

POR FAVOR LEIA COM ATENÇÃO

COMO GUARDAR O TEXTO

Para guardar este texto (incluindo dados adicionais) seleccione a opção GUARDAR (em inglês, SAVE) no seu browser (Explorer, Navigator...), dentro do menu FICHEIRO (em inglês, FILE).

Na opção GUARDAR COMO (em inglês, SAVE AS), também no menu FICHEIRO, poderá guardar o texto e atribuir um novo nome.

COMO IMPRIMIR O TEXTO

Para imprimir este texto (incluindo dados adicionais) seleccione a opção IMPRIMIR (em inglês, PRINT) no seu browser, dentro do menu FICHEIRO (em inglês, FILE).

Também poderá aceder a esta função seleccionando o botão de impressão (com a imagem de uma impressora), disponível na barra de ferramentas.

NOTA IMPORTANTE

Para voltar ao artigo [não feche esta janela](#). Utilize o botão do browser RETROCEDER (em inglês, BACK), situado no lado esquerdo da barra de ferramentas.



Direito de asilo

Constança Urbano de Sousa*

Janus 2004

O direito de asilo é uma instituição milenar destinada a proteger os direitos dos estrangeiros que são forçados a abandonar os seus países de origem, por motivos de segurança, liberdade e/ou sobrevivência. A concessão do direito de asilo é uma prerrogativa dos Estados, resultante do direito interno. O Direito Internacional concede um estatuto especial para os refugiados que obedecem à definição consagrada no at. 1º-A da Convenção de Genebra de 1951, mas o asilo, enquanto acto soberano do Estado, tem um âmbito de aplicação mais amplo do que a protecção de refugiados.

Asilo é o local inviolável onde uma pessoa se refugia para escapar a um perigo ou a uma perseguição (1). Instituição milenar, o direito de asilo ganhou, com o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos do Homem, uma importância especial como garantia de protecção internacional dos Direitos Fundamentais daqueles estrangeiros que são forçados a abandonar os seus países de origem em virtude de actos ou omissões que colocam a sua vida, liberdade ou segurança em perigo.

Ao contrário do imigrante comum, cuja saída do seu país assenta num acto voluntário motivado por razões de ordem económica ou familiar, o asilado ou o refugiado é forçado a emigrar, representando o asilo para ele uma forma elementar de protecção dos seus Direitos e Liberdades Fundamentais. O conceito de Asilo é polissémico, variando o seu significado consoante nos situamos no Direito Internacional ou no Direito Interno.

O direito de asilo e o princípio do “non refoulement”

De acordo com a definição do Instituto de Direito Internacional, asilo é “a protecção que o Estado concede no seu território, ou em outro local dependente de algum dos seus órgãos, a um indivíduo que a veio procurar” (2). Na sua acepção jus-internacionalista, o direito de asilo é uma manifestação do direito geral dos Estados de dispor, no âmbito da sua soberania territorial, sobre a entrada e a permanência de cidadãos estrangeiros no seu território. É, portanto, uma prerrogativa soberana dos Estados dar protecção no seu território a um estrangeiro ou apátrida que aí pede asilo, por a sua vida, liberdade ou segurança estarem ameaçadas no seu país de origem, sem que este o possa ou queira proteger (3).

Apesar de o artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem consagrar o direito de toda a pessoa sujeita a perseguição “procurar e beneficiar de asilo em outros países”, o Direito Internacional, no seu estado actual e de acordo com a doutrina dominante, não impõe aos Estados a obrigação de concederem asilo ao estrangeiro ou apátrida perseguido a que corresponda um direito subjectivo deste à permanência protegida no território do Estado de refúgio (4). O Direito Internacional



apenas consagra um estatuto especial para os refugiados, remetendo no entanto para a esfera do direito interno de cada Estado a regulação do procedimento de determinação, e impõe limites ao afastamento de estrangeiros do território estadual. O asilo, enquanto acto soberano de protecção de um estrangeiro ou apátrida que releva do direito interno, tem um âmbito de aplicação mais amplo do que a protecção de refugiados, que releva do direito internacional, pois abrange qualquer pessoa que sem ser juridicamente um refugiado é elegível pelo Estado de acolhimento como merecedora de protecção.

O estatuto internacional dos refugiados, consagrado na Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e no Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, é aplicável apenas ao estrangeiro ou apátrida que preencha os critérios da definição convencional consagrada no artigo 1.º-A, ou seja, àquele que, encontrando-se fora do país de que tem a nacionalidade ou residência e receando, com razão, ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, não pode ou, em virtude daquele receio, não quer pedir a protecção daquele país. Esta Convenção não regula o procedimento de determinação da qualidade de refugiado nem impõe aos Estados-Parte a obrigação de conceder asilo a quem invoque essa qualidade.

Apenas o artigo 33.º da Convenção confere uma protecção mínima ao refugiado ao impor aos Estados a obrigação de *non refoulement*, isto é, de não expulsar ou afastar um refugiado para as fronteiras de um Estado, onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas. Este princípio encontrou na Europa um grande desenvolvimento através da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, impondo aos Estados a proibição de expulsarem, extraditarem ou afastarem um estrangeiro para um país, não só onde a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas por razões políticas, raciais ou religiosas, mas também onde, por qualquer razão, possa ser sujeito a uma pena de morte, a tortura ou a pena ou a qualquer tratamento desumano ou degradante.

Nesta acepção ampla, este princípio decorre do artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e está expressamente consagrado no artigo 19.º, n.º 2 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. No entanto a protecção conferida por este princípio é limitada, pois dele apenas decorre o dever dos Estados de autorizarem o estrangeiro ameaçado a permanecer temporariamente no seu território – mormente até ser encontrado um Estado disposto a dar-lhe asilo – e não uma obrigação internacional de lhe conceder asilo, ou seja, uma permanência duradoura e uma protecção plena (5). Só no direito interno é que o asilo poderá assumir a forma de um verdadeiro direito subjectivo do estrangeiro perseguido à entrada, permanência e protecção do Estado de refúgio.

O direito de asilo no direito interno dos Estados membros da UE

Embora todos os Estados da UE se encontrem vinculados pela Convenção de Genebra, de 1951, e todos eles tenham adoptado um regime processual de determinação do estatuto de refugiado e de concessão de asilo, a concepção do direito de asilo e o seu âmbito pessoal de aplicação variam de Estado para Estado. Numa acepção estrita, direito de asilo continua a designar, na maioria dos Estados membros da UE, a mera prerrogativa soberana de dar protecção aos refugiados



convencionais e a outras pessoas carecidas de protecção internacional. Apenas quatro – Alemanha, França, Itália e Portugal – concebem o direito de asilo, em particular o asilo político, como um direito fundamental do estrangeiro ou apátrida perseguido, constitucionalmente garantido. Em Portugal esta concepção do direito de asilo como direito subjectivo do perseguido é muito ampla, abrangendo também os refugiados na acepção da Convenção de Genebra, a quem o número 2 do artigo 1.º da Lei do Asilo (Lei 15/98, de 26 de Março) garante igualmente um direito ao asilo em território nacional.

Os desenvolvimentos recentes em matéria de fluxos migratórios forçados para a Europa tornaram o direito de asilo – concebido tradicionalmente como asilo político – e a concepção convencional de refugiado demasiado restritivos para garantir protecção a todos aqueles estrangeiros que não podem regressar aos seus locais de origem, não por serem vítimas de uma qualquer perseguição individual por motivos políticos ou outros atendíveis na acepção da Convenção de Genebra, mas por aí existir uma situação de violência generalizada, uma guerra civil ou violação sistemática dos direitos fundamentais.

Para dar resposta a estas situações, os Estados membros da EU desenvolveram no âmbito do seu direito de asilo diversas formas de protecção internacional, ditas subsidiárias ou complementares, como por exemplo a concessão de autorização de residência por razões humanitárias, prevista no artigo 8.º da Lei portuguesa do Asilo, ou o asilo territorial em França (6).

Também relativamente ao procedimento de asilo existem diferenças substanciais nos Estados membros da UE. Enquanto alguns Estados, como a Bélgica, a França e o Luxemburgo, adoptam procedimentos de asilo separados consoante o pedido de asilo se funde na Convenção de Genebra ou em protecção subsidiária baseada no artigo 3.º da CEDH ou em outros motivos de ordem humanitária, a maioria consagra um procedimento de asilo único, inclusivo ou parcial, que cobre não só a determinação do estatuto de refugiado convencional, mas outro tipo de protecção (7).

Constituindo o asilo uma forma de acesso de estrangeiros ao território dos Estados membros e, igualmente, ao espaço comunitário de livre circulação de pessoas, o direito nacional de asilo – o conjunto de normas e princípios jurídicos que regulam os critérios e o procedimento de concessão de protecção territorial (asilo político, reconhecimento do estatuto de refugiado, protecção temporária ou protecção subsidiária por razões humanitárias) a um cidadão estrangeiro e o seu estatuto jurídico – encontra-se hoje submetido a um processo de harmonização no âmbito da política comunitária de asilo.

De acordo com o artigo 63.º, n.º 2, do Tratado de Roma, a Comunidade Europeia tem vasta competência legislativa neste domínio, em especial para adoptar normas relativas à determinação do Estado membro responsável pela análise de um pedido de asilo, normas mínimas comuns em matéria de acolhimento de requerentes de asilo, de protecção temporária de pessoas deslocadas ou de critérios a preencher pelos nacionais de terceiros países para aceder ao estatuto de refugiado ou beneficiar de protecção subsidiária e normas processuais comuns relativas ao procedimento de asilo.



Estas medidas constituem a base de uma política comunitária em matéria de asilo, que deverá conduzir, de acordo com a estratégia definida pelo Conselho Europeu de Tampere em 1999, à criação de um sistema comum de asilo e à definição de um estatuto uniforme para todos aqueles a quem é concedida protecção internacional no espaço da União.

Informação Complementar

Fontes do direito de asilo em Portugal

Direito Internacional (selecção)

- Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados
- Declaração Universal dos Direitos do Homem
- Convenção Europeia dos Direitos do Homem
- Acordo Europeu Relativo à Supressão de Vistos para os Refugiados
- Acordo Europeu sobre a Transferência da Responsabilidade Relativa a Refugiados

Direito Comunitário (até 15 de Maio de 2003)

- Tratado que institui a Comunidade Europeia (Artigo 63.º)
- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigos 18.º e 19.º)
- Decisão do Conselho, de 28 de Setembro de 2000, que cria o Fundo Europeu para os Refugiados
- Regulamento (CE) n.º 2725/2000 do Conselho, de 11 de Dezembro de 2000, relativo à criação de um sistema “Eurodac” de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin (determinação do Estado membro responsável pela análise de um pedido de asilo)
- Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas
- Regulamento (CE) n.º 407/2002 do Conselho, de 28 de Fevereiro de 2002, que fixa determinadas regras de execução do Regulamento (CE) n.º 2725/2000 do Conselho, de 11 de Dezembro de 2000, relativo à criação de um sistema “Eurodac” de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin.
- Directiva 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.
- Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados membros por um nacional de um país terceiro

Legislação interna

- Constituição da República Portuguesa



- Lei n.º 15/98, de 26 de Março, que estabelece o regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados.

O direito de asilo como direito fundamental constitucionalmente garantido do estrangeiro perseguido

Portugal – “É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana” (artigo 33.º, n.º 8 da Constituição da República Portuguesa).

Alemanha – “Os perseguidos políticos gozam do direito de asilo” (artigo 16.º-A, n.º 1).

Itália – “O cidadão estrangeiro que veja recusado no seu país o exercício efectivo das liberdades democráticas garantidas pela Constituição italiana tem direito de asilo no território da República, segundo as condições estabelecidas pela lei” (art. 10.º).

França – “Qualquer pessoa perseguida em razão da sua actividade a favor da liberdade tem direito de asilo nos territórios da República.” (Preâmbulo da Constituição de 1946).

Fonte: Bacelar Gouveia, Jorge, *As Constituições dos Estados da União Europeia*, Vislis Editores, Lisboa, 2000.

*Constança Urbano de Sousa

Doutorada em Direito pela Universidade do Sarreland (Sarrebrück, Alemanha). Professora Associada e Directora do Departamento de Direito da UAL. Membro da Rede Académica de Estudos Jurídicos sobre Imigração e Asilo na Europa (Réseau Odysseus).

Notas

1 - Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa, Verbo.

2 - Resolução de 11 de Setembro de 1950 sobre o asilo. Cfr., por todos, Lobo, Costa, *Asilo*, in *Polis* – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, p. 406.

3 - Ver, por todos, **Crepeau, François**, *Droit d'asile – de l'hospitalité aux controles migratoires*, 1995, p. 183; **Bouteillet-Paquet, Daphné**, *L'Europe et le Droit d'asile*, 2001, pp. 36 e 89 e segs.

4 - Ver, por todos, **Crepeau, François**, *op. cit.*, 183 e segs.; **Bouteillet-Paquet**, *op. cit.* p. 33 e segs.;

Carlier, Jean-Yves, *L'état du droit international*, in **Rigaux, François** (Ed.), *Droit d'Asile*, 1988, pp. 44 e segs.

5 - Ver, por todos, **Gortázar Rotaeché, Cristina**, *Derecho de Asilo y “No Rechazo” del Refugiado*, 1997, pp. 19 e seg., e 287 e segs.

6 - Sobre a protecção subsidiária, ver **Bouteillet-Paquet** (Ed.), *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union Européenne: un complément à la Convention de Genève?*, Bruxelas, 2002.

7 - Sobre os vários tipos de procedimento de asilo, ver **Hailbronner, Kay** (Coordenador), *Study on the Asylum Single Procedure (one-stop shop) against the background of the Common European Asylum System and the goal of a Common Asylum Procedure*, 2002 (www.europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_gesamtbericht_2002.pdf).

Bibliografia

AAVV, *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union Européenne, un complément de la Convention de Genève*, Bruylant, Bruxelas, 2002.



- BOUTEILLET-PAQUET**, *L'Europe et le Droit d'Asile*, L'Harmattan, Paris 2001.
- CREPEAU, François**, *Droit d'Asile*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1995.
- GARRIDO, Diego López**, *El derecho de asilo*, Editorial Trotta, Madrid, 1991.
- GORTAZAR ROTAECHE, Cristina J.**, *Derecho de Asilo y "No Rechazo" del Refugiado*, Universidad Pontificia Comillas / Dykinson, Madrid, 1997.
- JULIEN-LAFERRIÈRE**, *Droit des étrangers*, PUF, Paris, 2000.
- LOBO, Costa**, *Asilo*, in *Polis* – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado.
- PIÇARRA, Nuno**, "Em direcção a um procedimento comum de asilo", in *Themis*, Revista da Faculdade de Direito da UNL, Ano II, n.º 3, 2001, pp. 281-293.
- RIGAUX, François** (Ed.), *Droit d'Asile*, E. Story-Scientia, Bruxelles, 1988.
- SOUSA, Constança Urbano de / BRUYCKER, Philippe de** (Ed.), *L'Emergence d'une politique européenne d'asile*, Bruylant, Bruxelles, 2003.
- SOUSA, Constança Urbano de**, "A protecção temporária enquanto elemento de um sistema europeu de asilo", in *Themis*, Revista da Faculdade de Direito da UNL, Ano II, n.º 3, 2001, pp. 263-279.
- VITORINO, António**, "O futuro da política de asilo na União Europeia", in *Themis*, Revista da Faculdade de Direito da UNL, Ano II, n.º 3, 2001, pp. 295 – 301.



Infografia

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE REQUERIMENTOS DE ASILO NA UE

Países	1992	2001
Alemanha	438.191	88.287
Áustria	16.238	30.135
Bélgica	17.647	24.549
Dinamarca	13.884	12.512
Espanha	11.708	9.489
Finlândia	3.634	1.651
França	28.872	47.291
Grécia	1.850	5.499
Irlanda	39	10.325
Itália	6.042	9.620
Luxemburgo	—	686
Países Baixos	20.346	32.579
Portugal	686	234
Reino Unido	32.300	92.000
Suécia	84.018	23.515
Total UE	675.455	388.372

Fonte: ACNUR/UNHCR, Statistical Yearbook 2001, Outubro de 2002.