho de 2011.....	162
<i>Saadi c. Itália</i> [GS], n.º 37201/06, 28 de fevereiro de 2008 .....	63, 68, 77, 79, 83, 87
<i>Saadi c. Reino Unido</i> [GS], n.º 13229/03, 29 de janeiro de 2008.....	43, 46, 147, 148, 157, 163, 164, 171
<i>Salah Sheekh c. Países Baixos</i> , n.º 1948/04, 11 de janeiro de 2007 .....	63, 68, 73, 78
<i>Saleck Bardi c. Espanha</i> , n.º 66167/09, 24 de maio de 2011 .....	116
<i>Savridin Dzhurayev c. Rússia</i> , n.º 71386/10, 25 de abril de 2013 .....	43, 50
<i>Sen c. Países Baixos</i> , n.º 31465/96, 21 de dezembro de 2001.....	122, 139
<i>Siatkowska c. Polónia</i> , n.º 8932/05, 22 de março de 2007 .....	117
<i>Singh c. República Checa</i> , n.º 60538/00, 25 de janeiro de 2005.....	148, 165
<i>Singh e outros c. Bélgica</i> , n.º 33210/11, 2 de outubro de 2012 .....	78
<i>Slivenko c. Letónia</i> [GS], n.º 48321/99, 9 de outubro de 2003 .....	60
<i>Soering c. Reino Unido</i> , n.º 14038/88, 7 de julho de 1989.....	63, 68
<i>Stamose c. Bulgária</i> , n.º 29713/05, 27 de novembro de 2012.....	34
<i>Sufi e Elmi c. Reino Unido</i> , n.os 8319/07 e 11449/07, 28 de junho de 2011 .....	48, 63, 64, 74, 76, 78, 79, 83
<i>Sultani c. França</i> , n.º 45223/05, 20 de setembro de 2007 .....	90
<i>Suso Musa c. Malta</i> , n.º 42337/12, 23 de julho de 2013 .....	43, 46, 147, 158
<i>Taïs c. França</i> , n.º 39922/03, 1 de junho de 2006 .....	179, 186
<i>Tanlı c. Turquia</i> , n.º 26129/95, 10 de abril de 2001.....	186
<i>Tarariyeva c. Rússia</i> , n.º 4353/03, 14 de dezembro de 2006.....	179, 186
<i>Timishev c. Rússia</i> , n.os 55762/00 e 55974/00, 13 de dezembro de 2005.....	207
<i>Tomic c. Reino Unido</i> (dec.), n.º 17837/03, 14 outubro 2003 .....	88
<i>Udeh c. Suíça</i> , n.º 12020/09, 16 de abril de 2013.....	145
<i>Üner c. Países Baixos</i> [GS], n.º 46410/99, 18 de outubro de 2006.....	123, 144
<i>Velikova c. Bulgária</i> , n.º 41488/98, 18 de maio de 2000.....	184, 185
<i>Velvarajah e outros c. Reino Unido</i> , n.os 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 e 13448/87, 30 de outubro de 1991.....	68, 88
<i>Wasilewski c. Polónia</i> (dec.), n.º 32734/96, 20 de abril de 1999 .....	190, 215, 219
<i>Weller c. Hungria</i> , n.º 44399/05, 31 de março de 2009.....	221

<i>Xhavara e outros c. Itália e Albânia</i> , n.º 39473/98, 11 de janeiro de 2001.....	39
<i>Yoh-Ekale Mwanje c. Bélgica</i> , n.º 10486/10, 20 de dezembro de 2011 .....	156
<i>Z.N.S. c. Turquia</i> , n.º 21896/08, 19 de janeiro de 2010 .....	173

### **Jurisprudência do Tribunal da Comissão Europeia dos Direitos do Homem**

<i>Asiáticos da África Oriental (Pessoas protegidas pelo Reino Unido) c. Reino Unido</i> (dec.), n.ºs 4715/70, 4783/71 e 4827/71, 6 de março de 1978 .....	37
<i>Família K. e W. c. Países Baixos</i> (dec.), n.º 11278/84, 1 de julho de 1985 .....	60
<i>Jaramillo c. Reino Unido</i> (dec.), n.º 24865/94, 23 de outubro de 1995.....	134
<i>Karus c. Itália</i> (dec.), n.º 29043/95, 20 de maio de 1998.....	190, 208
<i>Sorabjee c. Reino Unido</i> (dec.), n.º 23938/94, 23 de outubro de 1995.....	122, 134
<i>Stewart c. Reino Unido</i> (dec.), n.º 10044/82, 10 de julho de 1984 .....	183

### **Jurisprudência do Comité Europeu dos Direitos Sociais**

<i>COHRE c. Croácia</i> , Queixa n.º 52/2008, méritos, 22 de junho de 2010.....	212
<i>COHRE c. França</i> , Queixa n.º 63/2010, méritos, 28 de junho de 2011 .....	212
<i>COHRE c. Itália</i> , Queixa n.º 58/2009, méritos, 25 de junho de 2010 .....	212
<i>Defence for Children International c. Países Baixos</i> , Queixa n.º 47/2008, méritos, 20 de outubro de 2009 .....	53, 190, 192, 212, 230
<i>European Roma and Travellers Forum c. França</i> , Queixa n.º 64/2011, méritos, 24 de janeiro de 2012.....	90
<i>International Federation of Human Rights Leagues c. França</i> , Queixa n.º 14/2003, méritos, 8 de setembro de 2004.....	53, 190, 194, 216
<i>Marangopoulos Foundation for Human Rights c. Grécia</i> , Queixa n.º 30/2005, méritos, 6 de dezembro de 2006.....	196

**Jurisprudência do Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas**

<i>A c. Austrália</i> , Comunicação n.º 560/1993, consulta de 30 de abril de 1997 .....	163
<i>Ranjit Singh c. França</i> , Comunicações n.os 1876/2000 e 1876/2009, 22 de julho de 2011 .....	35

**Jurisprudência dos tribunais nacionais**

Alemanha, Tribunal Constitucional Federal Alemão ( <i>Bundesverfassungsgericht</i> ), n.º 56/2012, 18 de julho de 2012 .....	223
Áustria, Tribunal Constitucional Austríaco ( <i>Österreichische Verfassungsgerichtshof</i> ), decisões G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 de 24 de junho de 1998 .....	106
França, Conselho de Estado ( <i>Conseil d'État</i> ), <i>M. A.</i> , n.º 334040, 1 de julho de 2011 .....	76
França, Conselho de Estado ( <i>Conseil d'État</i> ), <i>M. et Mme Forabosco</i> , n.º 190384, 9 de junho de 1999 .....	32
França, Conselho de Estado ( <i>Conseil d'État</i> ), <i>M. Ghevondyan</i> , n.º 356505, 4 de junho de 2012 .....	52
França, Conselho de Estado ( <i>Conseil d'État</i> ), <i>M. Hicham B</i> , n.º 344411, 24 de novembro de 2010 .....	32
Malta, <i>Abdul Hakim Hassan Abdulle Et c. Ministry tal-Gustizzja u Intern Et, Qorti Civili Prim'Awla (Gurisdizzjoni Kostituzzjonali)</i> , n.º 56/2007, 29 de novembro de 2011 .....	69
Reino Unido, <i>EM (Lebanon) c. Secretary of State For The Home Department</i> [2008] UKHL 64, 22 de outubro de 2008 .....	92
Reino Unido, <i>FGP c. Serco Plc &amp; Anor</i> [2012] EWHC 1804 (Admin), 5 de julho de 2012 ...	185
Reino Unido, Supremo Tribunal, <i>R (Quila e outro) c. Secretary of State for the Home Department</i> [2011] UKSC 45, 12 de outubro de 2011 .....	126
Reino Unido, Supremo Tribunal, <i>WL (Congo) 1 &amp; 2 c. Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica) c. Secretary of State for the Home Department</i> [2011] UKSC 12, 23 de março de 2011 .....	155
República Checa, Tribunal Constitucional Checo ( <i>Ústavní soud České republiky</i> ), Decisão n.º 9/2010, Col., janeiro de 2010 .....	106
Suíça, Supremo Tribunal Federal Suíço, decisão BGE 136 II 5, de 29 de setembro de 2009 .....	129






# Como encontrar a jurisprudência dos tribunais europeus

## Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: HUDOC base de dados de jurisprudência

A **base de dados HUDOC** permite aceder gratuitamente à jurisprudência do TEDH: <http://hudoc.echr.coe.int/>

A base de dados está disponível em inglês e francês e o seu motor de busca intuitivo facilita a pesquisa de jurisprudência.

Na página **Help** da HUDOC estão disponíveis tutoriais em vídeo e manuais de instruções. Para obter informações pormenorizadas e exemplos da forma de utilizar os filtros e campos de pesquisa, o utilizador pode colocar o indicador do rato no sinal  à direita de cada ferramenta de busca na interface Hudoc.

As referências à jurisprudência contidas no presente manual fornecem ao leitor informações completas que lhe permitirão encontrar facilmente o texto integral do acórdão ou da decisão citados.

Antes de iniciar uma pesquisa, importa notar que as configurações padrão apresentam os acórdãos da Grande Secção e das Secções por ordem do último acórdão publicado. Para pesquisar noutras coletâneas, como por exemplo nas decisões, o utilizador deve assinalar a caixa adequada no campo **Document Collections** que aparece no lado superior esquerdo do ecrã.

A forma mais simples de encontrar os processos é introduzir o número do pedido no campo **Application Number** na opção **Advanced Search** no lado superior direito do ecrã e depois clicar no botão azul «Search».

Para aceder a jurisprudência relativa a outras questões, por exemplo, referentes ao asilo, o utilizador pode usar o campo **Search** indicado com uma lupa no lado superior direito do ecrã. No campo de pesquisa, o utilizador pode fazer a busca no texto utilizando:

- uma palavra (p.ex. *asylum*, *refugees*)
- uma expressão (p.ex. «*asylum seekers*»)
- o título de um processo
- um Estado
- uma expressão booleana (p.ex. *aliens NEAR residence*)

Para ajudar o utilizador a realizar uma pesquisa no texto, a pesquisa booleana simples (**Simple Boolean search**) está disponível clicando na seta que aparece dentro do campo **Search**. A *Simple Boolean search* oferece seis possibilidades de pesquisa: *This exact word or phrase* (esta palavra ou expressão exata), *All of these words* (Todas estas palavras), *Any of these words* (Qualquer destas palavras), *None of these words* (Nenhuma destas palavras), *Near these words* (Próximo destas palavras), *Free boolean search* (pesquisa booleana livre).

Depois de surgirem os resultados da pesquisa, o utilizador pode refinar facilmente os resultados usando os filtros que surgem no campo **Filters** no lado esquerdo do ecrã, por exemplo, «*Language*» (Língua) ou «*State*» (Estado). Os filtros podem ser utilizados individualmente ou combinados para refinar ainda mais os resultados. O filtro «*Keywords*» (palavras-chave) pode ser uma ferramenta útil, pois inclui frequentemente termos extraídos do texto da CEDH e está diretamente ligada à fundamentação e às conclusões do Tribunal.

**Exemplo:** Encontrar a jurisprudência do Tribunal sobre a questão de a expulsão dos requerentes de asilo os poder expor ao risco de sofrerem tortura ou tratamentos e penas desumanos e degradantes nos termos do artigo 3.º da CEDH

- 1) O utilizador introduz em primeiro lugar a expressão «*asylum seekers*» no campo **Search** e clica no botão azul **Search**.

- 2) Depois de aparecerem os resultados da pesquisa, o utilizador seleciona a opção «3» no **Violation filter** no campo **Filters** para circunscrever os resultados aos que estão relacionados com uma violação do artigo 3.º.
- 3) O utilizador pode selecionar então as palavras-chave pertinentes no **Keywords filter** para circunscrever os resultados aos que têm pertinência para o artigo 3.º, como as palavras-chave «(Art. 3) Prohibition of torture» ((artigo 3.º) Proibição da tortura).

Está disponível na HUDOC um sumário dos acórdãos dos processos mais relevantes. O sumário inclui uma nota descritiva inicial, uma apresentação sucinta dos factos e da legislação, com destaque para os aspetos de interesse jurídico. Se existir sumário surgirá uma hiperligação **Legal Summaries** nos resultados, juntamente com a ligação ao texto do acórdão ou da decisão. Em alternativa, o utilizador pode procurar exclusivamente os sumários dos acórdãos assinalando a caixa «Legal Summaries» no campo **Document Collections**.

Se tiverem sido publicadas traduções não oficiais de um dado processo, surgirá uma hiperligação **Language versions** nos resultados, juntamente com a ligação ao texto do acórdão ou da decisão. A HUDOC também fornece ligações a sítios Internet de terceiros que contêm outras traduções da jurisprudência do TEDH. Para mais informações, ver «Language versions» na secção «Help» da HUDOC.

### Tribunal de Justiça da União Europeia: base de jurisprudência CURIA

A **base de dados de jurisprudência CURIA** permite aceder gratuitamente à jurisprudência do TJCE/TJUE: <http://curia.europa.eu>.

O motor de busca está disponível em todas as línguas oficiais da UE<sup>437</sup>. A **língua** pode ser selecionada no lado superior direito do ecrã. O motor de busca pode ser utilizado para procurar informações em todos os documentos relacionados com os processos encerrados e pendentes no Tribunal de Justiça, no Tribunal Geral e no Tribunal da Função Pública.

437 Disponível desde 30 de abril de 2004: espanhol, dinamarquês, alemão, grego, inglês, francês, italiano, neerlandês, português, finlandês e sueco; desde 1 de maio de 2004: checo, estónio, letão, lituano, húngaro, polaco, eslovaco e esloveno; desde 1 de janeiro de 2007: búlgaro e romeno; desde 30 de abril de 2007: maltês; desde 31 de dezembro de 2011: irlandês; foram estabelecidas derrogações temporárias pelo Regulamento (CE) n.º 920/2005 e o Regulamento (UE) n.º 1257/2010. A legislação secundária em vigor à data da adesão está a ser traduzida para croata e será gradualmente publicada na Edição Especial do Jornal Oficial da União Europeia.

Há uma secção **Ajuda** disponível em <http://curia.europa.eu/common/juris/pt/aideGlo-bale.pdf#>. Cada caixa de pesquisa também tem uma página de ajuda a que é possível aceder clicando no ícone, e que contém informações úteis para auxiliar o utilizador a tirar o melhor partido possível desta ferramenta.

A forma mais simples de encontrar um determinado processo é introduzir o número completo do mesmo na caixa de pesquisa intitulada **Número de processo** e clicar depois o botão verde «Pesquisar». Também é possível pesquisar um processo utilizando uma parte do número de processo. Por exemplo, introduzir o número 122 no campo «Número de processo» permitirá encontrar o processo n.º 122 de qualquer ano e em qualquer dos três tribunais: Tribunal de Justiça, Tribunal Geral e/ou Tribunal da Função Pública.

Em alternativa, pode utilizar-se o campo **Nome das partes** para fazer a pesquisa com o nome comum de um processo. Este corresponde normalmente à forma simplificada dos nomes das partes no processo.

No total, existem 16 campos de pesquisa multifuncionais disponíveis para ajudar a refinar os resultados da pesquisa. Os diversos campos de pesquisa são intuitivos e podem ser conjugados de várias formas. Muitas vezes, os campos têm listas de pesquisa a que é possível aceder clicando no ícone e selecionando os termos disponíveis.

Para as pesquisas de carácter mais geral, utilizar o campo **Palavras do texto** produz resultados baseados na pesquisa de palavras-chave em todos os documentos publicados na Coletânea da Jurisprudência desde 1954, e desde 1994 para a Coletânea da Jurisprudência – Função Pública (ECR-SC).

Para as pesquisas com temas mais específicos, pode utilizar-se o campo **Matéria**. Para o efeito, é necessário clicar o ícone à direita do campo e selecionar o tema ou temas pertinentes da lista. Os resultados da pesquisa produzirão então uma lista por ordem alfabética de documentos selecionados relativos às questões jurídicas tratadas nas decisões do Tribunal de Justiça, do Tribunal Geral, do Tribunal da Função Pública e nas Conclusões dos advogados-gerais.

O sítio Web CURIA também inclui outros instrumentos de jurisprudência:

**Acesso à jurisprudência através do número do processo:** Esta rubrica é uma coleção de informações relativas a cada um dos processos entrados num dos três tribunais. Os processos são apresentados por ordem numérica, em função da sua apresentação nas

respetivas secretarias. É estabelecida uma ligação ao nível do número do processo. Esta rubrica está disponível em: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7045/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/).

**Repertório de jurisprudência:** Esta rubrica apresenta uma classificação sistemática dos sumários dos acórdãos que retomam as questões de direito essenciais enunciadas na decisão em causa. Esses sumários baseiam-se com a maior fidelidade possível no próprio texto dessa decisão. Esta rubrica está disponível em: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7046/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7046/).

**Notas de doutrina sobre os acórdãos:** Esta rubrica contém as referências às notas de doutrina relativas aos acórdãos dos três tribunais desde a respetiva criação. Os acórdãos estão ordenados, relativamente a cada jurisdição, segundo o número do processo, ao passo que as referências às notas são classificadas por ordem cronológica de publicação. As referências são indicadas na língua original. Esta rubrica está disponível em: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7083/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7083/).

**Base de dados de jurisprudência nacional:** É possível aceder a esta base de dados externa através do sítio Web CURIA. Oferece acesso à jurisprudência nacional pertinente no que respeita ao direito da UE. A base de dados é constituída por uma coleção de jurisprudência dos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros da União Europeia. A informação foi recolhida com base na consulta seletiva de revistas jurídicas e em contactos diretos com numerosos órgãos jurisdicionais nacionais. Esta base de dados está disponível em inglês e em francês no endereço: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7062/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7062/).



# Instrumentos da UE e acordos selecionados

## Instrumentos da UE

	Título
<b>Asilo</b>	
<i>Regulamento de Dublin (UE) n.º 604/2013</i>	Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, JO L 180, 29.6.2013, p. 31–59.
<i>Regulamento de Dublin (CE) n.º 343/2003</i>	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, 25.2.2003, p. 1–10.
<i>Regulamento Eurodac (UE) n.º 603/2013</i>	Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça, JO L 180, 29.6.2013, p. 1–30.

<i>Regulamento Eurodac (CE) n.º 2725/2000</i>	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, 15.12.2000, p. 1–10.
<i>Diretiva Condições de Acolhimento 2013/33/UE</i>	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, JO L 180, 29.6.2013, p. 96–116.
<i>Diretiva Condições de Acolhimento 2003/9/CE</i>	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, JO L 31, 6.2.2003, p. 18–25 .
<i>Diretiva Procedimentos de Asilo 2013/32/UE</i>	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, JO L 180, 29.6.2013, p. 60–95.
<i>Diretiva Procedimentos de Asilo 2005/85/CE</i>	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, JO L 326, 13.12.2005, p. 13–34.
<i>Diretiva Estatuto de Refugiado 2011/95/UE</i>	Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, JO L 337, 20.12.2011, p. 9–26.
<i>Diretiva Estatuto de Refugiado 2004/83/CE</i>	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 respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida, JO L 304, 30.9.2004, p. 12–23.
<b>Tráfico de Seres Humanos</b>	
<i>Diretiva Contra o Tráfico de Seres Humanos 2011/36/UE</i>	Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho, JO L 101, 15.4.2011, p. 1–11.
<i>Diretiva Títulos de Residência para Vítimas de Tráfico 2004/81/CE</i>	Diretiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes, JO L 261, 6.8.2004, p. 19–23.



<b>Fronteiras</b>	
<i>Regulamento (UE) n.º 1053/2013</i>	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, JO L 295, 6.11.2013, p. 27-37 .
<i>Regulamento Eurosur (UE) n.º 1052/2013</i>	Regulamento (UE) n.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013 , que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur), JO L 295, 6.11.2013, p. 11-26 .
<i>Regulamento SIS II (CE) n.º 1987/2006</i>	Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006 , relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), JO L 381, 28.12.2006, p. 4-23.
<i>Decisão SIS II 2007/533/JAI</i>	Decisão 2007/533/JAI do Conselho, de 12 de Junho de 2007, relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II), JO L 205, 7.8.2007, p. 63-84.
<i>Decisão do Conselho 2013/158/UE</i>	2013/158/UE: Decisão do Conselho, de 7 de março de 2013, que fixa a data de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), JO L 87, 27.3.2013, p. 10-11.
<i>Decisão do Conselho 2013/157/UE</i>	2013/157/UE: Decisão do Conselho, de 7 de março de 2013 , que fixa a data de aplicação da Decisão 2007/533/JAI relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II), JO L 87, 27.3.2013, p. 8-9.
<i>Código das Fronteiras Schengen (Regulamento (CE) n.º 562/2006)</i>	Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006 , que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), JO L 105, 13.4.2006, p. 1-32.
<i>Regulamento (UE) n.º 610/2013</i>	Regulamento (UE) n.º 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 , que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, os Regulamentos (CE) n.º 1683/95 e (CE) n.º 539/2001 do Conselho e os Regulamentos (CE) n.º 767/2008 e (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, JO L 182, 29.06.2013, p. 1-18.

<i>Regulamento (UE) n.º 1051/2013</i>	Regulamento (UE) n.º 1051/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013 , que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais, JO L 295, 6.11.2013, p. 1-10.
<i>Decisão do Conselho 2010/252/UE anulada pelo TJUE C-355/10</i>	2010/252/: Decisão do Conselho, de 26 de Abril de 2010 , que completa o Código das Fronteiras Schengen no que diz respeito à vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, JO L 111, 4.5.2010, p. 20-26.
<i>Regulamento Frontex (CE) n.º 2007/2004</i>	Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro de 2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, JO L 349, 25.11.2004, p. 1-11.
<i>Regulamento (UE) n.º 1168/2011</i>	Regulamento (UE) n.º 1168/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro de 2011 , que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, JO L 304, 22.11.2011, p. 1-17.
<i>Regulamento (CE) n.º 863/2007</i>	Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Julho de 2007 , que estabelece um mecanismo para a criação de equipas de intervenção rápida nas fronteiras, que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho no que se refere a este mecanismo e que regulamenta as competências e tarefas dos agentes convidados, JO L 199, 31.7.2007, p. 30-39 .
<b>Vistos</b>	
<i>Código de Vistos (Regulamento (CE) n.º 810/2009)</i>	Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009 , que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos), JO L 243, 15.9.2009, p. 1-58.
<i>Regulamento VIS n.º 767/2008</i>	Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Julho de 2008 , relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração (Regulamento VIS ), JO L 218, 13.8.2008, p. 60-81.
<i>Regulamento Lista de Vistos (CE) n.º 539/2001</i>	Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de Março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação, JO L 81, 21.3.2001, p. 1-7.
<b>Migração irregular e regresso</b>	
<i>Diretiva Sanções contra os Empregadores 2009/52/CE</i>	Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho de 2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular, JO L 168, 30.6.2009, p. 24-32.

<i>Diretiva Regresso 2008/115/CE</i>	Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, JO L 348, 24.12.2008, p. 98-107.
<i>Decisão do Conselho 2004/573/EC</i>	2004/573/CE: Decisão do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à organização de voos comuns para o afastamento do território de dois ou mais Estados-Membros de nacionais de países terceiros que estejam sujeitos a decisões individuais de afastamento, JO L 261, 6.8.2004, p. 28-35.
<i>Diretiva Auxílio à Entrada 2002/90/CE</i>	Diretiva 2002/90/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2002, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares, JO L 328, 5.12.2002, p. 17-18.
<i>Diretiva Sanções às Transportadoras 2001/51/CE</i>	Diretiva 2001/51/CE do Conselho, de 28 de Junho de 2001, que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985, JO L 187, 10.7.2001, p. 45-46.
<i>Resolução do Conselho Casamentos brancos, 1997</i>	Resolução do Conselho de 4 de Dezembro de 1997 sobre as medidas a adoptar em matéria de luta contra os casamentos brancos, JO C 382, 16.12.1997, p. 1-3.
<b>Migração regular</b>	
<i>Diretiva Autorização Única 2011/98/UE</i>	Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro, JO L 343, 23.12.2011, p. 1-9.
<i>Diretiva Cartão Azul 2009/50/CE</i>	Diretiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de Maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado, JO L 155, 18.6.2009, p. 17-29.
<i>Diretiva Investigação Científica 2005/71/CE</i>	Diretiva 2005/71/CE do Conselho, de 12 de Outubro de 2005, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica, JO L 289, 3.11.2005, p. 15-22.
<i>Diretiva Estudantes 2004/114/CE</i>	Diretiva 2004/114/CE do Conselho, de 13 de Dezembro de 2004, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado, JO L 375, 23.12.2004, p. 12-18.
<i>Diretiva Residentes de Longa Duração 2003/109/CE</i>	Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, JO L 16, 23.1.2004, p. 44-53.

<i>Diretiva 2011/51/UE</i>	Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2011, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional. (Texto relevante para efeitos do EEE), JO L 132, 19.5.2011, p. 1-4.
<i>Diretiva Reagrupamento Familiar 2003/86/CE</i>	Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, JO L 251, 3.10.2003, p. 12-18.
<i>Regulamento Modelo Uniforme de Título de Residência (CE) n.º 1030/2002</i>	Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, de 13 de Junho de 2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros, JO L 157, 15.06.2002, p. 1-7.
<i>Regulamento (CE) n.º 380/2008</i>	Regulamento (CE) n.º 380/2008 do Conselho, de 18 de Abril de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 1030/2002 que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros, JO L 115, 29.04.2008, p. 1-7.
<b>Libre circulação e igualdade</b>	
<i>Regulamento (UE) n.º 492/2011</i>	Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União (Texto relevante para efeitos do EEE), JO L 141, 27.5.2011, p. 1-12.
<i>Regulamento (UE) n.º 1231/2010</i>	Regulamento (UE) n.º 1231/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, que torna extensivos o Regulamento (CE) n.º 883/2004 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade, JO L 344, 29.12.2010, p. 1-3.
<i>Regulamento Coordenação dos Sistemas de Segurança Social (CE) n.º 883/2004</i>	Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (Texto relevante para efeitos do EEE e para a Suíça), JO L 166, 30.4.2004, p. 1-123.
<i>Regulamento (UE) n.º 465/2012</i>	Regulamento (UE) n.º 465/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, que altera o Regulamento (CE) n.º 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, e o Regulamento (CE) n.º 987/2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 (Texto relevante para efeitos do EEE e do acordo UE/Suíça), JO L 149, 8.6.2012, p. 4-10.
<i>Diretiva Reconhecimento das Qualificações Profissionais 2005/36/CE</i>	Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (Texto relevante para efeitos do EEE), JO L 255, 30.9.2005, p. 22-142.
<i>Regulamento (UE) n.º 623/2012 da Comissão</i>	Regulamento (UE) n.º 623/2012 da Comissão, de 11 de julho de 2012, que altera o anexo II da Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (Texto relevante para efeitos do EEE), JO L 180, 12.7.2012, p. 9-11.

<i>Diretiva Livre Circulação 2004/38/CE</i>	Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de Abril de 2004 relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Texto relevante para efeitos do EEE ), JO L 158, 30.4.2004, p. 77-123.
<i>Regulamento (CEE) n.º 1612/68</i>	Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, JO L 257, 19.10.1968, p. 2-12.
<i>Diretiva Destacamento de Trabalhadores 1996/71/CE</i>	Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 1996 relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços, JO L 18, 21.1.1997, p. 1-6.
<i>Diretiva Igualdade Racial 2000/43/CE</i>	Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de Junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, JO L 180, 19.7.2000, p. 22-26.

### Acordos selecionados

	<b>Título</b>
<i>Protocolo de Ankara</i>	Protocolo Adicional e Protocolo Financeiro, assinados em 23 de Novembro de 1970, anexos ao Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia e respeitante às medidas a adoptar para a sua entrada em vigor – Ata final – Declarações, JO L 293, 29.12.1972, p. 3-56.
<i>Convenção de aplicação do Acordo de Schengen de 1985</i>	Acervo de Schengen – 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, JO L 239, 22.9.2000, p. 19-62.
<i>Acordo sobre o Espaço Económico Europeu</i>	Acordo sobre o Espaço Económico Europeu – Ato final – Declarações comuns – Declarações dos Governos dos Estados-Membros das Comunidades Europeias e dos Estados da EFTA – Acordos diversos – Ata Acordada – Declaração de uma ou de várias das partes contratantes relativos ao acordo sobre o Espaço Económico Europeu, JO L 1, 03.1.1994, p. 3-522 .
<i>Acordo CE/Suíça</i>	Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro sobre a livre circulação de pessoas – Ata final – Declarações comuns - Informação sobre a entrada em vigor dos sete acordos com a Confederação Suíça nos sectores da livre circulação de pessoas, dos transportes aéreos e terrestres, dos contratos públicos, da cooperação científica e tecnológica, do reconhecimento mútuo em matéria de avaliação da conformidade e no sector do comércio de produtos agrícolas, JO L 114, 30.4.2002, p. 6-72.





## Notas:

**Acerca de Schengen (incluindo os instrumentos enumerados em «Fronteiras e Vistos» e «Migração Irregular e Regresso»)**

Em relação à **Dinamarca** ver Protocolo (n.º 19) relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia, artigo 3.º e Protocolo (n.º 22) relativo à posição da Dinamarca.

Em relação ao **Reino Unido** ver Protocolo (n.º 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda sobre o espaço de liberdade, segurança e justiça; Protocolo (n.º 19) relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia, artigo 4.º; Decisão 2000/365/CE do Conselho que aprova o pedido apresentado pelo Reino Unido, adotada em 29.5.2000. (JO 2000 L 131, pp. 43–47), e Decisão 2004/926/CE do Conselho de 22.12.2004 relativa à produção de efeitos de parte do acervo de Schengen no Reino Unido da Grã-Bretanha e na Irlanda do Norte (JO 2004 L 395, pp. 70–80).

Em relação à **Irlanda** ver Protocolo (n.º 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda sobre o espaço de liberdade, segurança e justiça; Protocolo (n.º 19) relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia, artigo 4.º; e Decisão 2002/192/CE do Conselho de 28.2.2002 sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen (JO 2002 L 64, pp. 20-23).

Em relação à **Noruega e à Islândia** ver Protocolo (n.º 19) relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia, artigo 6.º; Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia com a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação dos dois Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, assinado em 18.5.1999 e entrado em vigor em 26.6.2000 (JO 1999 L 176, pp. 36-62); e Decisão 1999/437/CE do Conselho, de 17.5.1999, relativa a determinadas regras de aplicação do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia com a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação dos dois Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO 1999 L 176, pp. 31-33).

Em relação à **Suíça** ver Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, assinado em 26.10.2004 e entrado em vigor em 01.03.2008 (JO 2008 L 53, pp. 52-79) e Decisão 2008/146/CE do Conselho, de 28.1.2008, respeitante à celebração, em nome da Comunidade Europeia, do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO 2008 L 53, pp. 1-2).

Em relação ao **Liechtenstein** ver o Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Liechtenstein relativo à adesão do Principado do Liechtenstein ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, assinado em 28.02.2008, e entrado em vigor em 19.12.2011 (JO 2011 L 160, pp. 21-36).

**Aplicação de instrumentos específicos****Regulamentos de Dublin e Eurodac**

Em relação à **Dinamarca** ver Acordo entre a Comunidade Europeia e o Reino da Dinamarca relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado na Dinamarca ou em qualquer outro Estado-Membro da União Europeia e ao sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin, assinado em 10.03.2005 e entrado em vigor em 01.04.2006 (JO 2006 L 66, pp. 38-43) e Decisão 2006/188/CE do Conselho, de 21 de fevereiro de 2006 (JO 2006 L 66, p. 37); com base no artigo 3.º, n.º 2, do supracitado acordo, a Dinamarca notificou a Comissão Europeia, em 4 de julho de 2013, de que irá aplicar ambos os regulamentos, com exceção da parte relativa à aplicação da lei no âmbito do Eurodac, que exige negociações separadas; Em relação à **Islândia e à Noruega** ver Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro, na Islândia ou na Noruega - Declarações, assinado em 19.01.2001 e entrado em vigor em 01.04.2001 (JO 2001 L 93, pp. 40-47) e Decisão 2006/167/CE do Conselho, de 21.2.2006 (JO 2006 L 57, pp. 15-18), tanto a Islândia (em 23 de julho de 2013) como a Noruega (em 12 de julho de 2013) notificaram a Comissão Europeia de que irão aplicar ambos os regulamentos, com exceção da parte relativa à aplicação da lei no âmbito do Eurodac, que exige negociações separadas;



Em relação à **Suíça** ver **Acordo entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pelo exame de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro ou na Suíça**, assinado em 26.10.2004 e entrado em vigor em 01.03.2008 (JO 2008 L 53, p. 5 - 17); e **Decisão 2008/147/CE do Conselho** de 28.1.2008 (JO 2008 L 53, pp. 3-4); a Suíça notificou a Comissão Europeia, em 14 de agosto de 2013, de que irá aplicar ambos os regulamentos, com exceção da parte relativa à aplicação da lei no âmbito do Eurodac, que exige negociações separadas;

Em relação ao **Lístenstaine** ver **Protocolo entre a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Liechtenstein ao Acordo entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo aos critérios e mecanismos de determinação do Estado responsável pelo exame de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro ou na Suíça**, assinado em 28.02.2008 e entrado em vigor em 19.12.2011 (JO 2011 L 160, pp. 39-49); o Lístenstaine notificou a Comissão Europeia, em 11 de julho de 2013, de que irá aplicar ambos os regulamentos, com exceção da parte relativa à aplicação da lei no âmbito do Eurodac, que exige negociações separadas.

#### **Código das Fronteiras Schengen**

O Código das Fronteiras Schengen é aplicável à **Bulgária**, à **Roménia** e a **Chipse**, à exceção do Título III sobre as fronteiras internas.

#### **Regulamento SIS II**

O Regulamento SIS II tornou-se aplicável em 9 de abril de 2013, tal como estabelecido pela **Decisão 2013/158/UE** do Conselho, de 7 de março de 2013, JO 2013 L 87/10 27.3.2013.

**A Bulgária** e a **Roménia** só poderão utilizar o SIS II para efeitos de recusa da entrada quando o Conselho aceitar a adesão destes dois Estados-Membros ao espaço Schengen, mas têm acesso ao SIS II para fins de cooperação policial e judicial ao abrigo da **Decisão SIS II (2007/533/JAI)** e da **Decisão 2010/365/JUE** do Conselho, de junho de 2010, relativa à aplicação das disposições do acervo de Schengen respeitantes ao Sistema de Informação Schengen na República da Bulgária e na Roménia.

**A Irlanda** e o **Reino Unido** não participam nem estão vinculados ou sujeitos à **Decisão 2013/158/UE** do Conselho, de 7 de março de 2013, pelo que apenas lhes será aplicável a **Decisão SIS II (2007/533/JAI)** de 12 de junho de 2007).

#### **Livre Circulação e Segurança Social**

Em relação ao **Lístenstaine**, à **Islândia** e à **Noruega** ver o anexo VI do **Acordo sobre o Espaço Económico Europeu**, alterado pelas **Decisões do Comité Misto** do EEE n.º 76/2011, de 1 de julho de 2011 (JO 2011 L 262, pp. 33-43) e n.º 18/2012, de 10 de fevereiro de 2012 (JO 2012 L 161, p. 24).

Em relação à **Suíça** ver anexo II do **Acordo relativo à coordenação dos regimes de segurança social**, atualizado pela **Decisão n.º 1/2012** do Comité Misto criado pelo **Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a Livre Circulação de Pessoas, de 31 de março de 2012, que substitui o anexo II do referido Acordo relativo à coordenação dos regimes de segurança social (2012/195/UE)** (JO 2012 L 103, pp. 51-59).

#### **Aplicação de instrumentos específicos**

O **Regulamento (UE) n.º 1231/2010** não é aplicável ao **Reino Unido**, que todavia continua vinculado ao Regulamento (CE) n.º 859/2003 do Conselho, de 14 de maio de 2003, que torna extensivas as disposições do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e Regulamento (CEE) n.º 574/72 aos nacionais de Estados terceiros que ainda não estão abrangidos por estas disposições por razões exclusivas de nacionalidade (JO 2003 L 124, pp. 1-3).

A **Diretiva Reconhecimento das Qualificações Profissionais (2005/36/UE)** com exceção do Título II, é provisoriamente aplicável na **Suíça** em conformidade com a **Decisão n.º 2/2011** do Comité Misto UE-Suíça criado pelo artigo 14.º do Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a **Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas de 1999, de 30 de setembro de 2011, que substitui o anexo III (Reconhecimento mútuo das qualificações profissionais) (2011/702/UE)** (JO 2011 L 277, pp. 20-35).

A **Diretiva Destacamento de Trabalhadores (96/71/CE)** não é aplicável à **Suíça**, que todavia tem de estabelecer regras semelhantes nos termos do artigo 22.º do anexo I do Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a **Confederação Suíça, por outro**, assinado em 21.06.1999 e entrado em vigor em 01.06.2002 (JO 2002 L 114, pp. 6-72).

## Anexo 2: Aplicabilidade de instrumentos do Conselho da Europa selecionados

### Aplicabilidade de instrumentos selecionados do Conselho da Europa pelos Estados-Membros da União Europeia

Estado-Membro da UE	Número total de ratificações/adesões																											Total de entre 28 EM	
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK		UK
CEDH	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
Protocolo n.º 1 da CEDH (propriedade, direito à instrução, etc.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
Protocolo n.º 4 da CEDH (liberdade de circulação, proibição de expulsão coletiva de estrangeiros, etc.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	26	
Protocolo n.º 6 da CEDH (pena de morte)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
Protocolo n.º 7 da CEDH (garantias processuais em caso de expulsão de estrangeiros, etc.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25	
Protocolo n.º 12 da CEDH (discriminação)	S	S	X	S	S	S	X	S	S	S	✓	X	S	S	S	X	✓	S	✓	S	X	✓	X	S	✓	S	X	8	
Protocolo n.º 13 da CEDH (pena de morte)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
Convenção Europeia de Assistência Social e Médica (1953)	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	X	✓	✓	X	✓	✓	15	
Convenção Europeia sobre o Estabelecimento (1955)	S	✓	X	X	✓	✓	✓	X	✓	S	X	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	X	✓	X	✓	X	✓	X	✓	10	
Convenção do Conselho da Europa relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos (2005)	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	S	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25	
Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (2011)	S	S	X	X	X	X	S	X	S	S	S	S	X	X	✓	X	S	X	S	X	S	S	✓	X	S	S	S	2	

✓ = Estado Parte / aplicável

S = assinado

X = não assinado

Aplicabilidade de instrumentos selecionados do Conselho da Europa por outros Estados do Conselho da Europa

	País	AD	AL	AM	AZ	BA	CH	GE	IS	LI	MC	MD	ME	MK	NO	RS	RU	SM	TR	UA	Total de entre 19 países
Número total de ratificações/adesões		8	9	7	6	8	5	8	8	6	5	7	9	8	9	8	4	8	7	8	19
CEDH		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protocolo n.º 1 da CEDH (propriedade, direito à instrução, etc.)		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protocolo n.º 4 da CEDH (liberdade de circulação, proibição de expulsão coletiva de estrangeiros, etc.)		✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protocolo n.º 6 da CEDH (pena de morte)		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protocolo n.º 7 da CEDH (garantias processuais em caso de expulsão de estrangeiros, etc.)		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protocolo n.º 12 da CEDH (discriminação)		✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protocolo n.º 13 da CEDH (pena de morte)		✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Convenção Europeia de Assistência Social e Médica (1953)		✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	3
Convenção Europeia sobre o Estabelecimento (1955)		✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	2
Convenção do Conselho da Europa relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos (2005)		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	15
Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (2011)		✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	3

✓ = Estado Parte / aplicável      s = assinado      ✗ = não assinado



Estados-Membros da UE		ESC (1961) e Protocolo Adicional 1988																											
		AT	BE	BG	CY	EE	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PT	RO	SE	SI	SK	CZ	DE	DK	EL	ES	HR	LU	PL	UK
Total aceite		14	24	17	15	20	26	31	17	27	30	24	26	20	30	31	17	23	29	25	15	15	18	21	22	15	16	10	14
Art. 18.º	Direito ao exercício de uma atividade lucrativa no território das outras Partes	0	✓	0	0	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	✓	0	✓	✓	0	✓	0	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	✓
Art. 19.º	Direito dos trabalhadores migrantes à proteção e à assistência	0	0	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	0	0	0	✓	0	✓	0	✓	0	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 20.º	Direito à não discriminação baseada no sexo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 21.º	Direito à informação e à consulta	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 22.º	Direito a tomar parte na melhoria das condições de trabalho	✓	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 23.º	Direito das pessoas idosas a uma proteção social	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 24.º	Direito à proteção em caso de despedimento	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 25.º	Direito à proteção em caso de insolvência do empregador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 26.º	Direito à dignidade no trabalho	0	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 27.º	Direito dos trabalhadores com responsabilidades familiares	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Art. 28.º	Direito dos representantes dos trabalhadores a proteção	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 29.º	Direito à consulta nos processos de despedimento coletivo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 30.º	Direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 31.º	Direito à habitação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Notas: As caixas a amarelo indicam os Estados-Membros que só ratificaram a Convenção ESC de 1996  
 ✓ = aceite      0 = parcialmente aceite      x = não aceite

## Aceitação das disposições da Carta Social Europeia (ESC) por outros membros do Conselho da Europa que ratificaram a ESC

	ESC (1996)										ESC (1961)									
	País fora da UE	AD	AL	AM	AZ	BA	GE	MD	ME	MK	NO	RS	RU	TR	UA	IS				
Total aceite	19	18	13	18	16	12	16	18	16	22	25	19	27	24	13					
Art. 1.º - Direito ao trabalho	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 2.º - Direito a condições de trabalho justas	✓	✓	0	✓	✓	0	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0				
Art. 3.º - Direito à segurança e à higiene no trabalho	✓	✓	0	✓	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0				
Art. 4.º - Direito a uma remuneração justa	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Art. 5.º - Direito sindical	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 6.º - Direito à negociação coletiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 7.º - Direito das crianças e dos adolescentes à proteção	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Art. 8.º - Direito das trabalhadoras à proteção da maternidade	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Art. 9.º - Direito à orientação profissional	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 10.º - Direito à formação profissional	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0				
Art. 11.º - Direito à proteção da saúde	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 12.º - Direito à segurança social	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Art. 13.º - Direito à assistência social e médica	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Art. 14.º - Direito ao benefício dos serviços sociais	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Art. 15.º - Direito das pessoas com deficiência	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 16.º - Direito da família a proteção	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Art. 17.º - Direito das crianças e adolescentes a proteção	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Art. 18.º - Direito ao exercício de uma atividade lucrativa no território das outras Partes	0	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Art. 19.º - Direito dos trabalhadores migrantes à proteção e à assistência	0	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Art. 20.º - Direito à não discriminação baseada no sexo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 21.º - Direito à informação e à consulta	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 22.º - Direito a tomar parte na melhoria das condições de trabalho	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 23.º - Direito das pessoas idosas a uma proteção social	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 24.º - Direito à proteção em caso de despedimento	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 25.º - Direito à proteção em caso de insolvência do empregador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 26.º - Direito à dignidade no trabalho	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 27.º - Direito dos trabalhadores com responsabilidades familiares	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Art. 28.º - Direito dos representantes dos trabalhadores a proteção	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 29.º - Direito à consulta nos processos de despedimento coletivo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 30.º - Direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Art. 31.º - Direito à habitação	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				

✓ = aceite  
0 = parcialmente aceite  
x = não aceite

Notas: As caixas a amarelo indicam os Estados que só ratificaram a Convenção ESC de 1996

# Anexo 4: Aceitação de Convenções da ONU selecionadas

## Aceitação de determinadas Convenções das Nações Unidas pelos Estados-Membros da União Europeia

Estado-Membro da UE	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	Total de entre 28	
Número total de ratificações/adesões	15	13	15	13	14	15	15	12	13	14	13	14	14	15	12	14	13	14	14	13	14	13	15	15	15	14	14	15	28	
Convenção relativa aos Refugiados	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
Convenção relativa aos Apátridas	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	24	
Convenção para a Redução da Apátridia	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	16	
ICERD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
PIDCP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
PIDESC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CEDAW	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CCT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CCT - PF	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	21	
CDC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CDC - PF1 (conflitos armados)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
UNTOC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
UNTOC - PA1 (contra o tráfico ilícito de migrantes)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
UNTOC - PA2 (contra o tráfico de pessoas)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
CRPD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25	

✓ = Estado Parte/ aplicável s = assinada ✗ = não assinada

## Aceitação de determinadas Convenções das Nações Unidas por outros Estados do Conselho da Europa

	Pais	AD	AL	AM	AZ	BA	CH	GE	IS	LI	MC	MD	ME	MK	NO	RS	RU	SM	TR	UA	Total de entre 19
	Número total de ratificações/adesões	7	15	15	15	15	13	13	10	14	11	15	14	14	15	15	12	11	13	15	17
	Convenção relativa aos Refugiados	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	17
	Convenção relativa aos Apatrídas	x	x	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	✓	13
	Convenção para a Redução da Apatridia	x	✓	✓	✓	✓	x	x	x	✓	x	✓	x	x	✓	✓	x	x	x	✓	9
	ICERD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
	PIDCP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
	PIDESC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
	CEDAW	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
	CCT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
	CCT - PF	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	14
	CDC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
	CDC - PF1 (conflitos armados)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
	UNTOC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
	UNTOC - PA1 (contra o tráfico ilícito de migrantes)	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
	UNTOC - PA2 (contra o tráfico de pessoas)	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
	CRPD	5	✓	✓	✓	✓	x	5	5	x	5	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	13

✓ = Estado Parte/ aplicável    5 = assinada    x = não assinada

Convenção relativa aos Refugiados - Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)

Convenção relativa aos Apatrídas - Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Apatrídas (1954)

Convenção para a Redução da Apatridia - Convenção das Nações Unidas para a Redução dos Casos de Apatridia (1961)

ICERD - Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)

PIDCP - Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966)

PIDESC - Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966)

CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979)

CCT - Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984)

CCT - PF - Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura (1989)

CDC - Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)

CRPD - Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006)

UNTOC - Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional (2000)

UNTOC - PA 1 - Protocolo Adicional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea (2000)

UNTOC - PA 2 - Protocolo Adicional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças (2000)



## Anexo 5: Códigos de países utilizados nos anexos

Código	País	Código	País
AD	Andorra	LI	Listenstaine
AL	Albânia	LT	Lituânia
AM	Arménia	LU	Luxemburgo
AT	Áustria	LV	Letónia
AZ	Azerbaijão	MC	Mónaco
BA	Bósnia-Herzegovina	MD	Moldávia
BE	Bélgica	ME	Montenegro
BG	Bulgária	MK	Macedónia
CH	Suíça	MT	Malta
CY	Chipre	NL	Países Baixos
CZ	República Checa	NO	Noruega
DE	Alemanha	PL	Polónia
DK	Dinamarca	PT	Portugal
EE	Estónia	RO	Roménia
EL	Grécia	RS	Sérvia
ES	Espanha	RU	Rússia
FI	Finlândia	SE	Suécia
FR	França	SI	Eslovénia
GE	Geórgia	SK	Eslováquia
HR	Croácia	SM	San Marino
HU	Hungria	TR	Turquia
IE	Irlanda	UA	Ucrânia
IS	Islândia	UK	Reino Unido
IT	Itália		



## Manual sobre o direito da União Europeia em matéria de asilo, fronteiras e imigração

2015 – 287 páginas – 14,8 × 21 cm

ISBN 978-92-871-9927-0 (Conselho da Europa)

ISBN 978-92-9239-504-9 (FRA)

doi:10.2811/7474

Uma grande quantidade de informações sobre a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia está disponível na Internet. É possível aceder a ela através da página *web* da FRA (<http://fra.europa.eu>).

Mais informação sobre a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem está disponível na página *web* do Tribunal: [echr.coe.int](http://echr.coe.int). O portal de busca HUDOC disponibiliza acesso a julgamentos e decisões em inglês e/ou francês, traduções para outras línguas, notas mensais de informação sobre a jurisprudência, comunicados de imprensa e outras informações sobre as atividades do Tribunal.

### Como obter publicações da União Europeia

#### Publicações gratuitas:

- um exemplar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>),
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:  
nas representações da União Europeia ([http://ec.europa.eu/represent\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/represent_pt.htm)),  
nas delegações em países fora da UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm)),  
contactando a rede Europe Direct ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_pt.htm](http://europa.eu/eurodirect/index_pt.htm))  
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (\*).

#### Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

#### Assinaturas pagas:

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_pt.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm)).

(\* ) A informação dada e a maioria das chamadas são gratuitas (no entanto algumas operadoras, cabinas telefónicas ou hotéis podem cobrar as chamadas).

### Como obter publicações do Conselho da Europa

O Serviço de Publicações do Conselho da Europa produz obras em todas as áreas de referência da organização, incluindo direitos do homem, ciência jurídica, saúde, ética, assuntos sociais, ambiente, educação, cultura, desporto, juventude e património arquitetónico. Os livros e as publicações eletrónicas deste vasto catálogo podem ser encomendados *online* (<http://book.coe.int/>).

Uma sala virtual de leitura propõe aos utilizadores a consulta gratuita de excertos das obras principais acabadas de publicar ou textos completos de certos documentos oficiais.

Toda a informação sobre as diversas Convenções do Conselho da Europa, assim como os textos completos das mesmas, estão disponíveis na página *web* do Gabinete do Tratado: <http://conventions.coe.int/>.

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e o direito da União Europeia (UE) proporcionam um enquadramento cada vez mais importante para a proteção dos direitos dos estrangeiros. A legislação da UE em matéria de asilo, fronteiras e imigração está a evoluir rapidamente. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) já possui uma jurisprudência abundante relativa, designadamente, aos artigos 3.º, 5.º, 8.º e 13.º do TEDH. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) é crescentemente solicitado a pronunciar-se sobre a interpretação das disposições do direito da União neste domínio. Esta segunda edição do manual, que foi atualizada até ao final de dezembro de 2013, apresenta de forma acessível a legislação da UE e a jurisprudência dos dois tribunais europeus. Tem como destinatários os profissionais da justiça, juizes, procuradores, funcionários dos serviços de imigração e organizações não governamentais dos Estados membros da União e do Conselho da Europa.

---

**AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA**

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Áustria  
Tel. +43 (1) 580 30-60 – Fax +43 (1) 580 30-693  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)

**TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM  
CONSELHO DA EUROPA**

67075 Estrasburgo Cedex – França  
Tel. +33 (0) 3 88 41 20 18 – Fax +33 (0) 3 88 41 27 30  
[echr.coe.int](http://echr.coe.int) – [publishing@echr.coe.int](mailto:publishing@echr.coe.int)



■ Serviço das Publicações

ISBN 978-92-871-9927-0 (Conselho da Europa)  
ISBN 978-92-9239-504-9 (FRA)