

A Problemática Jurídica da Detenção de Requerentes de Asilo e Imigrantes Irregulares na Europa e em Portugal (eventuais alternativas à detenção)

Feliciano Barreiras Duarte*

Resumo

A problemática jurídica da detenção de requerentes de asilo e de imigrantes irregulares assume uma especial relevância no período da nossa história coletiva, em que o fenómeno migratório, em pleno século XXI (século do movimento dos povos) tenderá cada vez mais a condicionar e a pulverizar as políticas públicas estaduais e supra estaduais. Como fenómeno político, económico, social, religioso e cultural, o fenómeno migratório, goste-se mais ou menos dele, aborde-se de forma mais generalizada ou mais pormenorizada, vai quase obrigatoriamente ter de estar nas prioridades políticas, legislativas e jurídicas dos Estados europeus e também ao nível das instituições da União Europeia. Muito do futuro da Europa e de Portugal está umbilicalmente associado, política e juridicamente, à forma como souberem trabalhar a imigração em cada uma das suas múltiplas variáveis. Desde logo, dedicando especial atenção a variáveis, como o envelhecimento populacional e as taxas de fecundidade e natalidade, entre muitas outras. Fiel ao seu passado coletivo, faz sentido que a Europa e Portugal da diversidade, da tolerância, do respeito pelos direitos humanos, mesmo em momentos de crise económica e social, como o que vivemos atualmente, não deverão transigir nos seus princípios humanistas e de influência cristã.

Palavras-chave: asilo, imigração, políticas públicas, Europa

* Deputado à Assembleia da República. Ex-Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto do Primeiro-Ministro

104 *Abstract*

The legal issues of detention of those who seek for asylum and irregular immigrants assumes special relevance in this period (21th century – the century of the movement of population) of our collective history where the migration phenomenon tends to condition and pulverize public and state policies. As a political, economical, social, religious and cultural phenomenon, migration, like it or not, with a more specific or generalized approach, will be a political, legislative and legal priority for the European countries, and also on the level of the European Community. Most of Europe and Portugal's future is politically and juridical associated to the approach given to migration and all its issues. Giving special attention amongst other things to population ageing, birth and fertility rates. Faithful to its collective past of diversity, tolerance and respect of human rights, it makes sense that Europe and Portugal, even in moments of economic and social crisis, as the one we are living today, should not forget its Christian influence and culture.

Keywords: asylum, immigration, public policies, Europe

Ninguém ignora a importância que o instituto jurídico do asilo assume nas sociedades contemporâneas enquanto lúdimo imperativo «de proteção internacional dos Direitos Fundamentais».

Trata-se de uma instituição milenar que, desde tempos imemoriais, acompanhou a Humanidade e foi sendo instituída, sob as mais diversas formas, nos Estados que atendiam à proteção de estrangeiros obrigados a abandonar os seus países por motivos de perseguição política, religiosa ou de outra natureza.

A própria mitologia helénica ofereceu-nos um pungente exemplo desta realidade em Belerofonte, o herói que matou a Quimera, um monstro que cuspiam labaredas, tinha cabeça de leão, corpo de cabra e cauda de serpente.

Fugido de Corinto, Belerofonte refugiara-se na cidade de Tirinto, mas cedo o rei desta o encaminhou para o reino da Lícia por se convencer, injustamente, que o herói se apaixonara por Anteia, a sua mulher. Uma missiva levava Belerofonte, na qual o rei de Tirinto solicitava ao sogro um lúgubre serviço: «Por favor te peço que varras deste mundo o portador desta carta, pois que tentou violar minha esposa e tua filha».

Mas, temente da vingança das Fúrias, que não toleravam que a vida de um hóspede real fosse ceifada, Lóbades, o rei da Lícia, encomendou a Belerofonte o difícilíssimo serviço de destruir a temida Quimera, façanha que o herói alcançou com a ajuda de Pégaso, o seu corcel alado.

Porque razão se lembrou esta lenda da velha Hélade? Para ilustrar a veneração que já os Antigos tinham por essa nobre instituição da hospitalidade concedida aos estrangeiros que procuravam refúgio longe da sua casa.

Entretanto, as inúmeras vicissitudes que percorreram a História da Humanidade ao longo dos séculos foram desenvolvendo e maturando os conceitos, primeiro de asilo religioso, mais tarde do asilo diplomático e, depois ainda, do asilo político, embora em qualquer deles permanecesse sempre presente a ratio de acolhimento e concessão de proteção e refúgio a pessoas perseguidas.

Alta expressão do que se acabou de afirmar foi-nos concedida, já na idade contemporânea, pela Constituição Francesa de 1793, cujo artigo 120º proclamava que «A França concede asilo aos estrangeiros banidos da sua pátria por causa da liberdade e recusa-o aos tiranos».

O século XX foi porventura aquele em que as problemáticas do asilo e da proteção a estrangeiros perseguidos se colocaram com maior acui-

dade, mercê das guerras ideológicas e dos totalitarismos – de esquerda e de direita – que perpassaram a Humanidade ao longo dos últimos cem anos.

Tais vicissitudes foram tornando cada vez mais necessário o acolhimento de normas e regras jurídicas que concretizassem, no ordenamento de cada Estado, mas também no próprio direito internacional, uma efetiva proteção a todos aqueles que, pelas mais diversas causas, se viam obrigados a fugir dos respetivos países.

No âmbito do direito internacional, o direito de asilo encontrou primeiro consagração na Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujo artigo 14º reconheceu a toda a pessoa perseguida o direito de procurar e de lhe ser reconhecido asilo.

Também a Convenção de Genebra sobre o Estatuto do Refugiado, de 1951, embora não consagrando, enquanto tal, um direito ao asilo, veio reconhecer um estatuto especial para os refugiados que obedecem à definição consagrada no seu artigo 1º-A, isto é, a toda a pessoa que «em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude do referido receio, não queira pedir a proteção daquele país...».

Nas últimas décadas, fruto da relevância crescente dos fluxos migratórios, foi surgindo, a par do tradicional asilo político, o conceito de direito dos refugiados, este em muito devido ao registo de fluxos maciços de populações deslocadas, impedidas de regressar aos respetivos locais de origem por nestes se verificarem guerras civis, situações de violência ou de perseguição generalizadas ou, ainda, constantes e graves violações dos direitos humanos.

Porém, o asilo político distingue-se do direito dos refugiados na medida em que, enquanto aquele é individual e tem como fundamento a perseguição política ou religiosa, este é coletivo e pode decorrer também de situações de violência ou miséria social generalizadas.

No âmbito do direito comunitário, embora já na sua génese a então Comunidade Económica Europeia observasse uma tendência de acolhimento favorável a todos quantos procurassem no seu espaço refúgio para perseguições políticas ou religiosas, só mais tarde, a partir

de 1992, com o Tratado de Maastricht, a União Europeia considerou as políticas de asilo assuntos de interesse comum para todos os Estados-membros, integrando-as no conjunto das matérias compreendidas no terceiro pilar de cooperação intergovernamental, a par do terrorismo, da imigração clandestina, do tráfico de drogas, da delinquência internacional, das alfândegas e da cooperação judicial.

O objetivo será, nos termos da estratégia definida pelo Conselho Europeu de Tampere, em 1999, a criação de um sistema comum de asilo e a definição de um estatuto uniforme para todas as pessoas a quem seja concedida proteção internacional no espaço da União Europeia.

A este respeito cumpre ainda referir, no domínio do direito da União Europeia, a 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, bem como o Regulamento (CE) nº 343/2003, do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-membros por um nacional de um país terceiro.

Não obstante o progressivo reconhecimento do asilo no direito internacional, a que se fez referência supra, importa ter presente que, na base, a concessão de asilo constitui uma prerrogativa dos Estados, em cujos ordenamentos jurídicos internos o referido instituto encontra também acolhimento legal e mesmo constitucional.

Não cabendo neste âmbito analisar aprofundada e detalhadamente em que medida o asilo foi integrado no direito dos diversos Estados europeus, cumpre, em todo o caso, proceder a uma referência sucinta a alguns que o reconhecem como direito fundamental, garantindo proteção constitucional ao estrangeiro perseguido.

Assim, entre nós, a Constituição da República Portuguesa estatui, no nº 8 do seu artigo 33º, que «[é] garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana».

Na vizinha Espanha, a Constituição refere, no nº 4 do seu artigo 13º, que «[a] lei estabelecerá os termos em que os cidadãos dos outros países e os apátridas poderão gozar do direito de asilo em Espanha».

Na Alemanha, dispõe o artigo 16º, nº 1, da Constituição Federal, que «[os] perseguidos políticos gozam do direito de asilo».

Em Itália, o artigo 10º da Constituição prevê que «[o] cidadão estrangeiro que veja recusado no seu país o exercício efetivo das liberdades democráticas garantidas pela Constituição italiana tem direito de asilo no território da República, segundo as condições estabelecidas pela lei».

No preâmbulo da Constituição francesa de 1946, revista em 1958, reconhece-se que «[q]ualquer pessoa perseguida em razão da sua atividade a favor da liberdade tem direito de asilo nos territórios da República».

Dos textos internacionais e constitucionais aludidos resulta, então, que, de uma forma mais ou menos contundente e extensiva, o direito de asilo é reconhecido em muitos sistemas jurídicos modernos.

Já quanto à imigração ilegal, como a sua própria designação indica, o mesmo já não se poderá, compreensivelmente, sustentar. Quer dizer: enquanto os detentores do direito de asilo merecem a proteção dos Estados reconhecedores desse estatuto, os estrangeiros que se encontrem em situação irregular em determinado Estado não poderiam beneficiar dos direitos àqueles concedidos. E tal diferença encontra fundamento, entre outros, principalmente no facto de a imigração ser voluntária, mesmo quando ilegal, enquanto os requerentes de asilo ou refugiados se viram na contingência de, forçadamente, portanto contra a sua própria vontade, terem de abandonar os respetivos países.

Tal não significa, porém, que, uns e outros, enquanto aguardam, consoante os casos, a definição da sua situação jurídica ou a concretização das pertinentes medidas de expulsão, não devam merecer, da parte dos Estados em cujo território precariamente se encontram, um tratamento que, mesmo sendo diferente, preserve, no entanto, a sua dignidade e os direitos fundamentais de que todo o homem é titular.

1. A Detenção dos Requerentes de Asilo e dos Imigrantes Ilegais

Se não subsistem dúvidas sobre as diferenças que existem entre a situação do titular do direito de asilo e o beneficiário de autorização de residência na qualidade de imigrante, pareceria que também os candidatos a asilo e os estrangeiros em situação irregular deveriam estar

sujeitos a diferentes regimes de permanência nos Estados em que se encontram.

Com efeito, enquanto o candidato a asilo aguarda que as autoridades do Estado em cujo território pretende obter proteção decidam o provimento do seu pedido, no caso da imigração ilegal parte-se já do pressuposto de este dever, em princípio, ser expulso do Estado onde irregularmente se encontra. As situações são, portanto, diferentes.

Sucede que, não raro, ambos estão sujeitos a procedimentos que condicionam a sua liberdade de movimentos e circulação, em maior ou menor grau. Uma das formas mais comuns desse condicionamento é-nos oferecida pelos eufemisticamente denominados «centros de retenção» ou de «acolhimento», os quais, na prática, constituem espaços fechados nos quais os candidatos a asilo e os imigrantes ilegais são detidos, os primeiros aguardando a decisão sobre o seu pedido e, os segundos, a concretização da respetiva expulsão.

Na generalidade dos países da União Europeia, as legislações nacionais preveem os referidos centros de detenção, sendo certo, porém, que esse não é, de longe, o único destino que, principalmente os requerentes de asilo, podem aguardar.

Entre nós, a Lei nº 27/2008, de 30 de junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas nºs. 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro, estabelece, no nº 1 do seu artigo 56º, que «os requerentes de asilo que não disponham de meios suficientes para permitir a sua subsistência, são asseguradas condições materiais de acolhimento, bem como os cuidados de saúde estabelecidos nesta secção, tendo em vista a garantia da satisfação das suas necessidades básicas em condições de dignidade humana».

Por sua vez, o artigo 57º do referido diploma admite, como modalidades de concessão de acolhimento aos requerentes de asilo, as seguintes:

- alojamento e alimentação em espécie, os quais podem revestir a forma de instalações equiparadas a centros de acolhimento para requerentes de asilo, nos casos em que o pedido é apresentado nos postos de fronteira, em centro de instalação para requerentes de asilo ou estabelecimento equiparado que proporcione

condições de vida adequadas ou em casas particulares, apartamentos, hotéis ou noutras instalações adaptadas para acolher requerentes de asilo;

- prestação pecuniária de apoio social, com carácter mensal, para despesas de alimentação, vestuário, higiene e transportes;
- subsídio complementar para alojamento, com carácter mensal;
- subsídio complementar para despesas pessoais e transportes.

O nº 4 da referida disposição admite, porém, que, «[a] título excepcional e por um período determinado, podem ser estabelecidas condições materiais de acolhimento diferentes» das referidas supra sempre que:

- seja necessária uma avaliação inicial das necessidades específicas dos requerentes;
- na área geográfica onde se encontra o requerente não estejam disponíveis condições materiais de acolhimento previstas *supra*;
- as capacidades de acolhimento disponíveis se encontrem temporariamente esgotadas; ou
- os requerentes de asilo ou de proteção subsidiária se encontrem em regime de retenção em posto de fronteira que não disponha de instalações equiparadas a centros de acolhimento.

No que se refere aos cidadãos estrangeiros que se encontrem em situação ilegal no nosso país, a Lei nº 23/2007, de 4 de julho, prevê, no seu artigo 146º, o seguinte:

1. «O cidadão estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional é detido por autoridade policial e, sempre que possível, entregue ao SEF acompanhado do respetivo auto, devendo o mesmo ser presente, no prazo máximo de quarenta e oito horas após a detenção, ao juiz do juízo de pequena instância criminal, na respetiva área de jurisdição, ou do tribunal de comarca, nas restantes áreas do País, para a sua validação e eventual aplicação de medidas de coação.
2. Se for determinada a detenção em centro de instalação temporária ou espaço equiparado, é dado conhecimento do facto ao SEF para que promova o competente processo visando o afastamento do cidadão estrangeiro do território nacional.
3. A detenção prevista no número anterior não pode prolongar-se

por mais tempo do que o necessário para permitir a execução da decisão de expulsão, sem que possa exceder 60 dias.

4. Se não for determinada a detenção em centro de instalação temporária, é igualmente feita a comunicação ao SEF para os fins indicados no nº 2, notificando-se o cidadão estrangeiro de que deve comparecer no respetivo serviço.
5. Não é organizado processo de expulsão contra o cidadão estrangeiro que, tendo entrado irregularmente no território nacional, apresente um pedido de asilo a qualquer autoridade policial dentro das quarenta e oito horas após a sua entrada.
6. O cidadão estrangeiro nas condições referidas no número anterior aguarda em liberdade a decisão do seu pedido e deve ser informado pelo SEF dos seus direitos e obrigações, de harmonia com o disposto na lei reguladora do direito de asilo».

Como facilmente se observa, o regime aplicável aos estrangeiros que se encontrem irregularmente no nosso país é bem diferente do aplicável aos requerentes de asilo, já que admite a respetiva detenção em centro de instalação temporária como procedimento comum, ao invés do que sucede no segundo caso, em que se admite que o acolhimento se efetue, designadamente em casas particulares, apartamentos ou hotéis.

No Reino Unido admite-se que, quer os requerentes de asilo, quer os imigrantes que se encontrem aí em situação ilegal, possam ser detidos em centros de detenção para estes últimos, o que sucede mais provavelmente caso se verifique qualquer das seguintes situações:

- se houver a possibilidade de o estrangeiro poder ser mandado rapidamente para um terceiro país seguro;
- se o estrangeiro viajou para o Reino Unido com documentos falsos e não admitiu isto quando chegou pela primeira vez;
- se o estrangeiro destruiu o seu passaporte antes de chegar;
- se o estrangeiro tiver sido apanhado a usar documentos falsos mais tarde;
- se o Ministério do Interior (*Home Office*) considerar que pode tomar rapidamente uma decisão sobre o pedido do estrangeiro.

Porém, ainda que o estrangeiro seja detido, tem direito a pedir para ser posto em liberdade sob «autorização de entrada temporária» ou para ser posto em liberdade sob fiança (*bail*) depois de ter estado no

112 Reino Unido por sete dias. Independentemente do que se acabou de referir, o estrangeiro pode ser posto em liberdade com determinadas condições (ex.: pulseira eletrónica).

Seja como for, sempre que as autoridades britânicas considerarem que o pedido de asilo «não tem fundamento» ou que um estrangeiro se encontra no Reino Unido em situação irregular, pode o mesmo ser detido num «centro de detenção de imigrantes» (*immigration detention centre*), em alguns dos quais existem conselheiros jurídicos que disponibilizam apoio jurídico gratuito ao interessado.

Já em Espanha, na Lei nº 4/2000, de 22 de dezembro, sobre direitos e liberdades dos estrangeiros e a sua integração social, prevê-se a existência de locais para internamento de estrangeiros que se encontrem irregularmente no país, muito embora o seu artigo 60º prescreva que tais locais «não terão caráter penitenciário e estarão dotados de serviços sociais, jurídicos, culturais e de saúde. Os estrangeiros internados estarão privados unicamente do direito de circulação em ambulatório».

Em França, a Lei 2003-1119, de 26 de novembro de 2003, pretendeu, no quadro de uma política de «generoso» acolhimento da imigração, reforçar a luta contra a imigração ilegal, prevendo mesmo bases de dados compreendendo a identificação de imigrantes ilegais a partir de impressões digitais e registos fotográficos e punindo os denominados casamentos de conveniência.

Entretanto, a Lei 2003-1176, de 10 de dezembro de 2003, alterou os procedimentos referentes aos processos de asilo tendo em vista a sua uniformização.

Mais tarde, a Lei 2006-911, de 24 de julho de 2006, reforçou as medidas de combate à imigração ilegal, prevendo, entre outras medidas, a revogação da possibilidade de legalização dos imigrantes que residam ilegalmente naquele país há dez anos ou mais e unificando, num único ato administrativo, a recusa de residência e a ordem de expulsão.

Finalmente, a Lei 2007-1637, de 20 de novembro de 2007, passou a contemplar novas exigências para a imigração legal, como é, por exemplo, o caso de, para efeitos de reunificação familiar, impor que os candidatos tenham determinado nível de rendimentos para poderem ser considerados elegíveis e, em qualquer caso, sejam aprovados em testes de língua francesa e mostrem conhecer os valores da República Francesa.

Existem em França centros de detenção administrativa para imigrantes ilegais, os quais, não obstante encontrarem-se separados do sistema penitenciário daquele país, não deixam em todo o caso de implicar uma limitação à liberdade de movimentos das pessoas neles confinadas, é certo que por um período limitado de 48 horas, mas que pode ser estendido por 14 dias até um máximo de 32, mediante a pertinente autorização judicial (*juge de la liberté et des detentions*).

Acresce que, desde 2001, quando os estrangeiros não podem ser imediatamente transferidos para os referidos centros, as autoridades francesas instalam-nos em locais de retenção (*locaux de retention*), «tendencialmente localizados em esquadras de polícia».

De referir, ainda, que os acontecimentos verificados em França em 2010 com o repatriamento de centenas de pessoas de etnia cigana que se encontravam em situação irregular naquele país motivou a maior preocupação das autoridades da União Europeia, tendo mesmo o comissário europeu para os Direitos Humanos, Thomas Hammarberg, solicitado ao Estado francês que introduzisse «melhorias, não só em matéria de acolhimento de migrantes e de asilo, mas sobretudo na retenção e no regresso» dessas pessoas aos respetivos países de origem, sempre que seja caso disso.

Em resposta à referida missiva do comissário europeu, que considerou mesmo que os requerentes ao asilo continuam a ser, em França, «albergados em condições indignas ou precárias», o Governo gaulês recordou que a França se tornou, em 2009, no principal país de acolhimento de requerentes de asilo na Europa, tendo presentemente 21.500 lugares nos centros de acolhimento.

Em Itália, para referir outro exemplo ainda, quanto ao asilo, embora inexista legislação especificamente vocacionada para essa situação, a Lei nº 39, de 28 de fevereiro de 1989, alterada em 2002, limita o estatuto de refugiados a pessoas oriundas de países autoritários e admite a denegação do direito de asilo sempre que este tenha sido concedido anteriormente por outro país que respeite os direitos civis e políticos dos cidadãos.

No que se refere aos imigrantes, nesse país foi prevista em 1998 a possibilidade da sua detenção em centros existentes para o efeito quando os mesmos não sejam portadores de documentos de identidade, tendo em vista a sua identificação ou a avaliação sobre a pertinência da sua expulsão.

Desde 2002, a legislação italiana permite que os imigrantes ilegais fiquem confinados a centros de detenção por períodos até 60 dias (contra os 30 anteriormente previstos), enquanto aguardam o respetivo repatriamento. Caso um imigrante ilegal seja detido pela segunda vez pode ser encarcerado por um período de 6 meses a um ano, agravando-se a pena de um a 4 anos caso a mesma pessoa reincida uma terceira vez.

De resto, em 2009 foi adotada, em Itália, uma lei que tipifica como crime a imigração ilegal, incorrendo os estrangeiros que se encontrem aí em situação irregular, não só na pena de expulsão, como no pagamento de multas que podem ascender a 10 mil euros.

Também nesse país mediterrânico existem centros de detenção, eufemisticamente denominados como centros administrativos, como o da ilha de Lampedusa, do qual ainda no ano passado fugiram cerca de 650 imigrantes ilegais como forma de protesto contra as precárias condições de higiene e de sobrelotação que dizem ter no referido centro.

No que respeita à União Europeia, e para referir somente os desenvolvimentos da última década, tem sido crescente a preocupação dos Estados em alterar o sistema europeu de asilo político, em ordem a alcançar um «procedimento mais justo e mais humano» para os requerentes de asilo.

Mas também ao nível do Parlamento Europeu esta problemática tem sido objeto de atenção, como o demonstra o debate, ocorrido em fevereiro de 2009, sobre as «condições intoleráveis» em que se encontram os requerentes de asilo e os refugiados em toda a União Europeia.

O referido debate teve por base um relatório elaborado pela eurodeputada francesa Martine Roure, presidente da delegação parlamentar que, entre 2005 e 2008, visitou 26 centros de acolhimento em onze Estados-membros da União Europeia, com o objetivo de avaliar o cumprimento das normas mínimas nesta matéria.

Na sequência desse debate, foi adotada uma resolução pelo Parlamento Europeu, em 5 de fevereiro de 2009, sobre a aplicação na União Europeia da Diretiva 2003/9/CE que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo e dos refugiados, na qual se lamentaram as falhas verificadas em alguns Estados membros, especialmente no que se refere à assistência jurídica e às condições de acolhimento dos requerentes de asilo e dos refugiados.

O texto, que lamenta «as condições prisionais em que se encontram detidos migrantes em situação irregular e requerentes de asilo, apesar de não terem cometido qualquer crime», preconiza que «o direito a uma vida digna, à proteção da vida familiar e ao acesso aos cuidados de saúde e o direito de recurso da retenção devem ser aplicados sistematicamente e independentemente do estatuto do nacional de um país terceiro em causa», considerando inaceitável «que um indivíduo não seja tratado de acordo com esses princípios apenas porque é imigrante em situação irregular».

Ademais, a referida resolução considera as condições de detenção em alguns centros como «intoleráveis do ponto de vista da higiene, da promiscuidade e dos equipamentos disponíveis» e denuncia a «insuficiência e inadequação dos cuidados médicos, das dificuldades para verem os médicos ou comunicarem com eles, da falta de cuidados específicos (especialmente no caso das mulheres grávidas e das vítimas de torturas) e de medicamentos apropriados», concluindo que as pessoas em regime de retenção não são «informadas sistematicamente das razões da sua retenção, dos seus direitos e do andamento dos seus processos».

A Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de fevereiro de 2009 defende que uma pessoa não deve ser colocada em regime de retenção pelo simples facto de pedir proteção internacional e solicita à Comissão a criação, em colaboração com o Parlamento, de um sistema de visitas e de inspeção permanente, com vista a garantir o respeito pelo direito comunitário em matéria de condições de acolhimento e de procedimentos de regresso.

Importa, finalmente, transcrever alguns excertos da referida Resolução de 5 de fevereiro de 2009:

«6. Convida os Estados-Membros a darem mostras de maior solidariedade para com os países mais seriamente confrontados com os desafios da imigração, não se limitando a uma solidariedade técnica e/ou financeira; solicita à Comissão que estude a possibilidade de propor um instrumento europeu de solidariedade, destinado a aliviar os custos que advêm do elevado número de refugiados recebidos pelos Estados-Membros com fronteiras externas, instrumento esse baseado no princípio do respeito da vontade dos requerentes de asilo e garantindo um elevado nível de proteção; (...)

9. Solicita que o acolhimento dos requerentes de asilo e dos imigrantes seja efetuado prioritariamente em centros de acolhimento abertos e não em unidades fechadas, segundo o exemplo dos que existem em certos Estados-Membros; (...)

19. Lembra que é especialmente difícil para as pessoas em regime de retenção obter uma assistência jurídica adequada, dada a sua dificuldade em comunicar com o exterior e a natureza específica da legislação aplicável; (...)

23. Lamenta que, na maioria dos centros de retenção visitados, os requerentes de asilo e os imigrantes se queixem sistematicamente da insuficiência e inadequação dos cuidados médicos, das dificuldades para verem os médicos ou comunicarem com eles, da falta de cuidados específicos (especialmente no caso das mulheres grávidas e das vítimas de torturas) e de medicamentos apropriados; (...)

31. Lamenta que alguns Estados-Membros recorram, cada vez mais, ao regime de retenção; salienta que uma pessoa não pode, em caso algum, ser colocada em regime de retenção pelo simples facto de pedir proteção internacional; realça que a retenção deve ser uma medida de último recurso e proporcional, aplicada pelo período mais curto possível e apenas nos casos em que não possam ser aplicadas medidas menos coercivas e com base numa avaliação individual de cada caso;

32. Lembra que o artigo 5.º da CEDH confere o direito de recorrer de uma medida privativa de liberdade; solicita que qualquer cidadão de um país terceiro que se encontre em regime de retenção seja autorizado a interpor esse recurso;

33. Manifesta preocupação com as condições prisionais em que se encontram detidos migrantes em situação irregular e requerentes de asilo, apesar de não terem cometido qualquer crime; solicita que essas pessoas sejam retidas em edifícios separados, de preferência abertos, de modo a garantir a sua proteção e a prestação de assistência;

34. Exprime a sua preocupação face ao estado de degradação e à falta de higiene de determinados centros de retenção; lembra que a obrigação de um acolhimento digno deve aplicar-se igualmente às pessoas em regime de retenção; solicita que todos os centros que não cumpram as normas sejam encerrados o mais depressa possível;

35. Consta que o acesso aos cuidados de saúde, e em particular aos cuidados psicológicos, é, muitas das vezes, dificultado, uma vez que alguns centros de retenção utilizam instalações prisionais; solicita aos Estados Membros que garantam uma presença médica adequada, inclusive apoio psicológico, nos centros de retenção, de noite e de dia;

36. Convida os Estados-Membros a melhorarem, sempre que possível, o contacto com o mundo exterior, inclusivamente permitindo visitas regulares, aumentando o acesso ao telefone e generalizando o acesso gratuito à Internet em determinadas condições e aos meios de comunicação social em todos os centros;

37. Solicita aos Estados-Membros que publiquem um relatório anual sobre o número e local dos centros de retenção, bem como sobre o número de pessoas retidas e o funcionamento desses centros;

38. Solicita aos Estados-Membros que garantam a fiscalização regular dos centros fechados e da situação das pessoas aí colocadas, através da criação de um provedor de justiça nacional responsável por essas instalações».

Ainda mais recentemente, o Conselho Europeu aprovou o *Programa de Estocolmo – Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadãos* (2010/C 115/01), através do qual, entre muitas outras conclusões, se considerou que:

- a União tem de continuar a facilitar o acesso legal ao território dos Estados-Membros e, em paralelo, tomar medidas para fazer face à imigração ilegal e à criminalidade transfronteiras e manter um alto nível de segurança;

- o Conselho Europeu reconhece tanto as oportunidades como os desafios decorrentes da crescente mobilidade das pessoas e salienta que uma migração bem gerida pode ser benéfica para todas as partes interessadas. O Conselho Europeu reconhece ainda que, no contexto dos importantes desafios demográficos que a União irá enfrentar no futuro, com uma crescente procura de mão de obra, uma política de migração flexível dará a longo prazo um contributo relevante para o desenvolvimento e o desempenho económicos da União;
- o Conselho Europeu recorda que continua a ser um importante objetivo político da União a criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) até 2012;
- o Conselho Europeu apela à criação de um quadro político europeu global e sustentável no domínio da imigração e do asilo, que possa, num espírito de solidariedade, gerir de modo adequado e pró-ativo as flutuações nos fluxos de migração e fazer face a situações como a que atualmente se verifica nas fronteiras externas meridionais.

Nesse importante documento, a União Europeia compromete-se, designadamente a:

- organizar a migração legal tendo em conta as prioridades, as necessidades e as capacidades de acolhimento determinadas por cada Estado-Membro, e favorecer a integração,
- lutar contra a imigração ilegal, nomeadamente assegurando o retorno dos estrangeiros em situação irregular ao seu país de origem ou a um país de trânsito,
- reforçar a eficácia dos controlos nas fronteiras, e
- construir uma Europa do asilo.

Refira-se, finalmente, apenas a título de curiosidade, que o conjunto dos 27 países da União Europeia recebeu, em 2009, mais de 220 mil pedidos de asilo político, um número importante mas que consubstancia um significativo decréscimo, já que não chega a um terço das mais de 670 mil pessoas que há 15 anos solicitaram refúgio aos então 15 países da UE.

Em conclusão, se por um lado são múltiplos os Estados-membros da União Europeia que utilizam centros de acolhimento ou de detenção para os imigrantes encontrados em situação irregular nos seus

territórios, sucedem-se os casos em que, em relação aos requerentes de asilo, se desenvolvem alternativas baseadas na comunidade.

119

2. Alternativas à Detenção de Requerentes de Asilo e de Imigrantes Ilegais

A retenção de estrangeiros em centros de acolhimento ou detenção, ainda que estes se encontrem dotados de boas condições e mesmo de acesso a serviços básicos de saúde e higiene, deve ser sempre relegada para solução de recurso na medida em que as pessoas neles instaladas ficam privadas de uma vida normal e livre, o que causa nelas uma compreensível, mas indesejável, ansiedade psicológica.

Não se pode, aliás, ignorar que, muitas vezes, a imigração ilegal está associada a fenómenos de criminalidade organizada que tem por objeto o tráfico de seres humanos, em que os imigrantes acabam por se transformar em vítimas dessas redes clandestinas.

Importa, pois, compatibilizar a indispensável segurança dos Estados europeus com a liberdade desejável dos requerentes de asilo e mesmo, na medida do possível, dos imigrantes que neles se encontrem em situação irregular.

A solução ideal para estas situações passa pela democratização dos países de origem, no caso do asilo, e pelo desenvolvimento económico e social desses mesmos países, quando se trate de imigração ilegal.

Contudo, considerando que estes desideratos são sempre de difícil e morosa concretização, aliás nem sempre frutuosa, cabe aos Estados europeus desenvolver políticas legislativas favorecedoras da preservação da liberdade dos candidatos a asilo e, como se referiu supra, mesmo dos imigrantes ilegais.

Para a consecução de tais desideratos, afigura-se que o estabelecimento de obrigações de apresentação periódica às autoridades policiais, a residência obrigatória, ainda que em centro de acolhimento ou, ainda, o uso de «pulseiras eletrónicas» poderiam contribuir para que o estrangeiro mantivesse uma maior relação na comunidade.

Tais soluções seriam muito mais humanas e menos lesivas dos direitos individuais do que o confinamento a centros de detenção, ademais porque não se está na presença de criminosos, mas tão só de seres humanos que, por razões políticas, religiosas, sociais ou económicas, se

120 viram obrigados, mais ou menos forçadamente, a abandonar os países de que são nacionais.

Naturalmente, o recurso a tais soluções alternativas deveria ser apenas utilizado, nos casos de requerentes de asilo, quando a situação de liberdade não se revelasse possível e, no caso de imigrantes ilegais, sempre que a sua retenção em centros de detenção não se afigurasse a única forma de impedir que estes frustrassem o cumprimento da lei. Seja como for, o enclausuramento em centros de detenção deveria constituir, sempre, a última *ratio* das autoridades nacionais dos países europeus.

3. A Europa e Portugal no Século do Movimento dos Povos

A problemática jurídica da detenção de requerentes de asilo e de imigrantes irregulares assume, pois, uma especial relevância no período da nossa história coletiva, em que o fenómeno migratório, em pleno século XXI (século do movimento dos povos) tenderá cada vez mais a condicionar e a pulverizar as políticas públicas estaduais e supra estaduais. Como fenómeno político, económico, social, religioso e cultural, o fenómeno migratório, goste-se mais ou menos dele, aborde-se de forma mais generalizada ou mais pormenorizada, vai quase obrigatoriamente ter de estar nas prioridades políticas, legislativas e jurídicas dos Estados europeus e também ao nível das instituições da União Europeia. Muito do futuro da Europa e de Portugal está umbilicalmente associado, política e juridicamente, à forma como souberem trabalhar a imigração em cada uma das suas múltiplas variáveis. Desde logo, dedicando especial atenção a variáveis como o envelhecimento populacional e as taxas de fecundidade e natalidade, entre muitas outras.

Fiel ao seu passado coletivo, faz sentido que a Europa e o Portugal da diversidade, da tolerância, do respeito pelos direitos humanos, mesmo em momentos de crise económica e social, como o que vivemos atualmente, não deverão transigir nos seus princípios humanistas e de influência cristã.