

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação)»

[COM(2016) 465 final]

sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração»

[COM(2016) 466 final]

e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE»

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Relator: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Correlator: **Cristian PÎRVULESCU**

Consulta	Conselho da União Europeia, 7 de setembro de 2016 Parlamento Europeu, 12 de setembro de 2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	22 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	211/2/5

1. Conclusões e recomendações

1.1. Conclusões gerais e recomendações

1.1.1. O CESE considera que é necessário levar a cabo uma reforma justa, eficaz e eficiente do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e instituir um verdadeiro procedimento comum que seja fiável, flexível e eficiente e melhore os canais justos e legais de admissão à União Europeia, com base no princípio do respeito dos direitos humanos das pessoas que são perseguidas.

1.1.2. Há também que ter presente que o artigo 2.º do TUE estabelece explicitamente que a UE se funda «nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias». Estes valores devem ser comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

1.1.3. Além disso, o artigo 78.º do TFUE estabelece que a UE desenvolverá uma política comum em matéria de asilo, devendo, para tal, ser proposto um verdadeiro sistema comum e vinculativo para todos os Estados-Membros, a fim de harmonizar as legislações nacionais ou, na sua ausência, introduzir-se, pelo menos, um sistema comum de reconhecimento mútuo das decisões em matéria de asilo entre todos os Estados-Membros da UE. Tal tornaria possível um verdadeiro Sistema Europeu Comum de Asilo. Caso contrário, não será possível evitar os denominados «movimentos secundários», ou seja, o fenómeno que consiste nas pessoas que pretendem proteção internacional procurarem os países que oferecem as melhores condições na UE.

1.1.4. É importante sublinhar que a população total da UE-28 é de cerca de 510 milhões de habitantes e que as propostas da Comissão Europeia do outono de 2015 para a recolocação de cerca de 160 000 pessoas à procura de proteção internacional equivaleria a cerca de 0,03 % da população total da UE; outros países terceiros acolheram milhões de pessoas em busca de proteção internacional.

1.1.5. Em todo o caso, o CESE congratula-se com as melhorias introduzidas no sistema, designadamente a clarificação dos direitos e obrigações respeitantes ao acesso ao procedimento, a substituição do conceito de vulnerabilidade pelo conceito de necessidades especiais, bem como a adoção de critérios claros para a sua avaliação, o reforço das garantias para os menores e o alargamento do conceito de família.

1.1.6. O CESE está preocupado com a limitação dos direitos fundamentais, em especial com a restrição da liberdade de circulação, a limitação do direito dos menores à educação, a aplicação de um procedimento aos menores não acompanhados na fronteira, a possível falta de uma abordagem caso a caso quando se analisam os conceitos de país seguro, a limitação das garantias para os pedidos subsequentes e os procedimentos acelerados, a reavaliação automática dos estatutos de proteção e a abordagem punitiva das restrições às condições de acolhimento.

1.1.7. O CESE recomenda a normalização dos estatutos de proteção e a eliminação das diferenças entre o estatuto de refugiado e a proteção subsidiária no que respeita ao período da autorização de residência, à sua renovação e à limitação da assistência social existente para os beneficiários de proteção subsidiária.

1.2. *Recomendações relativas ao Regulamento Condições de Asilo*

1.2.1. O CESE recomenda que se tenham em conta os critérios do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) para avaliar a alternativa de fuga interna, ou seja, na análise da adequação e da razoabilidade, excluindo expressamente a aplicação do artigo 8.º em caso de perseguição pelo Estado.

1.2.2. O ónus da prova deve ser partilhado entre o requerente e a autoridade competente, em conformidade com a jurisprudência do TJUE, sendo que essa autoridade mantém a obrigação de «[cooperar] ativamente com o requerente».

1.2.3. O CESE recomenda que se preveja uma apreciação da proporcionalidade ao avaliar os motivos de exclusão do estatuto de refugiado e a natureza restritiva da aplicação destas disposições, suprimindo o artigo 12.º, n.º 6, do Regulamento Condições de Asilo, a fim de evitar a aplicação automática dos motivos de exclusão que não têm em consideração as condições específicas dos requerentes.

1.2.4. Importa garantir uma análise caso a caso nos procedimentos de reavaliação dos estatutos de proteção internacional, tendo em conta as circunstâncias específicas e concedendo eventuais garantias processuais nestes procedimentos, que não podem ser aplicados automaticamente.

1.2.5. No que se refere à reavaliação do estatuto de refugiado, qualquer procedimento novo irá aumentar a sobrecarga e a discricionariedade administrativa. Dado o elevado número de refugiados presentes num país, os serviços administrativos poderão facilmente ficar sobrecarregados e tomar decisões apressadas e, eventualmente, arbitrárias. Por conseguinte, é necessário que as autoridades competentes disponham de pessoal suficiente e adequadamente formado para realizar as verificações e reavaliar o estatuto de refugiado.

1.2.6. Cabe distinguir entre cessação, exclusão, retirada, não renovação e supressão dos estatutos de proteção, evitando repetições e confusões quanto às circunstâncias factuais na origem de cada caso e incluindo critérios restritivos para a sua aplicação.

1.2.7. A restrição à livre circulação das pessoas a quem tenha sido concedida proteção internacional no interior do Estado-Membro deve ser eliminada por ser contrária ao artigo 26.º da Convenção de Genebra.

1.2.8. Há também que suprimir o artigo 44.º do Regulamento Condições de Asilo, que altera a Diretiva relativa aos residentes de longa duração no sentido de reiniciar a contagem do período de cinco anos de residência se a pessoa em causa for encontrada em situação ilegal fora do território do Estado-Membro que a reconheceu, por ser contrário ao objetivo da Agenda Europeia da Migração de maio de 2015.

1.3. *Recomendações relativas ao Regulamento que institui um procedimento comum*

1.3.1. O CESE recorda que o estabelecimento de regras sob a forma de regulamentos não pode levar a uma diminuição das normas de proteção devido à introdução de critérios de elegibilidade restritivos e da limitação dos direitos e garantias processuais.

1.3.2. O CESE recomenda que se elimine a aplicação automática dos conceitos de país terceiro seguro, primeiro país de asilo e país de origem seguro, bem como das reduções dos prazos, e que se garanta o efeito suspensivo automático dos recursos.

1.3.3. Há que reforçar as garantias de avaliação caso a caso, com base nos critérios de proporcionalidade, necessidade e circunstâncias excecionais, nos casos de restrição da liberdade ou de detenção.

1.3.4. Importa também reforçar as garantias no contexto da detenção administrativa, fixando prazos de detenção claros e restringindo-a aos casos excecionais.

1.3.5. Cabe eliminar a exclusão do direito à assistência jurídica gratuita no caso dos pedidos considerados infundados ou dos pedidos subsequentes não conterem dados ou argumentos novos, por violar o direito a um recurso efetivo consagrado no artigo 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH).

1.3.6. Há que instituir para os procedimentos acelerados e de fronteira e para os pedidos subsequentes as mesmas garantias processuais que são aplicáveis ao procedimento normal.

1.3.7. Antes de dar início ao pedido efetivo, os requerentes devem poder beneficiar de um período de descanso e recuperação.

1.4. *Recomendações relativas à Diretiva Condições de Acolhimento*

1.4.1. É necessário adotar uma abordagem baseada em incentivos positivos para prevenir os movimentos secundários, em lugar da perspectiva punitiva de excluir, reduzir, retirar ou substituir condições de acolhimento, etc. Esta perspectiva é particularmente desproporcionada no caso dos requerentes que não peçam proteção internacional no primeiro país de entrada irregular ou de residência legal.

1.4.2. O mesmo instrumento jurídico deverá ser utilizado para regulamentar as condições, os procedimentos e os critérios de elegibilidade do acolhimento, de modo a evitar disparidades na aplicação direta de disposições relacionadas entre si.

1.4.3. Conceitos jurídicos não definidos, como «nível de vida digno» ou «risco de fuga», devem ser restringidos ou suprimidos, atendendo às graves consequências que podem ter e à discricionariedade de que os Estados-Membros gozam no estabelecimento dos critérios para a sua definição.

1.4.4. Devem ser incluídos outros membros da família, tais como irmãos e outros familiares, de acordo com a proposta do Regulamento de Dublin.

1.4.5. Os requerentes de países de origem seguros não devem ser excluídos do acesso ao mercado de trabalho, uma vez que isso constituiria uma discriminação em razão da nacionalidade.

1.4.6. É necessário eliminar as condições aplicáveis ao direito de acesso ao emprego, à segurança social e à assistência social.

1.4.7. É também necessário garantir o direito absoluto dos menores à educação, nas mesmas condições que o direito aos cuidados de saúde.

2. Observações sobre o Regulamento Condições de Asilo

2.1. O CESE apoia uma maior harmonização das normas aplicáveis aos procedimentos de asilo, ao reconhecimento e à proteção a nível da UE. Os Estados-Membros apresentam diferenças significativas quanto aos procedimentos utilizados, às taxas de reconhecimento, ao conteúdo da proteção concedida e às condições de acolhimento dos requerentes e beneficiários de proteção internacional.

2.2. Por diversas razões, os Estados-Membros desenvolveram práticas institucionais de asilo específicas, o que encoraja os movimentos secundários e compromete a igualdade de tratamento dos requerentes no território da União. As diferenças entre Estados-Membros podem afetar significativamente a proteção dos direitos fundamentais, nomeadamente a proteção da dignidade humana, o respeito pela vida privada e familiar, a liberdade de expressão e de informação, o direito à educação, a liberdade profissional e o direito de acesso ao mercado de trabalho, a liberdade de empresa, o direito de asilo, de não discriminação, os direitos das crianças, o direito à segurança social, à assistência social e aos cuidados de saúde, tal como definidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

2.3. O CESE congratula-se com o desenvolvimento do sistema de obtenção, organização e difusão de informações sobre a situação nos países de origem e de trânsito sob os auspícios da Agência da União Europeia para o Asilo. Esse sistema constitui a base de uma verdadeira harmonização das decisões sobre a concessão de proteção internacional. Não é, todavia, claro em que medida as autoridades nacionais irão tomar as informações facultadas em consideração, nem como assegurar que o fazem. A fim de evitar que sejam tomadas decisões muito divergentes, o sistema deverá fornecer uma indicação simples e clara dos países que são considerados inseguros.

2.4. No que respeita ao artigo 7.º sobre os agentes da proteção, é importante avaliar corretamente as capacidades dos agentes privados e das organizações internacionais para proporcionarem proteção. Devido à escassez de recursos e à insegurança jurídica, tanto os primeiros como as segundas têm grande dificuldade em assegurar uma proteção robusta e a longo prazo, sobretudo em situações de guerra civil ou de intensa repressão governamental.

2.5. A proteção interna que um requerente possa receber é um fator importante para determinar se a proteção será ou não concedida. As autoridades competentes devem tomar em consideração todos os riscos que a deslocação interna comporta para a segurança individual. Os territórios seguros depressa se podem tornar inseguros, por diversas razões: derrota militar, ajuda e intervenção estrangeira, sabotagem e ataques terroristas. Muito embora o artigo 8.º defina claramente o que se entende por «seguro», incluindo a possibilidade de viajar em segurança e a existência de proteção, compete às autoridades nacionais europeias interpretar os dados disponíveis e os factos.

2.6. A definição de atos de perseguição no artigo 9.º é ampla, em consonância com o artigo 1.º, ponto A, da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra). Este artigo, em conjunto com o artigo 10.º, relativo aos motivos da perseguição, e com o artigo 6.º, relativo aos agentes da perseguição ou ofensa grave, deve ser interpretado de forma a ter em conta os atos de perseguição cometidos tanto por autoridades estatais como por agentes não estatais. A prática de repressão política e intervenção militar a nível interno demonstra que os atos de violência são perpetrados por vários grupos paramilitares e de milícias sob a proteção superior das autoridades estatais, que normalmente negam qualquer envolvimento.

2.7. Há muito que o CESE defende uma harmonização do conteúdo da proteção concedida aos refugiados e aos beneficiários de proteção subsidiária⁽¹⁾. O conteúdo da proteção tem sido outro fator importante para a existência de movimentos secundários no interior da União. É crucial salientar, porém, que o Comité defendia essa harmonização no intuito de garantir o nível de proteção máximo e não o mínimo. A proposta da Comissão apresenta várias medidas positivas nesse sentido.

2.8. É necessário clarificar aspetos como o fornecimento de informações, as autorizações de residência e os documentos de viagem. O acesso ao mercado de trabalho foi visivelmente clarificado e o nível de proteção aumentado, por exemplo no domínio das condições de trabalho, da liberdade de associação e do acesso a oportunidades de formação ligadas ao emprego, em que os beneficiários de proteção internacional têm os mesmos direitos que os nacionais dos Estados-Membros. O mesmo se verifica em relação ao reconhecimento das qualificações, à segurança social, à assistência social e aos cuidados de saúde.

⁽¹⁾ Ver Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional e relativas ao conteúdo da proteção concedida» [COM(2009) 551 final/2 — 2009/0164 (COD)] (JO C 18 de 19.1.2011, p. 80).

2.9. O acesso a medidas de integração — cursos de línguas, programas de orientação e integração cívicas e formação profissional — constitui um elemento fundamental de uma integração bem-sucedida. As medidas para facilitar a integração são muito bem-vindas e devem ser incentivadas.

2.10. Ao mesmo tempo, poderá ser problemático fazer da participação nas medidas de integração uma condição prévia para o acesso a outros serviços, como a assistência social (ver artigo 34.º), devendo esta disposição ser formulada com cautela. As medidas de integração têm de ser muito acessíveis e úteis para facilitar a participação, caso contrário, os beneficiários de proteção internacional podem ser excluídos das medidas de integração e dos serviços para os quais tal participação é exigida, por exemplo, aprendizagem de línguas, ensino e emprego.

3. Observações sobre o Regulamento que institui um procedimento comum

3.1. O CESE acolhe com agrado a proposta e o seu objetivo de instituir um verdadeiro procedimento comum de proteção internacional, que seja eficiente, equitativo e equilibrado. A escolha deste instrumento — um regulamento diretamente aplicável em todos os Estados-Membros — é necessária para alcançar um maior grau de harmonização e uma maior uniformização dos resultados dos procedimentos de asilo em todos os Estados-Membros. O CESE considera que o regulamento constitui um passo na direção certa, limitando os movimentos secundários entre Estados-Membros e facilitando, deste modo, o exercício do princípio da solidariedade.

3.2. Os procedimentos devem ser claros e garantir a previsibilidade. A manutenção do prazo de seis meses para o requerente ter acesso ao procedimento e para a conclusão da análise dos pedidos a nível administrativo e judicial é razoável.

3.3. No que diz respeito às exceções, importa clarificar a definição de pedidos infundados e inadmissíveis.

3.4. O CESE concorda inteiramente que a Agência da União Europeia para o Asilo preste assistência aos Estados-Membros que recebam um número desproporcionado de pedidos simultâneos.

3.5. O CESE congratula-se com o estabelecimento de garantias processuais de salvaguarda dos direitos dos requerentes. Este é um domínio em que a posição do Comité sempre foi clara. Todos os requerentes que chegam a um Estado-Membro estão numa situação de vulnerabilidade, tendo quase todos percorrido longas distâncias e vivido grandes dificuldades e perigos. Há vários obstáculos linguísticos, culturais e psicológicos que têm de vencer para se adaptarem e cooperarem com as autoridades. Muito embora os novos procedimentos propostos sejam mais claros, é às autoridades de cada Estado-Membro que compete aplicá-los. Se as autoridades tiverem dificuldades na aplicação dos novos procedimentos, é necessário identificar formas de assistência e de apoio.

3.6. Relativamente à intenção de harmonizar as normas sobre países seguros, o CESE apoia, de um modo geral, o avanço progressivo no sentido de uma plena harmonização através da substituição das listas nacionais de países de origem seguros por listas da UE de países seguros ou designados como seguros, no prazo de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do regulamento⁽²⁾.

3.7. No tocante ao procedimento de recurso, a proposta da Comissão estabelece o direito a um recurso efetivo, com prazos explícitos e um efeito suspensivo automático, exceto nos casos de recusa em procedimentos acelerados, de não admissão pelo primeiro país de asilo e pedido subsequente, de recusas por retirada explícita ou implícita e de decisões sobre um recurso anterior.

3.8. O período pelo qual é concedida proteção tem um impacto direto nas perspetivas de integração. Esse período deve ser suficientemente longo para encorajar os beneficiários de proteção internacional, as autoridades e os empregadores.

⁽²⁾ A posição do CESE sobre o assunto foi formulada no Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma lista comum da União Europeia de países de origem seguros para efeitos da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, e que altera a Diretiva 2013/32/UE» [COM(2015) 452 final] (JO C 71 de 24.2.2016, p. 82).

4. Observações sobre a Diretiva Condições de Acolhimento

4.1. O CESE tem promovido ativamente a harmonização das condições de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, não só para diminuir os seus movimentos secundários, mas principalmente para aumentar as suas possibilidades de integração bem-sucedida e de plena proteção dos direitos fundamentais.

4.2. O CESE regozija-se com a exigência de que os Estados-Membros possuam planos de emergência para assegurar um acolhimento adequado caso sejam confrontados com a chegada de um número desproporcionado de requerentes.

4.3. O CESE está inteiramente de acordo com o objetivo estabelecido pela Comissão de reforçar a autossuficiência dos requerentes e as suas eventuais perspetivas de integração. Este objetivo está em sintonia com a posição do Comité, que preconizava um acesso mais rápido ao mercado de trabalho e também aos serviços e programas destinados a facilitar a integração (por exemplo, no que respeita às línguas). Por conseguinte, a redução do prazo de acesso ao mercado de trabalho, de um máximo de nove meses para um máximo de seis meses a contar da apresentação do pedido, é um passo na direção certa.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
