



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 22.11.2000
COM(2000) 755 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU**

**Em direcção a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme, válido na
União, para os beneficiários de asilo**

PREÂMBULO

O ponto 15 das conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere, realizado em 15 e 16 de Outubro de 1999, indica que, a mais longo prazo, as regras comunitárias deverão conduzir a um processo comum de asilo e a um estatuto uniforme, aplicável em toda a União, para aqueles a quem é concedido asilo. A Comissão foi convidada a elaborar uma comunicação nesta matéria.

A Presidência portuguesa organizou em Junho de 2000 uma conferência europeia consagrada à problemática do sistema de asilo europeu comum. Os debates relativos a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme para os refugiados permitiram a vários responsáveis políticos, incluindo a nível ministerial, ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e outras organizações internacionais, a representantes do sector académico e das ONG, desenvolver informalmente diferentes pistas de reflexão.

A presente comunicação expõe as reflexões da Comissão sobre os referidos procedimento e estatuto. O seu objectivo não consiste em propor um ou mais sistemas de aplicação imediata, mas iniciar o debate comunitário à luz de uma perspectiva a longo prazo. O conjunto das soluções e dos instrumentos é bastante extenso. A Comissão pretende, com efeito, abordar com ambição todas as questões e alguns cenários possíveis, a fim de que o Conselho, o Parlamento Europeu e as diferentes organizações interessadas pela política de asilo possam desenvolver uma discussão exaustiva conducente a orientações concretas.

A presente comunicação analisa primeiramente o contexto e os objectivos do procedimento comum e do estatuto uniforme; com efeito, é importante ter em conta os afluxos que os Estados-Membros têm de enfrentar, bem como as características do enquadramento jurídico antes de concretizar os objectivos comuns e propor um âmbito de aplicação útil à União Europeia. Em seguida, examina as possibilidades em matéria de procedimento comum, através quer de uma abordagem processual restrita quer de uma abordagem mais integrada, bem como as possibilidades em matéria de estatuto uniforme. A Comissão sublinha a necessidade de se obterem análises comuns subjacentes ao procedimento e ao estatuto. Por último, a Comissão propõe uma estrutura geral e um método para a análise da comunicação.

No domínio do asilo, a Comissão recorda que, desde Maio de 1999, apresentou ao Conselho e ao Parlamento as seguintes iniciativas: Regulamento EUODAC relativo às impressões digitais dos requerentes de asilo (que será adoptado pelo Conselho as próximas semanas), Directiva relativa ao reagrupamento familiar, Decisão relativa à criação de um Fundo Europeu para os Refugiados (adoptada pelo Conselho em Setembro de 2000), Directiva relativa à protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas, Directiva relativa aos procedimentos de asilo (concessão e retirada do estatuto de refugiado). A Comissão tem a intenção de completar, antes do final de 2001, este pacote legislativo nos seguintes domínios: condições de acolhimento dos requerentes de asilo, critérios e mecanismos para determinar o Estado responsável pela análise de um pedido de asilo (instrumento comunitário que substituirá a Convenção de Dublin), normas relativas ao reconhecimento e ao conteúdo do estatuto de refugiado e formas subsidiárias de protecção que proporcionem um estatuto adequado.

ÍNDICE

Parte I. Contexto e objectivos de um procedimento comum de asilo e de um estatuto uniforme válido na União	p.4
1.1 A situação na União Europeia em matéria de asilo	p.4
1.2 Desafios e objectivos de um procedimento de asilo comum e de um estatuto uniforme	p.6
1.3 Âmbito de aplicação	p.7
Parte II. De um procedimento comum restrito até um procedimento comum integrado	p.8
2.1 Normas de procedimento de segunda fase	p.8
2.2 O procedimento único	p.9
2.3 Acesso ao território	p.9
2.4 As consequências sobre as condições de acolhimento dos requerentes de asilo	p.10
2.5 Critérios e mecanismos relativos ao Estado responsável pela análise do pedido de asilo	p.10
2.6 Os regressos	p.11
Parte III. Um ou mais estatutos uniformes válidos na União	p.12
3.1 Interpretação comum da condição de refugiado e da necessidade de protecção internacional	p.12
3.2 Os elementos constitutivos de um ou mais estatutos uniformes pessoais	p.12
3.3 Documentos, direitos, livre circulação e direito de estadia noutro Estado-Membro	p.13
3.4 Integração e acesso à nacionalidade	p.14
Parte IV. Análises comuns	p.15
4.1 Informações, intercâmbios e avaliações comuns	p.15
4.2 Um domínio de acção prioritária: a recolha de dados estatísticos	p.16
4.3 Aspectos de política externa	p.17
Parte V. Uma possível estrutura e método de exame	p.17
5.1 A noção de “longo prazo”	p.17
5.2 Meios de acção	p.18
5.3 Parceria com o Alto Comissariado para os Refugiados e a sociedade civil	p.19
5.4 O acompanhamento da comunicação	p.20

PARTE I : CONTEXTO E OBJECTIVOS DE UM PROCEDIMENTO COMUM DE ASILO E DE UM ESTATUTO UNIFORME VÁLIDO NA UNIÃO

1.1 A situação na União Europeia em matéria de asilo

As fontes em matéria de protecção internacional nos Estados-Membros da União Europeia são evidentemente a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e o seu Protocolo de 1967 e, igualmente, disposições constitucionais ou legislativas nacionais, bem como outras convenções internacionais, por exemplo, as consequências que resultaram em matéria de asilo do respeito da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH - artigo 3º) ou a Convenção contra a Tortura (artigo 3º) e, em certos casos, a Convenção sobre os Direitos da Criança. Em alguns Estados-Membros, as práticas administrativas revestem uma especial importância relativamente à concessão geral de protecção. O papel da jurisprudência nacional e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem é essencial para o desenvolvimento do direito de asilo nos Estados-Membros. Em geral, a existência de perseguição individual (elemento fundamental da Convenção de Genebra) não é, portanto, a única razão para conceder asilo na Europa, mesmo se a Convenção de Genebra é o pilar central do sistema.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia prevê, no seu artigo 18º, que é garantido o direito de asilo no respeito das normas da Convenção de Genebra e nos termos do Tratado que institui a Comunidade Europeia e, no nº 2 do seu artigo 19º, que ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes.

Tentar compreender a realidade do fenómeno do asilo na Europa deve necessariamente inscrever-se numa análise a médio e longo prazo. Assim, embora o número de pedidos de asilo na União tenha diminuído consideravelmente após o seu máximo de 1992-93, verifica-se um novo aumento constante desde o segundo semestre de 1996. Por um lado, os Estados-Membros são afectados de forma diferente a nível dos afluxos recebidos; por outro, embora alguns Estados-Membros tenham registado uma procura estabilizada, ou mesmo uma relativa diminuição (a Alemanha registou uma diminuição até atingir 25% do total da União em 1999), outros registaram um aumento bastante considerável desde há dois anos (por exemplo, o Reino Unido e a Bélgica).

Gráficos : Estimativas Eurostat – fontes : Estados-Membros e Eurostat

Fig.1 – Pedidos de asilo na UE-15, 1985-2000 (em milhares)



Fig.2 – Percentagens entre Estados-Membros dos pedidos de asilo, média entre 1997 e 1999 (total : 892 381)

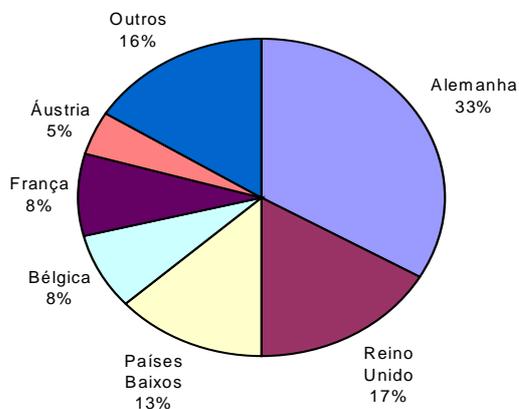


Fig.3 – Percentagens entre Estados-Membros dos casos reconhecidos a título da Convenção de Genebra, média entre 1997 e 1999 (total : 89 576)

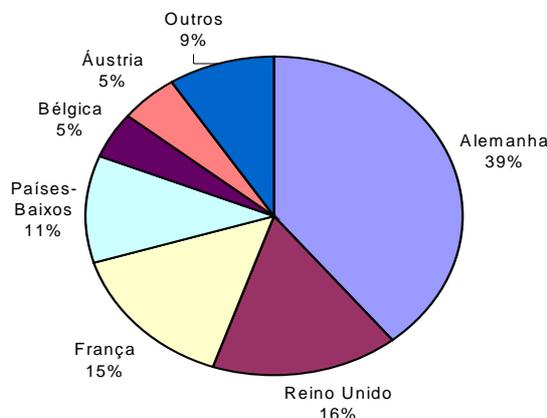
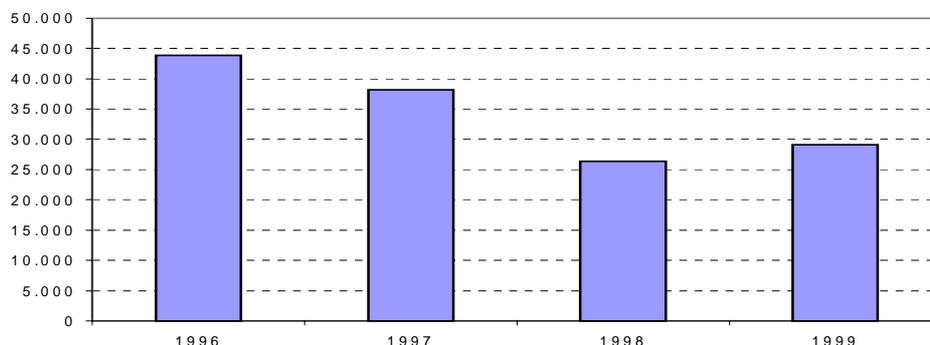


Fig.4 – Casos reconhecidos a título da Convenção de Genebra na UE -15 de 1996 a 1999



Enquanto que os reconhecimentos do estatuto de refugiado a título da Convenção de Genebra registavam, no início da década de 90, uma relativa estabilidade em valores absolutos não obstante variações da procura, verifica-se nos últimos anos uma relativa diminuição. A explicação para este facto pode dever-se às seguintes causas:

- Medidas adoptadas pelos Estados-Membros ou pela União Europeia que tiveram por efeito desviar determinados afluxos de refugiados para outros destinos ou dissuadir certos refugiados a apresentar um pedido de asilo;
- A hipótese avançada por alguns de que os afluxos actuais têm cada vez mais características mistas, no sentido de uma migração económica ser dissimulada através de pedidos de asilo, o que origina naturalmente a rejeição dos pedidos;
- Uma inadaptação crescente entre a natureza da procura e os critérios estabelecidos na Convenção de Genebra. A principal causa para este facto reside, em grande parte, no

recrudescimento de conflitos armados que implicam uma situação de insegurança generalizada e violações dos direitos do homem, sendo difícil de fazer coincidir com a definição de perseguição, tal como tradicionalmente interpretada para efeitos da Convenção de Genebra na Europa. Seria complexo explicar a diminuição global dos reconhecimentos do estatuto de refugiado na totalidade da União através de uma interpretação « cada vez mais restritiva » da Convenção de Genebra no que diz respeito a tais situações. Com efeito, por um lado, os pedidos oriundos de países em que a perseguição individual apresenta formas facilmente identificáveis continuam a corresponder a taxas elevadas de concessão do estatuto de refugiado. Por outro lado, a evolução da jurisprudência das instâncias de recurso levou a englobar progressivamente no âmbito de aplicação da Convenção de Genebra situações novas. Não obstante, estas tendências suscitam problemas de divergências jurisprudenciais que não garantem um espaço comum europeu.

De qualquer modo, convém tomar igualmente em consideração os outros meios mediante os quais os Estados-Membros satisfazem as necessidades expressas de protecção. Os Estados-Membros desenvolveram formas de protecção complementares ou subsidiárias, a fim de conceder aos requerentes de asilo uma protecção adequada quando não estão cobertos pela Convenção de Genebra mas ainda necessitam de protecção internacional. O artigo 3º da CEDH desempenha, neste contexto, um papel primordial. Estas formas de protecção foram elaboradas sem qualquer coordenação e continuam a evoluir em cada um dos Estados-Membros. Em muitos destes, as formas de protecção subsidiária ultrapassam, em número¹, os reconhecimentos da qualidade de refugiado a título da Convenção de Genebra.

1.2 Desafios e objectivos de um procedimento de asilo comum e de um estatuto uniforme

A definição de orientações conducentes a um procedimento comum e um estatuto uniforme requer um consenso sobre os desafios e objectivos a atingir. A este respeito, a Comissão propõe os seguintes elementos:

- Nos termos das conclusões de Tampere, adoptar princípios claros e que assegurem garantias a todos os que, legitimamente, procuram protecção na União Europeia e solicitam acesso ao seu território. Estes princípios devem continuar a respeitar integralmente a Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados e outros instrumentos relevantes em matéria de direitos do homem e fornecer a base para satisfazer as necessidades humanitárias tendo por fundamento a solidariedade.
- Respeitar de forma absoluta o direito do requerente de asilo; aplicar integral e globalmente a Convenção de Genebra; assegurar que nenhuma pessoa será reenviada para um país em que corra novamente o risco de perseguição, ou seja, manter o princípio de não-repulsão.
- Permitir aos Estados-Membros que identifiquem as pessoas que efectivamente necessitam de protecção e responder de forma adequada às situações de vulnerabilidade. As

¹ Por exemplo, em relação a 1998 e 1999, a parte dos estatutos subsidiários relativamente aos estatutos concedidos ao abrigo da Convenção de Genebra é, pelo menos, o dobro nos seguintes Estados-Membros : Países Baixos, Grécia, Finlândia, Suécia, Dinamarca e Portugal. Noutros Estados-Membros que introduziram recentemente formas de protecção subsidiária, regista-se um aumento constante (Áustria, França e Espanha). Na Alemanha e no Reino Unido, os estatutos subsidiários constituem uma parte substancial e constante das decisões positivas em matéria de protecção.

normas adoptadas devem, por conseguinte, ser equitativas, eficazes e conduzirem a decisões rápidas e de qualidade.

- Desenvolver esses procedimento e estatuto no âmbito de uma política comum da migração em todas as suas dimensões (parceria com os países de origem, tratamento equitativo para os nacionais de países terceiros, gestão dos fluxos migratórios). Em especial:

- preservar a especificidade da admissão humanitária e do direito de asilo na União Europeia em comparação com a entrada por outras razões;

- encontrar um equilíbrio entre o respeito absoluto da especificidade dessa admissão humanitária e os objectivos legítimos de prevenção e de luta contra a imigração ilegal.

Neste contexto, a Comissão considera que os Estados-Membros estariam em melhores condições para combater o que se apresenta como um abuso efectivo do sistema de asilo, caso possuam um amplo conjunto de políticas de gestão da imigração, políticas estas que sejam abertas, transparentes e dando especial atenção à situação económica e demográfica nos Estados-Membros da União. As relações complexas entre estas diferentes dimensões serão sobretudo desenvolvidas numa comunicação separada.

- Limitar os movimentos secundários unicamente influenciados pelas divergências entre as normas aplicáveis. As diferenças a nível da política de asilo entre os diferentes Estados-Membros devem desaparecer, sendo conveniente obter uma harmonização das condições, a fim de evitar os efeitos negativos para o interesse dos Estados-Membros. Além disso, os refugiados e as pessoas que solicitam protecção devem poder beneficiar globalmente das mesmas condições de exame do seu pedido, bem como das mesmas condições de protecção e de estadia, independentemente do Estado-Membro em causa. Todos os que não têm ou já deixaram de ter necessidade de protecção devem igualmente receber um tratamento equivalente.

- Considerar a primeira fase prevista nos pontos 14, 16 e 17 das conclusões de Tampere e no Painel de avaliação apresentado na Primavera de 2000 como o pilar subjacente à elaboração de um procedimento comum e de um estatuto uniforme.

- Tomar o Tratado como base das normas definidas e respeitar os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade. Inscrevendo-se essas normas no quadro geral de evolução da União Europeia enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, deverão contribuir para assegurar o mais amplamente possível a livre circulação das pessoas.

- Proceder à consulta das organizações internacionais interessadas, nomeadamente do ACNUR, com base na Declaração nº 17 do Tratado de Amesterdão.

1.3 Âmbito de aplicação

Tendo em conta dados relativos aos afluxos migratórios, aos elementos recordados no ponto 1.1, aos diferentes tipos de necessidades de protecção internacional, aos próprios termos do Tratado e das conclusões de Tampere sobre o sistema de asilo europeu comum, aos objectivos referidos e nomeadamente ao objectivo de eficácia e de equilíbrio, o procedimento comum e o estatuto uniforme devem englobar todas as necessidades de protecção internacional e não apenas aquelas abrangidas pela Convenção de Genebra.

A Comissão considera importante começar por clarificar um ponto específico: na sua opinião, o procedimento comum e o estatuto uniforme não têm por finalidade organizar o

reconhecimento da qualidade de refugiado a título da Convenção de Genebra ou de protecções subsidiárias mediante decisões individuais positivas ou negativas tomadas a nível de um órgão comunitário. Esta opção seria completamente incompatível com os princípios de proporcionalidade e de subsidiariedade. Além disso, implicaria a criação de um órgão jurisdicional específico de recurso para as decisões individuais.

No contexto de um procedimento comum e de um estatuto uniforme, poder-se-ia prever, numa segunda fase, aprofundar os mecanismos e o conteúdo da protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas. A directiva proposta em Maio de 2000 tem por objectivo, graças a normas e mecanismos mínimos, justos e equilibrados, permitir aos Estados-Membros enfrentar um tal afluxo maciço de refugiados. A Comissão, porém, não inclui esta problemática na presente comunicação.

PARTE II: DE UM PROCEDIMENTO COMUM RESTRITO ATÉ UM PROCEDIMENTO COMUM INTEGRADO

2.1 Normas de procedimento de segunda fase

O objectivo da proposta de directiva relativa às normas mínimas em matéria de concessão e de retirada do estatuto de refugiado consiste em instaurar, a curto prazo, um nível mínimo de harmonização das normas aplicáveis na matéria na Comunidade. Não obriga os Estados-Membros a aplicar procedimentos uniformes. Estes conservam, assim, os seus sistemas nacionais, sob reserva da observância de determinadas normas e condições no que diz respeito às autoridades competentes e aos procedimentos aplicáveis. Trata-se de uma primeira medida no sentido de permitir igualmente que os Estados-Membros possam decidir aplicar ou não as normas nos procedimentos de protecção subsidiária relativos a pessoas cujo estatuto de refugiado não foi reconhecido.

Numa segunda fase, a definição de um procedimento comum implica restringir as possibilidades de opção nos domínios em que a primeira fase permitiu uma relativa flexibilidade ou a faculdade de derrogação de determinadas disposições. Seria necessário restringir, tendo em vista elaborar um procedimento comum, o âmbito da flexibilidade conferida aos Estados-Membros sobre a natureza e as competências da primeira instância e das instâncias de recurso (por exemplo, noção comum de independência em relação às autoridades políticas), os procedimentos de admissibilidade, os processos acelerados e os procedimentos nas fronteiras. Poderia também ser possível obter a convergência das interpretações nacionais das normas flexíveis, por exemplo, em matéria de prazos.

Seguidamente, seria necessário definir numa futura data determinados conceitos, nomeadamente os de país de origem seguro e de país terceiro seguro. Várias opções são possíveis: pode prever-se a adopção de listas comuns ou a supressão destes conceitos. O alargamento da União Europeia é, a este respeito, um facto a tomar em consideração.

Por último, a necessidade de legislar sobre outros aspectos não abrangidos pela primeira fase deverá ser examinada (por exemplo, normas sobre a qualidade do exame dos pedidos e das decisões, tratamento dos documentos apresentados pelo requerente, tradução dos documentos, método e duração da entrevista, fase da audição no âmbito de um recurso).

2.2 O procedimento único

Um determinado número de Estados-Membros já optou pela via processual do « balcão único » e, entre os que preparam alterações do seu dispositivo legislativo em matéria de asilo, muitos optaram por esta orientação. O « balcão único » tem por objectivo centralizar o exame de todas as necessidades de protecção junto da mesma instância, tendo em vista assegurar ao requerente que todas as formas de perseguição ou de riscos serão tomadas em conta e, igualmente, reduzir a duração total do exame do pedido de protecção internacional. Assim, paralelamente ao exame da qualidade de refugiado a título da Convenção de Genebra e, em caso de indeferimento a este título, a instância examina o pedido a título da ou das protecções complementares. Tal diferencia-se duma prática em que se procede ao exame do pedido por uma instância a título da Convenção de Genebra e, no caso de indeferimento pela última instância de recurso, o pedido deverá ser de novo examinado a título de protecção subsidiária por outra autoridade em certos casos. Pode considerar-se que se trataria de um contributo importante para o procedimento comum.

Não obstante, um procedimento deste tipo implica considerar várias questões :

- Haverá um risco de desvalorização do reconhecimento da qualidade de refugiado a título da Convenção de Genebra e, em caso afirmativo, como poderá ser evitado: talvez através da obrigação de examinar o pedido por vários níveis hierárquicos (obrigação de examinar um pedido primeiramente à luz dos critérios da Convenção de Genebra e encerrar o processo se os critérios estiverem preenchidos, seguida de outras formas de protecção se os critérios não estiverem preenchidos), acompanhada da obrigação de fundamentação?
- Como deverá ser tratado o procedimento de recurso e de impugnação por um requerente se o seu pedido a título da Convenção de Genebra é indeferido, mesmo que tenha sido concedida uma protecção subsidiária ?
- Deverão determinados obstáculos ao afastamento do território ser excluídos deste tipo de procedimento?

A Comissão lançará um estudo como contributo para a reflexão sobre esta matéria.

2.3 Acesso ao território

2.3.1 Vistos e medidas de controlo nas fronteiras externas

Algumas abordagens comuns poderiam ser adoptadas em matéria de política de vistos e de controlo nas fronteiras externas, a fim de ter em conta a especificidade do asilo. As questões que deverão ser aprofundadas incluem a reintrodução da obrigação de vistos para os nacionais de países terceiros normalmente excluídos desta obrigação, tendo em vista combater afluxos imprevistos e significativos, facilitar o procedimento de obtenção de visto em situações concretas que seria necessário determinar, a tomada em conta das necessidades de protecção internacional no âmbito das medidas legítimas de luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, tal como se procede no âmbito dos protocolos da Convenção das Nações Unidas relativa à criminalidade organizada transnacional.

2.3.2 O pedido de asilo apresentado no exterior da União Europeia e a reinstalação

Proceder ao tratamento do pedido de protecção nas regiões de origem e facilitar a chegada de refugiados ao território dos Estados-Membros através de um mecanismo de reinstalação,

constituem meios de proporcionar um acesso rápido à protecção sem que os refugiados tenham de ser vítimas de redes de imigração ilegais e do tráfico de seres humanos ou tenham que aguardar vários anos até que o seu estatuto seja reconhecido.

Apenas quatro Estados-Membros da União Europeia prevêem programas de reinstalação, em cooperação com o ACNUR. Os Estados Unidos da América fornecem um exemplo típico de procedimento de asilo por duas vias: uma, para as pessoas que chegam de forma espontânea e, a outra, com características processuais muito diferentes, baseada num programa de reinstalação. Tem por base uma forte coordenação interna entre as diferentes autoridades públicas interessadas e a cooperação com as ONG e o ACNUR. Esta opção, na opinião da Comissão, deve ser complementar e não pode afectar o tratamento adequado dos pedidos individuais tal como são expressos aquando das chegadas espontâneas.

O exame destas opções no contexto de um processo comum de asilo requer a consideração prévia de várias questões: o papel das autoridades nos Estados-Membros, das missões diplomáticas nos países de origem, das instituições comunitárias e do ACNUR, os custos e os investimentos envolvidos, as condições de exame dos pedidos, a escolha das regiões ou países de origem, o âmbito de aplicação em matéria de protecção (apenas os refugiados na acepção da Convenção de Genebra ou igualmente pessoas com outra necessidade de protecção internacional), quotas e repartição entre Estados-Membros, a relação entre os pedidos apresentados no âmbito do programa de reinstalação e pedidos «espontâneos» num Estado-Membro da União Europeia, etc. A Comissão irá realizar estudos de viabilidade nestas matérias.

2.4 As consequências sobre as condições de acolhimento dos requerentes de asilo

Um procedimento comum não implica, enquanto tal, um sistema uniforme de condições de acolhimento dos requerentes de asilo. A Comissão considera que a necessidade de harmonização em matéria de condições de acolhimento está associada a dois objectivos principais: proporcionar aos requerentes de asilo um nível equivalente de condições de vida em toda a Comunidade (independentemente do Estado-Membro onde se encontrem) e evitar os movimentos secundários que resultariam de uma diferença de condições entre Estados-Membros. A Comissão apresentará uma proposta legislativa de primeira fase no início de 2001.

Numa segunda fase, será necessário examinar se, na medida em que os objectivos referidos tenham sido atingidos mediante a adopção de normas mínimas comuns relativas às condições de acolhimento, é ainda necessário prever fases suplementares de uniformização entre os sistemas nacionais de acolhimento com base no mesmo método descrito no ponto 2.1 (limitação das opções, convergência das interpretações nacionais das normas flexíveis, introdução de novos elementos). Um procedimento comum incluirá um número cada vez maior de pessoas no âmbito de aplicação dos sistemas de acolhimento antes de uma decisão final sobre a necessidade de protecção, nomeadamente se a opção do procedimento único for consagrada. Com efeito, todas as pessoas que solicitem protecção internacional (e não só os requerentes de asilo a título da Convenção de Genebra) seriam abrangidas por um procedimento idêntico e, por conseguinte, deveriam receber o mesmo tipo de tratamento em matéria de acolhimento.

2.5 Critérios e mecanismos relativos ao Estado responsável pela análise do pedido de asilo

A adopção de um procedimento comum e de um estatuto uniforme deverá contribuir para colocar a questão da solidariedade entre Estados-Membros numa nova perspectiva. Com efeito, esse quadro comum deveria reduzir os efeitos de um « asylum shopping », actualmente denunciados por numerosos observadores, e diminuir os movimentos secundários que lhe estão associados. A Comissão, no entanto, está ciente de que a exigência de solidariedade é uma questão que se coloca actualmente. Uma primeira resposta foi dada com a criação do Fundo Europeu para os Refugiados e o debate dever-se-á prolongar no âmbito das negociações relativas à proposta de directiva relativa à protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas.

O estabelecimento de normas comuns no que diz respeito às condições de acolhimento, aos procedimentos de asilo e às modalidades de concessão da protecção internacional é, portanto, susceptível de limitar os movimentos secundários. Todavia, tal não afasta a necessidade de se adoptarem mecanismos de atribuição da responsabilidade pela análise do pedido de asilo que sejam simultaneamente claros e eficazes. Subsistirão sempre factores que orientarão os afluxos de requerentes de asilo de forma desigual entre os Estados-Membros: a língua, a presença de família ou de uma comunidade da mesma origem, etc. A Comissão procede actualmente à avaliação da execução da Convenção de Dublin e, na Primavera de 2001, irá propor, numa primeira fase, um instrumento comunitário destinado a substituir esta Convenção. Várias soluções podem ser contempladas, sendo descritas no documento de trabalho dos serviços da Comissão SEC (2000)522.

É provável que o instrumento destinado a substituir a Convenção de Dublin se inspire nos princípios subjacentes a esta mesma Convenção, embora introduzindo novas disposições derivadas da experiência. Todavia, no contexto da aplicação de um procedimento comum e de um estatuto uniforme, poderá contemplar-se, mais facilmente do que hoje, um sistema em que o único critério seja o local onde o pedido foi apresentado, acompanhado de um simples mecanismo de readmissão com o apoio do Eurodac.

2.6 Os regressos

Uma política eficaz de regresso ou de afastamento é absolutamente indispensável para a credibilidade do sistema comum de asilo e do procedimento comum. Assim, quando um requerente de protecção beneficiou de um procedimento equitativo e completo, tendo sido examinadas todas as necessidades de protecção internacional bem como os obstáculos ao regresso e o seu pedido foi rejeitado, não existindo qualquer outro direito de residência, deverá abandonar o território e regressar ao seu país de origem ou a um país terceiro. Em caso contrário, é todo o procedimento de admissão e de exame do pedido de asilo que será colocado em causa, designadamente quando um número importante de pessoas apresenta pedidos de forma abusiva. A aplicação efectiva deste princípio de regresso contribui para a eficácia e a protecção da integridade do sistema de asilo. Poderiam ser elaborados princípios comuns, se necessário, a nível da União Europeia.

Deve ser conferida prioridade aos regressos voluntários. Nesta perspectiva, a Comissão espera que a utilização do Fundo europeu para os refugiados constitua um incentivo ao desenvolvimento de programas na matéria. Não obstante, os regressos voluntários devem ser acompanhados de regressos coercivos nos casos necessários, a fim de conferir credibilidade ao sistema de asilo e à política de afastamento efectivo.

Pode suceder que refugiados reconhecidos ou beneficiários de formas de protecção internacional pretendam regressar voluntariamente, ainda que tenham o direito de residir legalmente no país de acolhimento. Embora sem esquecer que esse tipo de regresso tem por

base uma vontade pessoal de abandonar o país de acolhimento, tais esforços podem ser apoiados de forma adequada pela Comunidade. Se necessário, poderiam ser igualmente adoptadas orientações comuns a nível da União Europeia, a fim de acompanhar de forma coordenada este tipo de regressos.

PARTE III : UM OU MAIS ESTATUTOS UNIFORMES VÁLIDOS NA UNIÃO

3.1 Interpretação comum da condição de refugiado e da necessidade de protecção internacional

A Comissão apresentará em 2001 propostas legislativas em matéria de aproximação das disposições normativas relativas ao reconhecimento da condição e do conteúdo do estatuto de refugiado, bem como sobre as formas de protecção subsidiária que conferem um estatuto adequado. No termo desta primeira fase e, independentemente do resultado final, será necessário examinar se podem ser elaborados mecanismos de correcção de determinadas divergências que eventualmente subsistam ou prevenir o fenómeno da interpretação divergente das normas comunitárias.

Um requerente de protecção deverá estar razoavelmente seguro de que, independentemente do Estado-Membro ao qual se dirija, beneficiará de oportunidades equivalentes de obter uma protecção adequada. Na parte IV do presente documento, os elementos indicados poderão contribuir para limitar as diferentes interpretações. Não obstante, a nível do estatuto de refugiado, uma das opções seria que os Estados-Membros tenham à disposição, pelo menos, uma forma de protecção subsidiária que permita assegurar que uma pessoa possa obter esse estatuto, embora o tivesse podido eventualmente obter noutro Estado-Membro, garantindo assim que não seja gravemente lesada. O nível dos direitos associados a esta protecção subsidiária reveste, por conseguinte, uma considerável importância.

É essencial uma grande convergência entre Estados-Membros em matéria de identificação das necessidades de protecção e das suas condições de cessação, essenciais para a eficácia do sistema comum, sobretudo se houver a intenção de orientar a questão para um reconhecimento mútuo das decisões negativas e das formas de cooperação comum no sentido da aplicação de tais decisões. Uma interpretação comum das razões que justificam a retirada de uma protecção é, portanto, crucial. Se considerarmos o caso de uma protecção subsidiária, concedida a um grupo significativo de pessoas proveniente de um mesmo país terceiro, retirada por um Estado-Membro e não por outro, existiria um efeito negativo resultante de movimentos secundários e a noção de um estatuto uniforme válido em toda a União seria afectada.

O processo de consultas globais, recentemente iniciado pelo ACNUR, influenciará, obviamente, o mesmo tipo de diálogo iniciado a nível da União Europeia.

3.2 Os elementos constitutivos de um ou mais estatutos uniformes pessoais

3.2.1 O estatuto de refugiado da Convenção de Genebra deverá ser transposto para o direito comunitário ?

O reconhecimento da qualidade de refugiado impõe-se a todas as partes na Convenção de Genebra. Os direitos e benefícios dos refugiados, na acepção da Convenção de Genebra, estão consagrados nesta Convenção e são vinculativos nos Estados-Membros. Não se trata, portanto, de substituir estes direitos por um regime « regional », mas proceder à sua transposição, se necessário, no direito comunitário, designadamente tendo em conta a

harmonização dos direitos dos nacionais de países terceiros, o objectivo de aplicação uniforme destes direitos, a livre circulação e o direito de residir noutro Estado-Membro, bem como os progressos resultantes da construção comunitária em matéria de direitos fundamentais.

3.2.2 Um ou mais estatutos subsidiários

Embora a qualidade de refugiado não seja necessariamente definitiva ao abrigo da Convenção de Genebra, as necessidades de protecção às quais correspondem as formas de protecção subsidiária são frequentemente aplicáveis em termos temporais mais limitados. Muitas vezes, correspondem igualmente a necessidades individuais de protecção que podem ser extremamente específicas e, paralelamente, a situações colectivas (por exemplo, situação de violência generalizada). Por conseguinte, poderão ser previstos vários tipos de protecção uniforme, com uma graduação relativa à cessação. Dever-se-á examinar se a ou as formas de protecção subsidiária devem contemplar direitos variáveis em função das causas de concessão de protecção ou da duração relativamente à qual ela é aplicada ou se tais variações não complicarão inutilmente o sistema de asilo.

3.2.3 Um estatuto único

Um estatuto único, conferindo os mesmos tipos de direitos aos refugiados reconhecidos ao abrigo da Convenção de Genebra e aos beneficiários de protecção subsidiária, poderia ser uma opção, tendo em vista simplificar a prática e o sistema mas, igualmente, para completar a opção do « balcão único », a fim designadamente de evitar a utilização sistemática do recurso contra uma rejeição do reconhecimento com base na Convenção de Genebra. Trata-se de examinar o modo de evitar que tal estatuto não degrade os direitos associados ao estatuto de refugiado convencional, sendo a opção mais evidente conceder o mesmo tipo de direitos que são concedidos nomeadamente na Convenção de Genebra. Poderá igualmente ser examinada a questão da graduação quanto à duração da estadia.

3.3 *Documentos, direitos, livre circulação e direito de estadia noutro Estado-Membro*

A referência de base dos direitos concedidos aos beneficiários de uma protecção deve ser os direitos concedidos aos nacionais de países terceiros que residam legalmente na União Europeia, devendo esses direitos ser por sua vez comparáveis aos dos cidadãos da União. Todavia, será necessário examinar em que medida os direitos concedidos aos beneficiários de protecção devem ter em conta elementos específicos derivados da situação de protecção, da vulnerabilidade dessas pessoas e do facto de não terem escolhido abandonar a sua sociedade de origem de livre vontade.

O acesso às actividades assalariadas e independentes, as condições de aquisição ou isenção da autorização de trabalho, o acesso a direitos sociais (protecção e assistência social), à educação, aos cuidados de saúde (necessitando, por vezes, de uma abordagem especial devido à vulnerabilidade de certas pessoas protegidas devido a experiências de perseguição política ou de prisão, de tortura ou ainda das circunstâncias da fuga), são componentes do estatuto que deve ser harmonizado, paralelamente ao reagrupamento familiar e ao tipo de estatuto que deve ser concedido aos membros da família reagrupada. A Comissão já apresentou propostas neste último domínio em Dezembro de 1999.

Um ou mais estatutos uniformes implicam igualmente autorizações de residência e de viagem harmonizadas quanto à sua duração, formato e condições de renovação.

As condições de residência noutro Estado-Membro devem ser examinadas. Por exemplo, no caso de um refugiado convencional que tem condições para ser residente de longa duração, o estatuto uniforme válido em toda a União poderá implicar a possibilidade de residência noutro Estado-Membro no termo de um certo número de anos ou de prosseguir os estudos ou uma formação nesse país. As condições deveriam ser equivalentes às que são impostas aos cidadãos da União Europeia (condições quanto aos rendimentos ou emprego poderão ser exigidas). As questões de transferência de protecção entre Estados-Membros ou de cessação dessa protecção deverão ser estudadas neste contexto, bem como os mecanismos de informação ou de transmissão do processo constituído aquando do exame do pedido do refugiado que poderão acompanhar essa alteração de residência. No contexto de um estatuto uniforme válido em toda a União, colocam-se questões legítimas quanto à necessidade de continuarem a ser indispensáveis todos os mecanismos de transferência de responsabilidade estabelecidos no Acordo europeu relativo à transferência da responsabilidade em relação aos refugiados² ou que possam ser objecto de acordos bilaterais entre Estados-Membros. A Comissão lançará um estudo sobre esta matéria.

Estes direitos não excluem a aplicação de medidas associadas à ordem pública e à segurança nacional dos Estados-Membros, embora sempre no respeito do princípio de não-repulsão.

No contexto do estatuto uniforme, é ainda necessário examinar a problemática da luta contra a discriminação com base no artigo 13º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. A Comissão recorda que, na sequência dos acordos do Conselho sobre o pacote de medidas em matéria de não discriminação, a Comunidade se comprometeu a aplicar o princípio da igualdade de tratamento sem distinção em razão da raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. As duas directivas que implementam este princípio são aplicáveis também aos nacionais de países terceiros e aos apátridas que residam legalmente na União e representam, portanto, uma base razoável de protecção para as pessoas que beneficiam de uma protecção internacional.

3.4 Integração e acesso à nacionalidade

Os refugiados e as pessoas objecto de protecção deverão beneficiar e também contribuir para políticas de integração, em condições conducentes a uma igualdade de oportunidades equivalentes em todos os Estados-Membros, tendo simultaneamente em conta a diversidade e as especificidades das iniciativas, nomeadamente nas comunidades locais e na sociedade civil. O direito ao emprego é evidentemente crucial neste domínio, mas deve por vezes ser acompanhado de medidas orientadas, a fim de apoiar as pessoas objecto de protecção na sua integração no mercado de trabalho, por exemplo, através de medidas especiais em matéria de educação e de formação. Iniciativas comunitárias, como o programa Equal ou o Fundo europeu para os refugiados, podem acompanhar medidas nacionais. A União Europeia deve também poder beneficiar das capacidades dos refugiados, incluindo as suas capacidades profissionais.

Ao mesmo tempo, as medidas de integração devem conciliar-se equilibradamente com a necessidade, para determinados refugiados e pessoas objecto de protecção, de preparar o regresso ao seu país de origem. Poderiam ser adoptadas abordagens comuns, a fim de proporcionar uma solução durável no caso de impossibilidade de regresso ao país de origem após alguns anos.

² Conselho da Europa, Estrasburgo, 1980 ; nem todos os Estados-Membros da União Europeia são partes neste acordo.

O Tratado CE não prevê qualquer disposição relativa ao acesso à nacionalidade. Não obstante, as conclusões de Tampere sublinham que o Conselho Europeu partilha o objectivo de proporcionar aos nacionais de países terceiros que residam legalmente desde há longos anos na União, a possibilidade de obter a nacionalidade do Estado-Membro onde residem. A Convenção de Genebra prevê que os Estados signatários facilitem a aquisição da nacionalidade (artigo 34º). A Comissão é favorável ao desenvolvimento de uma reflexão comum a este respeito. A prazo, esta poderia igualmente alargar-se à concessão de uma forma de cidadania cívica, baseada no Tratado CE, inspirada na Carta dos direitos fundamentais e constituída por direitos e obrigações concedidos aos nacionais de países terceiros.

Uma integração bem sucedida dos refugiados e outros beneficiários de protecção na sociedade pressupõe um enquadramento político favorável. Recentemente, em alguns Estados-Membros, verificaram-se reacções racistas e xenófobas, dirigidas muitas vezes contra os refugiados e os requerentes de asilo. Os responsáveis políticos e os meios de comunicação social têm um papel crucial a desempenhar na formação da opinião pública e devem evitar declarações que suscitem sentimentos dominados pelo racismo.

PARTE IV : ANÁLISES COMUNS

Os pontos apresentados nas partes II e III requerem uma forte mobilização de informações, avaliações, dados estatísticos e integração de determinados aspectos das políticas externas, para que o procedimento comum e o estatuto uniforme recebam o apoio de análises comuns.

4.1 Informações, intercâmbios e avaliações comuns

As autoridades nacionais e as instâncias de recurso devem ter acesso a numerosas fontes de informação e de avaliação, tendo em vista aplicar as normas e os princípios adoptados a nível comunitário e conhecer os riscos, as necessidades de protecção e as situações nos países de origem de forma convergente, aprofundar a qualidade das suas decisões, comparar as práticas e adoptar as mais adaptadas. Tal exige a elaboração de normas comuns relativas ao intercâmbio de informações sobre os países de origem e os países de trânsito, uma política harmonizada no que diz respeito ao objecto destas informações nas decisões individuais e no procedimento de asilo em geral, bem como no que diz respeito às consequências derivadas destas informações para o exame dos pedidos.

Normas comuns relativas ao intercâmbio de informações permitiriam às instâncias dos Estados-Membros partilhar com segurança informações recolhidas nos países de origem e nos países de trânsito sobre a situação geral nestes países e as violações dos direitos do homem aí observadas. Para este efeito, deveriam ser constituídas redes para desenvolver contactos permanentes e, se necessário, relações quotidianas entre as entidades responsáveis em primeira instância pelo exame dos pedidos na União Europeia e as embaixadas dos Estados-Membros nos estrangeiro. As iniciativas subsequentes para elaborar os relatórios comuns baseados num conjunto de fontes de informação, incluindo as organizações internacionais e não governamentais, poderiam ainda preparar o terreno tendo em vista uma abordagem comum.

A fim de que este intercâmbio de informações possa ser útil, os resultados deveriam ser disponibilizados aos responsáveis ("caseworkers") das entidades de primeira instância, com a finalidade de tomar decisões nos casos individuais. Poderiam ser elaboradas normas comuns sobre a confidencialidade e as referências às fontes nas decisões.

Para além da própria recolha de informação, divulgação e utilização nas decisões dessas informações, poderia prever-se desenvolver mecanismos para avaliar conjuntamente os resultados das informações para o tratamento dos diferentes casos. Uma avaliação comum dos riscos para determinadas categorias de requerentes de asilo poderia culminar em orientações a nível europeu. Tal implicaria uma colaboração muito estreita entre administrações nacionais. Assim, esses mecanismos culminariam eventualmente em decisões do Conselho especificando os grupos ou as situações sujeitas a riscos específicos ou, pelo contrário, que não apresentam quaisquer riscos. Estas decisões não teriam por efeito conferir direitos automáticos de protecção ou implicar rejeições automáticas, mas permitiriam esclarecer a prática quotidiana das autoridades responsáveis pelo tratamento dos pedidos.

Tornam-se indispensáveis novos mecanismos de cooperação entre as administrações nacionais, as instâncias de exame dos pedidos e de recurso. Estes mecanismos podem ter por objecto: o intercâmbio e a compilação de informações (utilizando igualmente instrumentos informáticos de intercâmbio), a análise de dados estatísticos, de sistemas de alerta, o conhecimento rápido das decisões e da jurisprudência nacional e comunitária, o intercâmbio das boas práticas, os estudos de casos até à fase da «sentencing³», a formação permanente dos funcionários que procedem ao tratamento dos pedidos, a avaliação comum da situação nos países de origem ou de trânsito e de situações específicas de perseguição ou que implicam a necessidade de protecção internacional. Um dos objectivos a longo prazo poderia ser a criação de uma base de dados para as fontes de informação em conjugação com um serviço de tradução. Estes objectivos serão tomados em consideração pela Comissão aquando da elaboração do instrumento de cooperação administrativa destinado a substituir em 2002 o programa Odysseus (que chegará ao seu termo em 2001).

Em 1992, o Conselho criou um grupo informal de intercâmbio de informações e de consultas, sem poder de decisão, denominado CIREA⁴. O seu objectivo consistia em facilitar a coordenação e a harmonização das políticas de asilo e suas práticas. A Comissão está associada a estes trabalhos. É legítimo questionar se o CIREA corresponde ainda às necessidades de um sistema europeu comum de asilo e, por maioria de razão, a um procedimento de asilo comum e um estatuto uniforme. Com efeito, resulta que cada vez é mais difícil obter avaliações comuns e que os resultados dos trabalhos só muito raramente chegam até aos funcionários que tratam directamente os pedidos.

4.2 Um domínio de acção prioritária: a recolha de dados estatísticos

A elaboração e a aplicação do sistema europeu comum de asilo requerem uma análise aprofundada da grandeza dos afluxos, da sua origem e das características dos pedidos de protecção e das respostas dadas. Estas análises devem estar ao serviço da política de asilo tendo em vista preparar instrumentos adequados ou reagir aos afluxos de forma mais rápida e antecipada ou ainda reformular os aspectos considerados necessários. A nível da União Europeia, a recolha de dados estatísticos em matéria de asilo foi iniciada gradualmente no âmbito do CIREA. No segundo semestre de 1998, o Conselho encarregou a Comissão de proceder à recolha, aprofundando simultaneamente os trabalhos relativos a uma maior convergência dos conceitos subjacentes à recolha de dados. Esta é efectuada numa base restrita, mas o Eurostat publica todos os dados públicos, nomeadamente na sua base New Cronos, acessível a todos.

³ Técnica que permite corrigir as divergências de jurisprudência.

⁴ Centro de informação, de discussão e de intercâmbio em matéria de asilo.

Embora o processo de recolha de dados esteja a melhorar, é ainda imperfeito. Em primeiro lugar reflecte, evidentemente, a falta de um procedimento comum e de estatutos comparáveis. Mas esta explicação é insuficiente. O processo estatístico ainda não foi reconhecido como prioritário por numerosos Estados-Membros. Em alguns destes, mesmo num quadro meramente nacional, as autoridades têm um conhecimento superficial dos dados em matéria de asilo por falta de instrumentos ou de recolha de determinados dados. A Comissão recebe os dados de forma tardia e incompleta ou nem sequer lhe são transmitidos. As primeiras fases de aplicação do Fundo europeu para os refugiados no domínio da repartição de verbas entre Estados-Membros revelaram numerosas dificuldades, primeiramente na comunicação dos dados e, em seguida, na realização de comparações válidas.

Para além das melhorias do processo de recolha de dados com base na avaliação já realizada pela Comissão, parece ser o momento de efectuar uma reflexão estratégica sobre as necessidades estatísticas de apoio à decisão e o desenvolvimento das capacidades de análise. Neste contexto, seria igualmente útil para a União Europeia a existência de uma cooperação adequada com as organizações internacionais como o ACNUR, ou a nível das consultas intergovernamentais (CGI em Genebra) que procedem igualmente a um trabalho estatístico.

4.3 Aspectos de política externa

Um procedimento comum e um estatuto uniforme implicam a mobilização ainda mais importante dos meios de política externa de que dispõe a União, por exemplo, na recolha e intercâmbio de informações sobre os países de origem, o acompanhamento dos fluxos migratórios, a situação dos direitos do homem, o acompanhamento da reconstrução e do auxílio humanitário nos países ou nas regiões de origem. As missões diplomáticas da União poderiam dar também o seu contributo nesta matéria.

O exame da situação concreta de determinado país ou zona de origem em função de um método integrado pode fornecer novos esclarecimentos às autoridades que examinam os pedidos.

Por último, o procedimento comum e o estatuto uniforme poderiam ter como consequência desenvolver ainda mais as competências externas da Comunidade neste domínio.

PARTE V : UMA POSSÍVEL ESTRUTURA E MÉTODO DE EXAME

5.1 A noção de « longo prazo »

No âmbito da preparação do Conselho Europeu de Tampere, a Comissão tinha apoiado a criação de um sistema europeu de asilo único. O Conselho Europeu optou por considerar que o sistema de asilo europeu deveria previamente passar por uma primeira fase (a curto prazo) e, posteriormente, uma segunda fase (a longo prazo). O calendário legislativo da União Europeia deverá, a partir de 2001, e com base nas propostas da Comissão, proporcionar ao Conselho a ocasião para demonstrar a sua capacidade de pôr em prática os seus compromissos a curto prazo resultantes do Tratado, do Plano de acção de Viena e das conclusões de Tampere. É necessário adoptar os instrumentos antes de 1 de Maio de 2004 mas, igualmente, proceder à sua transposição para o direito nacional.

A expectativa de vigência das normas actualmente propostas ou em fase de elaboração deve ser suficiente para permitir uma primeira fase de convergência e daí deduzir certos ensinamentos, possivelmente a partir de uma primeira série de decisões jurisprudenciais comunitárias neste domínio. Estas considerações não implicam que os instrumentos da

primeira fase ignorem o objectivo a longo prazo. O nível de ambição das primeiras normas mínimas propostas é e será elevado. Em cada uma das suas propostas, a Comissão preconiza eventuais ligações a fases posteriores.

O ritmo dos trabalhos determinará a duração da primeira fase. Não obstante, será sempre possível ao Conselho, se assim considerar necessário, antecipar a passagem à segunda fase.

Um procedimento comum e um estatuto uniforme poderão ser elaborados a partir do texto actual do Tratado? Na opinião da Comissão, a noção de normas mínimas não implica necessariamente um nível reduzido de ambição quanto ao alcance das medidas tomadas com base no Tratado. Contudo, convém estar ciente que uma resposta adequada ao mandato conferido pelo Conselho Europeu de Tampere dependerá de uma interpretação ampla da noção de normas mínimas.

5.2 Meios de acção

A Comissão é de opinião que um procedimento comum e um estatuto uniforme não podem ser apoiados unicamente a partir de instrumentos e técnicas legislativas, tendo identificado um conjunto de instrumentos e de acções cujo desenvolvimento permitirá especificar progressivamente o conteúdo do procedimento comum e do estatuto uniforme. Esses instrumentos e acções incluem :

- as iniciativas da primeira fase. A harmonização preconizada beneficiará, a partir desta primeira fase, das características típicas do direito comunitário. Devem ser elaborados relatórios regulares sobre a sua implementação (previstos nas disposições dos actos de base). A Comissão pode também organizar reuniões com peritos ad hoc;

- o funcionamento dos comités de contacto ou de grupos de coordenação criados no âmbito do acompanhamento da aplicação dos instrumentos legislativos (ver as recentes propostas relativas à protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e relativas aos procedimentos de asilo). Estes comités podem facilitar a transposição e a implementação harmonizada das normas através de consultas regulares sobre os problemas práticos que poderão surgir. Podem facilitar as consultas entre Estados-Membros sobre as medidas mais estritas ou suplementares que teriam tomado a nível nacional;

- o desenvolvimento de jurisprudência a nível dos órgãos jurisdicionais nacionais e europeus. O controlo da aplicação do direito comunitário (notificação pelos Estados-Membros das medidas nacionais, acompanhamento das denúncias, infracções e jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias) terá um efeito induzido de convergência e de harmonização ao serviço do procedimento comum e do estatuto uniforme;

- estudos sobre um determinado número de opções;

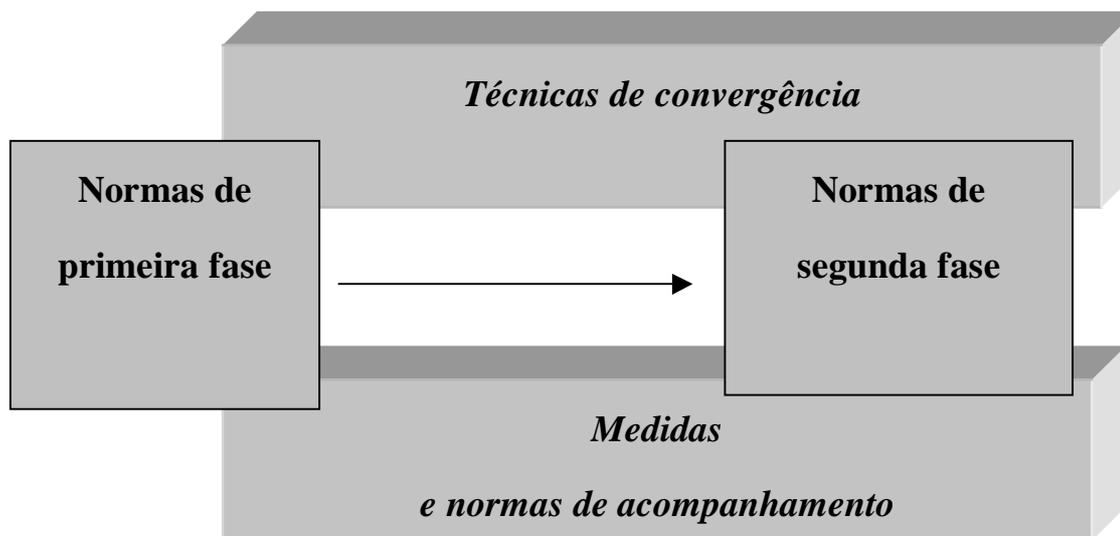
- desenvolvimento de instrumentos de análise;

- desenvolvimento de formas de cooperação administrativa.

A Comissão poderia comprometer-se a realizar o balanço anual das fases cumpridas na implementação destas diferentes acções e a apresentar recomendações tendo em vista a orientação da acção futura que submeteria à apreciação do Conselho para adopção.

Embora o objectivo de manutenção da especificidade da admissão humanitária na União Europeia deva ser salvaguardado, tal não impede a utilização, a nível das normas ou medidas

adoptadas pela Comunidade, de instrumentos comuns à problemática da admissão e da estadia de nacionais de países terceiros quando não exista qualquer razão válida para os diferenciar. Este, aliás, sempre foi o espírito que orientou a Comunidade, por exemplo, aquando da inclusão dos refugiados no âmbito de aplicação do regulamento de 1971 relativo à segurança social⁵ ou ainda quando a Comissão recentemente apresentou a sua proposta de directiva relativa ao reagrupamento familiar. Tal pode ser realizado quer pela inclusão no âmbito de aplicação de um instrumento ou sob a forma de uma referência cruzada.



5.3 *Parceria com o Alto Comissariado para os Refugiados e a sociedade civil*

O ACNUR deverá ser consultado sobre as iniciativas da União Europeia tendo em vista um procedimento comum e um estatuto uniforme. A Comissão sublinha que, paralelamente, o ACNUR iniciou um processo de consultas globais sobre o reforço do sistema de protecção internacional e que a reflexão europeia em matéria de procedimento comum e de estatuto uniforme se inscreve nesse mesmo processo. Além disso, convém reflectir sobre o papel concreto do ACNUR na implementação dos elementos constitutivos (normas ou mecanismos) do procedimento comum e do estatuto uniforme.

Um procedimento comum e um estatuto uniforme devem conduzir a uma reflexão sobre a relação entre a Comunidade, a Convenção de Genebra e as estruturas internacionais que elaboram textos de referência em matéria de protecção (por exemplo : o Comité Executivo do ACNUR, o Comité Internacional da Cruz Vermelha). De qualquer modo, deverão ser obtidas posições comuns. O procedimento comum e o estatuto uniforme poderiam ter como consequência desenvolver ainda mais as competências externas da Comunidade neste domínio.

⁵ Regulamento (CEE) n° 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, JO n° L 28 de 30/01/71 (versão consolidada).

Por último, os representantes da sociedade civil, as associações, as organizações não governamentais, bem como as autoridades e comunidades locais deverão igualmente ser parceiros neste novo sistema, agindo na qualidade de intervenientes e vectores dos valores do direito de asilo na Europa.

5.4 O acompanhamento da comunicação

A adopção de um procedimento de asilo comum e de um estatuto uniforme, válido em toda a União, para os beneficiários de asilo, constitui um dos objectivos mais ambiciosos que foram fixados pelos Chefes de Estado e de Governo, bem como um dos elementos-chave de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Trata-se, com efeito, de traduzir na prática os valores fundamentais cuja afirmação atrai as pessoas que, noutras partes do mundo, sofrem a sua privação. Tendo por fundamento os instrumentos internacionais aplicáveis em matéria de direitos do homem e, nomeadamente, a Convenção de Genebra, essa evolução culminará na criação de um regime de asilo europeu comum que concilie os imperativos de simplificação, de equidade, de transparência, de eficácia e de celeridade, cujas contradições são muitas vezes apenas aparentes. Terão, com efeito, consequências inevitáveis sobre outros aspectos da política de asilo, designadamente quanto à forma como se concretizará a solidariedade entre os Estados-Membros ou ainda no que diz respeito às condições de acolhimento e de integração. Pressupondo o desenvolvimento de novos instrumentos de análise e o reforço da cooperação administrativa, esta nova estrutura beneficiará dos primeiros esforços de aproximação que foram iniciados imediatamente após a adopção das conclusões de Tampere. Embora seja conveniente preparar cuidadosamente as suas bases, o progresso em direcção a esse objectivo deverá ser rápido, tanto mais que, actualmente, parece essencial consolidar o direito de asilo num mundo em constante evolução neste início de milénio.

Pela presente comunicação, a Comissão pretende responder ao mandato que lhe foi conferido pelo Conselho no ponto 15 das conclusões de Tampere. Considera que o debate deve ser realizado a partir de agora de forma definitiva e regular a nível das instâncias competentes, a fim de que possam ser claramente definidas orientações. Será conveniente que o Conselho Europeu, que conferiu o mandato sobre esta problemática, se ocupe da sua apreciação aquando do exame da fase intermédia em Dezembro de 2001 em Bruxelas e, se necessário, logo após o termo da fase de transição prevista no artigo 67º do Tratado CE. Deverá igualmente realizar-se um acompanhamento estratégico, tal como descrito no ponto 5.2, a nível do Conselho, uma vez por ano, com base no relatório da Comissão.

Paralelamente a este acompanhamento, a Comissão ocupar-se-á de uma série de medidas práticas:

⇒ desde o início de 2001, uma iniciativa de mobilização em conjunto com os Estados-Membros, sob o impulso da presidência sueca, a nível técnico e político, em colaboração com outras organizações competentes, a fim de melhorar substancialmente a qualidade da recolha estatística em matéria de asilo.

⇒ em 2001, uma iniciativa sobre um novo programa comunitário que substituirá o programa ODYSSEUS em 2002, orientado principalmente para a cooperação entre autoridades nacionais, designadamente no domínio do asilo.

⇒ o lançamento de estudos sobre a opção do « balcão único » ; os pedidos de asilo no exterior da União Europeia e um programa de reinstalação a nível da UE; a questão da transferência de responsabilidades entre Estados-Membros em matéria de protecção.

A Comissão propõe, por conseguinte, tendo em vista a elaboração de um procedimento comum e de um estatuto uniforme, um método que implique o estabelecimento de orientações estratégicas, a fixação de pontos de referência, a definição de objectivos e a implementação do necessário acompanhamento, a fim de avaliar os progressos, sem prejuízo do exercício das competências legislativas comunitárias, estabelecendo de forma o mais estreita possível os objectivos políticos definidos. Neste contexto, a Comissão poderia preparar relatórios anuais de que constariam recomendações. Este método pressupõe não só a mobilização das instituições comunitárias e dos Estados-Membros mas, igualmente, o desenvolvimento de uma parceria estreita com todos os intervenientes governamentais ou não-governamentais, internacionais ou nacionais, interessados na política comum de asilo.

- Em conclusão, a Comissão sublinha que, em matéria de asilo, qualquer medida conjuntural se deverá inscrever no âmbito de uma política estável e previsível, orientada por objectivos a longo prazo. O quadro definido em Tampere, bem como nas suas primeira e segunda fases, permite inclui-lo nesta perspectiva. Este processo deve igualmente ser orientado por uma preocupação de transparência conducente a um debate público mais alargado que associe o Parlamento Europeu e a sociedade civil, a fim de assegurar o maior apoio possível às medidas adoptadas.

Em direcção a um sistema de asilo europeu comum

- Regulamento EUODAC relativo às impressões digitais dos requerentes de asilo, que deverá ser adoptado nas próximas semanas (proposta da Comissão : Primavera de 1999) ;
- Directiva relativa ao reagrupamento familiar, que abrange igualmente os refugiados (proposta da Comissão : Dezembro de 1999) ;
- Decisão relativa à criação de um Fundo Europeu para os Refugiados (adoptada pelo Conselho em Setembro de 2000, proposta pela Comissão em Dezembro de 1999) ;
- Directiva relativa à protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas (proposta da Comissão : Maio de 2000) ;
- Directiva relativa aos procedimentos de asilo (concessão e retirada do estatuto de refugiado), (proposta da Comissão : Setembro de 2000) ;
- Directiva relativa às condições de acolhimento dos requerentes de asilo (proposta da Comissão : antes de Março de 2001) ;
- Regulamento relativo aos critérios e mecanismo de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo (instrumento comunitário que substituirá a Convenção de Dublin), (proposta da Comissão : Primavera de 2001) ;
- Directiva relativa ao reconhecimento e conteúdo do estatuto de refugiado (proposta da Comissão : segundo semestre de 2001) ;
- Directiva relativa a formas subsidiárias de protecção que proporcionem um estatuto adequado (proposta da Comissão : segundo semestre de 2001) ;
- País terceiro de origem e de trânsito : acompanhamento do relatório do Conselho Europeu de Nice ;
- Mobilização sobre a recolha de dados estatísticos em matéria de asilo a partir da recolha iniciada no final de 1998 (primeiro semestre de 2001) ;
- Iniciativa relativa a um novo programa comunitário que substituirá o programa ODYSSEUS em 2002 (termo do programa actual : 2001), orientado principalmente para a cooperação entre autoridades nacionais, nomeadamente no domínio do asilo (proposta da Comissão : em 2001) ;
- Lançamento de estudos sobre : a opção do "balcão único" ; os pedidos de asilo no exterior da União Europeia e um programa de reinstalação a nível da UE ; a questão da transferência de responsabilidades entre Estados-Membros a nível da protecção.