

em todos os Estados-Membros e países candidatos à adesão. As sugestões e reacções deverão ser incluídas numa posterior discussão e em subseqüentes iniciativas, demonstrando-se, assim, que a aplicação em grande escala de disposições

favoráveis ao trabalho voluntário e a disponibilização de documentação serão de utilidade para a elaboração de projectos destinados a promover o trabalho voluntário e suas condições-quadro.

Bruxelas, 20 de Março de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho 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»

(COM(2001) 447 final — 2001/0182 (CNS))

(2002/C 125/08)

Em 30 de Agosto de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer por unanimidade em 27 de Fevereiro de 2002, sendo relator S. Sharma.

Na 389.ª reunião plenária, realizada em 20 e 21 de Março de 2002 (sessão de 20 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por 79 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções.

1. Introdução

1.1. A proposta de regulamento do Conselho em apreço, apresentada pela Comissão, 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.

1.2. O objectivo da proposta de regulamento apresentada pela Comissão, que visa substituir a Convenção de Dublin, é não apenas aplicar o disposto no ponto 1), alínea a), do artigo 63.º do Tratado CE, mas também dar resposta à pretensão expressa pelo Conselho Europeu de Tampere de que os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo se baseiem num «método claro e operacional» que se inscreva no contexto de um procedimento de asilo «equitativo e eficaz». O regulamento visa substituir a Convenção de Dublin.

1.3. Após examinar algumas opções possíveis, a Comissão decidiu manter os (actuais) critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo.

1.4. Assim, o princípio geral consiste no facto de a responsabilidade incumbir ao Estado-Membro que maior responsabilidade teve na entrada ou na estadia do requerente no território dos Estados-Membros, com excepções tendentes a proteger a unidade das famílias. Note-se que o dispositivo de determinação do Estado responsável só se aplica às pessoas que solicitem o reconhecimento do estatuto de refugiado na acepção da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951, não abrangendo as formas de protecção subsidiária para as quais não existe ainda qualquer harmonização.

1.5. A proposta visa garantir aos requerentes de asilo um acesso efectivo aos procedimentos de determinação do estatuto de refugiado, prevenir o abuso dos procedimentos de asilo, suprir as lacunas e corrigir as imprecisões verificadas na Convenção de Dublin, adaptar o dispositivo às novas realidades decorrentes dos progressos efectuados na criação de um espaço sem fronteiras internas, proceder à determinação do Estado responsável tão rapidamente quanto possível e aumentar a eficácia do dispositivo.

1.6. A proposta inclui algumas inovações, a saber:

novas disposições que evidenciam a responsabilidade de cada Estado-Membro perante todos os seus parceiros na União ao deixar perdurar situações de residência clandestina no seu território; prazos de procedimento muito mais breves; prazos prolongados para a execução das transferências para o Estado responsável; disposições que visam preservar a unidade da família dos requerentes de asilo.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité gostaria que o seu parecer sobre a proposta de regulamento fosse apreciado no contexto de dois outros pareceres já adoptados sobre a matéria.

2.2. O primeiro é o parecer do Comité sobre a proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros⁽¹⁾. Neste parecer, o Comité afirmou: É preciso não esquecer que a Convenção de Genebra constitui um instrumento de Direitos Humanos. As referências, no seu preâmbulo, à Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 reforçam a ideia de que a protecção aos refugiados tem de ser vista como parte integrante da protecção dos Direitos Humanos, pois encontra a sua raiz e fundamento na defesa da dignidade e dos direitos fundamentais de todos os seres humanos.

2.3. Para além da Convenção supra referida consideramos que deverá ser incluída na proposta de directiva referência a outras convenções internacionais que se apresentam como relevantes nesta matéria: a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, a Convenção dos Direitos da Criança, e a Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

2.4. O segundo é o parecer do Comité sobre a 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⁽²⁾. Neste parecer, o Comité afirmou: «Porém, é claro que, à luz da nova regulamentação proposta pela Comissão, se impõe uma revisão da Convenção de Dublin, que considere especialmente os seguintes aspectos:

- converter em instrumento jurídico vinculativo a posição comum de 4 de Março de 1996, que prevê uma interpretação uniforme da noção de refugiado, após correcção do conceito de perseguição no sentido de reconhecer que pode ser exercida por outras entidades que não o Estado;
- possibilitar que os requerentes de asilo escolham o país onde apresentar o pedido, tendo em conta as razões culturais e sociais que presidem à escolha e que são determinantes para uma integração mais rápida;
- garantir o direito à protecção jurídica, à informação e ao recurso;
- definir padrões mínimos de acolhimento;
- superar a excessiva lentidão das transferências e a escassez da informação prestada aos requerentes de asilo.»

2.5. A Convenção de Dublin tem o duplo objectivo de reduzir o fenómeno dos pedidos de asilo múltiplos, ou seja, apresentados por um mesmo indivíduo em diversos Estados e resolver o problema dos requerentes de asilo que são rejeitados por outro país.

2.6. Existe consenso, à luz da experiência, quanto a que o mecanismo não funciona como deveria, causando mais problemas do que aqueles que resolve. O volume de trabalho e de custos que implica não são proporcionais aos resultados e é muito elevado o número de requerentes de asilo que desaparecem antes da transferência, indo assim engrossar a emigração ilegal.

2.7. Apenas em 6 % dos casos a questão da determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo é objecto de discussão. Acresce que, em 95 % dos casos, é o Estado-Membro onde o pedido é apresentado que assume a responsabilidade pela análise do pedido. O complexo mecanismo da Convenção de Dublin só se aplica, portanto, a uma percentagem muito reduzida dos casos de pedidos de asilo e, destes, só 1,7 % são efectivamente transferidos para um Estado-Membro diferente daquele em que o pedido foi apresentado. Nos anos 1998 e 1999, dos 655 000 requerentes de asilo, apenas 10 998 foram efectivamente transferidos para um Estado-Membro diferente daquele em que tinham apresentado o pedido. Os números mostram pois que, em cada ano, apenas cerca de 5 000 pessoas são transferidas/reenviadas com êxito.

(1) JO C 193 de 10.7.2001, pontos 2.1.1.1 e 2.1.2.

(2) JO C 260 de 17.9.2001, ponto 2.3.4.3.

2.8. O Comité conclui que o regulamento proposto introduz no direito comunitário os principais traços de uma Convenção de Dublin muito imperfeita. Mesmo após os melhoramentos propostos pela Comissão, não disporemos de um regulamento claro, funcional, eficaz, equitativo e humano.

2.9. O Comité admite contudo que, neste momento, a adopção do regulamento poderá constituir um imperativo político. Assinala-se, pois, o facto de se dar maior ênfase ao princípio da responsabilidade de um Estado-Membro pelas pessoas que entram ilegalmente no seu território ou nele residem em situação irregular por um período de tempo considerável. Apraz-lhe igualmente que se atribua maior importância à unidade familiar, embora se fique ainda muito aquém das propostas da Comissão sobre reunificação familiar. O Comité saúda o estabelecimento de prazos de procedimento muito mais breves, esperando que tal medida permita um tratamento mais célere dos pedidos de asilo.

3. Observações na especialidade

3.1. Artigo 3.º

O artigo 3.º refere-se aos critérios de determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo. É digno de nota o facto de, contrariamente à Convenção de Dublin, esta disposição não conter qualquer referência às obrigações internacionais dos Estados-Membros. O Comité atribui grande importância a que se recorde aos Estados-Membros as obrigações que lhes incumbem em virtude do direito internacional, por exemplo, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e a Convenção contra a Tortura, por ocasião do exame dos pedidos de asilo.

3.2. Artigo 6.º

O artigo 6.º diz respeito à situação dos menores não acompanhados. Nele se propõe que o Estado-Membro em que se encontrar um membro da família do menor susceptível de o tomar a cargo seja responsável pela análise do pedido de asilo. O Comité admite que o tratamento de um pedido apresentado por um menor não acompanhado pode suscitar muitos problemas e que, no interesse do menor e da conclusão do processo tão rapidamente quanto possível, a definição de pessoas susceptíveis de tomar o menor a cargo não deve ser desnecessariamente restritiva. Tal como proposta, exclui os avós, os tios e tias e os irmãos ou irmãs adultos (todos eles poderiam ser igualmente aptos para tomar o menor a cargo). Assim, o Comité propõe que, no interesse do menor, que a definição de membro da família seja alargada a membro da família nuclear ou outro parente susceptível de tomar o menor a cargo e disposto a fazê-lo.

3.3. Artigo 16.º

O artigo 16.º refere-se às circunstâncias em que um Estado-Membro poderá ter em conta o critério de reunificação familiar na determinação do Estado-Membro em que deve ser examinado um pedido de asilo de uma pessoa dependente de outra. O regulamento propõe o seguinte: «os Estados-Membros consideram como um motivo que justifica a aproximação do requerente de asilo de um membro da sua família que se encontre no território de um dos Estados-Membros nos casos não previstos nas disposições do presente regulamento as situações em que uma das pessoas em causa seja dependente da assistência da outra devido a uma gravidez ou a uma maternidade, ao seu estado de saúde ou à sua idade avançada». O Comité propõe que a definição de membro da família seja alargada a «membro da família nuclear ou outro parente».

3.4. N.º 1 do artigo 18.º

O artigo 18.º refere-se ao prazo para requerer que outro Estado-Membro tome a cargo a análise de um pedido de asilo. Propõe-se neste artigo que o pedido de tomada a cargo seja formulado ao outro Estado-Membro no prazo de 65 dias úteis. O Comité considera este prazo demasiado breve para o exame de pedidos de asilo de menores não acompanhados, pelo que propõe que não se estabeleça um limite temporal e que o prazo de 65 dias úteis apenas comece a contar:

- após conclusão da avaliação da aptidão de um membro da família nuclear ou outro parente para tomar o menor a cargo;
- e, quando necessário, depois de conhecido o resultado do procedimento de admissibilidade relativo ao pedido de asilo de um membro da família nuclear ou de outro parente.

3.5. Artigo 20.º

Esta disposição prevê a possibilidade de apresentar recurso contra uma decisão de inadmissibilidade. Todavia, o recurso não tem efeito suspensivo, o que é fundamentado da seguinte forma: «Dado que uma transferência para outro Estado-Membro não é susceptível de causar à pessoa em causa um prejuízo grave e dificilmente reparável, não é necessário que a execução da transferência seja suspensa na pendência do resultado do procedimento contencioso». O Comité não aceita este raciocínio, dado ser extremamente difícil para um requerente de asilo manter o contacto com os advogados que deverão conduzir o processo de recurso. A maior parte dos requerentes de asilo leva uma existência extremamente precária, pelo que é provável que as comunicações internacionais sejam impossíveis.

4. Conclusão

4.1. Se bem que o Comité se congratule com os melhoramentos propostos no regulamento relativamente à Convenção de Dublin, mantém o parecer de que a harmonização dos procedimentos de asilo, das condições de acolhimento, da interpretação da definição de refugiado e de outras formas complementares de protecção deverá preceder o estabelecimento de um sistema de atribuição da responsabilidade pelo exame dos pedidos de asilo aos Estados-Membros. No entender do Comité, tal harmonização reduziria os factores que eventualmente incitariam os requerentes de asilo a escolher determinados Estados-Membros no momento da apresentação do seu pedido. Nenhum sistema de atribuição de responsabilidade pela análise dos pedidos de asilo pode funcionar equitativamente sem harmonização da legislação e dos procedimentos.

4.2. No Conselho Europeu de Tampere foi reiterada a importância de tanto a União Europeia como os diversos Estados-Membros respeitarem o direito de requerer asilo. Foi

igualmente reiterada a oferta de garantias a quem procura obter protecção na União Europeia ou ter acesso ao seu território.

4.3. O direito de requerer asilo, previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem, é prejudicado por um sistema que liga a atribuição da responsabilidade pelos pedidos de asilo à responsabilidade pelos controlos de entrada. Tal sistema incentiva os Estados a impedirem o acesso dos requerentes de asilo ao seu território através de uma gama cada vez mais vasta de medidas de controlo.

4.4. Longe de contribuir para a salvaguarda dos direitos ao nível nacional, a proposta de regulamento prejudica esses direitos. Incentiva os Estados-Membros a externalizarem as suas fronteiras e a adoptarem medidas repressivas contra quem procura entrar no seu território, do que resulta que os requerentes de asilo são forçados a cair nas mãos da criminalidade organizada que está envolvida no tráfego de seres humanos.

Bruxelas, 20 de Março de 2002.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro verde — Indemnização das vítimas da criminalidade»

(COM(2001) 536 final)

(2002/C 125/09)

Em 28 de Setembro de 2001, a Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o «Livro verde — Indemnização das vítimas da criminalidade».

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu o seu parecer em 27 de Fevereiro de 2002 (relator: V. Melícias).

Na 389.^a reunião plenária de 20 e 21 e Março de 2002 (sessão de 20 Março), o Comité Económico e Social adoptou por 85 votos a favor, 3 votos contra e 0 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. Desde o momento em que, no século XVIII, o Estado se assumiu como ofendido tomando o lugar das vítimas de crime na resolução da relação conflitual com o criminoso, as pessoas, os cidadãos, vítimas de crime foram perdendo voz própria, foram sendo ignoradas, deixando de ser parte no

processo. Desse protagonismo do Estado e conseqüente afastamento das vítimas resultaram para estas sofrimentos, injustiças e perturbações do viver social.

1.1.1. Criou-se, assim, uma situação negativa e insustentável que só há poucos anos vem, lentamente, a ser contrariada.