



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 2.12.2011
COM(2011) 835 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

relativa ao reforço da solidariedade na União Europeia no domínio do asilo

**Um programa da União Europeia para uma melhor partilha das responsabilidades e
uma maior confiança mútua**

INTRODUÇÃO

A solidariedade é um dos valores fundamentais da União Europeia e tem sido um princípio orientador da política europeia comum em matéria de asilo desde os seus primórdios, em 1999. Está actualmente consagrada no artigo 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹.

A solidariedade foi reconhecida desde o início como uma componente essencial do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). A necessidade de traduzir a solidariedade em medidas concretas decorre da realidade prática, uma vez que os sistemas de asilo de todos os Estados-Membros são interdependentes. Um sistema sobrecarregado ou com um funcionamento deficiente num Estado-membro tem claramente um impacto sobre todos os outros, nomeadamente devido aos movimentos secundários. Os fluxos de requerentes de asilo não são constantes nem estão repartidos de modo uniforme em toda a UE. Variaram entre um máximo de 425 000 pedidos para os Estados da UE-27 em 2001 e menos de 200 000 pedidos em 2006, prevendo-se um grande aumento para este ano. O aumento dos fluxos de requerentes de asilo pode pôr à prova a capacidade de alguns Estados-Membros para fazer face à situação. A União é responsável pela prestação de assistência a estes Estados-Membros, bem como pela defesa dos valores comuns da União e dos direitos fundamentais, zelando por que os requerentes de asilo e os refugiados beneficiem de um acolhimento adequado e de acesso à protecção.

Contudo, não existe solidariedade sem responsabilidade. Os Estados-Membros devem assegurar que os seus sistemas estejam em condições de respeitar as normas de direito internacional e europeu, estabelecidas nomeadamente na Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A necessidade de cada Estado-Membro manter a casa em ordem para evitar repercussões noutros Estados-Membros é um aspecto essencial da solidariedade. Este aspecto também deve ser melhorado, a fim de criar um clima de confiança recíproca que contribua para o desenvolvimento da assistência mútua. É fundamental reforçar a confiança para aumentar a solidariedade. A aplicação do princípio da solidariedade requer um verdadeiro empenhamento por parte dos Estados-Membros. A situação económica difícil que a UE e os seus Estados-Membros atravessam torna esta questão ainda mais premente. A União já desenvolveu uma série de instrumentos a favor da solidariedade que constituem uma base sólida. Cada um deles pode ser melhorado e podem ser introduzidas novas componentes, de modo a dispor de um conjunto de instrumentos flexível que dê resposta às diferentes necessidades em matéria de solidariedade.

Para o efeito, a Comissão propõe reforçar a solidariedade no interior da UE no domínio do asilo em torno de quatro eixos: cooperação prática e assistência técnica, solidariedade financeira, atribuição de responsabilidades e melhoria dos instrumentos de governação do sistema de asilo. A presente comunicação visa também contribuir para a finalização do «pacote asilo», tendo em conta que os próximos meses serão cruciais para atingir o objectivo de 2012 para o qual a componente solidariedade deve desempenhar o seu papel.

¹ A presente comunicação não aborda os domínios da solidariedade ligados às políticas destinadas a reduzir a migração irregular, ainda que exista uma relação entre as outras políticas de gestão da migração e um sistema de asilo eficaz.

1. REALIZAR TODO O POTENCIAL DA COOPERAÇÃO PRÁTICA E DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA

1.1. Tornar a cooperação prática um pilar do SECA

Nos últimos anos, foram tomadas numerosas medidas concretas no domínio da cooperação, sendo a mais recente a criação do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA), que reforçará ainda mais a cooperação prática no domínio do asilo. O Gabinete de Apoio deverá assegurar que a cooperação prática passe a ser um importante pilar do sistema de asilo da União Europeia. A experiência inicial do SECA demonstrou que a acção prática constitui um complemento necessário da acção legislativa com vista a dar garantias de que todos os Estados-Membros realizam as mesmas tarefas do mesmo modo e com resultados similares.

O GEAA foi inaugurado em Junho de 2011. Este Gabinete proporcionará uma estrutura que trará valor acrescentado aos acordos de cooperação existentes. Por exemplo, o programa de formação europeu em matéria de asilo tem potencial para se tornar uma norma comum para todos quantos tratam processos de asilo na UE, aumentando significativamente a confiança no facto de as práticas dos vários Estados-Membros serem muito similares e de as decisões tomadas seguirem um modelo coerente. O GEAA deve medir o impacto destas medidas através de objectivos específicos a nível de toda a União.

Os sistemas de asilo melhorarão graças a uma interacção entre a legislação da UE, uma cooperação prática reforçada e uma utilização inteligente dos mecanismos de financiamento da UE. Graças às normas comuns mais harmonizadas e melhoradas de que a União se dotará ao adoptar o pacote legislativo sobre o asilo, os Estados-Membros terão ao seu dispor melhores instrumentos comuns de aplicação proporcionados pelas actividades do Gabinete de Apoio que contribuirão para os esforços de redução dos custos nacionais. O GEAA poderá também identificar e divulgar as melhores práticas relativamente a aspectos como o acesso aos processos, o tratamento dos requerentes de asilo mais vulneráveis, a partilha de técnicas e a gestão dos atrasos acumulados. As ferramentas comuns e as melhores práticas, apoiadas por fundos da UE, ajudarão os Estados-Membros a aplicar as normas comuns em plena evolução. O GEAA também contribuirá para uma gestão transparente e estratégica do SECA, nomeadamente através da publicação do seu relatório anual sobre a situação do asilo na União.

O impacto do GEAA dependerá da vontade dos Estados-Membros de utilizarem as possibilidades que este oferece e do seu empenho em participar nesta colaboração. Será necessário instaurar como prática regular uma colaboração europeia entre as autoridades nacionais competentes no domínio do asilo.

Como proposto no Programa de Estocolmo, um dos instrumentos comuns que o GEAA deve analisar são os procedimentos destinados a facilitar o destacamento de funcionários entre os Estados-Membros, a fim de ajudar os Estados-Membros confrontados com situações de pressão particular. Para o efeito, o GEAA deve criar um grupo de peritos, instrutores de processos de asilo e intérpretes que possam ser mobilizados rapidamente a fim de prestar assistência a um Estado-Membro em situação de necessidade.

Será necessário verificar periodicamente se o mandato e a base jurídica do GEAA lhe permitem dar resposta aos diferentes desafios ligados à solidariedade, quer de curto prazo quer estruturais, e às novas formas de fluxos de requerentes de asilo.

1.2. Colmatar a lacuna em matéria de protecção internacional na reacção da União às crises no domínio da migração e do asilo

O papel do GEAA consiste também em prestar assistência aos Estados-Membros confrontados com pressões particulares. Graças a acções específicas, o GEAA pode tornar-se um actor essencial da gestão de situações de emergência no domínio do asilo e da migração. A capacidade de destacar, para os Estados-Membros que o requeiram, equipas de apoio do GEAA no domínio do asilo com base em planos operacionais constituirá um novo elemento para a solidariedade no domínio do asilo.

É necessário extrair lições da resposta dada pela União às consequências dos acontecimentos no Sul do Mediterrâneo em termos de migração. A União conseguiu identificar rapidamente recursos financeiros adicionais para ajudar os Estados-Membros afectados, bem como destacar meios operacionais coordenados pela Frontex para operações de controlo nas fronteiras. Esta agência contribuiu também para as operações de busca e salvamento no mar, prestou assistência no âmbito da análise das novas chegadas e forneceu informações. No entanto, não puderam ser tomadas outras medidas operacionais de solidariedade especificamente relacionadas com a protecção internacional, nomeadamente porque o GEAA ainda não estava suficientemente operacional.

Ao tomar as medidas necessárias para assegurar que está preparado para colmatar esta lacuna em caso de necessidades futuras, um dos aspectos essenciais que o GEAA deve ter em conta é a coordenação com outras agências. O GEAA, a Frontex e, eventualmente, a Europol devem, juntamente com a Comissão, assegurar a clareza dos respectivos papéis e procedimentos operacionais de emergência rápidos e eficazes. Estes procedimentos poderão incluir o destacamento de equipas coordenadas.

A cooperação entre as agências é uma necessidade tanto no que diz respeito às reacções às situações de emergência como às acções de carácter pró-activo, como as análises de risco e a capacidade de alerta rápido. Além disso, o GEAA deve apoiar a integração dos aspectos relacionados com a protecção internacional no trabalho da Frontex, à luz das alterações recentemente acordadas para a base jurídica da Frontex que reforçam os mecanismos de protecção dos direitos fundamentais no contexto das operações da agência. Tal poderá ser feito em colaboração com a Agência dos Direitos Fundamentais.

Durante os recentes acontecimentos no Mediterrâneo, a Comissão examinou a possibilidade de recorrer ao mecanismo de protecção civil da União para ajudar os Estados-Membros confrontados com fluxos migratórios excepcionais que ultrapassam as capacidades de resposta nacionais. A pedido dos Estados-Membros, o mecanismo poderia ser utilizado, em condições muito específicas, para coordenar a distribuição das ofertas e a entrega de ajuda em espécie.

Accões essenciais

- ⊙ Os Estados-Membros devem **contribuir para as actividades do GEAA**, bem como para os seus recursos, e tirar o melhor partido possível dos seus instrumentos mútuos.
- ⊙ No início de 2012, os Estados-Membros devem fixar, um objectivo para o número de funcionários responsáveis pelas questões de asilo a formar recorrendo ao **programa de formação europeu em matéria de asilo** até 2014.

- ⊙ O GEAA deve prestar **assistência técnica** aos Estados-Membros para a plena **aplicação da legislação** em matéria de asilo.
- ⊙ Em 2012, o GEAA deve reapreciar os procedimentos que facilitarão o **destacamento de funcionários** para ajudar os Estados-Membros cujos sistemas de asilo sejam confrontados com pressões particulares, bem como criar um grupo de peritos, instrutores de processos de asilo e intérpretes que possam ser mobilizados rapidamente em situações de crise.
- ⊙ O GEAA deve melhorar a **eficácia do destacamento de peritos** mediante a avaliação da metodologia do plano operacional e da experiência inicial das equipas de apoio no domínio do asilo na Grécia.
- ⊙ Em 2013, a Comissão deve **avaliar o impacto do GEAA** sobre a cooperação prática em matéria de asilo e sobre o SECA, bem como propor as eventuais medidas adicionais consideradas necessárias para assegurar uma solidariedade e uma partilha de responsabilidades efectivas.
- ⊙ Em 2012, o **GEAA** e a **Frontex** devem acordar modalidades de cooperação claras para maximizar a análise, a assistência técnica e o destacamento de meios e de peritos, a fim de melhorar a capacidade de intervenção da UE em situações de emergência.
- ⊙ A Comissão e os Estados-Membros devem estudar a possibilidade de utilizar o **mecanismo de protecção civil da UE** em caso de fluxos migratórios excepcionais que ultrapassem as capacidades de resposta nacionais, quando estiverem preenchidas certas condições específicas.

2. AUMENTAR O VALOR ACRESCENTADO DOS INSTRUMENTOS DE SOLIDARIEDADE FINANCEIRA QUE APOIAM A POLÍTICA DE ASILO

2.1. Maximizar a utilização do Fundo Europeu para os Refugiados até 2013

O Fundo Europeu para os Refugiados (FER) demonstrou que a cooperação entre a União e os seus Estados-Membros pode gerar um valor acrescentado significativo. Desde que foi criado em 2000, o Fundo ajudou os Estados-Membros a aumentar a capacidade dos seus sistemas de asilo, tendo, por exemplo, ajudado a Itália a criar um sistema de acolhimento de requerentes de asilo. Assistiu os Estados-Membros da UE-10 + 2, com uma tradição de asilo limitada antes da adesão, a prosseguirem o desenvolvimento dos seus sistemas. Permitiu também aos Estados-Membros lançar políticas de integração de refugiados e contribuiu para projectos inovadores. Encorajou os Estados-Membros a lançarem novas actividades, nomeadamente em matéria de reinstalação e de realocização. Nos últimos anos, prestou ajuda de emergência imprescindível à Bélgica, Grécia, Itália e Malta.

Nos dois anos de funcionamento do FER (2008-2013) que restam, os Estados-Membros devem garantir que aproveitam plenamente as possibilidades oferecidas pelo Fundo. Devem começar por cumprir todos os requisitos formais, de modo a que todas as dotações possam ser desembolsadas. É particularmente importante que os Estados-Membros utilizem o FER para financiar investimentos a favor dos seus sistemas de asilo numa perspectiva de longo prazo. O Fundo não foi concebido como um mero complemento dos orçamentos operacionais nacionais para o asilo. Para o efeito, a Comissão encorajou recentemente os Estados-Membros a recorrerem ao FER de forma mais estratégica em 2012 e 2013.

Por último, a aplicação efectiva do pacote legislativo relativo ao asilo, juntamente com projectos inovadores de cooperação prática, deverão reduzir os custos dos procedimentos de asilo. O asilo é um domínio de intervenção em que os investimentos geram poupanças a longo prazo, tanto a nível financeiro como social. É por esta razão que o FER deve ser utilizado, em especial, para apoiar a transposição e a aplicação da segunda fase da legislação SECA.

2.2. Um Fundo Asilo e Migração mais flexível, integrado e orientado em 2014-2020

A partir de 2014, os Estados-Membros disporão de um novo Fundo Asilo e Migração² (FAM). Tal como proposto pela Comissão em 15 de Novembro de 2011, este Fundo introduz uma série de melhorias importantes que irão evoluir e deverão contribuir para alcançar os objectivos da política da UE e gerar um valor acrescentado europeu mais significativo.

Uma inovação importante é a instauração de um diálogo global no domínio dos assuntos internos com cada Estado-Membro antes da programação plurianual consagrado à sua utilização do novo Fundo. Este diálogo permitirá estabelecer os objectivos que os Estados-Membros pretendem atingir neste domínio de intervenção e os objectivos específicos a alcançar com os recursos do Fundo. Este diálogo será combinando com a apresentação de relatórios anuais sobre a execução do Fundo pelos Estados-Membros.

Ao mesmo tempo, o novo Fundo será mais flexível. As dotações que são da responsabilidade directa da Comissão serão tratadas como uma dotação única, a despende à luz da evolução da política ou da situação nos Estados-Membros ou nos países terceiros. O novo Fundo permitirá também oferecer mais garantias de que o dinheiro vai para onde é mais necessário. Pretende-se que os critérios para a utilização das dotações pelos Estados-Membros sejam mais orientados e se destinem a assegurar a solidariedade com os Estados-Membros confrontados com pressões particulares ou com os que mais necessidade têm de desenvolver as suas capacidades. O novo Fundo deverá ser capaz de ter em conta as flutuações significativas do número de requerentes de asilo nos Estados-Membros, incluindo os requerentes de asilo transferidos a título do Regulamento de Dublin, e de atribuir recursos adicionais aos Estados-Membros que deles necessitem aquando da revisão intercalar. Está previsto um sistema de gestão racionalizado destinado a reduzir a carga administrativa associada a estas medidas.

O Fundo propõe oferecer aos Estados-Membros um incentivo financeiro semelhante àquele que é actualmente utilizado para a reinstalação de categorias específicas de refugiados (grupos vulneráveis e pessoas provenientes de programas de protecção regionais), para compensar os Estados-Membros que aceitem acolher os beneficiários de protecção internacional de outro Estado-Membro.

Por último, a fim de utilizar mais eficazmente a competência e experiência das agências da União que operam no domínio dos assuntos internos, a proposta prevê também utilizar a possibilidade oferecida pelo Regulamento Financeiro de confiar, nos limites dos recursos disponíveis do Fundo, a execução de determinadas tarefas às agências, no âmbito das respectivas missões e a título complementar dos seus programas de trabalho. Tal não prejudica as reduções globais de pessoal previstas.

² Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Asilo e Migração, COM(2011) 751.

2.3. Explorar as complementaridades entre os instrumentos financeiros numa perspectiva de maximização do impacto

A solidariedade financeira no domínio do asilo pode também beneficiar, directa e indirectamente, de outros instrumentos financeiros da UE. Por exemplo, o Fundo Social Europeu presta assistência aos programas de formação profissional que podem ajudar os requerentes de asilo e os beneficiários de protecção internacional a aceder ao mercado de trabalho ou a aumentar as suas competências. Outros fundos estruturais, nomeadamente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, podem também ser utilizados para ajudar as regiões elegíveis dos Estados-Membros, por exemplo contribuindo para a criação de infra-estruturas, como centros de acolhimento. Por conseguinte, os Estados-Membros devem ponderar a utilização de outros instrumentos financeiros da UE de forma coordenada e global, o que exige uma programação estratégica e uma sólida coordenação interministerial.

Accões essenciais

- ⊙ Os Estados-Membros devem fazer **o melhor uso possível dos programas 2011, 2012 e 2013 do FER**, nomeadamente as medidas de emergência. Em 2013, a programação deve ser utilizada de forma mais estratégica, por exemplo para apoiar a transposição e a aplicação da legislação adoptada no âmbito do pacote de 2012 em matéria de asilo.
- ⊙ Os co-legisladores devem chegar rapidamente a acordo sobre os **instrumentos específicos do quadro financeiro plurianual** de apoio à política de asilo apresentados pela Comissão em 15 de Novembro de 2011.
- ⊙ Os Estados-Membros devem assegurar a coordenação e a **complementaridade** com **outros instrumentos financeiros da UE**, a fim de reforçar a sua capacidade de gerir os fluxos de requerentes de asilo.

3. ABORDAR A QUESTÃO DA REPARTIÇÃO DAS RESPONSABILIDADES

3.1. Necessidade de reformar o Regulamento de Dublin

O objectivo do Regulamento de Dublin, que consiste em atribuir a responsabilidade por um requerente de asilo a um Estado-Membro, continua a ser central no SECA. Continua a ser necessário um mecanismo para determinar a responsabilidade pelos pedidos de asilo, a fim de garantir o direito a um acesso efectivo aos procedimentos de determinação do estatuto de refugiado, sem comprometer o objectivo de um tratamento rápido dos pedidos de asilo, e impedir que uma mesma pessoa possa abusar do sistema apresentando múltiplos pedidos em vários Estados-Membros.

Os princípios do Regulamento de Dublin, que a Comissão propôs manter na sua proposta de revisão do regulamento de 2008, não se traduzem num mero reenvio dos requerentes de asilo para o Estado-Membro através do qual entraram na União. Várias disposições atenuam este critério. Em certas situações, as transferências a título do Regulamento de Dublin poderiam contribuir para saturar a capacidade de um Estado-Membro sob pressão, em detrimento não só desse Estado-Membro, mas também dos direitos dos requerentes.

A jurisprudência em evolução suscitou questões fundamentais sobre a forma de utilizar eficazmente o sistema de Dublin em todas as circunstâncias e garantir que as medidas adoptadas em aplicação do Regulamento de Dublin respeitem plenamente os direitos

fundamentais, em especial o acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 2011 no processo M.S.S. contra a Bélgica e a Grécia³. Dentro de alguns meses, o Tribunal de Justiça da União Europeia também dará orientações suplementares que deverão ser tidas em conta no desenvolvimento e na aplicação do SECA.

A fim de salvaguardar a integridade do sistema de Dublin, a sua eficiência e o nível de protecção dos requerentes devem ser melhorados. As negociações sobre a proposta da Comissão de 2008 revelaram a necessidade de reforçar a confiança mútua no sistema de Dublin. Uma das soluções poderá consistir em intensificar as medidas de acompanhamento e de resolução de problemas com vista a intervir a título precoce com dispositivos de avaliação e de alerta rápido. Deve ser agora dada prioridade a este aspecto na última fase das negociações de modo a respeitar o prazo de 2012 (ver ponto 4.2).

Dado que o bom funcionamento do sistema de Dublin é essencial para o SECA, os seus princípios e funcionamento devem ser reapreciados regularmente, à medida que forem sendo criados outros componentes do SECA e instrumentos de solidariedade da UE. Deve proceder-se a um «balanço de qualidade» global através da realização de um exame factual que abranja os efeitos jurídicos, económicos e sociais do sistema de Dublin, incluindo os seus efeitos sobre os direitos fundamentais.

3.2. Continuar a desenvolver a recolocação dos beneficiários de protecção internacional

A recolocação consiste em transferir os beneficiários ou requerentes de protecção internacional de um Estado-Membro para outro, assumindo o Estado-Membro de acolhimento a responsabilidade pela análise do pedido ou pelas medidas de integração.

A ideia de proceder à recolocação de requerentes de protecção internacional antes da avaliação das suas necessidades de protecção é controversa. Algumas partes interessadas consideram-na uma medida útil ou mesmo necessária; alguns Estados-Membros defendem mesmo a recolocação dos imigrantes em situação irregular, enquanto outros contestam esta ideia. Subsistem muitas questões quanto à forma como tal acção poderia interagir com o sistema de Dublin, bem como quanto à sua utilidade prática, à relação custo/eficácia em comparação com outras formas de solidariedade e ao impacto nos próprios requerentes. Por enquanto, a Comissão não considera oportuno propor um mecanismo da UE para a recolocação de requerentes de protecção internacional. No entanto, a Comissão criou a possibilidade de a União co-financiar tais actividades na proposta relativa ao FAM, consolidando e continuando a desenvolver o que já é possível a título do FER. Esta opção facilitará a inovação dos Estados-Membros que desejem participar em projectos voluntários nos quais o GEAA desempenharia um papel de coordenação. Este co-financiamento também poderá ser útil em caso de emergência.

Em contrapartida, existe consenso quanto ao facto de a recolocação de beneficiários de protecção internacional poder ser útil e adequada. Em Junho de 2009, a Comissão propôs um projecto-piloto à escala da UE, o projecto EUREMA («EU Relocation Malta»), co-financiado pelo FER. O projecto foi concluído no Verão de 2011, tendo sido recolocados 227 beneficiários de protecção internacional de Malta em seis outros Estados-Membros.

³ Pedido n.º 30696/09 de 21.1.2011.

Este projecto-piloto constituiu uma experiência importante para todas as partes envolvidas. Durante o projecto, os Estados-Membros deram provas de criatividade para encontrar soluções para as numerosas questões jurídicas e práticas que se prendem, por exemplo, com a concessão do estatuto adequado ou com medidas de integração eficazes. Estas soluções poderiam ajudar o GEAA a preparar as actividades de apoio à recolocação exigidas pela base jurídica do GEAA, como medidas preparatórias operacionais, campanhas de sensibilização e a coordenação da execução. O êxito do projecto conduziu ao lançamento da sua segunda fase, tendo-se realizado uma conferência de compromissos em 12 de Maio de 2011 por iniciativa da Comissão. Embora o número de lugares anunciado tenha sido mais elevado do que para a primeira fase (cerca de 340 no total), continua a ser baixo. A Comissão exorta os Estados-Membros a oferecerem o máximo de lugares suplementares possível, nomeadamente tendo em conta o número de novos requerentes de asilo que chegaram a Malta no Verão de 2011.

A Comissão apoiou firmemente a recolocação ao lançar e dirigir o projecto-piloto. Com base na experiência das duas fases do projecto e tendo em conta o futuro apoio do GEAA às actividades de recolocação, a Comissão proporá, sob reserva de uma nova avaliação de impacto, um regime permanente de participação voluntária. Este regime permitirá aos Estados-Membros solicitar assistência sob forma de recolocação, nomeadamente em situações de emergência.

Uma evolução recente é a adopção da directiva alterada⁴ relativa aos direitos de residência de longa duração, que atribui aos beneficiários de protecção internacional certos direitos, a igualdade de tratamento e o direito de mudar para outro Estado-Membro após cinco anos de residência. Embora não constitua em si uma medida de solidariedade, poderá contribuir para aliviar a pressão sobre certos Estados-Membros se alguns beneficiários reconhecidos optarem por mudar para outro Estado-Membro em certas condições.

3.3. Examinar a viabilidade do tratamento conjunto de pedidos no território da União

A questão do tratamento conjunto dos pedidos de asilo no território da União foi suscitada pela primeira vez no Programa da Haia. O Programa de Estocolmo convidou a Comissão a finalizar o seu estudo sobre a viabilidade do estabelecimento de um sistema de tratamento conjunto dos pedidos de asilo e sobre as suas implicações jurídicas e práticas.

Muitos aspectos do tratamento conjunto têm de ser clarificados. As questões essenciais incluem uma avaliação do tipo de situações em que o tratamento conjunto poderá ser útil. As questões jurídicas e administrativas a analisar incluem a compatibilidade com o direito da UE, a base jurídica nos Tratados, a questão do recurso efectivo, o estatuto das pessoas cujo pedido é objecto de um tratamento conjunto, a competência para tomar decisões, a ligação com a transferência da protecção e/ou o reconhecimento mútuo das decisões em matéria de asilo e a compatibilidade com o sistema de Dublin. As questões financeiras incluem a comparação dos custos com os de um procedimento puramente nacional e os mecanismos de financiamento. As questões de ordem prática a estudar englobam, entre outras, o local onde teria lugar o

⁴ Directiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2011, que altera a Directiva 2003/109/CE do Conselho [relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração] de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de protecção internacional.

tratamento conjunto e o eventual recurso ao trabalho à distância. Como é óbvio, o tratamento conjunto exigiria o pleno respeito dos direitos dos requerentes.

O tratamento conjunto no território da União poderia tornar-se um instrumento de solidariedade útil. Poderia ajudar os Estados-Membros sob pressão a reduzir a acumulação de dossiês em atraso, completando deste modo o sistema de Dublin. Poderia constituir um meio para divulgar as melhores práticas e partilhar técnicas, novamente na perspectiva da harmonização dos sistemas de asilo através do reforço da confiança nos sistemas de asilo dos outros Estados-Membros. Tendo em conta a variação do número de chegadas de requerentes de asilo, os Estados-Membros que registam períodos de pressão relativamente reduzida, podem pôr à disposição de outros Estados-Membros os recursos humanos que não utilizam. Convém examinar se estes recursos podem ser «emprestados» ou partilhados entre os Estados-Membros em função das suas capacidades, eventualmente em conexão com procedimentos de destacamento de funcionários a desenvolver pelo GEAA.

A Comissão lançará um estudo para analisar estas questões de forma aprofundada, podendo os resultados estar disponíveis no final de 2012.

3.4. Garantir uma repartição adequada das responsabilidades em circunstâncias excepcionais

Para além da componente «emergência» de um futuro regime de recolocação permanente em caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas, a Comissão considerará sempre a possibilidade de activar o mecanismo previsto na directiva relativa à protecção temporária quando as condições estiverem reunidas. Esta directiva é um instrumento útil em situações excepcionais. Prevê a concessão de um estatuto adequado aos seus beneficiários, contribuindo para aliviar o sistema de asilo e criando um mecanismo estruturado, ainda que voluntário, para a transferência de beneficiários entre Estados-Membros. Ao mesmo tempo, os critérios de activação do mecanismo são definidos de forma estrita: só em caso de afluxo maciço ou de afluxo maciço iminente de pessoas deslocadas que não possam regressar ao seu país de origem em condições seguras e duradouras, em especial se também existir o risco de o sistema de asilo ser incapaz de gerir este afluxo sem prejudicar a eficácia do seu funcionamento. Um afluxo maciço implica a chegada à União de um grande número de pessoas deslocadas provenientes de um país ou de uma zona geográfica específica, independentemente de chegarem à União de forma espontânea ou organizada, por exemplo no âmbito de um programa de evacuação. A última vez que a União se encontrou numa situação de afluxo maciço de pessoas deslocadas foi a crise dos refugiados do Kosovo de 1999. Os acontecimentos de 2011 no Sul do Mediterrâneo não deram origem a um afluxo de pessoas à UE de escala comparável.

A chegada de um grande número de requerentes de asilo e de migrantes em situação irregular à fronteira externa do Sul da UE dá frequentemente origem a operações de busca e salvamento. Os Estados-Membros são obrigados pelo direito internacional a ajudar qualquer pessoa em situação de perigo no mar e a assegurar o seu desembarque num local seguro o mais rapidamente possível. O princípio da não repulsão deve ser plenamente respeitado. Estas obrigações também se aplicam aos países terceiros de partida. A Comissão encoraja os Estados-Membros a assegurar uma cooperação e uma coordenação o mais estreitas possível no cumprimento das suas obrigações. Embora se trate de obrigações absolutas quando estão em jogo a vida e a saúde das pessoas, é inegável que, se não forem tomadas medidas ao nível da União Europeia, a chegada de um grande número de pessoas exerce uma enorme pressão sobre as capacidades e responsabilidades de acolhimento dos Estados-Membros,

nomeadamente no que se refere ao regresso. O impacto positivo de medidas como a recolocação, como referido no ponto anterior, deve, por conseguinte, ser tido em conta enquanto meio para dar resposta às pressões que podem resultar do desembarque de pessoas socorridas que solicitam e podem beneficiar de protecção internacional.

Accões essenciais

- ⊙ Os co-legisladores devem **acelerar as negociações** para reformar o **Regulamento de Dublin**, a fim de respeitar o prazo de 2012.
- ⊙ A Comissão deve lançar um «**balanço de qualidade**» do Regulamento de Dublin em 2014.
- ⊙ Os Estados-Membros devem aumentar os seus compromissos no âmbito do prolongamento do **projecto-piloto de recolocação para Malta**, como sublinhado aquando da conferência ministerial de 12 de Maio de 2011.
- ⊙ Sob reserva de uma nova avaliação de impacto, a Comissão deve propor, em 2012, um **regime de recolocação permanente voluntário** para os beneficiários de protecção internacional.
- ⊙ O GEAA deve **comprometer-se a apoiar e facilitar a recolocação**, como previsto pelo Regulamento GEAA, com base na experiência EUREMA.
- ⊙ A Comissão deve lançar um **estudo** sobre a viabilidade e as implicações jurídicas e práticas do estabelecimento do **tratamento conjunto** dos pedidos de asilo, como previsto no Programa de Estocolmo, cujos resultados estarão disponíveis até ao final de 2012.
- ⊙ A UE deve fazer uso da directiva relativa à **protecção temporária** quando os critérios estiverem preenchidos e a situação o exija.

4. A CONFIANÇA MÚTUA NO CENTRO DE UM SISTEMA DE GOVERNAÇÃO RENOVADO

4.1. Ensinamentos da Grécia: complementar os processos de infracção

A Comissão sublinhou em várias ocasiões que as normas pouco claras do actual acervo em matéria de asilo contribuem para um nível desigual de execução e para dificuldades de acompanhamento. Os instrumentos alterados do SECA propostos pela Comissão deverão melhorar significativamente a clareza e a precisão e permitir à Comissão supervisionar melhor a aplicação do direito da UE.

Ao mesmo tempo, a fim de assegurar o bom funcionamento e a resiliência do sistema de asilo de todos os Estados-Membros a qualquer momento, os instrumentos tradicionais de supervisão da aplicação do acervo (como os processos de infracção e as avaliações regulares dos actos legislativos) devem ser complementados com medidas adicionais, de preferência de carácter preventivo, baseadas num nível adequado de confiança mútua. Embora a principal responsabilidade continue a incumbir aos Estados-Membros, é necessária uma resposta mais global, em especial porque a União tem um dever, não só para com os seus Estados-Membros, mas também para com os requerentes de asilo. Os acontecimentos na Grécia constituíram uma experiência importante a este respeito, já que a União deu uma resposta global aos problemas do sistema de asilo grego deficiente, o qual mostrou alguns sinais de melhoria, embora muito esteja ainda por fazer.

Na sequência de alegações segundo as quais a Grécia não tinha transposto correctamente a legislação da UE em matéria de asilo e que certos aspectos do seu sistema de asilo apresentavam muitas deficiências, nomeadamente as condições desumanas nos centros de detenção, a Comissão lançou um processo de infracção contra a Grécia em 2009. Contudo, a Comissão reconheceu que, tendo em conta a componente humanitária do asilo, era necessário conceder várias formas de apoio à Grécia para melhorar a situação.

Por conseguinte, paralelamente ao processo de infracção, a Comissão iniciou um diálogo com as autoridades gregas. Ajudou a Grécia a conceber um plano de acção nacional sobre a gestão do asilo e da migração e coordenou a assistência por parte de peritos de outros Estados-Membros. Além disso, concedeu um financiamento de emergência do FER, completado por outras fontes de ajuda financeira da UE. Após o pedido apresentado pela Grécia, em Abril de 2011, o GEAA e as autoridades gregas conceberam um plano operacional de dois anos com vista a destacar equipas de apoio no domínio do asilo, que deram já início às suas actividades no terreno.

Juntamente com as alterações introduzidas pelo Governo grego, nomeadamente graças à adopção de novas leis, podem ser identificadas algumas evoluções positivas relacionadas com o plano de acção. Em especial, registou-se um aumento das taxas de reconhecimento do asilo (de menos de 1 % para 12,35 %) e uma melhoria da qualidade da tomada de decisões. Embora seja ainda necessário realizar progressos e subsistam grandes preocupações em certos domínios, nomeadamente no que diz respeito aos centros de detenção e ao acesso a certos direitos, trata-se de um exemplo de uma situação em que o Estado-Membro é responsável por manter a casa em ordem, mas recebe assistência financeira e prática para o fazer.

A certa altura, o acompanhamento deve ir além da questão da aplicação do acervo, dado que, ao longo do tempo, a acumulação de problemas de capacidade e de opções de gestão problemáticas também podem conduzir a graves violações dos direitos fundamentais e à desestabilização do SECA, nomeadamente do sistema de Dublin.

4.2. Reforçar a resiliência do sistema de Dublin

A Comissão, o Parlamento Europeu e os Estados-Membros debateram recentemente a forma de assegurar o bom funcionamento dos sistemas de asilo de todos os Estados-Membros e de detectar e dar resposta aos problemas emergentes, antes de estes conduzirem a situações de crise e a processos de infracção. A ideia de um mecanismo de avaliação e de alerta rápido parece ser uma via a seguir.

Tal mecanismo poderia ter duas funções: em primeiro lugar, o acompanhamento permanente de todos os Estados-Membros, a fim de assegurar a sua preparação constante; em segundo lugar, um plano de acção sequencial e estruturado destinado a corrigir as deficiências antes de estas se tornarem verdadeiras crises.

Na prática, um mecanismo de avaliação e de alerta rápido poderia abranger diferentes aspectos da governação do sistema de asilo de cada Estado-Membro, incluindo, por exemplo, a organização geográfica e orçamental do sistema de asilo, o impacto das transferências no âmbito do sistema de Dublin, a boa utilização dos instrumentos de solidariedade da UE, a participação em iniciativas de solidariedade da União, etc. Os relatórios e as recomendações resultantes da avaliação dariam rapidamente o alerta relativamente a potenciais problemas. Também poderiam servir para coordenar melhor as medidas de solidariedade orientadas para o Estado-Membro, bem como para uma melhor programação dos fundos da UE e das

prioridades da cooperação prática do GEAA. Para assegurar a eficácia deste processo, seria necessário encontrar os meios e procedimentos adequados.

É necessário prever medidas de acompanhamento específicas para assegurar que os resultados da avaliação sejam objecto de um controlo adequado. O plano poderia incluir pedidos de medidas de solidariedade coordenadas para apoiar a acção de que o Estado-Membro em causa necessita. A Comissão considera que este processo poderia reforçar substancialmente a confiança mútua entre os Estados-Membros e com as organizações da sociedade civil que muitas vezes criticam o sistema de Dublin.

4.3. Reforçar a confiança mútua através de outros domínios da gestão da migração

A confiança mútua é fundamental para o bom funcionamento da cooperação em matéria de asilo. Dado que uma confiança reforçada conduzirá a uma maior solidariedade, é primordial reforçar a confiança. Embora os objectivos de cada política no domínio da migração sejam diferentes, uma melhor gestão da migração mediante uma melhor gestão das fronteiras e da política de vistos pode também ter um impacto positivo no reforço da confiança mútua entre os Estados-Membros em matéria de asilo.

Em 16 de Setembro de 2011, a Comissão propôs um conjunto de alterações à governação de Schengen, com vista a proteger a liberdade de circulação através do reforço da confiança mútua entre os Estados-Membros. As alterações propostas melhorariam a gestão comum de Schengen através da revisão do mecanismo de avaliação de Schengen. Ao assegurarem a correcta aplicação do acervo de Schengen, as propostas aumentariam a confiança na capacidade da União para tratar em comum e num espírito de solidariedade os problemas relacionados com o controlo das fronteiras, o que também facilitaria a participação dos Estados-Membros em iniciativas de solidariedade em matéria de asilo.

No que se refere à política de vistos, uma das alterações do Regulamento relativo aos vistos⁵ propostas pela Comissão em 24 de Maio de 2011 poderá também contribuir para a eficiência dos sistemas de asilo dos Estados-Membros. A introdução de uma cláusula de salvaguarda sobre os vistos, enquanto medida de último recurso, permitiria suspender a circulação sem visto a partir de um país terceiro caso haja provas de que conduziu, nomeadamente, a abusos do sistema de asilo.

Este mecanismo permitiria nomeadamente à União manter um equilíbrio entre uma melhor gestão da circulação dos nacionais de países terceiros e a garantia de que a circulação sem visto não conduz a irregularidades ou abusos. Por conseguinte, por um lado, a União continuará a acompanhar a liberalização dos vistos com mecanismos de protecção para os Estados-Membros, com base em experiências como o «mecanismo de acompanhamento pós-liberalização dos vistos», criado para assegurar o bom funcionamento do regime de isenção de vistos com os países dos Balcãs Ocidentais. Por outro lado, a UE activará também meios para oferecer soluções aos Estados-Membros confrontados com um afluxo específico de requerentes asilo provenientes de países terceiros. O mecanismo de acompanhamento pós-liberalização dos vistos permitiu à Comissão obter as informações de que necessitava e propor medidas destinadas a prevenir afluxos subsequentes de imigrantes em situação irregular que abusam do regime de isenção de vistos.

⁵ COM(2011) 290.

Accões essenciais

- ⊙ A UE deve cumprir o objectivo de **2012** para o **pacote asilo**.
- ⊙ Os Estados-Membros devem **aplicar o direito da UE** e a Comissão deve proceder à avaliação regular desta aplicação e instaurar processos de infracção se for caso disso.
- ⊙ A Grécia deve prosseguir activamente a **execução do seu plano de acção**, utilizando plenamente as medidas de solidariedade disponíveis, a fim de cumprir todos os prazos estabelecidos no plano.
- ⊙ Os co-legisladores devem concluir as negociações sobre o **Regulamento de Dublin** prevendo disposições reforçadas para favorecer a **confiança mútua** entre os Estados-Membros e um sistema de alerta rápido para **detectar os problemas numa fase precoce**.
- ⊙ Os co-legisladores devem aprovar o **pacote Schengen** de 16 de Setembro de 2011 para melhorar a governação da gestão das fronteiras.
- ⊙ Os co-legisladores devem aprovar a **alteração do Regulamento relativo aos Vistos** proposta pela Comissão em 24 de Maio de 2011.

CONCLUSÃO

A União e os seus Estados-Membros têm à sua disposição um conjunto de instrumentos de solidariedade flexíveis e em evolução. Estas medidas podem ser utilizadas em conjunto ou separadamente. Tal como proposto pela presente comunicação, algumas delas podem ser melhoradas e podem também ser desenvolvidas novas medidas.

Outros aspectos da gestão da migração podem também contribuir para consolidar a solidariedade na UE no domínio do asilo. A UE deve ter uma política eficaz em matéria de regresso para salvaguardar a credibilidade e a integridade dos sistemas de asilo. Trata-se de uma questão que a Comissão abordará noutra comunicação a apresentar em 2013. Tender para uma maior convergência na política relativa à migração legal pode também favorecer a solidariedade, nomeadamente garantindo que a política de asilo, incluindo os seus aspectos ligados à solidariedade, não sofra as consequências de uma gestão ineficaz da migração legal.

Uma cooperação com os países terceiros, em especial com os países de origem e de trânsito dos refugiados, conduzida de forma adequada pela UE no seu conjunto, pode também ajudar a gerir ou a prevenir os fluxos de requerentes de asilo. Tal cooperação deve incluir, por exemplo, uma ajuda à melhoria do espaço de protecção noutras regiões do mundo ou a disponibilização de um número crescente de locais de reinstalação no interior da UE. Esta cooperação pode também constituir um meio para exprimir a solidariedade com os países terceiros, que muitas vezes são submetidos a uma pressão muito mais elevada do que a UE em matéria de asilo, como ficou recentemente demonstrado na crise de migração ligada aos acontecimentos no Sul do Mediterrâneo, e como sublinhado na Comunicação relativa à abordagem global para a migração e a mobilidade⁶.

⁶ COM(2011) 743.

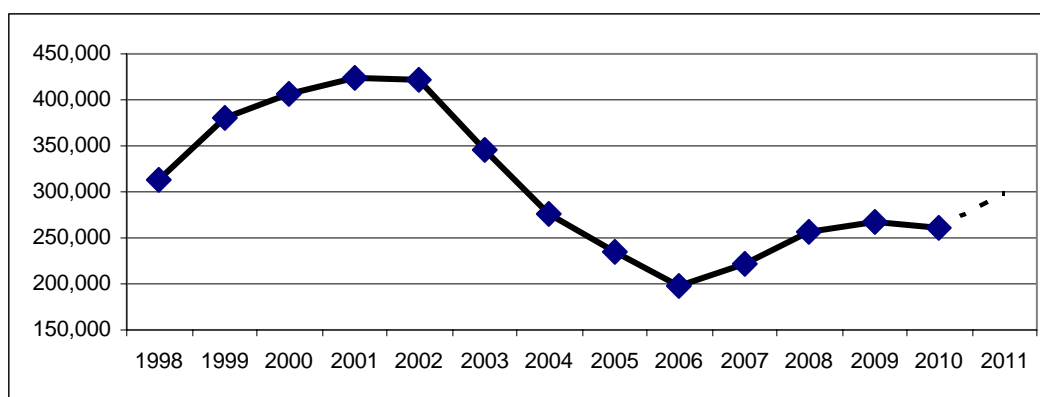
Por último, a Comissão tem sempre a possibilidade de apresentar propostas com base no artigo 78.º, n.º 3, do TFUE nas situações de emergência caracterizadas por um afluxo súbito de nacionais de países terceiros, a fim de adoptar medidas provisórias a favor dos Estados-Membros em causa se os instrumentos já disponíveis não proporcionarem as possibilidades e a base jurídica necessárias.

O êxito das medidas de solidariedade da União depende do empenho e da cooperação de todos os intervenientes. A União deve continuar a debater regularmente o tema da solidariedade em matéria de asilo, incluindo a um alto nível político, a fim de melhorar e rever o conjunto das medidas de solidariedade em matéria de asilo. A Comissão apresentará informações sobre os progressos alcançados nos próximos relatórios anuais «método de acompanhamento» sobre a imigração e o asilo.

ANEXO

Estatísticas sobre o asilo

Entre 1998 (primeiro ano para o qual estão disponíveis dados a nível da UE) e 2010, o número total de pedidos de asilo nos 27 Estados-Membros da União Europeia registou a evolução que a seguir se apresenta. No primeiro semestre de 2011, o número de pedidos de asilo aumentou 14 % em relação ao primeiro semestre de 2010 (de notar que os dados da Grécia e do Luxemburgo ainda não estão disponíveis na sua totalidade).



Fonte: Eurostat.

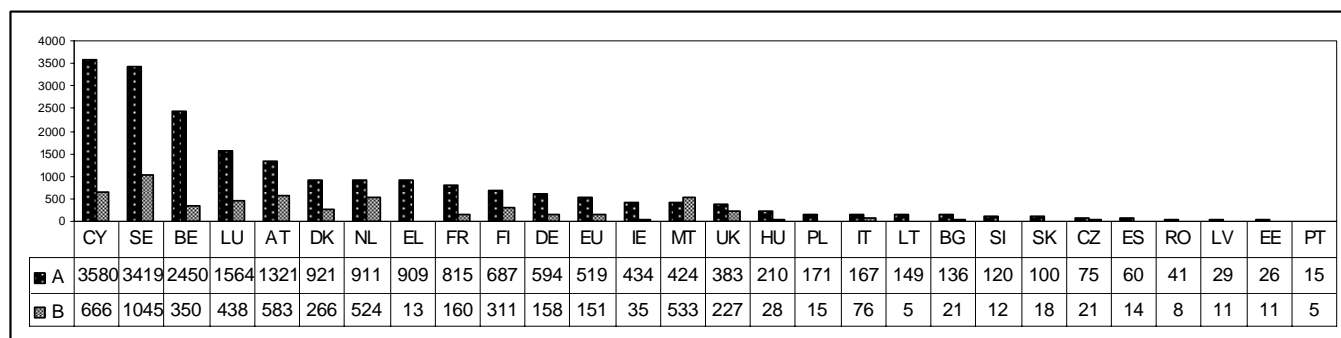
Pedidos de asilo no primeiro semestre de 2011 em comparação com o primeiro semestre de 2010

	1.º S 2010	Ano de 2010 completo	1.º S 2011*	Evolução 1.º S 2010-2011*	2011M01	2011M02	2011M03	2011M04	2011M05	2011M06
BE	11 445	26 550	14 790	+29 %	2 335	2 365	2 825	2 525	2 420	2 320
BG	500	1 030	465	-7 %	115	90	70	65	60	65
CZ	465	785	370	-20 %	65	55	70	60	75	45
DK	2 310	5 105	1 830	-21 %	365	290	325	290	290	270
DE	18 455	48 595	22 890	+24 %	4 245	3 735	4 075	3 365	3 875	3 595
EE	20	35	35	+75 %	5	5	5	5	10	5
IE	1 025	1 940	685	-33 %	135	125	125	85	100	115
EL	4 705	10 275	3 800*	+3 %*	605	920	1 005	455	815	:
ES	1 210	2 745	1 950	+61 %	240	335	365	430	365	215
FR	25 925	52 725	28 835	+11 %	4 400	4 640	5 295	5 125	5 010	4 365
IT	5 370	10 060	10 865	+102 %	590	1 625	1 775	1 460	3 305	2 110
CY	1 235	2 870	895	-28 %	185	145	125	125	165	150
LV	25	60	110	+340 %	5	20	5	15	40	25
LT	195	505	185	-5 %	35	35	35	20	30	30
LU	295	780	770*	+208 %*	115	145	230	145	135	:
HU	1 405	2 095	775	-45 %	115	90	135	165	110	160
MT	60	170	1 650	+2 650 %	10	15	30	1 130	365	100
NL	7 280	15 110	7 105	-2 %	1 255	1 090	1 155	1 095	1 295	1 215
AT	5 065	11 060	5 830	+15 %	885	910	970	980	1 000	1 085
PL	2 920	6 535	2 865	-2 %	365	450	520	430	550	550
PT	80	160	95	+19 %	10	20	15	15	20	15
RO	475	880	560	+18 %	50	85	125	95	95	110
SI	90	250	205	+128 %	35	35	30	15	35	55
SK	295	540	205	-31 %	35	45	30	20	35	40
FI	2 025	3 665	1 315	-35 %	240	210	240	195	210	220
SE	14 110	31 940	12 620	-11 %	1 970	1 965	2 310	2 040	2 375	1 960
UK	11 875	23 740	12 690	+7 %	2 140	1 995	2 230	2 020	2 070	2 235

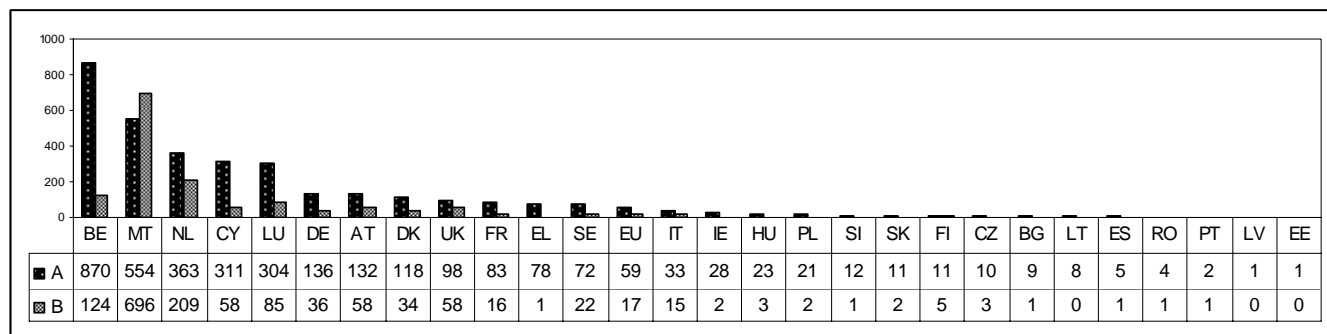
* Com excepção da Grécia e do Luxemburgo. Para estes dois Estados-Membros, os valores absolutos para o primeiro semestre de 2011 e a comparação são calculados relativamente aos cinco primeiros meses. Dados extraídos em 3 de Outubro de 2011, fonte: Eurostat.

Pedidos de asilo (A) e novos beneficiários de protecção (B) para o ano de 2010 completo

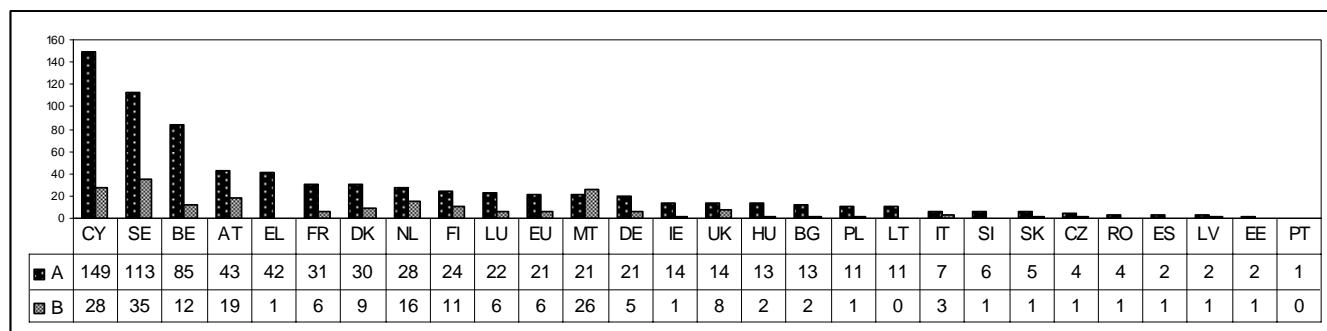
Ano de 2010 completo: Pedidos e novos beneficiários por 1 000 000 habitantes



Ano de 2010 completo: Pedidos e novos beneficiários por 1 000 km² de superfície



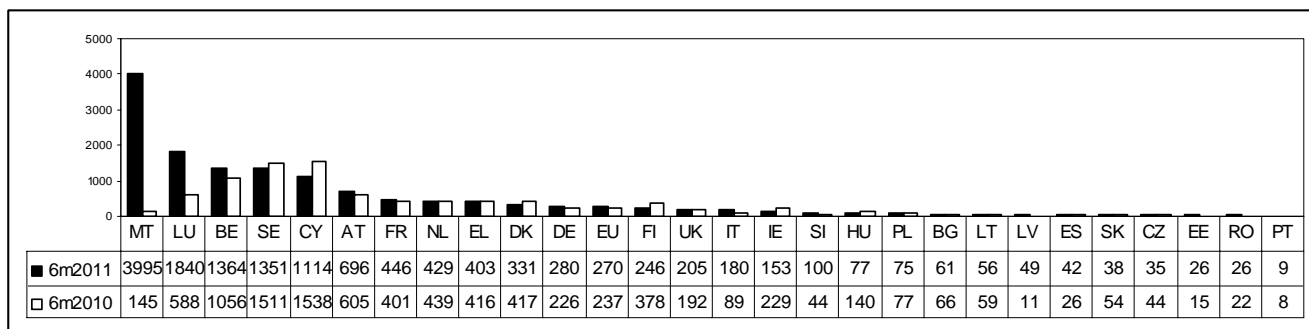
Ano de 2010 completo: Pedidos e novos beneficiários por 1 000 unidades do PIB



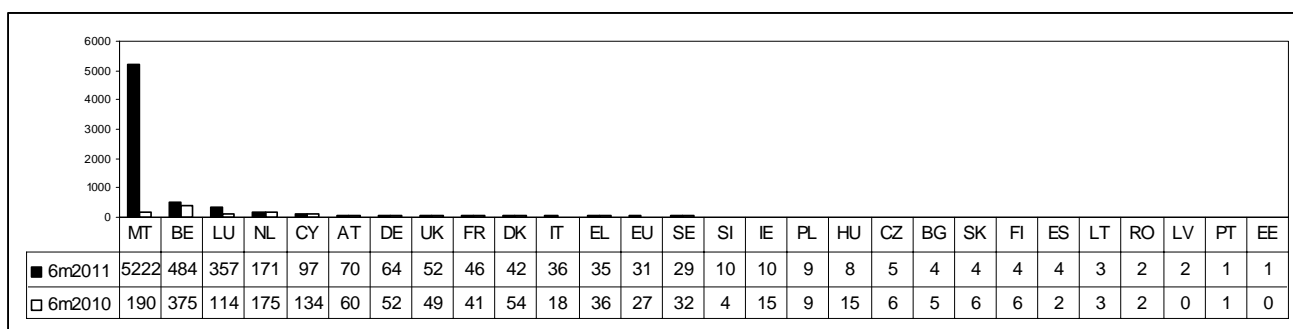
População: em 1 de Janeiro de 2010. Superfície: últimos dados disponíveis (2010 ou antes para alguns Estados-Membros). PIB: Paridades de poder de compra (unidade monetária artificial que suprime os efeitos das diferenças de níveis de preços entre os Estados-Membros⁷) para o ano de 2010 completo. Dados extraídos em 3 de Outubro de 2011, fonte: Eurostat.

⁷ Ver http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/purchasing_power_parities/introduction.

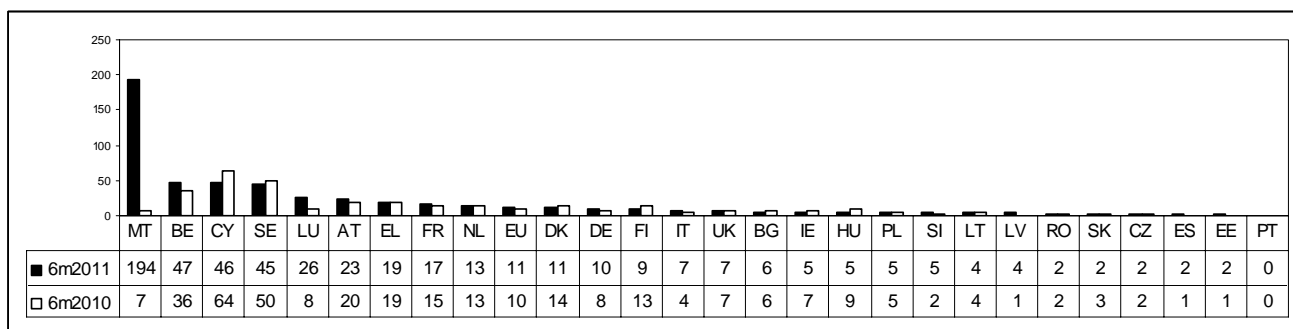
Comparação do primeiro semestre de 2011/2010: pedidos por 1 000 000 habitantes



Comparação do primeiro semestre de 2011/2010: pedidos por 1 000 km² de superfície

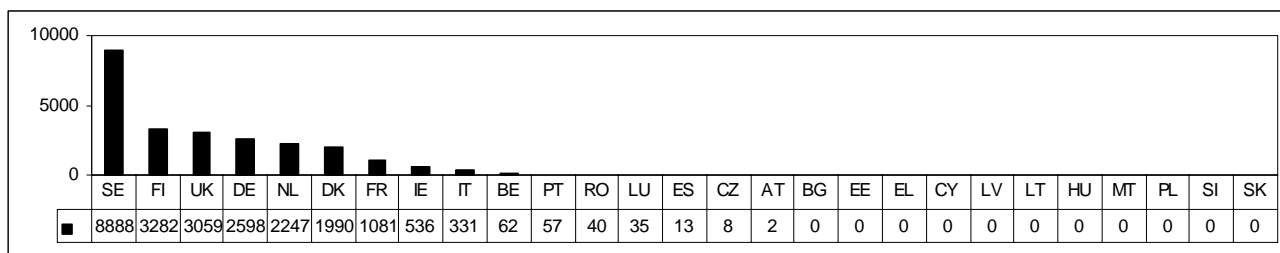


Comparação do primeiro semestre de 2011/2010: pedidos por 1 000 unidades do PIB



População: em 1 de Janeiro de 2010. Superfície: últimos dados disponíveis (2010 ou antes para alguns Estados-Membros). PIB: Paridades de poder de compra para o ano de 2010 completo. Os dados relativos à Grécia e ao Luxemburgo não estavam disponíveis para Junho de 2011, tendo sido extrapolados com base nos 5 meses disponíveis. Dados extraídos em 3 de Outubro de 2011, fonte: Eurostat.

Refugiados de países terceiros reinstalados pelos Estados-Membros entre 2006 e 2010



Fonte: ACNUR para 2006-2007, Eurostat (dados extraídos em 8 de Dezembro de 2009) para 2008, com excepção do Reino Unido: ACNUR, Eurostat (dados extraídos em 1 de Agosto de 2011) para 2009 e 2010.