



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 26.03.2003
COM(2003)152 final

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

relativa à política comum em matéria de asilo e à Agenda para a Protecção

**(Segundo relatório da Comissão sobre a execução da Comunicação
COM(2000)755 final de 22 de Novembro de 2000)**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. O contexto da adopção da Agenda para a Protecção e o seu impacto para a União Europeia	4
2. Prioridades para a União Europeia.....	6
2.1 Acesso à protecção.....	7
2.2 Soluções duradouras	10
2.3 Para uma partilha das responsabilidades com os países terceiros.....	13
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	16
ANEXO : APLICAÇÃO DO PROGRAMA LEGISLATIVO DA PRIMEIRA FASE E DAS MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO.....	18
1. Legislação da primeira fase.....	18
2. Cooperação administrativa e medidas de acompanhamento.....	20
3. Outros desenvolvimentos	22
4. Mecanismo de coordenação aberto aplicado ao asilo, ao intercâmbio de informações e à análise comum	23

INTRODUÇÃO

O período em análise (de Dezembro de 2001 a Fevereiro de 2003) marca uma etapa importante na criação e lançamento do sistema comum europeu de asilo. Com efeito, como o testemunha o anexo da presente comunicação, registaram-se progressos significativos na execução do programa legislativo da primeira fase definida pelas conclusões do Conselho Europeu de Tampere, os quais foram acompanhados por medidas de apoio destinadas a concretizar esta nova política. Todavia, estes progressos registaram um certo atraso, embora respeitando os prazos fixados no Conselho Europeu de Sevilha. Além disso, em certos casos estes progressos foram alcançados à custa de uma diminuição do efeito útil da harmonização ou de um nível mínimo das normas acordadas. A principal causa desta situação é a adopção por unanimidade dos instrumentos comunitários nesta matéria, sendo a segunda a dificuldade dos Estados-Membros em afastar-se das agendas nacionais. Para além dos progressos registados no texto do Tratado de Nice, os trabalhos da Convenção, bem como a contribuição da Comissão sobre esta questão, sublinharam particularmente esta limitação. É imprescindível que o Conselho extraia as lições deste estádio das negociações, com vista a permitir a adopção, em 2003, dos instrumentos que estão ainda a ser objecto de debate. A directiva relativa aos procedimentos de asilo constituirá um desafio muito importante neste contexto.

Consequentemente, a realização dos compromissos de Tampere está bem lançada. As bases da segunda fase de harmonização, que deverão conduzir, a prazo, a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme, foram lançadas através de importantes estudos, do reforço da cooperação administrativa e da criação de instrumentos de convergência, como o Comité sobre a Imigração e o Asilo e o EURASIL. Contudo, a crise do sistema de asilo é cada vez mais patente nalguns Estados-Membros e a opinião pública exprime um crescente mal-estar. Assiste-se a uma utilização abusiva dos procedimentos de asilo e a um aumento dos fluxos mistos, muitas vezes alimentados pelo tráfico de seres humanos, que são compostos simultaneamente por pessoas com necessidade legítima de protecção internacional e por migrantes que utilizam as vias e os procedimentos de asilo para acederem ao território dos Estados-Membros com vista a melhorarem a sua situação económica. Assim, a taxa de decisões negativas após exame de todas as necessidades de protecção internacional continua a ser elevada.

Este fenómeno, que constitui uma ameaça real para a instituição do asilo e, de uma forma mais geral, para a tradição humanitária europeia, requer respostas estruturais. Por um lado, é prioritária uma acção mais determinada sobre as causas profundas; a Comissão apresentou as suas propostas em 3 de Dezembro de 2002 na comunicação consagrada à integração das questões ligadas à migração nas relações da União Europeia com os países terceiros. Por outro lado, a abertura de vias controladas para a imigração legal foi objecto de propostas da Comissão, com base na sua comunicação de 22 de Novembro de 2000 relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração. A Comissão apresentará proximamente novas sugestões sobre as diferentes interacções entre a imigração, as políticas de integração e as políticas sociais e de emprego.

Em matéria de política de asilo, actualmente afigura-se necessário explorar novas vias, em complemento da abordagem por fases definida em Tampere. Com efeito, coloca-se a questão de saber se os Estados-Membros não poderiam explorar melhor os importantes meios humanos e financeiros, parcialmente apoiados pelo Fundo Europeu para os Refugiados, que consagram ao acolhimento de pessoas deslocadas durante procedimentos por vezes longos e que muitas vezes terminam em decisões de rejeição que pressupõem, em princípio, o

repatriamento após uma estada prolongada. Assim, deverão ser prosseguidos três objectivos complementares com vista a uma melhor gestão do asilo no contexto de uma Europa alargada: melhorar a qualidade das decisões («frontloading») na União Europeia; consolidar a concessão de protecção na região de origem; tratar os pedidos de protecção em função das necessidades, o que pressupõe a regulação do acesso à União Europeia mediante a instauração de modos de entrada protegida e de programas de reinstalação.

Estas reflexões inscrevem-se no contexto da execução da Agenda para a Protecção, definida pela comunidade internacional, após dois anos de consultas a nível mundial. Esta Agenda pretende constituir uma resposta aos desafios contemporâneos colocados pela governança dos problemas dos refugiados no mundo, face às dificuldades de aplicação das normas de protecção internacional, num contexto de fluxos migratórios mistos e em que persistem as perseguições, os riscos e os perigos que forçam ao exílio vários milhões de pessoas em busca de protecção. Graças à massa crítica atingida pelo sistema comum europeu de asilo, à sua capacidade de acção externa e à procura de novas vias, a União Europeia dispõe de instrumentos significativos para melhorar as suas respostas a estes novos desafios, bem como para executar a Agenda para a Protecção multilateral em que a Comissão identifica três grandes prioridades: o acesso à protecção, as soluções duradouras e uma melhor partilha das responsabilidades com os países terceiros. A União Europeia deverá ser um protagonista do êxito da Agenda a longo prazo.

1. O CONTEXTO DA ADOÇÃO DA AGENDA PARA A PROTECÇÃO E O SEU IMPACTO PARA A UNIÃO EUROPEIA

Confirmação da pertinência e da primazia da Convenção de Genebra

O lançamento de consultas mundiais em Dezembro de 2000, na véspera do 50º aniversário da Convenção de Genebra de 1951 sobre o estatuto dos refugiados, constitui uma resposta aos novos desafios com que se defronta a protecção internacional e o ACNUR. Era particularmente urgente encontrar soluções, por um lado, reafirmando a pertinência e a universalidade da Convenção no início do século XXI e, por outro, clarificando a aplicação de um determinado número das suas disposições, ou mesmo identificando elementos ausentes da Convenção, mas que contribuiriam para desenvolver uma melhor protecção e gestão dos fluxos, bem como soluções duradouras. Este processo levou à aprovação no Comité Executivo do ACNUR, no Outono de 2002, de uma Agenda para a Protecção, um texto multilateral baseado em dois pilares. O primeiro consiste numa declaração dos Estados partes na Convenção de Genebra e no seu Protocolo aquando da conferência ministerial realizada em Dezembro de 2001 na Suíça, por ocasião dos 50 anos desta Convenção. Esta declaração reitera o papel central que a Convenção desempenha no regime de protecção internacional. O segundo estabelece um programa de acção com as seis metas seguintes, subdivididas por sua vez em vários objectivos:

- (1) O reforço da aplicação da Convenção de 1951 e do seu Protocolo de 1967;
- (2) A protecção dos refugiados num contexto de movimentos migratórios mais amplos;
- (3) A repartição mais equitativa dos encargos e responsabilidades e a criação de capacidade para acolher e proteger os refugiados;
- (4) Soluções mais efectivas para os problemas de segurança;
- (5) Reforçar a procura de soluções duradouras;

- (6) Dar resposta às necessidades de protecção das mulheres e das crianças refugiadas.

Para além de certas diferenças, das quais a primeira é, como é óbvio, o número de refugiados acolhidos, numerosos países do Sul ou emergentes sofrem dos mesmos problemas de gestão de fluxos migratórios mistos e de adequação dos sistemas de protecção criados que os países ocidentais. Foi também identificada, nomeadamente, a imbricação das questões de prevenção e gestão de crises, de respeito dos direitos do homem, de desenvolvimento e de integração ou reintegração das populações refugiadas.

As propostas do Alto Comissariado para os Refugiados sobre a "Convenção +"

No contexto da adopção da Agenda para a Protecção, o Alto Comissariado para os Refugiados das Nações Unidas interpelou rapidamente a comunidade internacional apresentando-lhe as suas ideias reunidas no conceito de "Convenção +". Na linha da Agenda, este conceito tem como objectivo assegurar um melhor funcionamento da Convenção de Genebra, bem como instituir uma maior solidariedade e completar a gestão dos fluxos ligados ao asilo através de instrumentos ou políticas modernizadas. Reconhece que o sistema de asilo e de protecção internacional pode ser gravemente ameaçado pelo seu desvio para outros fins e por abusos repetidos, nomeadamente por parte das redes de tráfico de seres humanos. O Alto Comissário desenvolveu mais concretamente este tema perante os ministros europeus e a Comissão aquando da sua participação no Conselho informal realizado em Copenhaga em Setembro de 2002. As suas propostas são as seguintes:

- (1) A celebração de acordos especiais a fim de:
- Desenvolver planos de acção com vista a assegurar respostas mais eficazes e previsíveis para os afluxos maciços;
 - Orientar a ajuda para o desenvolvimento, com vista a assegurar uma repartição dos encargos mais equitativa e promover a autonomia dos refugiados e daqueles que regressam, quer nos países de acolhimento, quer nas comunidades de acolhimento, facilitando a integração local, ou ainda nos países de origem no contexto da reintegração;
 - Assumir compromissos multilaterais em matéria de reinstalação;
 - Definir melhor os papéis e as responsabilidades dos países de origem, de trânsito e de destino em matéria de movimentos secundários ou irregulares (acordos multilaterais de readmissão, reforço da capacidade, acordos de protecção extraterritorial);
- (2) Uma cooperação do ACNUR no sentido de ajudar os Estados a acelerar os procedimentos de asilo e a melhorar a qualidade do exame dos pedidos de asilo através:
- Da identificação de países de origem seguros ou de países terceiros seguros;
 - Da disponibilização de informações sobre os países de origem;
 - De um acompanhamento da jurisprudência dos Estados-Membros.

O ACNUR reconhece que o conceito de acordos especiais é ainda muito vago e que deverá ser clarificado, nomeadamente no "Fórum" criado para o efeito, que se reunirá pela primeira vez em Genebra em Junho de 2003.

O que está em jogo para a União Europeia e o sistema multilateral de protecção

Os Estados-Membros da UE e a Comissão participaram nos trabalhos e apoiaram a adopção da Agenda. Acolheram favoravelmente o espírito das propostas do Alto Comissário e, nomeadamente, a abordagem pró-activa destinada a encontrar soluções para as dificuldades que denigrem por vezes a credibilidade da instituição do asilo. Tanto o processo de harmonização europeu como a Agenda para a Protecção se reforçam mutuamente. A Agenda foi alimentada com as conclusões de Tampere, as negociações legislativas comunitárias e as propostas da Comissão desenvolvidas nas suas comunicações de Novembro de 2000 sobre os objectivos a longo prazo da política de asilo e sobre a política europeia de imigração.

Actualmente, a massa crítica atingida pela Comunidade em matéria de política de protecção permite-lhe prosseguir um grande número de objectivos já identificados pela Agenda. A Comunidade Europeia pode continuar a valorizar este acervo nos trabalhos futuros. Para o ACNUR e outros países terceiros, podem estabelecer-se precedentes úteis com base neste acervo. As dificuldades encontradas na sua negociação ou aplicação poderão igualmente permitir-lhes extrair certos ensinamentos.

O que está em jogo na segunda fase de harmonização europeia, tal como desenvolvida pela Comissão em Novembro de 2000, requer meios mais modernos e uma interface ainda mais importante entre o processo interno e a vertente externa da governança dos refugiados. O sistema comum europeu de asilo não poderá ser fundamentalmente melhorado sem uma integração de problemáticas globais e um aprofundamento do sistema multilateral de protecção. Reciprocamente, a Comissão está convencida de que o êxito da Agenda para a Protecção depende, em grande parte, da ambição da Europa em matéria de política comum de asilo e dos seus resultados.

Neste contexto, a questão da **partilha dos encargos e das responsabilidades** não deve ser unicamente perspectivada em termos de repartição financeira ou "física", mas também em termos de **soluções multifacetadas** e qualitativas. Estas últimas devem ter como objectivos gerir melhor o sistema de asilo em geral e oferecer soluções de protecção efectivas e adequadas, com base num controlo e numa regulação dos fluxos ligados ao asilo, tanto na sua dimensão territorial europeia, como nas regiões de origem. Será fundamental que a União Europeia desenvolva uma verdadeira política de parceria com os países terceiros e as organizações internacionais competentes. Em complemento, poderão ser desenvolvidos modos de entrada protegida na União Europeia das pessoas com necessidade de protecção internacional. Assim, a noção de "protecção na região de origem" que, até ao presente, criou numerosos mal-entendidos e controvérsias, poderá integrar-se numa estrutura global de soluções não exclusivas entre si. O **respeito das obrigações internacionais** por parte da União Europeia e dos Estados-Membros deve igualmente estar na base destas soluções.

2. PRIORIDADES PARA A UNIÃO EUROPEIA

Actualmente, trata-se de aplicar esta Agenda, a fim de criar concretamente e de modo operacional as condições para um melhor regime de protecção internacional. Cada país, região ou organização envolvida deve incorporar os objectivos do programa nas suas agendas políticas e legislativas. Todavia, deverão ser definidas prioridades de acção. Embora as diferentes metas, objectivos e medidas identificados no programa de acção sejam interdependentes, a Comissão propõe não obstante três temas prioritários para a União Europeia. Estes temas deverão permitir tratar uma grande parte das questões levantadas pela

Agenda para a Protecção e pelo conceito de "Convenção +" e lançar o desenvolvimento de uma melhor partilha das responsabilidades com os países terceiros.

2.1 Acesso à protecção

A Agenda para a Protecção prevê um amplo leque de medidas que favorecem o acesso à protecção, com vista a:

- aplicar melhor a Convenção de Genebra e oferecer as formas de protecção internacional adequadas para dar resposta a todas as necessidades de protecção;
- melhorar os procedimentos de asilo, as condições de acolhimento e os dispositivos de registo e de identificação, o respeito dos refugiados e a sua protecção no contexto da gestão dos fluxos migratórios mistos;
- reforçar a luta contra o tráfico de seres humanos e o conhecimento dos fluxos migratórios;
- reforçar a capacidade institucional, num espírito de cooperação e de solidariedade, bem como as respostas aos afluxos maciços;
- dar uma melhor resposta às questões de segurança e às necessidades das mulheres e das crianças refugiadas.

Os elementos de base estabelecidos pela Comunidade Europeia para o acesso à protecção, directamente pertinentes para a aplicação da Agenda para a Protecção são os seguintes:

- uma aplicação mais harmonizada, integral e global da Convenção de Genebra e uma diminuição das divergências de interpretação do conceito de refugiado;
- a colocação à disposição, como complemento, de uma protecção subsidiária destinada a cobrir todas as necessidades de protecção internacional;
- procedimentos de asilo equitativos, mais rápidos e eficazes;
- normas de base para o acolhimento dos requerentes de asilo;
- um melhor sistema de identificação através da aplicação do EURODAC, mas igualmente de registo mediante a inclusão de um determinado número de normas, nomeadamente nos instrumentos legislativos (procedimentos de asilo, condições de acolhimento, protecção temporária);
- uma política contra as discriminações, o racismo e a xenofobia, através da legislação e de medidas de sensibilização;
- uma partilha mais clara das responsabilidades entre os Estados-Membros no que se refere ao exame dos pedidos de asilo;
- uma luta determinada contra o tráfico de seres humanos através da adesão da Comunidade aos Protocolos da Convenção das Nações Unidas de Palermo contra a criminalidade transnacional organizada e da adopção de instrumentos legislativos e financeiros;

- o estabelecimento de instrumentos de análise e de intercâmbio sobre os fluxos migratórios;
- mecanismos de solidariedade e de reforço da capacidade em matéria de asilo, bem como, a prazo, em matéria de controlo das fronteiras externas e de gestão dos fluxos migratórios irregulares;
- reforço do diálogo e da parceria com os países terceiros;
- um mecanismo comum de gestão dos afluxos maciços de pessoas deslocadas através da protecção temporária;
- a consideração das exigências de salvaguarda da segurança interna, bem como da situação dos menores e das questões de género, nos instrumentos legislativos e nos programas.

Além disso, um melhor sistema de acesso à protecção na Europa deve ser acompanhado pela instauração de um **quadro regulado e mais transparente para a política de admissão**, incluindo para efeitos de emprego. A Comissão reitera a importância que atribui a progressos concretos com base nas suas propostas neste domínio, tanto no quadro legislativo, como a nível da coordenação das políticas de emprego e de admissão, em parceria com os países de origem.

Podem prever-se várias evoluções numa perspectiva dinâmica durante os próximos meses, com vista a favorecer as sinergias entre o reforço do sistema comum europeu de asilo, enquanto sistema regional integrado, num contexto alargado a partir de 2004, e a aplicação universal da Agenda para a Protecção, bem com a concretização das ideias do Alto Comissariado para os Refugiados sintetizadas na "Convenção +".

No que se refere à **aplicação da Convenção de Genebra**, a Comissão recorda que o estabelecimento do sistema comum europeu de asilo se baseia principalmente na adopção de instrumentos legislativos comunitários. Um dos objectivos do principal instrumento comunitário deste regime consiste em reduzir as divergências de interpretação na aplicação das regras relativas ao reconhecimento do estatuto de refugiado previstas nesta convenção. Para tal, existem diversos meios: reuniões dos comités de contacto que examinam a aplicação da directiva relativa à definição do estatuto de refugiado, prerrogativas da Comissão e do Tribunal de Justiça Europeu para assegurar o respeito do direito comunitário. Neste contexto, o ACNUR poderia nomeadamente participar nos processos submetidos aos tribunais nacionais e ao Tribunal de Justiça Europeu no âmbito do procedimento a título prejudicial previsto no artigo 234º do Tratado CE. Se se verificar que subsistem divergências importantes de interpretação das regras de reconhecimento do estatuto de refugiado a nível da aplicação desta directiva, tal constituiria um sinal evidente da insuficiente harmonização face ao objectivo de um estatuto uniforme. A Comissão deverá extrair as consequências que se impõem adoptando uma iniciativa legislativa. A rede Eurasil (ver anexo, ponto 4), que reunirá representantes das instâncias de recurso dos Estados-Membros, poderá igualmente desempenhar um papel sob o impulso da Comissão. Esta examinará a melhor forma de associar o ACNUR neste quadro.

A nível dos **procedimentos de asilo** e sem prejuízo dos resultados das negociações que se desenrolam actualmente sobre a primeira fase de harmonização neste domínio, a Comunidade Europeia deve ainda aprofundar as suas respostas a dois grandes desafios: a qualidade do exame dos pedidos e a rapidez dos procedimentos. A Comissão reforçará os seus trabalhos

sobre o "frontloading", nomeadamente prosseguindo o exame da opção do balcão único, já identificada em Novembro de 2000. Tomará nomeadamente em consideração os resultados de um estudo por si lançado, que se encontram disponíveis desde Janeiro de 2003. Este estudo descreve as práticas actuais nos Estados-Membros e alguns outros países (Suíça e Canadá) e assinala uma tendência para incluir a protecção subsidiária nos procedimentos de determinação do estatuto de refugiado durante a última década. O estudo examina as vantagens e os inconvenientes do método do balcão único, sublinhando que este conceito beneficia de um apoio crescente por parte dos Estados-Membros, do ACNUR e de outros interessados, não obstante as substanciais diferenças que se verificam nas práticas nacionais.

A utilização dos conceitos de **países de origem seguros** e de **países terceiros seguros** a fim de acelerar os procedimentos e dar resposta às pessoas mais necessitadas deverá obter uma primeira resposta legislativa antes do final de 2003, com base na proposta alterada da Comissão. O Conselho adoptou igualmente conclusões em Outubro e Novembro de 2002 sobre estas duas noções. Em 13 de Novembro de 2002, a Áustria tomou a iniciativa de apresentar uma proposta de regulamento¹ que estabelece os critérios para determinar os Estados que podem ser considerados Estados terceiros seguros e que inclui uma lista de Estados terceiros seguros europeus. O Conselho concordou em examinar esta iniciativa no âmbito dos trabalhos sobre a proposta alterada da Comissão em matéria de procedimentos de asilo.

Como já tinha indicado na sua comunicação de Novembro de 2000, a Comissão está aberta relativamente a esta questão, já que é necessária uma harmonização no contexto do procedimento comum de asilo. O método de harmonização proposto pela Comissão durante a primeira fase era realista, tendo em conta as práticas divergentes dos Estados-Membros nesta matéria. Não obstante, a Comissão acolheria com agrado discussões no Conselho que evidenciassem uma maior maturidade política a este respeito, bem como uma visão mais ambiciosa em matéria de harmonização. Neste contexto, é fundamental uma cooperação mais estreita entre a Comunidade e o ACNUR em matéria de informação sobre os países de origem e de trânsito. Estas noções foram utilizadas até ao presente numa óptica puramente processual. Seria necessário examinar as suas ligações com a política externa de protecção e as relações com os países terceiros identificados. Poderá considerar-se a hipótese de as completar, caso a caso, com elementos de parcerias com estes países.

A problemática do acesso à protecção coloca a questão crucial do **acesso ao território**.

A execução da Agenda para a Protecção deverá permitir à União Europeia aprofundar os seus trabalhos sobre a forma de compatibilizar o reforço da protecção dos que dela necessitam e o respeito do princípio de não repulsão com as medidas de luta contra a imigração clandestina, o tráfico de seres humanos e as medidas de controlo nas fronteiras externas. A Comissão já se pronunciou a este respeito na sua comunicação sobre a imigração clandestina, bem como no seu Livro Verde e na comunicação sobre a política em matéria de regresso das pessoas em situação de residência irregular. O Comité sobre a Imigração e o Asilo deverá ser consultado.

Paralelamente, a Comissão tenciona apresentar ao Conselho e ao Parlamento Europeu a questão dos **modos de entrada protegida** complementares ao tratamento das chegadas espontâneas dos requerentes de asilo e abordadas na comunicação de Novembro de 2000 como cenários possíveis, no âmbito de uma concepção ambiciosa e integrada da noção de procedimento comum de asilo.

¹ JO C 17 de 24.1.2003.

Em Dezembro de 2002 foi entregue um estudo realizado para a Comissão sobre o **exame dos pedidos de asilo no exterior do território**. Este estudo recomenda que os Estados-Membros da União Europeia considerem os "modos de entrada protegida" como parte integrante de uma abordagem global, complementar dos sistemas de asilo territoriais existentes. Segundo os autores do estudo, estes modos de entrada constituiriam a resposta mais adequada ao problema colocado pela necessidade de conciliar os objectivos de controlo com a obrigação de protecção dos refugiados. O estudo propõe enriquecer as políticas de vistos existentes com uma dimensão de protecção e a criação conjunta de locais de protecção. Sugere igualmente a criação de uma plataforma para a presença regional da UE, que integre vários aspectos da migração (procedimentos de determinação, modos de protecção proporcionados, migração e regresso de mão-de-obra, bem como assistência à região de origem) num único instrumento, permitindo assim à UE geri-los de forma coordenada. O estudo sugere que se proceda à divulgação das melhores práticas a nível da UE e à regulamentação da partilha das responsabilidades entre os Estados-Membros no que se refere ao tratamento dos pedidos de vistos de protecção. As sugestões deste estudo deverão ser examinadas e avaliadas atentamente, nomeadamente com os Estados-Membros, já que nesta fase estes não têm uma posição consensual. A questão do papel exacto que o ACNUR deverá desempenhar deverá igualmente constituir um elemento importante da reflexão comum.

Actualmente, um terço dos quinze Estados-Membros da UE utiliza estes modos de entrada protegida numa base formal a título de via complementar. Seis Estados-Membros autorizam o acesso ao seu território em casos excepcionais e a título informal. Todavia, a actual diversidade e falta de coerência das práticas dos Estados-Membros diminuem o seu impacto real. Há portanto uma forte necessidade de harmonização neste domínio.

Juntamente com os trabalhos sobre a reinstalação (ver ponto 2.2) e uma ajuda externa mais adequada aos países de primeiro acolhimento dos refugiados, em concertação nomeadamente com o ACNUR, alguns desenvolvimentos a nível europeu em matéria de gestão regulada do acesso à protecção internacional no território dos Estados-Membros deverão permitir utilizar melhor as finanças públicas, das quais uma parte não negligenciável é actualmente utilizada para dar resposta a necessidades que ultrapassam as do acolhimento das pessoas que solicitam protecção internacional. Ao mesmo tempo, estes desenvolvimentos serviriam de potentes alavancas na luta contra o tráfico de seres humanos, dado que os traficantes assistiriam ao desaparecimento de grande parte das suas "vantagens competitivas" em termos de acesso à União Europeia. A pista da plataforma regional poderia eventualmente ser mais aprofundada na perspectiva de uma protecção efectiva e de uma resposta aos pedidos reais de protecção internacional mediante a oferta de soluções duradouras. Neste contexto, poderá também prever-se a celebração de acordos especiais. A Comissão inscreverá este tema na ordem de trabalhos do Comité sobre a Imigração e o Asilo.

2.2 Soluções duradouras

A procura de soluções duradouras é o objectivo comum da Agenda para a Protecção e da "Convenção +". São tradicionalmente identificadas pela comunidade internacional três soluções duradouras para o problema dos refugiados: regresso voluntário, integração e reinstalação.

A política de regresso

A **Agenda para a Protecção** salienta que a prioridade consiste em criar condições nos países de origem, suprimindo as causas do exílio e permitindo o regresso seguro e duradouro daqueles que a ele são forçados, dando prioridade ao regresso voluntário. Isto requer tanto

uma acção nos países de origem e de trânsito, como uma abordagem coerente nos países de acolhimento. Simultaneamente, os regressos podem não ser a única solução duradoura, nomeadamente no caso de a situação dos refugiados se ter prolongado. A Agenda sublinha igualmente que a credibilidade do sistema de asilo a longo prazo deve igualmente passar pelo regresso das pessoas que não necessitam de protecção internacional e que não têm outros motivos de residência legal.

Os primeiros elementos de uma **abordagem comum europeia** foram adoptados no âmbito do plano de acção contra a imigração clandestina de Fevereiro de 2002 e do plano sobre o regresso, de Novembro de 2002, na sequência do Livro Verde e das comunicações da Comissão², bem como através da política de readmissão prosseguida pela Comunidade Europeia, o Livro Verde da Comissão e a comunicação sobre a política de regresso que definem as condições do seu carácter duradouro e lançam as bases para uma abordagem integrada que inclua a preparação para o regresso, a formação e a ajuda ao emprego, a assistência sob várias formas para a viagem com destino ao país de origem e/ou para a reintegração, bem como o acompanhamento e uma assistência posterior ao regresso.

O plano de acção sobre o regresso confirma que a União Europeia deve definir uma abordagem própria em matéria de regressos integrados. Estes programas deverão cobrir todos os estádios do procedimento de regresso, ou seja, a fase que precede a partida, o regresso propriamente dito, o acolhimento e a reinserção no país de regresso. Estes programas de regresso integrados deverão ser concebidos em função dos países, de forma a ter em conta as situações particulares de cada um, o número de pessoas em causa e as necessidades dos países em questão. A adopção, em Novembro de 2002, de um plano da UE para o regresso dos afegãos deve ser interpretada como uma primeira tentativa concreta, aplicada a uma problemática geográfica específica. A Comissão está particularmente atenta ao carácter duradouro dos regressos previstos, à coerência entre o apoio europeu e uma perspectiva internacional mais ampla relativa à reconstrução do Afeganistão, bem como à cooperação com os países terceiros em causa e as organizações internacionais competentes, designadamente o ACNUR. Os resultados da aplicação deste plano deverão ser estudados, a fim de retirar ensinamentos em termos de eficácia e de parceria com terceiros, nomeadamente no contexto da reflexão sobre o conceito de acordos especiais.

Até ao presente, de uma forma geral foi dada prioridade ao repatriamento de pessoas em situação irregular, mas o conceito de regresso enquanto solução duradoura tem, como é óbvio, um âmbito muito mais vasto. A Comissão considera que a União Europeia deve continuar a aprofundar a sua abordagem nesta matéria no contexto da política comum de asilo. Este elemento deverá ser tomado em consideração, nomeadamente aquando da discussão sobre um eventual instrumento financeiro comunitário em matéria de regresso. Na perspectiva do procedimento comum de asilo e do estatuto uniforme, seria igualmente importante desenvolver análises comuns sobre a persistência de obstáculos importantes ao regresso de certos grupos de pessoas na União, por forma a evitar que os membros desses grupos sejam repatriados a partir de certos Estados-Membros, ao passo que essa solução não seria, em princípio, aplicada noutros Estados-Membros. Por último, a participação da União Europeia em verdadeiras estratégias internacionais e em parcerias de regresso poderá continuar a ser desenvolvida.

² COM(2002)175 de 10.4.2002 e COM(2002)564 de 14.10.2002.

A integração na sociedade de acolhimento

A **Agenda para a Protecção** prevê medidas que favorecem a integração local através de medidas socioeconómicas, a tomada em consideração das necessidades específicas dos refugiados, mas igualmente das populações do país de acolhimento, a oferta de direitos estatutários e de residência que podem ir até à possibilidade de naturalização nos países de asilo e o fomento da autonomia.

É necessário estabelecer uma distinção entre as problemáticas da integração nas sociedades de acolhimento da União Europeia e as das regiões de origem. Ao mesmo tempo, se a União Europeia pretender ser coerente com o seu interesse pelas políticas de acolhimento nas regiões de origem, deve nomeadamente ter em conta os imperativos de integração nos países de acolhimento dessas regiões (ver ponto 2.3).

A nível interno, os elementos de base definidos pela União para a integração das pessoas que beneficiam de protecção nos Estados-Membros são, em primeiro lugar, um quadro legislativo comunitário que consolida o estatuto e os direitos de residência das pessoas a quem foi reconhecida protecção, completado por elementos em matéria de residência de longa duração e de reagrupamento familiar. Afigurou-se inoportuno neste estágio do processo de harmonização estabelecer normas inteiramente comparáveis para os refugiados e para as pessoas que beneficiam de protecção subsidiária. Este facto deverá ser tomado em consideração nos trabalhos sobre o estatuto uniforme. Além disso, os objectivos da União Europeia, fixados em Tampere e aprofundados nas conclusões do Conselho de 14 de Outubro de 2002, são o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território da União e a aproximação do seu estatuto jurídico do dos nacionais dos Estados-Membros, tanto em termos de direitos como de obrigações.

Se bem que se deva ter em conta o carácter forçado da migração das pessoas que beneficiam da protecção internacional, certas necessidades específicas ligadas às causas do seu exílio e os direitos inscritos na Convenção de Genebra, os desafios da integração são globalmente os mesmos que se colocam aos outros migrantes provenientes de países terceiros, bem como às sociedades de acolhimento, em relação a questões como a nacionalidade, a cidadania cívica e o respeito da diversidade, a política social e de acesso ao mercado de trabalho, a educação e a formação. Na **Primavera de 2003**, a **Comissão** proporá orientações em matéria de política de integração, inscrevendo-a igualmente no quadro da política social e de emprego europeia. Neste contexto, deverá ser examinado o ponto de equilíbrio necessário entre as medidas horizontais e as medidas específicas relacionadas com a integração destas pessoas.

Por último, a fim de facilitar ainda mais a circulação dos refugiados na União Europeia e no quadro da reflexão sobre o objectivo a longo prazo de um estatuto uniforme válido em toda a União, a Comissão vai lançar em 2003 o último estudo previsto na sua comunicação de Novembro de 2000 sobre a transferência do estatuto de protecção. Os seus resultados deverão estar disponíveis no início de 2004.

Os dispositivos de reinstalação

A reinstalação consiste numa transferência de refugiados de um primeiro país de acolhimento para um segundo país de acolhimento, que geralmente é um país desenvolvido, no qual beneficiam de garantias de protecção, incluindo a residência legal, e de perspectivas de integração e de autonomia. A **Agenda para a Protecção** prevê uma utilização mais estratégica dos dispositivos de reinstalação, a fim de cumprir os objectivos de uma maior protecção de certas necessidades específicas individuais, alcançar uma solução duradoura para

grupos de refugiados, uma maior solidariedade em matéria de acolhimento dos refugiados e uma melhor organização, a nível jurídico, da sua entrada no território dos Estados de acolhimento.

A Comissão encara a opção da reinstalação igualmente como um dos instrumentos da política e do procedimento comum de asilo. A Comissão lançou um estudo cujos resultados estarão disponíveis no Outono de 2003. **Na União Europeia**, menos de metade dos Estados-Membros instituiu dispositivos estruturais de reinstalação, enquanto outros Estados-Membros podem ser caracterizados como países emergentes. Um terceiro grupo de Estados-Membros aceita, numa base *ad hoc* e em número muito limitado, o acolhimento de refugiados reinstalados. Nesta fase, não existem ainda orientações comuns a nível da União Europeia.

Por conseguinte, a Comissão propõe lançar actividades a dois níveis. Por um lado, propõe utilizar os instrumentos financeiros de solidariedade e de cooperação europeia em matéria de asilo. A Comissão pretende oferecer, no âmbito da aplicação dos instrumentos financeiros comunitários, apoio e incentivos a projectos nacionais e comunitários nesta matéria (acção prioritária no convite à apresentação de propostas de 2003 para acções comunitárias do FER, comentário orçamental especial sobre este tema no APO de 2004 para os programas nacionais do FER, cooperação neste domínio no Programa-Quadro Argo de 2003, acções no âmbito do convite à apresentação de propostas para 2003 da rubrica B7-667 para a cooperação com os países terceiros no domínio do asilo e da migração). Por outro lado, e paralelamente a estas acções, a Comissão tomará a iniciativa, no Comité sobre a Imigração e o Asilo, de lançar um debate político sobre o contributo da reinstalação para a política comum de asilo, o intercâmbio de boas práticas e mesmo a viabilidade da adopção neste domínio de instrumentos europeus específicos, nomeadamente de carácter legislativo. Será examinado o papel do ACNUR e de outros parceiros. A questão da reinstalação deverá igualmente ser abordada no âmbito das reflexões em matéria de política de integração.

A Comissão considera que só uma abordagem comum permitirá criar o quadro político e operacional necessário para obter efeitos positivos sobre os modos de acesso ao território europeu e utilizar a reinstalação de forma estratégica, tanto em benefício da União Europeia, como para atingir os objectivos da Agenda para a Protecção. Esta abordagem permitir-lhe-á igualmente celebrar os acordos eventualmente necessários. A Comissão apresentará as suas conclusões de modo mais preciso numa comunicação em finais de 2003.

2.3 Para uma partilha das responsabilidades com os países terceiros

Um dos objectivos da aplicação da **Agenda para a Protecção** reside numa melhor repartição dos encargos e das responsabilidades em matéria de governança dos refugiados. Com esta finalidade, são evocados acordos de repartição das responsabilidades, a fim de aliviar a carga suportada pelos primeiros países de asilo, uma cooperação mais efectiva para reforçar a capacidade de protecção dos países que acolhem refugiados, uma parceria reforçada com a sociedade civil, uma implicação das comunidades de refugiados, a integração da questão dos refugiados nas agendas nacionais, regionais e multilaterais em matéria de desenvolvimento e o recurso efectivo à reinstalação.

Os instrumentos da política europeia externa de protecção

Um melhor acesso à protecção das pessoas que necessitam de protecção internacional, a procura de soluções duradouras e a solidariedade com os países terceiros requerem a mobilização de um vasto leque de acções externas, tanto a nível político e económico, como a

nível da prestação de uma assistência financeira ou técnica mais eficaz, no espírito das conclusões de Tampere e de Sevilha. A União Europeia dispõe já de importantes trunfos, que pode afinar à luz dos diferentes objectivos do programa de acção da Agenda para a Protecção. Estes são nomeadamente objecto da **Comunicação da Comissão de 3 de Dezembro de 2002³, "Integrar as questões ligadas à migração nas relações da UE com os países terceiros"**, que sublinha a carga que o acolhimento dos refugiados constitui para os países de acolhimento em desenvolvimento, nomeadamente em caso de situações prolongadas. Esta dimensão foi particularmente tomada em consideração na gestão dos instrumentos financeiros externos, tais como a ajuda às pessoas desenraizadas. Acções de ajuda a certos grupos vulneráveis ou de reforço da capacidade de protecção ou de reintegração dos países de acolhimento ou de origem foram igualmente objecto de uma programação específica, com base em vários outros instrumentos. No contexto da fase piloto das medidas preparatórias sobre a cooperação com os países terceiros nos domínios do asilo e da migração (rubrica orçamental B7-667), estão a ser apoiados vários projectos relacionados com a protecção e o reforço das capacidades (tais como a assistência à Turquia no âmbito do desenvolvimento do sistema de asilo e a assistência ao Afeganistão no que diz respeito ao reforço das capacidades e uma base de dados de acompanhamento dos regressos).

A ajuda humanitária comunitária gerida pelo Serviço Humanitário da Comunidade Europeia (ECHO) tem como principal objectivo socorrer as populações vítimas de desastres naturais e humanos nos países terceiros. Esta assistência é incondicional, neutra e imparcial, sendo dispensada unicamente em função das necessidades das populações afectadas. Um dos objectivos específicos desta assistência consiste em tratar as consequências humanitárias dos movimentos de populações refugiadas, deslocadas ou repatriadas nos países terceiros, respeitando os princípios supramencionados. As acções comunitárias neste domínio concentram-se na protecção e ajuda à subsistência das populações de refugiados, enquanto subsistirem as necessidades decorrentes de uma crise. Quando tal se revele apropriado, a assistência humanitária comunitária pode igualmente apoiar os regressos voluntários de refugiados aos seus países de origem em condições de segurança e dignidade. Do mesmo modo, podem ser igualmente apoiados projectos de reinstalação de refugiados de um país de refúgio para outro país terceiro que tenha aceite acolhê-los. As acções comunitárias apoiam também o mandato de protecção e de assistência aos refugiados do ACNUR. Assim, em Outubro de 2002, a Comissão tomou uma decisão importante no montante de 11 milhões de euros, com vista a apoiar o ACNUR no âmbito da protecção e registo dos refugiados e da segurança do pessoal humanitário, elementos que integram os objectivos 1 e 4 do programa de acção da Agenda para a Protecção.

Meios para uma cooperação e uma assistência mais eficazes

Uma intervenção activa a favor de uma abordagem renovada da protecção internacional pressupõe uma implicação muito maior por parte dos países terceiros de primeiro acolhimento e dos países de trânsito, bem como uma maior consideração dos imperativos ligados ao regresso e à reintegração. Por conseguinte, esta prioridade deverá ser tomada em consideração no quadro do esforço geral anunciado pela Comissão na sua comunicação de 3 de Dezembro de 2002. Na linha das análises e das orientações da Comissão apresentadas na referida comunicação, a Comissão esforçar-se-á, sempre que tal se revele necessário e no âmbito das orientações definidas nessa mesma comunicação, a **integrar a nova dimensão da governança dos refugiados e das pessoas deslocadas introduzida pela Agenda para a Protecção** nos elementos constitutivos do sistema comum europeu de asilo, no diálogo

³ COM(2002)703.

político com os países terceiros, no exame dos documentos estratégicos por país e região, bem como na programação e orientação da ajuda comunitária.

Estes diferentes campos de intervenção poderão ser recentrados no quadro de uma **abordagem coerente** e estruturada no sentido de uma melhor partilha das responsabilidades a nível internacional em matéria de governança dos refugiados.

Por conseguinte, a Comissão tenciona abordar a migração, incluindo as questões relacionadas com a protecção internacional, através de uma abordagem casuística, no processo de elaboração dos **estudos estratégicos por país e por região**, a que os Estados-Membros estão associados. Incorporar o asilo nestes documentos através do processo normal de diálogo e de programação deverá assegurar a plena participação e empenhamento por parte do país ou da região em causa, bem como uma diferenciação e definição de prioridades em função das necessidades e da situação política. A avaliação intercalar dos estudos estratégicos por país, que terá início em 2003, proporcionará a oportunidade de determinar até que ponto deverá ser atribuída uma maior prioridade aos programas específicos relativos ao asilo. Todavia, é preciso ter em mente que as margens de manobra são limitadas, tendo em conta os recursos disponíveis, e que se terá de optar entre prioridades concorrentes. No acompanhamento da rubrica orçamental B7-667, a Comissão tenciona propor o estabelecimento e aplicação, a partir de 2004, de um programa plurianual destinado a dar uma resposta específica suplementar às necessidades com que se deparam os países terceiros de origem e de trânsito no âmbito dos seus esforços para gerir mais eficazmente todos os aspectos ligados aos fluxos migratórios, incluindo os relacionados com a protecção internacional.

A Comissão procurará todavia destacar dois elementos:

- tendo em conta os instrumentos financeiros comunitários disponíveis e os mecanismos de diálogo e de programação com os países terceiros destinatários da ajuda, a iniciativa deve igualmente partir das autoridades nacionais destes países no âmbito do compromisso que assumiram relativamente à aplicação da Agenda.
- o compromisso da Comunidade deve ser acompanhado por uma mobilização paralela dos Estados-Membros da UE em matéria de ajuda bilateral e a Comissão velará pelo reforço da coordenação e da coerência entre as acções bilaterais e comunitárias.

Além disso, a Comissão considera que incumbe às **instituições financeiras internacionais e aos diferentes órgãos e agências das Nações Unidas** (nomeadamente, para além do ACNUR, o PNUD, o OCHA, o OHCHR, o UNRWA, a UNICEF, o PAM, a OMS, etc.), sob a égide do Secretário-Geral, por um lado, definir melhor os mandatos de cada uma para uma melhor governança dos refugiados e, por outro, estabelecer um plano de acção estratégico e coordenado destinado a melhorar concretamente as perspectivas de soluções duradouras na aplicação de cada um destes mandatos, tendo em conta tanto o futuro dos refugiados como as capacidades dos países de acolhimento e de origem afectados pelos fluxos ligados ao asilo, à integração das populações e ao regresso duradouro.

De qualquer modo, a Comissão considera que o **ACNUR**, em coordenação com outros parceiros, deverá prioritariamente analisar com precisão as características das crises ligadas à deslocação forçada e identificar as questões que se colocam em matéria de gestão e de soluções. A União Europeia poderá então identificar uma série de prioridades em relação aos fluxos migratórios que deve gerir, mas sobretudo prioridades geográficas definidas na acção externa europeia. Neste contexto, a Comissão considera que o ACNUR deverá examinar com

urgência os casos em que os refugiados se encontram nesta situação de forma prolongada, nomeadamente em África.

Por último, a **aplicação do sistema comum europeu de asilo e a acção externa** da União Europeia constituem portanto **poderosos vectores da aplicação da Agenda para a Protecção e da "Convenção +"**. O desenvolvimento das competências internas em matéria de asilo deverá igualmente permitir à Comunidade desenvolver as **competências externas** e participar ou lançar negociações com países terceiros ou parceiros sobre problemas ou situações específicas. Uma parceria reforçada com o ACNUR poderá acompanhar este processo, com base na cooperação já existente. O ACNUR tem o maior interesse em, a médio prazo, considerar a União Europeia como uma entidade coerente: deste modo poderá utilizar mais eficazmente os seus recursos humanos e orçamentais actualmente mobilizados na UE e nos países candidatos, redistribuindo-os gradualmente em zonas em que as necessidades de protecção e de apoio aos países de acolhimento ou de origem são mais prementes. Este elemento poderá ser retomado na reflexão lançada pelo Alto Comissário no âmbito do mandato ACNUR 2004. Esta cooperação poderá ser acompanhada pela participação comunitária em acordos especiais, mas o conceito tal como apresentado pelo ACNUR nesta fase é ainda demasiado embrionário para permitir definir uma abordagem comunitária elaborada e definitiva. Por conseguinte, os trabalhos do Fórum de Junho de 2003 serão importantes a este respeito.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O ano de 2003 será crucial em termos de consolidação do sistema comum europeu de asilo, em vésperas do alargamento da União. Durante este ano, deverá ser finalizada a primeira fase de harmonização, com base nas propostas da Comissão. Ao mesmo tempo, serão esboçados os elementos da segunda fase preconizada em Tampere, que pressupõe o estabelecimento de um procedimento comum de asilo e de um estatuto uniforme. No espírito da Agenda para a Protecção e da "Convenção+", a União Europeia deve empenhar-se com determinação numa nova abordagem da protecção internacional alicerçada, simultaneamente, numa melhor gestão do acesso das pessoas que necessitam de protecção internacional ao território dos Estados-Membros e numa consolidação das possibilidades de dar resposta às necessidades de protecção na região de origem. Por seu lado, a Comissão, baseando-se nomeadamente nos resultados dos diferentes estudos realizados até ao presente, empenhar-se-á nesta via, em estreita concertação com o ACNUR, por forma a apresentar orientações mais operacionais ao Conselho e ao Parlamento Europeu antes do final do ano.

Nesta perspectiva, a Comissão convida o Conselho e o Parlamento Europeu a tomarem nota do seu segundo relatório sobre a política comum de asilo e:

- solicita ao Conselho que adopte todas as propostas legislativas da primeira fase de harmonização cumprindo os prazos fixados pelo Conselho Europeu de Sevilha, em especial a directiva relativa aos procedimentos de asilo no âmbito da qual a questão dos países de origem seguros e dos países terceiros seguros deverá ser objecto de especial atenção;
- convida o Conselho e o Parlamento a prosseguirem a reflexão sobre um instrumento sucessor do Fundo Europeu para os Refugiados com base no relatório da Comissão de 3 de Dezembro de 2002 sobre a eficácia dos recursos financeiros disponíveis a nível comunitário;

- encoraja os Estados-Membros a utilizarem da melhor forma os mecanismos de cooperação administrativa no domínio do asilo (Argo, programa estatístico) e a contribuírem activamente para os mesmos, comprometendo-se a Comissão, por seu lado, a prosseguir o desenvolvimento do Comité sobre a Imigração e o Asilo e do Eurasil, enquanto dispositivos essenciais de aproximação das análises e das práticas que facilitam a identificação de novas prioridades para o estabelecimento do sistema comum europeu de asilo;
- recomenda que seja definida uma abordagem comum relativamente à aplicação da Agenda para a Protecção, bem como da "Convenção +", e que esta abordagem seja defendida nas instâncias de decisão do Alto Comissariado para os Refugiados e no diálogo com este último;
- sugere que se proceda a uma reflexão aprofundada sobre as possibilidades oferecidas pelo tratamento de pedidos de asilo fora da União Europeia e a reinstalação, enquanto instrumentos complementares de um sistema de asilo territorial eficaz e equitativo, no respeito das obrigações internacionais e tendo em conta o diálogo e a parceria com os países terceiros;
- recomenda que seja aprofundada a reflexão sobre o acesso ao território dos Estados-Membros das pessoas que necessitam de protecção internacional e sobre a compatibilidade entre o reforço da protecção dessas pessoas e o respeito do princípio de não repulsão, por um lado, e as medidas de luta contra a imigração clandestina, o tráfico de seres humanos e as medidas de controlo nas fronteiras externas, por outro; por seu lado, a Comissão inscreverá esta questão na ordem de trabalhos do Comité sobre a Imigração e o Asilo e velará, neste contexto, por que seja dedicada especial atenção à questão dos modos de entrada protegida, com base nos resultados do estudo actualmente disponível, bem como à problemática, distinta mas com ela relacionada, da reinstalação;
- convida o Conselho, para além do plano de acção da União Europeia já adoptado, a proceder a uma reflexão sobre uma definição mais operacional do conteúdo de programas europeus de regresso integrado, à luz dos ensinamentos adquiridos com a aplicação do programa de regresso ao Afeganistão;
- pretende que seja dedicada especial atenção aos refugiados e às pessoas deslocadas no âmbito dos futuros trabalhos das instituições europeias em matéria de política de integração;
- convida o Conselho e o Parlamento a tomarem em consideração o contributo dos países em desenvolvimento no acolhimento dos refugiados e a aplicação das normas em matéria de protecção internacional e, de uma forma mais geral, a integrarem mais a dimensão da protecção internacional na política externa europeia, à luz da Agenda para a Protecção; nesta perspectiva, a Comissão examinará este aspecto em 2003 no âmbito do exame intercalar dos documentos estratégicos por país e região e abordará as metas e os objectivos da Agenda para a Protecção no âmbito do seu diálogo sobre as questões da migração e da sua cooperação com os países terceiros em causa.

ANEXO : APLICAÇÃO DO PROGRAMA LEGISLATIVO DA PRIMEIRA FASE E DAS MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO

1. LEGISLAÇÃO DA PRIMEIRA FASE

Directiva relativa ao acolhimento dos requerentes de asilo

Sob a Presidência espanhola, foi dada grande prioridade à negociação da Directiva relativa às normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo. O Conselho definiu uma abordagem global sobre o texto em 25 de Abril de 2002. O Parlamento Europeu pronunciou-se igualmente sobre a proposta da Comissão em 25 de Abril de 2002, propondo algumas alterações importantes. Foi alcançado um acordo político sobre a directiva em Dezembro de 2002, tendo esta sido formalmente adoptada em 27 de Janeiro de 2003⁴.

Esta directiva constitui um primeiro passo na via da aproximação das normas de acolhimento. Prevê um quadro comunitário juridicamente vinculativo e melhorará substancialmente a situação do acolhimento dos requerentes de asilo. Contribuirá igualmente para uma maior uniformidade dos sistemas de acolhimento nacionais. Não obstante, não existe qualquer harmonização no que diz respeito à questão dos membros da família nem à questão do acesso à formação profissional. Além disso, a harmonização sobre a questão do acesso ao mercado de trabalho é mínima.

Regulamento "Dublim II"

O Conselho Europeu de Sevilha solicitou que o regulamento fosse adoptado até ao final de 2002. O Parlamento Europeu havia apoiado, em 9 de Abril de 2002, a abordagem adoptada pela Comissão. O Conselho alcançou um acordo político sobre o texto do regulamento em Dezembro de 2002, tendo este sido formalmente adoptado em 18 de Fevereiro de 2003⁵.

Este regulamento baseia-se nos mesmos princípios que a Convenção de Dublin, que vem substituir: a responsabilidade pelo exame de um pedido de asilo é atribuída, regra geral, ao Estado-Membro que maior participação teve na entrada do requerente de asilo. Todavia, extraindo ensinamentos da aplicação da Convenção, o regulamento estabelece prazos processuais mais curtos, a fim de aumentar a eficácia dos procedimentos de asilo no seu conjunto, tem em conta a responsabilidade que incumbe ao Estado-Membro que deixa perdurar situações de residência irregular no seu território e comporta novas disposições destinadas a garantir melhor a unidade familiar.

Paralelamente, o Comité Misto instituído pelo artigo 3º do Acordo de 19 de Janeiro de 2001 entre a Comunidade Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo aos critérios e mecanismos que permitem determinar o Estado responsável pelo exame de um pedido de asilo introduzido num Estado-Membro, na Islândia ou na Noruega, reuniu-se duas vezes durante o segundo semestre de 2002 para que estes dois Estados associados ao dispositivo de Schengen e à Convenção de Dublin pudessem apresentar as suas observações sobre a proposta. Por último, em 12 de Agosto de 2002, a Comissão adoptou uma proposta de mandato de negociação com vista à celebração entre as partes no Acordo de 19 de Janeiro de 2001 de um protocolo que permita a participação do Reino da Dinamarca no referido acordo.

⁴ Directiva 2003/9/CE do Conselho, JO L 31 de 6.2.2003.

⁵ Regulamento (CE) nº 343/2003 do Conselho, JO L 50 de 25.2.2003.

Proposta de directiva relativa às condições a preencher para se poder beneficiar do estatuto de refugiado ou de uma protecção subsidiária

Os debates sobre a proposta da Comissão⁶ no Conselho tiveram início sob a Presidência espanhola, em Junho de 2002. O Conselho Europeu de Sevilha de Junho de 2002 estabeleceu como data-limite para a adopção da directiva Junho de 2003. As negociações prosseguiram sob a Presidência dinamarquesa e culminaram, no Conselho Justiça e Assuntos Internos de Novembro de 2002, num acordo político sobre uma parte muito importante das regras da proposta relativas às condições a preencher para beneficiar do estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária. Por conseguinte, prevê-se que as negociações de toda a directiva sejam concluídas sob a Presidência grega, incluindo as regras relativas aos direitos e benefícios a associar ao estatuto de refugiado e à protecção subsidiária.

Num parecer de 29 de Maio de 2002, o Comité Económico e Social apoiou a proposta da Comissão, tendo-se congratulado nomeadamente com o conceito de protecção subsidiária. Em 11 de Junho de 2002, o Comité das Regiões acolheu favoravelmente, no seu parecer, o compromisso da Comissão relativamente à primazia da Convenção de Genebra de 1951. O Parlamento Europeu adoptou, em 22 de Outubro de 2002, uma resolução que propõe alterar a directiva relativamente a alguns aspectos, nomeadamente no que se refere aos motivos de perseguição, acrescentado os motivos ligados à "orientação sexual", ao "sexo" e à "pertença a um grupo étnico", e os motivos que dão direito à protecção subsidiária, acrescentado o risco de pena capital ou a mutilação genital. Por último, preconizou a igualdade de tratamento dos beneficiários do estatuto de refugiado e dos beneficiários de protecção temporária, nomeadamente no que diz respeito à duração da autorização de residência, à emissão dos documentos de viagem e à autorização de trabalho.

Proposta de directiva relativa aos procedimentos de asilo

Na sequência de negociações a nível dos peritos sobre a proposta da Comissão de 2000, o Conselho Justiça e Assuntos Internos adoptou conclusões, em 7 e 8 de Dezembro de 2001, sobre a abordagem a adoptar na directiva do Conselho. No Conselho Europeu de Laeken, a Comissão foi convidada a apresentar uma proposta alterada até ao final de Abril de 2002. Graças a consultas aprofundadas com os peritos dos Estados-Membros, a Comissão apresentou uma proposta alterada em 18 de Junho de 2002⁷.

A proposta alterada estabelece uma estrutura diferente para os procedimentos em primeira instância, nomeadamente introduzindo normas específicas para o exame dos pedidos apresentados na fronteira e um procedimento que permite aos Estados-Membros não reexaminar pormenorizadamente certos pedidos apresentados pela segunda vez. Além disso, a obrigação de introduzir num sistema de recurso com dois níveis é substituída pelo direito de obter uma solução efectiva junto de um tribunal. O Conselho acolheu favoravelmente a proposta alterada aquando de um debate aberto realizado em 15 de Outubro de 2002. Uma vez que o Conselho Europeu de Sevilha instou o Conselho a adoptar um texto até ao final de 2003, prevê-se que as negociações prossigam durante todo o ano de 2003.

⁶ COM(2001) 510 final de 12.9.2001.

⁷ COM(2002)326 final/2 de 18.6.2002, que altera o COM(2000)578 final de 20.9.2000.

2. COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA E MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO

Eurodac

O quadro jurídico para a aplicação do sistema de informação EURODAC foi finalizado com a adopção pelo Conselho das regras de execução em Fevereiro de 2002⁸. A Comissão deu início a testes operacionais com os Estados-Membros em Abril de 2002. A série final de "testes de volume" com todos os Estados-Membros prolongou-se até ao final de 2002. A realização com êxito destes testes obrigatórios constituía uma condição prévia para a declaração de aptidão de todos os Estados-Membros, sem a qual o EURODAC não poderia ter começado a funcionar nem o regulamento a ser aplicado eficazmente. As operações tiveram início em 15 de Janeiro de 2003. Entre essa data e 2 de Março de 2003, foram obtidos 238 "resultados" e a tendência é para um aumento constante semana a semana.

O Fundo Europeu para os Refugiados (FER)

Os recursos inicialmente previstos do Fundo Europeu para os Refugiados (FER) foram aumentados pela Autoridade Orçamental em 2002. Por conseguinte, foram apresentados novos pedidos de co-financiamento pelos Estados-Membros no início de 2002, os quais foram aprovados pela Comissão por decisão de 21 de Março de 2002. Com base nas informações disponíveis sobre a aplicação dos programas nacionais por parte dos Estados-Membros, podem identificar-se as seguintes tendências:

- no que diz respeito ao cálculo das dotações anuais atribuídas aos Estados-Membros, os métodos de cálculo previstos no artigo 10º da Decisão do Conselho⁹ permitiram uma evolução da repartição dos fundos entre os Estados-Membros que acompanha a evolução do número de pedidos de asilo e de pessoas a quem é concedido o estatuto de refugiado ou outras formas de protecção internacional. Os montantes fixos definidos no nº 1 do artigo 10º tiveram um efeito positivo ao reequilibrarem a repartição dos fundos e ao terem em consideração o encargo relativo suportado por cada país;
- no que se refere à aplicação, depois de algumas dificuldades encontradas pelos Estados-Membros no início do programa, que se deveram nomeadamente à adopção da decisão do Conselho em Setembro de 2000, a aplicação do programa e dos projectos atingiu o seu ritmo de cruzeiro;
- de uma forma geral, entre 2000 e 2002, 49,44% dos fundos foram utilizados pelos Estados-Membros para co-financiar projectos relativos ao acolhimento de requerentes de asilo, 28% à integração de refugiados e de pessoas que beneficiam de formas de protecção subsidiária e 22,2% foram atribuídos a projectos de regresso voluntário. A parte relativa a esta última medida aumentou substancialmente entre 2000 e 2002, tendo passado de 15,82% para 24,45%.

A Comissão encomendou uma avaliação independente dos três primeiros anos de funcionamento do FER, que abrange um ciclo de acções completo, o qual estará disponível no terceiro trimestre de 2003. Além disso, a Comissão apresentou ao Conselho e ao Parlamento

⁸ Regulamento (CE) nº 407/2002 do Conselho, de 28 de Fevereiro de 2002, que fixa determinadas regras de execução do Regulamento (CE) nº 2725/2000 relativo à criação do sistema "Eurodac" de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin (JO L 62 de 5.3.2002).

⁹ JO L 252 de 6.10.2000, p.12.

um relatório intercalar sobre a aplicação do FER¹⁰, em 3 de Dezembro de 2002. Neste relatório, a Comissão sublinha que os resultados desta avaliação e as prioridades identificadas no âmbito da gestão de outros instrumentos ou de medidas preparatórias determinarão a abordagem da Comissão na sua proposta relativa às actividades a prosseguir após 2004 a nível comunitário relativamente aos refugiados e aos requerentes de asilo. A Comissão espera que o Conselho e o Parlamento Europeu reajam a este relatório em 2003.

Iniciativa EQUAL

A iniciativa comunitária EQUAL visa combater a exclusão e as desigualdades no mercado de trabalho e inclui disposições destinadas a melhorar a inserção social e profissional dos requerentes de asilo. Os financiamentos do programa EQUAL estendem-se de 2000 a 2006 (aproximadamente 113 milhões de euros para os requerentes de asilo, isto é, 4% de um total de cerca de 2 764 milhões de euros para todo o programa) no âmbito de duas fases de financiamento, a primeira das quais teve início em 2001 e a segunda deverá ser lançada em 2004. Existem mais de 1 500 parcerias de desenvolvimento seleccionadas pelos Estados-Membros em 2001, 45 das quais dizem respeito a requerentes de asilo. O financiamento inicial a contar de Novembro de 2001 permitiu às parcerias clarificarem os seus programas de trabalho e desenvolverem os seus acordos de cooperação transnacional; a partir de Maio de 2002, foram aprovados financiamentos suplementares para a aplicação dos programas de trabalho. As actividades realizadas pelas parcerias dizem respeito a cinco domínios: acolhimento; aconselhamento em matéria de educação e formação; emprego; reintegração e repatriamento; e reforço das capacidades. Estão disponíveis informações suplementares sobre cada parceria de desenvolvimento no sítio Internet do programa EQUAL¹¹. Está a ser criado um grupo temático europeu sobre os requerentes de asilo destinado a identificar e a divulgar as boas práticas desenvolvidas ao abrigo do programa EQUAL. Os relatórios e os resultados destes trabalhos de envergadura europeia serão igualmente publicados no sítio Internet do programa EQUAL.

Programa ARGO

Em 13 de Junho de 2002¹², o Conselho adoptou o programa ARGO destinado a promover a cooperação administrativa em matéria de fronteiras externas, vistos, asilo e imigração. Um dos seus principais objectivos consiste em harmonizar as práticas nacionais, constituindo, por conseguinte, uma medida de acompanhamento dos esforços legislativos envidados pela Comunidade. Os programas de trabalho anuais para 2002 e 2003 previram, no capítulo consagrado ao asilo, as necessidades dos serviços nacionais ao aplicarem o novo acervo comunitário. Os objectivos e prioridades anuais foram, conseqüentemente, inspirados pelas propostas legislativas e estudos lançados pela Comissão.

¹⁰ Este relatório faz parte da Comunicação COM(2002)703 relativa à integração da política da migração nas relações da União Europeia com os países terceiros, que inclui um relatório sobre a eficácia dos recursos financeiros disponíveis a nível comunitário para o repatriamento dos imigrantes e dos requerentes de asilo recusados, de gestão das fronteiras externas e de projectos de asilo e migração em países terceiros, que foi solicitado pelo Conselho Europeu de Sevilha.

¹¹ (http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_pt.html).

¹² JO L 161 de 19.6.2002.

3. OUTROS DESENVOLVIMENTOS

Protecção temporária em caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas

Na sua reunião extraordinária de 20 de Setembro de 2001 o Conselho Justiça e Assuntos Internos concordou em examinar urgentemente a situação dos países e regiões em que existe um risco de movimentos de população em larga escala decorrentes de um aumento das tensões na sequência dos atentados nos EUA. Além disso, o Conselho solicitou à Comissão, em consulta com os Estados-Membros, que examinasse a margem para a aplicação provisória da Directiva do Conselho relativa à protecção temporária no caso de serem necessárias disposições especiais de protecção na União Europeia. Isto levou a um acompanhamento específico, em especial das tendências dos pedidos de asilo apresentados pelos nacionais afegãos nos Estados-Membros da UE até à Primavera de 2002. Com base na análise da situação, não se considerou necessário estabelecer disposições especiais. A Directiva 2001/55/CE¹³ deveria ser transposta para o direito nacional até 31 de Dezembro de 2002.

Outras iniciativas legislativas

Várias propostas relativas à imigração contêm disposições que dizem directa ou indirectamente respeito à situação jurídica das pessoas que beneficiam de protecção internacional. Assim, em 2 de Maio de 2002, a Comissão adoptou uma proposta alterada de directiva relativa ao **reagrupamento familiar**¹⁴ que dá resposta ao convite do Conselho Europeu de Laeken de 14 e 15 de Dezembro de 2001. A proposta alterada integra um capítulo sobre os refugiados que lhes permite beneficiar de condições mais favoráveis em matéria de reagrupamento familiar. Permitiu ao Conselho chegar a um acordo político no final de Fevereiro de 2003. O Conselho Europeu de Sevilha solicitou que esta directiva fosse adoptada antes de Junho de 2003. Está prevista a mesma data-limite para a adopção da proposta de directiva relativa ao **estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração**¹⁵. Segundo esta proposta, os refugiados poderão beneficiar do estatuto de residente de longa duração após cinco anos de residência no território de um Estado-Membro. Este estatuto permitir-lhes-á posteriormente, mediante certas condições, estabelecer-se noutros Estados-Membros da União Europeia. A Comissão adoptou igualmente, em 11 de Fevereiro de 2002, uma proposta¹⁶ de directiva do Conselho relativa à **autorização de residência de curta duração concedida às vítimas do auxílio à imigração clandestina ou do tráfico de seres humanos que cooperem com as autoridades competentes**. O texto precisa que esta directiva é aplicável sem prejuízo das disposições relativas à protecção dos refugiados, beneficiários de protecção subsidiária ou requerentes de protecção internacional.

Documento de trabalho da Comissão sobre a relação entre a salvaguarda da segurança interna e o respeito das obrigações internacionais em matéria de protecção

A principal conclusão do documento de Dezembro de 2001¹⁷ era que **os actos legislativos comunitários** em vigor ou as respectivas propostas da Comissão no domínio do asilo e da

¹³ Directiva 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 e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. JO L 212 de 7.8.2001, p.12.

¹⁴ COM(2002)225 final de 2.5.2002.

¹⁵ COM(2001)127 final de 17.3.2001.

¹⁶ COM(2002)71.

¹⁷ COM(2001)743 de 5.12.2001, Relação entre salvaguarda da segurança interna e o respeito das obrigações e dos instrumentos de protecção internacional.

imigração continham todas as disposições que permitiam a exclusão de nacionais de países terceiros que possam ser considerados como uma ameaça para a segurança nacional ou pública do direito à protecção internacional, à residência ou ao acesso a determinados benefícios. Contudo, no quadro da discussão e da negociação das diferentes propostas, as disposições pertinentes são apreciadas à luz das novas circunstâncias, como por exemplo no caso da directiva relativa às condições a preencher para se poder beneficiar do estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária. Em 2002, a Comissão organizou consultas com todos os Estados-Membros e os países candidatos à adesão, outras instituições europeias¹⁸, a sociedade civil e o ACNUR. Foi acordada a prossecução da coordenação a nível dos profissionais no Eurasil (ver ponto 4) e das actividades co-financiadas pelo programa Argo.

4. MECANISMO DE COORDENAÇÃO ABERTO APLICADO AO ASILO, AO INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES E À ANÁLISE COMUM

Novos instrumentos de intercâmbio e de análise

Em Dezembro de 2001, o Conselho Europeu de Laeken reconheceu a necessidade de intensificar o intercâmbio de informações em matéria de política de asilo e de imigração. O Comité Económico e Social e o Comité das Regiões apoiaram a abordagem da Comissão proposta na sua Comunicação de 28 de Novembro de 2001¹⁹, nos seus pareceres respectivos²⁰, tendo solicitado a cooperação com a sociedade civil e as autoridades locais.

No início de 2002, a Comissão criou um procedimento de consulta e de intercâmbio conduzido pela Comissão com um "**Comité sobre a Imigração e o Asilo**" como componente central. O principal objectivo deste exercício consiste em identificar e analisar os desafios comuns colocados pelas políticas de imigração e de asilo, divulgar as melhores práticas e alcançar uma maior convergência. Os membros deste comité são peritos dos Estados-Membros, mas também representantes da sociedade civil. Em casos específicos, foram também convidados a participar outros intervenientes, em função do assunto a tratar. No domínio do asilo, foram discutidos os seguintes temas durante o período em análise: a relação entre a protecção internacional e a segurança interna, o processo de transposição da directiva relativa à protecção temporária, o problema do tratamento dos pedidos de asilo introduzidos fora da UE e o procedimento uniforme.

Na sequência da decisão do comité dos representantes permanentes no Conselho no sentido de pôr termo às actividades do CIREA²¹, criado em 1992 sob a forma de grupo de trabalho específico do Conselho, a Comissão criou a rede **EURASIL** em Julho de 2002, que reúne os profissionais do asilo da União Europeia e é presidida pela Comissão. Os participantes que assistem a título principal a estas reuniões fazem parte das autoridades dos Estados-Membros da UE responsáveis pela aceitação dos pedidos de asilo nos Estados-Membros (em primeira instância e igualmente nos órgãos de recurso). É portanto uma rede animada por profissionais. Quando for pertinente, convidar-se-á a participar o ACNUR, outras organizações internacionais ou não governamentais e peritos em determinadas questões. O objectivo da rede consiste em aumentar a convergência das políticas, das decisões e das práticas em matéria de asilo, através da melhoria do intercâmbio de informações e de melhores práticas entre as autoridades competentes em matéria de asilo nos Estados-Membros da UE e a

¹⁸ Pareceres do Comité das Regiões, CdR 93/2002 e do Comité Económico e Social, CES 519/2002.

¹⁹ COM(2001)710 final.

²⁰ CES 684/2002 e CdR 93/2002.

²¹ Center for Information, Research and Exchange on Asylum.

Comissão Europeia. As suas actividades deverão também contribuir para desenvolver as relações de trabalho entre os profissionais nesta matéria. Centrar-se-á nas informações relativas à situação nos países de origem e de trânsito e ao tratamento dos pedidos pelas autoridades responsáveis pela tomada de decisões em primeira instância e pelos órgãos de recurso, bem como qualquer outra questão pertinente em matéria de asilo. A sua missão e funções evoluirão com o tempo, nomeadamente em função da transposição e da aplicação dos instrumentos legislativos comunitários. A Comissão espera que a EURASIL se torne um instrumento de trabalho fundamental para o estabelecimento e funcionamento do sistema comum europeu de asilo.

As primeiras medidas concretas para a criação de um **observatório ou de uma rede europeia da migração** através de uma acção preparatória foram tomadas em 2002. A rede específica estabelecerá uma base de informação sistemática para o acompanhamento e análise do fenómeno pluridimensional da migração e do asilo, cobrindo várias vertentes (política, jurídica, demográfica, económica, social e cultural) e identificando as suas causas profundas. Está a ser criada uma rede de pontos de contacto nacionais, composta por organismos e instituições existentes com experiência no domínio da migração e do asilo. A Áustria, Bélgica, Grécia, Irlanda, Itália, Países Baixos, Portugal, Suécia e Reino Unido participavam nesta rede em 2002. A Espanha designou igualmente um ponto de contacto nacional em Dezembro de 2002. Outros Estados-Membros estarão em condições de aderir ao projecto em 2003.

Estatísticas

Apesar dos esforços constantes da Comissão para melhorar a qualidade, a exaustividade e a comparabilidade das estatísticas sobre o asilo e a migração, na ausência de um quadro legislativo, os limites dos meios que se podem utilizar para melhorar as estatísticas foram já alcançados. O objectivo da Comissão consiste actualmente em assegurar que a evolução e a aplicação da política futura possam apoiar-se numa base legislativa para a recolha das estatísticas comunitárias neste domínio.

Nas suas conclusões de 28 e 29 de Maio de 2001, o Conselho convidava a Comissão a apresentar uma proposta de um quadro global e coerente para acções futuras destinadas a melhorar as estatísticas. Em resposta a este convite, a Comissão adoptou uma comunicação na Primavera de 2003. O alargamento da União em 2004 acrescentará uma dimensão geográfica e política suplementar à amplitude dos fenómenos associados ao asilo, estimulando a procura de informações estatísticas rigorosas, atempadas e harmonizadas. O plano de acção visa satisfazer as obrigações jurídicas actuais e aplicar as conclusões do Conselho através de uma abordagem nova, pró-activa e dinâmica das actividades da Comissão. Entretanto, os dados relativos ao asilo são cada vez mais acessíveis através da difusão electrónica, com o lançamento, no início de 2003 de relatórios públicos mensais electrónicos sobre o asilo, e a preparação do primeiro relatório público anual sobre o asilo e a migração na UE e nos países candidatos à adesão, que deverá ser publicado até meados de 2003.