

Política de asilo

A política de asilo tem por objetivo a harmonização dos procedimentos de asilo aplicados pelos Estados-Membros, através da implementação de um regime de asilo comum. O Tratado de Lisboa introduz alterações significativas. A sua implementação está especificada no Programa de Estocolmo.

Base jurídica

- Artigo 67.º, n.º 2, e artigo 78.º do TFUE;
- Artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Objetivos

Desenvolver uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deverá estar em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951 e com o Protocolo de 1967. Nem o Tratado nem a Carta fornecem uma definição dos termos «asilo» e «refugiado». Ambos os documentos remetem expressamente para a Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e para o Protocolo de 31 de janeiro de 1967.

Realizações

A. As contribuições dos Tratados de Amesterdão e de Nice

O Tratado de Amesterdão confere, em 1999, novas competências às instituições da União, que lhes permitem elaborar textos legislativos em matéria de asilo, de acordo com um mecanismo institucional específico.

O Tratado de Nice, em 2001, prevê que, nos 5 anos subsequentes à sua entrada em vigor, o Conselho adota medidas em alguns setores, nomeadamente critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pelo exame de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro, bem como um determinado número de normas mínimas (acolhimento dos requerentes de asilo, estatuto dos refugiados e procedimentos).

O Tratado prevê que o Conselho delibera por unanimidade após consulta do Parlamento para definir as regras comuns e os princípios essenciais que regem esta matéria. O Tratado prevê que, uma vez terminada esta primeira fase, o Conselho pode decidir da aplicação do processo normal de codecisão, sendo que doravante o Conselho toma as suas decisões por maioria qualificada. O Conselho decidiu neste sentido no final de 2004, sendo o processo de codecisão aplicado desde 2005.

B. O Tratado de Lisboa

O Tratado inova no sentido em que transforma as medidas em matéria de asilo em política comum. O seu objetivo não é simplesmente estabelecer normas mínimas, mas, sim, criar um sistema comum que inclua estatutos e procedimentos uniformes.

O sistema europeu comum de asilo deve incluir os seguintes elementos:

- um estatuto uniforme de asilo;
- um estatuto uniforme de proteção subsidiária;
- um sistema comum de proteção temporária;
- procedimentos comuns em matéria de concessão ou retirada do estatuto de asilo ou de proteção subsidiária;
- critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pelo exame de um pedido;
- normas relativas às condições de acolhimento;
- parceria e cooperação com países terceiros.

Não foi introduzida qualquer alteração no processo decisório no seio da União Europeia.

Em contrapartida, o controlo jurisdicional efetuado pelo Tribunal de Justiça da UE foi consideravelmente melhorado. Doravante, os recursos a título prejudicial poderão ser exercidos por todas as jurisdições de um Estado-Membro e não apenas, como era o caso anteriormente, pelos órgãos jurisdicionais que decidem em última instância. Tal deveria permitir o desenvolvimento de uma jurisprudência mais importante do Tribunal de Justiça em matéria de asilo.

C. Os programas do Conselho Europeu

Os sucessivos programas adotados pelo Conselho Europeu influenciaram profundamente a execução da política europeia em matéria de asilo.

Com a adoção do Programa de Tampere, em outubro de 1999, o Conselho Europeu decidiu que a aplicação de um sistema europeu comum deveria ter lugar em duas fases. O Programa da Haia, em novembro de 2004, requer que os instrumentos e as medidas da segunda fase sejam adotados antes do final de 2010.

O Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, adotado em 16 de outubro de 2008, «recorda solenemente que todo o estrangeiro perseguido tem direito a obter ajuda e proteção no território da União Europeia, nos termos da Convenção de Genebra». O pacto requer que seja instaurado, «se possível em 2010 e o mais tardar em 2012, um procedimento de asilo único que comporte garantias comuns, e adotar estatutos uniformes de refugiado, por um lado, e de beneficiário de proteção subsidiária, por outro».

O Programa de Estocolmo, adotado pelo Conselho Europeu, em 10 de dezembro de 2009 para o período de 2010 a 2014, reafirma «o objetivo de estabelecer um espaço comum de proteção e de solidariedade, baseado num processo comum de asilo e num estatuto uniforme para as pessoas a quem é concedida proteção internacional».

Destaca, nomeadamente, a necessidade de encorajar uma verdadeira solidariedade com os Estados-Membros sujeitos a pressões específicas, bem como o importante papel que deveria ser desempenhado pelo novo Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo.

D. Os principais instrumentos jurídicos existentes e propostas pendentes

- Decisão 2000/596/CE do Conselho, de 28 de setembro de 2000, que cria o Fundo Europeu para os Refugiados, JO L 252 de 6.10.2000, p. 12;

- 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 de 29.6.2013 (o Regulamento (UE) n.º 603/2013 será aplicável dois anos após a sua entrada em vigor e revogará o anterior Regulamento (CE) n.º 2725/2000 do Conselho e o seu regulamento de execução, o Regulamento (CE) n.º 407/2002);
- Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento, JO L 212 de 7.8.2001, p. 12;
- 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 de 29.6.2013 (a Diretiva 2013/33/UE revogará a Diretiva 2003/9/CE do Conselho, com efeitos a partir de 21 de julho de 2015);
- 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 de 29.6.2013 (o Regulamento (UE) n.º 604/2013 será aplicável seis meses após a sua entrada em vigor e revogará o anterior Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho);
- 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 de 20.12.2011 (a Diretiva 2011/95/UE revogará a anterior Diretiva 2004/83/CE do Conselho, com efeitos a partir de 21 de dezembro de 2013);
- 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 de 29.6.2013 (a Diretiva 2013/32/UE revogará a Diretiva 2005/85/CE do Conselho, com efeitos a partir de 21 de julho de 2015);
- Decisão n.º 573/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, que cria o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios» e que revoga a Decisão 2004/904/CE do Conselho, JO L 144 de 6.6.2007;
- Decisão n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, que cria o Fundo Europeu de Regresso para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios», JO L 144 de 6.6.2007;

- Decisão 2007/435/CE do Conselho, de 25 de junho de 2007, que cria o Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros para o período de 2007 a 2013 no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios», JO L 168 de 28.6.2007;
- 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;
- Regulamento (UE) n.º 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, JO L 132 de 29.5.2010;
- Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo e a Migração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises (COM(2011) 0752 – 2011/0367 (COD));
- Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para o Asilo e a Migração, (COM(2011) 2011 – 2011/0366 (COD)).

Papel do Parlamento Europeu

As resoluções de 11 de setembro de 2012, sobre o reforço da solidariedade na União Europeia no domínio do asilo, de 21 de junho de 2007, sobre asilo: cooperação prática, qualidade do processo de decisão no quadro do sistema comum europeu de asilo, de 2 de setembro de 2008, sobre a avaliação do sistema de Dublin, bem como de 10 de março de 2009, sobre o futuro do regime comum europeu de asilo, dão uma panorâmica das principais orientações e preocupações expressas pelo Parlamento Europeu. Este reclama procedimentos fiáveis e equitativos, implementados de modo eficaz e baseados no princípio de não repulsão. Destaca a necessidade de evitar uma redução da proteção e da qualidade do acolhimento e de melhor partilhar a carga suportada pelos Estados-Membros situados nas fronteiras externas da União Europeia.

O Parlamento realça que a detenção apenas deveria ser possível em condições excecionais, claramente definidas e baseadas num direito de recurso jurisdicional. Além disso, apoiou a criação de um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo.

O Parlamento dispõe, aliás, do instrumento de recurso de anulação perante o Tribunal de Justiça, utilizado com sucesso para obter a anulação das disposições relativas às modalidades de adoção da lista comum de países terceiros considerados como países de origem seguros e países terceiros europeus seguros, prevista na Diretiva 2005/85/CE (TJCE, acórdão de 6 de maio de 2008, Processo C-133/06).

O Parlamento organizou também uma série de visitas aos centros de acolhimento e aos centros de detenção nos Estados-Membros. A resolução do Parlamento Europeu, de 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: visitas da Comissão LIBE de 2005 a 2008, salienta as carências a nível da aplicação da legislação existente pelos Estados-Membros.

No âmbito da apresentação do novo pacote «asilo», que deverá conduzir à instauração do sistema europeu comum de asilo, o Parlamento Europeu pronunciou-se, na qualidade de legislador, em primeira leitura, em 7 de maio de 2009, sobre as quatro propostas apresentadas pela Comissão: normas mínimas de acolhimento, Eurodac, determinação do Estado-Membro responsável pelo

exame de um pedido e Gabinete de Apoio Europeu em matéria de Asilo. Globalmente, e sob reserva da apresentação de uma série de alterações, os relatores do PE ficaram satisfeitos com as propostas feitas pela Comissão e com a sua abordagem global¹. Após mais de dois anos de negociações e com a adoção, em 2010, do Regulamento (UE) n.º 439/2010 que cria um Gabinete de Apoio em matéria de Asilo, e, no final de 2011, da Diretiva 2011/95/UE que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos requerentes de asilo (ver acima: Realizações, secção D), o Conselho e o Parlamento alcançaram um acordo político sobre a Diretiva 2013/33/UE, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, e a Diretiva 2013/32/UE, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional. A instauração do novo sistema europeu comum de asilo ficou completa com a adoção do Regulamento (UE) n.º 604/2013 de Dublin alterado e do Regulamento (UE) n.º 603/2013, relativo à criação do sistema «Eurodac», em junho de 2013.

Sarah Sy
02/2014

¹ Normas mínimas em matéria de acolhimento, A. Masip Hidalgo, 2008/0244; Eurodac, N. Vlad Popa, 2008/0242; Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, J. Lambert, 2009/0027; Estado-Membro responsável pelo exame de um pedido, J. Hennis-Plasschaert, 2008/0243; Fundo Europeu para os Refugiados, B. Dührkop Dührkop, 2009/0026.