



2019/2206(INI)

3.6.2020

PROJETO DE RELATÓRIO

sobre a Aplicação do Regulamento Dublin III
(2019/2206(INI))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Fabienne Keller

ÍNDICE

	Página
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS – SÍNTESE DE FACTOS E CONCLUSÕES	3
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU	12

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS – SÍNTESE DE FACTOS E CONCLUSÕES

Introdução

A crise dos refugiados de 2015-2016 transformou-se numa crise do sistema de asilo, evidenciando a ineficácia do Regulamento Dublin III para dar resposta a situações deste tipo, bem como as suas deficiências estruturais e as inúmeras lacunas a nível da sua aplicação.

A Comissão Europeia reconheceu que a «*devido à sua conceção ou aplicação deficiente [do regulamento], faz pesar uma responsabilidade desproporcionada sobre determinados Estados-Membros e encoraja os fluxos migratórios descontrolados e irregulares*»¹. Por conseguinte, em 2016 propôs um novo texto para colmatar esta lacuna. No entanto, embora o Parlamento Europeu tenha aprovado um mandato de negociação em novembro de 2017, o Conselho ainda não adotou as suas orientações gerais.

Para sair do impasse, a Comissão anunciou um «Pacto Europeu sobre a Migração e o Asilo», incluindo, entre outros aspetos, uma nova proposta de revisão do Regulamento Dublin III.

Uma reforma ambiciosa implica conhecer com exatidão os pontos fortes e os pontos fracos do texto em vigor. Embora a Comissão tenha publicado duas avaliações do regulamento (artigo 46.º) em dezembro de 2015 e em março de 2016, ainda não apresentou a sua avaliação periódica prevista para julho de 2018.

Neste contexto, e tendo em conta o fracasso do Regulamento Dublin III, o Parlamento Europeu decidiu elaborar uma análise atualizada do regulamento, uma vez que é responsável perante os cidadãos europeus pelos atos legislativos que aprova.

Metodologia

Este trabalho de avaliação alicerça-se numa variedade de fontes complementares: uma audição pública na Comissão LIBE em 19 de fevereiro, visitas no terreno, entrevistas com as partes interessadas, dois questionários enviados a todas as representações permanentes e aos parlamentos nacionais dos Estados que aplicam o regulamento, um estudo do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS)² e reuniões regulares de coordenação entre a relatora e os relatores-sombra.

1. **PARTE I: Balanço pós-crise, extrair ensinamentos para reformar o Regulamento Dublin III**

1.1. **A emergência do Regulamento de Dublin: uma harmonização progressiva**

A nível europeu, o estabelecimento do espaço de livre circulação foi acompanhado do lançamento da cooperação europeia em matéria de asilo. Em 1990, entraram em vigor as convenções de Schengen e de Dublin.

Desde a sua criação, o principal objetivo do sistema de Dublin consistia em determinar o Estado-Membro responsável por um pedido de asilo na UE, evitando, assim, a apresentação de pedidos múltiplos. Na sequência das orientações da Cimeira Europeia de Tampere de 1999, foi criado um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) com o intuito de lograr uma maior harmonização.

Em 2003, a Convenção de Dublin foi incorporada no direito da UE sob a forma de

¹ COM(2016) 197 final.

² EPRS, «Dublin Regulation on International protection applications, European Implementation Assessment», fevereiro de 2020.

Regulamento Dublin II.

A partir de 2007, o Tratado de Lisboa permite a integração do princípio da solidariedade na política de asilo (artigo 80.º do TFUE) e a utilização do processo legislativo ordinário. No entanto, o Conselho continua a deliberar por unanimidade, o que explica, em parte, o atual impasse.

Em 2008, a Comissão lançou a segunda fase do SECA, com um «Plano de ação em matéria de asilo»³, que previa a revisão do Regulamento Dublin III.

1.2. Uma pressão sem precedentes sobre o SECA

Nos últimos anos, a UE tem vindo a enfrentar o maior desafio migratório desde a Segunda Guerra Mundial. Em três anos, o número de requerentes de asilo quadruplicou. Em 2015-2016, 2,5 milhões de pessoas apresentaram pedidos de asilo na UE, contra 562 000 em 2014 e 278 000 em 2012⁴. Os principais países de origem continuam a ser a Síria, o Afeganistão e o Iraque, países assolados pela guerra civil, pela violência e por conflitos⁵. De acordo com a Organização Internacional para as Migrações, 33 000 pessoas morreram a tentar chegar à Europa desde 2014. No início de 2020, ainda existem 855 000 pedidos de asilo pendentes, ou seja, um número bastante inferior ao número observado há 5 anos⁶. No entanto, de acordo com as constatações do Tribunal de Contas (TCE), nos centros de registo gregos os requerentes de asilo em 2018 obtiveram uma convocatória para uma entrevista em 2022, ou mesmo em 2023. Além disso, a ineficácia da política europeia de regresso das pessoas que não são elegíveis para efeitos de asilo contribui significativamente para a sobrecarga dos sistemas de asilo.

1.3. Desequilíbrios profundos em matéria de asilo

O afluxo excecional de migrantes veio pôr a nu os desequilíbrios no seio da UE.

Entre 2008 e 2017, um terço dos Estados-Membros acolheu 90 % dos requerentes de asilo na UE. Em 2018, a Alemanha registou o maior número (184 180 pedidos, ou seja, 28 % do total), seguida da França (120 425 pedidos, ou seja, 19 %), da Grécia (66 695 pedidos, ou seja, 11 %), da Itália (59 950 pedidos, ou seja, 10 %) e da Espanha (52 700 pedidos, ou seja, 9 %). Os países de primeira entrada também recebem muitos pedidos de asilo proporcionalmente à sua população, como é o caso da Grécia, de Malta e de Chipre.

Em resposta a esta crise, alguns Estados-Membros deixaram de aplicar o regulamento em 2015-2016. Muitos migrantes que chegaram através da Grécia, Itália ou Espanha não foram registados no Eurodac devido à falta de recursos, mas também à falta de solidariedade entre os Estados.

A conclusão é clara: o «sistema de Dublin», praticamente inalterado desde 1990, falhou.

1.4. Medidas de emergência durante a crise

Em resposta ao pico migratório em 2015, a Comissão adotou medidas de emergência: a criação de «centros de registo» (hotspots) para gerir o acolhimento de migrantes e o registo dos pedidos de asilo, um mecanismo temporário de recolocação dos requerentes e um reforço sem precedentes dos recursos operacionais e financeiros da Frontex e do EASO.

Estas medidas de emergência não colmataram as lacunas do SECA e do Regulamento Dublin III. Os centros de registo gregos caracterizam-se por uma sobrelotação excessiva e por

³ COM(2008) 360 final.

⁴ Eurostat.

⁵ EPRS, «A reforma do sistema de Dublin», março de 2019.

⁶ EASO, «Special Report: asylum trends and Covid-19 », abril de 2020.

condições de saúde inaceitáveis⁷. Os centros de registo gregos acolhem 42 000 migrantes para uma capacidade inicial de 6000 pessoas.

A fim de travar a chegada de migrantes e as viagens perigosas com origem no Mediterrâneo Oriental, o Conselho Europeu adotou um acordo com a Turquia em 18 de março de 2016. Esta declaração, elaborada fora de um quadro jurídico internacional e sem consulta do Parlamento Europeu, devia oferecer uma solução temporária para a crise dos refugiados. No entanto, a pressão diplomática recorrente do Presidente turco, em especial na fronteira greco-turca, veio expor a fragilidade deste acordo e reforçou a necessidade de uma solução europeia sustentável. A situação humanitária dos migrantes, em especial na Grécia, torna indispensável a criação de um mecanismo duradouro para a partilha de responsabilidades entre os Estados em matéria de registo dos requerentes de asilo.

1.5. Centros de registo, acordos *ad hoc* e recolocação: primeiros elementos da solidariedade

De acordo com o ECRE, o Regulamento Dublin III foi, na generalidade, bem aplicado nos centros de registo entre 2016 e 2018⁸. Com base no reagrupamento familiar, a Grécia transferiu 8 604 requerentes de asilo para outros Estados. Com o apoio do EASO, emitiu 19 784 pedidos de tomada a cargo, dos quais 43 % se reportam a pessoas procedentes dos centros de registo.

Desde 2015, o TCE tem-se pronunciado de forma crítica em relação ao apoio da UE à Grécia e a Itália. O Tribunal identifica deficiências operacionais que prejudicam a eficiência da recolocação, o apoio dos peritos do EASO e o respeito dos prazos⁹.

Em 2015, com o apoio do Parlamento Europeu, o Conselho adotou duas decisões relativas à recolocação de 160 000 requerentes de asilo situados na Grécia e em Itália¹⁰. No entanto, os Estados-Membros comprometeram-se a transferir apenas 34 705 dos 98 256 requerentes de asilo. Alguns Estados, que se opuseram a esta decisão, recusaram-se simplesmente a aplicá-la. No Mediterrâneo Central, a Itália e Malta foram sujeitas a forte pressão com o aumento das chegadas de migrantes que atingem a Europa através da Líbia. Na sequência do impasse constatado ao nível dos 27, foram concluídos em 2019 vários acordos *ad hoc* para a recolocação de pessoas desembarcadas após salvamento no mar. O quadro jurídico de Dublin III permitiu transferências voluntárias para Estados-Membros signatários da «Declaração de Malta».

1.6. Responsabilidade do país de primeira entrada e solidariedade entre os Estados-Membros

Desde 1990, o princípio dos países de primeira entrada destina-se a responsabilizar os Estados em matéria de gestão das fronteiras externas. No entanto, este princípio representa um ónus desproporcionado para estes países, tornando essencial o apoio operacional dos agentes da Frontex.

Por outro lado, embora o número de novos pedidos de asilo tenha diminuído em 2017 (654 600) e 2018 (580 000), em comparação com o pico de 2015-2016, registou-se um novo aumento de +18% em 2019, com 714 000 novos pedidos de asilo. Trata-se de uma tendência confirmada no início de 2020: +20 % em relação a 2019. Observa-se também uma diversificação das rotas de migração e dos países de origem. Após os sírios e os afegãos, os venezuelanos e os colombianos estão agora a chegar em grande número.

A UE deve, por conseguinte, dotar-se de um mecanismo de solidariedade, que garanta uma

⁷ Agência Europeia dos Direitos Fundamentais (FRA), Parecer 3/2019, março de 2019.

⁸ EPRS 2020, p. 39.

⁹ TCE 2019, p. 4, 51.

¹⁰ Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, considerando 23.

partilha equitativa da solidariedade e da responsabilidade entre os Estados-Membros, nomeadamente através da recolocação com base em critérios objetivos.

2. PARTE II: Deficiências estruturais, divergências na interpretação, dificuldades operacionais e bloqueios políticos

2.1. Obstáculos à determinação do Estado responsável por um pedido de asilo

2.1.1. A obrigação de registo no Eurodac

No contexto do registo de um pedido de asilo apresentado à entrada na UE, o Estado tem a obrigação de introduzir as impressões digitais na base de dados Eurodac. A consulta do processo Eurodac permite que as autoridades verifiquem se a pessoa não foi registada ou não apresentou um pedido de asilo noutra Estado.

No entanto, em 2015, antes da criação dos centros de registo, os dois países com a taxa de entrada irregular mais elevada, a Grécia (885 000) e a Itália (154 000) registaram apenas 11 370 e 83 245 pedidos de asilo, respetivamente¹¹. Estas deficiências enfraquecem de forma significativa o sistema de Dublin e o princípio do país de primeira entrada, conduzindo a numerosos movimentos secundários.

2.1.2. Aplicação parcial da hierarquia dos critérios para a determinação do Estado responsável

O capítulo III do Regulamento Dublin estabelece uma hierarquia de critérios para determinar o país responsável por um requerente de asilo. A prioridade é dada à unidade familiar (artigos 8.º a 11.º), e seguidamente à posse de documentos de residência e vistos (artigo 12.º), à entrada ou à permanência irregulares (artigo 13.º), à dispensa de visto de entrada (artigo 14.º), ao pedido efetuado numa zona de trânsito internacional de um aeroporto (artigo 15.º) e ao primeiro país em que o pedido tenha sido apresentado (artigo 3.º, n.º 2).

Contudo, os pedidos de tomada a cargo não refletem esta hierarquia. Em 2018, o critério da unidade familiar foi invocado em 5 % dos casos em França (num total de 12 000) e em 3,7 % dos casos na Alemanha (num total de 17 500). A ordem de grandeza é ainda mais baixa na Bélgica, Suécia, Suíça ou Áustria¹², ao contrário da Grécia: 79,3%.

Os pedidos de reagrupamento familiar são objeto de uma taxa de aprovação inferior: apenas 48 % em comparação com uma taxa média de 67,6 % em relação a todos os procedimentos. Com demasiada frequência, os Estados impõem regras para regulamentar e restringir o reagrupamento familiar, exigindo elementos de prova vinculativos (por exemplo, testes de ADN, avaliação da idade).

2.1.3. Ónus administrativo dos procedimentos de Dublin e aplicação incoerente

O número de procedimentos Dublin aumentou de aproximadamente 90 000 em 2014 para 160 000 em 2016-2017. Entre 2016 e 2019, a Alemanha e a França foram, de longe, os países

¹¹ Eurostat, CP 44/2016: http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/duel/115b2342_rapport-information.pdf (ver página 23); <https://www.senat.fr/rap/r15-795/r15-7952.html>; https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf (ver páginas 18-19).

¹² TCE 2019, p. 48.

que mais pedidos emitiram: 68 % em conjunto. Os Estados que emitem um número reduzido de pedidos Dublin são a Espanha, a Estónia, a Lituânia, a Letónia, a Eslováquia, a Bulgária, a Polónia ou a República Checa. Surpreendentemente, a Espanha quase não emite pedidos Dublin (7 em 2016; 11 em 2017; 7 em 2018), apesar do número elevado e crescente de pedidos de asilo (16 544 em 2016; 31 738 em 2017; 55 570 em 2018). Em comparação, a Grécia emitiu 2 886 pedidos em 2016 (num total de 51 091 pedidos de asilo), 9 784 pedidos em 2017 (num total de 58 661 pedidos de asilo) e 5 211 pedidos em 2018 (num total de 66 969 pedidos de asilo).

Embora o sistema de Dublin comporte um encargo administrativo, humano e financeiro considerável, apenas 11 % das transferências são efetivamente realizadas. Existem também diferenças significativas entre países: 54,6 % das transferências realizadas na Grécia, 42,2 % na Suécia e apenas 11,2 % na Alemanha, 6,7 % em França, 1,6 % em Itália entre 2016 e 2019. Por outro lado, as cláusulas discricionárias (artigo 17.º) raramente são aplicadas. A cláusula de soberania só foi utilizada aproximadamente 2000 vezes em 2018 num total de mais de 155 000 pedidos de asilo. A Alemanha (65 %), os Países Baixos (13 %) e a França (10 %) são os países que fizeram uso da cláusula com maior frequência. Alguns Estados só a utilizaram uma vez (Áustria, Dinamarca, Polónia), ao passo que outros nunca a utilizaram (Eslovénia, Portugal, Roménia, Bulgária e Estónia).

2.1.4. Procedimentos demasiado complexos e demasiado longos

O percurso administrativo do requerente de asilo quando chega à Europa é complexo¹³. A multiplicação dos intervenientes (pessoal administrativo, jurídico, médico, da polícia, ONG), a sua dispersão geográfica e a sua falta de disponibilidade atrasam significativamente o tratamento dos pedidos. Outros fatores a ter em consideração incluem a falta de cooperação entre estes agentes e o desânimo sentido por alguns desses intervenientes. Por exemplo, em França, os requerentes de asilo são registados num dos 11 departamentos do país e todos devem deslocar-se à região parisiense para serem entrevistados na Agência Nacional para o Asilo (OFPRA).

A proporção dos procedimentos Dublin em relação ao número total de pedidos de asilo aumentou de 15 % para 26-27 % entre 2014 e 2016-2017. As unidades Dublin dos Estados viram-se, por conseguinte, confrontadas com um aumento significativo da sua atividade, o que causou uma acumulação de processos e prazos de tratamento mais longos.

Algumas autoridades nacionais foram objeto de uma reorganização para lidar com a sobrecarga de casos. A falta de recursos humanos é um fator importante que permite explicar os atrasos registados (nomeadamente, agentes de proteção e intérpretes). De acordo com as informações disponíveis, a Grécia, Espanha e Chipre dispõem do número mais baixo de funcionários responsáveis em matéria de asilo relativamente ao número de pedidos de asilo. Em 2019, a Espanha dispunha de 197 funcionários para 55 290 pedidos contra 1 121 funcionários para 5 780 pedidos na Áustria. O recurso crescente a contratos temporários pode fragilizar a capacidade de tratamento das autoridades (por exemplo, Grécia e Chipre).

O Regulamento Dublin prevê prazos para cada fase dos procedimentos Dublin¹⁴. No entanto, estes prazos são regularmente ultrapassados por uma larga margem, muitas vezes de vários meses. Também existem diferenças de interpretação relativamente ao ponto de partida de cada um dos procedimentos, o que exige clarificações do TJUE (ver acórdão *Mengesteab*).

A não aplicação de certas cláusulas (por exemplo, reagrupamento familiar, tomada a cargo dos menores não acompanhados) e o incumprimento dos prazos evidenciam igualmente

¹³ La Cimade, « Règlement Dublin, la machine infernale de l'asile européen », abril de 2019.

¹⁴ Ver EPRS 2020, p.68.

dificuldades na verificação das informações sobre os requerentes. Muitos chegam sem documentos de identificação, o que dificulta a determinação da idade, da nacionalidade e dos laços familiares e obriga a controlos adicionais.

2.2. Obstáculos à transferência de requerentes de asilo

2.2.1. Um período de responsabilidade demasiado curto para os Estados-Membros

Na sequência de uma decisão de transferência, os Estados-Membros dispõem de 6 meses (18 meses em caso de fuga) para efetuar a transferência. Findo este prazo, o Estado emissor é responsável pelo pedido.

Na prática, este período de responsabilidade limitada incentiva os Estados-Membros, em certos casos, a adiar as transferências e incentiva os requerentes de asilo a não intervir no procedimento e a apresentar o pedido noutro Estado¹⁵.

A prorrogação do período de responsabilidade permitiria combater os movimentos secundários e a permanência irregular.

2.2.2. Multiplicidade de obstáculos

Os obstáculos são múltiplos e de natureza variável: desde a recusa ou falta de cooperação dos Estados requeridos até à anulação das decisões pelas instâncias nacionais de recurso ou ao incumprimento dos prazos. Outro fator importante a ter em consideração é a «fuga administrativa» das pessoas que aguardam transferência. A nível operacional, as autoridades nacionais evocam as dificuldades para concretizar as transferências e os condicionalismos a nível dos transportes (muitas vezes por via aérea) impostas pelas empresas (limite de pessoas por voo, obrigação de título de transporte nominativo, falta de ligações, etc.).

A inexistência de capacidade de acolhimento adequada ou o incumprimento dos procedimentos Dublin foram objeto de jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH). Os tribunais em apreço recusaram a transferência para Estados nos quais os pedidos de proteção internacional sejam objeto de indeferimento injusto ou nos quais os requerentes sejam expostos a violações dos direitos fundamentais¹⁶.

É muito frequente a apresentação de recursos contra decisões adotadas com base no Regulamento Dublin. Trata-se de um direito fundamental, que, porém, atrasa muitos procedimentos Dublin, uma vez que a taxa de recurso é elevada em todos os Estados (até 80 %). O recurso constitui, em alguns casos, uma forma de permanecer no território de um Estado para os requerentes de asilo que não desejam ser transferidos.

2.3. O percurso dos migrantes, um fator subestimado no sistema europeu de asilo

2.3.1. Movimentos secundários, inimigo do princípio de um pedido de asilo único

Um movimento secundário é o movimento de uma pessoa do Estado responsável por um pedido de asilo para outro Estado. Este fenómeno interfere de forma significativa com o sistema de Dublin. Com efeito, desorganiza o processo de designação do Estado responsável, aumenta o número de procedimentos Dublin e compromete o princípio de um único pedido de asilo na

¹⁵ ACVZ 2019.

¹⁶ EPRS 2020, p. 63.

UE.

De acordo com o *Dutch Advisory Committee on Migration Affairs*¹⁷, embora o número de pedidos de asilo tenha diminuído após 2015-2016, os movimentos secundários aumentaram consideravelmente. A Alemanha e a França são os dois primeiros destinatários destes movimentos. As razões são múltiplas: existência de laços familiares, presença de uma diáspora, conhecimento da língua, condições de acolhimento, oportunidades no mercado de trabalho, recusa de uma transferência.

Os movimentos secundários também são influenciados por outra grande falha: as diferenças nas taxas de proteção. Atentemos num exemplo flagrante: a taxa de proteção dos afegãos varia entre 6 % e 98 %, consoante o Estado-Membro em causa. Esta taxa varia entre 8 % e 98 % para os iraquianos. Na ausência de uma lista europeia de países de origem seguros e de uma análise partilhada dos riscos por país, estas divergências impelem os requerentes de asilo a deslocarem-se para o Estado onde terão mais possibilidades de obter proteção internacional. As diferenças a nível das condições de acolhimento dos requerentes são também um incentivo para os movimentos secundários.

A análise dos movimentos secundários e a sua evolução põem em causa a pertinência de determinados princípios originais do Regulamento Dublin III. As diferenças nas condições de vida entre os Estados-Membros têm um impacto nas condições de acolhimento. A incapacidade para ter em conta as aspirações dos requerentes e o período de responsabilidade limitada dos Estados impele as pessoas a mudar-se para o Estado-Membro desejado e a permanecer fora do sistema, a fim de requerer asilo noutra país.

As estratégias nacionais que se orientam exclusivamente para a imposição de sanções ou restrições no acesso ao asilo, privilegiadas pela maioria dos Estados até à data, constituem apenas uma resposta parcial a este fenómeno. Um sistema que não tenha em conta, em certa medida, o percurso dos requerentes de asilo e os trâmites que seguiram está condenado a falhar¹⁸.

2.3.2. Evolução dos fluxos migratórios

Por conseguinte, é necessário analisar o percurso seguido pelos migrantes, a fim de dar resposta aos fluxos de forma mais estruturada e organizar melhor os procedimentos de asilo.

Registou-se um aumento dos pedidos de asilo de pessoas que entraram regularmente graças a uma isenção de visto ou a um visto de entrada. Segundo o EASO, um quarto dos pedidos foi apresentado por pessoas que entraram graças a uma isenção de visto em 2019. Ora, estes países, considerados seguros, têm um nível de proteção muito baixo: Macedónia do Norte (1 %), Moldávia (1 %), Venezuela (5 %), Albânia (6 %), Colômbia (7 %), Ucrânia (9 %). Estes inúmeros pedidos, cujo êxito é pouco provável, entopem os sistemas de asilo.

A falta de dados sobre o percurso efetuado pelos migrantes constitui um obstáculo a uma melhor compreensão das anomalias do Regulamento Dublin III. A interoperabilidade dos dados relativos ao asilo é, por conseguinte, essencial. É também conveniente permitir que o EASO aceda aos dados Eurodac em condições seguras tendo em vista realizar este trabalho de análise e alargar o papel da eu-LISA.

2.3.3. O balanço humano do fracasso de Dublin

A ineficácia do Regulamento de Dublin acaba por recair principalmente em migrantes que já sofreram traumas no seu país de origem ou na sua viagem para a Europa. Os meses, ou mesmo anos, de errância administrativa, de precariedade provocam um novo trauma e beneficiam os

¹⁷ ACVZ 2019.

¹⁸ Posição do Comité das Regiões. Resolução de 8 de dezembro de 2018 sobre o SECA.

traficantes de seres humanos que mantêm um controlo sobre os migrantes através das redes de prostituição ou de trabalho forçado. O fracasso do sistema de Dublin e do SECA comporta numerosas violações dos direitos fundamentais. As condições nos centros de registo gregos são atualmente deploráveis e desumanas.

Deve ser dada especial atenção à proteção do interesse superior das crianças e dos menores não acompanhados. Vários Estados dispõem de unidades especializadas para os menores não acompanhados (Bélgica, França, Hungria) e outros empregam pessoal especializado (Alemanha, Polónia, Chipre). Todavia, estas boas práticas não são generalizadas.

Um dos principais obstáculos é a determinação da idade. As práticas diferem entre os Estados e a fiabilidade das avaliações, nomeadamente as que se baseiam em exames médicos, é incerta. As abordagens multidisciplinares, levadas a cabo por peritos qualificados, permitem recolher um conjunto de indicadores úteis e determinar de forma mais fiável a idade das pessoas (Reino Unido, Malta, Itália, Grécia, Países Baixos, França). Além disso, embora a designação de um representante legal para acompanhar ou representar os menores nos procedimentos de asilo seja obrigatória (artigo 6.º), existem lacunas importantes na sua aplicação. Por último, vários Estados não fornecem informações adequadas aos menores.

O direito à informação (artigo 4.º) constitui outro princípio que não é suficientemente respeitado: comunicação de informações parciais; acesso limitado dos requerentes a apoio jurídico; barreiras linguísticas e falta de intérpretes; atrasos na comunicação de informações¹⁹. A insuficiência de recursos no terreno pode explicar estas deficiências, que resultam também de decisões políticas.

2.4. Interrupção do SECA e dos procedimentos de Dublin durante a crise da COVID-19

Durante a crise sanitária e devido às medidas de confinamento, os procedimentos de Dublin foram significativamente reduzidos ou mesmo suspensos. É o caso, nomeadamente, das entrevistas para efeitos de concessão de asilo. Embora alguns países tenham optado por entrevistas «à distância», muitas entrevistas foram adiadas²⁰. Embora o EASO tenha publicado, em 16 de abril, recomendações para assegurar a continuidade do direito de asilo, não existe um plano de gestão de crises adaptado a tais circunstâncias, o que enfraquece ainda mais a aplicação do Regulamento Dublin III.

2.5. Uma nova governação: o papel crescente das agências da UE

A existência de inúmeras divergências na interpretação e aplicação do Regulamento Dublin III entre os Estados prejudica a eficácia do regulamento. Algumas dessas diferenças devem-se a estratégias nacionais para combater os movimentos secundários ou reduzir os atrasos. Outras divergências devem-se a práticas históricas ou à falta de diálogo entre as autoridades nacionais competentes em matéria de asilo. O interesse comunitário é sempre o grande perdedor: os movimentos secundários evitados num país têm consequências noutra país.

Além disso, existem acordos bilaterais entre Estados-Membros e países terceiros, ou entre Estados-Membros, para melhorar a eficiência dos procedimentos, a fim de assegurar as transferências ou o regresso efetivo dos requerentes em caso de indeferimento do pedido de asilo (por exemplo, os acordos Espanha-Marrocos; Alemanha-Albânia). Devem ser retirados ensinamentos destes acordos para poder replicá-los, se possível, em maior escala ou para evitar erros no futuro.

Uma convergência em matéria de política de vistos entre Estados é também suscetível de

¹⁹ EPRS 2020, p. 35-37.

²⁰ EASO, abril de 2020; ECRE « Information Sheets ».

melhorar o funcionamento do SECA e do Regulamento Dublin III, uma vez que muitos requerentes de asilo chegam ao território da UE de forma regular graças a um visto ou a uma isenção de visto.

Para melhorar a convergência entre os sistemas nacionais, a Comissão gere uma rede de peritos Dublin dos Estados-Membros. No entanto, estas reuniões, que apenas têm lugar uma a duas vezes por ano, não são suficientemente frequentes para que possam desempenhar um papel operacional.

O EASO desempenha um papel cada vez mais importante e pró-ativo na melhoria da convergência, da confiança mútua entre os Estados e de uma cultura comum em matéria de asilo. Em 2016, o EASO criou uma «rede das unidades Dublin» mais ativa do que a da Comissão. O EASO também elabora inúmeros documentos de orientação²¹. Por último, a Agência realiza sessões de formação para o pessoal das unidades Dublin.

O apoio operacional aos Estados-Membros é, até à data, o contributo mais significativo do EASO para a aplicação do Regulamento Dublin. A conversão do EASO numa verdadeira agência independente constitui uma prioridade para melhorar a eficácia do SECA.

Por último, a Comissão deve igualmente assegurar uma maior coerência na aplicação do Regulamento Dublin III com os outros textos do SECA (acolhimento, procedimentos de asilo). É de notar que uma reforma do SECA seria inútil sem uma melhoria significativa da taxa de regresso de pessoas não elegíveis para asilo.

²¹ Ex.: EASO, « Practical guide on the implementation of the Dublin III Regulation », outubro de 2019.

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a aplicação do Regulamento Dublin III (2019/2206(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o artigo 78.º, n.º 2, alínea e), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE),
- Tendo em conta o artigo 80.º do TFUE relativo ao princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, incluindo no plano financeiro, entre os Estados-Membros,
- Tendo em conta os artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º e 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,
- Tendo em conta os artigos 2.º, 3.º, 5.º e 8.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH),
- Tendo em conta o artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 1948,
- Tendo em conta a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra),
- Tendo em conta o 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, conhecido sob a designação «Regulamento Dublin III»²²,
- Tendo em conta a Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015²³, e a Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015²⁴, que estabelecem medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia,
- Tendo em conta a proposta da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho (COM(2016)0270) com vista a reformar o Regulamento Dublin III,
- Tendo em conta o mandato de negociação adotado pela comissão competente no quadro do relatório A8-0345/2017 e aprovado em sessão plenária em 16 de novembro de 2017, e a confirmação desse mandato de negociação pela Conferência dos Presidentes em 17 de outubro de 2019,
- Tendo em conta os acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia relacionados

²² JO L 180 de 29.6.2013, p. 31.

²³ JO L 239 de 15.9.2015, p. 146.

²⁴ JO L 248 de 24.9.2015, p. 80.

com o Regulamento (UE) n.º 604/2013, nomeadamente nos processos C-695/15 PPU Mirza (ECLI: EU: 2016: 188), C-63/15, Ghezelbash (Grande Secção) (*) (ECLI:EU:C:2016:409), C-155/15, Karim (ECLI:EU:C:2016:410), C-578/16 PPU, C.K. e outros (*) (ECLI:EU:C:2017:127), C-528/15 Al Chodor (ECLI:EU:C:2017:213), C-36/17 Ahmed (despacho) (ECLI:EU:C:2017:273), C-490/16 A.S. (Grande Secção) (ECLI: EU: C: 2017: 586), C-646/16 Jafari (Grande Secção) (*) (ECLI:EU:C:2017:586), C-670/16 Mengesteab (Grande Secção) (ECLI:EU:C:2017:587), C-60/16 Khir Amayri, ECLI:EU:C:2017:675, C-201/16 Shiri, (ECLI:EU:C:2017:805), C-360/16 Hasan (ECLI:EU:C:2018:35), C-647/16 Hassan (ECLI:EU:C:2018:368), C-213/17 X (ECLI:EU:C:2018:538), C-56/17 Fathi (ECLI:EU:C:2018:803), C-47/17 X (Grande Secção) (ECLI:EU:C:2018:900), C-661/17 M.A. e outros (Grande Secção) (*) (ECLI:EU:C:2019:53), C-163/17 Jawo (Grande Secção) (*) (ECLI:EU:C:2019:218), e C-582/17 H. (Grande Secção) (*) ECLI:EU:C:2019:280,

- Tendo em conta os acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos relacionados com o Regulamento (UE) n.º 604/2013, nomeadamente no processo Sharifi v. Áustria de 5 de dezembro de 2013 (acórdão), Mohammadi v. Áustria de 3 de julho de 2014 (acórdão), Sharifi e outros v. Itália e Grécia, de 21 de outubro de 2014 (acórdão), e Tarakhel v. Suíça, de 4 de novembro de 2014 (acórdão da Grande Secção),
- Tendo em conta a agenda europeia da migração da Comissão Europeia, de 13 de maio de 2015 (COM(2015)0240),
- Tendo em conta a chamada Declaração de Malta, de setembro de 2019,
- Tendo em conta o estudo do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, de agosto de 2017, intitulado «Left in limbo» sobre a aplicação do Regulamento Dublin III, de 2017,
- Tendo em conta os estudos realizados em nome da Comissão pela ICF sobre a avaliação do Regulamento Dublin III em 2015 e a avaliação da aplicação do Regulamento Dublin III em 2016,
- Tendo em conta o Relatório Especial n.º 2019/2019 do Tribunal de Contas Europeu, de novembro de 2019, intitulado «Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados»,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão intitulada «COVID-19: Orientações sobre a aplicação das disposições pertinentes da UE em matéria de procedimentos de asilo e de regresso e sobre a reinstalação» (2020/C 126/02),
- Tendo em conta o relatório do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, de 2 de junho de 2020, sobre as medidas de emergência nos regimes de asilo e acolhimento no contexto da COVID-19,
- Tendo em conta a avaliação, de janeiro de 2019, do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS) relativo à aplicação do Regulamento de Dublin, elaborada por Amandine Scherrer da Unidade de Avaliação Ex Post, Direção da Avaliação do Impacto e do Valor Acrescentado Europeu do Parlamento Europeu (primeira parte) e pela equipa de investigação do Conselho Europeu sobre Refugiados e Exilados (ECRE), a pedido da

Unidade de Avaliação Ex Post (segunda parte),

- Tendo em conta outros estudos encomendados pelo Parlamento Europeu, nomeadamente a avaliação de 2016 do EPRS sobre o Regulamento Dublin e os procedimentos de asilo na Europa realizada por Gertrud Malmersjö e Milan Remáč, o estudo do Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e Assuntos Constitucionais (Direção-Geral das Políticas Internas) sobre a reforma do Regulamento Dublin III realizado por Francesco Maiani, de junho de 2016, o estudo do EPRS intitulado «The Cost of Non-Europe in Asylum Policy» elaborado por Wouter van Ballegooij e Cecilia Navarra, de outubro de 2018, e o estudo do EPRS sobre a reforma do sistema de Dublin, realizado por Anja Radjenovic, de março de 2019,
 - Tendo em conta a audição da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) de 19 de fevereiro de 2020,
 - Tendo em conta as respostas dos parlamentos dos Estados-Membros transmitidas através do sistema automatizado ECPRD (Centro Europeu de Investigação e Documentação Parlamentares) sobre os seus trabalhos relativos ao Regulamento Dublin III,
 - Tendo em conta a resposta dada pela Alemanha a uma lista de 5 perguntas enviadas pelo presidente da Comissão LIBE e pela relatora a todas as autoridades nacionais envolvidas no processo de Dublin,
 - Tendo em conta as missões para recolha de informações da relatora a Bochum (Alemanha), a Ter Apel (Países Baixos), a Bucareste (Roménia) e a Lampedusa (Itália),
 - Tendo em conta o artigo 54.º do seu Regimento, bem como o artigo 1.º, n.º 1, alínea e), e o anexo 3 da decisão da Conferência dos Presidentes, de 12 de dezembro de 2002, sobre o processo de autorização para elaborar relatórios de iniciativa,
 - Tendo em conta a carta da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A9-0000/2020),
- A. Considerando que 2,5 milhões de pessoas apresentaram pedidos de asilo na União Europeia no período de 2015-2016, ou seja, quatro vezes mais do que em 2012-2013;
- B. Considerando que um terço dos Estados-Membros acolhem, por si só, 90 % dos requerentes de asilo;
- C. Considerando que, no que respeita à maioria dos pedidos de asilo, os prazos dos procedimentos de Dublin não são respeitados e as transferências não são realizadas;
- D. Considerando que se registaram lacunas significativas na aplicação do regulamento em análise, nomeadamente durante a crise da COVID-19, o que comprometeu o direito à proteção internacional e comportou a violação dos direitos fundamentais;

Integração do princípio da solidariedade na gestão dos requerentes de asilo

1. Considera que o sistema de Dublin representa um ónus significativo para uma minoria de Estados, especialmente em períodos de afluxo; considera que importa criar um mecanismo de solidariedade que garanta uma partilha equitativa da solidariedade e da responsabilidade entre os Estados-Membros, nomeadamente através da recolocação, com base em critérios objetivos, dos requerentes que sejam manifestamente elegíveis para asilo;
2. Salaria que os acordos *ad hoc* não podem substituir-se a uma política harmonizada e duradoura a nível europeu; lamenta o bloqueio exercido pelo Conselho da reforma do regulamento em causa;
3. Observa que o instrumento de gestão de crises previsto no artigo 33.º não propiciou um apoio efetivo aos Estados-Membros, nem respondeu às consequências da crise causada pela COVID-19; entende que deve ser criado um mecanismo solidário de gestão de crises, dotado de um instrumento financeiro gerido pela Comissão, a fim de assegurar a continuidade do direito de asilo na UE nas melhores condições possíveis;
4. Insta os Estados-Membros a fazerem uso excecional da cláusula discricionária prevista no artigo 17.º, por exemplo, para proceder à recolocação dos requerentes de asilo que se encontram nos centros de registo gregos, atualmente em situação de tensão extrema, e para garantir condições de acolhimento dignas;
5. Recomenda a introdução, em conformidade com o direito internacional, de procedimentos Dublin acelerados nos principais pontos de chegada irregular à UE, nos centros europeus de acolhimento, a fim de tratar rapidamente os pedidos de asilo, avaliar o respetivo fundamento, identificar o Estado responsável e, se for caso disso, proceder ao regresso, sem prolongar desnecessariamente o período de detenção;
6. Destaca o importante apoio operacional prestado pelo Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) nos centros de registo no que diz respeito aos procedimentos Dublin; insta a Comissão e os Estados-Membros a facilitarem o trabalho do pessoal do EASO, permitindo a realização de entrevistas numa língua diferente da língua do país; apela à criação da Agência Europeia para o Asilo, dotando-a de recursos financeiros e humanos adequados;

Proteger os direitos fundamentais

7. Recorda que a proteção dos direitos fundamentais deve estar no centro da aplicação do regulamento em análise, incluindo a proteção das crianças, das vítimas de tráfico e dos mais vulneráveis;
8. Insta a Comissão a acompanhar mais atentamente o cumprimento da hierarquia dos critérios; considera necessário clarificar as condições de aplicação do critério de reagrupamento familiar e harmonizar o nível de prova exigido; exorta os Estados e a Comissão a protegerem o interesse superior das crianças e a clarificarem os critérios de aplicação da retenção;

Simplificar os procedimentos e reduzir consideravelmente os prazos

9. Salienta que os procedimentos de transferência aumentaram significativamente, o que gera custos humanos, materiais e financeiros consideráveis; lamenta, no entanto, que apenas sejam concretizados em 11 % dos casos, o que contribui para a sobrecarga permanente dos sistemas de asilo; salienta a falta de cooperação e de partilha de informações entre os Estados; considera essencial combater os movimentos secundários, a fim de reduzir os pedidos de transferência; propõe clarificar e harmonizar as condições de ativação dos procedimentos de transferência;
10. Considera que as normas relativas à transferência de responsabilidade no âmbito do Regulamento Dublin III comprometem, em alguns casos, a eficiência dos procedimentos de asilo e a execução das transferências e contribuem para o aumento dos movimentos secundários, incentivando os requerentes de asilo a permanecerem em fuga; solicita à Comissão que reveja as normas para que os Estados disponham de tempo suficiente para efetuar as transferências e eliminar a transferência da responsabilidade em caso de fuga de um requerente de asilo;
11. Entende que a assistência jurídica aos requerentes de asilo no contexto dos procedimentos Dublin, em particular nos centros de registo, simplificaria o processo de obtenção de asilo e melhoraria a tomada de decisões; insta os Estados a melhorarem a informação prestada aos requerentes de asilo sobre os complexos procedimentos Dublin, de modo a que seja clara e acessível a todos;

Um único pedido de asilo na Europa

12. Salienta que o princípio de um pedido de asilo único na UE está longe de ser respeitado, o que é contrário ao próprio objetivo do regulamento em apreço; considera que as autoridades nacionais competentes devem partilhar as informações pertinentes, numa base de dados europeia, como o Eurodac, a fim de acelerar os procedimentos e evitar múltiplos pedidos de asilo, respeitando simultaneamente a proteção dos dados pessoais;
13. Observa que a taxa de proteção dos requerentes de asilo varia consideravelmente entre os Estados-Membros em relação a determinadas nacionalidades; considera que uma lista comum de países seguros e uma análise comum dos riscos por país, ou, pelo menos, a convergência permitiriam reduzir essas lacunas e, logo, os movimentos secundários; salienta que o regresso efetivo das pessoas que não são elegíveis para asilo é uma condição prévia para a eficácia do regulamento em apreço;

Reforçar a governação e a convergência entre os Estados

14. Entende que é necessária uma cooperação reforçada entre as autoridades nacionais competentes em matéria de asilo para partilhar as informações e agilizar as transferências; propõe que o EASO seja encarregado de estabelecer uma governação reforçada em matéria de aplicação do regulamento em apreço, incluindo um diálogo operacional mensal entre as autoridades nacionais, bem como uma plataforma para o intercâmbio e a partilha de informações e de boas práticas;
15. Observa que cerca de dois terços dos pedidos de asilo dizem respeito a nacionais de países seguros que chegam à UE com um visto ou com dispensa de visto; considera que estes pedidos manifestamente infundados contribuem para a saturação dos sistemas de asilo; exorta a Comissão e os Estados-Membros a reforçarem a coerência entre as políticas de asilo e de vistos;

16. Propõe o reforço do papel do EASO na análise dos fluxos e dos percursos dos requerentes de asilo, a fim de melhor antecipar e compreender as pressões sobre os sistemas de asilo;
17. Incentiva a Comissão e o Conselho a envidarem esforços em prol da convergência dos acordos bilaterais entre os Estados-Membros e com países terceiros, a fim de otimizar a aplicação do regulamento em análise;
18. Lamenta que a Comissão ainda não tenha publicado o seu relatório de avaliação ao abrigo do artigo 46.º; insta a Comissão a assegurar uma aplicação mais eficaz do regulamento em apreço;
19. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, bem como aos governos e parlamentos dos Estados-Membros.