



POLÍTICA DE ASILO

O objetivo da política de asilo da UE é conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional num dos Estados-Membros e assegurar a observância do princípio da não repulsão. Para este efeito, a União Europeia está a envidar esforços para criar um Sistema Europeu Comum de Asilo.

BASE JURÍDICA

- Artigo 67.º, n.º 2 e artigos 78.º e 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (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, com o intuito de conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional, e assegurar a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve ser coerente com a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, e o seu Protocolo de 31 de janeiro de 1967. Nem o TFUE nem a Carta estabelecem uma definição dos termos «asilo» e «refugiado», mas ambos remetem expressamente para a Convenção de Genebra e o seu Protocolo.

REALIZAÇÕES

A. Os progressos na sequência dos Tratados de Amesterdão e de Nice

Com o Tratado de Maastricht, em 1993, a cooperação intergovernamental já existente em matéria de asilo passou a fazer parte do quadro institucional da UE. Como principal ator, coube ao Conselho associar a Comissão aos seus trabalhos e informar o Parlamento sobre as suas iniciativas em matéria de asilo. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) também não tinha competência em questões relacionadas com o asilo.

O Tratado de Amesterdão vem conferir, em 1999, novas competências às instituições da União, que lhe permitem elaborar textos legislativos em matéria de asilo de acordo com um mecanismo institucional específico: um período transitório de cinco anos com o direito de iniciativa partilhado entre a Comissão e os Estados-Membros e a decisão por unanimidade no Conselho a ocorrer após consulta do Parlamento. O



Tribunal de Justiça da União Europeia passou também a dispor de competências em casos específicos. O Tratado de Amesterdão previa também que, uma vez terminada esta primeira fase, o Conselho pudesse decidir a aplicação do processo normal de codecisão, tomando daí em diante as suas decisões por maioria qualificada. O Conselho deliberou neste sentido no final de 2004, sendo o processo de codecisão (agora designado processo legislativo ordinário) aplicado desde 2005.

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: a adoção de normas mínimas comuns, a curto prazo, deveria conduzir a um processo comum e a um estatuto uniforme para aqueles a quem é concedido asilo válido a longo prazo em toda a União.

Esta situação deu origem à chamada primeira fase do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) a partir de 1999-2004, que estabelece os critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de asilo (que substitui a Convenção Internacional/Intergovernamental de Dublin de 1990), incluindo a criação da base de dados «Eurodac» para a armazenagem e a comparação de dados dactiloscópicos. Define igualmente normas mínimas comuns a que os Estados-Membros devem aderir no contexto do acolhimento dos requerentes de asilo, das qualificações determinadas para a proteção internacional e da natureza da proteção concedida, bem como dos procedimentos de concessão e de retirada do estatuto de refugiado. Outra legislação veio contemplar a proteção temporária no caso de um afluxo maciço.

Em novembro de 2004, o Programa de Haia apelava a que os instrumentos e medidas da segunda fase fossem adotados até ao final de 2010, destacando a ambição da UE de ir além de normas mínimas e desenvolver um procedimento de asilo único que incluísse garantias comuns e um estatuto uniforme para as pessoas a quem fosse concedida proteção. No Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, de 2008, este prazo foi adiado para 2012.

B. O Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em dezembro de 2009, veio modificar esta situação, transformando as medidas em matéria de asilo que visavam estabelecer normas mínimas na criação de um sistema comum que previa um estatuto uniforme 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 e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária;
- critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido;
- normas relativas às condições de acolhimento;



— uma parceria e cooperação com países terceiros.

Desde o Tratado de Lisboa que o artigo 80.º do TFUE prevê também explicitamente o princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, incluindo as respetivas implicações financeiras. As políticas da UE em matéria de asilo devem, se necessário, conter medidas adequadas para a aplicação desse princípio. O Tratado alterou também substancialmente o processo de tomada de decisões em matéria de asilo ao introduzir a codecisão como processo ordinário. Além disso, o controlo jurisdicional efetuado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) 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 veio permitir o desenvolvimento de uma jurisprudência mais importante do TJUE em matéria de asilo.

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 (EASO).

Apesar de a Comissão ter apresentado as suas propostas para a segunda fase do SECA já em 2008-2009, as negociações avançaram lentamente. Por conseguinte, a segunda fase do SECA foi adotada na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, com uma mudança de ênfase das normas mínimas para um processo comum de asilo com base num estatuto uniforme de proteção.

C. Principais instrumentos jurídicos existentes e esforços de reforma atualmente em curso

Excetuando a [Diretiva reformulada relativa às pessoas elegíveis](#), que entrou em vigor em janeiro de 2012, os restantes atos legislativos reformulados só entraram em vigor em julho de 2013 (o [Regulamento Eurodac](#); o [Regulamento Dublin III](#); A [Diretiva que estabelece normas em matéria de acolhimento](#); e a [Diretiva relativa ao estatuto de proteção internacional](#)), o que levou a que a demora na transposição, em meados de julho de 2015, coincidissem com o auge da crise dos migrantes. Em junho de 2014, o Conselho Europeu definiu as [orientações estratégicas](#) da programação legislativa e operacional no domínio da liberdade, segurança e justiça (artigo 68.º do TFEU) para os próximos anos, tendo como base os progressos alcançados pela [Comunicação da Comissão](#), de março de 2014, e partindo dos progressos alcançados pelo Programa de Estocolmo. Estas orientações sublinham que a plena transposição e efetiva implementação do SECA constituem uma prioridade absoluta.

Tendo em conta a pressão migratória desde 2014, a Comissão elaborou a [Agenda Europeia da Migração](#) em maio de 2015 (ver ficha [4.2.3.](#)), onde propôs várias medidas para enfrentar esta pressão, incluindo a abordagem dos pontos críticos —, estabelecida entre o EASO, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e



Costeira (antiga agência Frontex) e a Europol, que trabalha no terreno com os Estados-Membros mais afetados para identificar, registar e recolher com rapidez os dados datiloscópicos dos migrantes que chegam. A abordagem dos pontos críticos visa igualmente contribuir para a implementação dos mecanismos de recolocação de emergência para um total de 160 000 pessoas que necessitam de proteção internacional, uma proposta da Comissão para ajudar a Itália e a Grécia que foi aprovada pelo Conselho em [14 e 22 de setembro de 2015](#), após consulta do Parlamento Europeu. A decisão do Conselho foi posteriormente confirmada por [acórdão](#) do TJUE de 6 de setembro de 2017. A recolocação é concebida como um mecanismo para aplicar na prática o princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades previsto no artigo 80.º do TFUE. No entanto, as taxas de recolocação têm sido [inferiores ao previsto](#) e as recolocações têm sido aplicadas lentamente.

A Agenda Europeia da Migração definiu também novas medidas no sentido de uma reforma do SECA, apresentadas em dois pacotes de propostas legislativas em maio e julho de 2016 e que estão atualmente a ser discutidas entre o Parlamento e o Conselho. O conjunto de iniciativas legislativas destina-se a melhorar, *inter alia*, o SECA, propondo regulamentos diretamente aplicáveis em vez de diretivas (exceto para as condições de acolhimento, que continuariam a constituir uma diretiva e têm ainda de ser transpostas para o direito nacional) e que abrangemos seguintes aspetos:

- Medidas para simplificar, clarificar e reduzir os [procedimentos de asilo](#), assegurar garantias comuns para os requerentes de asilo e um maior rigor das normas para lutar contra os abusos, incluindo uma lista comum de países de origem seguros, inicialmente proposta como um [regulamento separado](#); em 25 de abril de 2018 a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (Comissão LIBE) do Parlamento adotou o seu [relatório](#), que funciona como mandato de negociação.
- Quem pode beneficiar de proteção internacional (ver a [«Diretiva relativa às pessoas elegíveis»](#)), a fim de alcançar uma maior convergência das taxas de reconhecimento e das formas de proteção, incluindo disposições mais restritivas para sancionar os movimentos secundários dos requerentes e revisões obrigatórias do estatuto, inclusive dos refugiados reconhecidos enquanto tal; A Comissão LIBE do Parlamento adotou o seu [relatório](#) em 15 de junho de 2017. Em meados de 2018, o Parlamento e o Conselho chegaram a um acordo provisório, que não obteve o necessário apoio dos Estados-Membros^[1].
- As [condições de acolhimento](#) têm como pontos mais polémicos o período de espera antes de os requerentes de proteção internacional terem acesso ao mercado de trabalho e a abordagem punitiva da Comissão para impedir os candidatos de se mudarem para um Estado-Membro não competente para tratar do seu pedido de asilo; A Comissão LIBE do Parlamento adotou o seu [relatório](#) sobre a proposta em 25 de abril de 2017. Em 17 de maio de 2018 a sessão plenária deu a luz verde para que o relatório servisse como mandato para encetar negociações interinstitucionais. Em meados de 2018 o Parlamento e o Conselho

[1]<https://www.consilium.europa.eu/media/37402/st15252-en18.pdf>



chegaram a um acordo provisório. No entanto, as negociações entre o Parlamento Europeu e o Conselho estão ainda em curso.

- Foi realizada uma reforma do [Regulamento de Dublin](#), que estabelece os critérios de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional (em princípio o primeiro país de entrada). A proposta mantém os atuais critérios no sistema de Dublin, mas complementados com um mecanismo corretivo da repartição destinado a aliviar os Estados-Membros sujeitos a uma pressão desproporcionada. Assim sendo, a [proposta da Comissão de setembro de 2015](#) de um regulamento que cria um mecanismo de recolocação permanente em situações de crise ao abrigo do sistema de Dublin está atualmente parada no Conselho. Do mesmo modo, foi retirada a anterior [proposta de alteração do Regulamento de Dublin](#) sobre a disposição relativa ao Estado-Membro competente para a análise do pedido de proteção internacional de menores não acompanhados que não tenham familiares no território dos Estados-Membros e o seu conteúdo incluído na atual proposta de Dublin III; a Comissão LIBE do Parlamento adotou o seu [relatório](#) em 19 de outubro de 2017, confirmado em sessão plenária como mandato para iniciar negociações interinstitucionais.
- Uma revisão do [sistema Eurodac de comparação de impressões digitais](#) vem alargá-lo de modo a abranger os dados pessoais de nacionais de países terceiros que não tenham pedido proteção internacional mas tenham sido encontrados em situação irregular na UE, permitindo que as autoridades de aplicação da lei acedam à base de dados, bem como a recolha de impressões digitais em crianças a partir dos seis anos para facilitar a localização e reagrupamento familiar. A Comissão LIBE do Parlamento recebeu a luz verde da sessão plenária para dar início às negociações interinstitucionais com base no seu [relatório](#) de 30 de maio de 2017 sobre a proposta. As negociações com o Conselho tiveram início em setembro de 2017 e o Parlamento e o Conselho chegaram a um acordo provisório parcial em junho de 2018.
- A transformação do EASO de agência de apoio da UE numa verdadeira [Agência da União Europeia para o Asilo](#) (AUEA) permitiria atribuir responsabilidades no que toca a facilitar o funcionamento do SECA, assegurar a convergência na avaliação dos pedidos de asilo em toda a UE e acompanhar a aplicação operacional e técnica do direito da União, nomeadamente assistindo os Estados-Membros na formação de peritos nacionais. O Parlamento adotou o seu [relatório](#) sobre a proposta em 8 de dezembro de 2016, e em meados de junho de 2017 foi concluído um amplo acordo provisório com o Conselho. Em setembro de 2018 a Comissão apresentou uma [proposta alterada](#) para reforçar a AUEA com mais pessoal, ferramentas e meios financeiros, a fim de garantir que os Estados-Membros possam contar permanentemente com o pleno apoio operacional da UE.
- O [Quadro de Reinstalação da União](#) destina-se a prever regras comuns da UE sobre a admissão de nacionais de países terceiros, incluindo apoio financeiro para os esforços de reinstalação dos Estados-Membros, complementando assim os atuais programas ad hoc multilaterais e nacionais de reinstalação. A Comissão



LIBE do Parlamento adotou o seu [relatório](#) sobre a proposta em 12 de outubro de 2017, tendo sido confirmado o seu funcionamento como mandato para iniciar negociações com o Conselho.

A [Diretiva de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária](#) em caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas continua em vigor mas nunca foi aplicada até à data, nem mesmo durante o pico da crise migratória, muito provavelmente devido ao caráter vago do seu texto e a tensões existentes entre os Estados-Membros e o Conselho sobre a repartição dos encargos.

D. A dimensão externa

Adotada pela Comissão em 2011, a [Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade](#) (AGMM) constitui o quadro abrangente da política externa da UE para a migração e a política de asilo, definindo de que forma a UE conduz os seus diálogos políticos e a cooperação com países terceiros, com base em prioridades claramente definidas e de forma integrada na ação externa global da UE, incluindo a cooperação para o desenvolvimento. Os seus principais objetivos consistem em organizar melhor a migração legal, prevenir e combater a migração irregular, maximizar o impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento e promover a proteção internacional.

O Conselho Europeu e a Turquia alcançaram um acordo em março de 2016 para reduzir o fluxo de migrantes em situação irregular que viaja através da Turquia até à Europa. De acordo com a [Declaração UE-Turquia](#), todos os novos migrantes em situação irregular e requerentes de asilo que cheguem às ilhas gregas provenientes da Turquia, e cujos pedidos de asilo tenham sido declarados inadmissíveis, devem ser repatriados para a Turquia. E por cada sírio repatriado para a Turquia outro sírio será reinstalado na UE, em troca de uma maior liberalização dos vistos para os cidadãos turcos e o pagamento de 6 mil milhões de EUR, ao abrigo do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia, até ao final de 2018. De acordo com o [Relatório da Comissão sobre os progressos efetuados no âmbito da Agenda Europeia da Migração](#), de maio de 2018, a declaração tem continuado a desempenhar um papel fundamental para garantir que o desafio da migração no Mediterrâneo Oriental é tratado de forma eficaz. No entanto, o relatório salienta que continua a haver deficiências. Em especial, o ritmo lento do exame dos pedidos de asilo na Grécia continua a travar os regressos à Turquia.

A nível global, em setembro de 2016 a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou por unanimidade a [Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes](#), um marco político importante que visa melhorar a forma como a comunidade internacional responde aos grandes fluxos de refugiados e migrantes, bem como a situações prolongadas de chegada de refugiados. Como resultado, dois pactos mundiais deverão ser adotados em 2018 para os refugiados e para outros migrantes. A Declaração de Nova Iorque estabelece um Quadro de Resposta Abrangente para os Refugiados (QRAR), com ações específicas necessárias para aliviar a pressão sobre os países de acolhimento, melhorar a autonomia dos refugiados, alargar o acesso a soluções que impliquem países terceiros e promover condições nos países de origem com vista a um regresso seguro e digno. No âmbito do seguimento da Declaração



de Nova Iorque de 2016, o Alto-Comissário para os Refugiados irá propor um «Pacto Mundial sobre Refugiados» no seu relatório à Assembleia Geral de 2018.

Na sua sessão plenária de abril de 2018, o [Parlamento considerou que a UE e os seus Estados-Membros devem assumir um papel de liderança](#) nas negociações em curso a nível mundial com vista à aprovação dos dois pactos, em especial tendo em conta a decisão dos Estados Unidos de se retirarem das negociações.

E. Financiamento disponível para as políticas de asilo

O principal instrumento de financiamento no orçamento da UE no domínio do asilo é o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (AMIF), com uma dotação para 2014-2020 que foi recentemente aumentada de 3,31 mil milhões de EUR para 6,6 mil milhões de EUR. Para o próximo orçamento da UE a longo prazo para o período 2021-2027, a Comissão propõe aumentar em 51% o financiamento no âmbito do novo Fundo para o Asilo e a Migração (FAM), passando para 10,4 mil milhões de EUR, nomeadamente para reforçar e desenvolver todos os aspetos do SECA, incluindo a sua dimensão externa. Outros instrumentos de financiamento da UE, como o Fundo Social Europeu (FSE, ver ficha [2.3.2.](#)), o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD, ver ficha [2.3.9.](#)) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER, ver ficha [3.1.2.](#)), podem também afetar verbas, principalmente para apoiar a integração de refugiados e migrantes, embora a parte das verbas que lhes são atribuídas não seja contabilizada separadamente nas rubricas orçamentais, não se tratando, por conseguinte, de um processo claro.

Do mesmo modo, a dotação inicial do EASO, a futura Agência da UE para o Asilo (AUEA), para 2014-2020 aumentou de 109 mil milhões de EUR para 456 mil milhões de EUR. A fim de estar pronta a dar pleno apoio operacional aos procedimentos de asilo no futuro, a Comissão propõe um orçamento de 1,25 milhões de euros para o período de 2021-2027.

Fora do âmbito do Quadro Financeiro Plurianual (QFP), mas no quadro do orçamento da UE, há fundos fiduciários para as ações externas, como o Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África (1,8 mil milhões de EUR), que se destina a assistir países africanos em matéria de gestão dos fluxos migratórios e controlo das fronteiras, o Fundo Fiduciário Regional da UE, para dar resposta à crise síria (500 milhões de EUR) e o Mecanismo de Apoio à Turquia em Favor dos Refugiados (3 mil milhões de EUR para o período 2016-2017 e 3 mil milhões para 2018-2019).

Por último, e fora do âmbito do orçamento da UE, o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED, com um montante de 30,5 mil milhões de EUR, dos quais 2,2 mil milhões de EUR foram entregues ao Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África), concentra-se na erradicação da pobreza e na realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, mas tem sido cada vez mais utilizado para financiar a resposta às questões de migração nos últimos anos.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu sempre defendeu veementemente um sistema europeu comum de asilo, em conformidade com os compromissos jurídicos assumidos pela União. O



Parlamento também apelou à redução da migração ilegal e à proteção dos grupos vulneráveis.

A [resolução de 12 de abril de 2016](#) sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração proporciona uma visão geral sobre as principais posições e preocupações do Parlamento no domínio do asilo.

O Parlamento tem vindo a exigir procedimentos fiáveis e equitativos, implementados de modo eficaz e baseados no princípio da não repulsão. Tem destacado a necessidade de evitar uma redução da proteção e da qualidade do acolhimento e de se partilhar de forma mais equitativa a carga suportada pelos Estados-Membros situados nas fronteiras externas da UE. O Parlamento tem apelado aos Estados-Membros para que usem as possibilidades existentes para emitirem vistos humanitários, e considera que as pessoas em busca de proteção internacional devem poder requerer em qualquer consulado ou embaixada um visto humanitário europeu, solicitando por esta razão que se altere o Código de Vistos da União.

No entender do Parlamento são necessárias medidas suplementares para garantir que o Sistema Europeu Comum de Asilo se torne num verdadeiro sistema uniforme. Torna-se necessária uma avaliação abrangente da sua aplicação. O Parlamento Europeu assinalou a importância do reconhecimento mútuo pelos Estados-Membros não apenas das decisões de indeferimento, mas também de decisões positivas em matéria de asilo.

O PE tem insistido em que a detenção só deveria ser possível em condições excecionais e muito claramente definidas, e devia existir o direito de recorrer jurisdicionalmente. Além disso, apoiou a criação de um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo.

No que diz respeito às relações com países terceiros, e em conformidade com a [Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade](#), o Parlamento apelou ao aprofundamento dos esforços para reforçar as capacidades e atividades de reinstalação, que deviam ser levadas a cabo em conjunto com países terceiros que acolham importantes populações de refugiados. O Parlamento considera que a cooperação com países terceiros deve incidir na luta contra as causas profundas das migrações irregulares para a Europa.

O Parlamento dispõe também do instrumento de recurso de anulação perante o TJUE. Este instrumento foi utilizado com sucesso (ver o [acórdão proferido pelo TJUE em 6 de maio de 2008](#)) 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 seguros europeus, prevista na Diretiva 2005/85/CE do Conselho.

Para mais informações, consultar:

- [A migração na Europa](#)
- [A crise de migração na Europa](#)
- [Política de imigração](#)



